

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

FEDERICO ARCELLI
FLAVIO BORGHESE
PIER PAOLO BUCALO
GIUSEPPE BUSIA
MARIA PIA CARUSO
STEFANO DA EMPOLI
SERENA MIRALDI
FEDERICO PINO
MASSIMO DANIELE SAPIENZA
ALESSANDRO SETTEPANI
FRANCESCO TUFARELLI
CRISTIANO ZAGARI

Appunti Europei nasce come il primo quaderno di *Thesmos*, iniziativa che intende contribuire all'approfondimento di temi di interesse economico, giuridico e politico, dando spazio a linee di pensiero e modalità di analisi diverse e complementari tra loro.

Gli autori degli articoli grazie a loro esperienze professionali affrontano tematiche su cui hanno maturato una competenza e un punto di vista innovativo. L'intenzione di *Thesmos* è di proporre un dibattito di respiro europeo.

La parola greca **Thesmos** indica "la legge più antica e sacrale, donata dagli dei agli uomini e base dei principi morali e umanitari, nonché legge intangibile anche per l'Ecclesia", e riassume l'idea di riflessione sui valori fondanti e sull'evoluzione prospettica della società civile contemporanea che è al centro di questa iniziativa.

€ 8,50

ISBN 88-498-0398-2



9 788849 803983

Rubbettino

Appunti Europei

a cura di Federico Arcelli

Federico Arcelli (a cura di) / **Appunti Europei**

Rubbettino

Rubbettino

I QUADERNI DI THESMOS

I Quaderni di Thesmos

I

Rubbettino

THESMOS

Rubbettino

Appunti Europei

*a cura di
Federico Arcelli*

Rubbettino



Rubbettino
2002

Hanno contribuito a questo volume

Federico Arcelli
Flavio Borghese
Pier Paolo Bucalo
Giuseppe Busia
Maria Pia Caruso
Stefano da Empoli
Serena Miraldi
Federico Pino
Massimo Daniele Sapienza
Alessandro Settepani
Francesco Tufarelli
Cristiano Zagari

Hanno curato la redazione

Federico Arcelli
Maria Pia Caruso
Stefano da Empoli
Serena Miraldi
Simonetta Savona

Introduzione

La nuova Europa è ancora lontana, ma il suo futuro sta iniziando adesso. Guardando indietro al trattato di Roma del 1957 e – ancora prima – agli anni dell'immediato dopoguerra, ci si rende conto degli enormi passi fatti verso la creazione della “casa comune” europea.

L'Europa però continua a essere un insieme di storie e popoli diversi e non ancora un *unicum*, seppure con tutte le differenze e le distinzioni, che sono il frutto della sua storia. Questo ne fa una costruzione per sua natura “debole”, che difficilmente potrebbe assurgere a un ruolo di *global player*.

Tuttavia, come ogni fase di transizione tende a suscitare nuovi sviluppi, così il frutto del consolidamento – e forse anche dell'allargamento – dell'Unione, potrebbero portare a costruire un'Europa politica, sponda a un *demos* europeo. Oggi è proprio l'apparente impossibilità di quest'ipotesi, che ha portato il Consiglio europeo di Colonia – nel giugno 1999 – a chiedere la promulgazione di una Carta dei Diritti dell'Unione Europea e, in seguito, alla creazione di una “convenzione” composta con membri provenienti dai parlamenti nazionali e da quello europeo da governi e Commissione. In sostanza è stato deciso di cercare quei principi costituzionali comuni ai diversi popoli europei, e da loro, ricavare il “comune denominatore europeo”.

Il lavoro della Convenzione e i trattati che scaturiranno dalla conferenza intergovernativa potrebbero rappresentare la base di un nuovo cammino, anche al fine di garantire una più ampia partecipazione democratica, soprattutto attraverso un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti. Si tratta, infatti, e di garantire un sufficiente grado di democraticità al nostro sistema e di assicurare alle istituzioni comunitarie la legittimazione necessaria al fine di portare avanti i sempre più impegnativi compiti cui sono chiamate.

La legittimazione delle istituzioni è necessariamente la premessa di un rafforzamento della credibilità dell'azione politica della UE e dei singoli paesi membri, in vista di più ambiziosi traguardi e di un rafforzamento della struttura complessiva. Non v'è dubbio che attualmente l'UE sia assai più fondata su basi economiche, che su concreti istituti politici. Non abbiamo, infatti, un vero governo europeo, né vi sono "decisori" comuni per tutta una serie di elementi, caratterizzanti l'idea di sovranità di uno stato. L'UE è oggi, di fatto, ancora la "somma" delle sovranità dei suoi Stati membri. Solo la politica di coesione economica iniziata con il patto di stabilità e sviluppo sembra dare un vero ruolo politico autonomo alle istituzioni comunitarie.

È per questo che "credibilità" e legittimazione del ruolo della UE diventano centrali, specie in riferimento alle azioni di politica fiscale e monetaria, che, per la loro malleabilità e la quasi immediatezza degli effetti, si prestano particolarmente a considerazioni di breve termine e quindi necessitano ancor di più di vincoli indipendenti che le prevengano. Una costituzione che incorpori i vincoli del patto di stabilità e crescita e garantisca l'indipendenza dell'autorità monetaria, non solo rappresenterebbe una garanzia della virtuosità finanziaria degli Stati membri, ma introdurrebbe elementi di rigidità nel campo delle scelte pubbliche, che impedirebbero ricadute negative su tutti i partner a causa di comportamenti devianti a livello locale.

Ma proprio i limiti di quest'impostazione dovrebbero far riflettere su quanto sinora passato sotto silenzio circa l'euro, in termini sia di vincoli, sia di benefici. Se, infatti, tra questi ultimi è evidente la stabilità monetaria e la sostanziale riduzione del costo del denaro per i paesi più deboli, è meno palese – anche perché dipenderà da una serie di scelte ed eventi per ora imprevedibili – se l'euro sarà una moneta considerata "di riserva" e accettata universalmente fuori dai suoi confini legali, com'è attualmente il dollaro nei paesi in via di sviluppo.

La storia economica dell'Europa degli ultimi cento anni dimostra l'esistenza di tendenze di cambiamento basate su fattori economici, che sembrano assai più determinanti delle decisioni politiche. Ciò lascia presagire che, senza chiare e definite basi politiche, l'Europa del nostro domani potrebbe essere molto

più il frutto delle relazioni e degli interessi economici, piuttosto che della capacità dei cittadini di assumere un ruolo guida e di proporre dei valori condivisi.

Non è quindi prevedibile lo scenario futuro delle relazioni tra Europa e Stati Uniti. È evidente che essi possono avere un interesse a non perdere il primato assoluto del dollaro nei commerci internazionali e sono in grado di sostenerlo con una moneta e una forza politica, che l'Europa è lontanissima dall'avere, ma potrebbero esserci nuove spinte di carattere economico, che portino a soluzioni differenti o a un accordo per una "moneta globale", oggi francamente impensabile, ma che, in fondo, riproporrebbe un'idea di cooperazione integrata euro-atlantica che già De Gasperi sosteneva verso la fine degli Anni Quaranta.

Il prezzo di tutto ciò per i singoli Stati membri è la rinuncia a ogni leva monetaria e, nel medio termine, sostanzialmente anche alla manovrabilità della politica fiscale. In pratica, oggi non c'è più spazio per "svalutazioni competitive".

Forse vale la pena di ricordare come italiani, che altri paesi europei avrebbero visto in tali azioni da parte dell'Italia, una minaccia seria per la competitività della loro economia, com'è accaduto in passato. Inoltre, nel medio termine, la necessità di garantire competitività alle proprie imprese, porrà un vincolo sulle possibilità di usare la leva fiscale in maniera troppo difforme rispetto agli altri partner, sostanzialmente privando i governi nazionali anche di questo strumento.

Si consideri inoltre che i meccanismi di solidarietà – decisi con i trattati istitutivi dell'euro – impongono una serie di scelte di coesione, divenute consistenti vincoli di carattere politico per i paesi membri. L'attuale sistema non è tuttavia ancora abbastanza "solido" da resistere a scosse sostanziali, come ad esempio l'uscita di un membro dall'area euro per mancato rispetto degli accordi, senza che ciò non rischi di travolgere l'intera costruzione se il paese in oggetto è grande.

Il ruolo della Convenzione europea potrebbe, quindi, spingersi a definire regole molto precise in ambiti politici, con un occhio particolare alle istanze, che potrebbero emergere dall'economia reale. La questione dei paesi di nuova adesione, inoltre, potrebbe configurarsi nello stesso ambito di dibattito e regole.

La regolamentazione, tuttavia, è un tema che va ben al di là del semplice impatto economico delle scelte delle varie autorità. Infatti, non si tratta solo di creare sviluppo e competizione, ma anche di garantire che in alcuni settori chiave per la democrazia non si verificano anomalie. In tale contesto il ruolo delle Autorità nazionali, potrebbe essere quello di accompagnare il processo di liberalizzazione, favorendo lo sviluppo di una pluralità di soggetti sul mercato delle comunicazioni. Tale azione deve necessariamente essere coerente col contesto regolamentare europeo, che tende a essere sempre più integrato e armonizzato. Ciò rende auspicabile una maggiore armonizzazione a livello continentale, tanto del sistema delle regole, quanto delle modalità d'esercizio delle funzioni regolatorie.

Tutto questo potrà avere impatto anche sul complesso mercato finanziario, che dovrà strutturalmente adeguarsi alle esigenze del mercato economico globale. In tal senso la regolamentazione del sistema creditizio e il suo funzionamento sono temi fondamentali da cui derivano le prospettive di uno sviluppo coerente del mercato finanziario.

All'Europa, quindi, restano una serie di "traguardi" da raggiungere e di differenze da colmare in vari settori (fiscaltà, aree regolate, diritto privato, eccetera). Alle istituzioni europee di domani rimane anche la missione di rappresentare il punto di contatto tra la realtà sociale dei paesi membri e di fungere da "contrappeso" ai vincoli economici, senza che vada perduto il concetto di "rappresentanza" delle istituzioni nazionali.

Quanto detto impone una seria riflessione sul fatto che i "fondamenti" della nuova Europa, così come potrebbero uscire dal lavoro della Convenzione, tengano conto di una molteplicità di ruoli e di vincoli che il futuro imporrà di affrontare. In questo senso, il nome "*Thesmos*" indicante in greco antico: "la legge più antica e sacrale, donata dagli dei agli uomini e base dei principi morali e umanitari, nonché legge intangibile anche per l'Ecclesia", ci è sembrato ben rappresentare lo spirito degli spunti contenuti nel volume.

Gli autori

Roma, Siena, Lussemburgo, 12 luglio 2002

I

UNA COSTITUZIONE O UN TRATTATO?

Rubbettino

Rubbettino

La nuova Europa alla ricerca di un baricentro politico

di Cristiano Zagari

L'Europa di domani sarà una confederazione di Stati in cui il peso dei singoli membri resterà preminente rispetto a quello delle istituzioni centrali, o, viceversa, riuscirà a trasformarsi in un grande sistema politico, definendo un nuovo rapporto tra governo e governati e riuscendo ad andare oltre un mero ruolo di stabilizzazione dell'area continentale? La risposta potrebbe essere nel cammino iniziato in questi mesi.

Con il crollo del Muro di Berlino l'Europa torna a essere, dopo mezzo secolo, un *unicum* geografico dall'Atlantico agli Urali, ma al tempo stesso torna a interrogarsi – anche se in un contesto completamente diverso – su come garantire al proprio interno e all'esterno un equilibrio di pace e di stabilità.

Una volta venuta meno la tutela americano-sovietica, il processo d'integrazione europea a carattere strettamente economicistico, continua a porsi come aspetto necessario per la *governance* del continente, ma sicuramente – da solo – non sufficiente¹.

¹ È il caso di ricordare quanto affermato dal Vicepresidente della Convenzione, Giuliano Amato: “Abbiamo una comunità che si è già allargata e che ha generato fior di utopie, ma che ora sta morendo di intergovernatività. Intergovernativismo, che era in condizioni di partorire esso stesso soluzioni comuni e comunitarie, quando eravamo sei o nove, che nel contesto odierno di comunità allargata ha enormi difficoltà a produrre e che è quindi diventato la fonte insopportabile di discrasie tra prodigalità nelle promesse e avarizia nei risultati; ci si trova nei Consigli europei, che si fanno manifesti che se uno li legge cambia il mondo e poi si prova ad attuarli e lì ciascuno ha le sue ragioni per restarsene a casa. È uno degli indici più evidenti di inflazione del potere: quando aumentano il numero delle parole con le quali si fanno promesse sempre più grandi, diminuiscono i risultati prefissi; questo aliena, ed è ovvio che

L'Europa post-'89 si trova obbligata dall'urgenza storica a evolvere in un qualcosa che assomigli sempre di più ad un unico grande sistema politico, caratterizzato – parafrasando Valéry Giscard d'Estaing – da un'architettura di dimensione continentale, e al tempo stesso, da una visione inedita dei rapporti tra cittadini e istituzioni.

Come subito dimostrato dalle vicende riguardanti la riunificazione tedesca, infatti, il raggiungimento dell'unicità geografica continentale porta inevitabilmente a una conseguente unicità di destino di cui ampliamento e approfondimento costituiscono, appunto, gli sbocchi naturali.

L'integrazione immediata e inevitabile di sedici milioni di tedeschi orientali da parte dei Dodici e i suoi effetti di breve periodo sulla natura del processo d'integrazione europea, non sono stati altro che il prologo di una tendenza politica irreversibile che porta a una nuova Europa più vasta e più popolata, ma, al tempo stesso, più aleatoria a livello di tenuta. L'annessione dei cinque *länder* orientali da parte del *partner* più forte dell'Unione, la Germania – oltre a comportare accorgimenti politici e sociali, ben maggiori rispetto ai precedenti allargamenti all'Europa mediterranea – ha proiettato Bruxelles, a livello di perimetro esterno, in una dimensione completamente nuova in cui l'originaria natura a matrice economico-commerciale, si trova a convivere con matrici di natura sociale, di ordine pubblico interno o di ordine militare.

In altre parole, quanto accaduto a Berlino nel 1989 sembra invitare l'Europa a “rincorrere la Storia” e a costituirsi in quello che oggi si definisce un protagonista della scena mondiale, un *global player*.

accada. Oggi la democrazia è spaventosamente difficile perché è molto più esigente di quanto fosse una volta: tutti vogliono partecipare quando qualcosa li tocca, e qui c'è un altro confine delicato, com'è delicato il confine tra localismo e localismo – parte di un sistema democratico articolato – è delicatissimo e sottile il confine tra il cittadino esigente e il cittadino che diventa un ribelle populista, basta un nulla nell'inadeguatezza del sistema democratico, per trasformare il cittadino democratico esigente in un populista ribelle” (dal discorso pronunciato al convegno *Dall'euro alla Costituzione europea*, Roma 21 febbraio 2002).

Di fatto, però, sino ad oggi, il grado di reattività delle cancellerie europee all'urgente istanza storica non può che definirsi insufficiente.

Lo scambio politico *moneta unica versus riunificazione tedesca* progettato a Maastricht, dimostra sicuramente attenzione nei confronti del mutare storico, ma non certo convinzione circa il fatto che l'unione debba oramai recitare un ruolo politico ben maggiore rispetto al passato. L'idea che il completamento del mercato unico e il dotarsi di una moneta unica potessero da soli rispondere alle nuove istanze geopolitiche provenienti dall'Europa orientale, denuncia indubbiamente una certa miopia politica degli allora governi nazionali, troppo intenti a dare peso alle rivendicazioni delle loro burocrazie, notoriamente impermeabili ai cambiamenti storici.

Allo stesso modo, la scelta compiuta al Vertice Europeo di Hannover del giugno 1998 – nel privilegiare il modello di Europa a tempio greco rispetto al modello ad albero – dimostra chiaramente come, privilegiando il sistema dei pilastri, non si volesse un'Europa con propria personalità giuridica e perciò *global player*.

Invece, oggi più che mai, come auspicato peraltro sempre da Valéry Giscard d'Estaing, l'Europa dovrà essere un sistema di personalità giuridica comune unica con le conseguenze che ne derivano sia sul piano interno, sia sul piano esterno. Sarà un sistema che dovrà avere una doppia legittimità democratica, da un lato quella storica e identitaria, dall'altro una legittimità continentale e che passa necessariamente dalle istituzioni europee.

Accade, infatti, che dopo dieci anni di esitazioni politiche – suggellate da un metodo delle Conferenze Intergovernative sempre meno efficace, se adottato da solo – si è deciso di convocare un'assemblea *ad hoc*, che assista costruttivamente e democraticamente i governi.

La Convenzione sull'avvenire dell'Unione convocata dal Consiglio di Laeken del dicembre 2001 sarà, appunto, la “sponda in più” attraverso la quale l'Europa deciderà di rispondere alla sfida della doppia legittimità democratica.

Tuttavia, mentre sembra abbastanza pacifico dai lavori di avvio di questa Assemblea (ma anche dai dati dell'Eurobaro-

metro), che le istituzioni europee abbiano raggiunto *de facto* nei temi della sicurezza interna ed esterna del continente il riconoscimento di una propria legittimità di necessità; purtroppo – alla luce dei vari populismi europei e delle cruenti vicende balcaniche – non è altrettanto scontato che il rapporto tra Europa e legittimità storica e identitaria assunta nel breve periodo connotazioni virtuose.

Non è infatti un mistero che l'approccio alla questione dell'identità, denunci già da parte delle cancellerie di dieci anni fa una visione lacunosa del problema, visione al tempo stesso riduttiva nei confronti delle istituzioni europee, viste ancora nella loro accezione meramente economicistica – tipica del periodo della Guerra Fredda – e al tempo stesso ottimisticamente esagerata nei confronti del cittadino europeo, visto come inevitabilmente destinato in tempi brevi a essere parte di un *demos* europeo che in realtà ancora oggi, almeno in senso assoluto, non esiste.

È probabilmente in questo doppio errore di prospettiva che va ricercata la transizione decennale tra un'Europa statica e rinchiusa in se stessa e, al contrario, una che sia *global player*. Tuttavia, tutte le fasi di passaggio tendono a terminare con una nuova coscienza di se stessi; a tal proposito, non è un caso che, in corrispondenza del conflitto kossovareso, il Consiglio di Colonia del giugno 1999 – preso atto dell'impossibilità di costruire un'Europa politica di sponda a un *demos* europeo già esistente – diede mandato di scrivere una Carta dei Diritti dell'Unione Europea a una convenzione composta da membri di: parlamenti nazionali ed europeo, governi e Commissione. In sostanza si decise di partire da più lontano, andando a ricercare quei principi costituzionali comuni ai diversi popoli europei e da loro, ricavare il “comun denominatore europeo”.

A tal proposito scrive Biagio de Giovanni: “L'importanza della Carta sta nel fatto che essa parla di elementi indisponibili, giacenti nelle costituzioni nazionali e nella coscienza pubblica europea, evidentemente sottratti a dimensione pattizia. In questo senso, l'approvazione della Carta rappresenta un elemento essenziale per dare più legittimità alla costruzione europea e ricostruire legami perduti o indeboliti fra opinione pubblica e istituzioni. Intanto, si tratterà di portare la Carta dentro i trattati

contribuendo a elevarne la qualità costituzionale e a ridurre, come si diceva, la dimensione pattizia. La Carta lascia individuare un vero e proprio modello di società, contribuisce a costruire la forma e i principi di uno spazio pubblico europeo in grado di dare sostanza alla cittadinanza, di ampliare le famiglie dei diritti tutelati, far comprendere che il modello europeo ha una sua seria specificità che sarà anche decisiva per il suo ruolo globale, per battere l'anomia immanente nel mondo globale².

In altre parole, si tratta di “dirozzare” il tanto citato modello sociale europeo al fine di usarlo per saldare il rapporto tra opinione pubblica e istituzioni comunitarie. Rapporto, in questi ultimi anni, di difficile gestione: infatti, a livello di cittadino europeo – malgrado le integrazioni sulla cittadinanza, che si sono avute dal Trattato di Amsterdam in poi – si è avvertita l'assenza di quella mediazione tipica delle istituzioni parlamentari e della politica.

Assenza di mediazione che ha impedito all'Europa di coniugare a dovere le due facce della globalizzazione: il locale col globale, facendo percepire entrambe ai propri cittadini come due insiemi distinti – e perciò antagonisti – e producendo così fenomeni centrifughi. Come ben descritto da Bruno Luverà³: “la nuova destra populista interpreta la globalizzazione come una porta girevole: da tenere chiusa, quando sono in discussione i diritti di cittadinanza degli immigrati e la tutela dell'identità culturale; da aprire, quando sono in gioco gli affari, l'economia”.

Tuttavia, la mancanza di legittimazione dell'Unione Europea non dipende soltanto dalla distanza del cittadino dal potere, bensì anche dal vuoto d'identificazione e di responsabilità che non fa capire al cittadino se un compito è dei governi nazionali, della Commissione, del Parlamento o piuttosto dei poteri locali.

Come ribadito dal Giscard d'Estaing, non si può pretendere di far governare un insieme – che avrà 500 milioni di abitanti – da istituzioni centralizzate con legittimazione democratica debole. Anche se fosse efficace, non sarebbe facile individuare il

² B. De Giovanni, *Mezzogiorno d'Europa*, Anno III, n. 2, marzo/aprile, p. 14.

³ B. Luverà, *Il Dottor H*, Torino 2000, p. 4.

cammino dell'autorità. Appare perciò più percorribile il progetto di un'Europa a più livelli, dove il potere che tende a disperdersi sia orizzontalmente (enti locali – stato centrale), che verticalmente (stato – istituzioni europee) continui a risultare visibile.

Attraverso la Convenzione sull'avvenire dell'Europa, convocata dal Consiglio di Laeken del dicembre 2001, la nuova Europa cerca il proprio baricentro politico tra missioni e competenze, forte dell'elemento mancante di questi ultimi dieci anni: l'elemento partecipativo e identitario.

Prima riprova di questo fatto è la composizione della stessa Convenzione. Essa, infatti, è un luogo politico dove – oltre ai governi e alla Commissione europea – partecipano in componenti maggioritarie parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Fatto insolito per l'architettura istituzionale comunitaria, ma spiegabile con la decisione (dopo quindici anni e quattro conferenze intergovernative importanti, ma a rendimento decrescente) da parte dell'Unione Europea di valorizzare – attraverso il metodo della Convenzione e per rispondere alla sfida identitaria – la propria componente parlamentare, intesa qui nella sua estensione più larga: Parlamento europeo più parlamenti nazionali.

Tale idea della valorizzazione delle componenti parlamentari dell'Unione, non è nuova nella storia istituzionale comunitaria, lo aveva già tentato il *Club del Coccodrillo* nel 1984 con il progetto di trattato Spinelli, vanamente; ci ha riprovato, poi, altrettanto vanamente – alla vigilia del crollo del Muro di Berlino – il presidente francese François Mitterrand, allorquando propose al Parlamento europeo di promuovere la convocazione di “assise” sul futuro dell'Europa, aperte ai rappresentanti di governi, parlamenti nazionali e di Parlamento e Commissione europea. L'assemblea di Strasburgo, però, recepì l'invito solo a metà, riunendo nel novembre 1990 a Roma unicamente le componenti parlamentari nazionali ed europee. Inutile aggiungere che nella successiva conferenza intergovernativa, conclusasi a Maastricht con l'approvazione del Trattato dell'Unione Europea, delle componenti parlamentari non ci fu traccia.

Il non accoglimento della proposta Mitterrand dimostrò come l'idea di un “luogo politico”, nel quale si dovevano in-

contrare i detentori dei quattro poteri costituenti condivisi a livello europeo, fosse ancora troppo avanguardista per il tessuto politico dei paesi membri, non ancora pienamente consapevole delle proprie potenzialità. Ciò risulta particolarmente vero sia per i parlamenti nazionali, ancora troppo lontani dalla quotidianità europea, sia per il Parlamento dell'Unione, che dopo la sua investitura a suffragio universale diretto, risulta sì cosciente di dover recitare un ruolo di protagonista nella vita politica comunitaria (come dimostrato dal progetto di trattato Spinelli del 1984) ma risulta, altresì, poco ligio nell'analizzare il contesto politico in cui si deve muovere e perciò poco maturo nel canalizzare gli spazi politici disponibili.

Tale maturazione avverrà anche grazie alla coscienza d'imperfezione istituzionale, successiva alle conferenze intergovernative di Maastricht e di Amsterdam, coscienza d'imperfezione cui si cercherà di riparare rendendo il Parlamento di Strasburgo maggiormente partecipe del processo di decisione legislativa. Sarà proprio dopo il Trattato di Amsterdam, momento di grande *impasse* per i governi, che il Parlamento, finalmente "svezzato", avrà una seconda occasione d'inserirsi d'ufficio nel meccanismo decisionale europeo.

L'occasione si ebbe al Congresso tenutosi all'Aja nel maggio 1998 del Movimento Europeo Internazionale, è, infatti, in tale contesto che fu rilanciata l'idea di un organo misto, che si collocasse a metà strada fra l'assemblea costituente e il metodo intergovernativo, idea poi ripresa dalla coalizione SPD/Verdi in Germania in vista del Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999.

Ma la valorizzazione della componente parlamentare è solo uno degli aspetti positivi legato al potenziale di coinvolgimento della Convenzione; non è, infatti, irrilevante sottolineare che dell'*agorà* europea fanno parte altresì i rappresentanti di governi e parlamenti dei paesi candidati all'ingresso nell'Unione e alcuni membri osservatori, in rappresentanza delle parti sociali e dei poteri locali; come non è irrilevante, inoltre, l'attenzione dedicata dai lavori della Convenzione alla società civile e in particolare ai giovani, quest'ultimi principali destinatari della grande sfida. A tal proposito non è un caso che il Governo italiano

abbia istituito presso la Presidenza del Consiglio un Osservatorio sulla Convenzione, fedele espressione della Convenzione stessa, sia per quanto riguarda la rappresentatività delle categorie, sia in relazione all'attenzione ai giovani (i membri dell'Osservatorio sono quasi tutti sotto i quarant'anni).

Una maggior compartecipazione ai destini del continente, come peraltro già accennato in precedenza, passa altresì dalla messa a fuoco delle missioni di questa nuova Europa e soprattutto dalla definizione dell'esercizio delle competenze e dal modo in cui saranno gestite.

Per quanto riguarda le competenze, la Convenzione ha il gravoso compito di trovare un modo per verificare *ex ante*, che le leggi europee proposte dalla Commissione siano ben conformi al principio di sussidiarietà ovvero che non si faccia a livello europeo quello che potrebbe essere fatto a livello nazionale. In questi ultimi anni, soprattutto per voce dei *Länder*, si è spesso invocata l'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà – principio spesso invece sacrificato all'art. 308 TCE – articolo dei così detti poteri impliciti, che consente all'Unione di avocare a sé poteri specifici, se necessari al raggiungimento di obiettivi determinati, quando i trattati non prevedano strumenti adeguati. Oggi si parla appunto di rendere più forte il controllo di sussidiarietà – magari attraverso una verifica politica parlamentare in forma preventiva – e di rendere meno fruibile detto articolo, con probabilità appesantendone istituzionalmente l'applicazione.

È invece del tutto da escludersi il fissare le competenze in un relativo catalogo da ritenere immutabile, visto che perlopiù è il momento storico a determinare il grado d'intensità dell'azione comunitaria.

Come recentemente dichiarato da Mario Monti⁴, il tema di restituzione delle competenze è più un problema d'intensità d'azione, che di stralcio complessivo. Ne è un esempio proprio la politica della concorrenza, dove fatti salvi alcuni principi economici, come il principio di unicità economica – che devono restare nel Trattato ed essere tutelati nella loro osservanza – non

⁴ M. Monti, *Le prospettive della Convenzione sul futuro dell'Europa: i temi chiave*, Convegno IAI, in *Notizie dall'Osservatorio*, n. 4, maggio 2002, p. 3.

sarebbe certo sbagliato coinvolgere Autorità nazionali per la concorrenza e Tribunali nazionali.

In sintesi, la Convenzione individuerà il baricentro politico della nuova Europa, soltanto se sarà in grado di coinvolgere attivamente il cittadino nel nuovo contesto internazionale dandogli più Europa laddove oggi se ne sente maggiormente il bisogno, e meno Europa, laddove gli interventi di questa offuscano o limitano responsabilità, che dovrebbero essere statali, regionali o locali.

Rubbettino

Rubbettino

I diritti fondamentali, base di una costituzione europea

di Serena Miraldi

I lavori della Convenzione europea partono dalle basi poste a Laeken, e, in particolare, dall'impegno per la definizione di un testo che s'incentri su principi fondamentali condivisi e sui diritti propri della persona umana. È forse proprio nella riscoperta di tradizione storica e valori propri della cultura europea, che potremo riconoscere i fondamenti della futura Europa.

Nella dichiarazione di Laeken è riportato che l'Europa, per tradizione storica, è: “il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica rispetto per le lingue, le culture e le tradizioni altrui. L'unica frontiera che l'Unione traccia è quella della democrazia e dei diritti dell'uomo”¹. Il cittadino, quindi, chiede all'Europa – ancora vissuta come entità distante e burocratica – la garanzia dei diritti fondamentali, della libertà, della sicurezza e della tutela delle proprie tradizioni.

Se, poi, come si legge nella medesima dichiarazione, occorre: “riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, nonché sulla possibilità che il riordino normativo debba portare all'adozione di un testo costituzionale e sugli elementi di base che dovrebbero improntare tale Costituzione (i valori che l'unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione),

¹ È possibile leggere il testo di Laeken in rete: www.european-convention.eu.int/pdf/LKNIT.pdf, il passo qui citato è a p. 2.

si debbono, allora, anche considerare le motivazioni che spingono per l'adozione di un testo costituzionale.

La Convenzione è l'organo che ha avuto l'incarico di esaminare le questioni essenziali in relazione al futuro dell'Unione e di ricercare le diverse soluzioni possibili, elaborando un progetto comune. Allora una questione si pone innanzi tutto al cittadino dell'Unione, che conosca quanto prospettato nella dichiarazione di Laeken: cos'è in realtà una Costituzione?

Già Platone – nelle sue *Leggi*² – ricordava che il sommo bene cui il legislatore deve mirare è la pace e la tutela dell'individuo nella sua sfera personale e familiare, tutela che deve essere improntata ai principi della virtù e dell'etica propri dei saggi; per il legislatore moderno, la Costituzione deve fissare delle regole istituzionali, che esprimano i valori intorno ai quali il gruppo si è costituito, effettivamente e pienamente rispondenti alla realtà sociale, da essi ordinata e composta.

Un testo costituzionale è, come diceva il Mortati: “quel nucleo essenziale di fini e di forze che regge ogni singolo ordinamento positivo [...] fonte giuridica primigenia da cui trarre il criterio per imprimere il carattere della Giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi attraverso i quali si svolge” la vita di una comunità sociale. Una costituzione materiale e non solo formale deve quindi identificare quelle norme nelle quali sono sanciti i principi fondamentali di un dato ordinamento³.

Il venir meno di questi principi, per loro natura, comporta anche la cessazione della struttura sociale, che da essi trae la sua impronta. Se, quindi, la Comunità Europea vuole diventare una struttura unitaria e tutelare i suoi componenti, non deve e non può prescindere da una definizione precisa dei suoi principi fondamentali, che forgeranno ogni singola disposizione da essa promanata. Questo concetto è stato chiarito anche da Romano Prodi, Presidente della Commissione, nella sessione inaugurale della Convenzione europea, nel dire: “dobbiamo difendere un modello di società equilibrato, capace di conciliare benessere

² Platone, *Leggi*, I, 629B-631D.

³ Cfr. *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.* XI, p. 152 ; v. anche T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milano 1986, passim.

economico e solidarietà... il nostro stile di vita”, dandoci “una Costituzione che segni la nascita di un’Europa politica” come unione di popoli e di stati, dotata di una dimensione morale ed etica, e che racchiuda in sé il frutto della millenaria evoluzione Europea⁴.

Lamberto Dini, membro della Convenzione, ha egualmente sottolineato la necessità di dare forma costituzionale ai Trattati, oggi troppo lontani dalla comprensione del cittadino, inserendo in essi la Carta dei diritti e pensando ad un trattato di base istituzionale flessibile, dotato di poche norme e funzionale agli adattamenti necessari dinanzi alle accelerazioni della Storia⁵.

Per arrivare a questo risultato, bisogna superare un ostacolo: fino ad oggi – come sostenuto dal macroeconomista della Bocconi Carlo Altomonte – l’Unione Europea è stata soltanto economica, mentre la sua dimensione politica è praticamente venuta meno nel 1954, col fallimento del progetto di una Comunità estera di difesa. In prospettiva, il mercato unico e l’euro dovranno essere visti come due degli elementi che hanno contribuito a unire un continente, non lo scopo o l’elemento principale dell’Europa.

Per realizzare una formula che consenta ai paesi europei di vivere concordemente evitando una standardizzazione e una omologazione (timore che sempre cova nell’animo del singolo cittadino europeo, che non dimentica di essere francese, italiano o tedesco), è inevitabile che venga promulgata una Costituzione, che contenga i principi fondamentali dell’Unione stessa.

Questi principi, ha sottolineato un altro membro della Convenzione Janos Martonyi, debbono basarsi sulla tradizione del

⁴ R. Prodi, Presidente della Commissione europea, *Sessione inaugurale della Convenzione sull’avvenire dell’Europa*, Bruxelles, 28 febbraio 2002, in rete: www.european-convention.eu.int/docs/speeches/188.pdf.

⁵ L. Dini, contributo al Convegno del CIME (Consiglio Italiano del Movimento Europeo): “*La Convenzione europea: quali prospettive*”, Firenze, 5 aprile 2002. Vedi anche Andrew Duff, membro della Convenzione, nel contributo del giorno 8 aprile 2002, CONV 22/02: “*Our Constitution must have durability but not be wholly inflexible. It must entrench the values and principles on which the union is founded and enshrine some purposeful, lasting goals*”. In rete: register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00022en2.pdf (versione italiana www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00022i2.pdf).

diritto romano, che direttamente e indirettamente ha sempre assicurato un fondamento comune alle diversità delle culture e dei diritti nazionali nei vari paesi europei; questo patrimonio sociale europeo è quindi basato su valori comuni che è nostro dovere preservare⁶.

Non è più possibile che la Comunità Europea continui a privilegiare, nelle sue pronunce, i soli argomenti dell'integrazione economico-finanziaria, dell'allargamento dei suoi componenti, del controllo dei flussi migratori e della propria struttura istituzionale. Il cittadino domanda e desidera che vengano fissati i valori nei quali riconoscersi e in cui si fonda l'unità dell'Europa, rinforzando la base morale e sociale, comune a tutti i paesi dell'Unione. In sostanza, esso chiede che si faccia "più Europa", come ha giustamente riferito il Presidente del Consiglio europeo Aznar, nella riunione inaugurale della Convenzione sul futuro dell'Europa⁷.

I diritti dei cittadini europei sono stati stabiliti in vari testi ufficiali: la Carta sociale del 1961, la Carta europea dei Diritti adottata nel 1989 e soprattutto la storica Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che riprende in un testo unico l'insieme dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei come di tutte le persone che vivono entro i confini dell'Unione.

Infatti, l'Europa è ben più di un mercato: è portatrice di un modello di società che la distingue dal resto del mondo⁸. Solo quando non sarà più vista come un mercato, ma come un organismo vivente, sarà possibile tentare di costruire una comunità più forte, grande e unificata, capace anche di affiancare le singole nazioni nella risoluzione dei problemi interni. Serve, quin-

⁶ Cfr. J. Martonyi, membro della Convenzione, in un contributo del 12 aprile 2002, CONV 28/02, in rete: www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00028i2.pdf.

⁷ Cfr. J. M. Aznar, Presidente del Consiglio europeo, nel discorso *Sessione inaugurale della Convenzione sull'avvenire dell'Europa*, Bruxelles, 28 febbraio 2002, in rete: www.european-convention.eu.int/docs/speeches/199.pdf.

⁸ Cfr. A. Barrau, membro della Convenzione, nel contributo del 27 marzo 2002, CONV 13/02, in rete: www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00013i2.pdf.

di, un vero trattato sociale europeo, dotato di un valore giuridico vincolante, che raggruppi questi testi e permetta di progredire verso una politica sociale integrata a livello europeo.

In effetti, solo una Costituzione democratica e sociale consentirà all'Europa di divenire un'unità praticabile e condivisa dai suoi abitanti, oltre che una guida in grado di diffondere nel mondo i propri principi di umanità, tolleranza, democrazia e libertà. E solo una Costituzione consentirà di supplire alla sensazione di lontananza che affligge il cittadino membro della Comunità, rendendolo più vicino a un'Europa che si curi anche delle sue necessità quotidiane.

È quindi elemento primario per la stabilità e l'affermazione verso l'esterno dell'Unione Europea che, nel suo Trattato fondamentale – oltre agli articoli relativi alla ripartizione delle competenze fra Europa e Stati membri e agli articoli sugli organi costituzionali e politici dell'Unione – il cittadino europeo possa leggere i principi fondamentali della libertà umana, che debbono improntare la convivenza civile e democratica.

Oltre a ciò, come ha più volte osservato Romano Prodi, sarà compito delle istituzioni europee di impegnarsi attivamente per semplificare una normativa europea sempre più complessa, per ridurre il costo dell'attività economica e offrire ai cittadini una maggiore sicurezza giuridica; oltre a ciò, una minor complessità delle norme comunitarie, potrà avvicinare ancora di più il singolo alla Comunità, facilitandone l'attuazione da parte delle autorità degli Stati membri e favorendone una comprensione più agevole da parte del pubblico.

Solo a quel punto, il cittadino si sentirà parte dell'Europa – parte di una struttura etica frutto di una faticosa evoluzione millenaria – e allora sarà possibile dare un fattivo contributo nelle questioni internazionali grazie al caratteristico patrimonio europeo.

Rubbettino

Più democrazia nel processo di ratifica dei trattati comunitari: un rischio da correre

di Giuseppe Busia¹

La Convenzione e i trattati che scaturiranno dalla conferenza intergovernativa dovrebbero diventare l'occasione per ripensare le procedure interne di ratifica dei trattati, che incidono in modo significativo sulla sovranità dello Stato. Tutto ciò, al fine di garantire una più ampia partecipazione democratica, soprattutto attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento. La previsione di tali procedure accresce certamente il rischio di ritardare o di ostacolare il processo d'integrazione comunitaria. Si tratta, tuttavia, di un rischio che è necessario correre, non solo per garantire un sufficiente grado di democraticità al nostro sistema, ma anche per assicurare alle istituzioni comunitarie la legittimazione necessaria per portare avanti i sempre più impegnativi compiti cui sono chiamate.

Ancora non si sa quali risultati produrrà la Convenzione europea e quali la conferenza intergovernativa che dovrebbe raccoglierne i frutti. Tuttavia, è chiaro fin da ora che essa rappresenta un'occasione unica per compiere un salto rilevante nella direzione di una maggiore democraticità delle procedure di ratifica dei trattati e di recepimento degli altri vincoli derivanti dall'appartenenza comunitaria.

Di più: la riuscita di questo processo – che molti, sia pur con un'evidente fuga in avanti, hanno voluto definire “costituente” – passa in larga parte attraverso le modalità con cui le nuove regole saranno recepite all'interno degli ordinamenti dei singoli

¹ Le considerazioni fatte e le opinioni espresse nel presente contributo sono attribuibili esclusivamente alla responsabilità dell'autore, e non impegnano in alcun modo le istituzioni e gli enti in cui egli lavora o ha lavorato.

Stati membri. Una cosa, comunque, appare certa: se mai, in un domani forse non così vicino, si arriverà a una Carta europea che sia effettivamente possibile chiamare “Costituzione”, ciò avverrà perché si sarà passati attraverso un maggiore coinvolgimento di coloro che, proprio in virtù di quella Carta, dovrebbero finalmente sentirsi cittadini europei.

Quanto più ampi e significativi saranno i risultati del processo di revisione dei trattati, tanto più chiaro e netto dovrà essere il salto verso un maggiore grado di partecipazione democratica. Tuttavia, anche nel caso in cui la Convenzione non riuscisse a soddisfare completamente gli ambiziosi obiettivi che si è posta, la sua convocazione costituisce un’opportunità irripetibile per tentare una soluzione a quello che è ormai unanimemente riconosciuto come uno dei maggiori problemi della costruzione comunitaria.

Il riferimento è, appunto, al *deficit* di democraticità, che caratterizza non solo le sue istituzioni e i suoi meccanismi decisionali, ma anche le modalità attraverso cui tali meccanismi sono riconosciuti dal nostro ordinamento e accettati come idonei a produrre diritti e doveri.

Problema, quest’ultimo che assume in Italia un rilievo del tutto particolare, a causa delle modalità con cui sono stati introdotti nel nostro ordinamento i trattati comunitari: attraverso semplici leggi ordinarie di ratifica – quasi fossero trattati “comuni” – come se non comportassero rilevanti modificazioni al nostro ordinamento costituzionale. Ciò, soprattutto a causa della “generosa” interpretazione dell’art. 11 della Costituzione data dalla Corte costituzionale², la quale ha risparmiato al nostro Paese la faticosa – ma sicuramente più rispettosa delle regole democratiche – trafila di revisioni costituzionali e *referendum*, che hanno invece accompagnato il cammino d’integrazione comunitaria in altri Stati membri.

² Per praticità, si riporta il testo dell’art. 11 Cost.: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Ebbene – oggi che le decisioni comunitarie s’inseriscono così profondamente nella nostra vita quotidiana e si sovrappongono, rendendole inefficaci, a un numero crescente di norme prodotte dall’ordinamento interno – l’introduzione di meccanismi, che consentano un accoglimento dei trattati più meditato e partecipato da parte dei cittadini, rappresenta un passaggio non più procrastinabile. In questa luce, l’occasione della Convenzione costituisce un’opportunità che non si può e non si deve lasciar sfuggire. E ciò, almeno sotto un duplice profilo.

Da una parte, infatti, è presumibile – oltre che sicuramente auspicabile – che dalla Convenzione e dalla conferenza intergovernativa scaturiscano riforme in grado di razionalizzare l’assetto complessivo dell’Unione, che siano però proprio a causa di ciò, anche in grado di incidere in misura più rilevante sulle limitazioni di sovranità accettate dall’ordinamento italiano. Per tale ragione, la ratifica dei nuovi trattati dovrebbe seguire procedure più partecipate di quelle normalmente utilizzate per i trattati internazionali “comuni”.

Dall’altra, proprio perché le riforme derivanti dal processo iniziato con la convocazione della Convenzione segneranno (presumibilmente) un “salto di qualità” nel cammino verso un’integrazione sempre più stretta fra gli Stati membri – aprendo anche la via a ulteriori passi futuri – sarebbe auspicabile che l’Italia si facesse carico di una riforma in grado di prevedere, anche per il futuro, una disciplina differenziata per la ratifica di quei trattati che comportino limitazioni alla sovranità dello Stato, smettendo di recepirli con le procedure “ordinarie” previste dall’art. 80 della Costituzione³.

Conviene, dunque, soffermarsi – seppur in estrema sintesi e con qualche necessaria schematicità – sui profili appena indicati. Per questo, dopo aver sinteticamente richiamato i contenuti delle principali disposizioni costituzionali interessate, nonché alcune delle proposte di modifica finora presentate al ri-

³ Per praticità, si riporta il testo dell’art. 80 Cost.: “Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”.

guardo, ci si soffermerà sulle possibili soluzioni: sia con riferimento all'accoglimento dei trattati che scaturiranno dal processo avviato dalla Convenzione; sia con riguardo alla possibile introduzione di una procedura di ratifica "speciale", da utilizzare per tutte le (eventuali) future modifiche dei trattati, che dovessero comportare ulteriori (e significative) limitazioni alla sovranità statale.

Nella Costituzione, un varco per recepire le regole comunitarie

Innanzitutto, dunque, un richiamo al quadro tracciato nella Carta costituzionale italiana. Quadro che – proprio con riguardo ai rapporti con l'ordinamento comunitario – è stato modificato in misura significativa, in seguito all'approvazione della riforma a impostazione tendenzialmente "federale", votata nell'ottobre 2001 con il primo *referendum* costituzionale della storia repubblicana.

Se, infatti – come si vedrà tra breve, già prima di tali ultime revisioni – la Costituzione era stata interpretata in modo da consentire un recepimento quasi "meccanico" e, sicuramente, poco partecipato, dei passi progressivamente compiuti nell'integrazione comunitaria; con le nuove disposizioni, l'ingresso della normativa comunitaria, nel nostro ordinamento potrebbe farsi addirittura più facile e automatico.

Com'è noto, quando, oltre cinquant'anni fa, i padri costituenti scrissero gli articoli della Carta, non v'inserirono alcun riferimento esplicito all'Unione Europea o ai processi d'integrazione comunitaria. Per questo, fino a oggi, al fine di legittimare l'adesione italiana all'Unione Europea, si è fatto ricorso all'art. 11 della Costituzione, in base al quale l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le nazioni, promuovendo e favorendo le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Come chiaramente mostra anche il lessico utilizzato, il riferimento ideale era soprattutto a organizzazioni internazionali di dimensione mondiale, quali, in particolare, le Nazioni Unite.

Tuttavia, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la mancanza di ogni riferimento alla costruzione europea non è dovuta esclusivamente a ragioni cronologiche (al momento della scrittura di tale testo, le Comunità europee erano ancora di là da venire). Si tratta invece di una scelta consapevole del Costituente, che, infatti – senza poter ovviamente immaginare gli sviluppi che avrebbero caratterizzato l'integrazione comunitaria – s'interrogò sull'opportunità d'inserire un inciso relativo "all'unità dell'Europa". Ma decise di espungere ogni riferimento alla dimensione continentale, considerando questa troppo limitativa, rispetto all'ambito planetario, cui invece voleva fare riferimento⁴.

Per tali ragioni, almeno fino al novembre 2001, è stata soprattutto la Corte costituzionale – con una giurisprudenza non sempre costante, ma complessivamente univoca – ad allargare progressivamente le maglie del già richiamato art. 11, facendo di questa disposizione il varco attraverso cui sono entrati tutti i successivi passi del cammino d'integrazione comunitaria.

⁴ Ciò, però, senza alcuna volontà di precludere ulteriori possibili sviluppi di forme di integrazione continentale. Nella seduta dell'Assemblea Costituente del 24 marzo 1947 (durante la quale fu discusso e approvato l'attuale art.11, che era allora l'art. 4 del progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei Settantacinque), l'onorevole Bastianetto intervenne per proporre l'inserimento di un inciso sull'unità europea, in modo che l'articolo facesse riferimento alle "limitazioni di sovranità necessarie *alla unità dell'Europa* e a un ordinamento che assicuri, ecc.". In replica a tale proposta, Meuccio Ruini ricordò che la questione non era stata esaminata dalla Commissione dei Settantacinque, di cui era presidente, ma che egli, raccogliendo alcune impressioni, aveva compreso che l'emendamento proposto non avrebbe ricevuto l'unanimità dei voti. Così, pur assicurando che l'aspirazione all'unità europea rappresentava un principio "italianissimo" – avendo fra l'altro alcuni pensatori italiani messo in luce il fatto che per noi l'Europa è "una seconda patria" – sostenne che "in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini dell'Europa". E che, pertanto, "limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare all'organizzazione internazionale". Affermava inoltre che – il testo presentato dalla Commissione da lui presieduta e poi trasfuso nella nostra Carta – mentre "non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite e apre tutte le vie a organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli". Di fronte a tali precisazioni, l'emendamento fu ritirato (*Atti Assemblea costituente*, pag. 2433).

L'attenzione viene generalmente concentrata sulle pronunce con cui la Corte, attraverso un'ampia interpretazione dell'art. 11, ha permesso l'immediato recepimento nell'ordinamento interno del cosiddetto "diritto comunitario derivato", cioè "prodotto" sulla base dei trattati, scavalcando eventuali interventi di mediazione da parte degli organi interni e, addirittura, consentendo che le disposizioni prodotte in sede comunitaria possano imporsi su quelle interne contrastanti, anche se di rango costituzionale. Tutto ciò, come è noto, con l'unico limite dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana.

In questa sede, tuttavia, si vuole concentrare l'attenzione sui primi passi di tale cammino giurisprudenziale, attraverso i quali si era affermato che – sempre grazie all'art. 11 Cost. – le ratifiche dei trattati comunitari e delle loro successive modificazioni, potevano avvenire anche con legge ordinaria, senza quindi ricorrere ad alcuna revisione costituzionale⁵. Questo – come accennato – contrariamente a quanto avvenuto in altri Stati membri, dove le limitazioni di sovranità progressivamente introdotte nel corso del processo d'integrazione comunitaria, hanno richiesto la modifica delle rispettive disposizioni costituzionali, nonché, spesso, l'intervento diretto dei cittadini per ratificare i nuovi trattati.

Tali circostanze hanno consentito all'Italia di essere sempre in prima fila nel processo d'integrazione comunitaria, garantendole un'immagine di europeista inflessibile. Immagine che, fra l'altro, è stata particolarmente utile nel momento in cui si è effettuata la difficile rincorsa per l'ingresso nell'area dell'euro. Ciò, però, ha avuto il prezzo di tenere l'opinione pubblica sostanzialmente fuori da tale processo, se non attraverso un consenso tanto diffuso, quanto generico e non meditato. Per la stragrande mag-

⁵ Si veda, per tutte, la sentenza n. 14 del 1964. Secondo la Corte, l'art. 11 veniva in considerazione "per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria".

gioranza dei cittadini, essere europeisti ha rappresentato uno *slogan* che nessuno si sognava di contestare. Lo si accettava, senza doversi mai fermare a domandarsene il reale significato.

Un modo di procedere che, però, diventa sempre più difficile da accettare nel momento in cui – come accade già oggi, e com'è verosimile accadrà anche di più domani – le decisioni comunitarie, che si riflettono direttamente sulle situazioni interne, sono sempre di più e incidono in misura crescente su molteplici aspetti della vita di tutti i giorni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, più spazio all'ingresso nel nostro ordinamento delle disposizioni comunitarie

Se, per quanto si è detto, l'avvio della Convenzione e la conseguente possibilità di nuovi sviluppi nel processo d'integrazione comunitaria sono già ampiamente sufficienti a giustificare l'esigenza di adottare procedure di ratifica dei nuovi trattati più democraticamente partecipate, tale esigenza si mostra ancora più pressante, dopo le modifiche costituzionali approvate nel novembre 2001.

Attraverso esse, per la prima volta, l'ordinamento comunitario ha fatto il suo ingresso nella Costituzione, sancendo così anche la propria peculiarità rispetto al diritto internazionale "comune". E questo, nonostante il riferimento a esso sia stato inserito solamente nell'ambito della disciplina sui rapporti fra i diversi enti territoriali, che compongono la Repubblica, avendo la riforma inciso esclusivamente sul titolo V della parte seconda della Costituzione, dedicato appunto a regioni, province e comuni.

Tralasciando le altre norme facenti espresso riferimento all'Unione Europea⁶, per quello che qui interessa, la disposizione

⁶ Al riguardo, si deve però almeno ricordare che, nel ripartire la potestà legislativa fra i diversi livelli istituzionali, le nuove disposizioni hanno riservato alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti dello Stato stesso con l'Unione Europea, mentre hanno inserito fra le materie di legislazione concorrente i rapporti delle regioni con l'Unione. In quest'ultimo caso, dunque, spetta allo Stato solamente la determinazione dei principi fondamentali, essendo invece lasciato il resto alle regioni (art. 117, commi 2° e 3°, Cost.). Inoltre, le stesse disposizioni hanno previsto che le regioni e le province autonome, nelle materie

più significativa è sicuramente quella in base alla quale la potestà legislativa dello Stato e delle regioni deve essere esercitata, fra l'altro, "nel rispetto... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, comma 1).

Non si va molto lontano dal vero se si sostiene che il legislatore costituzionale non ha riflettuto a sufficienza sulle conseguenze di tale disposizione e, ancor prima, sul suo reale significato. E, probabilmente, neppure se si afferma che il successivo tentativo di correre ai ripari con interpretazioni restrittive (anche grazie alla legislazione di attuazione) o con il progetto di modificare le norme appena approvate, al di là dei soggetti che se ne fanno promotori, finisce per soddisfare un'esigenza sentita in misura non molto dissimile da maggioranza e opposizione.

Tuttavia, oggi quella disposizione è scritta nella nostra Carta fondamentale, con tutto il peso del suo significato. E in essa si può legittimamente scorgere un passo deciso verso una maggiore apertura nei confronti dell'ordinamento comunitario o, più in generale, di quello internazionale. Se interpretata in modo ampio, infatti, tale disposizione sembrerebbe vincolare il legislatore interno a una quantità sostanzialmente indefinita di fonti di produzione esterne, con una compressione della sovranità statale, che avrebbe pochi precedenti anche sul piano comparatistico.

Questo accentua ancor di più l'esigenza che i trattati comunitari – attraverso cui viene definito il funzionamento delle fonti di produzione delle norme che, grazie anche alle nuove disposizioni costituzionali, entreranno a far parte del nostro ordi-

di propria competenza, oltre a partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (la cosiddetta "fase ascendente"), provvedano anche "all'attuazione e all'esecuzione... degli atti dell'Unione Europea" ("fase discendente"). Ciò, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, alla quale è anche affidato il compito di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, comma 5°). Il tutto, peraltro, senza introdurre grandi novità rispetto alla prassi già instaurata sulla base della cosiddetta "legge La Pergola" (legge 9 marzo 1989, n. 86, modificata da ultimo con la legge n. 422/2000), che è stata sotto questo profilo sostanzialmente costituzionalizzata. Tale ultima disposizione deve essere letta anche in relazione al nuovo testo dell'art. 120 della Costituzione, in base al quale il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni, fra l'altro, "nel caso di mancato rispetto... della normativa comunitaria" (comma 2).

namento in modo quasi automatico – siano approvati attraverso procedure più garantite democraticamente. Insomma, se tale esigenza si faceva già sentire in modo chiaro prima del novembre scorso, oggi essa appare ancor meno eludibile.

Un referendum per recepire i nuovi trattati?

Come accennato, tale problema si pone sotto un duplice punto di vista: da un lato, quello della ratifica dei trattati che saranno approvati dalla prossima conferenza intergovernativa, in considerazione del loro rilievo, auspicabilmente del tutto peculiare. E, dall'altro, quello di una possibile revisione costituzionale che preveda, per il futuro, procedure particolari – diverse da quelle contenute nell'art. 80 Cost. – per la ratifica dei trattati che comunque comportino limitazioni alla sovranità dello Stato, secondo la formulazione del più volte richiamato art. 11 della Costituzione.

Il primo punto di vista ha trovato espressione soprattutto nelle proposte di chi ha voluto immaginare un *referendum* per approvare i nuovi trattati, a conclusione dei lavori della conferenza intergovernativa (in questa sede, non ci si soffermerà invece sulle diverse ipotesi – seppure autorevolmente prospettate – di coinvolgimento dei parlamenti nazionali durante la fase di elaborazione dei nuovi trattati, nonostante se ne condividano, se non altro, l'impostazione e le finalità). Questo, con due ipotesi alternative: quella di un *referendum* nazionale, da inserire nell'*iter* dell'autorizzazione alla ratifica del trattato; e quella di una consultazione referendaria continentale, che – nella medesima fase – veda votare contemporaneamente tutti i cittadini degli Stati membri e che, soprattutto, preveda il computo dei suffragi non all'interno dei singoli Stati, ma a livello europeo. Cioè, ad esempio, se anche in un singolo paese non si dovesse raggiungere la maggioranza dei consensi, il trattato potrebbe entrare in vigore pure in quel medesimo paese, in virtù della maggioranza eventualmente raggiunta a livello continentale.

Appare evidente come quest'ultima ipotesi – per quanto suggestiva dal punto di vista del coinvolgimento dei cittadini eu-

ropei – sia estremamente problematica con riferimento alla sua realizzazione pratica. A renderla particolarmente ardua, più che le difficoltà legate al fatto di mettere d'accordo e vincolare tutti gli Stati su un'identica procedura di ratifica, è il fatto che, attraverso essa, i cittadini di un paese, eventualmente contrari al nuovo trattato, si vedrebbero imporre i suoi contenuti solamente in virtù del fatto che un altro Stato lo desidera. Inoltre, prima ancora di porsi gli infiniti interrogativi e problemi che sorgerebbero per la definizione di una simile procedura (a cominciare dal modo di computare i voti degli elettori e dalle conseguenze che questo avrebbe nei rapporti fra Stati con maggiore o minore popolazione), tale consultazione mancherebbe di un presupposto fondamentale: un *demos* europeo, capace come tale di esprimere la propria volontà attraverso un *referendum*. Elemento, questo, che è ancora difficile individuare nel panorama attuale.

L'altra ipotesi, quella della consultazione referendaria nazionale, che l'Italia potrebbe scegliere d'introdurre attraverso una decisione autonoma, sarebbe sicuramente di più facile realizzazione, pur implicando la messa in moto di procedure tutt'altro che semplici. Infatti, sarebbe necessario passare comunque attraverso una legge costituzionale che la preveda, fissando le modalità del suo svolgimento e stabilendo il significato da attribuire al voto, analogamente a quanto accaduto nel 1989 con il “*referendum* di indirizzo” sul conferimento al Parlamento europeo del mandato di redigere un progetto di Costituzione⁷.

Al di là di tali considerazioni, e prima ancora di interrogarsi sulle tante variabili procedurali che potrebbero incidere, anche in misura rilevante, sull'esito dello stesso (a cominciare dall'eventuale previsione di un *quorum* minimo di partecipazione per dare valore alla consultazione), occorre però dire fin da subito che il voto referendario, di per sé, non sarebbe sufficiente a garantire al processo di revisione dei trattati quel di più di democraticità di cui ha bisogno.

Se, infatti, ai cittadini venisse riservato solo il potere di intervenire alla fine del procedimento, mettendoli di fronte a un testo già completo in tutti i suoi elementi e, così, offrendo loro

⁷ Indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2.

un secco “prendere o lasciare”, la consultazione avrebbe di per sé un valore abbastanza limitato. La scelta di accettare o respingere in blocco un intero progetto di revisione dei trattati, lascia infatti pochi margini all’effettiva libertà di determinazione dei singoli, finendo per spostare l’oggetto reale della consultazione verso valutazioni estranee all’oggetto della stessa, quali il favore o il disfavore nei confronti dei proponenti. In pratica, gli elettori rischierebbero di schierarsi non tanto in ragione della loro opinione riguardo a questa o quella scelta istituzionale (vista l’impossibilità di scindere il giudizio su una da quello sulle altre), ma a favore o contro le forze politiche o gli esponenti politici schierati per il sì o per il no, con un conseguente scivolamento del *referendum* verso derive plebiscitarie.

Perché la consultazione popolare possa aver significato, è allora necessario che i cittadini siano resi partecipi del processo di elaborazione delle nuove regole fin dall’inizio, applicando e ampliando tutti i meccanismi già previsti dalla dichiarazione di Laeken⁸ per coinvolgere le organizzazioni della società civile, nonché trovando il modo di farvi partecipare tutte le istituzioni rappresentative, anche a livello locale. Insomma, è necessario coinvolgere l’opinione pubblica durante l’elaborazione della Carta, spingendola a un confronto serio e meditato. Solo se questo accadrà, il voto dei cittadini – nella fase di ratifica del trattato – potrà rappresentare un momento di crescita democratica. Solo se questo sarà possibile, la consultazione popolare vedrà partecipare elettori che, proprio con quell’atto, potranno sentirsi, almeno in parte, cittadini europei.

Necessaria maggiore democraticità anche per le future modifiche dei trattati

Come detto, però, la Convenzione potrebbe essere soprattutto l’occasione per ripensare le procedure di ratifica dei trattati, anche con riguardo ai possibili futuri impegni internazio-

⁸ Per la dichiarazione cfr. in questo stesso testo nota 1, p. 21.

nali, che comportino limitazioni della sovranità statale. Insomma invece di creare una procedura da utilizzare *una tantum*, in occasione della ratifica delle prossime modifiche, dei testi fondamentali dell'Unione Europea si potrebbe studiare una revisione della Costituzione da applicare non solo in quest'occasione, ma anche in casi analoghi del futuro.

In questo modo, pur ricorrendo alle procedure comunque indispensabili per convocare l'eventuale *referendum* sui risultati del processo di modifica aperto dalla Convenzione (per il quale – come accennato – sarebbe necessaria l'approvazione di una legge costituzionale), si eviterebbe di limitarsi a un intervento episodico (per sua natura problematico), indirizzandosi invece su una riforma a carattere permanente. Si avrebbe così la possibilità di porre fine all'anomalia, consistente nell'utilizzo di disposizioni nate con altri scopi, al fine di accettare i successivi avanzamenti e le progressive ingerenze del diritto comunitario nei confronti di quello interno.

Probabilmente, anche al fine di renderla più armonica rispetto alle altre disposizioni costituzionali, questa riforma non dovrebbe limitarsi a prevedere l'intervento diretto dei cittadini tramite un *referendum*. Infatti, sarebbe più coerente con il quadro istituzionale disegnato dal Costituente pensare a una disposizione che, al fine di ratificare i trattati che comportano limitazioni alla sovranità (per ragioni di sintesi, si continua a utilizzare il lessico dell'art. 11, senza preoccuparsi del delicatissimo problema di definirne con precisione i contenuti), preveda un preventivo intervento del Parlamento, lasciando solo come eventuale quello diretto dei cittadini.

Ad esempio, riprendendo in parte quella che era stata una proposta della Commissione bicamerale per le riforme, nel corso della XIII legislatura⁹, si potrebbe stabilire che i trattati che comportino limitazioni di sovranità nell'accezione di cui all'art. 11, debbano essere approvati, invece che con la procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 80 Cost., con una legge votata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, stabilendo altresì che la legge medesima sia sottoposta a *referendum* nel

⁹ Si veda in particolare l'A.C. 3931 e l'A.S.: 2583-A, all'art. 114.

caso in cui – per continuare nell’esempio – entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano richiesta un quinto dei componenti di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali¹⁰. In caso di mancata approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, la legge non potrebbe essere promulgata¹¹.

Ovviamente, le soglie numeriche e i *quorum* potrebbero essere modulati anche in modo diverso, ferma restando l’opportunità di evitare che l’intervento dei cittadini tramite *referendum* risulti comunque necessario, anche nel caso di approvazione del Parlamento a larghissima maggioranza. Tale soluzione, infatti, rischierebbe implicitamente di delegittimare il voto parlamentare e, così, la sua capacità di rispecchiare le volontà dei cittadini, almeno quando assume decisioni con il consenso di larga parte delle forze politiche che ne fanno parte (superando quindi i confini della maggioranza di governo)¹².

Maggiore partecipazione nelle decisioni sull’Unione: un rischio da correre

Non vi è alcun dubbio sul fatto che seguire procedure più partecipate, prevedendo in particolare il raggiungimento di maggioranze qualificate in Parlamento e/o il voto diretto dei cit-

¹⁰ Il già richiamato art. 114 dei progetti di legge A.C. 3931 e l’A.S.: 2583-A, prevedeva invece che a chiedere lo svolgimento della consultazione popolare fossero almeno un terzo (invece che un quinto) dei componenti di una Camera oppure ottocentomila (invece che cinquecentomila) elettori.

¹¹ Si tratterebbe sostanzialmente di utilizzare per la ratifica di tali trattati la procedura prevista per la seconda lettura delle leggi costituzionali, evitando, rispetto a queste, il primo passaggio parlamentare. Per praticità, si riporta il testo dell’art. 138, Cost.: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

¹² Prevede invece necessariamente lo svolgimento del *referendum* una

tadini sul prossimo trattato¹³ – come sui successivi – possa comportare ritardi e difficoltà nel processo d'integrazione comunitaria. È infatti chiaro che tali procedure, oltre a richiedere tempi più lunghi per la loro approvazione e successiva applicazione, implicano anche il rischio di una brusca battuta d'arresto, potendo ovviamente comportare la bocciatura da parte degli elettori delle regole sottoposte al loro voto.

Non solo: il fatto di dover sottoporre al giudizio popolare (diretto o indiretto) i trattati, potrebbe portare a un ammorbidimento di quelle disposizioni, che impongano ai paesi membri scelte onerose per gli stessi cittadini, almeno sul breve termine. Al fine di scongiurare il rischio di sonore bocciature, non è infatti irrealistico immaginare che gli estensori dei trattati, sapendo che gli stessi dovranno superare il vaglio popolare, ne attenuino in alcuni casi il rigore. La maggior democratizzazione delle procedure potrebbe quindi far venir meno alcuni dei vincoli esterni che, soprattutto in materia economico-finanziaria, hanno consentito (almeno fino a ieri) l'adozione di comportamenti "virtuosi", i quali difficilmente sarebbero stati seguiti senza tale spinta esterna. Insomma, un ribilanciamento dei poteri di scel-

proposta attualmente in discussione alla Camera (A.C. 2218), che mira ad aggiungere i seguenti commi all'art. 11 Cost. vigente: "L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione Europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e sono sottoposte a *referendum* popolare. Il *referendum* non è valido se a esso non partecipa la maggioranza degli aventi diritto".

¹³ Si tralascia, in questa sede, ogni considerazione sulle profonde influenze che potrebbe avere una diversa collocazione temporale dell'intervento dei cittadini, rispetto alle singole fasi del procedimento di approvazione in sede comunitaria, modificando così anche il valore da attribuire al voto: non è infatti difficile intuire la differenza che intercorre fra l'ipotesi di chiamare i cittadini alle urne prima che un progetto definitivo sia approvato (dando così ai soggetti che partecipano al *referendum* la possibilità di influenzarne in qualche misura i contenuti anche con riferimento a singole disposizioni, eventualmente sulla base di una molteplicità di quesiti); e quella di indire il *referendum* dopo che sia stato già votato un testo, mettendo quindi gli elettori nella difficile scelta di "prendere o lasciare" tutto in blocco.

ta verso sedi e soggetti, dotati di una maggiore legittimazione democratica e verso procedure caratterizzate da un'accresciuta trasparenza, potrebbe influire sulle scelte stesse, rendendole più influenzabili dalle esigenze di breve periodo e dai cicli elettorali, come è in parte avvenuto e sta avvenendo, dopo gli attentati alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001.

Tuttavia, nonostante tali considerazioni, per le ragioni che si sono sopra richiamate, anche chi vuole che il processo d'integrazione comunitaria prosegua e si rafforzi non può sottrarsi al dovere di correre questi rischi.

Ciò non tanto (o non solo) per una scelta di valore, per la convinzione – assolutamente condivisibile – che in un sistema democratico non è accettabile che alcune scelte del rilievo di quelle in argomento vengano sottratte dal circuito democratico o, almeno, collegate a esso da legami troppo deboli. Ma soprattutto perché – su un piano puramente fattuale, come anche insegnano gli avvenimenti recenti – il futuro stesso dell'Unione appare sempre più legato alla capacità di compiere tale salto verso nuove forme di legittimazione.

D'altronde, tale legittimazione non può che partire dal modo in cui vengono approvate e accettate all'interno di ogni singolo Paese le regole comunitarie. La capacità dell'Unione di continuare a operare, rafforzandosi anche in vista dell'allargamento, passa quindi attraverso una sua maggiore legittimazione democratica. Insomma: è sempre più evidente che o l'Unione sarà più democratica, o non sarà.

Solo nel caso in cui, anche sulla spinta della Convenzione, l'Italia riuscirà a garantire una maggiore democraticità delle procedure di ratifica dei trattati, sarà possibile realizzare un più maturo dibattito politico sull'Unione e sulle sue possibili prospettive, superando atteggiamenti preconcepiuti e facili schematismi. Solo così, sarà possibile porre le basi per il costituirsi di un autentico sistema politico europeo, la cui esistenza costituisce il presupposto ineludibile per la nascita e il rafforzamento di un'Unione più forte e legittimata. Solo muovendo da tali presupposti, sarà finalmente possibile abbandonare la logica tutta rivolta all'interno dei singoli Stati, con cui si continua a rapportarsi con l'Unione. Così, sarà possibile cominciare a dividersi,

con riguardo alle questioni comunitarie, non più esclusivamente *fra* gli Stati, ma anche e sempre di più *negli* Stati, cioè all'interno di ciascuno di essi, trasversalmente rispetto ai confini nazionali. Solo così, finalmente, sarà possibile cominciare a sentirsi – per quanto ciò sia realisticamente possibile – anche cittadini europei.

È evidente che, prima di arrivare a tali traguardi, il cammino da fare è ancora lungo: mentre è infatti certo che si incontreranno ostacoli e difficoltà, ancora non si sa a quali approdi sarà possibile arrivare. Ciò, però, lungi dal distogliere dal tentativo di affrontare tale sfida, deve spingere a cimentarvisi con più forza e determinazione, con la convinzione che questa rappresenta l'unica via per andare avanti, per migliorare e far crescere il grado di democraticità complessiva del sistema. E, quindi, per difendere e rafforzare la libertà di ciascuno e di tutti noi.

Rubbettino

La Convenzione: un primo bilancio

di Francesco Tufarelli

Qual è diventato il ruolo della Convenzione a pochi mesi dal suo lancio e quale potrà essere il suo impatto sulla futura struttura dell'Europa? Qual è l'effettivo peso dei rappresentanti dei paesi dell'allargamento? Quale quello dei rappresentanti della Commissione? La Convenzione, oggi, sembra una scommessa. Ma sarà solo dopo la conferenza intergovernativa – la quale, presumibilmente verso la fine del prossimo anno, dovrà definire i fondamenti della nuova Europa – che capiremo se essa sarà stata vinta o persa.

Dopo appena quattro riunioni della Convenzione europea, il presente contributo¹ mira a porre alcuni quesiti, e a fornire prime sommarie linee interpretative, in ordine alla natura, alle funzioni e ai poteri di uno strumento unico nel suo genere e a oggi isolato nella storia giuridica europea. Mentre infatti entrano nel vivo i lavori, e si sono parzialmente esauriti i fasti dell'apertura, l'interrogativo ritorna al tentativo di definire il particolare consesso di Bruxelles – e come al solito accade in questi casi – nella difficoltà di fornire definizioni in positivo, si cerca di restringere il campo con alcune considerazioni in negativo.

La Convenzione europea non è un Parlamento. L'Europa ha già un suo Parlamento regolarmente votato dagli elettori e rinnovato non più di tre anni fa. Al riguardo si vogliono qui risparmiare al lettore le polemiche – articolate e a tratti anche ben

¹ Per una precisa scelta editoriale il testo del presente volume è accompagnato e sostenuto da poche note bibliografiche ed esplicative. L'impossibilità per chi si occupa di diritto di scrivere articoli con poche note, ha consigliato l'autore a non apporne alcuna.

argomentate – sollevate da chi ritiene assolutamente illegittima la coesistenza temporale delle due assemblee.

La Convenzione europea non è un'assemblea costituente o almeno non lo è nel tradizionale significato che questa proposizione ha assunto nelle democrazie europee. Non ne ha la composizione, non è stata eletta, non ne ha i poteri, anche se forse politicamente ne ha l'ambizione.

Sulla parola “politicamente” si appunta in realtà gran parte della discussione. Molto spesso infatti il diritto comunitario si è incrociato con la politica, legandosi in un'indistinta miscela, nella quale quasi mai è stato possibile individuare separatamente gli elementi. Dunque “l'esperimento Convenzione”, voluto e auspicato sia a Laeken che a Nizza, prima ancora di produrre i suoi frutti, si trova a fare i conti con la sua natura.

Compongono questa strana assemblea membri provenienti dai parlamenti e dai governi nazionali (ivi compresi quelli dei paesi candidati all'adesione), componenti della Commissione e deputati europei – un esercito di oltre cento persone – assistite da altrettanti supplenti e integrato da componenti, con soli poteri consultivi, provenienti dal Comitato delle Regioni e dal Comitato economico e sociale.

Una tale “fantasiosa” composizione autorizza, com'è evidente, le più ardite costruzioni giuridiche, ma soprattutto non si può sottrarre ai tentativi di “cannibalizzazione”, provenienti dalle diverse istituzioni europee e nazionali componenti l'assise. E non vi è, per questa volta, neanche la possibilità che il criterio quantitativo prevalga sugli altri.

Sarebbe in verità ingenuo, oltre che logicamente irrealistico e giuridicamente scorretto, ritenere che la partecipazione cospicua di parlamentari faccia spostare l'ago della bilancia verso il potere legislativo. E in realtà, ove ce ne fosse stato bisogno, una lezione è stata impartita a tutti – membri della Convenzione e Osservatori – già nelle prime riunioni, durante le quali aleggiava un fantasma nella sala, ovvero l'ipotesi – sempre più concreta – di una proposta formulata dalla Commissione europea.

Sono solo due i membri della Convenzione che provengono dalle fila della Commissione, due su centodieci, e nonostante questo, è perfettamente palpabile in ogni parola, in ogni in-

tervento, la fortissima influenza che quest'ultima esercita sui lavori dell'autorevole consesso.

Nella prima riunione di giugno 2002 la puntualizzazione del Vicepresidente G. Amato – tesa a ricondurre nei tempi stabiliti l'intervento del membro della Commissione, citando “La fattoria degli animali” di Orwell – ben lungi dal ridimensionarne il ruolo, non ha fatto altro che evidenziare il problema.

Diversi anni fa il capo ufficio stampa di un noto politico, di fronte alle intemperanze di questi, ansioso di smentire notizie false, ebbe modo di sostenere: “una notizia smentita è una notizia data due volte”. Il continuo tentativo, operato da alcuni, di attenuare o, peggio ancora, di smentire l'attuale strapotere della Commissione contribuisce, a diritto costante, solo ad accrescere ancor più il conflitto fra poteri, non raggiungendo nessun altro apprezzabile risultato.

Al netto dell'effettivo ruolo della Commissione – di cui chi si occupa di diritto comunitario conosce realtà e omissioni, vizi e virtù – un'altra interessante partita si svolge nel rapporto fra rappresentanti del Parlamento e quelli dei governi nazionali. Infatti, la peculiare scelta di provvedere alla selezione dei membri della Convenzione fra parlamentari di maggioranza e opposizione dei diversi Stati membri e candidati, dà luogo, in diverse occasioni, a divertenti spaccati di dialettica nazionale, che trovano nel palcoscenico comunitario motivazioni e significati che talora in patria non hanno.

La ribalta della Convenzione fornisce così a situazioni fino a oggi semiconosciute una visibilità di respiro europeo. Scendendo maggiormente nello specifico, appare legittimo, ancorché ingenuo, il tentativo dei parlamentari nazionali ed europei, occasionalmente a fianco, di tentare l'assimilazione della Convenzione europea a un Parlamento. È opportuno notare che in questa particolarissima battaglia si sovrappongono elementi differenti: psicologici, giuridici, politici. Alla presenza nelle sale del Parlamento europeo e alla forza dei numeri, si unisce la legittima aspirazione dei rappresentanti del popolo di veder riconosciuto in Europa il loro ruolo, così come questo avviene negli Stati nazionali.

Al riguardo è importante notare l'esiguo tempo destinato dalla Convenzione stessa al dibattito sul ruolo dei Parlamenti

nazionali, appena novanta minuti in una delle due sedute di giugno.

Un altro terreno di scontro e d'incontro si rinviene nella diversa interpretazione che della Convenzione forniscono i Quindici, da una parte, e i paesi candidati dall'altra. Se infatti l'invito esteso ai paesi candidati costituisce un *unicum* nella storia della Comunità europea, tuttavia il particolare regolamento della Convenzione stabilisce una serie di vantaggi a favore dei paesi già appartenenti all'Unione, che si concretizzano, ad esempio, nella possibilità – in caso di accordo unanime – di escludere i paesi candidati dalla facoltà di influire sulle scelte.

Si tratta chiaramente di un caso da manuale, ma è comunque il segnale di uno stato d'animo e indica quanta strada resti ancora da percorrere. Con una buona dose di fantasia, e consci di abusare delle categorie del diritto, potremmo dire che ci troviamo di fronte ad un'anomala "maggioranza di blocco".

Altro punto su cui è facile rinvenire una certa tensione è quello riguardante i tempi di svolgimento della Convenzione. Se da una parte, infatti, la data di fine lavori è fissata per il marzo 2003, dall'altra, già nella prima riunione, il Presidente V. Giscard d'Estaing, pur auspicando il rispetto dei tempi, ha avuto modo di dichiarare che nessun elemento del dibattito e nessun contributo saranno sacrificati alla necessità del rispetto dei tempi.

Una dichiarazione di principio che certamente non rassicura sull'osservanza delle scadenze previste. Se è vero che storicamente in tutte le Assemblee costituenti le decisioni conclusive sono state adottate solo negli ultimi mesi del mandato, è pur vero che la Convenzione europea, per sua particolare natura, si trova nella necessità di dover concludere i suoi lavori in tempi piuttosto ristretti, pena il tradimento della sua missione.

L'aver quindi adottato lo strumento Convenzione non è stato posto in alternativa allo svolgimento della conferenza intergovernativa (qui di seguito "CIG") – unica vera sede titolare della firma dei trattati – bensì la Convenzione assume la natura di strumento propedeutico allo svolgimento della CIG, avendo come vantaggio rispetto a quest'ultima la pubblicità di tutti i suoi atti e un più completo confronto con la società civile dei paesi europei.

A parte la scommessa formulata sull'assolvimento dei compiti della Convenzione, il massimo risultato che si potrà chiedere – a questa nuova e anomala procedura di avvicinamento alla stipula di nuovi trattati – è una contrazione dei tempi necessari allo svolgimento della CIG.

Non possiamo infatti chiedere a un'assemblea, composta come sopra descritto, di partorire direttamente un testo assimilabile a un trattato, né le categorie giuridiche attualmente in nostro possesso ce lo consentirebbero. È tuttavia possibile chiedere, e sarebbe di per sé già un grande risultato, che la Convenzione partorisca una proposta unitaria e sufficientemente precisa da indirizzare, perché solo di indirizzo si può parlare, una CIG dai tempi inusitatamente brevi.

In tutti i casi i rischi dell'operazione – comunque contraddistinta da condizionali – sono molteplici, anche considerando i diversificati interessi degli attori nazionali. Se infatti, una parte dei paesi partecipanti tende inevitabilmente a “stringere i tempi”, per evitare lo svolgimento della CIG nel corso dell'ingorgo istituzionale del 2004; altri paesi considerano invece vitale che i nuovi trattati vengano stipulati solo dopo la prima fase dell'allargamento.

È fin troppo evidente che la seconda soluzione priverebbe totalmente di valore, anche politico, gli eventuali apprezzabili risultati raggiunti dalla Convenzione. Problema analogo si porrebbe qualora detti risultati, seppur raggiunti nei tempi stabiliti, dovessero essere lasciati “riposare” per un periodo eccedente i tre mesi.

In vero risulta difficile – politicamente prima ancora che giuridicamente – chiedere ai paesi candidati di accettare un nuovo trattato, pochi mesi prima del loro formale ingresso nell'Unione e d'altra parte non appare credibile, che i soci fondatori possano attendere un tempo così lungo per “metter mano” ai trattati.

Un altro interessante tema di discussione riguarda i rapporti fra gli organi dell'Assemblea stessa. Se infatti, solo poche e lievi contestazioni si sono levate rispetto alle procedure di nomina del Presidente e dei Vicepresidenti, adottate direttamente dal Consiglio europeo, molto più dialettico si è dimostrato il con-

fronto sul *Presidium*, le sue funzioni e i suoi poteri. In realtà alcune critiche si sono andate ad appuntare financo sulla posizione logistica dei membri di tale organo, lontani e sopraelevati rispetto al resto dell'Assemblea. Si è trattato chiaramente solo di una provocazione, che fornisce però una limpida immagine del clima in aula.

Pare tuttavia, che – dopo alcune riunioni e soprattutto dopo l'integrazione di un membro nel *Presidium*, come rappresentante dei paesi candidati – le polemiche si siano attenuate e anche la scelta di affidare il coordinamento dei gruppi di lavoro ai soli membri del *Presidium*, non ha registrato le temute reazioni negative.

È in parte la storia di tutti gli strumenti del diritto comunitario, i quali guadagnano i loro gradi più sul terreno della consuetudine, che su quello delle nobili origini. Come recitano diversi brocardi romani la ripetizione nel tempo e la convinzione che una cosa risponda a diritto, è spesso più forte della sua stessa natura giuridica.

È sufficiente al riguardo ricordare come per anni si sia utilizzato, per trasporre in Italia le decisioni in materia economica di Bruxelles, l'incolpevole previsione dell'articolo 11 della Costituzione che, senza tema di smentita, aveva nelle intenzioni dei costituenti ben altra missione.

Non volendo dunque esprimere in anticipo considerazioni riguardo i risultati dell'attività convenzionale – né porre limiti alla fantasia di quanti a questo lavoro si stanno dedicando – non si può fare a meno di notare che la variegata composizione dell'organo, se da una parte si presenta come un elemento spurio nell'ordinamento giuridico, dall'altra costituisce l'unica possibile sintesi di diverse istanze e sensibilità, ivi comprese quelle recentemente espresse dai giovani nella convenzione a loro riservata (9-11 luglio) e dalla società civile nell'audizione del 24-25 giugno.

In considerazione di quanto esposto, appaiono fatui e privi di un riscontro concreto gli esercizi giuridici di chi si propone di affidare i lavori della Convenzione ai Parlamenti nazionali o peggio a un *referendum* europeo. Non pare possibile a oggi, senza entrare nel merito, ipotizzare un qualcosa che non esiste, soluzioni di cui ancora non si scorgono i contorni, preziose intuizio-

ni ancora ermeticamente chiuse nei tre minuti destinati a ciascun membro della Convenzione per esprimere il proprio parere.

La Convenzione è una cosciente scelta di libertà operata da parte di chi questo dibattito ha proposto. A imprigionare gli eventuali, e si badi bene eventuali, risultati della Convenzione in rigide regole penserà la CIG, e ai risultati di questa dovrà essere eventualmente destinata la sorte del voto popolare, magari proprio nel corso di quelle elezioni del giugno 2004, che sanciranno l'alba della nuova Europa.

La Convenzione, dunque, è come una scelta di dibattito aperto, di partecipazione della società civile e di tutti coloro che dalle anguste sale della CIG sono da sempre tenuti fuori. Forse non ha dunque senso interrogarsi sul valore giuridico di un organo, che ha prevalente valore politico e la cui virtù sarà misurata esclusivamente sui risultati che riuscirà a ottenere.

La CIG quand'anche non riesca a raggiungere apprezzabili risultati, è sempre la conferenza intergovernativa, momento di incontro e di scontro dei governi nazionali. La Convenzione, invece, è una scommessa e le scommesse o si vincono o si perdono.

L'attenzione sarà semmai da rivolgere agli attori e ai lavori della successiva CIG, qualora non dovessero tenere nella dovuta considerazione le eventuali coerenti indicazioni della Convenzione.

Esaurita dunque la parentesi convenzionale, lo sforzo dei governi nazionali dovrà essere univoco nella direzione di considerare e interpretare gli elementi di unità e di divisione emersi dai lavori della Convenzione traducendoli in trattati.

Tali brevi considerazioni, che costituirebbero uno scandalo in ogni dibattito nazionale, non possono ancora costituirlo in una comunità europea che non dispone né di una gerarchia delle fonti definita, né di precisi cataloghi di competenze, né di definite e neppure chiare procedure di voto.

Alla Convenzione spetta il difficile compito di trasformare l'Europa dei governi nazionali nell'Europa dei cittadini europei. Solo dopo, le rigide categorie del diritto verranno applicate al risultato di questa scelta. La Convenzione dunque, promossa sul campo della politica e difficilmente valutabile su quello del diritto, è rimandata a marzo per la valutazione dei risultati.

Rubbettino

II

REGOLE O COMPETIZIONE?

Rubbettino

Rubbettino

La Convenzione europea e i problemi dell'informazione

di Maria Pia Caruso

I lavori relativi alla Convenzione impongono una riflessione sull'architettura istituzionale, sulla definizione delle competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri. In tale contesto regolamentare, si analizzano le connessioni logiche e istituzionali relative al ruolo delle Autorità nazionali, con specifico riferimento al settore delle comunicazioni (comprensivo delle telecomunicazioni, audiovisivo, editoria inclusa quella multimediale, sistemi e servizi informatici). La regolamentazione comunitaria pone l'accento sull'assoluta importanza che riveste per la società civile l'accesso a infrastrutture di comunicazione e a un'ampia gamma di servizi. Tale quadro di riferimento pone al Regolatore nazionale, tra l'altro, l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dell'innovazione tecnologica attraverso la definizione di meccanismi competitivi volti alla creazione di reti di accesso a larga banda e di offerta di servizi e contenuti su differenti piattaforme tecnologiche. Le Autorità nazionali di regolamentazione sono quindi chiamate ad accompagnare il processo di liberalizzazione, favorendo lo sviluppo sul mercato delle comunicazioni di una pluralità di soggetti. Tale azione deve necessariamente essere coerente con il contesto regolamentare europeo, che tende a essere sempre più integrato e armonizzato.

“Il futuro dell'Europa va costruito dal basso per i cittadini e con i cittadini”. Il Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, ha individuato in questo concetto il cardine su cui vanno articolati i lavori della Convenzione¹ e in tal senso ha associato a quei lavori anche un'intensa attività di consultazione, un grande Foro sociale formato da esperti, politici, “addetti ai

¹ Per il discorso inaugurale di R. Prodi cfr. nota 4, p. 23.

lavori” e cittadini; al fine di garantire una maggiore apertura nell’elaborazione delle politiche comunitarie, nonché una più ampia partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla loro definizione.

Il nucleo centrale dei problemi, cui la Convenzione è chiamata a rispondere, è rappresentato dalla definizione delle competenze dell’Unione Europea e degli Stati membri; definizione della linea di confine, nell’architettura istituzionale, tra competenze, oltre quelle condivise da entrambi²; dell’individuazione del livello più efficace per l’esercizio delle competenze, anche con riferimento all’applicazione del principio di sussidiarietà; della divisione delle competenze, (autonomia, responsabilità e grado di indipendenza) tra Autorità nazionali indipendenti e organismi comunitari (Commissione europea).

In vari ambienti istituzionali, anche a livello internazionale, tali questioni sono state recentemente oggetto di dibattito politico e discussione a seguito di talune critiche, secondo le quali non esisterebbe una delimitazione sufficientemente precisa, ma piuttosto linee di sviluppo dinamiche e flessibili.

Da ciò una tendenza dell’Unione a legiferare in settori in cui non avrebbe competenza o in maniera troppo dettagliata; a ciò va aggiunto che il cittadino europeo non comprende le modalità di ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri e non è in grado di percepire e valutare le differenze tra l’azione dell’Unione e quella degli Stati membri.

In un quadro di regole “trasparenti”, è necessario piuttosto individuare la “migliore” ripartizione: considerando le aspettative e i bisogni dei cittadini come elemento centrale e qualificante.

Le posizioni iniziali degli stati nazionali appaiono le più articolate: da quelle conservative (stretta cooperazione tra Stati-guida), a quelle che auspicano il massimo del pluralismo, a quel-

² *“Chi fa cosa in Europa?”*. È stata una delle questioni chiave poste nel discorso introduttivo dal Presidente Valéry Giscard d’Estaing sul futuro dell’Europa, tenuto il 28 febbraio scorso, a Bruxelles, durante la sessione inaugurale di apertura dei lavori sulla Convenzione europea (per il discorso cfr. in rete: www.european-convention.eu.int/docs/speeches/8.pdf, p. 9).

le minimaliste volte a sostenere le prerogative degli Stati-nazioni. Tuttavia, è da registrare un bisogno “forte”, proveniente dalla società civile, di partecipare e incidere direttamente sul processo “unificante”, aderendo a un sistema di valori comuni.

Attualmente il sistema di delimitazione tra le competenze dell’Unione Europea e degli Stati membri viene di norma classificata³ come segue:

- *competenze legislative*⁴. A loro volta suddivise in tre tipologie: *esclusive, concorrenti* (o condivise) e *complementari*;
- *competenze non legislative o esecutive*. Dal punto di vista strettamente giuridico – nel sistema del trattato – come regola generale, l’attuazione e l’applicazione delle norme legislative (norme di “terzo livello”) competono agli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, nel rispetto dei trattati e sotto il controllo di: Commissione, organi giurisdizionali nazionali e Corte di Giustizia. Il Consiglio e la Commissione esercitano tali competenze solo a titolo sussidiario. Anche l’adozione di misure di applicazione amministrativa, materiale e di bilancio degli atti comunitari (norme di “quarto livello”) spetta agli Stati membri. Tuttavia, la Comunità può intervenire nell’attuazione amministrativa degli atti comunitari, quando il trattato o il legislatore comunitario le conferiscano tale competenza (ad esempio concorrenza, gestione di taluni programmi comunitari, ecc.);
- *controllo della delimitazione delle competenze*. Attualmente ci sono due tipi di controllo del rispetto della delimitazione delle competenze e del principio di sussidiarietà: il controllo *politico* e il controllo *giurisdizionale*.

Le ipotesi di nuove classificazioni dei compiti dell’Unione sono attualmente oggetto di analisi e approfondimento a vari li-

³ Cfr. Nota del *Praesidium* alla Convenzione, avente a oggetto “Descrizione del sistema attuale di delimitazione delle competenze tra Unione Europea e gli Stati membri”, CONV 17/02 del 28 marzo 2002 (in rete: www.register.consilium.eu.int/pdf/it/02/cv00/00017i2.pdf).

⁴ Per competenze legislative si intende l’adozione di testi legislativi o la creazione di obblighi giuridici da parte delle Istituzioni (cd. norme di “secondo livello”, “diritto derivato”) sulla base diretta di trattati (cd. norme di “primo livello”, “diritto primario”).

velli, pur nella consapevolezza della necessità di una molteplicità di strumenti coordinati. In particolare, si evidenzia la seguente nuova articolazione⁵:

- *compiti esclusivi*: quali moneta e relazioni commerciali esterne; bilancio dell'UE e (forse) politica estera;
- *compiti condivisi*: le libertà del mercato interno (libera circolazione di persone, capitali, merci e servizi), le politiche cd. di “fiancheggiamento”, quali trasporti, ambiente, ricerca, difesa e sicurezza interna;
- *compiti supplementari*: aventi funzioni integrative delle azioni degli Stati membri (educazione, cultura, sport e turismo, ecc.);
- *compiti di coordinamento interno*: svolti dal Consiglio, non di carattere legislativo.

Tutti i restanti poteri, non esplicitamente elencati, sarebbero riservati agli Stati membri.

Un criterio di orientamento possibile nell'individuazione delle competenze dell'Unione potrebbe essere quello d'intervenire in maniera mirata, laddove emergano specifiche esigenze nonché chiare richieste dall'opinione pubblica.

Con riferimento alla complessa architettura istituzionale – si consideri anche le cosiddette “autorità nazionali indipendenti” (definite *National Regulatory Authorities*, in sigla *NRA*) e le relative interdipendenze sia a livello nazionale (tipicamente con l'esecutivo, in Italia tra i Ministeri delle Comunicazioni, dell'Innovazione e Tecnologie⁶ e delle Infrastrutture e dei Trasporti) che a livello europeo (l'istituendo gruppo di regolatori europei deciso dalla Commissione) – il contesto regolamentare e istituzionale assume delle ulteriori articolazioni a diversi livelli decisionali. Tale complessità rende necessaria una semplificazione

⁵ Cfr. S. Micossi, “Convenzione: focus sulle “missioni” della UE”, *Il Sole 24 Ore*, 11 aprile 2002, pubblicato anche su www.europeos.it ([www.europeos.it/europeos/pubblicazione/pub_europ.nsf/015?OpenForm&ID=C1256B9E002F129AC1256BA3003A3AAA\\$\\$\\$iddocorig118196F71FF2B5BCC1256BA3003A3AAA](http://www.europeos.it/europeos/pubblicazione/pub_europ.nsf/015?OpenForm&ID=C1256B9E002F129AC1256BA3003A3AAA$$$iddocorig118196F71FF2B5BCC1256BA3003A3AAA)).

⁶ A tale proposito, si evidenzia l'iniziativa congiunta dei Ministeri delle Comunicazioni e dell'Innovazione e Tecnologie relativa alla creazione di una *task-force* sulla “larga banda” volta a favorire la diffusione di Internet e di tecnologie innovative, nonché l'inserimento delle reti di telecomunicazione tra le infrastrutture strategiche per il paese-Italia, secondo quanto elaborato dal Mi-

al fine di individuare le questioni rilevanti e le aree d'intervento eventuale.

In particolare, sia da un punto di vista regolamentare che di mercato, l'analisi del disegno istituzionale a lungo termine – data la diversità della regolamentazione e degli assetti di mercato, seppure in una tendenziale convergenza tecnologica – deve essere affrontata separando le telecomunicazioni dall'audiovisivo.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito "Agcom") viene definita autorità "convergente": la definizione, infatti, fa riferimento alla scelta del legislatore italiano di attribuire ad un unico organismo funzioni di regolamentazione, vigilanza, controllo e garanzia nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria.

Si tratta di una scelta giustificata dai profondi cambiamenti determinati dall'avvento della tecnologia digitale, che attenua, sino ad annullarle, le differenze fra i diversi mezzi, diventati veicolo di contenuti – immagini, voce, dati – sempre più interattivi. Telefono, televisione e computer sono destinati a integrarsi, a convergere sulla medesima piattaforma tecnologica, ampliando in tal modo la gamma dei servizi disponibili.

La legge istitutiva⁷, inoltre, affida all'Autorità, quale autorità "di garanzia", il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali dei cittadini.

Il modello adottato dall'Agcom, autorità convergente, rappresenta quasi un'eccezione nel panorama internazionale ed è guardato oggi con crescente interesse da molti paesi⁸.

nistero delle Infrastrutture e dei Trasporti (cfr. M. Gasparri, "Le tlc strategiche per la competitività", *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2001).

⁷ Legge 31 luglio 1997, n. 249 recante la "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo".

⁸ Si evidenzia, a titolo indicativo, che nel Regno Unito si prevede nel 2003 un'integrazione di *Ofjel* (autorità indipendente nel settore delle telecomunicazioni), dell'*ITC* (autorità indipendente nel settore dell'audiovisivo), della *Broadcasting Standard Commission* (*BSC*) e della *Radio Authority* in un'unica autorità che si chiamerà *Ofcom*.

L'introduzione dell'euro ripropone il tema della competizione tra sistemi-paese; del rilancio della competitività dei sistemi produttivi comunitari, delle imprese, dei servizi, delle infrastrutture, della pubblica amministrazione; della diffusione delle tecnologie delle informazioni e della comunicazione.

Il settore denominato ICT (*Information Communication Technology*) – che comprende le telecomunicazioni, i media (audiovisivo e l'intera editoria, compresa quella multimediale), i sistemi e i servizi informatici – è considerato tra i pilastri fondamentali, propulsori dello sviluppo economico europeo. Nel 2000, l'incidenza della spesa di telecomunicazione e di tecnologia dell'informazione sul PIL in Europa è stata il 6,3% (circa il 7% nel 2001) contro l'8,8% (circa il 9% nel 2001) degli USA⁹.

Nella primavera 2001, riguardo al settore delle telecomunicazioni, l'OCSE ha pubblicato la “*Regulatory Review*” sull'Italia, relativa allo stato di attuazione del quadro regolamentare. Tra gli indicatori qui presi in considerazione per valutare la qualità della regolamentazione si trova il livello di indipendenza dei Regolatori nazionali (NRA), “indipendenza” non tanto (e non solo) dal potere politico, quanto indipendenza di azione nell'attuazione del quadro regolamentare che scaturisce dagli indirizzi politici.

La Commissione europea, inoltre, ha reso pubblico il “Settimo rapporto sullo stato d'attuazione della regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni in Europa”, che ribadisce il ruolo centrale delle Autorità di settore nel processo di liberalizzazione, poiché contribuiscono al buon funzionamento dei mercati paneuropei con autorevolezza ed elevato grado di indipendenza.

⁹ Secondo fonti IDATE, l'incidenza della spesa in telecomunicazione e in tecnologia dell'informazione sul PIL a livello mondiale è stata nel 1995 pari al 4,6%, sino ad arrivare nel 2001 al 8,6%.

Richiamandosi alla rilevanza del potenziale di crescita, competitività e creazione dei posti di lavoro – derivanti dal passaggio ad un'economia digitale basata sulla conoscenza – il Consiglio europeo¹⁰ ha sottolineato l'importanza che riveste per i cittadini e per le imprese europee l'accesso ad un'infrastruttura delle comunicazioni a livello mondiale poco costosa, oltre a un'ampia gamma di servizi.

La convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione implica l'esigenza di assoggettare tutte le reti di trasmissione e i servizi correlati ad un unico quadro normativo. Tale quadro normativo è costituito dal pacchetto di direttive comunitarie sulle telecomunicazioni approvato, in data 12 dicembre 2001, dal Parlamento europeo e successivamente, in data 14 febbraio 2002, da parte del Consiglio e riferito a:

- istituzione di un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (*direttiva quadro*);
- accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (*direttiva accesso*);
- autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (*direttiva autorizzazioni*);
- servizio universale e diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica (*direttiva servizio universale e diritti degli utenti*);
- quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (*decisione spettro radio*).

La direttiva quadro¹¹ contiene misure volte a definire il perimetro di competenze tra le Autorità nazionali e la Commissione europea. Da tale contesto si evince che: armonizzazioni, adozioni di norme comuni e diversi gradi di liberalizzazione, ap-

¹⁰ Cfr. Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

¹¹ Cfr. art.1 della direttiva quadro (PE-CONS 3672/01): la quale "istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina dei servizi di comunicazione elettronica, delle reti di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, definisce le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione e istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nella Comunità."

paiono di competenza comunitaria, in quanto volti a creare un modello sincronizzato ottimale.

Attualmente, la realtà di mercato nei singoli Stati membri, tuttavia, permane disomogenea in relazione alle differenti modalità di attribuzioni delle licenze UMTS e relativi costi, ai tempi di implementazione dell'*unbundling* del *local loop* (cd. liberalizzazione dell'ultimo miglio), o a quelli del mantenimento del numero della propria utenza (cd. *mobile number portability*).

In tale contesto, l'intervento del Regolatore – a vari livelli: nazionale, regionale e locale, internazionale, europeo, ciascuno nell'ambito delle rispettive attribuzioni – diviene essenziale e, al tempo stesso, parte integrante di una strategia di sviluppo più ampia adottata da una molteplicità di attori, pubblici e privati.

Nel settore delle comunicazioni¹², l'adozione del nuovo “pacchetto di direttive sulle telecomunicazioni”¹³ significa che le stesse norme si applicheranno a tutte le tecnologie convergenti, creando in Europa una maggiore concorrenza a condizioni eque. Gli Stati membri sono invitati ad assicurare la piena attuazione del nuovo quadro normativo entro luglio 2003.

In tale contesto, il Consiglio europeo ritiene prioritarie le seguenti attività:

- la diffusione delle reti a larga banda e lo sviluppo del protocollo di nuova generazione Internet IPv6¹⁴ (entro 2005);
- l'elaborazione, da parte della Commissione, di un piano d'azione globale “*e-Europe 2005*”¹⁵ incentrato su sicurezza delle

¹² Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002.

¹³ Accanto al citato pacchetto, occorre segnalare la recente approvazione della nuova direttiva sulla protezione dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche (cfr. “La UE tutela la privacy su Internet”, *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2002) in particolare protezione dalle e-mail non volute, ma al tempo stesso possibilità per le imprese di conservare “per un periodo limitato nel tempo” (in Italia, ad esempio, i dati vengono conservati per cinque anni) i dati riguardanti le comunicazioni dei propri clienti, via fax, telefono o computer.

¹⁴ Cfr. COM (2002) 96, finale del 21 febbraio 2002. In rete, versione inglese: www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0096en01.pdf. (V. anche Bruxelles, 11.6.2002 COM (2002) 301 definitivo).

¹⁵ Cfr. DG Comunicazione “*e-Europe 2005: An information society for all – An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002*”.

reti e dell'informazione, *e-Government*, *e-Learning*, *e-Health* ed *e-Business*;

- riduzione del rapporto tra numero di computer collegati a Internet e numero di studenti (entro il 2003, uno studente ogni quindici).

Alla Commissione e agli Stati membri viene chiesto, da parte del Consiglio, di incentivare il ricorso a piattaforme aperte per garantire ai cittadini la libertà di scelta in materia di accesso alle applicazioni e ai servizi interattivi diffusi della società dell'informazione, segnatamente attraverso la televisione digitale, le comunicazioni mobili di terza generazione (3G), nonché ad altre piattaforme che in futuro potranno derivare dalla convergenza tecnologica.

Gli investimenti nella larga banda provengono principalmente dal settore privato (anche se, attualmente, è oggetto di analisi la possibilità di prevedere incentivi, anche fiscali, per promuovere lo sviluppo di tale banda in Italia): le linee guida di politica economica di settore della Commissione raccomandano agli Stati membri (e alle Autorità nazionali – NRA) di assicurare un'effettiva competizione a livello di reti di telecomunicazioni locali (il cd. “ultimo miglio”) al fine di accelerare lo sviluppo di una rete europea a larga banda.

Un efficiente sistema competitivo genera investimenti, innovazione e riduzione dei prezzi. In tal senso, il nuovo quadro regolamentare citato – che definisce obiettivi espliciti per i “*Regulators*” - incoraggia investimenti efficienti nelle infrastrutture da parte dei nuovi “entranti” (cd. *new-comers*) e degli operatori dominanti e promuove l'innovazione tecnologica attraverso lo sviluppo di reti di accesso in fibra ottica, di servizi mobili *wireless* a larga banda, di sistemi satellitari di accesso a larga banda (incluso il sistema Galileo), della convergenza tra reti fisse e mobili (inclusa la transizione verso il protocollo Internet IPv6), avendo in seria considerazione le tematiche relative alla sicurezza e alla *privacy* (*wireless*, *always-on*), ecc.

Le azioni proposte dalla Commissione sono:

- assicurare la disponibilità dello spettro (attraverso un utilizzo efficiente) per servizi *wireless* a larga banda (es. *W-LANs*);
- sostenere l'accesso alla larga banda in regioni meno favorite;

- ridurre le barriere allo sviluppo della larga banda;
- spingere l'offerta di contenuti su differenti piattaforme tecnologiche (i regolatori devono individuare e rimuovere gli ostacoli all'accesso diffuso di servizi interattivi);
- accelerare la transizione alla televisione digitale (*digital switch-over*), incentivando meccanismi competitivi tra sistemi trasmissivi (satellitari, via cavo e terrestri).

Il ruolo dell'Autorità nazionale e l'ipotesi di un'Autorità europea

La Commissione europea si mantiene cauta sull'idea – recentemente rilanciata da alcuni esperti e politici – di creare un'Autorità per le telecomunicazioni¹⁶ di rango europeo.

Al fine di favorire una politica di maggiore integrazione, vengono conferiti alla Commissione europea – mediante l'approvazione del pacchetto di direttive comunitarie sulle telecomunicazioni – poteri d'intervento sulle decisioni delle autorità nazionali, onde evitare una frammentazione del mercato¹⁷. Il punto cruciale sarà quello dell'applicazione del nuovo regime regolamentare.

Le Autorità nazionali di regolamentazione sono state istituite – come comune disegno istituzionale di matrice europea – avendo il fine di favorire la creazione di mercati competitivi, laddove non esistono monopoli naturali e operano *ex ante*, da un lato, rimuovendo ostacoli o barriere all'entrata; dall'altro sviluppando meccanismi competitivi in segmenti di mercato ancora carenti a seconda dei gradi di liberalizzazione (ad esempio la liberalizzazione dell'ultimo miglio)¹⁸.

¹⁶ Si evidenzia che la direttiva quadro citata separa la disciplina dei mezzi di trasmissione dalla disciplina dei contenuti. In particolare, il contenuto dei programmi televisivi è disciplinato dalla direttiva 89/552/CEE e successive modificazioni (cd. direttiva "TV senza frontiere"), relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.

¹⁷ "Authority tlc comune, cautela dall'UE", *Italia Oggi*, 12 gennaio 2001, articolo nel quale si sostiene che l'85% degli operatori telecom sarebbe favorevole alla creazione di un'Autorità europea.

¹⁸ A. Pilati, "Una sola Authority di rango europeo", *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2002.

In tale contesto, la variabile temporale è un fattore essenziale per le Autorità nazionali di regolamentazione: la costruzione di un mercato è un processo a termine, che si articola attraverso le varie fasi correlate relative al processo “monopolio-liberalizzazione-concorrenza”. Tuttavia, è da rilevare che è la dimensione comunitaria a dettare il processo: si ricordi agli inizi degli Anni Novanta l’avvio del processo di apertura del mercato delle telecomunicazioni con le direttive di “armonizzazione” (*Open Network Provision – ONP*) e di “liberalizzazione” sino all’adozione di norme comuni con il recente “pacchetto di direttive comunitarie”.

Le Autorità nazionali di regolamentazione sono chiamate ad accompagnare il processo di liberalizzazione, implementando le norme nazionali, individuando asimmetrie normative, onde favorire lo sviluppo sul mercato di riferimento di una pluralità di attori economici, nel passaggio dal monopolio al mercato liberalizzato.

Tale fase straordinaria di regolamentazione è certamente cruciale, ma contestualmente è destinata a normalizzarsi; mentre è auspicabile, a regime, un intervento delle autorità competenti attraverso una regolamentazione *ex post*, volta a eliminare effetti distortivi della concorrenza, derivanti da eventuali comportamenti di abuso di posizione dominante.

Il rapporto tra le Autorità di settore e l'Antitrust

L’assetto istituzionale delle Autorità nazionali di regolamentazione, come sopra accennato, dipende sempre più nei contenuti e nella definizione delle competenze dalle decisioni assunte a livello comunitario.

Accanto alla definizione dei confini istituzionali “verticali” ovvero di settore, occorre prendere in considerazione anche quelli “orizzontali”, legati all’*Antitrust* nazionale, condizionata a sua volta da quelli dinamici a livello comunitario.

La legge istitutiva dell’Agcom prevede momenti di coordinamento istituzionale con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM), che si esplica soprattutto

attraverso la fornitura di pareri consultivi su procedimenti di rispettiva competenza. A titolo indicativo si ricordano: i pareri Agcom sulle intese e concentrazioni, sulla pubblicità ingannevole in materia di comunicazioni o quelli AGCM su istruttorie regolamentari legate alla definizione tariffaria di mercati intermedi, tipicamente nel caso dell'interconnessione.

Le autorità di tipo *antitrust* differiscono da quelle di regolamentazione, in quanto operano *ex post*, tendenzialmente in mercati con assetti *standard*, mentre le liberalizzazioni del mercato impongono passaggi codificati nei seguenti termini:

- regolamentazione *ex ante*, fortemente asimmetrica per permettere l'ingresso sul mercato di nuovi operatori in grado di competere con quelli già monopolisti (*ex-incumbent*);
- *light regulation*, quando il regolatore valuti che il processo di liberalizzazione stia per compiersi¹⁹;
- *full competition*, momento in cui il regolatore vigila e interviene in termini correttivi su casi specifici.

Sussistono obblighi di reciproca informazione e di cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e le autorità nazionali garanti della concorrenza, al fine di garantire la piena applicazione e il rispetto della normativa di settore.

Il recente quadro regolamentare, nonché gli assetti competitivi dei mercati nel settore delle comunicazioni, evidenzia diverse azioni di segno contrapposto: da un lato, la riduzione del-

¹⁹ La direttiva quadro del “pacchetto delle direttive di telecomunicazioni” definisce un passaggio di fase per quanto riguarda la modifica del requisito per qualificare un *operatore avente notevole forza di mercato* (rilevante condizione in termini di obblighi aggiuntivi in materia di contabilità – regolatoria e separata – e di definizione del *pricing*): il criterio precedente che poneva *ex ante* la quota di mercato del 25% quale soglia di notifica, viene sostituito dal criterio della *posizione dominante* (art. 14, comma 2, recita “*Si presume che un’impresa disponga di significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori*”) che si definisce solo *ex post* (sulla base dei “criteri cui le autorità nazionali di regolamentazione devono ottemperare nell’accertare l’esistenza di una posizione dominante condivisa ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 2, secondo comma” - Allegato II).

la produzione regolamentare e il crescente controllo *ex post* secondo criteri tipicamente anti monopolistici rischiano di amplificare gli effetti della concentrazione a danno di una pluralità di operatori economici. Dall'altro, gli squilibri competitivi ancora cospicui (evidenziati da idiosincrasie nazionali, quali le modalità di attribuzioni UMTS, i tempi di implementazione dell'*unbundling*) riducono l'efficienza del settore e rallentano il processo di apertura dei mercati.

Al fine di perseguire una politica di integrazione comune, tale contesto impone uno stringente coordinamento europeo, ma anche, probabilmente, una cessione crescente di quote di competenze nazionali verso un modello di organizzazione europea.

Rubbettino

Rubbettino

Verso un mercato elettrico europeo

di Massimo Daniele Sapienza

La regolamentazione del settore dell'energia elettrica deve tener presente vincoli fisici ed economici che segmentano il mercato europeo per geografia e settore. L'adozione di un modello di mercato fondato sulla competizione nella generazione e nella vendita al dettaglio di elettricità e sulla regolamentazione diretta della sua trasmissione e distribuzione, rende auspicabile una maggiore armonizzazione a livello continentale, tanto del sistema delle regole, quanto nelle modalità d'esercizio delle funzioni regolatorie. In particolare sono critiche le tematiche relative alla capacità d'importazione di energia dei singoli paesi, al controllo dell'efficienza della trasmissione, e alla gestione dei certificati verdi.

Quanto meno negli intenti dei principali governi europei, con la rilevante eccezione della Francia, il decennio passato è stato contraddistinto da una forte spinta liberalizzatrice, che avrebbe dovuto condurre al tramonto dei grandi monopoli nazionali elettrici. La creazione di mercati di borsa per l'energia elettrica, nel quale far competere una pluralità di attori è stato il *leit motiv* che ha ispirato questa fase di transizione.

Come avremo modo di esaminare, tanto le caratteristiche specifiche del settore elettrico (non conservabilità dell'elettricità, presenza di vincoli di trasmissione, necessità di continuo equilibrio fra domanda e offerta), quanto le modalità con cui l'apertura al mercato è stata realizzata (privatizzazione dei monopolisti pubblici, regole per l'ingresso dei nuovi entranti, meccanismi d'asta delle borse elettriche), hanno fatto sì che allo stato attuale il processo di convergenza verso un mercato elettrico comune europeo sia ancora non prossimo alla conclusione.

La riflessione comincia con una breve ricognizione dello stato attuale del settore elettrico europeo nelle cinque macro regioni, nelle quali è di fatto suddiviso (il grande blocco continentale, le tre “isole” del Regno Unito, Spagna e Italia, il mercato scandinavo), evidenziando così i fattori strutturali precipui di ciascuna area e le scelte dei *policy makers*, mettendo in relazione tali fattori con la *performance* dei relativi mercati.

L'obiettivo finale è quello di analizzare l'effettiva possibilità di pervenire a un mercato europeo dell'elettricità. Una serie di questioni sono legate a questo tema: quali scelte dovrebbero operare i regolatori per propiziare un processo di convergenza il più possibile armonico e veloce? Quali vantaggi possono attendersi i consumatori europei dalla nascita di un mercato comune dell'energia elettrica in Europa? Sarà possibile per le imprese attualmente presenti sul mercato mantenere una redditività in grado di soddisfare i mercati finanziari? Si assisterà a un processo di concentrazione allo scopo di sfruttare potenziali economie di scala? La crescente attenzione verso tematiche ambientali e in particolare il protocollo di Kyoto avranno un impatto sulla competizione?

I temi sul tappeto sono stati sommariamente qui sopra elencati con il duplice scopo di rendere evidente la grande importanza di un serio dibattito sulla politica della concorrenza a livello europeo e di rendere esplicita la complessità insita in un settore come quello elettrico, nel quale tematiche tecnologiche s'intrecciano con aspetti relativi a: forma di mercato, tutela dell'ambiente e interessi strategici delle nazioni. Declinare tutti questi aspetti coerentemente è un compito assai importante che attende l'Unione Europea nel prossimo futuro.

Nel corso di questa analisi verrà quindi anzi tutto discusso come regolamentazione e competizione possano coesistere – cercando d'identificare un possibile modello unitario per l'Unione – per poi individuare le azioni necessarie a sviluppare la competizione nella generazione dell'energia elettrica.

In secondo luogo, s'illustra l'idea della necessità di focalizzare gli sforzi verso le aree a maggior potenziale per il consumatore: trasmissione e distribuzione; poiché questi segmenti sono monopoli naturali soggetti a regolamentazione.

Verrà quindi positivamente considerata l'opportunità di creare un'autorità di regolamentazione a livello europeo. L'analisi si soffermerà inoltre sul tema della tutela dell'ambiente e della gestione del mercato dei certificati verdi. Concluderanno l'analisi alcune riflessioni, che riassumono i temi aperti, che debbono essere affrontati in questa fase di transizione.

Regolamentazione e competizione: verso un modello unico

L'Europa non può essere vista come un *unicum* tanto per via delle scelte dei regolatori, quanto per le caratteristiche fisiche stesse del processo di generazione e trasmissione dell'energia elettrica. I vincoli di trasmissione rendono l'Europa un insieme di "isole" più o meno separate. Non è possibile pensare a una curva di offerta unica europea. I modelli di regolamentazione oggi adottati differiscono spesso sostanzialmente fra paese e paese, pur richiamandosi tutti a un quadro di progressiva "liberalizzazione" e "competizione", nel settore ispirato dalla Direttiva europea del 19 dicembre 1996.

Il quesito fondamentale a cui si cerca nel presente testo una risposta è quello circa l'opportunità di creare un'autorità di controllo a livello europeo e di quali competenze e poteri dotarla, nonché dell'opportunità d'investimenti in infrastrutture di trasmissione – che eliminino la segmentazione *fisica* delle "isole europee", sulla scorta di quanto deliberato dal Consiglio europeo di Barcellona¹. In conseguenza ci si chiede, se esista la necessità di ampliare l'opera di armonizzazione dei modelli di regolamentazione, prevista dalla Direttiva del 1996. Le tematiche sopraindicate possono essere lette nella prospettiva di maggior respiro della regolamentazione delle *utilities*.

La dichiarazione di Laeken² prevede infatti che la Convenzione europea risponda a una serie di quesiti circa il benessere economico degli abitanti dell'Unione. Evidentemente, questi aspetti sono pesantemente influenzati dalla regolamentazione dei mercati, quali quelli di elettricità, gas e telefonia. Sembra

¹ Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002.

² Cfr. nota 1, p. 21.

quindi imporsi una riflessione sull'attuale modello di controllo e regolamentazione di questi settori, attualmente gestito in chiave eminentemente nazionale – se non per i profili più squisitamente antimonopolistici – allo scopo di approfondire lo studio del rapporto fra disciplina comune e autonomia nazionale, tutela del cittadino e stimolo alla competizione.

Per inquadrare concettualmente quanto qui dibattuto, è opportuno ribadire gli obiettivi principali della regolamentazione:

- *efficienza economica del settore e suo contributo allo sviluppo economico*: garantire che l'energia sia fruita dai clienti finali al minor costo migliorando conseguentemente la produttività dell'intero sistema economico;
- *sicurezza dell'offerta*: prescindendo dalla minimizzazione del costo assicurare un'eterogeneità delle fonti di approvvigionamento, tale da evitare l'insorgere di *black-out* o di dipendenze strategiche da fonti di energia e/o paesi fornitori;
- *abuso di potere di mercato*: evitare che il potere di mercato sia usato per distorcere la concorrenza o danneggiare fasce d'utenti;
- *tutela dell'ambiente*: bilanciare le esternalità negative connesse alla produzione di energia.

Coerentemente con tali obiettivi e con i dettami della direttiva europea, due modelli (più uno) di organizzazione del mercato sono stati adottati nei paesi dell'Unione:

1. *Accesso universale alla rete di trasporto e distribuzione*³: prevede l'obbligo di fornire a chiunque accesso alla rete di trasporto e distribuzione, a prezzi e condizioni stabilite dal regolatore. In questo modello, non è necessaria la disintegrazione verticale fra generatori e proprietari delle infrastrutture di trasporto. I rapporti economici fra generatori e distributori sono generalmente regolati attraverso contratti bilaterali.
2. *Mercato d'asta*⁴: questo modello prevede la combinazione delle regole d'accesso al *network* di trasporto e distribuzione

³ Questo modello è stato utilizzato ad esempio negli Stati Uniti, in Germania, Giappone e Portogallo.

⁴ Questo modello è stato invece scelto nel Regno Unito, in Spagna, Olanda, Scandinavia e California.

esposte al punto precedente, abbinate alla creazione di un mercato *spot* dell'energia all'ingrosso. La borsa è generalmente gestita da un ente autonomo rispetto ai generatori. Il mercato borsistico determina quali impianti produrranno ora per ora, affidando a un meccanismo competitivo la selezione delle imprese da attivare. In molti mercati il prezzo percepito dal generatore deriva da due componenti: la prima legata alla quantità d'energia effettivamente prodotta e la seconda derivante dalla capacità di generazione messa a disposizione del sistema (incentivo per investimenti a lungo termine). Il mercato borsistico può essere obbligatorio o facoltativo per i generatori.

A questi si aggiunge:

La variante dell'acquirente unico: fra le varianti dei due modelli indicati in precedenza si segnala come particolarmente rilevante quella che prevede la presenza di un acquirente unico, operante nel mercato a pronti dell'elettricità. Questa scelta di organizzazione del mercato elettrico è stata operata dalla Direttiva europea del 1996.

Da un punto di vista normativo non emerge un mercato europeo come un *unicum*: in alcuni paesi quali Regno Unito e Spagna troviamo la presenza di un mercato ad asta centrale, con i generatori e i distributori verticalmente disintegrati; in altri – come ad esempio la Germania – un mercato basato sui contratti bilaterali; in Francia infine, un grande monopolista EDF, che continua a operare verticalmente integrato lungo tutta la catena del valore. Anche se ci limitassimo ad analizzare solo i paesi che hanno scelto il medesimo macro-modello di organizzazione di mercato, rintracceremmo facilmente talmente tante divergenze fra gli ordinamenti (pagamento degli *stranded costs*, determinazione del prezzo di equilibrio e della capacità di riserva, ecc.) tali da rendere quantomeno ardui confronti e paragoni.

Gli ostacoli, quindi, che si frappongono alla creazione di un mercato unico dell'energia elettrica – e ai potenziali vantaggi a esso connesso per i consumatori europei – sono dunque tutti di natura regolamentare?

In effetti la situazione è assai più complessa e per comprenderla appieno vanno considerate le caratteristiche fisiche della produzione di elettricità. La non conservabilità dell'ener-

gia, assieme all'esigenza di bilanciare nella rete di distribuzione, istante per istante, domanda e offerta; e l'esistenza di rilevanti vincoli di trasmissione dell'energia generata – in termini di costo dell'infrastruttura di trasporto (che assimilano questo settore alle altre cosiddette *utilities* di rete) – suddividono l'Europa in cinque macro-aree: il blocco continentale, caratterizzato da maggior interconnessione e dalla presenza di nazioni esportatrici come la Francia, con un'enorme produzione nucleare⁵, e paesi con grande potenziale idroelettrico – come la Svizzera e l'Austria che esportano nelle ore di picco⁶ e comprano nelle ore cosiddette “*valley*”⁷ – caratterizzato da un *system marginal cost* (costo potenziale medio di perfetta concorrenza) assai minore che in Italia e Spagna, contraddistinte dalla presenza di impianti a petrolio. In Scandinavia l'energia idroelettrica ha un grandissimo peso, provocando un forte divario fra le condizioni d'offerta estive e quelle invernali. Nel Regno Unito infine si riscontra un mix di impianti nucleari e a carbone e di impianti CCGT (*Closed Cycle Gas Turbine*), costruiti a partire dalla metà degli Anni Ottanta, che sfruttano il gas del mare del Nord.

Attualmente meno del 8% dell'energia richiesta in Europa è prodotta in una nazione differente da quella nella quale è consumata. Secondo gli intenti recentemente espressi a Barcellona dai governi europei, si vorrebbe elevare la capacità di interconnessione, fino a far sì che ciascun paese sia in grado di importare dall'estero almeno il 10% della sua domanda nazionale.

Un mercato concorrenziale aperto unico, in assenza di vincoli di trasmissione, creerebbe, nel blocco continentale, uno “spiazzamento” degli impianti alimentati a carbone e a gas a vantaggio degli impianti nucleari francesi. La Francia, che infatti si oppone alla liberalizzazione, sarebbe il principale protagonista in un mercato unico concorrenziale europeo, ottenendo significative quote di mercato all'estero.

⁵ La produzione di energia nucleare è contraddistinta da bassissimo costo marginale a fronte di alti costi fissi per la costruzione degli impianti.

⁶ Le ore con la maggiore domanda di energia elettrica: tipicamente le ore del mattino, in cui l'attività produttiva è al suo culmine, e quelle invernali, nei quali i riscaldamenti elettrici sono in funzione.

⁷ Le ore con bassa domanda di energia: principalmente le fasce notturne.

Sarebbe accettabile per i paesi confinanti il sorgere di una dipendenza da fonti di energia, prodotte all'esterno dei confini nazionali? La regolamentazione della capacità di import/export sembra quindi imporsi come primo tema centrale nei dibattiti sulla regolamentazione del settore. Come coniugare l'opportunità di fornire elettricità a minor costo, sfruttando l'integrazione fra i paesi dell'Unione e il desiderio di ciascuno degli Stati membri di mantenere una propria autonomia energetica? Per affrontare questo primo *trade off* fra efficienza economica e ragioni strategiche, è probabile sia necessario istituire un meccanismo comunitario, che si occupi di stabilire i principi o le dimensioni minime e massime dei flussi di energia fra paesi.

Sviluppare la competizione nella generazione di elettricità

Sulla generazione si sono concentrati nell'ultimo decennio gli sforzi di creare una vera competizione, che spingesse i produttori verso l'efficienza. Nonostante l'impegno profuso i temi ancora in ballo sono molti e i risultati ottenuti, pur significativi, non sono ancora del tutto soddisfacenti.

I prezzi nei principali mercati europei dell'energia elettrica (il Regno Unito e la Spagna, ad esempio) si sono mantenuti costantemente al di sopra del costo per un nuovo entrante, considerato nell'industria il *benchmark* competitivo con il quale confrontarsi.

L'esistenza di notevole potere di mercato degli ex monopolisti o dei duopoli come *National Power* e *PowerGen* nel Regno Unito, ed *Endesa* e *Iberbrola* in Spagna è stata spesso criticata dai regolatori nazionali, come fattore distorcente dell'efficienza dei mercati e quale causa di molta della volatilità dei prezzi osservata. La mancanza di un concetto condiviso di potere di mercato, in un contesto specifico come quello elettrico, è un *vulnus* particolarmente grave della futura regolamentazione delle *utilità* elettriche europee. Non è certo possibile esportare in questo settore modelli di controllo sviluppati da industrie, che non abbiano le peculiarità tecniche del settore elettrico (innanzi tutto non conservabilità del prodotto e necessità di equilibrio domanda-offerta istante per istante). È necessario

confrontare la domanda al picco, con le quote di capacità installata dei diversi produttori per determinare in quale percentuale di ore il produttore dominante abbia o meno la possibilità di determinare i prezzi di equilibrio. Impiegare concetti differenti nelle singole nazioni condurrebbe inevitabilmente a distorsioni, che implicherebbero oggettive difficoltà di creazione di un mercato unico europeo. Si propone quindi con forza di definire a livello europeo i criteri per l'individuazione del potere di mercato.

Criteri che dovrebbero poi fungere da guida per le singole autorità nazionali e anche per dirimere i potenziali conflitti di competenza fra regolatori dell'energia e autorità *Antitrust*. Allo stesso tempo, sarebbe opportuno definire le linee guida, per monitorare e controllare gli abusi di posizione dominanti, legati a una strategia di volatilità⁸.

Vale la pena infine evidenziare come la normativa per favorire l'ingresso di nuovi entranti non sia affatto uniforme allo stato attuale; inoltre sulla sua efficacia rimane comunque molto da indagare. Se nel Regno Unito l'*Energy Act* del 1983, che rimuoveva le barriere all'entrata non ha provocato l'ingresso significativo di nuovi attori, tali da modificare il potere di mercato di *National Power* e *PowerGen*; in Spagna, a fronte di un numero enorme di richieste di costruzione di nuovi impianti, si è osservata solo la costruzione effettiva di una frazione di queste. In Italia, il recente decreto Marzano ha incontrato notevoli resistenze e per esprimersi sulla sua efficacia sarà necessario attendere almeno due o tre anni. È possibile pensare a un intervento europeo, che si affianchi a quelli nazionali per far sì che aumentino le possibilità d'ingresso dei nuovi entranti.

Puntare sulle aree a maggior potenziale per il consumatore: trasmissione e distribuzione

A dispetto del fatto che la grande maggioranza dei dibattiti teorici e politici sulla liberalizzazione del settore elettrico si siano

⁸ Incrementando artificiosamente la volatilità dei prezzi di mercato i players dominanti possono "estrarre" valore a scapito dei nuovi entranti e dei

concentrati sulla generazione, circa il 30% del costo finale al consumatore dell'energia elettrica, deriva dalla trasmissione e dalla distribuzione. Questi due settori sono monopoli naturali, che vengono gestiti più o meno ovunque in regime di concessione, sotto il controllo delle autorità nazionali per l'energia. I metodi di regolamentazione utilizzati sono vari, ma tutti riconducibili alla fissazione di obiettivi di riduzione progressiva del costo delle tariffe di trasmissione e distribuzione, lungo l'arco di piani a tre-cinque anni. A differenza della generazione, gli obiettivi di efficienza sono imposti dal regolatore nazionale sulla base di un *know-how* specifico sulla struttura di costo degli operatori.

La presenza di *players* verticalmente integrati nell'Unione, come EDF, crea un'esigenza d'uniformità nei principi di regolazione e nei poteri delle autorità nazionali, onde evitare distorsioni della concorrenza nella generazione, finanziate attraverso gli ampi margini della trasmissione e della distribuzione.

Come conciliare l'esigenza di sviluppare una conoscenza parzialmente locale, come quella sulla struttura di costo degli operatori, e l'uniformità d'applicazione della regolazione nei diversi contesti nazionali? A differenza della generazione – nella quale sembrava proficuamente percorribile un approccio basato sulla definizione di principi guida a livello europeo, lasciando poi l'applicazione alle singole autorità locali – in questo caso una metodologia simile sembra di più difficile applicazione.

Tutela dell'ambiente e Certificati verdi

La tutela dell'ambiente è un tema particolarmente rilevante nel determinare la politica di regolazione del mercato elettrico. La limitazione delle emissioni di gas di combustione, che è fra gli obiettivi principali del protocollo di Kyoto, impatta pesantemente nelle scelte di generazione d'energia elettrica. In questo ambito la dicotomia fra la dimensione sopra-nazionale delle esternalità negative generate, e regolamentazione svolta a livello

consumatori, mantenendo bassi i livelli medi dei prezzi, ma lucrando su alti livelli nelle ore “di picco”.

nazionale, mostra con massima evidenza la necessità di un organismo europeo per la gestione di questi problemi. Solo per citare un macroscopico esempio delle contraddizioni nelle quali può incorrere un sistema di regolazione locale non coordinato, si può ricordare il caso delle centrali tedesche a carbone, che hanno esportato per anni in Olanda energia prodotta, mentre le corrispondenti centrali olandesi sono state “spiazzate” dalle imposte sulle emissioni inquinanti. Rammentando che le centrali tedesche erano localizzate principalmente sul confine fra i due stati, non si può che inorridire al pensiero di energia importata come “pulita” – a scapito della produzione domestica – con praticamente nessun beneficio in termini di tutela dell’ambiente.

Se i governi europei sceglieranno, come sembrano ormai avviati a fare, di attuare le restrizioni imposte dal protocollo di Kyoto, attraverso la creazione di un mercato dei Certificati verdi, questo non potrà che essere europeo ed europeo dovrà essere l’organismo di gestione che rilasci i Certificati e monitori gli scambi.

Mercati, Regole e Regolatori

In conclusione, quali sono i principali compiti del Regolatore? In breve possono essere così riassunti:

- monitorare la competizione nella generazione e controllare la volatilità dei prezzi *wholesale*;
- fissare il *pricing* delle reti di trasmissione e di distribuzione;
- fissare le tariffe per l’utente finale;
- determinare e distribuire sussidi e contributi;
- tutelare l’ambiente e gestire il mercato dei Certificati verdi.

Alcuni di questi compiti possono essere svolti a livello locale, mentre per altri l’esistenza di un Regolatore europeo implicherebbe notevoli vantaggi. Si è cercato di delineare brevemente le principali ragioni per trasferire ad un’autorità di regolazione di livello europeo competenze legate a ciascuna delle quattro macro aree sopra indicate. Sarebbe opportuno considerare questi temi nell’atto di delineare l’architettura costituente dal quale discenderanno i futuri modelli di regolamentazione.

Convenzione europea e sistema finanziario

di Flavio Borghese
e Alessandro Settepani

La Convenzione imporrà una rotta all'integrazione europea con ricadute sul complesso mercato finanziario al fine di renderlo strutturalmente adeguato alle esigenze del mercato economico globale. In tal senso, la regolamentazione del sistema creditizio e il suo funzionamento sono temi fondamentali da cui derivano le prospettive di uno sviluppo coerente del mercato finanziario. Sotto questa spinta è quindi importante analizzare gli aspetti istituzionali del mercato creditizio e il rapporto tra aspettative di mercato e struttura del sistema finanziario ed economico.

Il processo d'integrazione finanziaria dell'Europa è sicuramente tra quelli dove si sono registrati i maggiori progressi tra gli aderenti all'Unione: l'esigenza di avere mercati e intermediari finanziari, che operassero secondo regole comuni, ha dato impulso già nel 1977 all'emanazione della prima direttiva di coordinamento bancario. L'integrazione, a livello normativo, è proseguita con la seconda direttiva di coordinamento – nel 1989 – e con quella sui servizi d'investimento, nel 1993. In tale regolamentazione, l'obiettivo era quello di poter regolamentare i mercati finanziari in modo omogeneo per garantire un “*level playing field*” (ovvero un contesto concorrenziale equo per tutti, senza vantaggi o svantaggi legati a particolari previsioni normative esistenti nel paese di appartenenza) a tutti gli operatori finanziari comunitari. I principi cardine che hanno ispirato le direttive di coordinamento sono stati:

- la libertà di accesso e la contendibilità dei mercati;
- la tutela dei consumatori-risparmiatori;
- l'omogeneità nel regolamentare attività simili svolte dagli intermediari bancari e finanziari nei diversi paesi.

La predisposizione di una “piattaforma” normativa, per raggiungere l’integrazione economica dei sistemi finanziari, pur rappresentando una condizione necessaria per ottenere un contesto finanziario integrato, non si è dimostrata condizione sufficiente per l’effettivo conseguimento di risultati del tutto soddisfacenti.

In teoria, il mercato è “aperto”: è possibile per le banche comunitarie offrire liberamente i propri prodotti e servizi e aprire succursali in qualsiasi paese comunitario. Tuttavia, ciò non comporta, nell’immediato, una vera contendibilità dei mercati: è evidente che una strategia “tradizionale” di penetrazione su un mercato estero – basata sull’offerta di prodotti attraverso il proprio marchio e lo sviluppo di una propria rete distributiva – è una strategia destinata a generare i propri frutti solo nel lungo periodo (almeno dieci anni).

La vera apertura del mercato è legata alla possibilità per un operatore estero di acquisire il controllo di un intermediario di dimensioni significative – al fine di utilizzarne marchio, rete distributiva e clientela – onde sviluppare la propria strategia espansiva. Di fatto tale possibilità non è mai stata garantita in gran parte dei paesi europei, eccezion fatta (entro certi limiti) per i paesi con sistemi finanziari a tradizionale vocazione internazionale, come ad esempio la Gran Bretagna.

L’importanza assegnata al controllo tecnico e politico del sistema finanziario, infatti, ha fatto sì che in molti casi l’interesse nazionale (esercitato in forme più o meno trasparenti) facesse premio sull’esigenza di garantire la concorrenza sui mercati e la tutela di consumatori e risparmiatori. Ciò si è concretizzato nell’attuazione di politiche di protezione degli operatori finanziari nazionali rispetto a possibili acquisizioni, ostili o amichevoli, da parte di intermediari esteri.

Inoltre il contesto normativo conseguente all’emanazione delle due direttive ha lasciato molti spazi – anche in termini di tempi e modalità di attuazione degli indirizzi europei – alle autorità nazionali. Tale potere è stato utilizzato per stemperare la portata di alcuni aspetti delle riforme, manovrando la tempistica della loro attuazione. Non a caso nelle dichiarazioni di diversi rappresentanti delle autorità politiche e/o di controllo dei

mercati nazionali si potevano (e si possono tuttora) leggere, chiari richiami alla necessità di manovrare la variabile “tempo”, in modo da consentire agli operatori nazionali di riorganizzarsi e darsi una struttura pianificata onde aprirsi alla concorrenza del mercato unico.

Se da un lato, tale politica ha notevolmente rallentato il processo di integrazione – vanificando in maniera sostanziale parte dell’originario disegno normativo europeo – dall’altro, ha comportato innegabilmente alcuni vantaggi in termini di:

- gradualità del processo d’integrazione;
- possibilità per i sistemi nazionali di riorganizzarsi;
- occasione di procedere, in ultima analisi, a un’integrazione “amministrata”, che evitasse le possibili conseguenze di un processo più rapido e traumatico.

La ricerca di un equilibrio tra istanze di protezione d’interessi nazionali e quelle di conseguimento di uno spazio economico comune, come avvenuto per i mercati finanziari, sarà – traslato su un piano istituzionale – uno dei temi di fondo della Convenzione.

La preparazione della “Costituzione” europea si scontrerà – sul piano dell’individuazione dei principi guida e della loro successiva attuazione – con l’esigenza di effettuare delle scelte tra diverse “anime”:

- *l’Europa delle nazioni indipendenti*: che sembra ora in grande “spolvero” tra i fautori dell’autonomia nazionale, contrapposta al centralismo burocratico di Bruxelles, potrebbe condurre a un assetto istituzionale, che favorirà la protezione dei mercati nazionali, limitando di fatto la concorrenza;
- *l’Europa dei liberali*: con le sue istanze di tutela del singolo cittadino (leggi il consumatore), dovrebbe invece essere più favorevole alla completa integrazione dei mercati finanziari e produttivi;
- *l’Europa sociale*: la quale non coincide necessariamente con quella socialista, alla ricerca di un equilibrio tra la difesa del lavoro, della produzione e dello stato sociale (*status quo* nazionale) e difesa dei consumatori/risparmiatori (mercati più contendibili).

Su questi *trade off* tra tutele nazionali e individuali, libertà di accesso e protezione, andrà ricercato un punto di equilibrio

nella redazione della Convenzione e nell'individuazione dell'assetto istituzionale della nuova Unione Europea. L'individuazione di una soluzione non sarà facile e finirà per condizionare fortemente l'ordinamento dell'Europa del futuro, incluso il prossimo assetto dei sistemi finanziari europei.

Per quanto riguarda quest'ultimo, la questione dibattuta è se vada creata un'autorità sovranazionale di coordinamento e controllo di mercati e intermediari, alla stessa stregua di quello che è avvenuto per la politica monetaria con la creazione della Banca Centrale Europea. I fautori della creazione di istituzioni di controllo e coordinamento centralizzate propongono tra le conseguenze positive della nascita di tale autorità, quella di accelerare e indirizzare il processo d'integrazione finanziario attraverso:

- una maggior forza contrattuale nella dialettica con le autorità politiche nazionali per eliminare ogni "sacca" di resistenza alla completa apertura dei rispettivi mercati;
- la ricerca di un più efficace coordinamento normativo-regolamentare tra i vari paesi;
- lo svolgimento di un'attività di controllo integrata e transnazionale in coerenza con le connotazioni "globali" dell'attività finanziaria del terzo millennio.

In effetti, alcuni organismi di coordinamento – tra autorità nazionali nel campo della supervisione finanziaria – esistono già e non sono limitati al contesto europeo. Il *Comitato di Basilea* raccoglie i paesi del G-10 e fornisce indirizzi e regolamentazione prudenziale in materia di gestione dei rischi da parte delle banche. Il Comitato è di fatto divenuto il più importante organismo tecnico internazionale per l'elaborazione di principi e regole, che devono ispirare le autorità di vigilanza nazionali. L'ambito di autonomia di quest'ultime si sostanzia nell'attuazione dei principi dettati dal Comitato, nell'esercizio della vigilanza su base continuativa, nella predisposizione della regolamentazione a carattere più amministrativo e nella regolazione dell'accesso al mercato.

Dato l'attuale assetto degli organismi di vigilanza, che spazio ci potrebbe essere per un autorità di vigilanza europea? Bisogna tenere conto del contesto e delle sue condizioni:

- buona parte del lavoro di armonizzazione è stato fatto dalle direttive di coordinamento, anche se indubbiamente resta ancora molto da fare;
- i principi tecnici che regolano l'attività delle autorità sono ormai stabiliti dal Comitato di Basilea;
- le autorità di vigilanza nazionali hanno un significativo potere, derivante dall'esercizio concreto dell'attività di controllo e amministrazione d'intermediari e mercati.

Ciò premesso, l'autorità di vigilanza europea potrebbe assumere due diverse competenze:

- svolgere un ruolo di coordinamento delle autorità nazionali;
- sostituirle nell'esercizio delle prerogative di controllo.

Nel primo caso, il rischio di venire schiacciata tra Comitato di Basilea e autorità nazionali sarebbe estremamente concreto, con la conseguenza di creare un organismo svuotato in partenza di poteri e identità.

Nel secondo caso, per arrivare a un'autentica autorità europea di controllo sovranazionale, è forse necessaria una maggiore omogeneità dei rispettivi ordinamenti nazionali in termini di regole, in particolare di diritto civile e amministrativo, di caratteristiche economiche e di prassi operative.

Sono tuttora estremamente significative le differenze tra paese e paese. Gli esempi non mancano: si pensi al concetto di "capitale d'impresa", la cui nozione è assai variabile nei diversi ordinamenti nazionali e che nel caso degli intermediari finanziari è il principale presidio per fronteggiare i rischi assunti; oppure si pensi al procedimento da seguire in materia di sanzione amministrativa quando si riscontrino irregolarità; o ancora alle diverse regole di diritto societario, che determinano le regole di *corporate governance* degli intermediari da vigilare.

Le differenze sono di tale portata da giustificare approcci differenziati nel *modus operandi* della supervisione finanziaria. Anche all'interno di un'autorità sovranazionale sarebbe quindi necessario creare delle specializzazioni per paese, ricreando di fatto singole competenze nazionali.

Pertanto – sino a quando permarranno significative differenze nei sistemi legali, amministrativi e operativi dei paesi europei – la presenza di singole autorità nazionali sarebbe co-

munque necessaria, anche se inquadrata in un più ampio organismo di coordinamento europeo.

Come definire l'assetto istituzionale della nuova autorità di controllo

Due sono i modelli proponibili, l'integrazione o la separazione tra autorità e controllo:

- Nel primo caso ovvero l'*integrazione tra autorità monetarie e di controllo finanziario*, la nuova autorità di supervisione dovrebbe nascere in seno alla BCE. I fautori di questa soluzione enfatizzano le economie informative e di funzionamento esistenti tra attività di controllo monetario e dei sistemi dei pagamenti e l'attività di supervisione dei mercati e degli intermediari finanziari: in ultima analisi, i fenomeni di instabilità finanziaria possono nascere o produrre le prime manifestazioni proprio sui mercati monetari e trasmettersi, producendo effetti sistemici, attraverso il sistema dei pagamenti. D'altro canto, le più moderne teorie sul dispiegamento degli effetti della politica monetaria sottolineano l'importanza del *credit channel* per la trasmissione degli impulsi monetari al sistema economico. Tali argomentazioni mettono in risalto la necessità di integrare l'attività di politica monetaria con quella di supervisione sui mercati.
- Nel secondo, i sostenitori della *separazione tra autorità monetarie e di controllo finanziario*, propugnano invece una soluzione, come quella adottata in Gran Bretagna, dove è stata creata un'autorità di controllo unica su mercati, intermediari e assicurazioni, la *Financial Services Authority*, separata e indipendente dalla banca centrale, la *Bank of England*. Tale soluzione, oltre a consentire la creazione di un ente specializzato nel controllo integrato e globale sui mercati finanziari, eviterebbe il conflitto di obiettivi, che potrebbe nascere tra autorità monetarie – il cui fine ultimo è il controllo della massa monetaria e dell'inflazione – e quello di un'autorità di controllo finanziario, la cui finalità è la stabilità di mercati e intermediari. Come fattispecie di potenziale conflitto si pensi, ad esempio, al caso in cui una stretta monetaria – decisa dalle autorità al fine di tenere sotto controllo la dinamica dei prez-

zi – possa determinare effetti negativi sulla stabilità degli operatori bancari, attraverso un incremento del costo del loro finanziamento.

In effetti, come osservato dalla estesa letteratura sull'argomento, non esistono argomentazioni economiche definitive a sostegno dell'una o dell'altra soluzione, e del resto in Europa (e nel mondo) non mancano casi di successo sia nell'uno che nell'altro caso o soluzioni ibride altrettanto efficaci.

C'è tuttavia da osservare che a favore della soluzione "integrata", vi è la constatazione che l'autorità della BCE potrà enfatizzare la forza negoziale dell'autorità di vigilanza comune (e viceversa) sia nei confronti dei singoli Stati "fondatori", sia nei confronti di quelli della cosiddetta nuova Europa.

Tale forza negoziale sarà tanto più preziosa tenendo conto del periodo d'intensa contrattazione alla quale saranno chiamate le autorità monetarie e di supervisione, per gestire la fase di transizione (basti solo pensare per esempio alla necessità di arrivare a un'integrazione dei sistemi giuridici e regolamentari dei paesi dell'Est europeo con quelli dei paesi dell'Europa occidentale). In questo caso, un'autorità unica potrebbe costituire un efficace antidoto alle istanze localistiche di protezione dei mercati nazionali.

Per contro, la necessità di trovare un momento di "sintesi" – nella politica monetaria comune tra paesi a economie reali così diverse, con connessi conflitti – potrà accentuare la potenziale divaricazione tra obiettivi di politica monetaria e di stabilità finanziaria, incentivando soluzioni di compromesso, che possono rendere inefficaci sia la conduzione monetaria che la sorveglianza sulla stabilità di mercati e intermediari. In questo caso, la separazione tra autorità monetarie e di supervisione sarebbe la soluzione da preferire.

Il Mercato e l'integrazione europea verso Est: l'esempio dei rendimenti obbligazionari

Il rapporto tra Convenzione europea e mercato finanziario non sembra, a prima vista, tanto significativo e sensibile come in

realtà è: generalmente gli effetti sul mercato sono associati a comportamenti tenuti dalle massime istituzioni europee e nazionali, piuttosto che dalle discussioni tenute in seno alla Convenzione. Diversamente da quanto appare, al contrario, i lavori della Convenzione sono oggetto di attento esame da parte dei servizi studi delle maggiori istituzioni finanziarie private, in particolare per gli effetti a medio termine, che potranno derivare dalle decisioni prese in sede di conferenza intergovernativa, sulla base delle linee guida tracciate dalla consulta presieduta da V. Giscard d'Estaing.

Gli argomenti in discussione alla Convenzione potrebbero influire notevolmente sull'ingresso dei paesi dell'allargamento e, quindi, di particolare interesse per il mercato saranno le condizioni di accesso dei nuovi aderenti e l'eventuale presenza di "deterrenti" a comportamenti devianti o sanzioni, prima o dopo l'ingresso.

Si tratta di verificare da un lato, a quali condizioni economiche i Quindici saranno disposti ad allargare il proprio mercato, e, dall'altro, quali effetti comparati si avranno per i nuovi membri in termini di vantaggi economici e quali quelli sul più ampio sistema economico europeo.

Le condizioni attuali delle economie dei Quindici sono molto diverse e distinte tra loro, per regolamentazioni differenti e condizioni macroeconomiche riferite in parte a sistemi maturi a lenta crescita e in parte a sistemi a elevata variabilità e tassi di crescita molto alti. Per quanto riguarda la regolamentazione – benché le istituzioni europee abbiano lavorato a una copiosa produzione legislativa, sul modello tipico delle direttive e delle successive leggi nazionali di recepimento – rimane aperto il dualismo tra vantaggio economico nazionale ed europeo, tipicamente esemplificato dalle leggi nazionali a favore di particolari settori o imprese di interesse nazionale, oppure dagli interventi di salvataggio e ricapitalizzazione delle imprese, spesso giustificati da finalità di salvaguardia dell'occupazione.

A queste circostanze si sommano le differenti legislazioni nazionali in materia commerciale, fiscale, creditizia e sindacale. Per quanto invece riguarda le condizioni economiche, se l'Europa "a due velocità" è stata superata, questo è dipeso dalla co-

stituzione di più aree economiche: *l'area franco-tedesca*, distinta da infrastrutture adeguate a economie mature, tecnologie avanzate e inflazione contenuta, ma anche mercato del lavoro poco flessibile e contenuti tassi di crescita del prodotto nazionale; *l'area mediterranea*, caratterizzata da elevate potenzialità di crescita, ampi mercati di sbocco, eppure danneggiata da notevoli carenze infrastrutturali, disoccupazione superiore alla media europea e accentuate fiscalità e partecipazione statale; *l'area nordeuropea*, ancora in parte esterna alla moneta unica, e altre aree particolari, come quella irlandese e quella del Regno Unito.

Il mercato sembra avere ben presente questa situazione, tanto da ritenere che l'integrazione europea – area dei Quindici – sia un processo ancora in corso, che i mercati azionari dei diversi paesi europei offrano garanzie diverse agli investitori e che la funzione di riserva di valore competa, tra le divise, ancora a dollaro statunitense e franco svizzero. Tuttavia, sul mercato obbligazionario, si è assistito in questi ultimi anni, a un lento processo di appiattimento delle curve dei rendimenti e a un sostanziale convergere tra le curve delle obbligazioni governative di paesi dell'Unione e di quelli in lista di adesione. Questo fenomeno si è avuto dapprima con i titoli emessi dalla Grecia, successivamente ha interessato paesi come la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia. Il significato finanziario di tale comportamento è complesso:

- i rendimenti che gli Stati in lista di adesione devono garantire al mercato per attrarre capitali sono meno correlati alla durata dei titoli emessi, di quanto non fossero prima di entrare nell'area europea;
- il rischio di *default*, che può essere misurato come premio pagato al mercato rispetto alla curva degli *swap*¹, è più una componente additiva che non esponenziale, rispetto al piano di rimborso del debito verso Estero di questi paesi (senza considerare il debito denominato in divisa di origine);

¹ Per la misurazione del rischio di *default* si può fare ricorso a diversi strumenti e, tra questi, il premio pagato dall'emittente rispetto alla curva *swap* della divisa di origine, è uno dei più sensibili, ma può essere usato solo quando le obbligazioni siano molto liquide e quindi il loro prezzo efficiente.

- i titoli dei paesi in lista di adesione rendono in media poco più dei corrispondenti titoli tedeschi, mentre storicamente – prima della convergenza ai criteri sanciti per l'introduzione della moneta unica – i titoli dei paesi mediterranei, come Italia, Portogallo, Spagna e Grecia, rendevano il cinquanta per cento in più di quelli tedeschi.

Quanto detto lascia intendere che l'approccio del mercato verso l'allargamento a Est è positivo e tende a far convergere la misura del rischio degli aderenti all'Unione su un unico livello.

Una considerazione a parte merita il mercato obbligazionario dei *corporate bonds*: anche qui gli *spreads* che il mercato applica ai grandi soggetti nazionali – energetici, telefonici, industriali e bancari – non sono tanto diversi in base alla nazionalità dell'azienda, quanto in base al settore di appartenenza: questo dipende certamente dalle partecipazioni incrociate tra credito e produzione per cui, spesso, gli stessi istituti di credito finanziano le imprese europee di un determinato settore a prescindere dalla localizzazione, in base al citato principio della contendibilità del mercato del credito.

Inoltre, una sorta di allargamento a Est è già in atto, com'è dimostrato dai casi di *Telekomunikacja Polska*, attualmente partecipata al 47,50% da *France Telecom*; oppure *Turkcell*, partecipata da Telecom Italia. Infatti, è interesse dei grandi soggetti europei dirottare le linee di credito delle maggiori banche a favore delle aziende controllate e collegate non europee, per migliorarne la visibilità e portarle sul mercato del credito europeo, innescando un circolo virtuoso, per cui tanto maggiori sono gli affidamenti ricevuti da queste aziende e tanto più si riducono gli *spreads*.

In tal modo, si costruiscono delle reti settoriali, dove il soggetto economico è un'azienda europea e le partecipate sono aziende ex statali, localizzate nei mercati a forte crescita dell'Est. Questa struttura è molto diversa da quella precedente, per cui i gruppi telefonici, energetici e industriali partecipavano alle aziende dei mercati emergenti asiatici e sudamericani. La differenza è nel rischio paese: i paesi in lista di adesione sono meno rischiosi e sono sostenuti dai finanziamenti e dalle sovvenzioni erogati dalle stesse istituzioni europee quali BERS e BEI. Pertanto, non sorprende che le obbligazioni emesse dai *corporate* dei paesi dell'E-

st ricevano dal mercato un apprezzamento molto simile a quello riservato alle corrispondenti aziende europee.

Credibilità del progetto europeo e dell'allargamento ai nuovi aderenti

Viste le premesse, è essenziale verificare quali saranno le condizioni di entrata dei nuovi aderenti e quali i vantaggi comparati per il sistema finanziario nel suo complesso. Innanzi tutto, l'entrata dei nuovi aderenti non può prevedere anche l'adesione alla moneta unica, la quale deve invece rappresentare un premio alla stabilità economica: così come gli attuali aderenti hanno dovuto rispettare i criteri di stabilità, contenimento inflazionistico, crescita del debito rispetto al prodotto interno; altrettanto dovranno fare i nuovi membri dell'Unione Europea. Pertanto le condizioni di entrata devono prevedere da parte dei nuovi aderenti, in merito al sistema finanziario, almeno alcuni elementi essenziali:

- l'abbattimento delle barriere all'entrata tra tutti i paesi europei per la circolazione di merci e capitali e il contemporaneo innalzamento, da parte dei nuovi paesi membri, delle "barriere europee" verso l'esterno;
- il coordinamento legislativo in materia bancaria e finanziaria con l'attuale sistema di funzionamento del mercato finanziario europeo;
- la previsione di un meccanismo di garanzia sulla convergenza, verso i limiti imposti dai criteri per l'entrata nella moneta unica.

La definizione dei vantaggi comparati che l'allargamento comporterà rappresenta, da un lato, l'obiettivo di medio termine per l'Europa e dall'altro, una sorta di "utile atteso" da parte del mercato, affinché il progetto europeo sia credibile, e, come tale, sostenuto dalle forze endogene al mercato stesso.

Per i nuovi paesi membri, la partecipazione all'Unione Europea porterà vantaggi immediati per l'allocazione dei capitali, che riguarderà tutte le opportunità d'investimento finora sottocapitalizzate dal mercato – a causa del correlato rischio paese – compresa la partecipazione alle primarie società di capitale e l'acquisto di obbligazioni denominate in euro, con conseguente riduzione dei

tassi d'interesse domestici e ulteriore sollecitazione della componente degli investimenti. A ben vedere un circolo virtuoso.

Per l'Europa dei Quindici, l'allargamento a Est significa la costruzione di un mercato dei capitali più ampio e più diversificato, da contrapporre a quello nordamericano grazie alla diversità tra sistemi industriali occidentali – quelli dei Quindici, basati sulla remunerazione del rischio del capitale privato – e sistemi derivanti da economie già quasi totalmente monopoliste, basate sulla interessenza dei settori creditizio, industriale e della distribuzione. Inoltre, l'accesso, necessariamente graduale, a mercati del lavoro più flessibili di quelli attuali comunitari, garantirà una maggiore competitività alle imprese europee, oltre a tassi di sviluppo più marcati, e quindi maggiore interesse dei grandi fondi mondiali verso i capitali di rischio europeo.

Per quanto detto, la credibilità del progetto europeo e del suo allargamento a Est – temi fondamentali per il futuro – è vincolata da quanto saranno severe le condizioni d'entrata richieste ai “nuovi soci” e da quanto consistenti le aspettative di vantaggio economico: le prime dipendono dalle istituzioni e le seconde dal mercato. Volendo adoperare la teoria dei giochi² per descrivere l'attuale situazione, l'Europa si trova nella posizione di un agricoltore che deve scegliere se lavorare sul proprio campo – molto fertile perché mai coltivato prima, usando al massimo le proprie energie e risorse – oppure sul campo del vicino, meno fertile, ma che ha sempre sopperito al consumo di tutti gli agricoltori, con un dispendio di energie abituale. In altre parole, l'agricoltore deve decidere se investire su se stesso o continuare a servire l'economia del vicino, ovvero, nel caso europeo, gli Stati Uniti d'America. Se il gioco è incerto quando è riferito a un solo periodo, esso, invece, si risolve con la scelta efficiente del proprio campo nel caso di periodi successivi e ripetuti: reiterare tale scelta consentirà all'agricoltore di avere, nel lungo periodo, un campo fertile che produce

² La teoria dei giochi è stata introdotta dal 1959 nelle scienze economiche, grazie al vivace impulso di John Forbes Nash che, per questo, ha ricevuto il premio Nobel nel 1994, cfr. R. Gibbons, *Teoria dei giochi*, Bologna 1994; M. Osborne – A. Rubinstein, *A Course in Game Theory*, MIT Press, Cambridge Massachusetts 1994.

frutto (vantaggio assoluto) e di avere per tutti gli agricoltori una maggiore produzione (vantaggio comparato).

Il ruolo della moneta europea nel sistema finanziario: il caso della “vicina” Russia

Da quando è stata introdotta, la moneta unica ha svolto un solo ruolo certo: esprimere il “*sentiment*” di mercato – non limitandosi al concetto troppo riduttivo delle aspettative del medesimo – su quella particolare attività economica che è l’Europa. Infatti, per consentire la circolazione di merci e capitali, sarebbe stato sufficiente stabilire una griglia di parità irrevocabili tra le divise europee; mentre la politica monetaria avrebbe comunque potuto essere decisa e attuata dalla Banca Centrale Europea anche senza avere una sola moneta. Nella benemeranza di chi ha deciso invece di rinunciare alle divise europee, innanzi tutto, c’era l’aspirazione di fondare una nuova, grande moneta, la cui parità ideale rispetto al dollaro americano doveva rappresentare l’equilibrio tra le due potenze economiche: così non è stato.

Dopo una fase iniziale di espansione macroeconomica in cui l’euro era costantemente sopra la pari rispetto al dollaro, l’economia mondiale ha cominciato a dare segni di recessione e il mercato ha portato il cambio sotto la parità per i seguenti motivi:

- l’economia americana ha continuato a essere il punto di riferimento per l’economia mondiale, compresa quella europea, e ha dettato i tempi della recessione e della ripresa;
- in tempo di recessione, la stabilità politica americana ha rafforzato il dollaro, mentre le incertezze politiche europee hanno destabilizzato i tentativi di rafforzamento dell’euro;
- la politica monetaria americana ha mostrato grande fermezza, tradendo raramente le aspettative, che aveva precedentemente suggerito al mercato;
- l’unità di azione tra amministrazione degli Stati Uniti e *Federal Reserve* ha garantito al mercato che la politica economica avesse sempre l’appoggio di quella monetaria e che gli obiettivi dell’una fossero raggiungibili anche mediante le misure adottate dall’altra;

- il dollaro ha continuato a svolgere la sua funzione di riserva di valore, anche per i capitali europei.

Solo recentemente l'euro ha cominciato ad apprezzarsi molto velocemente con il venir meno di alcune certezze sul buon funzionamento e sulla trasparenza della *corporate America*, come alcuni casi hanno evidenziato, *Enron* e *Worldcom* in particolare, ma il mercato sembra comunque ritenere temporanei questi movimenti al rialzo.

Dalle strutture a termine dei tassi d'interesse si nota, inoltre, che il differenziale tra tassi a breve e lungo periodo, si è ridotto nell'area euro ed è andato aumentando per il dollaro: questo significa che, mentre le attese sulle prospettive di crescita nel *long range* americano sono molto accentuate – per cui il finanziamento di attività a lunga durata prevede tassi notevolmente maggiori degli attuali – per l'area euro non vi è un “premio sulla durata”, ma piuttosto una traslazione verso l'alto in caso di espansione economica, che dipende da fattori esogeni, il più importante dei quali è l'andamento dell'economia americana.

In quest'ottica, il rafforzamento dell'Europa – derivante dalla progressiva sostituzione dei centri decisionali nazionali a favore di quelli omologhi europei, dal funzionamento completo e autonomo delle attuali istituzioni europee, tra tutte la Commissione e la Banca Centrale, e dall'ingresso di nuovi paesi – deve consentire all'euro di svolgere finalmente una funzione di riserva di valore per l'intera area europea.

Il caso della Russia, che ha recentemente partecipato alla riunione della NATO per volontà dei partner europei, e ha successivamente previsto di denominare in euro piuttosto che in dollari i *futures* sul greggio, testimonia la volontà dei paesi dell'Est di partecipare alla costruzione di una forte area economica europea, che si estenda dall'Atlantico almeno fino a Mosca. L'importanza di queste relazioni è evidente – se si ipotizza una funzione di utilità europea che dipende dal reddito interno più di quanto non dipenda da quello mondiale, in parte esogeno – per cui l'allargamento ai più virtuosi dei paesi dell'Est, fino ad arrivare alla Russia, produce maggiori risorse disponibili, più vasti mercati e maggiore stabilità, in buona sostanza quanto manca attualmente all'Europa dei Quindici per confrontarsi con gli Stati Uniti.

*La finanza d'affari e le nuove opportunità:
un'Europa più integrata
è davvero un'opzione migliore?*

di Federico Pino

Integrazione significa coordinamento? Ciò implica forse rinunce eccessive alla sovranità? Le opportunità esistono, saperle cogliere dipende dal confine tra libero mercato e regolamentazione.

L'introduzione dell'euro ha sostanzialmente evidenziato quello che era un dato di fatto già noto da tempo agli operatori di capitali: non esiste e difficilmente esisterà mai un mercato unico europeo, a livello di consumatori. Troppo diversi i gusti, troppo sensibili a variabili locali e localistiche le attitudini di acquisto dei consumatori. Ma soprattutto troppo variegate e spesso anche opportunistiche le legislazioni, sia a livello di diritto societario che fiscale.

Non solo, l'impatto delle inefficienze della burocrazia pubblica sulle scelte di allocazione delle risorse, varia da paese a paese con scorciatoie, scivoli, canali preferenziali, che sono sostanzialmente diversi anche in funzione della tipologia d'investimento prevista. Il che fa sorgere una domanda a margine di questo intervento: sembra che tutti siano consapevoli della necessità di aggirare la burocrazia, nessuno però l'ha mai riformata seriamente.

A livello di capitali, quindi, la necessità di armonizzare le politiche comunitarie è un'opportunità che non può non essere colta, *in primis* da parte di quei paesi, dove l'iniziativa privata soffre per via di legislazioni restrittive o ancora da riformare in senso liberale. Tale opportunità potrebbe inoltre favorire l'eliminazione di quelle distorsioni e inefficienze, che ancora pongono freni ad una vera libera circolazione dei capitali.

Il mondo è attualmente ripartito, a livello di mercato dei capitali, in tre macroaree: Europa, Nord America e Asia, e sostanzialmente in due divise monetarie, visto che nelle ultime due aree la valuta di riferimento è la stessa, il dollaro. Accanto a queste tre zone sta acquisendo importanza il Giappone. Sinora, infatti, i capitali non hanno trovato facile accesso per via delle barriere all'ingresso – culturali, legislative e burocratiche – che i nipponici hanno elevato. Le recenti acquisizioni sul territorio del Sol Levante, fatte da parte di operatori non giapponesi, hanno iniziato a aprire il mercato, ma la strada è ancora lunga.

Il mercato statunitense dispone, è ben noto, di alcune caratteristiche uniche rispetto alle altre due macroaree:

- una borsa unica;
- un sistema legislativo unitario;
- liquidità e facilità di accesso ai mercati, si pensi alle difficoltà che aziende italiane hanno avuto nel cercare di acquisire omologhe francesi, belghe o tedesche;
- trasparenza, anche se offuscata di recente dai casi *Enron* e *Worldcom*.

L'Asia possiede per altro alcune sue peculiarità interessanti per un investitore:

- economie in forte crescita potenziale;
- mercati domestici potenzialmente immensi;
- normative estremamente accomodanti;
- oggettive e chiare possibilità di *lobbying*.

L'Europa deve quindi poter offrire il “suo prodotto” in modo da riuscire a essere appetibile per un investitore. E ovviamente non è un discorso di nazionalità di origine all'interno dell'Unione, purché rimanga implicito che i benefici, almeno nel medio-lungo termine, possano indirettamente ricadere su tutti i paesi membri:

In questo senso i problemi sono chiari ed evidenti:

- legislazione fiscale diversa e non armonica: semi-paradisi fiscali come il *Benelux* è da decidere se rappresentino un'anomalia o un esempio da imitare;

- sostegni all'investimento concorrenziali: aprire una fabbrica nel Galles non è certo identico ad aprirla nel sud della Francia o dell'Italia;
- rigidità del diritto societarie, tipiche di alcuni paesi: gli amministratori di una società che fallisce in Italia sono soggetti a una serie di limitazioni profondamente diverse da quelle di altri paesi. La riforma del diritto fallimentare attualmente in corso potrebbe rappresentare un primo passo, ma solo la prova dei fatti dimostrerà se è nella direzione giusta¹;
- la legislazione che regola il mondo del lavoro: anche senza prendere in considerazione la *querelle* sull'art. 18, esistono sostanziali diversità a livello europeo.

Perpetuare una struttura come quella attuale, oltre che diminuire la competitività del sistema Europa, aumenterebbe le distorsioni all'interno dell'area e potrebbe anche provocare un'implosione. I capitali infatti circolano liberamente, ricercando la migliore allocazione in funzione del profilo di rischio/rendimento.

Ciò vale anche per gli investimenti diretti: ovvio che un imprenditore dell'abusato Nord-est ha interesse a realizzare un investimento produttivo in Europa, allorché il costo di realizzazione dell'impianto – nel suo complesso giuridico-ambientale-economico – sia inferiore all'equivalente in Cina o Romania. Provocatoriamente si potrebbe affermare che nel mondo globalizzato le stesse nazioni oramai si vendano come veri e propri prodotti di consumo, e quindi anche l'immagine e l'efficienza di un sistema paese contano molto nelle scelte di portafoglio degli investitori e nelle scelte strategiche delle imprese. Un esempio può chiarire il concetto: Israele oggi è di moda per investimenti nell'area dell'*high-tech*, ci sono ovviamente una serie di prerequisiti sostanziali:

- buona cultura tecnologica di base;
- flessibilità del mercato del lavoro;

¹ La Commissione di studio (insediata il 20.12.2001) presso il Ministero della Giustizia, deve predisporre uno schema di disegno di legge delega relativo a una nuova legge fallimentare con revisione delle norme concernenti gli istituti connessi. Un primo passo si ha nel disegno di legge recante: "Modifiche urgenti al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante disciplina del fallimento" (approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 1° marzo 2002), cfr. <http://www.ilfallimento.it/norme/01.htm>.

- disponibilità di centri di ricerca;
- imprenditorialità diffusa;
- grado di internazionalizzazione della popolazione.

Nulla però di quanto detto sopra non sarebbe valido anche per paesi come Italia, Spagna, Francia, nonostante una situazione ambientale comunque più difficile in Israele. Tuttavia il livello d'investimenti in quest'ultimo paese è pari a perlomeno cento volte quello registrabile in Italia. Questo avviene, oltre alle ragioni strutturali date da fattori eccezionali come i forti trasferimenti di capitali dall'estero e la forte spesa pubblica per la difesa, anche per motivazioni oggettive: in Israele tutti gli operatori economici – e non solo – lavorano per attirare capitali, agendo sia a livello esteriore, sull'*immagine* – ad esempio con campagne di *marketing* – sia in profondità, modificando la legislazione per accogliere capitali e permettere loro di operare efficientemente.

Il raccordo comunitario

L'Autorità Garante della Concorrenza ha recentemente iniziato ad affrontare la spinosa questione della regolamentazione fiscale e dei paesi il cui impianto normativo ha permesso un anomalo afflusso di capitali². Tale atteggiamento è stato viepiù accentuato in relazione a quanto accaduto lo scorso 11 settembre. Storicamente sono sempre esistite, anche all'interno dell'Unione, zone economiche "libere", dove i capitali sono stati convogliati senza controlli di sorta e società sono state create con estrema facilità; tutto ciò sia per una fiscalità migliore, ma anche per poter contare su controlli meno rigidi, se non addirittura nulli.

La grande finanza, quella delle operazioni che si leggono sui giornali, ha sempre utilizzato in abbondanza le opportunità of-

² È evidente la titolarità dell'Autorità Garante della Concorrenza a regolamentare il settore: alcuni paesi in virtù di una legislazione storicamente permissiva, possono disporre di un afflusso di capitali anomalo rispetto a condizioni "normali" e le imprese operanti in quei paesi possono quindi godere di indebiti vantaggi competitivi e rappresentare una distorsione della competizione.

ferte da questi paesi. Alcuni di questi paradisi fiscali sono stati recentemente inseriti all'interno di una lista nera dall'Autorità, di fatto eliminando qualsiasi possibilità di utilizzare schermi ed elevando il livello di attenzione delle autorità valutarie. È stato inoltre predisposto un piano che prevede una riduzione, seppur minima, dei vantaggi offerti dalle località *off-shore*, riconducibili a paesi della Comunità: Madeira, Isole inglesi della Manica, eccetera. Niente invece è stato ancora promulgato per i paesi del *Benelux*.

Il ruolo dei Governi nazionali e l'Autorità comunitaria

Argomento delicato e ampiamente dibattuto, è l'individuazione della linea di confine fra quelle che sono le competenze esclusive e quelle condivise: tra autonomia, responsabilità e grado di indipendenza delle istituzioni nazionali, quando non perfino regionali, e la Commissione europea. Tema vieppiù intricato perché si lega indissolubilmente alle politiche economiche nazionali e al rispetto dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht.

La linea sino a oggi adottata ha privilegiato l'aspetto "poliziesco", escludere cioè qualsiasi tipo di operatività nei paesi, dove le autorità di controllo e vigilanza – quando esistono – non garantiscano circa provenienza e gestione dei capitali. Molti paesi quindi, a partire dalla citatissima regione del Galles, hanno adottato politiche di incentivazione fiscale agli investimenti diretti molto aggressive.

Che tutto ciò non rappresenti l'equivalente di sussidio statale, è ancora materia di approfondimento e studio. Non si prevede a breve alcuna indicazione in merito; la logica è quella di permettere ai paesi membri normative incentivanti, nel rispetto dei vincoli di politica economica comunitaria.

In tale contesto l'attivismo localistico dei diversi paesi continuerà. Punto qualificante dell'Autorità comunitaria dovrebbe a breve termine essere quello di armonizzare queste iniziative, individuando delle punte massime di azione a sostegno degli investimenti in funzione di un'armonizzazione degli interventi comunitari sul territorio.

Rubbettino

III

TRA ECONOMIA E POLITICA

Rubbettino

Rubbettino

*La Costituzione economica europea:
per una “stabilità credibile” delle regole del gioco*

di Stefano da Empoli

Un rafforzamento della credibilità delle istituzioni e delle politiche mediante lo strumento costituzionale s'impone a livello UE, in particolare modo relativamente alla politica fiscale e monetaria, strumenti che, per la loro malleabilità e la quasi immediatezza degli effetti, si prestano particolarmente a considerazioni politiche di breve termine e quindi necessitano ancor di più di regole che le prevenzano. Una costituzione che incorpori i vincoli del patto di stabilità e crescita e che ribadisca l'indipendenza della Banca Centrale Europea nei limiti di un normale controllo democratico, non solo rappresenterebbe una garanzia della virtuosità finanziaria degli Stati membri, ma introdurrebbe elementi di rigidità nel campo delle scelte pubbliche, che impedirebbero ricadute negative su tutti i partner a causa di locali o estemporanei comportamenti devianti.

In una democrazia liberale, una Costituzione impone dei vincoli all'operato dei *policy-makers*, introducendo quindi elementi di rigidità nel campo delle scelte pubbliche. “Legare le mani” ai decisori pubblici non è privo di costi, ma consente di dare credibilità all'assetto istituzionale in vigore e quindi certezze a cittadini e operatori economici.

Un rafforzamento della credibilità delle istituzioni e delle politiche mediante lo strumento costituzionale s'impone con vigore ancora maggiore a livello UE, dove i cicli politico-elettorali sono sfasati (dal momento che nei vari paesi si va alle urne in tempi diversi) e la possibilità di collusioni a vantaggio esclusivo (di breve periodo) dei partecipanti al gioco – ma a tutto svantaggio degli esclusi e nel lungo periodo degli stessi giocatori – è concreta e dunque il pericolo di politiche opportunistiche è più forte che a livello nazionale.

Nel caso del nuovo quadro costituzionale europeo, che emergerà al termine della conferenza intergovernativa, occorre quindi procedere *ex novo* alla ricerca della “rigidità ottimale” delle regole costituzionali (e in particolare della sua parte economica, che è la più esposta alle tentazioni del breve periodo). Contemperando le ricordate esigenze di credibilità con quelle di una flessibilità, che consenta di aggiustare il tiro dell’intervento pubblico, adeguandolo, laddove necessario, alle mutate condizioni. Nel riscrivere i Trattati o nello stendere una vera e propria carta costituzionale europea, ci si dovrà dunque muovere lungo uno stretto sentiero.

Il ruolo delle costituzioni in un modello liberaldemocratico

In un sistema liberaldemocratico, la stesura di una Costituzione ha lo scopo principale di fissare le regole di fondo dell’interazione sociale in una determinata comunità, attraverso uno strumento meno flessibile della legislazione normale, che sia quindi difficilmente manipolabile dalle maggioranze politiche di turno e, perciò, in grado di proteggere i diritti delle minoranze.

Mentre le costituzioni *octroyé* del XIX secolo si proponevano di limitare il potere assoluto del sovrano, le costituzioni più moderne, almeno quelle di matrice liberale, intendono sottrarre le minoranze alla “tirannia della maggioranza”. Un pericolo già noto agli stessi Padri fondatori (*Founding Fathers*) americani. Di qui i *checks and balances* che, nel sistema statunitense, mettono in volontario conflitto i poteri istituzionali affinché l’uno debba passare attraverso il vaglio di almeno un altro. In questo caso, l’efficienza di breve periodo (ma non di lungo) è sacrificata sull’altare della stabilità.

Quindi, in una Costituzione liberale, il nucleo essenziale non risiede tanto nell’elencazione dei diritti fondamentali degli individui, ma piuttosto nell’indicazione di procedure e di regole che contengano *in nuce* elementi di stabilità e quindi di protezione autentica di quegli stessi diritti.

È ad esempio il caso della riforma fiscale inglese successiva alla Rivoluzione gloriosa del 1688. Limiti espliciti alle possi-

bilità della Corona di alterare unilateralmente le condizioni finanziarie dei prestiti concessi dai privati, resero il governo inglese più credibile. Quindi, la riforma andò sì a vantaggio del governo, che poteva contrarre debito sul mercato a tassi più vantaggiosi, ma anche dei risparmiatori, salvaguardati da una precisa innovazione procedurale. Per rinegoziare il debito, si richiedeva infatti alla Corona il consenso del Parlamento (che rappresentava prevalentemente gli interessi dei detentori di ricchezza). Si garantiva così che eventuali rinegoziazioni sarebbero avvenute solo in circostanze straordinarie, cioè quando la vasta maggioranza delle parti coinvolte ne avesse avvertito l'esigenza.

Per essere credibile, dunque, un insieme di regole costituzionali deve alterare la struttura degli incentivi alla base del funzionamento delle istituzioni. Cittadini e imprese devono poter pensare che il quadro istituzionale è sufficientemente credibile e quindi robusto da non poter essere stravolto, se non per motivi straordinari e con il consenso di una maggioranza qualificata.

L'alterazione continua e indiscriminata delle regole del gioco costringe infatti le persone a riformulare con frequenza i propri piani individuali, maturati sulla base di determinate aspettative rispetto alla cornice istituzionale di riferimento. Dal momento che molte decisioni non sono reversibili, se non con grave aggravio in termini temporali e finanziari, i costi derivanti dalla riscrittura delle regole del gioco possono risultare molto alti. Perciò sostenibili solo nelle rare circostanze in cui si preveda con un certo margine di sicurezza, che siano inferiori ai benefici derivanti dal cambiamento.

Ma la stabilità di per sé non è sufficiente, se si riferisce a una regolarità storica – che presupporrebbe aspettative *backward-looking*, cioè rivolte all'indietro – o a una rigidità astratta che non tenga conto degli incentivi degli attori politici. Occorre infatti che le regole del gioco siano “sostenibili”, affinché cittadini e imprese possano avere aspettative il più possibile certe sul proprio orizzonte temporale. Nei paesi in via di sviluppo, i capitali spesso fuggono all'estero non tanto perché gli investimenti domestici siano meno remunerativi, ma perché si nutrono dubbi sulla coerenza istituzionale del sistema. Il fattore “rischio

politico” inibisce le decisioni degli attori economici, ovvero ne determina un più scarso impatto sullo sviluppo (come nel caso in cui i capitali vengano sì investiti, ma in un’altra nazione).

Il discorso – naturalmente spogliato dei suoi caratteri più drammatici – riguarda anche i paesi più sviluppati, come quelli appartenenti all’UE. Anche per questi, dunque, non è tanto rilevante la stabilità già acquisita del sistema istituzionale, ma quella attesa; laddove la prima non è in grado di darci garanzie sulla seconda.

Peraltro, il compito forse principale di uno Stato è quello di “produrre certezza”. In un regime d’anarchia in cui gli individui si trovino alla mercé di eventi esterni e imponderabili, emerge l’esigenza di fare appello all’autorità certa e riconosciuta di un’organizzazione *super partes*, nella quale tutti si possano identificare e dalla quale tutti si sentano protetti. Se storicamente la genesi statale non ha quasi mai rispecchiato questo percorso, è pur vero che questo concetto rappresenta forse la giustificazione *ex post* più convincente alla base dell’autorità pubblica.

La Costituzione dovrebbe quindi rappresentare il momento massimo di “produzione di certezza” da parte dello Stato.

La particolare rilevanza della “stabilità credibile” delle regole del gioco nel contesto rappresentato dall’Unione Europea

All’interno di un quadro teorico di riferimento liberale, c’è da chiedersi quale sia, oggi, l’utilità di una possibile Costituzione europea.

Qualora questa dovesse essere ravvisata nella promozione dall’alto di una nozione astratta di “cittadinanza europea” si potrebbe concludere che non solo lo sforzo sarebbe inutile, ma finirebbe per rendere un cattivo servizio alla stessa causa europea. Un impatto positivo sulle prospettive ulteriori d’unificazione europea ci potrà essere solo se regole e istituzioni contenuti in un unico documento costituzionale, permetteranno alla macchina europea di rivelarsi un mezzo di trasporto sicuro. Premessa indispensabile per viaggiare a una velocità di crociera sostenuta sia sul terreno dell’economia, sia su quello della politica.

Il problema è che il percorso istituzionale in un contesto “multi-paese” come quello UE è più scivoloso e accidentato che nei singoli contesti nazionali. Pertanto, ove necessario, la definizione delle regole del gioco a livello europeo deve essere ancora più precisa e stabile che nei singoli Paesi o in realtà sub-nazionali.

Lasciando da parte tutte le materie che vanno discusse e risolte più in basso – secondo il principio della sussidiarietà verticale – dovrebbe essere costituzionalizzato tutto ciò che, lasciato nelle mani dei governi nazionali, potrebbe dare luogo a comportamenti *free-riding*, cioè comportamenti non cooperativi, dove singoli Stati tentino opportunisticamente di far pagare agli altri il conto delle proprie politiche sbagliate.

L'esistenza di esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative è infatti più forte in un contesto “multi-paese”, alimentata anche dalla centralizzazione di alcune politiche in un quadro istituzionale variegato e non sovraordinato da alcuno, regola o istituzione che sia. Senza un'intelaiatura robusta e precisa, si rischia di incorrere in tipici fenomeni di *common pooling*, con tutte le loro degenerazioni (del tipo “*tragedy of the commons*”). Dove l'esempio da manuale è quello di un campo non recintato, utilizzabile a fini di pascolo, al quale tutti hanno accesso. Senza una chiara definizione dei diritti di proprietà e con un numero sufficientemente grande di potenziali beneficiari (i proprietari delle greggi), il risultato naturale sarà quello di uno sfruttamento eccessivo delle risorse comuni, a detrimento del bene comune di lungo periodo.

In un contesto come quello europeo, si rischia lo stesso risultato, specie in un'unione allargata, come quella che si prospetta in un futuro ormai molto prossimo. L'opportunismo di un governo nazionale – anche nel caso (raro) in cui ne benefici la popolazione di quello Stato o parte di esso – finisce per danneggiare, inevitabilmente, la restante parte dei cittadini dell'Unione Europea e le generazioni future, rallentandone la crescita e, di conseguenza, la coesione. Prevenire questi fallimenti della politica è, dunque, un compito essenziale, se non il compito essenziale, di una Costituzione liberale, a cui spetterebbe riaffermare il principio di leale collaborazione tra gli Stati e tra questi e le istituzioni comunitarie.

Per questo la Costituzione europea deve essere sufficientemente rigida da frustrare le sirene opportunistiche, che operano a livello nazionale, ma anche abbastanza flessibile da adattarsi a nuove esigenze di medio-lungo periodo. Ponendo però dei paletti alla centralizzazione strisciante che ha avuto luogo in molti Stati a struttura federale (come gli Stati Uniti) e consentendo la reversibilità di alcune scelte centraliste (per esempio, in materia agricola, dove la politica comune ha oggi minor ragion d'essere di quanto ne abbia avuta alla nascita della Comunità Economica Europea).

Il compito del testo costituzionale non dovrebbe quindi essere tanto quello di fare una dettagliata lista delle competenze da attribuire una volta per tutte alle istituzioni comunitarie, quanto quello di costringere chi governa a ricorrere a procedure trasparenti e soggette al controllo democratico, qualora intendessero attribuire a Bruxelles in futuro nuove e accresciute mansioni rispetto a quelle esercitate oggi. Mettendo in moto un processo costituzionale esplicito, che accresca nel lungo periodo la credibilità delle politiche macroeconomiche e l'efficienza dei mercati paneuropei.

Il discorso sui pericoli degli opportunismi nazionali vale naturalmente per molti settori nevralgici. È il caso per esempio delle *utilities* (energia, telecomunicazioni, ecc.) e dei mercati finanziari, dove l'egoismo nazionale ha troppe volte finito per danneggiare il benessere generale. Dove però l'allarme diventa rosso è con la politica fiscale e quella monetaria, strumenti che, per la loro malleabilità e la quasi immediatezza degli effetti, si prestano particolarmente a considerazioni politiche di breve termine e quindi necessitano ancor di più di regole che le prevenzano.

Per quanto riguarda la politica monetaria, gli opportunismi nazionali sono già stati messi fuori gioco dall'Unione monetaria e in particolare da una Banca Centrale Europea indipendente dalle pressioni nazionali (anche perché le Banche centrali nazionali appartenenti al sistema dell'euro sono tutte, chi più chi meno, indipendenti dai rispettivi sistemi politici). L'indipendenza prevista dallo Statuto della BCE è così vasta da essere stata criticata per motivi opposti, cioè per la scarsa responsabilità dei banchieri centrali europei di fronte alle istanze democratiche provenienti dalla società. Un'impermeabilità che rischia di

sfociare in auto-referenzialità, a cui però va posto rimedio senza comprimere l'indipendenza, ma semmai accentuando la trasparenza. In caso di errore, la responsabilizzazione via trasparenza dei *policy-makers* monetari non varrà loro il licenziamento, salvo casi estremi, ma certamente una perdita di prestigio personale e dell'istituzione che dirigono.

Altro discorso vale per la politica fiscale, che è rimasta (giustamente) nelle mani dei governi nazionali. I quali però non sempre sono sufficientemente rigorosi nel gestirla. Alla base della indisciplina fiscale dei governi ci sono soprattutto tre comportamenti *free-riding*, due di carattere interno (nazionale) e uno di carattere esterno (sovranazionale):

- dal momento che in generale i benefici della spesa pubblica sono concentrati, mentre i costi sono diffusi, interessi particolari hanno spesso gioco facile nell'ottenere trasferimenti dello Stato a loro vantaggio, incuranti delle conseguenze sul bilancio pubblico (almeno fino al punto in cui il beneficio marginale dello sforzo di *lobbying* è superiore al costo marginale);
- in assenza di altruismo intergenerazionale, le generazioni attuali tendono a far ricadere i debiti accumulati su quelle future. Poiché queste ultime non votano, può prevalere un orizzonte temporale più breve di quello ottimale. Spesso le costituzioni sono criticate perché vincolano le generazioni future alle decisioni prese da chi li ha preceduti. In questo caso, norme costituzionali che prevenivano fenomeni di *free-riding* fiscale vincolerebbero le decisioni delle generazioni presenti, garantendo il benessere delle generazioni future;
- a questi concreti rischi di *free-riding* interno, se ne aggiunge uno esterno nel caso di un'unione monetaria (come l'UME). Un paese che si indebita può beneficiare del suo potere d'influenza all'interno della banca centrale comune, oppure della possibilità che gli altri governi prevenivano situazioni di *default*, avvantaggiandosi quindi di tassi d'interesse sul debito più bassi di quelli che avrebbe pagato altrimenti (ma danneggiando invece il bene comune in questione, cioè la stabilità del mercato monetario e finanziario).

Da qui deriva la necessità di una Banca centrale indipendente e di bilanci dello Stato virtuosi. Tra l'altro, come si diceva

prima, la probabilità di comportamenti *free-riding* cresce all'aumentare del numero degli attori (in questo caso i paesi partecipanti alla moneta unica). Pertanto, l'imminente allargamento della UE (e in prospettiva dell'Unione Monetaria Europea) rafforza di molto la necessità di politiche fiscali rigorose. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), quindi, non solo non va cancellato con un colpo di spugna, ma dovrebbe esserne costituzionalizzato l'impianto generale, perché ne sia rafforzata la credibilità. Il principio del bilancio in equilibrio dovrebbe essere una delle regole chiave della Costituzione economica europea. Ci sembra si possa infatti discutere sui valori decimali degli obiettivi previsti nell'ambito del PSC ma non dell'utilità del meccanismo. Soprattutto in un paese come l'Italia, che ha convissuto per decenni con un livello di indisciplina fiscale sconosciuta a molti degli altri paesi dell'Unione monetaria. La presenza di un forte vincolo fiscale è una garanzia non solo per gli altri paesi aderenti all'euro, ma soprattutto per l'Italia.

In una realtà come quella europea, dove il ciclo politico è senza soluzione di continuità e il voto dei singoli paesi pesa più che proporzionalmente nelle decisioni comunitarie (almeno finché il metodo intergovernativo prevarrà su quello comunitario), l'auto-imposizione di regole deve avvenire al livello meno emendabile possibile, in modo tale da non risentire della frequenza degli appuntamenti elettorali. I quali fatalmente finiscono per offrire altrettante occasioni per allargare i cordoni della borsa. Se i governi nazionali conducono politiche fiscali espansive per stimolare l'economia e vincere le elezioni, il rimedio appropriato non è né quello di fingere di non vedere né di abbandonarsi a moralismi catartici. Occorre invece, facendo uso di una certa dose di realismo, cambiare le regole in modo tale da rendere gli incentivi dei politici compatibili con finanze virtuose e il benessere dei cittadini, percorrendo la strada di un costituzionalismo liberale che limiti i poteri discrezionali statali sulla moneta e sui bilanci pubblici, i due strumenti principali della politica economica dei Governi.

*L'evoluzione del sistema monetario europeo
tra passato e futuro: è la moneta a governare l'Europa
o la politica ha ancora un primato?*

di Federico Arcelli

La storia economica dell'Europa¹ degli ultimi cento anni dimostra l'esistenza di tendenze di cambiamento basate su fattori economici, che sembrano assai più determinanti delle decisioni politiche. La storia della moneta ne è, forse, l'esempio più evidente. Questo lascia presagire il fatto che l'Europa del nostro domani potrebbe essere molto più il frutto delle relazioni e degli interessi economici, piuttosto che della capacità dei cittadini – e della politica – di assumere un ruolo guida e di proporre dei valori condivisi.

L'introduzione dell'euro come moneta circolante in dodici Stati membri dell'Unione Europea – a partire dallo scorso primo gennaio – a molti è sembrato un cambiamento epocale. Lo è, certamente, ma questo evento rappresenta anche il coronamento di un cammino evolutivo che ha portato durante il secolo passato dalla moneta circolante in metallo prezioso dei primi del Novecento a una progressiva “virtualizzazione” e internazionalizzazione dello strumento monetario.

Tutto questo è avvenuto sotto i nostri occhi, in pochi decenni, e, soprattutto, è avvenuto mentre ancora forte era la convinzione circa il “primato” d'indirizzo della politica, rispetto all'economia. Nonostante ciò, l'Europa è rimasta ancora ben lontana dal divenire un soggetto politico. Anzi, l'analisi degli eventi degli ultimi cento anni lascia intuire alcune tendenze, forse ancora in atto, che potrebbero rappresentare dei vincoli per il futuro. Una riflessione in merito richiederebbe volumi interi. Può

¹ Il contributo seguente riprende e rielabora il testo di F. Arcelli in corso di pubblicazione sul periodico *Aspenia*, (anno 2002, settembre-dicembre).

però esser sensato proporre alcuni spunti e ricordare alcuni fatti salienti, specie in un momento, come quello attuale, in cui la prospettiva di lungo periodo sembra avere ceduto il passo alle analisi economiche e di mercato a breve o medio-breve termine.

Tornando indietro di poco più di un secolo, al 1865, il panorama economico europeo era completamente diverso rispetto a quello attuale. L'Europa era divisa in Stati nazionali e le relazioni economiche e gli scambi commerciali, sottostavano ai "capricci" delle diplomazie. Nonostante questi dati di fatto, l'Unione Monetaria Latina – che aveva posto rigorosi vincoli di "parità" tra i titoli e i pesi² delle coniazioni europee – fu un primo tentativo di soccorrere le necessità dell'economia e dei commerci, garantendo una sostanziale equivalenza tra le varie monetazioni, pur non potendo spendere la moneta di uno Stato in un altro, sebbene fossero nominalmente eguali.

Tale parità nella monetazione – nonostante gli accordi del 1865 tra Francia, Italia, Belgio e Svizzera (poi estesi ad altri Stati, tra cui Spagna e Portogallo), fossero poi stati presto "disattesi" – è rimasta sostanzialmente in vigore in alcuni paesi fino a dopo la Prima Guerra Mondiale. In Italia le ultime 100 lire in oro coniate con lo *standard* del 1865, furono l'emissione del 1923 in occasione delle celebrazioni per il primo anno del regime. Successivamente solo nei primi Anni Trenta in Italia si coniarono nuove monete in oro, svalutate a 8,79 grammi (sempre a 900/1000) per le 100 lire, fino alla nuova svalutazione del 1937 con un'emissione da 100 lire da 5,46 grammi. Queste monete non erano, comunque, già più emissioni a larga circolazione, essendo state tirate in poche migliaia, quando non centinaia, di esemplari.

² In particolare l'accordo aveva introdotto un sistema che prevedeva un peso di 32,25 grammi d'oro a titolo 900/1000 per la moneta più importante, le 100 lire (nel regno d'Italia) o franchi (in Francia e Svizzera ad esempio). Tale parità era rispettata nei tagli inferiori, con un peso di 16,12 grammi per il conio da 50, di 6,45 grammi per quello da 20 (il più noto "Marengo"); fino agli 1,62 grammi per la moneta da 5 lire /franchi, piuttosto rara nella tiratura in oro, dato che questa era anche la moneta più importante coniatata in argento, con tagli da 25 grammi a titolo 900/1000 (anche se alcuni paesi la emisero a 835/1000).

Fino ai vari accordi tra le banche centrali denominati di *Gold Exchange Standard* (i principali tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo), che prevedevano la convertibilità delle banconote in oro o altre valute, convertibili in oro presso le banche centrali emittenti, la moneta circolante era basata rigorosamente su coniazione in metalli preziosi (o limitate emissioni di banconote interamente convertibili), ovvero il *Gold Standard*. In quest'ultimo sistema, che era stato in uso da sempre, la "percezione" della moneta da parte degli utenti era assai più focalizzata sull'idea di "riserva di valore", che su quella di "strumento di pagamento". Ciò era implicito nel sistema a base metallica, essendo il circolante necessariamente limitato, e il contenuto aureo o argenteo della moneta percepito come relativamente indipendente, rispetto a shock inflazionistici esogeni.

L'espansione dei commerci e delle relazioni economiche internazionali avevano portato i principali paesi industrializzati – con in testa il Regno Unito, al vertice del più vasto impero coloniale della storia – ad avvertire la "necessità" di una maggiore disponibilità di base monetaria per sostenere l'economia. Siamo in un periodo ancora lontano dalle teorie di Irving Fisher (1867-1947) sugli effetti della "velocità di circolazione" della moneta sulla base monetaria complessiva o dai dibattiti tra Keynesiani e Monetaristi sul suo ruolo. Questa esigenza, tuttavia, era "sentita" dalle autorità monetarie dei principali paesi industrializzati come un mezzo per garantire non solo un più solido sviluppo delle economie dominanti europee, ma anche per impedire che repentini cambiamenti nella disponibilità di metalli in alcune aree extra-europee (la storia aveva già lasciato insegnamenti in merito con il caso della Spagna e dell'argento americano nel XVI secolo) – tornati di attualità dopo le "corse" all'oro e all'argento negli Stati Uniti – potessero variare i prezzi dei metalli e influire di conseguenza sulle masse monetarie in Europa. In sostanza, le banche centrali cominciavano ad avvertire il problema della gestione della moneta in modo da non pregiudicare la sua "stabilità", ma volendo mantenere il controllo delle leve in mani "sicure".

La soluzione rappresentata dal *Gold Exchange Standard* garantiva i principali paesi (Regno Unito e Francia in testa) circa

la “credibilità” della moneta (ovvero la sua percezione come strumento stabile da parte del mercato), pur lasciando ampio margine a una dimensione “gonfiata” di circolante (M1), rispetto alle effettive riserve di metallo prezioso. Tuttavia, va ben tenuto presente che tale sistema non permetteva, in concreto, una vera “libera fluttuazione” delle valute, in quanto le masse monetarie erano comunque legate tra loro non più soltanto dalle parità nei titoli (che potevano venire variate anche unilateralmente, come accadde), ma anche dalle reciproche disponibilità di riserve. In pratica si era passati da un vincolo rigido (la quantità di metallo prezioso posseduto) a un vincolo “cooperativo” (l’accordo tra le principali banche centrali, premessa la disponibilità di riserve).

Un sistema così concepito, tuttavia, non metteva ancora i paesi dominanti nella condizione di stampare la loro moneta e di utilizzarla come strumento di pagamento rispetto a importazioni di beni reali, senza impatto sull’economia finanziaria nazionale (ovvero ciò che hanno potuto fare gli Stati Uniti a partire dal secondo dopoguerra), perché il vincolo di convertibilità poneva dei limiti di circolazione e la “credibilità” della base monetaria “sfuggiva” al controllo dell’indirizzo politico.

Paradossalmente, si realizzava un’implicita “indipendenza” dell’autorità monetaria rispetto alla “politica”, perché essa era nei fatti determinata da regole e leggi di mercato. Quindi, non sarebbe stato possibile abdicare alla regola della “convertibilità” delle banconote, perché nessuno Stato aveva la “credibilità” per emettere banconote “inconvertibili” in condizioni di pace (come oggi sono l’euro o il dollaro) e far sì che venissero accettate all’estero. Quello che a noi, oggi, in epoca di economia “virtuale” sembra ovvio e scontato non lo era (né mai sarebbe stato accettato) appena qualche decennio or sono.

Con la Prima Guerra Mondiale, il *Gold Exchange Standard* andò una prima volta in crisi, infatti gli eventi bellici imposero un sostanziale “corso forzoso” delle banconote. Tutto ciò però non è paragonabile a una situazione “normale” in tempo di pace. Infatti, soltanto la gravità dello sforzo bellico aveva reso accettabile tale soluzione, e, a ogni modo, i paesi belligeranti avevano espresso la volontà di ripristinare la convertibilità alla fine

delle ostilità, scaricando sulle “riparazioni” da chiedere agli sconfitti, i “costi” in termini di economia reale e finanziaria sostenuta.

La guerra, tuttavia, minò le basi del sistema, perché, come ha sostenuto Charles Kindleberger, entrambe le parti avevano iniziato le ostilità con l’idea di un conflitto breve e con la convinzione di poter ottenere “riparazioni” sufficienti dall’altra parte in caso di vittoria. Questo assunto era, ovviamente, irrealistico, e ciò fu chiaro a tutti già a partire dal secondo anno di guerra. Il ripristino del *Gold Exchange Standard* negli Anni Venti fu quindi, da un lato un percorso obbligato – perché il mercato lo chiedeva – ma dall’altro, un grave problema di equilibrio, perché le varie banche centrali avevano oggettive difficoltà a fissare “parità” sostenibili e la stabilità della situazione politica europea era comunque compromessa dalle lunghissime negoziazioni sulle riparazioni tedesche.

Il caso tedesco, e soprattutto l’iper-inflazione del 1923, aveva tuttavia imposto di ripercorrere questa strada, perché fu chiaro a tutti che una banconota inconvertibile (come era il marco a quel tempo), non poteva avere alcuna “credibilità” sul mercato e lasciava alle autorità di governo troppo “spazio” per generare inflazione senza controlli. La paura del mercato bloccava quindi ogni soluzione non ancorata a garanzie esogene: il pubblico in realtà non avrebbe mai accettato di buon grado banconote di cui non si fidava, e questo – fu ben chiaro – non valeva solo per la Germania. Quello che apparve evidente, quindi, sin dai primi Anni Venti, fu che il mercato non avrebbe comunque tollerato un sistema monetario troppo “vincolato” alle discrezionalità delle scelte politiche dei singoli Stati.

La reintroduzione della convertibilità fu, quindi, operata lentamente in tutti i paesi europei tra il 1924 e il 1926. L’Italia, per desiderio delle autorità politiche, fece una scelta di riaggancio alla convertibilità con una parità “forte” rispetto alla sterlina inglese (la famosa “Quota Novanta”).

La situazione di equilibrio faticosamente ricostruita in quegli anni vincolava nei fatti le monete di tutti i principali paesi mondiali, ma fu di breve durata. La crisi del ’29, infatti, impose in pochi anni la definizione di nuove parità o temporanee so-

sensioni della convertibilità in molti paesi. La soluzione dei problemi dovette attendere, tuttavia, la conclusione dei nuovi eventi bellici e i piani che ne seguirono.

Gli Accordi di *Bretton Woods* (1944) costituiscono il momento di svolta rispetto alle linee guida dello sviluppo dei paesi occidentali nel secondo dopoguerra, senza ripetere gli errori dei primi Anni Venti, cercando di creare un sistema “stabile”. Il risultato degli accordi è stato la creazione di un nuovo sistema di *Gold Exchange Standard*, basato sul dollaro. La moneta statunitense era il centro del sistema ed era l’unica – all’inizio – convertibile in oro (in origine a un prezzo *standard* di 35 dollari per oncia, poi variato negli Anni Sessanta a 38,5 e infine a 42,5 poco prima della fine del sistema), dato che più di metà delle riserve mondiali erano concentrate negli Stati Uniti. Questi ultimi rappresentavano nel 1945 più di metà del PIL mondiale. Le altre valute avrebbero oscillato rispetto al dollaro, nella misura di una banda di oscillazione con limite all’1,5% in più o in meno.

Il sistema nato a *Bretton Woods* garantì anche agli europei circa un quarto di secolo di stabilità, fino a che, nel 1971, gli Stati Uniti decisero la sospensione indeterminata della convertibilità del dollaro in oro. Questo evento provocò rapidamente la sospensione della convertibilità di tutte le altre valute e la fine del principio di convertibilità. È la nascita della moneta “moderna”, che usiamo normalmente oggi, ma che è, in realtà, relativamente giovane.

L’effetto della fine del sistema di *Bretton Woods* si tradusse in un problema di “stabilità” per molte valute, acuito dalle due crisi petrolifere degli Anni Settanta. La risposta dei paesi europei fu la creazione, a seguito del “piano Werner” dei primi Anni Settanta di un “serpente” monetario sostanzialmente ancorato al marco tedesco, che divenne gradualmente la moneta europea di riferimento sia per la forza economica della Germania, sia per la politica di stabilità della *Bundesbank*. Il “serpentone”, che fu l’antesignano dello SME, dell’ECU e, infine, dell’euro, altro non era che una replica del sistema di *Bretton Woods*, ovvero un sistema di cambi semi-fissi con bande di oscillazione, ma senza più il dollaro – ovviamente – al centro.

La riflessione conclusiva che si può formulare ripercorrendo velocemente oltre un secolo di storia fino ad oggi, ci conduce a considerare alcuni fatti salienti, che rappresenteranno probabilmente dei vincoli anche in avvenire.

Circa il passato, innanzi tutto, si deve ricordare che si è verificato un passaggio da un sistema in cui la “fiducia” nella moneta era minima (ovvero quando il mercato accettava solo moneta in metallo prezioso o convertibile) a uno sempre più virtuale (moneta elettronica o nuove forme di pagamento), e tutto ciò in poche decadi. Poi non va dimenticato che il ruolo dell'autorità monetaria è divenuto sempre più “chiave”, nel senso che è a essa che compete la credibilità della moneta e il fatto che essa resti “forte” e non decada. Da ciò conseguono tutte le opportune considerazioni circa l'indipendenza (o meno) dell'autorità monetaria rispetto a vincoli politici.

Da ultimo, una constatazione: la moneta “moderna” è assai più strumento efficiente di pagamento che “riserva di valore” ed è proprio la consapevolezza di questo cambiamento che ha permesso, nei decenni passati, di abbandonare sempre di più il vincolo alla convertibilità fino a rendere la moneta uno strumento sostanzialmente “virtuale”.

Per il futuro, è forse opportuno riflettere su quanto sinora taciuto circa l'euro, ovvero i vincoli per i paesi membri, che fanno in parte da contraltare ai benefici. Il primo grande beneficio della sua introduzione è rappresentato da stabilità monetaria e sostanziale riduzione del costo del denaro per i paesi più deboli. In secondo luogo, va ricordato che l'euro nasce come moneta di una larga area economica, ma non è ancora “competitivo” rispetto al dollaro, né in fondo è chiaro se mai lo sarà o lo potrà essere. Al di là delle motivazioni di ciò, vale la pena di ricordare che una moneta considerata “di riserva” e accettata universalmente fuori dai suoi confini legali (come è attualmente per il dollaro nei paesi in via di sviluppo) offre al paese emittente la possibilità di “indebitarsi” – in senso improprio – senza costo, acquisendo beni reali e pagandoli con la sua moneta nazionale.

Non è certo che gli europei potranno mai arrivare a questo, ma va detto che ci sono vicini. Nel caso ciò possa un giorno accadere lo scenario è tutto da disegnare e il ruolo degli Stati Uni-

ti tutto da chiarire. È evidente che essi possono avere un interesse a non perdere il primato assoluto del dollaro nei commerci internazionali e sono in grado di sostenerlo con una moneta e una forza politica che l'Europa è lontanissima dall'averne, ma potrebbero esserci nuove spinte di carattere economico, che portino a soluzioni differenti o a un accordo per una "moneta globale", oggi francamente impensabile.

Il prezzo di tutto ciò per i singoli Stati membri è la rinuncia a ogni leva monetaria (in pratica non c'è più spazio per "svalutazioni competitive". Forse vale la pena di ricordare come italiani che altri paesi europei avrebbero visto in tali azioni da parte dell'Italia, una minaccia seria per la competitività della loro economia, com'è accaduto in passato), oltre a porre concretamente, nel medio termine, anche un vincolo sulle possibilità di usare la leva fiscale. Si consideri poi che i meccanismi di solidarietà, decisi con i trattati istitutivi dell'euro, impongono una serie di scelte di coesione, divenute consistenti vincoli di carattere politico per i paesi membri. L'attuale sistema non è tuttavia ancora abbastanza "solido" da resistere a scosse sostanziali, come ad esempio l'uscita di un *partner* dall'area euro per mancato rispetto degli accordi, senza che ciò non rischi di travolgere l'intera costruzione se il paese in oggetto è grande.

Il ruolo della Convenzione europea potrebbe quindi spingersi a definire regole molto precise in ambiti politici con un occhio particolare alle istanze, che potrebbero emergere dall'economia reale. La questione dei paesi di nuova adesione si potrebbe quindi configurare nello stesso ambito di dibattito e di regole.

Infatti, restano all'Europa una serie di "traguardi" da raggiungere e di differenze da colmare in vari settori (fiscalità, aree regulate, diritto privato, eccetera). All'Europa di domani resta anche il vincolo di saper dare spazio a una vera rappresentanza delle istituzioni democratiche per non rischiare il prevalere di interessi economici e di parte, perdendo il contatto con la realtà sociale o lasciando la residua rappresentanza nelle istituzioni nazionali, sempre più svuotate del reale potere.

L'Europa di domani e le opportunità per l'Italia nella nuova Europa

di Pier Paolo Bucalo

La crescita economica dell'Italia e lo sviluppo del commercio internazionale sono a un punto di svolta e ogni cambiamento porta con sé nuove opportunità. L'Italia ha la concreta possibilità di acquisire un ruolo di leader all'interno dell'Europa che sarà, anche in considerazione della sua posizione geografica strategica: non più terra di confine, ma paese centrale, anello di congiunzione tra l'attuale area dell'Unione Europea e le aree emergenti dell'Est Europa e dell'Africa Mediterranea. Di critica importanza per cogliere le nuove opportunità risulteranno le scelte politiche ed economiche dei prossimi anni.

La dichiarazione di Laeken ricorda che il processo avviato 50 anni fa ha garantito pace e prosperità all'Europa¹, non ci è dato però di sapere se gli stessi risultati sarebbero stati raggiunti in assenza del Trattato di Roma e di quanto è seguito. Ciò nonostante, la fase che ci si prepara ad affrontare pone numerose sfide e altrettanti interrogativi.

¹ “[...] L'Unione europea rappresenta un successo [...] Insieme all'America del Nord e al Giappone, l'Unione è una delle tre regioni più prosperose della terra. Grazie alla solidarietà reciproca e a un'equa ripartizione dei frutti della crescita economica, le regioni più deboli dell'Unione hanno registrato un notevole aumento del tenore di vita e recuperato gran parte del loro ritardo. A cinquant'anni dalla sua nascita, l'Unione si trova tuttavia a un crocevia [...] sta per aprirsi a più di dieci nuovi Stati membri, soprattutto dell'Europa centrale o orientale, per chiudere in tal modo definitivamente uno dei capitoli più foschi della storia europea: la seconda guerra mondiale e la successiva spartizione artificiosa dell'Europa. [...] Si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo. [...]” (Tratto dalla Dichiarazione di Laeken: “Il futuro dell'Unione Europea”, 15 dicembre 2001, cfr. nota 1, p. 21).

Sembra ormai accertato il desiderio di superare l'era dei trattati per muoversi con passo deciso verso una sempre maggiore integrazione, che da economica diventi a tutti gli effetti anche politica e sociale e possa essere rappresentata, a livello formale, da una carta costituzionale comune.

È altrettanto vero che non c'è ancora accordo sul modello di Europa da perseguire, e, a coloro che sperano in una Federazione da ottenersi rafforzando la dimensione comunitaria, si contrappone la visione di una Confederazione intergovernativa di Stati-Nazione.

Coloro che sostengono un'Europa di tipo federale hanno paura che un'area europea basata su gruppi di interesse contrapposti possa non avere la coerenza necessaria per operare come una "super-potenza" sulla scena mondiale. Ma forse non sarebbe poi un risultato così malvagio, dal momento che un'Unione meno compatta verrebbe considerata, dall'esterno, come una forza di pace e stabilità a vantaggio di tutto il pianeta.

Indubbiamente esiste un certo grado di *trade off* fra maggior integrazione tra gli Stati membri e l'allargamento ai paesi candidati. È necessario però sottolineare come la maggior parte dei potenziali rivali "strategici" dell'Europa, Stati Uniti *in primis*, siano a favore della seconda ipotesi, poiché un'Europa allargata difficilmente potrebbe sviluppare le abilità proprie di una Nazione-Stato nell'esercitare il proprio potere. L'obiettivo principale dell'allargamento – quello di rafforzare la stabilità in tutta l'area – può essere raggiunto, ma deve essere chiaro che così facendo si rinuncia all'idea di una "super-potenza" europea, che possa rappresentare una valida contrapposizione agli Stati Uniti.

Le sfide per l'Italia

Mentre ferve il dibattito sui temi così brevemente delineati, è prioritario acquisire la consapevolezza di quali siano attualmente ruolo e posizione dell'Italia all'interno dell'Europa e dello scenario economico mondiale e interrogarsi su quali debbano essere gli obiettivi del Paese per poter contare sempre più in

uno scenario, quello della globalizzazione, che tende a far emergere i valori dell'individualismo del mercato.

Alcuni dati aiuteranno a comprendere meglio la posizione attuale dell'Italia.

Nell'ultimo decennio di transizione – ovvero dal 25 dicembre del 1991, quando fu ammainata la bandiera rossa a Mosca, alla fine del 2000 – le esportazioni italiane sono aumentate, ma meno di quanto sia cresciuto il commercio mondiale. Tra i paesi più ricchi l'Italia è quello che ha perso maggiore competitività: siamo passati da una quota di commercio mondiale del 4,9 per cento del 1991 al 3,7 del 2000: un quarto in meno.

Il paese è inoltre significativamente indietro, rispetto ai principali concorrenti, in termini d'internazionalizzazione produttiva: la crescita media annuale degli investimenti esteri diretti (IDE) italiani verso l'estero, tra il 1986 e il 2000, è stata inferiore al 9% annuo, mentre ad esempio in Germania è stata superiore al 30% annuo, e sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna è stata intorno al 15% all'anno². Secondo gli ultimi dati ufficiali disponibili, l'Italia attrae solo lo 0,9% degli IDE mondiali, pari a circa 12 miliardi di euro, ed è al diciassettesimo posto nella classifica mondiale. Investendo all'estero una cifra di poco superiore (12,5 miliardi di euro), pari all'1,1% del totale mondiale, si colloca al quattordicesimo posto in graduatoria. Molto interessante risulta il confronto con la Spagna, paese più piccolo e modesto dell'Italia in termini di PIL³, ma che al confronto pare un gigante: la Spagna nel 2000 ha attratto investimenti esteri per 38 miliardi di euro, pari al 2,9% del totale mondiale, ponendosi al decimo posto in graduatoria assoluta. Essa ha inoltre investito all'estero, sempre durante il 2000, 55 miliardi di euro, pari al 4,7% del totale mondiale, che le meritano il settimo posto in graduatoria assoluta.

Secondo il *World Economic Forum*, che colloca il Paese al trentesimo posto nella classifica globale di competitività, l'Italia soffre ancora oggi per un'eccessiva rigidità del mercato del la-

² Dati UNCTAD 2001.

³ Il PIL della Spagna è pari a circa il 51% del PIL italiano (fonte: *Pocket World in Figures*, *The Economist* ed. by, London 2002).

voro⁴, tempi lunghi per la registrazione delle imprese⁵, carenza d'infrastrutture, eccessiva pressione fiscale e intollerabile mancanza di sicurezza in alcune aree.

Sebbene sia possibile aggiungere molto altro, può intanto essere sufficiente quanto sopra ricordato. È invece opportuno sottolineare le ottime prospettive possibili per l'Italia, se sarà in grado di cogliere i benefici dell'imminente e progressivo allargamento e della maggiore integrazione economico-sociale che l'Europa si appresta ad affrontare.

L'allargamento a Est, e l'interesse crescente per l'area dell'Africa Mediterranea, collocano l'Italia in una posizione geografica strategica, non più terra di confine, ma paese centrale all'interno della nuova Europa, anello di congiunzione tra l'attuale area dell'Unione e le aree emergenti dell'Est Europa e dell'Africa Mediterranea. Esiste un forte interesse per un pieno sviluppo della sponda nordafricana e mediorientale, cui la penisola è legata da relazioni di interscambio nei settori energetico e di materie prime, oltre che da comuni iniziative nei settori della sicurezza e del controllo delle migrazioni. Questo sviluppo si potrà ottenere tramite il consolidamento dei processi sociali, economici e culturali previsti dal negoziato di Barcellona in ambito UE. Similmente, l'Italia ha interesse alla stabilizzazione dei Balcani, ma sa che questa passa per la piena integrazione nell'Unione, per la trasformazione della conflittuale e frammentaria area balcanica nell'Est europeo, ponte e crocevia verso le aree caucasiche e centroasiatiche.

Secondo *partner* commerciale già oggi, dopo la Germania, dei paesi dell'Europa centrale e orientale, in alcune aree l'Italia è addirittura il primo *partner*, soprattutto in Romania, Bulgaria, Croazia. Per l'area balcanica il Paese è una frontiera anche economica. L'anno scorso, ma il dato è stato confermato nei primi mesi del 2002, le esportazioni italiane sono cresciute del 42% in Russia, del 40 in Cina e ben del 35% nell'intera Europa centrale e orientale, da ultimo viene il Medio Oriente col 25%: l'incremento è, quindi, tutto a sud-est.

⁴ In ambito OCSE siamo al terzultimo posto in termini di accessibilità, davanti solo a Grecia e Portogallo.

⁵ 120 giorni in media, penultimi in Europa.

In un suo recente intervento⁶, il commissario europeo Mario Monti ha evidenziato come l'aspetto più problematico dell'allargamento, per quanto riguarda le sue competenze, non sia rappresentato dall'*Antitrust*, ma dagli aiuti di Stato, intesi sia come sostegno a settori in difficoltà, sia come agevolazioni fiscali agli investitori, storicamente presenti nei paesi candidati. La messa a norma con le leggi della UE degli aiuti alle imprese garantirà agli investitori forse meno vantaggi nel breve, ma la possibilità di fare *business plan* di medio periodo, senza la paura che aiuti elevati, ma illeciti, possano finire sotto la scure della Commissione.

La nuova Europa – i paesi candidati più Croazia e Turchia – pur avendo una popolazione pari al 48% di quella dell'attuale UE, ha un PIL complessivo pari a meno del 7% dell'Unione, e un reddito *pro capite* pari a circa il 15% di quello dei paesi UE. Questi dati non possono che rappresentare grosse opportunità. Esperienze passate di allargamento – quali quelle di Irlanda, Spagna e Portogallo – sono ormai considerate modelli di successo: la crescita media del PIL in questi paesi, durante il periodo 1986-2001, è stata di circa il 4,2%, comparata ad una crescita media, nel resto dell'Unione, di circa il 2,1%.

A garantire una crescita della domanda interna nei paesi della nuova Europa e l'aumento degli IDE in entrata contribuiranno due ordini distinti di fattori: il primo è indubbiamente rappresentato dalle competenze e dalle infrastrutture attualmente presenti in quei paesi che quarantacinque anni di economia pianificata non sono riusciti a eliminare. Il secondo è invece costituito dallo stesso processo di ammissione, che forza questi paesi ad armonizzare regolamenti, a integrare e liberalizzare i mercati, oltre a godere del sostegno finanziario dell'Unione che li spingerà verso la convergenza.

L'avvicinamento e l'entrata nell'Unione Europea, inoltre, permetterà di ridurre ulteriormente il livello di rischio politico, già significativamente più basso nella nuova Europa rispetto ai paesi asiatici emergenti (Indonesia, Malesia, Tailandia, Corea,

⁶ Intervento presso il convegno organizzato da Unicredito e ISPI: "New Europe Convergence: An opportunity for Italy and the EU", Milano, 14 giugno 2002.

Filippine) o all'area del Mercosur. Questo è misurabile sia in termini di *rating* medio che *Standard & Poor's* dà ai paesi che compongono le rispettive aree, sia in termini di *spread* medio addizionale rispetto agli *Eurobond* (pari a 2,59 punti percentuali per la nuova Europa e a 6,92% per l'America Latina).

Questa nascente macro-area europea, con le opportunità che offre in termini di mercati, di sbocco futuro per i prodotti italiani e luogo di delocalizzazione della produzione del Paese, dà ulteriori garanzie in virtù della ottima presenza che il sistema bancario italiano ha nella regione, grazie al successo riscontrato nella partecipazione a importanti privatizzazioni nell'area. Con circa 35 miliardi di euro in termini di attività totali nella regione, le banche italiane sono le prime assolute nell'area, seguite a distanza da Germania, Belgio e Austria, rispettivamente con 27,2, 24,7 e 24,0 miliardi di euro in attività nell'area.

Le opportunità per l'Italia, e per l'Europa tutta, nel guardare a Est sono quindi notevoli e inconfutabili. La Convenzione europea dovrà definire in quale modo quest'allargamento, che in molti definiscono più una riunificazione o addirittura una trasformazione, dovrà avere luogo.

Considerazioni su altri ordini di fattori, primo tra i quali il futuro ruolo del Patto di Stabilità e di Crescita (PSC), saranno necessarie per il raggiungimento di un modello che possa essere accettato da tutti i Paesi e che si possa ispirare al principio guida della sussidiarietà: "Integrazione ove necessario, decentramento ove possibile".

*L'Europa di domani e la sua architettura istituzionale:
competenze, sovranità, limiti e pregi di un approccio
basato sull'economia: solidarietà e competizione
come determinanti delle scelte politiche*

di Federico Arcelli

Una delle maggiori difficoltà nell'odierna analisi politica consiste nel comprendere bene quali davvero siano le differenze tra le varie posizioni, in particolare in un mondo orfano del comunismo, che ritiene obsolete le idee della Rivoluzione Francese e in cui i termini "destra" e "sinistra" stanno perdendo ogni significato. Tuttavia proprio dalla presa di coscienza di questa crisi può nascere lo spunto per alcune riflessioni sui valori del passato: dalle idee filosofiche al pensiero di ispirazione laica o religiosa, e sulla loro attualità.

L'idea di Stato che la storia ci ha trasmesso sembra essere più quella del governo "imposto" ai cittadini – anche solo per necessità – che quella di un'autorità frutto unanime del loro consenso. Anche il cosiddetto Stato "democratico", che pure riconosce nei suoi fondamenti l'importanza dei "governati" quali fonte prima della sua autorità, non può essere considerato l'espressione di un'unanimità.

Infatti l'idea di Stato come consenso "democratico" è – ed è sempre stato – un concetto di difficile definizione. Basti pensare alle evidenti differenze caratterizzanti gli Stati parte dei due "blocchi", prima della caduta del comunismo: da ambo le parti si parlava di "democrazia" e di cittadini come fonte ultima dell'autorità, ma la realtà non corrispondeva sempre alla teoria.

Accettando di considerare come "fondante" per un consenso democratico il concetto di "consenso", che appare una delle vere basi della Democrazia in senso più attuale, e, al contempo, ipotizzando di riconoscere ai singoli cittadini una reale situazione di libertà e non coercizione nelle scelte della vita comunitaria, si può cercare di circoscrivere meglio il campo d'indagine.

Merita una certa considerazione quanto scritto da illustri filosofi del passato a proposito del “contratto sociale”. Questo perché, come premessa alla Costituzione di uno Stato, pare logico proporre un accordo che consenta – almeno sul piano teorico, data la difficoltà in linea pratica – una scelta libera da parte di ogni cittadino di aderire o meno allo Stato.

Si può, ad esempio, presupporre il riconoscimento da parte dei cittadini stessi di alcune idee considerate patrimonio “comune” – nel nome di un principio di adesione al “contratto sociale” – rappresentato dallo Stato in cui vivono. Contratto che terrà quindi conto delle singole visioni personali.

Andrebbe qui aggiunto che ciò presuppone valori di fondo dai contorni poco definiti e quindi abbastanza condivisibili, in modo da poter, quasi “per definizione”, essere accettati unanimemente.

Questo perché la giustificazione della regola di governo “a maggioranza”, che la minima efficienza dei sistemi richiede, non può e non deve prescindere dalla premessa che tutti gli aventi diritto si riconoscano nei fondamenti del consesso sociale in cui si trovano, pena la “non democraticità” delle decisioni maggioritarie e il sorgere di comportamenti devianti.

Dato che si tratta di un problema irrisolvibile sul piano pratico, l’unica soluzione – se pur di compromesso – può consistere nel formulare una proposta costituzionale che tenga conto a priori di ogni posizione e possibilità di scelta, sia di singoli cittadini che di comunità di essi, purché non lesiva a priori delle libertà altrui. Si potrebbe, di conseguenza, proporre che lo Stato “teorico” che stiamo cercando di definire debba:

- garantire a ogni cittadino la dignità e i diritti fondamentali, considerati propri di ogni essere umano;
- riconoscere a ciascun cittadino le libertà personali di pensiero, di religione (incluso l’ateismo), di scelta politica (oltre che di sistema), di associazione, di opinione e espressione delle proprie idee, ponendo il limite della libertà di ciascun singolo nella libertà degli altri;
- garantire così un contesto ove sia possibile concretizzare tali aspirazioni.

Affinché si verifichino appieno le libertà di opinione, pensiero e di scelta politica e religiosa del cittadino, questi deve es-

sere posto in condizione di aderire volontariamente al “contratto sociale” proposto come Costituzione, cioè di riconoscersi spontaneamente nei fondamenti ideali dello Stato.

Tale punto, tuttavia, rischierebbe di contrastare con quanto si vuole che lo Stato garantisca ai suoi membri. Allo scopo di evitare tale conflitto, quindi, è opportuno fissare alcuni postulati, che servano a definire meglio l'area ove si ritengano possibili espressioni di libertà – come quelle sopra enunciate – compatibilmente con le caratteristiche pratiche di ogni forma di istituzione politica. Possiamo quindi ipotizzare che:

- l'esistenza dello Stato come aggregazione di individui – coerentemente con la natura sociale della vita umana – è considerata *necessaria*, nel senso che non può mancare una forma di organizzazione della società umana;
- non è accettabile come *democratica*, ossia rispettosa delle posizioni personali di ciascun singolo, una forma di contratto sociale, che imponga la sua accettazione – nell'adesione ai fondamenti ideali – a tutti i cittadini;
- l'adesione a un contratto sociale democratico si sostanzia nella libera scelta dell'espressione delle proprie convinzioni politiche, nei limiti delle regole di convivenza condivise.

Se la forma strutturale dello Stato nella sua configurazione legale – la quale è, implicitamente, la derivazione di un'etica morale storicizzata – vuole essere accettabile per ognuno, deve essere allora possibile per tutti i cittadini riconoscere come fondamento ideale dello Stato tutto ciò in cui essi stessi, come singoli, credono personalmente. Progettando, quindi, le basi di una costituzione, le etiche d'ispirazione religiosa (di qualunque tipo: laica, agnostica o atea) si devono ritenere equiparate.

Può quindi essere possibile immaginare un'adesione volontaria allo Stato – o meglio al “contratto sociale” che s'intende alla sua base – partendo da diverse impostazioni personali:

- *per scelta laica*, ossia per una visione che vede lo Stato come garante del rispetto di un “patto” di tutela di una serie di principi, diritti e doveri; all'interno del quale i singoli individui agiscono coerentemente a un'impostazione, che privilegi un interesse in prevalenza rappresentato dal privato o dal sociale, o, eventualmente, da soluzioni “miste”. L'applicabilità delle

- soluzioni proposte dipenderà dai limiti posti attraverso il “patto” costitutivo medesimo;
- *per utile personale*, intendendo lo Stato come ente di tutela degli interessi della maggioranza;
 - *per scelta sociale*, intendendo lo Stato come ente di tutela di interessi collettivi – al limite imposti come “forma” di raggiungimento di particolari categorie – di libertà personali o economiche;
 - *per scelta coerente con un’impostazione religiosa* (idea dello stato teocratico), il che presume che la morale religiosa sia a fondamento della vita personale e ispiratrice della struttura dello Stato, inteso come spazio della “missione” sociale, libera e volontaria, di ciascun singolo.

Tra economia e politica

L’idea di libertà in economia ha avuto, nel tempo, un crescente impatto sull’ordine politico e sociale. Generalmente, il passaggio dai concetti propri della scienza economica alla pragmaticità dell’attuazione di programmi politici ha provocato semplificazioni, approssimazioni e distorsioni delle teorie che, almeno formalmente, si volevano rendere concrete. Paradossalmente, quello che era vero in teoria, spesso, per non dire sempre, non risultava vero nella pratica (Ludwig von Mises diceva che se la realtà non si fosse adeguata alla teoria, allora “tanto peggio per la realtà”). Questo a causa, soprattutto, del fatto che la teoria – per necessità di semplificazione e per rendere utilizzabile lo strumento matematico – tende a richiedere postulati come la “perfetta informazione” di tutte le parti, la costante razionalità dei comportamenti umani, la premessa che la capacità di scelta degli uomini di fronte alle potenziali opportunità fosse sostanzialmente uguale per tutti. Tutto ciò, in sintesi, ha voluto dire che il concetto di libertà in economia ha sempre avuto dei “confini” necessari e riconosciuti, e, quindi, implicitamente poco aderenti alla realtà.

Anche se le due visioni principali sono polarizzate nei concetti di “libertà collettiva”, proprio della tradizione marxista, e

in quello di “libertà individuale”, di stampo liberale; il concetto di libertà in economia può essere visto – a livello microeconomico – come strettamente collegato all’idea di individuo e alla sua capacità di scelta.

Nel caso della tradizione marxista un determinismo abbastanza rigido vincola il singolo individuo a beneficio della libertà collettiva, mentre per il pensiero liberale l’idea dell’uomo “individualista”, diviene uno dei cardini del buon funzionamento di un sistema economico impostato secondo criteri coerenti con tale pensiero.

Friedrich von Hayek osservava che nessun altro vocabolo politico ha mai avuto una storia più tormentata di quella della parola “individualismo”. Infatti questo termine è stato male utilizzato anche in seno alla stessa comunità scientifica, fino alla rappresentazione con esso di una serie di atteggiamenti talmente diversi tra loro da renderne difficile un uso coerente.

Quanto detto da von Hayek non deve sorprendere. È, infatti, palese quanto sia difficile parlare di concetti astratti e ottenere perfetta comunicabilità e comprensione di tali argomenti nei propri interlocutori: ciascuno tenderà a “interpretare”, anche del tutto involontariamente. Quindi, un certo relativismo al proposito non è da considerare come necessariamente negativo. È forse più utile non tanto proporre soluzioni preconfezionate a domande generali, che tutti possono più o meno porsi, quanto piuttosto definire nel modo più chiaro possibile i concetti maturati, confidando che quanto viene affermato potrà poi essere sviluppato e interpretato da ciascuno secondo i suoi canoni.

L’obiettivo dell’uomo politico esperto di questioni economiche, potrebbe quindi consistere nel riuscire a stendere un progetto generale i cui fondamenti – per il grado di valore comune da essi raggiunto – possano essere alla base di un agire condiviso da molti e quindi in grado di influire su tutta la società.

Va detto che nelle moderne democrazie occidentali il concetto economico e quello politico di libertà sono abbastanza collegati. L’idea “generale” di libertà è, infatti, un concetto difficile da circoscrivere. Pertanto, sembra più pratico limitarsi a discutere delle implicazioni concrete del concetto economico di

libertà e delle eventuali conseguenze politiche o sociali di un tale assunto. Si può definire, in generale, un'idea di libertà come:

- *coscienza*: valore spirituale, capacità critica, potenzialità della volontà;
- *potenzialità reale*: capacità economica e di agire praticamente, potere;
- *diritto*: capacità politica, riconoscimento sociale, contesto della realtà personale.

Viene immediatamente da chiedersi se sia ragionevole porre queste definizioni come basi per una riflessione sulla libertà in ambito economico, o se, in generale, sia più coerente dire che la libertà è prevalentemente un prodotto dell'indipendenza economica.

Quanto detto, inoltre, dovrebbe essere valido e applicabile non solo al singolo individuo, ma anche alla società nel suo insieme, fatto che pone di conseguenza un problema di definizione del contesto economico di fondo, che può essere dunque determinante per il sovrastante schema politico.

Non è detto che queste affermazioni, se ritenute verosimili, siano logiche e realistiche. La principale preoccupazione può, invece, derivare dal fatto che una considerazione comunemente ritenuta vera, assume comunque un valore reale nella pratica, sebbene un'incoerenza di fondo possa a lungo termine causare difficoltà.

Ha senso dunque pensare a una realtà politica determinata dalla realtà economica? O forse proprio l'intrinseca debolezza della teoria economica – vincolata alla sua stessa capacità di rappresentare il reale, e, quindi inficiata da un implicito problema di credibilità dei suoi modelli – può rappresentare il limite principale a una siffatta interpretazione, restituendo, nei fatti, il pieno primato all'azione politica?

Volendo cercare di definire il concetto di libertà in senso lato, non si può fare a meno di notare che l'idea di libertà che corrisponda all'"indipendenza economica" o alla graduale, maggiore o minore, potenzialità del singolo di agire grazie (o malgrado) alle sue variate disponibilità finanziarie, non può rappresentarne altro che una visione parziale.

La libertà è, infatti, data anche dalla capacità personale di saper gestire le proprie scelte, potenzialità, disponibilità, ecce-

tera. Tuttavia, nell'economia classica, e anche in quella moderna, il centro dell'analisi è quasi sempre rimasto circoscritto al mercato, o all'allocazione delle risorse nei sistemi pianificati; mentre molto sommariamente si è affrontato il problema della capacità di scelta, attribuendo alla definizione di "razionale" per il soggetto artefice della scelta o di "ottimo" (eventualmente "paretiano") dell'insieme delle scelte un valore sufficientemente esaustivo del problema.

Solo la formulazione delle scelte e l'effetto che la modalità di espressione delle preferenze può avere sul risultato finale dell'insieme degli atti con valenza economica, hanno avuto spesso un ruolo preminente nelle analisi degli economisti (ad esempio K. Arrows).

È, quindi, preferibile un discorso più generale, meno implicato in valenze economiche, ma comunque in grado di rivestire un certo interesse, per via degli sviluppi che esso potrebbe avere in ambito politico. È infatti significativo anche analizzare le implicazioni dirette che la capacità di scelta del singolo – e quindi l'insieme delle sue qualità intellettuali, personali e di carattere – può avere in un'ottica di valutazione economica della realtà, e, quindi, delle priorità di azione in ambito politico al fine di far prevalere negli obiettivi lo sviluppo diffuso di tali potenzialità.

Se è dunque teoricamente vero che a un diffuso benessere economico può corrispondere un altrettanto largamente diffuso "benessere privato" – inteso come maggiore tempo da dedicare al "sé" – va anche aggiunto che tale tempo non necessariamente si trasforma in una crescente "autocoscienza" (significativo ricordare, a questo proposito, il modello a "piramide" di A. Maslow), dal momento che comunque, in una logica strettamente economica, questo livello risulterebbe interdetto a una larga massa di persone.

La società moderna e democratica ha davvero interesse a generare "autocoscienza" e quindi libertà? Non è forse vero che in democrazia (soprattutto in un sistema economico occidentale) l'informazione e la capacità di usarla sono la chiave del potere? Perché dunque lo Stato dovrebbe porsi nell'ottica di promuovere una crescente capacità di scelta e quindi di utilizzo del-

le informazioni, quando al buon funzionamento del sistema economico basta una diffusa, limitata, competenza in alcuni campi specifici (e produttivi)?

È lo stesso vertice del potere – non comunque identificabile con un'aristocrazia o una casta chiusa (a pena della perdita del potere in prospettiva) – ad avere il massimo interesse a una ritenzione verticale dell'informazione e della capacità di usarla. Tutto ciò, in prospettiva, è una variabile sia economica che politica, nel senso che un siffatto modo d'intendere la gestione del pubblico (e del privato), non è altro che la premessa per una definizione di un nuovo sistema di "controllo" politico, che – a differenza dei precedenti, fondati sull'ideologia – sarà fondato sull'interesse e sul dato economico, collante materiale molto più difficile da individuare e "guidare" in senso politico, rispetto a ogni altro genere di fondamento di tali sistemi.

Basterebbe ripensare al passato: alle espressioni come *Dei gratia Rex*, posta sui conii delle monete regie sino agli albori di questo secolo, o alla sostituzione, a scopo politico, del Dio trascendente – che giustificava il primato temporale della chiesa cattolica nei secoli passati – con il "dio del progresso" voluto, pensato e attuato dall'Illuminismo e dalla rivoluzione francese, dal liberalismo e dal comunismo: un dio "laico", incentrato sul ruolo dell'uomo artefice della storia e del suo destino. Ma tutto ciò, però, ha dovuto scontrarsi con la realtà dei fatti ed è crollato di fronte all'inevitabile frizione tra il trascendente, che è proprio dell'uomo, e l'impossibilità di realizzare la trascendenza nell'immanente storico e terreno.

Quale potrebbe essere la sfida della politica del domani se non proprio la ricerca di una nuova soluzione al dilemma della credibilità del potere politico? È forse proprio dal passato che noi trarremo le più importanti lezioni?

Una riflessione probabilmente meritevole di approfondimento riguarda l'evoluzione storica della forma di Stato e di struttura politica della società. Infatti, nel periodo compreso tra il Medioevo e il primo Rinascimento, è indubbio che la gerarchia di potere nei paesi europei era abbastanza uniforme. Essa si caratterizzava per la presenza di una forma di governo monarchica, che in qualche modo giustificava il suo potere sull'appoggio

della Chiesa e su di un'aristocrazia nobiliare che, nei fatti, rappresentava l'emanazione del potere regio nel territorio dello Stato e nei posti di comando. Il tutto era, necessariamente, molto statico. Era cioè quasi inesistente quel concetto di mobilità sociale che è tanta parte delle società moderne, ma che aveva il suo antesignano nelle forme di emancipazione sociale degli schiavi e nell'acquisizione di posizioni aristocratiche, tramite l'accesso ai pubblici uffici che già troviamo nell'antica Roma.

Come la realtà politica e sociale statica di alcune epoche rispecchiava anche il concetto di "visione della vita" e le aspettative proprie di quel tempo, così anche la realtà politica e sociale dinamica del mondo moderno trae un fondamento anche nella moderna visione della vita a livello individuale.

Il cambiamento storico, dunque, prima che un cambiamento di ordine materiale e sociale, è stato un cambiamento di valori. Il futuro dell'Europa dipende, quindi, dalla nostra capacità di immaginare e definire un orizzonte di idee e valori, che possano rappresentare la base su cui fondare una società nuova e "sostenibile". La Convenzione europea potrebbe rappresentare il luogo dove realizzare questo disegno.

Rubbettino

Hanno collaborato a questo volume

FEDERICO ARCELLI. Docente a contratto di Storia Economica dell'Europa presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Napoli "Federico II". Ha svolto e svolge varie funzioni presso numerose società e istituzioni, quali la Banca Europea per gli Investimenti – Lussemburgo, *Accenture (Italia)*, *McKinsey & Company, Inc. Italy* e *IMI Bank (Lux) SA*. Ha pubblicato tre volumi e numerosi articoli in diverse lingue su temi storici e storico economici. Laureato con lode in Economia politica (Università "L. Bocconi", Milano), è dottore di ricerca in Storia economica e sociale (1998) presso la stessa università.

FLAVIO BORGHESE. *Trader* su tassi e cambi, dall'ottobre 2001, presso la Cofiri SIM di Roma, dove si occupa di clienti istituzionali – in prevalenza italiani – per le strategie di copertura dei rischi di tasso e cambio. È stato, dal 1999 alla fine del 2001, tesoriere e responsabile del portafoglio obbligazionario della *Softe* (Gruppo Telecom Italia) in Lussemburgo, occupandosi anche delle operazioni di finanza straordinaria per il medesimo gruppo. Laureato con lode in Economia aziendale (Università di Roma "La Sapienza"), ha collaborato con la cattedra di Economia aziendale di M. Lacchini, ordinario presso la facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Cassino.

PIER PAOLO BUCALO. Consigliere del Vice Ministro per le Attività Produttive con delega per il Commercio Estero nel governo Berlusconi II. *Manager* ed esperto in strategie aziendali presso la sede londinese di *Accenture* (Regno Unito), ha lavorato per oltre sette anni su progetti internazionali (Regno Unito, Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo, Irlanda, Spagna, Italia) in diverse società, in particolare nell'area banche e servizi finanziari. È autore di numerosi articoli su temi di politica, economia e *management*. Laureato con lode in Scienze Politiche

(Università di Roma “La Sapienza”) e vincitore della borsa “Marco Fanno”, bandita dal Mediocredito Centrale, ha conseguito un *MBA* presso la *Rotterdam School of Management (Erasmus University, Paesi Bassi)* e un dottorato di ricerca in Analisi Economica presso l’Università di Roma “La Sapienza”.

GIUSEPPE BUSIA. Avvocato, giornalista pubblicista, è dirigente nei ruoli dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, dove è Direttore del Dipartimento Comunicazioni e Reti telematiche. È componente – in rappresentanza dell’Italia – dell’Autorità di controllo comune istituita dalla convenzione Europol, del Comitato di Appello della medesima Convenzione, nonché dell’Autorità di controllo comune istituita dalla stessa sull’uso dell’informatica nel settore doganale, della quale è stato eletto vicepresidente. È professore a contratto di Diritto pubblico (Università di Foggia) e insegna nell’ambito del *Master* in Istituzioni parlamentari europee e Storia costituzionale dell’Università di Roma “La Sapienza”. È autore di numerose pubblicazioni di carattere scientifico. Laureato in giurisprudenza (Università di Roma “La Sapienza”), ha conseguito il dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Ha, fra l’altro, ottenuto il diploma di secondo livello della *Faculté Internationale de Droit Comparé* di Strasburgo e quello dell’*Académie Internationale de Droit Constitutionnel* di Tunisi, nonché seguito i corsi del *Master in Law* e del *Master in Private and Public Administration* della *New York University* (USA).

MARIA PIA CARUSO. Dirigente, dal 1999, dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nei settori delle Telecomunicazioni, Radiotelevisivo ed Editoria. In particolare, nell’ambito dell’attività di vigilanza e controllo, ha elaborato e sviluppato sistemi complessi di monitoraggio delle trasmissioni televisive e dei servizi di telecomunicazione. Ha lavorato, dal 1991, nel settore privato dell’ICT – *Information & Communication Technology* presso Finsiel (legale, strategie, *marketing*) e presso Albacom (dal 1996, responsabile della regolamentazione e dei rapporti istituzionali). Ha sviluppato competenze tecnico-regolamentari nelle telecomunicazioni, nei *media*, e nell’informatica. È laureata in Giurisprudenza (1988) e ha conseguito un *MBA* (1990).

STEFANO DA EMPOLI. Ricercatore di Economia politica nella facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma Tre, dove è anche titolare – presso la facoltà di Scienze politiche – del corso integrativo su “Banche centrali e politica monetaria europea”. È membro dell’Osservatorio sulla Con-

venzione europea presso il Ministero per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II. Segretario scientifico dell'Osservatorio sull'Energia della "Fondazione Einaudi", è inoltre membro del Comitato scientifico della "Fondazione Ideazione". È collaboratore scientifico della "Fondazione Free". Ha conseguito un *Master* in Economia presso il CORIPE Piemonte e un *Master of Arts* in Economia presso la *George Mason University* (USA), dove sta attualmente ultimando il *Ph.D.*

SERENA MIRALDI. Avvocato specializzato in diritto di famiglia e successioni, in Firenze. Ha pubblicato vari articoli in Storia del diritto e in Diritto canonico. Laureata con lode in Giurisprudenza presso l'Università di Siena, ha qui collaborato presso la cattedra di Istituzioni di Diritto romano e Diritto greco antico. Licenziata in Diritto canonico presso la Pontificia Università della Santa Croce, è, presso la medesima università, dottoranda di ricerca in diritto processuale canonico.

FEDERICO PINO. CEO di Sabif, società di consulenza specializzata in assistenza a operazioni di *venture capital* e *private equity*. Svolge e ha svolto varie funzioni presso numerose società e istituzioni: *Accenture* (Italia), Piaggio & C., *Exor America* e *Helios Private Equity*. Laureato con lode in Economia e Commercio, Università di Roma "La Sapienza".

MASSIMO DANIELE SAPIENZA. Associato di *McKinsey & Company, Inc. Italy*, sede di Roma. Ha pubblicato articoli sull'economia computazionale, basata su agenti artificiali. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Economia delle istituzioni e dei mercati monetari e finanziari (Università di Roma "Tor Vergata") e il *Master* in Economia del CORIPE Piemonte.

SIMONETTA SAVONA. Responsabile della biblioteca di *Aspen Institute Italia*, è segretario generale degli *Amici di Aspen*. Ha una formazione di archivista e archeologa classica. Ha fatto parte, dal 1985 al 1995 della missione archeologica italiana in Grecia (*Chloi*, isola di *Lemnos*) diretta da L. Beschi e ha in corso di studio alcuni materiali lì reperiti, in parte già presentati in convegni internazionali e negli atti relativi. Ha trascritto e pubblicato parte di uno dei codici dell'umanista cinquecentesco Pirro Ligorio. Ha coordinato il gruppo di redazione che ha curato questo volume.

ALESSANDRO SETTEPANI. Esperto per il mercato italiano presso l'agenzia di *Rating Fitch Ibc* di Londra. È stato in precedenza incaricato del-

la supervisione dei grandi gruppi bancari presso il Servizio Vigilanza sugli Enti Creditizi della Banca d'Italia. È specializzato nell'analisi dei sistemi di *risk management* delle banche italiane e delle operazioni finanziarie innovative (cartolarizzazioni, *credit derivatives*). Ha svolto, in rappresentanza della Banca d'Italia, seminari e interventi presso istituzioni accademiche e finanziarie (Università "L. Bocconi", ABI - Associazione Bancaria Italiana). È autore di diversi articoli in tema di finanza, *risk management* e *corporate governance*. Laureato con lode in Scienze Politiche, Università di Roma "La Sapienza", ha conseguito un *Master in Banking and Finance*, presso l'Università di Reading (GB).

FRANCESCO TUFARELLI. Capo di Gabinetto del Ministro per le Politiche Comunitarie nel governo Berlusconi II e coordinatore dell'Osservatorio sulla Convenzione europea. Ha lavorato in varie legislature presso il Gabinetto del Ministro del Tesoro, del Presidente del Consiglio, del Ministro per le riforme istituzionali e del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Autore di numerosi articoli e pubblicazioni di carattere giuridico. Insegna Diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

CRISTIANO ZAGARI. Consulente del Ministro delle Politiche Comunitarie, governo Berlusconi II, sui temi della Convenzione europea e inoltre membro dell'Osservatorio sulla Convenzione europea. È Segretario Generale Aggiunto del Consiglio Italiano del Movimento Europeo. Saggista su temi europei, tra le sue pubblicazioni: *L'Europa e l'Era nomade* (Roma 2000), uno dei primi scritti in Europa a trattare il tema della società civile europea. È laureato in Scienze politiche all'Università di Roma "La Sapienza", dove è dottorando in "Politica e Società nell'età moderna e contemporanea".

Indice

<i>Introduzione</i>	5
I	
Una costituzione o un trattato?	
<i>La nuova Europa alla ricerca di un baricentro politico,</i> di Cristiano Zagari	p. 11
<i>I diritti fondamentali, base di una costituzione europea,</i> di Serena Miraldi	21
<i>Più democrazia nel processo di ratifica dei trattati comunitari: un rischio da correre,</i> di Giuseppe Busia	27
Nella Costituzione, un varco per recepire le regole comunitarie	30
Con la riforma del Titolo V della Costituzione, più spazio all'ingresso nel nostro ordinamento delle disposizioni comunitarie	33
Un referendum per recepire i nuovi trattati?	35
Necessaria maggiore democraticità anche per le future modifiche dei trattati	37
Maggiore partecipazione nelle decisioni sull'Unione: un rischio da correre	39
<i>La Convenzione: un primo bilancio,</i> di Francesco Tufarelli	43

II

Regole o competizione?

<i>La Convenzione europea e i problemi dell'informazione,</i> di Maria Pia Caruso	p. 53
Il contesto regolamentare e di mercato a livello internazionale	58
L'evoluzione della regolamentazione comunitaria	59
Il ruolo dell'Autorità nazionale e l'ipotesi di un'Autorità europea	62
Il rapporto tra le Autorità di settore e l'Antitrust	63
<i>Verso un mercato elettrico europeo,</i> di Massimo Daniele Sapienza	67
Regolamentazione e competizione: verso un modello unico	69
Sviluppare la competizione nella generazione di elettricità	73
Puntare sulle aree a maggior potenziale per il consumatore: trasmissione e distribuzione	74
Tutela dell'ambiente e Certificati verdi	75
Mercati, Regole e Regulatori	76
<i>Convenzione europea e sistema finanziario,</i> di Flavio Borghese e Alessandro Settepani	77
Come definire l'assetto istituzionale della nuova autorità di controllo	82
Il Mercato e l'integrazione europea verso Est: l'esempio dei rendimenti obbligazionari	83
Credibilità del progetto europeo e dell'allargamento ai nuovi aderenti	87
Il ruolo della moneta europea nel sistema finanziario: il caso della "vicina" Russia	89
<i>La finanza d'affari e le nuove opportunità: un'Europa più integrata è davvero un'opzione migliore?,</i> di Federico Pino	91
La situazione internazionale	92
Il raccordo comunitario	94
Il ruolo dei Governi nazionali e l'Autorità comunitaria	95

III

Tra economia e politica

<i>La Costituzione economica europea: per una “stabilità credibile” delle regole del gioco</i> , di Stefano da Empoli	p. 99
Il ruolo delle costituzioni in un modello liberaldemocratico	100
La particolare rilevanza della “stabilità credibile” delle regole del gioco nel contesto rappresentato dall’Unione Europea	102
<i>L’evoluzione del sistema monetario europeo tra passato e futuro: è la moneta a governare l’Europa o la politica ha ancora un primato?</i> , di Federico Arcelli	107
<i>L’Europa di domani e le opportunità per l’Italia nella nuova Europa</i> , di Pier Paolo Bucalo	115
Le sfide per l’Italia	116
<i>L’Europa di domani e la sua architettura istituzionale: competenze, sovranità, limiti e pregi di un approccio basato sull’economia: solidarietà e competizione come determinanti delle scelte politiche</i> , di Federico Arcelli	121
Tra economia e politica	124
<i>Hanno collaborato a questo volume</i>	131

Rubbettino

Finito di stampare nel mese di settembre 2002
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Questo volume è stato stampato su carta «Palatina» della Cartiera Miliani Fabriano

Rubbettino

Rubbettino