

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

FEDERICO ARCELLI
ANDREA BAGNOLINI
GIUSEPPE BUSIA
MARIA PIA CARUSO
SAVERIA CRISTIANO
PAOLA DE ANGELIS
FRANCESCA MEDOLAGO ALBANI
STEFANO MILIA
STEFANO RIELA
NADIA ROLLÈ
FEDERICO PINO
PAOLO PROSPERINI
ALESSANDRO SETTEPANI
FRANCESCO TUFARELLI
CRISTIANO ZAGARI

Soci Fondatori:

FEDERICO ARCELLI (presidente);
FLAVIO BORGHESE; PIER PAOLO BUCALO;
GIUSEPPE BUSIA; MARIA PIA CARUSO;
STEFANO DA EMPOLI; SERENA MIRALDI;
FEDERICO PINO; FLORINDO RUBBETTINO;
MASSIMO DANIELE SAPIENZA;
SIMONETTA SAVONA; ALESSANDRO SETTEPANI;
FRANCESCO TUFARELLI; CRISTIANO ZAGARI.

www.thesmos.org

Dopo l'Unione Economica e Monetaria, l'Europa dovrà ripensare alla sua struttura istituzionale e ai suoi processi decisionali per trovare un nuovo equilibrio tra efficienza e legittimazione democratica. Infatti, dopo l'allargamento dell'Unione ai dieci nuovi stati, l'attuale contesto storico non ha quasi nulla in comune con quello della stipula dei trattati che hanno fondato il mercato unico. Ora, certo, si pone un problema di istituzioni, rappresentanza e indirizzi decisionali, e non è solo un problema politico.

Thesmos è il nome greco della legge più antica e sacrale – per gli antichi dono degli dei – base dei principi e legge intangibile persino per l'Ecclesia e riassume l'idea di riflessione sui valori fondanti e sulla evoluzione della odierna società civile, che è al centro di questa iniziativa.

Thesmos è un centro studi europei – nato nel febbraio 2001 – che si dedica a temi economici, giuridici e politici, dando spazio a opinioni e modalità di analisi diverse e complementari tra loro. Gli autori hanno maturato una competenza e un punto di vista innovativo grazie alle loro diverse provenienze ed esperienze professionali in Italia e all'estero e desiderano proporre con i loro testi un dibattito di respiro europeo.

€ 12,00



Federico Arcelli - Francesco Tufarelli (cura di) / Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea

Rubbettino

Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea

a cura di Federico Arcelli
e Francesco Tufarelli

Rubbettino

I QUADERNI DI THESMOS

I Quaderni di Thesmos

VI

Rubbettino

THESMOS

Rubbettino

Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione Europea

*a cura di
Federico Arcelli e Francesco Tufarelli*



Rubbettino
2004

Hanno contribuito a questo volume

Federico Arcelli
Andrea Bagnolini
Giuseppe Busia
Maria Pia Caruso
Saveria Cristiano
Paola De Angelis
Francesca Medolago Albani
Stefano Milia
Stefano Riela
Nadia Rollè
Federico Pino
Paolo Prosperini
Alessandro Settepani
Francesco Tufarelli
Cristiano Zagari

Hanno curato la redazione

Simonetta Savona (coordinatore)
Federico Arcelli, Maria Pia Caruso
Saveria Cristiano e Alessandro Settepani

*Soci promotori
e fondatori*

Federico Arcelli (presidente); Flavio Borghese; Pier Paolo Bucalo;
Giuseppe Busia; Maria Pia Caruso; Stefano da Empoli; Simonetta Savona;
Francesco Tufarelli; Cristiano Zagari; Serena Miraldi; Federico Pino;
Florindo Rubbettino; Massimo Daniele Sapienza; Alessandro Settepani

www.thesmos.org

Indice

<i>Nota introduttiva</i>	p. 11
I	
La Politica e le istituzioni rappresentative	
<i>Il ruolo dei parlamenti nazionali in tempo dell'allargamento dell'Unione</i> di Francesco Tufarelli	17
L'esame dell'attività dei governi nazionali	20
La Sussidiarietà	22
La necessità di reti multilaterali	23
Conclusioni	24
<i>Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione</i> di Giuseppe Busia	27
I partiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	29
Il progetto della Convenzione europea	29
Il regolamento sullo statuto dei partiti politici europei	31
La crescente influenza delle vicende politiche comunitarie nel dibattito interno	33
Le nuove incompatibilità con le cariche nazionali rafforzano la figura del parlamentare europeo	34
Le sfide dell'allargamento	35

<i>La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo</i> di Nadia Rollè	p. 37
La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo nella normativa dei Trattati comunitari	37
Verso le prime elezioni a suffragio universale diretto	38
Alla ricerca di una procedura elettorale uniforme	39
L'Europa dopo la prima elezione a suffragio universale	40
Il mandato costituente del Parlamento europeo	42
La modifica all'Atto del 20 settembre 1976: la risposta dell'Italia	43
<i>La partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria: alcuni modelli di riferimento</i> di Saveria Cristiano	47
Premessa	47
La partecipazione al processo decisionale comunitario in Austria	49
La partecipazione al processo decisionale comunitario in Francia	51
La partecipazione al processo decisionale comunitario nel Regno Unito	54
La partecipazione al processo decisionale comunitario in Italia	56
Conclusioni	59
<i>La rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee: opportunità o minaccia per la democrazia?</i> di Paola De Angelis	63
Definizione dell'attività di lobbying	64
Cambiamenti istituzionali e attività dei gruppi di pressione	66
La regolamentazione delle lobby in Europa	72
Conclusioni	75

II

Le leve di cambiamento

La governance dell'Unione e i cittadini: dal Libro bianco al progetto di Costituzione

di Stefano Riela	p.	79
Introduzione		79
Perché un Libro bianco sulla governance?		80
Definire gli equilibri all'interno del quadro istituzionale		82
Eleggere e partecipare		83
Integrare gli strumenti di una democrazia sostanziale		86
Conclusioni		87

Quale futuro per la democrazia nell'Unione Europea: dalla rappresentanza imperfetta alla partecipazione del cittadino

di Stefano Milia		89
L'integrazione europea e la sfida democratica		89
La democrazia e le istituzioni dell'Unione		91
La democrazia in una società differenziata e soprana- zionale, verso la nascita di una opinione pubblica europea		94
Verso una nuova qualità della partecipazione del cittadi- no alle scelte dell'Unione		99
Conclusioni		104

Il nuovo Parlamento europeo per una Ostpolitik comunitaria

di Cristiano Zagari		107
La nascita del fenomeno della società civile europea		107
La sovranità nazionale non più come fenomeno assoluto		108
L'Europarlamento a Venticinque		110
Riunificazione europea o allargamento?		114
Conclusioni		114

La comunicazione nella politica in Italia e in Europa. Come l'Unione viene comunicata ai cittadini e come i cittadini possono comunicare con le istituzioni

di Maria Pia Caruso e Francesca Medolago Albani		117
Premessa: Il valore aggiunto del mondo della rete		117
Il quadro di riferimento e la rivoluzione digitale		118

I media tradizionali, Internet, reti, servizi e contenuti	p. 121
Informazione e formazione, contesto europeo	123
Caso: la comunicazione istituzionale sugli organi politici non dovrebbe solo essere “par condicio”	124
Italia	126
Francia	128
Germania	129
Regno Unito	130
Spagna	130
Il ruolo delle istituzioni europee e nazionali nello scenario “digitale”	131

<i>Il ruolo della comunicazione istituzionale nel processo di e-democracy. Il caso italiano: www.ueitalia2003.it, www.italia.gov.it, www.telepa.it</i>	
di Andrea Bagnolini	133
Premessa	133
Il contesto europeo	134
La specificità italiana	139
Il portale www.italia.gov.it	141
Il portale www.telepa.it	142
Il portale www.ueitalia2003.it	145
Una provocazione finale	148

III

Sviluppo economico e mercato unico allargato

<i>I trend economici, demografici e le trasformazioni sociali in atto nella prima decade del terzo millennio</i>	
di Federico Pino	151
Analisi dell'esistente	151
Prime conclusioni	155
Alcune considerazioni operative	157

<i>Il nuovo quadro politico e finanziario dell'Unione Europea (2007-2013). Una analisi preliminare</i>	
di Paolo Prosperini	163
Il contesto politico	163

Il documento della Commissione europea sulle prospettive finanziarie	p. 164
La Strategia politica per il 2005	170
La Terza Relazione sulla coesione economica e sociale	171
Conclusioni	174
<i>Le istituzioni europee e nazionali di fronte alla nuova finanza d'impresa: dov'è il limite tra controlli efficienti e creazione di condizioni adeguate allo sviluppo</i> di Alessandro Settepani e Federico Arcelli	177
Il mercato finanziario è in veloce evoluzione	177
Controlli e investimenti: il ruolo delle banche	181
Alcuni possibili obiettivi di medio termine per migliorare la funzionalità dei mercati finanziari	187
Alcune conclusioni	190
<i>Profili biografici</i>	193

Rubbettino

Nota introduttiva

Dopo l'Unione economica e monetaria, l'Europa deve ripensare la struttura istituzionale e i processi decisionali per trovare un nuovo equilibrio tra efficienza e legittimazione democratica.

Infatti, l'Europa del maggio 2004 è un'unione di venticinque paesi – molto diversi tra loro – che con circa cinquecento milioni di cittadini e ventitré lingue parlate rappresenta un aggregato formidabile.

Si potrebbe forse discutere su quanto la “velocità” della storia di questi ultimi anni abbia superato le capacità di coordinamento della “politica” e su come gli effetti della globalizzazione abbiano portato risultati che le *lobbies* economiche dominanti della “vecchia” Europa probabilmente avrebbero preferito poter maggiormente controllare. In tale contesto, si pone un problema di istituzioni, rappresentanza e indirizzi decisionali, che non è solo un problema politico.

Se è vero che i luoghi della decisione politica si stanno progressivamente spostando verso le sedi europee, tuttavia la consapevolezza di questo processo nella coscienza collettiva segna ancora il passo. L'accesso il più ampio possibile del “popolo d'Europa” alla piena coscienza dei cambiamenti in atto è tema chiave se si vuole che le istituzioni possano divenire realmente rappresentative e che il dibattito e le decisioni non rimangano appannaggio delle burocrazie.

D'altro canto, il fenomeno delle *lobbies* in Europa assume dimensioni sempre più ragguardevoli. Motivata, influenzata – forse addirittura ricercata – dalle istituzioni stesse in risposta al *deficit* democratico, la presenza di gruppi di interesse è lungi dall'essere solo un effetto del processo d'integrazione politica europea, ma tende, in certa misura, a influenzarlo. Il Parlamento e la Commissione sono gli interlocutori privilegiati e sono le istitu-

zioni che maggiormente hanno sentito l'urgenza di regolamentare, sia pure in modo diverso, la presenza e le attività dei gruppi.

Una prima importante sfida, quindi, è rendere l'Europa alla portata di tutti e condurre i suoi cittadini a rendersi conto di quale impatto abbiano sulla loro vita quotidiana decisioni e accordi presi dagli Stati membri.

Le tecnologie dell'informazione e le reti di comunicazione digitale saranno, quindi, strumenti fondamentali per la creazione e diffusione di nuova conoscenza, ma non possono non essere considerate come parte di un sistema complesso, nel quale giocano ancora un ruolo fondamentale i mezzi di comunicazione di massa. Prova ne sia la regolamentazione nazionale relativa alla comunicazione politica.

Affinché l'integrazione delle nuove reti nel sistema economico non sia disgiunta da un processo che porti alla condivisione delle opportunità e alla crescita della partecipazione democratica, è necessario che le istituzioni sovranazionali si impegnino a comunicare se stesse a tutti i cittadini, utilizzando tutti i media, compresi quelli "tradizionali".

Nell'ottica di ricostruire un forte legame rappresentativo tra istituzioni e cittadinanza europea, il nuovo Parlamento è l'istituzione che sembra innegabilmente – per natura e per struttura – in grado di "fotografare" meglio questo nuovo stato di cose.

L'essere membro dell'Unione richiede strumenti adeguati alla partecipazione al processo decisionale e alla trasposizione, all'interno di ogni ordinamento, della normativa comunitaria. Ogni singolo adattamento e predisposizione di meccanismi *ad hoc* da parte degli Stati membri è conforme alla tradizione giuridica degli Stati stessi e comporta il coinvolgimento delle varie autorità nazionali attrici del processo.

Non va tuttavia dimenticato come oggi i tempi della politica del "passato" si scontrano con la realtà di un'economia mondiale altamente competitiva. Eccessivi ritardi o tentennamenti possono determinare seri danni in termini di crescita, sviluppo, occupazione.

La globalizzazione ha toccato anche il mondo della finanza, e, negli ultimi anni, si è assistito a una sempre maggiore apertura dei mercati a livello internazionale, caratterizzata da una

grande mobilità dei capitali e da un'offerta sempre più ampia di prodotti a investitori non più solo nazionali. Tale dinamica ha comportato sia una crescente correlazione su scala mondiale delle economie (fasi di espansione e di crisi vincolate a “circoli virtuosi” o “contagi”) e dei trend (borse che tendono a muoversi nella stessa direzione in tutto il mondo), sia, soprattutto, il diffondersi della sensazione che regole e controlli pensati per il sistema finanziario del passato (anche prossimo) non siano più in grado di rispondere alle necessità del presente.

È un contesto tale da imporre di riflettere su quanto ora avviene e sui meccanismi di indirizzo e controllo. La complessità del mondo “globale”, tuttavia, rende difficile pensare solo a buone regole, che non devono certo mancare. Sempre di più sembra necessaria una maggiore e generale diffusione della “cultura finanziaria”, per assicurare, nella pratica, quel livello di maturità degli operatori e anche del pubblico di investitori, che è la migliore base per l'esistenza di un mercato finanziario efficiente e trasparente.

Gli autori

Roma, Lussemburgo, 15 giugno 2004

Rubbettino

I

LA POLITICA E LE ISTITUZIONI RAPPRESENTATIVE

Rubbettino

Rubbettino

Il ruolo dei parlamenti nazionali in tempo dell'allargamento dell'Unione

di Francesco Tufarelli

La Convenzione europea, anche grazie alla sua particolare composizione, ha favorito il dibattito su alcuni temi, che in assise precedenti erano stati solo sfiorati. Il ruolo dei Parlamenti nazionali è sicuramente uno di questi. Oggi, esaurita la fase convenzionale, i risultati di un dibattito proficuo e aperto sono affidati alla saggezza di un collegio composto dai soli Governi nazionali: la Conferenza Intergovernativa, o, brevemente, "CIG".

Dopo la Convenzione europea, tra le novità in campo occupa sicuramente un posto di rilievo il diverso assetto delle alleanze tra i paesi della nuova Europa.

Infatti, da una parte l'allargamento dell'Unione, dall'altra il conseguente cambio del contesto geopolitico, hanno contribuito a mettere in discussione alleanze storiche e a crearne di nuove. Se molto spesso si è evocato il ruolo dei sei paesi fondatori, non si può d'altro canto fare a meno di osservare che i diversi accadimenti internazionali hanno a volte disegnato, nel quadro comunitario, geometrie completamente differenti.

Inoltre, è rilevante notare come molte di tali alleanze sfuggano perfino alla tradizionale conflittualità fra paesi piccoli e grandi, settentrionali e meridionali, di antica o nuova adesione. In sostanza, si può ben dire che la partecipazione allargata ad una fase che taluni definiscono costituente ha contribuito a offrire dell'Europa un quadro inedito. In tale contesto, è evidente che anche l'equilibrio fra le diverse istituzioni europee e nazionali abbia subito contraccolpi.

Da una parte, infatti, si nota una crescente dialettica fra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo e, dall'altra, non si può passare sotto silenzio il fattivo contributo apportato dai parlamentari nazionali.

Le probabili cause di una tale situazione sono due: *in primis*, molto banalmente, una presenza numericamente apprezzabile all'interno della Convenzione¹, *in secundis* l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro dedicato al ruolo dei parlamenti nazionali².

Tale gruppo di lavoro, sulla base di uno specifico mandato, si è occupato dell'esame del ruolo dei parlamenti nazionali, tenendo conto della necessità di un maggior coinvolgimento di tali soggetti nelle attività dell'Unione Europea.

A dire il vero, tale esigenza era già emersa in almeno tre occasioni: in una apposita dichiarazione dei capi di Stato e di Governo allegata al Trattato di Maastricht, nel protocollo allegato al Trattato di Amsterdam e nella dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, dove si invitavano i vari parlamenti a partecipare al dibattito sul futuro dell'Unione.

In realtà, tuttavia, è lecito ritenere che l'istituzione del gruppo di lavoro sia stata quella fondamentale rispondente alle domande formulate nel Consiglio europeo di Laeken e tendenti, in sostanza, a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione Europea.

Prima di terminare i suoi lavori, nell'ottobre del 2002, il gruppo si è ufficialmente riunito nove volte, una delle quali in seduta congiunta con il primo gruppo, quello dedicato alla sussidiarietà³.

Sin dalla fase iniziale dei lavori, è risultato chiaro che la discussione all'interno del gruppo avrebbe seguito tre tracce: il ruolo dei parlamenti nazionali in riferimento all'esame dell'atti-

¹ Essendo ogni paese rappresentato da due parlamentari nazionali, questi costituivano circa un quarto dell'intera assise.

² Si fa qui riferimento al quarto gruppo di lavoro della Convenzione dedicato appunto al ruolo dei parlamenti nazionali, presieduto da Gisela Stuart, cfr. CONV 353/02.

³ Il primo gruppo è stato presieduto da Mendez de Vigo, cfr. CONV 286/02.

vità dei loro governi; il loro ruolo nel controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà e, infine, il ruolo e la funzione delle reti o dei meccanismi multilaterali che coinvolgono i parlamenti a livello europeo.

In via preliminare e in forma generica, i componenti del gruppo si sono trovati concordi nell'affermare che ampliare il coinvolgimento dei parlamenti all'interno dell'Unione Europea contribuirebbe in maniera evidente a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione stessa, avvicinandola ai cittadini. Risulta sin da principio piuttosto oscura l'affermazione secondo la quale per raggiungere tali obiettivi si ritiene molto importante ancorare l'Unione Europea agli Stati membri, rinsaldando il senso della sua appartenenza agli Stati stessi. Diversi osservatori, infatti, non hanno potuto fare a meno di individuare in una tale affermazione alcuni germi di nostalgia intergovernativa. Pur non volendo avallare una tale tesi, è lecito dire che la posizione qui esposta avrebbe potuto essere espressa più chiaramente.

Ugualmente problematica appare l'affermazione secondo la quale non vi è competizione, o meglio alcuna gara, fra parlamenti nazionali e parlamento europeo. La precisazione dei ruoli differenti, ma dell'obiettivo comune di avvicinare l'Unione Europea ai cittadini – contribuendo in tal modo a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione – appare in realtà una scusa non richiesta e in parziale contraddizione con la reale dinamica dei lavori convenzionali.

In realtà, non è un mistero che proprio l'iniziale diffidenza fra le due componenti ha nuociuto non poco a una forte affermazione di ambedue gli attori. Difatti, solo nella fase finale dei lavori – dopo varie riunioni separate – le due componenti hanno iniziato a prevedere riunioni congiunte, restando però vittime della “melina” messa in atto a quel punto dai rappresentanti dei governi nazionali, che evidentemente attendevano solo la fine dei lavori della Convenzione, facendo il minor numero di promesse possibile, in attesa di assumere nuovamente il controllo della situazione all'interno della Conferenza intergovernativa.

L'esame dell'attività dei governi nazionali

È risultato subito evidente che il vero obiettivo dei vari parlamenti era quello di influenzare il Consiglio attraverso i rispettivi governi nazionali, dunque gran parte delle proposte era inevitabilmente orientata a questo scopo.

Come diretta conseguenza di tale posizione nasce l'auspicio di una maggiore apertura e trasparenza delle attività del Consiglio (in particolare per quanto attiene l'attività legislativa), limitando al minimo e motivando chiaramente la necessità di eventuali sedute a "porte chiuse". In realtà, va rilevato che un decisivo passo in tal senso era già stato compiuto con il Consiglio europeo di Siviglia, allorquando era stata decisa l'apertura al pubblico della sessione del Consiglio in fase di co-decisione. La richiesta dei parlamenti nazionali va verso l'aumento degli sforzi allo scopo di favorire apertura e trasparenza, facendo sì che i resoconti dei lavori vengano trasmessi entro dieci giorni ai parlamenti nazionali e al parlamento europeo, così come avviene per i governi nazionali.

L'influenza dei parlamenti nazionali sulle questioni europee, però, ha modo di esplicarsi fundamentalmente attraverso un effettivo controllo sull'azione che i rispettivi governi intraprendono a livello europeo.

È pertanto necessario soffermare l'attenzione sui diversi sistemi di esame parlamentare nazionale. Questi, infatti, riflettono puntualmente diverse modalità di relazione fra governo e parlamento nazionale, in diretta conseguenza dei diversi principi costituzionali posti alla base; diventa quindi inopportuno – e probabilmente inutile – immaginare a livello europeo un modello comune. Al più, sarà possibile ritenere che le diverse disposizioni – che regolano l'esame a livello nazionale – possano in ogni Stato membro applicarsi anche a livello sub statale, sempre in coerenza con i principi costituzionali di ogni singolo Stato⁴. È evidente che una compiuta analisi dei diversi sistemi esistenti porta inevitabilmente a individuare differenze sensibili. È

⁴ Una tale modalità interessa evidentemente in maniera maggiore gli Stati con una organizzazione federale o un regionalismo accentuato, nello specifico anche l'Italia.

impossibile vista l'eterogeneità del campione, fare riferimento a eventuali *best practices* esportabili.

È possibile, tuttavia, individuare una serie di fattori, che hanno un impatto fondamentale sull'efficacia generale dell'esame:

- tempestività, portata e qualità delle informazioni, che abbraccino tutte le attività dell'Unione;
- possibilità per i parlamenti nazionali di formulare una posizione su una proposta di misura o azione legislativa dell'Unione Europea;
- contatti e audizioni regolari con i ministri prima e dopo le sessioni del Consiglio, nonché delle riunioni del Consiglio europeo;
- attiva partecipazione delle commissioni settoriali/permanenti nel processo di esame;
- contatti regolari tra i parlamentari nazionali e quelli europei;
- disponibilità di personale di sostegno, ivi compresa la possibilità di un ufficio di rappresentanza a Bruxelles.

In realtà, nel corso dei lavori è emerso con una certa chiarezza che anche quando i parlamenti nazionali hanno la facoltà di valutare l'azione dei governi, non sempre mostrano di esercitarla in maniera completa e coerente. Dunque, sarebbe opportuno uno scambio di informazioni fra i diversi parlamenti, concernente i differenti metodi e le peculiari esperienze, allo scopo di migliorare sia la conoscenza che la consapevolezza in materia di affari europei.

Proprio per perseguire tale obiettivo, il gruppo propone un rafforzamento della COSAC⁵, in modo da permettere a quest'ultima di svolgere efficacemente il suo lavoro. Da parte di alcuni si è addirittura arrivato a proporre che sia proprio la COSAC a elaborare un codice di condotta per i parlamenti nazionali, contenente gli *standard* minimi auspicabili per un efficace esame parlamentare a livello nazionale.

Inevitabilmente, nel discutere i temi attinenti al ruolo dei parlamenti nazionali, oggetto privilegiato di osservazione è stato il protocollo previsto dal Trattato di Amsterdam. Sono state esaminate soprattutto le disposizioni di tale protocollo che fan-

⁵ COSAC è l'acronimo di *Conférences des organes spécialisés dans les affaires communitaires*.

no riferimento all'accesso alle informazioni da parte dei parlamenti nazionali. Infatti, da più parti, è emersa la necessità che tali disposizioni vengano rinforzate. In tal senso, è opportuno segnalare che il gruppo si è trovato addirittura a proporre una trasmissione diretta da parte della Commissione verso i parlamenti nazionali. È agevole considerare che una tale procedura, pur con tutte le cautele del caso, finisce per spogliare del loro ruolo i governi nazionali, ai quali spetta la prerogativa della trasmissione degli atti ai propri parlamenti.

La giustificazione di un più rapido accesso ai documenti non pare sinora sufficiente a sconvolgere il quadro dei rapporti esistenti. Peraltro, è appena il caso di evidenziare come la Commissione renda già disponibili informazioni e interventi e, semmai, sono i parlamenti nazionali che non sempre mostrano di sfruttare adeguatamente tale opportunità⁶.

Allo scopo poi di accentuare ulteriormente il processo di informazione nel gruppo di lavoro, è emersa la necessità che – a prescindere dalle proposte legislative – la Commissione presenti la propria strategia politica annuale e il proprio programma legislativo e di lavoro annuale in contemporanea a: parlamenti nazionali, Parlamento europeo e Consiglio. Lo stesso adempimento viene auspicato dalla Corte dei Conti.

La Sussidiarietà

I parlamenti nazionali sono stati ritenuti soggetti indispensabili per assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, condividendo tale ruolo con la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Più specificamente, ai parlamenti nazionali spetta una responsabilità fondamentale nell'impegnare i diversi ministri del governo in relazione alla loro azione in sede di consigli settoriali e al Parlamento stesso spetta valutare se un atto legislativo possa essere adottato più efficacemente a livello nazionale o europeo.

⁶ Il gruppo si è poi soffermato sui tempi delle diverse trasmissioni, ma esigenze di spazio sconsigliano di affrontarne gli sviluppi in questo articolo.

In realtà, è risultata ben chiara la necessità di sottolineare maggiormente un nesso fra sussidiarietà e proporzionalità, dando la possibilità ai parlamenti nazionali di esprimere eventuali preoccupazioni in materia di sussidiarietà durante l'intero processo legislativo, soprattutto qualora una proposta sia stata notevolmente modificata.

Persino nelle conclusioni rese dal gruppo di lavoro viene espressamente specificata la necessità che i parlamenti nazionali siano coinvolti il prima possibile nel processo legislativo in modo da consentire anche un controllo *ex ante* della sussidiarietà, che possa essere di natura squisitamente politica.

La necessità di reti multilaterali

La necessità della creazione di reti multilaterali nasce dalla considerazione della fondamentale importanza e utilità dei collegamenti in rete e dei contatti fra i diversi parlamenti e fra questi e il Parlamento europeo, al preciso scopo di scambiare informazione ed esperienze, nonché assicurare una maggiore copertura e un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'attività dell'Unione.

Da tali considerazioni e da una riflessione sui risultati ottenuti, nasce la proposta di formalizzare in un futuro trattato costituzionale il metodo della Convenzione, quale meccanismo di preparazione delle future modifiche del trattato.

In questo caso sembra evidente che una riflessione completa non può prescindere da una re-interpretazione del ruolo della COSAC, allo scopo di rafforzarne la funzione di meccanismo interparlamentare. L'intuizione consiste nel garantire che la Conferenza agisca come una piattaforma di contatto per un regolare scambio di informazioni e migliori pratiche non solo fra le commissioni per gli affari europei dei diversi parlamenti nazionali, ma anche fra le diverse commissioni settoriali permanenti. È pertanto chiara la percezione delle politiche comunitarie come tema assolutamente trasversale a tutti i settori di intervento.

Nell'auspicare la celebrazione di conferenze interparlamentari su questioni specifiche, quando se ne ravveda l'esigen-

za, il gruppo di lavoro chiude il suo documento richiedendo l'organizzazione ogni anno in tutta l'Unione Europea di una settimana, che sia una fonte comune di dibattito su tematiche europee in ogni settore.

Come è agevole considerare, pur nella loro eterogeneità, le proposte tornano a ricalcare le tre direttrici di partenza nel dichiarato intento di migliorare la situazione, incrementando le funzioni dei parlamenti nazionali. Con più specifico riferimento alle formule organizzative, se da una parte non sono mancati i tentativi di cambiare denominazione alla COSAC ampliandone le funzioni, dall'altra si è preferito rinviare alla plenaria lo spinoso problema riguardante il Congresso dei popoli, organo la cui istituzione alla fine risulterà cara al solo Presidente Giscard d'Estaing.

Conclusioni

Da quanto premesso, emerge un indubbio maggior interesse verso i parlamenti nazionali all'interno del dibattito europeo, ma parimenti non si può fare a meno di notare che tale orientamento è in gran parte figlio della formula organizzativa Convenzione, alla quale va ragionevolmente la gratitudine dei rappresentanti dei parlamenti nazionali. Se, da un parte, non si può fare a meno di cogliere con piacere l'interesse dei legislativi nazionali nel verificare le scelte europee dei propri governi – anche attraverso strumenti di collegamento privilegiati con le istituzioni europee – dall'altra, appare importante osservare con attenzione i segnali concernenti il rafforzamento della COSAC.

Infatti, il rimodellamento dell'organo con la partecipazione dei parlamentari europei rischia di configurare l'istituzione di un nuovo organo, in assoluta controtendenza con l'auspicata necessità di semplificazione. Ugualmente semplice è comprendere la diffidenza dei membri del Parlamento europeo, il quale, mai come in questa occasione, viaggia determinato verso l'affermazione di un ruolo nel firmamento delle istituzioni comunitarie. In sostanza, è lecito rilevare che l'eccessivo attivismo dei parlamenti nazionali potrebbe portare – se non attentamente moni-

torato – a derive intergovernative, né più né meno in sostanza, di quello che accade con riferimento ai governi nazionali. Da tale punto di vista, non si può negare che in alcuni passaggi gli interessi dei legislativi nazionali e del legislativo europeo si possano trovare in una situazione di sotterraneo conflitto.

Il paradosso è che, esaurita la fase convenzionale, l'eventuale diatriba verrà affidata nelle mani degli esponenti dei governi nazionali, che, se da una parte possono avere interesse a evitare un controllo eccessivamente stringente dei propri parlamenti e un contatto diretto di questi con le istituzioni comunitarie, dall'altra, sicuramente negli ultimi anni, non si sono dimostrati generosi nell'assegnare funzioni e prerogative al Parlamento europeo.

Per ottenere ulteriori lumi sulle sorti di questa delicata e complessa ricerca di ruoli occorre attendere la fine della Conferenza intergovernativa deputata a licenziare il nuovo trattato costituzionale. L'unica certezza è che – grazie alla Convenzione europea – attori fino a ieri secondari hanno guadagnato le luci della ribalta: è da vedere se la vicinanza al calore ne esalterà il ruolo o ne brucerà le ancora fragili ali.

Rubbettino

Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione

di Giuseppe Busià

La nascita di partiti politici in grado di avere una dimensione realmente europea rappresenta una condizione essenziale per lo sviluppo in senso democratico dell'Unione e anche per una migliore integrazione fra i paesi membri, specie dopo l'allargamento del maggio 2004. La sfida dei prossimi anni sarà dunque nello spostamento della dialettica comunitaria dall'ambito prevalentemente inter-statale e intergovernativo a quello interpartitico, con l'obiettivo di far sì che i cittadini europei trovino naturale dividersi secondo istanze programmatiche e ideali, piuttosto che sulla base dell'appartenenza territoriale e nazionale. Alcuni passi in questa direzione sono già stati compiuti a livello normativo e anche a livello politico. La strada da compiere è, tuttavia, ancora lunga e richiederà un impegno effettivo sia da parte delle istituzioni che delle forze politiche.

Lo sviluppo in senso democratico delle istituzioni comunitarie e, più in generale, il processo di integrazione europea passano in larga parte attraverso la creazione e il rafforzamento di partiti politici europei. Partiti che, dunque, non si limitino a essere fragili aggregazioni di forze politiche nazionali, spesso molto eterogenee fra loro (quali sono stati finora nella grande maggioranza dei casi). Partiti che, invece, divengano centri di elaborazione politica autonomi, capaci – in quanto tali – di raccogliere porzioni di elettorato in modo trasversale rispetto alle appartenenze nazionali e che così raggiungano una dimensione realmente comunitaria, sia nel loro fondamento ideale, sia nella loro identità programmatica e propositiva, sia – soprattutto – nella loro capacità aggregativa.

Infatti, sebbene con qualche semplificazione, è possibile individuare una stretta correlazione fra: la nascita e lo sviluppo di partiti siffatti; l'aumento dell'influenza delle istituzioni nelle quali gli stessi partiti manifestano maggiormente il loro ruolo, primariamente il Parlamento e, al contempo, la crescita del livello di democratizzazione dei processi decisionali comunitari. Tutto ciò, in stretta connessione con il rafforzamento del grado di integrazione fra gli Stati membri, reso particolarmente urgente (anche se insieme più difficile) dall'avvenuto ingresso di dieci nuovi membri.

Di contro, fino a quando i partiti continueranno ad avere la debole consistenza delle formazioni che oggi si raccolgono intorno ai gruppi presenti nel Parlamento europeo (ed è realistico prevedere che tale stato di cose duri ancora a lungo), ben difficilmente si potrà arrivare al superamento delle logiche intergovernative e interstatali. Logiche che costituiscono ancora l'ingrediente fondamentale delle scelte compiute non solo all'interno di istituzioni – quali in particolare il Consiglio – che hanno intrinsecamente tale carattere, ma anche nell'ambito di organismi che tendenzialmente dovrebbero rimanerne estranei. Logiche che, quasi inevitabilmente, ostacolano il formarsi, all'interno delle diverse istituzioni, di maggioranze capaci di prescindere dalle appartenenze nazionali. Logiche che in definitiva allontanano i traguardi di maggiore integrazione fra paesi membri, in un quadro che appunto si è complicato dopo l'allargamento.

Pur nella consapevolezza del fatto che tutti i diversi fenomeni a cui si è fatto cenno sono fra loro legati in un intrico, nel quale risulta estremamente difficile distinguere le cause dagli effetti si tenterà di evidenziare almeno alcuni degli sviluppi in atto. Questa riflessione sarà condotta cercando di mettere in luce tanto gli elementi che sembrano condurre verso un rafforzamento del ruolo dei partiti, quanto quelli in parte contrastanti, che mostrano quanto sia ancora lungo il cammino da compiere per giungere al traguardo sopra indicato.

I partiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Molto probabilmente, dunque, la formazione di partiti realmente europei non è questione dell'oggi o del domani, bensì del dopodomani. Tuttavia, cominciano a intravedersi alcuni segnali – seppur non sempre nitidi e talvolta oscurati da altri – di come questo sia uno degli sviluppi resi in qualche modo necessari dall'evoluzione del sistema, almeno su due piani: quello normativo e istituzionale e quello più strettamente politico.

Dal primo punto di vista, si deve ricordare anzi tutto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza, dopo aver riconosciuto a ogni individuo – fra l'altro – la libertà di associazione a tutti i livelli, e segnatamente in campo politico, prevede che: “i partiti politici a livello dell'Unione Europea contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione” (art. 12). I partiti, dunque, pur non essendo – e non potendo essere – l'unico canale attraverso cui si esprime la volontà politica, assumono un ruolo preminente in tale ambito.

Particolare significativo è che la disposizione ora richiamata sia stata collocata all'inizio della Carta, fra le *Libertà* (capo II) e non nella sezione – successiva e meno generale – dedicata alla *Cittadinanza* (capo V), dove trovano spazio le più specifiche disposizioni sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo. Tutto questo a significare il più ampio rilievo attribuito ai partiti politici, chiamati a spiegare la loro attività anche al di fuori del Parlamento e delle istituzioni e ad abbracciare così le molteplici forme in cui si può manifestare la partecipazione politica.

Il progetto della Convenzione europea

Restando sul piano normativo e istituzionale, occorre anche ricordare che il progetto elaborato dalla Convenzione europea contiene elementi significativi per quanto qui interessa. Esso, infatti, oltre a recepire al suo interno la Carta dei diritti, dandole così piena dignità normativa, ha affidato ad alcuni importanti articoli il compito di definire il quadro della *Vita democratica*

dell'Unione (Parte I, Titolo VI), con l'evidente ambizione di fissare i principi necessari a superare quel "deficit di democrazia" che con sempre maggiore insistenza viene denunciato con riferimento alle istituzioni comunitarie.

In tale quadro, il progetto – oltre ad affermare che il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa e che ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione – cerca di fondere in un'unica logica le diverse forme di rappresentanza proprie del Parlamento e del Consiglio. Così, da un lato, si ricorda che i cittadini sono *direttamente* rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo. Dall'altro – dopo aver rammentato che gli Stati membri sono invece rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi – si sottolinea che questi ultimi sono: *responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini*, volendo in tal modo chiudere il circuito rappresentativo per ritornare comunque alla fonte prima della sovranità: il voto popolare.

Tale tentativo di ricondurre a una fonte unitaria la rappresentanza *diretta* del Parlamento e *mediata* (attraverso l'investitura dei governi nazionali) del Consiglio, trova coronamento nell'affermazione che: "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione" (art. 45). Questa disposizione è significativa non solamente perché – rispetto a quella corrispondente della Carta dei diritti fondamentali (della quale è in parte ripetitiva) – aggiunge un importante riferimento al contributo dei partiti alla *formazione della coscienza politica europea*. Ma anche perché, ancora una volta, inserisce il ruolo dei partiti in un quadro più vasto di quello strettamente legato alla presenza all'interno del Parlamento europeo.

La lettura "ottimistica" di queste norme deve, tuttavia, essere in parte ridimensionata (ecco un esempio dei chiaroscuri ai quali si faceva riferimento), in considerazione del fatto che lo stesso progetto della Convenzione prosegue con un altro fondamentale articolo dedicato alla "democrazia partecipativa", nel quale, però, *non* vengono nominati esplicitamente i partiti, e ci si limita a un più generico riferimento alle *associazioni rappresentative* e alla *società civile* (art. 46).

Tale scelta trova giustificazione nel fatto che fortunatamente i partiti, soprattutto oggi, non esauriscono gli innumerevoli canali attraverso i quali i cittadini – singoli o associati – possono interloquire con le istituzioni, in un dialogo auspicabilmente continuo e intenso. Tuttavia, il fatto che i partiti siano citati espressamente solo riguardo alla democrazia rappresentativa e non con riferimento anche alla democrazia partecipativa, non è solo il segno della maggiore ricchezza attraverso cui può e deve esprimersi la società civile (elemento, questo, ovviamente positivo); è però anche un segnale di come gli stessi partiti siano percepiti, almeno dagli estensori del progetto, più sul versante delle istituzioni che su quello della società, nella quale dovrebbero invece trovare spazio e dalla quale dovrebbero trarre linfa vitale.

Il regolamento sullo statuto dei partiti politici europei

Da ultimo, sempre sul piano normativo, si deve ricordare che, dopo un *iter* particolarmente tormentato, è stato finalmente approvato il regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (Regolamento CE n. 2004/2003 del 4 novembre 2003), basato sull'art. 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo articolo, ancora prima delle disposizioni sopra richiamate, aveva previsto che i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione e contribuiscono a formare una coscienza europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Il regolamento si propone di dare attuazione al Trattato, fissando alcune norme di base – uno statuto, appunto – e le condizioni minime perché un partito politico o un'alleanza fra partiti politici possano definirsi “partito politico a livello europeo” e, così accedere ai relativi finanziamenti. Tali condizioni sono riassunte in quattro elementi: anzi tutto, avere la personalità giuridica nello stato membro in cui il partito ha sede. In secondo luogo, essere rappresentato in almeno un quarto degli Stati membri da componenti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regiona-

li, ovvero avere ricevuto in almeno un quarto degli Stati membri e non meno il 3% dei voti espressi in ognuno di loro in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo. In terzo luogo, rispettare, in particolare nel programma e nell'azione, i principi sui quali è fondata l'Unione Europea, con specifico riferimento ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. Infine, avere partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione.

La definitiva approvazione di questo regolamento segna certamente un passo importante per il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti nel contesto comunitario, rafforzandone quindi la figura e aprendo la via a successivi sviluppi. Tuttavia, anche in questo caso, si devono evidenziare alcuni elementi non del tutto rassicuranti.

Ad esempio, dai requisiti sopra elencati si desume un'idea di partito abbastanza lontana da quella propria dell'ordinamento italiano: basti solo pensare al fatto che in Italia tali organismi si sono sempre ben guardati dal cercare il riconoscimento della personalità giuridica, preferendo rimanere nelle fila delle associazioni non riconosciute e, così, evitando la possibilità di più penetranti controlli governativi. Per quel che qui interessa, va evidenziato come dal regolamento emerga una concezione di partito debitrice dell'esperienza tedesca e, quindi, molto propensa all'istituzionalizzazione di tali figure, con il rischio di far smarrire loro quella flessibilità che, da un lato, li rende forse meno controllabili, ma, dall'altro, rende più difficile del necessario l'osmosi con la società.

Questa spinta verso la iper-regolamentazione è indubbiamente legata all'obiettivo principale dell'atto normativo, volto a disciplinare il finanziamento dei partiti perciò comprensibilmente preoccupato di definire nel dettaglio i requisiti e le procedure per accedervi. Tuttavia, ogni tentativo di imbrigliare i partiti entro disposizioni puntuali rischia di spingere ancora una volta tali organismi nell'ambito troppo angusto delle istituzioni, rendendo più difficoltoso il loro dialogo con la società.

La crescente influenza delle vicende politiche comunitarie nel dibattito interno

Oltre che dagli elementi di carattere normativo e istituzionale appena richiamati, la spinta verso un possibile consolidamento della figura dei partiti europei sembra desumibile anche da alcune tendenze di carattere più squisitamente politico, che si vanno manifestando soprattutto in Italia. Da noi, più di quanto non sia accaduto in altri Stati membri, le aggregazioni politiche realizzate a livello comunitario e le loro vicissitudini non hanno avuto quasi alcuna influenza sulla vita delle formazioni politiche nazionali, tanto da essere poco percepite sul piano interno se non come un riflesso di quelle italiane.

Da qualche anno, però, la situazione appare profondamente cambiata e le vicende riguardanti le formazioni politiche presenti sull'arena comunitaria incidono in misura crescente sul dibattito politico interno, influenzando le scelte degli attori politici nazionali.

Esistono certamente diverse ragioni che spingono a essere ancora prudenti di fronte a tali fenomeni. Questi, infatti, sono anche il frutto dei più ampi poteri che le istituzioni comunitarie vanno complessivamente acquisendo e della conseguente influenza che esse dispiegano nella vita politica e istituzionale interna (anche qui, cause ed effetti si intrecciano vicendevolmente, in un viluppo difficile da districare). Inoltre, è innegabile che spesso l'invocazione di quanto accade sul piano delle istituzioni comunitarie da parte degli attori politici interni assume carattere strumentale rispetto al dibattito nazionale. Infine, come si sono incaricati di dimostrare eventi recenti, anche una campagna elettorale fondamentale per il cammino istituzionale dell'Unione, come quella per l'elezione del Parlamento europeo nel 2004 – la prima dopo l'allargamento ai dieci paesi entranti, svolta nel bel mezzo del processo della negazione dei nuovi Trattati, avviato con la convocazione della Convenzione europea – è stata, comunque, prevalentemente incentrata su temi di politica interna.

Tuttavia, i segnali della crescente importanza attribuibile alle vicende politiche comunitarie sono evidenti. E ciò riguarda non solo la sempre più avvertita necessità di stabilire una diret-

ta connessione fra le alleanze realizzate in Italia e l'appartenenza ai gruppi presenti all'interno del Parlamento europeo: si pensi, per esempio, alle discussioni legate alla contemporanea presenza nel Partito popolare europeo di formazioni inserite in schieramenti che in Italia si trovano su fronti opposti. Ma anche la formazione di partiti che – almeno nominalmente e seppure in una fase ancora molto embrionale – si definiscono e si propongono come “europei”: al riguardo, basti ricordare le iniziative in tal senso intraprese dai Verdi e da talune formazioni politiche che si sono riunite nel Partito della sinistra europea nei primi mesi del 2004.

In tale quadro, si colloca altresì la costituzione di una Lista unitaria dell'Ulivo, la quale – contro le spinte al frazionismo insite nel sistema elettorale proporzionale adottato per le europee – era nata anche con l'intento (solo in parte riuscito) di assicurare una maggiore coerenza fra le alleanze partitiche realizzate a Roma e a Strasburgo.

Le nuove incompatibilità con le cariche nazionali rafforzano la figura del parlamentare europeo

Non è poi da trascurare il fatto che la maggiore autonomia che va conquistando il dibattito politico europeo rispetto a quello nazionale ha trovato un sostegno significativo in alcuni importanti mutamenti verificatisi proprio in occasione delle elezioni di giugno 2004. Il riferimento è, soprattutto, alla quanto mai opportuna Decisione del Consiglio del 23 settembre 2002 – recepita in Italia con la legge 27 marzo 2004, n. 78 – riguardante l'incompatibilità fra la carica di parlamentare nazionale ed europeo (che si aggiunge a quella di membro del governo e ad una serie di altre), la cui applicazione era stata pensata fin dall'inizio proprio a partire dalle elezioni del Parlamento europeo del 2004. Grazie a tale provvedimento, infatti, è venuto meno un importante elemento che aveva consentito di considerare i compiti legati all'attività svolta a Bruxelles alla stregua di un'attività secondaria, rispetto a quelle effettuate in sede nazionale, e di conseguenza come un compito vissuto quasi esclusivamente per

i suoi possibili riflessi nel contesto italiano, l'unico per lunghi anni considerato come realmente "centrale".

Nonostante e in relazione a tali novità, però, il necessario realismo rivela le resistenze del sistema politico ad adeguarsi a tale impostazione, evidenziate soprattutto dalle "candidature di bandiera" (volte unicamente ad attirare il voto degli elettori su personalità particolarmente note), da parte di chi, in virtù delle cariche ricoperte a livello nazionale, sapeva fin dall'inizio che non avrebbe mai accettato il seggio europeo eventualmente vinto.

Le sfide dell'allargamento

Un'ultima considerazione merita l'allargamento ai dieci nuovi paesi. Esso costituirà un fattore di spinta verso una riforma delle istituzioni che garantisca la progressiva riduzione delle decisioni assunte dal Consiglio all'unanimità a favore di quelle da prendere a maggioranza. Lo stesso dovrebbe parallelamente indurre a intensificare gli sforzi perché in istituzioni come il Parlamento e, prima ancora, nell'agone politico, si costituiscano aggregazioni – quali dovrebbero appunto essere i partiti politici europei – in grado di raccogliere elettori ed eletti non già sulla base della provenienza nazionale, ma secondo schieramenti che taglino trasversalmente i confini nazionali, riunendo così al loro interno cittadini appartenenti a diversi Stati.

Anche in questo caso, si possono rilevare alcuni segnali in parte contrastanti. Si sa, infatti, che gran parte dei nuovi paesi membri sono arrivati all'adesione con una radicata tradizione di identità nazionale, che indubbiamente peserà ancora a lungo, rendendo, quindi, difficoltoso e presumibilmente lungo il cammino verso il traguardo appena descritto. Quanto detto, senza considerare le modificazioni degli equilibri interni, che inevitabilmente si creano quando una comunità quale l'Unione allarga in misura tanto rilevante i suoi confini, accogliendo paesi che vengono da culture e da esperienze storiche anche recenti, profondamente diverse da quelle dei Quindici.

Nel definire i confini intorno ai quali potrebbero costituirsi tali aggregazioni peserà necessariamente la crisi delle ideologie tradizionali e il progressivo spostamento della qualificazione identitaria dei partiti sul programma o sulla figura di alcuni candidati, piuttosto che sulle ascendenze ideali. Infatti, sebbene da una parte, lo smorzarsi della spinta ideologica faccia in certa misura venire meno alcuni elementi di aggregazione, dall'altra, l'accento posto su programmi o anche su ideali non più inquadrati all'interno di sistemi ideologici complessivi finisce per favorire l'aggregazione di forze diverse per tradizione, quali sono i partiti nazionali.

In conclusione, si deve rilevare che sono ancora molti i segni del passato nel cammino per la costituzione e il rafforzamento di veri partiti europei. E, come si è visto, le spinte contrastanti esistono oggi e presumibilmente permarranno ancora a lungo, rendendo per molto tempo incerto il quadro di riferimento.

Tuttavia, la creazione di veri partiti europei rappresenta una strada obbligata, se si desidera un'effettiva integrazione a Venticinque, nell'ambito di un sistema istituzionale in grado di svolgere al meglio le crescenti competenze che gli sono state affidate. Spetta, dunque, alle diverse istituzioni interessate il compito di proseguire con decisione nella direzione indicata, nonché alle forze politiche – specie a quelle italiane – di superare l'eccesso di provincialismo che ancora permane nel modo in cui si affrontano le questioni europee.

La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo

di Nadia Rollè

L'elaborazione di una procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo non può essere considerata un'operazione limitata a indicare esclusivamente determinati meccanismi e procedure legati all'espressione meramente tecnica del voto. Né può prescindere dalla natura e dalle finalità del sistema politico e del processo di integrazione comunitaria. Diventa pertanto evidente che una maggiore attribuzione di competenze al Parlamento europeo porta con sé l'esigenza dell'elezione diretta di una assise dotata di maggiori poteri, così come l'elezione a suffragio universale non può non conferirle, in quanto rappresentativa del popolo d'Europa, la forza necessaria per una attribuzione di più ampie competenze.

La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo nella normativa dei Trattati comunitari

La possibilità di elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo, in un primo periodo “delegati” dai parlamenti nazionali mediante un'elezione di secondo grado, è stabilita dalla normativa dei Trattati istitutivi delle Comunità europee.

Il sistema elettorale per la sua elezione è stato originariamente regolato dall'art. 138 del Trattato CEE, dall'art. 21 del Trattato CECA, dall'art. 108 del Trattato CEEA e dall'Atto relativo all'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti di tale Parlamento, oltre che dalle leggi statali emanate in merito.

I suddetti articoli gli conferiscono il potere di elaborare un progetto di procedura elettorale uniforme per l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri. Sulla base di una proposta del Parlamento, il Consiglio dei ministri, con deliberazione unanime, stabilisce le disposizioni di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità con le loro rispettive norme costituzionali.

Il Trattato di Maastricht è intervenuto su questi articoli, stabilendo che la decisione del Consiglio dei ministri – prima di essere trasmessa ai governi – debba essere approvata dal Parlamento europeo con procedura di parere conforme. Tale assise, rispondendo al mandato conferito dalla normativa dei Trattati, ha presentato una lunga serie di progetti che, tuttavia, si sono tutti inesorabilmente scontrati con il Consiglio dei ministri e, in particolare, con il suo paralizzante voto all'unanimità.

Verso le prime elezioni a suffragio universale diretto

L'attuazione di un'elezione a suffragio universale diretto è stata resa possibile dall'adozione dell'Atto del 20 settembre 1976, che ha aperto la strada alle prime elezioni dirette, svoltesi il 10 giugno del 1979. Tali elezioni rappresentano un elemento basilare dell'associazione diretta dei popoli interessati *al e dal* processo di unificazione dell'Europa.

Tale rivendicazione può essere considerata la più “costante”, poiché, dopo il congresso dell'Aja del 1948 in cui fu lanciata l'idea di elezione a suffragio universale diretto non è stata più abbandonata. Allo stesso modo è da ritenersi la più “popolare” poiché alla costruzione dell'Europa è mancata un'effettiva adesione dei popoli che la compongono.

Rendere, mediante elezioni dirette, l'Europa più popolare significa conferirle quella maggiore autorità, attraverso il consenso, che occorre per caratterizzarla politicamente. L'elezione del Parlamento europeo con questa formula universale costituì un'occasione storica, dato che stabilì un legame inscindibile tra i cittadini europei e la Comunità.

Tuttavia, l'Atto del 20 settembre ha rappresentato non la puntuale esecuzione delle norme dei Trattati, bensì il raggiungimento di un compromesso tra i Trattati. Non si è ancora raggiunto il traguardo della realizzazione di una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri.

In effetti, il suddetto Atto risalente al 1976 stabilisce che fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, le consultazioni elettorali comunitarie sono disciplinate dalle disposizioni degli Stati membri. La procedura allora stabilita dall'Atto non era contemplata dalla normativa dei Trattati, che prevedeva inizialmente la delega indiretta da parte dei rispettivi parlamenti nazionali e poi l'elezione a suffragio universale diretto con procedura uniforme. Di conseguenza, si potrebbe accusare di incostituzionalità la soluzione dell'Atto in quanto incongruente con il disposto dei Trattati.

Tuttavia, nonostante leggi elettorali diverse da Stato a Stato, l'elezione rappresenta un importante passo avanti rispetto a quelle precedenti svolte in forma indiretta. Sicché le disposizioni contenute nell'Atto non sono né fuori dalla normativa dei Trattati istitutivi delle Comunità, né la perfetta realizzazione della volontà politica degli Stati, manifestata al momento della sottoscrizione degli stessi. Una completa realizzazione si avrà esclusivamente con l'adozione di una procedura elettorale uniforme.

Alla ricerca di una procedura elettorale uniforme

Il Parlamento europeo, subito dopo le prime elezioni a suffragio universale diretto, ha mostrato particolare interesse per la conoscenza dei sistemi elettorali applicati dai singoli Stati membri della Comunità. Tale interesse scaturisce dalla necessità di rintracciare elementi di omogeneità fra i diversi sistemi in vigore, al fine di facilitare la creazione di una procedura uniforme. Da un esame comparato delle legislazioni elettorali adottate da ciascun Stato membro per la prima elezione in questa forma di suffragio universale (escludendo i casi della Gran Bretagna, che ha utilizzato un sistema maggioritario, e l'Irlanda, che ha utilizzato un sistema proporzionale con voto trasferibile) tutti hanno

privilegiato un sistema proporzionale sulla base di un'unica o più circoscrizioni.

Quindi, sembrerebbe chiaro che – nel rintracciare un filo comune nelle legislazioni elettorali nazionali – il principio proporzionale si sia largamente affermato, anche dato il mutamento di indirizzi in paesi, come la Francia che, sebbene abbiano sistemi elettorali interni a carattere maggioritario, hanno poi optato per un sistema proporzionale per eleggere in Europa la propria aliquota di deputati.

L'Europa dopo la prima elezione a suffragio universale

La prospettiva delle elezioni del 10 giugno 1979 era, in realtà, prevista dai Trattati istitutivi delle Comunità, ma per oltre un ventennio i governi degli Stati membri avevano avvolto in un glaciale oblio tale impegno. Anzi tutto, si potrebbe porre la questione del perché i nove governi abbiano, a un certo momento, deciso di dar seguito a ciò che avevano così a lungo ostacolato. La motivazione sembra debba ricercarsi nella sempre più grave situazione delle Comunità, che appaiono necessarie e contemporaneamente sempre meno capaci di funzionare regolarmente, contraddittoriamente oscillanti fra processi di decomposizione e dinamiche di sviluppo.

Di tutte le istituzioni delle Comunità, il Consiglio dei ministri è stata sin da principio la più dotata di poteri politici e, soprattutto, di quello decisionale. Insomma, progressivamente il Consiglio ha preteso di essere l'istituzione che predispone le politiche da fare, dà forma ed esecuzione alle decisioni. Tuttavia, non va dimenticata la natura di questa istituzione: una conferenza diplomatica permanente composta da governi, ciascuno dotato di un proprio processo di formazione delle decisioni, ciascuno praticamente armato nelle sedute del Consiglio dei ministri del "*liberum veto*".

I governi sono ben consapevoli che, qualora la costruzione comunitaria dovesse fallire e si tornasse alla cruda e sacra regola dell'egoismo nazionale o della illimitata sovranità nazionale, si scatenerebbero fra loro tremende rivalità politiche, economi-

che, monetarie e sociali. In tal senso, il clima nazionale di ciascun Stato, causa il sopravvenire di gravi incertezze circa la condotta dei vicini, si deteriorerebbe facilmente.

I governi, avvertendo la comparsa della minaccia del crollo di una Comunità – basata essenzialmente su procedure di diplomazia – hanno riconosciuto che l'avanzamento dell'unità europea non può essere scissa dai suoi popoli. Sono necessarie ampie e continue forme di partecipazione e di consenso popolare.

Autorità però si è detto astratta, perché il ruolo politico dell'assise parlamentare della UE è ancora tutto da realizzare. Questo riporta a un problema fondamentale che concerne le istituzioni comunitarie, le quali vanno di necessità riformate e non solo nel senso di democratizzarle, ossia di accrescere il ruolo e il potere del Parlamento europeo rispetto al Consiglio dei ministri e della Commissione.

Infatti, è necessario trasferire alcune competenze legislative, fiscali e governative dagli Stati membri alla Comunità, limitare gli enormi poteri del Consiglio dei ministri, rafforzare quelli della Commissione e attribuire poteri legislativi al Parlamento nel quadro delle competenze comunitarie.

L'importanza delle elezioni a suffragio universale diretto e l'assicurata presenza proporzionale di tutti i gruppi politici esistenti a livello nazionale anche in ambito parlamentare europeo, costituiscono l'elemento dinamico della costruzione comunitaria e rappresentano il salto di qualità indispensabile per il passaggio dalla fase burocratica a quella democratica della costruzione europea, cioè dalla integrazione economica ad una effettiva integrazione politica.

L'Europa da costruire non è quella dei vertici, delle burocrazie, di interessi nazionali, ma è l'Europa dei popoli che crede fermamente nella possibilità per i paesi europei di unirsi e svolgere una crescente funzione nel quadro della comunità mondiale.

L'Europa non può essere altro che quella dei cittadini europei ossia di coloro che sono parte di una comune tradizione, di una comune civiltà. Democrazia e integrazione europea rappresentano ormai le due facce di una stessa medaglia, nella convinzione che i processi di crisi che si registrano all'interno degli

Stati possono trovare la loro soluzione nel rafforzamento democratico delle istituzioni europee.

L'elezione del 10 giugno 1979 rappresentò il punto di partenza per il conferimento di un potere costituente al Parlamento europeo e l'attribuzione a esso di sempre più larghe competenze, anche in relazione al rapporto fiduciario che sempre più si deve determinare sul piano istituzionale tra parlamento ed esecutivo. L'estensione dei suoi poteri e la sua elezione a suffragio universale diretto sono due aspetti complementari.

Infatti, è privo di costrutto avere un Parlamento europeo dotato di maggiori poteri, ma espressione indiretta dei parlamenti dei Paesi membri. Così come è impensabile avere un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto che si accomodi nella ristretta veste di poteri e funzioni ridotti. È necessario comprendere che, con l'elezione a suffragio universale diretto, esso ha assunto un grande ruolo democratico.

Il mandato costituente del Parlamento europeo

L'Atto del 20 settembre ha aperto la strada alle ricordate elezioni a suffragio universale diretto, ma non ha previsto la realizzazione di una procedura elettorale uniforme. Infatti, tale Atto prevede che fino all'entrata in vigore di una procedura siffatta, le elezioni comunitarie sono disciplinate dalle disposizioni degli Stati membri.

Gli articoli 21 del Trattato CECA, 138 del Trattato CEE e 108 del Trattato CEEA, relativi all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo, conferiscono a detto Parlamento il potere di elaborare una procedura uniforme di elezione.

È da segnalare che è caduto il rifiuto inglese di adeguarsi a una procedura proporzionale. A tal proposito, è opportuno ricordare che il Governo del Regno Unito ha presentato al Parlamento britannico un progetto di legge che istituisce il sistema di votazione proporzionale per le elezioni europee.

Il Trattato di Amsterdam – viste le difficoltà incontrate nei molteplici tentativi di definire una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri – dice che quest'ultima potrà essere realizzata anche solo secondo principi comuni.

L'art. 190, par. 4, sancisce che: “*Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri*”. La principale finalità di questa decisione è la realizzazione di principi comuni a tutti i paesi membri per avere un'assemblea parlamentare che sia eletta a suffragio universale diretto.

La modifica all'Atto del 20 settembre 1976: la risposta dell'Italia

La Decisione del Consiglio, presa in due battute nel 2002 (25 giugno e 23 settembre), ha modificato l'Atto del 20 settembre 1976. Pertanto, è stato stabilito che i membri del Parlamento europeo sono eletti – in ciascun Stato – a scrutinio di lista o con l'uninomiale preferenziale, con riporto di voti di tipo proporzionale; ogni membro poi può decidere di consentire il voto di preferenza. È ammessa la possibilità di costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre ripartizioni elettorali, purché non venga pregiudicato complessivamente il carattere proporzionale del voto. Inoltre, è possibile prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, che però non deve essere superiore al 5% dei suffragi espressi. Per ciò che concerne le spese per la campagna elettorale dei candidati, ogni Stato può fissare un massimale.

La legislatura dura cinque anni e inizia con l'apertura della prima sessione tenuta dopo ciascuna elezione. È stata definitivamente risolta la *vexata quaestio* del doppio mandato, cioè della possibilità di cumulare contemporaneamente il mandato parlamentare nazionale e il mandato parlamentare europeo, poiché dalle elezioni del 2004 la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella analoga del Parlamento nazionale¹.

¹ Vedi *supra* G. Busia, al quinto paragrafo: *Le nuove incompatibilità con le cariche nazionali rafforzano la figura del parlamentare europeo*.

La Decisione del Consiglio menzionata in apertura (modificante l'Atto del 1976), afferma che – purché sia rispettato il carattere proporzionale del voto – la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali.

Qualora un seggio si renda vacante per dimissioni o decesso, il presidente del Parlamento europeo ne informa immediatamente le autorità competenti dello Stato membro interessato. Tale Stato ha piena facoltà, fatte salve le disposizioni della suddetta Decisione, di stabilire le opportune procedure per coprire i seggi, resisi vacanti durante il periodo della legislatura.

Il Parlamento europeo nel suo parere conforme, espresso il 12 giugno 2002, ha evidenziato che le modifiche proposte dalla suddetta Decisione riprendono, in linea di massima, le richieste formulate dal Parlamento stesso.

Anzi tutto è necessario aggiornare il Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee, così come è altrettanto importante tener conto del principio di parità fra uomini e donne, in modo tale da garantire una rappresentanza equa tra i due sessi. Si sollecitano gli Stati membri ad allargare le modalità di voto, ricorrendo, ad esempio, al voto per posta o l'utilizzo di mezzi elettronici.

Il Parlamento europeo, infine, insiste sulla necessità di stabilire una data precisa delle elezioni. L'Italia, al fine di dare attuazione alla suddetta Decisione, ha presentato un apposito disegno di legge, trasmesso alle Camere in primavera. Tale disegno di legge, che consta di undici articoli, prevede diverse novità.

In primo luogo, è stata modificata la denominazione dei parlamentari europei. L'Atto del 20 settembre del 1976 indicava i parlamentari europei come “rappresentanti”, la Decisione del Consiglio del 2002 denomina gli stessi “membri del Parlamento europeo”.

La variazione della definizione non è di poco conto dal momento che i parlamentari – pur essendo espressione delle popolazioni degli Stati membri – non hanno una funzione di mera rappresentanza dei singoli ordinamenti nazionali, ma si collocano all'interno di un'istituzione unitaria, con la funzione di rappresentanza generale degli interessi comunitari.

Per ciò che concerne le incompatibilità, oltre quelle già stabilite dall'Atto del 20 settembre, è stata introdotta l'*incompatibilità del doppio mandato*, che rende impossibile essere contemporaneamente membri del Parlamento europeo e di quello nazionale assieme a quella con la carica di componente del Governo di uno Stato membro (cfr. *supra* nota 1).

Il disegno di legge prevede, altresì, l'incompatibilità della carica di membro del Parlamento europeo con le cariche di: Consigliere regionale, Presidente di Provincia e Sindaco di Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le incompatibilità previste dal disegno di legge hanno avuto efficacia a decorrere dalle elezioni europee svoltesi in giugno.

Per ciò che concerne il principio di parità fra uomini e donne il disegno di legge stabilisce che in ogni lista, almeno per le prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo successive alla data di entrata in vigore del disegno di legge, ambedue i sessi non possano essere rappresentati in misura superiore ai due terzi dei candidati.

Secondo quanto disposto dall'art. 8 del disegno di legge, l'elettore ha facoltà di esprimere, in ogni circoscrizione, un massimo di tre voti di preferenza per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Infine, si segnala, tra le novità, la sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto, prevedendo la costituzione di un operatore informatico incaricato di rilevare, all'interno dell'ufficio elettorale di sezione, le risultanze dello scrutinio di ogni scheda. Tale operatore è nominato, tra i cittadini italiani che godono dei diritti politici, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

L'esito della rilevazione sperimentale, di cui è incaricato l'operatore informatico, non ha alcuna incidenza sui risultati ufficiali dell'elezione. La sperimentazione di procedure per il conteggio informatizzato del voto si svolge negli uffici elettorali di sezione e il numero massimo non può superare le 2.500 unità.

Inoltre, è istituita – con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie – una Commissione nazionale incaricata di verificare i risultati della sperimentazione. La legge di attuazione della Decisione del Consiglio del 25 giugno del 2002 e del 23 settembre del 2002, che mo-

difica l'Atto del 20 settembre 1976, entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In conclusione, si può affermare che l'Europa deve essere strutturata in modo che tutti abbiano gli stessi diritti elettorali. Le difficoltà insorgono quando si rompe l'armonia generale del progetto politico e si perseguono, invece, i particolarismi delle singole formazioni politiche.

Il problema centrale, collegato all'introduzione di una procedura elettorale uniforme, è quello di creare un corpo elettorale europeo, una sensibilità europea ai problemi dell'integrazione comunitaria e di contribuire a creare un Parlamento europeo con effettivi poteri decisionali.

La rappresentanza politica costituisce l'elemento chiave del futuro di un'effettiva comunità di popoli e deve essere regolata e attuata in modo tale da non perdere di vista il fine ultimo dell'integrazione europea, pur consentendo di rispecchiare le esigenze di ciascun Stato membro.

È importante che il Parlamento europeo compia una scelta di principio in tempo utile, considerando che poi saranno le forze politiche, i governi e il Consiglio dell'Unione Europea ad adottare le conseguenti procedure. Va invece evitato il rischio che il Parlamento europeo rinunci a un proprio potere e, soprattutto, che approvi una parvenza di procedura elettorale uniforme – destinata a salvare il salvabile nel contingente – senza compiere una scelta di principio, che deve essere la più adeguata possibile all'esigenza di consentire effettivamente l'attuazione di quei principi di fondo validi non solo per una legge elettorale, ma per ottenere che, attraverso una legge elettorale comune, si favoriscano i necessari criteri per realizzare una omogeneità politica nella rappresentatività del Parlamento europeo.

La partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria: alcuni modelli di riferimento

di Saveria Cristiano

L'essere membro dell'Unione Europea richiede di predisporre strumenti adeguati alla partecipazione al processo decisionale e alla trasposizione, all'interno di ogni ordinamento, della normativa comunitaria. Ogni singolo adattamento e predisposizione di meccanismi ad hoc da parte degli Stati membri è conforme alla tradizione giuridica degli Stati stessi e comporta il coinvolgimento delle varie autorità nazionali, attrici del processo.

Il testo tende a ricostruire la fase di partecipazione di alcuni paesi al procedimento comunitario, considerando sia la fase ascendente, durante la quale si prepara, si concerta e si negozia la normativa comunitaria, sia quella discendente, che vede l'adattamento e la ricezione della normativa stessa nell'ordinamento nazionale. L'esame attento della partecipazione al processo decisionale comporta, inevitabilmente, una riflessione su quelli che sono gli aspetti comuni fra i vari Stati e, soprattutto, sul singolare parallelismo tra i cammini percorsi negli Stati membri e nell'Unione. I vari processi in corso, infatti, sembrano avere due comuni denominatori: rafforzamento del ruolo del Parlamento e maggiore garanzia di trasparenza nei confronti dei cittadini.

Premessa

Quando si parla di Unione Europea ci si riferisce ad un'unione di Stati che, insieme, decidono di cedere parte della propria sovranità a un ente sovranazionale. È evidente che tale tipo di scelta comporta una rinuncia non facile di una parte del

proprio potere, in considerazione della ritrosia di ogni singolo Stato rispetto alla cessione o limitazione delle proprie competenze. Allo stesso modo nasce la necessità di predisporre e adeguare le proprie strutture e i propri meccanismi legislativi affinché vi sia un efficace coinvolgimento nell'adozione degli atti comunitari. La partecipazione dei paesi a tale procedimento di legiferazione europea, avviene attraverso tre fasi semplificabili in tal modo:

- *fase ascendente*: consiste nella formazione della posizione nazionale attraverso un'accurata attività di negoziazione e concertazione. Poiché la funzione di negoziazione consiste in una serie di operazioni volte al raggiungimento e alla salvaguardia degli interessi nazionali, richiede una approfondita conoscenza delle esigenze del paese e una conseguente concertazione a livello comunitario. Per raggiungere una posizione comune, inoltre, ogni singolo Stato membro deve conoscere le esigenze di tutti gli altri protagonisti sulla scena comunitaria per capire quali possono essere i termini degli accordi in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione;

- *controllo parlamentare*: questo passaggio è particolarmente importante perché consente la partecipazione al processo decisionale del massimo organo rappresentativo, il Parlamento. Ad esso spetta il compito di controllare l'operato del Governo. Ciò permette di preservare la rappresentatività propria dell'organo parlamentare e il conseguente risanamento del *deficit* democratico, che si creerebbe qualora i governi fossero i soli attori di un processo volto alla creazione di norme che incidono sulla vita dei cittadini dell'Unione;

- *fase discendente*: corrisponde alla trasposizione della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri. Tale funzione è particolarmente rilevante perché ha lo scopo di armonizzare la normativa in conformità con gli obiettivi propri dell'Unione. Essa tende, da un lato, a garantire la coerenza interna degli ordinamenti nazionali – evitando che si creino antinomie dovute all'ingresso di un diritto nuovo – talvolta configgente con le disposizioni già esistenti; dall'altro, tende ad assicurare la conformità del diritto interno al diritto comunitario perché non si determini una situazione di inadempimento nella

quale si incorre quando uno Stato membro non recepisce quanto deciso a livello comunitario in modo tempestivo.

La partecipazione al processo decisionale comunitario in Austria

In Austria la partecipazione al processo decisionale prevede il coinvolgimento del Governo, del Parlamento e delle Regioni in assenza di un Ministero per gli affari europei.

La funzione che spetterebbe ad un Ministero degli affari europei è affidata al Ministro degli affari esteri, cui spetta il compito di seguire tutte le questioni relative al processo di integrazione europea e di trasmettere ogni informazione concernente l'Unione alla Cancelleria federale e ai Ministeri competenti. Dopo tale comunicazione, i Ministri provvedono a elaborare una posizione nazionale da discutere nei gruppi di lavoro in seno al Consiglio dei ministri e alla Commissione. Dal Ministero, inoltre, dipende la Rappresentanza permanente cui vengono sottoposti i risultati dei lavori svolti dai Ministeri interessati. La Rappresentanza, insieme con la Cancelleria federale, coordina in modo permanente i diversi Ministeri al fine di eliminare qualsiasi eventuale divergenza e di creare una posizione unitaria in sede comunitaria.

La negoziazione effettuata dal governo permette, in un momento successivo all'individuazione degli interessi nazionali, di trasferirli a livello comunitario. Chiaramente l'esito positivo di tale operazione dipende dalla capacità di saper ascoltare e sintetizzare, nel miglior modo possibile, le diverse istanze provenienti dai vari settori della società civile.

Con riferimento alla seconda fase, ovvero quella relativa al coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale comunitario, l'ordinamento interno prevede che entrambi i rami dell'Assemblea parlamentare debbano analizzare tutte le proposte e tutti gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie.

Presso il Consiglio nazionale, Camera bassa, è stata istituita, nel 1994, una Commissione speciale per gli affari dell'Unione Europea adibita all'esame delle proposte legislative comunitarie che la Rappresentanza trasmette al Consiglio nazionale.

Sussiste l'obbligo di consultare il Consiglio nazionale su un progetto legislativo presentato nell'ambito dell'Unione, quando gli effetti prodotti sull'ordinamento interno e sulla Costituzione austriaca sono particolarmente rilevanti. Proprio per tale motivo, il parere che il Consiglio può esprimere è preventivo e il Governo, nel caso in cui il Consiglio esprima un parere relativo alla questione comunitaria, deve attenersi ad esso nel corso delle trattative nelle istituzioni comunitarie.

Successivamente al raggiungimento dell'accordo in sede comunitaria, l'esponente del Governo ne riferisce l'esito al Consiglio nazionale e, nel caso in cui decida di allontanarsi dal parere lo stesso ha l'obbligo di rinviare la questione e confrontarsi nuovamente con esso, prima ancora che il negoziato sia chiuso. Se, invece, il Governo decide di non rispettare, durante le trattative, il parere del Consiglio nazionale e decide di assumere una posizione diversa senza consultarlo nuovamente, ha l'obbligo di comunicare al Consiglio i motivi per i quali agisce in modo diverso.

Presso la Camera alta del Consiglio, nel 1994, è stata istituita una Commissione che si occupa delle questioni inerenti il processo di integrazione europea; gli esponenti del Governo devono informare costantemente il Consiglio federale delle proposte comunitarie, in modo che esso possa informare i Länder nel momento in cui gli atti comunitari possono incidere sulle materie di loro competenza. In tal modo si verifica il coinvolgimento degli enti minori nel processo decisionale.

Il Governo è vincolato, durante le trattative comunitarie, ad un eventuale parere espresso dal Consiglio Federale.

Per ciò che concerne le Regioni, l'Austria è caratterizzata da un forte coinvolgimento delle realtà locali, sebbene il grado di partecipazione dei Länder varî in base alla tipologia delle materie e alla distribuzione delle competenze prevista dall'ordinamento costituzionale federale. Il Governo federale deve interpellare i Länder ogni volta in cui un progetto comunitario possa incidere sui loro interessi e, nel caso in cui gli sia riconosciuta una competenza esclusiva, possono esprimere un parere circa i progetti legislativi presentati nell'ambito dell'Unione. Nel caso della competenza esclusiva e concorrente, il Governo federale, durante la fase delle trattative, non può discostarsi dal parere dei Länder e se

il rappresentante vuole derogare al parere, assumendo una posizione diversa, deve spiegarne le ragioni.

Inoltre, nelle ipotesi di materie di competenza dei Länder, il Governo federale può attribuire ad un loro rappresentante il compito di portare avanti le trattative e il negoziato.

Anche in questo caso lo scopo primario della trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, tende a coniugare due aspetti: la coerenza della legislazione nazionale e la limitazione di casi di inadempimento.

Il compito di attuare la normativa comunitaria nell'ordinamento interno e adottare tutte le misure necessarie alla trasposizione spetta al Ministero che ha seguito tutto l'*iter* negoziale e, nonostante non sia stata creata una struttura *ad hoc* per il coordinamento della trasposizione, di fatto tale compito è esercitato dal Ministero degli affari esteri in collaborazione con la Cancelleria federale.

Con riferimento alla dimensione più propriamente locale, i Länder, nelle aree di loro competenza, devono dare immediata e diretta attuazione agli atti comunitari che vengono adottati. Quando ciò non accade tempestivamente, è prevista la possibilità del potere sostitutivo provvisorio dello Stato. In tal caso, infatti, spetta al Governo federale l'emanazione delle leggi nazionali necessarie alla trasposizione dell'atto. L'atto di recepimento della Federazione diventa inefficace nel momento in cui i Länder adottano le misure necessarie ottemperando alla lacuna. Questo è il motivo per cui allo Stato viene attribuito un potere esclusivamente provvisorio. Si vuole, infatti, che lo Stato intervenga qualora sia necessario ottemperare ad una lacuna delle realtà regionali, comprimendo nuovamente le proprie competenze nel momento in cui i Länder agiscono in conformità all'ordinamento giuridico interno.

La partecipazione al processo decisionale comunitario in Francia

L'ordinamento francese, riguardo alla partecipazione al processo decisionale comunitario, vede una forte presenza del Governo.

Nella prima fase, quella definita ascendente, per ciò che concerne il Governo, esso gestisce la formazione e l'adeguamento al diritto comunitario, tramite strutture costituite *ad hoc* o l'apparato ministeriale – a seconda delle materie trattate a livello comunitario – e anche mediante un organo costituito per il coordinamento, il Segretariato Generale del Comitato Interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea (SGCI). Esso è formato dai membri del Governo ed è presieduto dal Primo Ministro; tra le funzioni prioritarie c'è quella di garantire la coerenza e l'unità della posizione francese. Pertanto, l'unitarietà delle posizioni francesi è strettamente connessa alla capacità del SGCI di fare in modo che vengano rispettate le concertazioni ministeriali ed è assicurata dal fatto che le varie amministrazioni dialoghino in modo costruttivo, rendendo ogni posizione previamente concertata a livello interministeriale, prima di trasmettere il messaggio alla Rappresentanza permanente presso l'Unione.

Il SGCI, inoltre, ha il compito di diffondere l'informazione, dalle istituzioni comunitarie a quelle nazionali e viceversa. Ciò consente, in armonia con le attuali prerogative europee, di aggiornare costantemente i soggetti interessati al processo e di metterli in grado di intervenire tempestivamente nel processo stesso, che acquisisce trasparenza e chiarezza.

Ruolo attivo è anche riconosciuto al Ministro delegato agli affari europei, cui spetta il compito di occuparsi di tutte le questioni comunitarie. Tale soggetto svolge il proprio compito in collaborazione con il SGCI.

Il Parlamento ha istituito, nel 1979 due Commissioni specializzate nelle questioni europee, presenti in entrambi i rami dell'organo legislativo: la Delegazione per l'UE dell'Assemblea nazionale e la Delegazione per l'UE del Senato. Tali Delegazioni, cui spetta il compito di seguire e controllare i lavori e le attività negoziali svolte a livello comunitario, sono costantemente informate delle discussioni circa proposte legislative, nonché dello stato di avanzamento dei lavori. Ciò consente loro di intervenire nel processo decisionale, in una fase anteriore alla conclusione del medesimo.

Nei confronti del Parlamento, alle Delegazioni è riconosciuto l'obbligo di informazione con riferimento alle attività europee e allo stato di avanzamento degli atti comunitari.

Nel 1992 è stata modificata la Costituzione francese nella quale è stato inserito l'articolo 88-4, relativo alla procedura di controllo parlamentare. Tale procedura va a incidere sulla seconda fase del processo decisionale comunitario. Esso prevede che il Governo possa chiedere, in sede di trattative comunitarie, la riserva di esame parlamentare, in modo che il Parlamento abbia la possibilità di esaminare una proposta prima che venga definitivamente adottata.

In base al disposto dell'articolo, il Governo deve trasmettere al Parlamento le proposte legislative comunitarie e l'esame parlamentare deve avvenire entro un mese dalla richiesta. Tale previsione potrebbe sembrare eccessiva nei confronti del Parlamento, al quale sono imposti tempi brevi, ma la *ratio* è quella di consentire il tempestivo intervento nel processo decisionale. L'esame termina con l'adozione di una risoluzione non giuridicamente vincolante, che è considerata atto formale di indirizzo.

Anche la fase discendente è caratterizzata dal coinvolgimento della realtà governativa e di quella parlamentare, infatti la funzione di trasposizione è attribuita al Ministero che ha condotto i negoziati. In base alla procedura, all'inizio del negoziato, il Ministero competente deve predisporre un quadro informativo dettagliato.

Il quadro predisposto dal Ministero analizza vari aspetti poiché esamina i principi fondanti della normativa, gli aspetti giuridici e l'eventuale impatto che la nuova normativa può avere sull'ordinamento interno successivamente alla trasposizione. In tal modo, grazie al primo bilancio e all'esame preventivo delle questioni, è facile addivenire tempestivamente ad un'adeguata azione di armonizzazione dei due diritti.

In ultimo, al Ministero competente spetta il compito di predisporre un progetto di legge o un testo regolamentare per la trasposizione della normativa comunitaria. Il SGCI, che garantisce il calendario relativo alla trasposizione della normativa comunitaria, osservato da ogni Ministero, è sempre molto presente e responsabile durante il corso dell'intero processo decisionale.

Il recepimento della normativa comunitaria avviene attraverso leggi formali, le cosiddette “*lois d’abilitation*”, quando si tratta di materie riservate alla legge e per le quali l’ordinamento autorizza il Governo all’adozione di decreti e ordinanze governativi, nell’ipotesi di materie non ricoperte dalla riserva di legge.

Il Governo, che partecipa alla fase dei negoziati degli atti comunitari, è sicuramente l’istituzione che partecipa maggiormente alla fase di trasposizione della normativa.

La partecipazione al processo decisionale comunitario nel Regno Unito

In Gran Bretagna, come nei paesi precedentemente esaminati, non esiste un Ministero per gli affari europei, ma il compito è attribuito ad un sottosegretario all’interno del Ministero degli affari esteri cui spetta il compito di seguire tutte le questioni relative al processo di integrazione europea. Un Comitato interministeriale, presieduto dal Ministro degli affari esteri, svolge una funzione di coordinamento ed è adibito alla sintesi delle varie posizioni, analogamente a quanto accade nel caso della Francia con il SGCI. Ciò permette di arrivare alla elaborazione di una posizione nazionale che i Ministri sosterranno in seno al Consiglio dei ministri dell’Unione.

Presso il Cabinet Office è stata istituita la Regulatory Impact Unit (RIU), cui spetta il compito di esaminare la legislazione comunitaria nonché l’impatto che essa può avere, dopo la trasposizione, sull’ordinamento interno.

I rappresentanti del paese devono, in sede di negoziato, giungere all’adozione di una normativa armonica con determinati criteri di riferimento. Essenziale, senza dubbio, è evitare conflitti di competenze, nonché garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità.

Anche in questo caso il Governo può chiedere la riserva di esame parlamentare, per cui non è autorizzato ad assumere una posizione fino a quando il Parlamento non si sia espresso. La procedura di esame inizia con la predisposizione di una nota informativa del Ministero competente relativa alla proposta di legge. In un secondo momento la nota viene trasmessa al Parlamento.

Con riferimento al coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale, a livello di normativa interna, è stabilito che le proposte comunitarie vengano esaminate dalla Camera dei Comuni e da quella dei Lords.

Nel 1974, presso la Camera dei Comuni, è stata istituita una Commissione speciale per la legislazione comunitaria cui spetta un esame scrupoloso delle proposte legislative dell'Unione e la predisposizione di un parere relativo all'importanza e all'impatto giuridico e politico dell'atto. Anche presso la Camera dei Lords è stata istituita una Commissione analoga, quella speciale per le comunità europee, che analizza l'*iter* delle proposte comunitarie, con lo scopo di dare vita ad un dibattito parlamentare su questioni la cui incidenza sull'ordinamento interno possa essere di notevole importanza.

I due rami del Parlamento sono tenuti informati dal Governo sulle proposte avanzate a livello comunitario e sullo stato di avanzamento delle discussioni e del dibattito.

Dagli anni Novanta in poi l'Irlanda del Nord, il Galles e la Scozia hanno ottenuto nuove competenze e ciò ha prodotto una ripartizione di materie fra il Governo centrale e le Regioni, che ha inciso anche sulle questioni relative all'Unione.

Le Regioni sono sopraffatte, nella fase ascendente, da un'invasiva presenza del Governo, poiché esso mantiene la riserva nei confronti della politica estera nella quale rientra la partecipazione del Regno Unito all'Unione. Per il coordinamento fra lo Stato e le Regioni è stata costituita una figura *ad hoc*, il Segretario di stato. I segretari di stato sono tre, competenti rispettivamente per l'Irlanda del Nord, il Galles e la Scozia.

I rappresentanti regionali per fare in modo che la posizione rappresentata nelle trattative comunitarie sia il più possibile rispettosa di tutte le posizioni, prendono parte ai gruppi di lavoro nazionali, incaricati di elaborare e sintetizzare la posizione ufficiale, qualora vi siano in discussione rilevanti interessi regionali. Infine, nelle materie ad esse riservate, le Regioni possono partecipare ai lavori del Consiglio dei ministri dell'Unione e condurre le trattative rappresentando, in tal senso, la posizione del Governo britannico.

La terza fase, quella discendente, vede la partecipazione del Governo, del Parlamento e delle Regioni. A livello governativo

agisce il Sottosegretario, istituito presso il Ministero degli affari esteri. I Ministri che hanno seguito e condotto il negoziato sono incaricati di curare la trasposizione della normativa nell'ordinamento interno e lo strumento legislativo utilizzato è quello della legislazione delegata, che consente un'attuazione degli atti comunitari in tempi piuttosto ristretti e una riduzione dei casi di inadempimento.

Il Parlamento partecipa alla terza fase attraverso la legislazione primaria prevista per le materie coperte da riserva di legge.

Infine, le Regioni possono, nelle materie ad esse riservate, attuare direttamente il diritto comunitario. È evidente il sempre maggior peso che il diritto assume anche in considerazione della possibilità, per gli enti locali inferiori, di attuarlo direttamente; attuazione diretta che vuol dire, al contempo, eliminazione di qualsiasi strumento di mediazione interna e immediato insorgere di diritti e obblighi in capo ai cittadini che ne sono destinatari.

Nel caso in cui la normativa comunitaria non sia recepita tempestivamente dalle Regioni, non è previsto nessun potere sostitutivo dello Stato, al contrario di quanto accade in Austria, mentre, in caso di violazione di competenze o sviamento di potere, i Segretari di Stato possono annullare i provvedimenti regionali discordanti rispetto alle disposizioni generali dell'ordinamento britannico. Sebbene non ci sia una sostituzione nell'esercizio delle competenze, quindi, è pur sempre predisposto un meccanismo che incide sulla capacità delle realtà regionali attraverso lo strumento dell'annullamento dei provvedimenti assunti.

Il RIU è coinvolto nell'attuazione del diritto comunitario poiché stabilisce i parametri di "good regulation".

La partecipazione al processo decisionale comunitario in Italia

In Italia la partecipazione al processo decisionale dell'Unione, prevede il coinvolgimento delle varie realtà, centrali e locali, prendono parte, infatti, tanto alla fase ascendente che a quella discendente, il Governo, il Parlamento e le Regioni. Tale partecipazione si è rafforzata ancora di più dopo le riforme che, ultimamente, hanno investito l'ordinamento interno.

A livello centrale competenti a occuparsi del processo decisionale sono il Ministero degli affari esteri e il Dipartimento per le politiche comunitarie. Al presidente del Consiglio dei ministri viene attribuita la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione. Per svolgere nel migliore dei modi tale compito, il Presidente del Consiglio è coadiuvato, sia nella fase di coordinamento che in quella di predisposizione della normativa, dal Dipartimento, tuttavia può delegare il compito ad un Ministro senza portafoglio.

Il Dipartimento ha il compito di coordinare e mediare, nella fase di predisposizione, le varie amministrazioni – esattamente in maniera analoga a quanto accade in Francia con il SGCI e nel Regno Unito con il Comitato interministeriale – con lo scopo di elaborare una posizione nazionale comune sempre d'intesa con il Ministero degli affari esteri. Il Dipartimento si occupa anche del monitoraggio e del controllo dell'intero processo in modo da intervenire a modificare la posizione laddove è necessario.

Al Ministero degli affari esteri è attribuito, in maniera più specifica, il compito di occuparsi della politica generale e dei rapporti bilaterali e multilaterali volti al raggiungimento degli obiettivi propri della politica europea e all'armonizzazione della politica interna con quella comunitaria.

I Ministeri coinvolti nel processo decisionale partecipano alla fase di elaborazione della posizione unitaria del Paese in base alle proprie competenze e il Dipartimento per le politiche comunitarie interviene a dirimere eventuali conflitti interministeriali, che non permettano la definizione di una posizione univoca.

Presso la Camera dei Deputati, nel 1990, è stata istituita una Commissione per l'Unione Europea affinché seguisse i profili giuridici delle questioni comunitarie. La Commissione analizza il progetto di legge che contiene disposizioni specifiche e il calendario per il recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale. Per tale motivo il Governo ha l'onere di trasmettere alla Commissione nazionale le proposte della Commissione europea, oltre ad informarla dell'*iter* dei negoziati. La Commissione o l'Assemblea plenaria hanno la facoltà di chiedere che sia ritardata l'adozione di una proposta del Consiglio senza alcun vincolo per il Governo stesso. Non è stabilita la

partecipazione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo ai lavori della Commissione presso la Camera, ma essi, al termine di ogni semestre di presidenza, si incontrano con la Commissione per aggiornarla sui processi in corso.

Analogamente, è stata istituita – nel 1968 – presso il Senato, una Commissione incaricata di interessarsi delle politiche dell'Unione. Tale Commissione esamina le proposte comunitarie, valutandone l'incidenza sul diritto interno, procede anche all'esame della legge comunitaria annuale e delle leggi nazionali ritenute incompatibili con la normativa comunitaria. La Commissione può adottare risoluzioni per definire le linee guida caratterizzanti la politica nazionale in relazione allo scenario europeo.

La modifica del Titolo V della Costituzione ha rafforzato molto il potere degli enti locali rispetto al passato. L'articolo 117, nuova formulazione, ha indicato le materie che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni e, infine, le materie residuali, ovvero quelle di competenza esclusiva delle Regioni. Il nuovo articolo, inoltre, afferma che lo Stato e le Regioni esercitano il potere legislativo nel rispetto dei principi costituzionali e gli obblighi riconosciuti in capo all'Italia, in quanto Stato membro dell'ordinamento comunitario.

In tal senso è evidente la novità: è stata sottolineata e riconosciuta l'importanza del coinvolgimento delle Regioni, tanto nella fase ascendente che in quella discendente. Lo Stato, pertanto, continua a essere esclusivamente competente nelle materie che riguardano i rapporti fra lo Stato e l'UE, ma viene altresì riconosciuta la competenza legislativa concorrente delle Regioni nei settori che riguardano i rapporti fra Unione e Regioni stesse. A livello governativo, invece, spetta al Ministero che ha seguito i negoziati, il compito di attuare la normativa comunitaria nell'ordinamento interno.

Il processo di trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno è garantito dall'azione del Dipartimento per le politiche comunitarie congiuntamente con il Ministero degli affari esteri; mentre il bisogno di riordinare il processo di adeguamento periodico alla normativa comunitaria, ha portato all'adozione di una legge *ad hoc*: la legge "La Pergola".

Tale legge, in maniera piuttosto organica e con cadenza periodica, permette il recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale, stabilendo anche le abrogazioni e le modifiche necessarie all'armonizzazione dei due diritti.

Con la riforma del Titolo V è stata riconosciuta anche una maggiore partecipazione e capacità di intervento delle Regioni nella fase discendente. L'articolo 117, infatti, prevede la possibilità, per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di attuare direttamente gli atti normativi comunitari quando rientrano nella loro competenza. In caso di loro inadempimento è previsto un intervento dello Stato al quale è riconosciuto, in tal caso, un potere sostitutivo.

Conclusioni

È evidente, in base a quanto descritto, che ogni singolo paese già membro o intenzionato a entrare nell'Unione, ha predisposto o predisporrà una serie di strumenti per la partecipazione al processo decisionale comunitario. Nella predisposizione di tali meccanismi, non può non trapelare una forte divergenza dal punto di vista delle tradizioni culturali e giuridiche. Tali differenze, oltretutto, saranno ancora più evidenziate dall'allargamento e dai nuovi paesi che sembrano essere distanti anni luce dalla cultura più propriamente occidentale.

Addirittura sono pochi gli Stati in cui esiste un Ministro *ad hoc* incaricato esclusivamente delle questioni comunitarie, ma, di volta in volta, il compito è affidato al Ministero competente.

A parte tali considerazioni, tuttavia, è possibile notare che dappertutto è sentita la necessità di regolamentare l'ambito comunitario a livello interno e che il Parlamento, quale istituzione maggiormente rappresentativa dei cittadini, è più o meno coinvolto nel processo decisionale comunitario. Ciò denota, certamente, la consapevolezza dell'importanza e la garanzia che offre la partecipazione dell'organo più vicino a coloro che sono i veri fruitori della norma e necessitano di considerazione e chiarezza da parte delle istituzioni, a tutti i livelli decisionali, nazionali e comunitari.

In tale ottica, il coinvolgimento dei Parlamenti costituisce la chiave di volta perché ogni singolo processo sia considerato democratico e trasparente. Del resto il concetto di trasparenza è sottolineato in modo chiaro anche nel progetto di trattato proposto dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa. L'art. I-49 Titolo VI, infatti, afferma che: *“Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”*; le sedute del Parlamento europeo sono pubbliche come le sedute del Consiglio dei ministri riunito per adottare proposte legislative; ad ogni cittadino è riconosciuta la possibilità di accedere ai documenti prodotti in seno alle istituzioni. È chiaro, quindi, il cammino parallelo che si sta percorrendo tanto a livello interno negli Stati, quanto a livello comunitario. Viene nuovamente affermato il carattere pubblico delle sedute parlamentari, ma il principio, in modo rivoluzionario, è esteso anche al Consiglio, nei casi in cui è chiamato a svolgere la sua funzione prioritaria. Il tutto in sintonia con la volontà di avvicinare sempre più i processi comunitari ai cittadini dell'Unione.

Il rafforzamento del potere del Parlamento europeo previsto dal nuovo trattato costituzionale, si evince anche dal maggior ruolo esercitato nella procedura di bilancio e dall'estensione delle materie in cui l'organo esercita la funzione legislativa, congiuntamente con il Consiglio dei ministri, la cui composizione interna viene completamente rivoluzionata. I Consigli settoriali, infatti, già in passato ridotti da 16 a 9, diventano soltanto due: Consiglio legislativo e degli affari generali e Consiglio affari esteri. Il primo ha il compito di seguire e curare la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo, nonché di garantire il collegamento con la Commissione; in qualità di Consiglio legislativo, invece, deve esercitare con il Parlamento la funzione legislativa, tramite l'adozione di leggi europee e leggi quadro europee. È evidente il nuovo valore riconosciuto al Parlamento che vede istituzionalizzati i propri poteri e la propria funzione, anche in relazione all'organo considerato il simbolo del potere legislativo, il Consiglio, con il quale è chiamato a collaborare in modo efficiente.

La Conferenza Intergovernativa, come è noto, non ha raggiunto un accordo relativo alla proposta di trattato; in particolare in riferimento alla sostituzione dei Consigli settoriali con quello legislativo, si è dimostrata scettica. Tuttavia bisogna riconoscere la lungimiranza e la positività della Convenzione europea nella proposta relativa al ruolo e ai poteri del Parlamento europeo e di quelli nazionali, che escono indubbiamente rafforzati dalle nuove previsioni. Del resto la Convenzione è servita ad aprire le stanze istituzionali ai rappresentanti più vicini ai cittadini che – pur non istituzionalizzando il metodo “Convenzione” – hanno riconosciuto la necessità di un maggior coinvolgimento, seppure indiretto, dei cittadini europei nei processi decisionali.

Rubbettino

Rubbettino

La rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee: opportunità o minaccia per la democrazia?

di Paola De Angelis

Il fenomeno lobbies in Europa assume dimensioni sempre più ragguardevoli. Motivata, influenzata e incoraggiata dal processo di modificazione delle istituzioni europee nel senso della trasparenza e dell'apertura, ricercata dalle istituzioni stesse in risposta al deficit democratico, la presenza dei gruppi di interesse è lungi dall'essere solo un effetto del processo di integrazione politica europea, ma tende, in certa misura, a influenzarlo. Il Parlamento e la Commissione sono gli interlocutori privilegiati e sono le istituzioni che maggiormente hanno sentito l'urgenza di regolamentare, differentemente tra loro, la presenza e le attività dei gruppi.

Oltre mille comitati e gruppi di esperti assistono la Commissione europea. Circa mille giornalisti accreditati rendono Bruxelles uno dei maggiori centri stampa del mondo. Secondo alcune directory e liste pubblicate dalla Commissione europea, esistono circa 950 associazioni di interesse commerciale, più di 1300 gruppi di ogni tipo di livello europeo, circa 300 realtà aziendali transnazionali, con uffici a Bruxelles per le relazioni pubbliche. Inoltre: 750 organizzazioni non governative che rappresentano consumatori, ecologisti, aiuti al Terzo mondo ecc.; mille associazioni di categoria europea; circa 150 uffici regionali. Vi sono più di venti voli Londra-Bruxelles al giorno che trasportano lobbisti che si recano alle istituzioni europee per lavoro e il treno ad alta velocità da Parigi parte ogni trenta minuti. Si è stimato che nel 2001 siano intercorsi circa 70.000 contatti individuali tra membri del Parlamento euro-

peo e rappresentanti di gruppi di interesse¹. Ma chi sono costoro?

Definizione dell'attività di lobbying

Il *Lobbying Disclosure Act* statunitense del 1995 definisce lobbista ogni individuo dipendente o ingaggiato da un cliente con un compenso finanziario o altro, per più di un contratto relativo a tale figura professionale, purché tali contratti impegnino per almeno il 20% del tempo di lavoro prestato al cliente. Il contenuto del “contatto lobbistico” consiste in ogni comunicazione orale o scritta fatta per conto del cliente e relativa ad una o più delle seguenti finalità: formulazione o adozione di legislazione federale, compresi i progetti di legge; formulazione o adozione di regolamenti amministrativi o ogni altro programma o presa di posizione del Governo; negoziazione di contratti, sovvenzioni, prestiti o licenze; nomine soggette a ratifica senatoriale. Include, inoltre, tutte le figure professionali coinvolte in: “*preparazione e pianificazione, ricerca e altro lavoro preparatorio ... destinato ad essere utilizzato in contratti, e nel coordinamento delle attività lobbistiche*”.

Una definizione decisamente più ampia rispetto a quella della precedente *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 che, all'art. 307, definiva il lobbista come: “*qualsiasi persona – fatta eccezione per i partiti – che... solleciti o riceva denaro... il cui scopo principale sia di contribuire all'approvazione o rigetto di un atto del Congresso, o influenzare direttamente o indirettamente*”.

L'etimo della parola² risale a un termine inglese, che pare sia stato usato per la prima volta nella seconda metà del XVI

¹ In un rapporto pubblicato già nel lontano 1992 dalla Commissione europea – *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*; SEC(92)2272fin – si stimava che esistessero circa 3.000 gruppi di interesse attivi a Bruxelles e a Strasburgo, sia nazionali che europei, che impiegavano circa 10.000 persone, e che tra esse esistessero circa 500 federazioni europee e/o internazionali.

² Nell'approccio al termine si sta usando quello adoperato in una lezione di Francesco Schlitzer, “*Lobbying in Practice*”, tenutasi nel Settembre 2002 all'Università di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di Economia Pubblica.

secolo e – successivamente apparso nel 1808 come termine del processo legislativo statunitense – è entrato definitivamente nel linguaggio politico. La parola riporta alla tradizione di accogliere i rappresentanti di interessi che chiedevano di incontrare il Presidente degli Stati Uniti nell’androne di un hotel, la *lobby* appunto, dato che all’epoca il Presidente non aveva ancora una propria sede. Per cui i lobbisti erano “coloro che aspettavano”.

Toni Muzi Falconi propone una definizione, piuttosto coerente e articolata, dell’attività di *lobbying* come: “*un’azione consapevole e coordinata nel tempo, condotta nel rispetto delle normative vigenti, realizzata da un organismo complesso (impresa, associazione, ente) pubblico o privato, con la quale ci si propone di influenzare il processo decisionale pubblico (a livello sovranazionale, nazionale, regionale o locale), attraverso lo sviluppo di sistemi di relazione diretta e l’uso di strumenti di informazione e canali diretti verso i decisori pubblici, oppure a persone fisiche e giuridiche, gruppi o associazioni, che si ritiene possano esercitare una influenza sui decisori*”. Se si segue tale definizione e si intende l’attività di *lobbying* come un’azione, non c’è bisogno di descrivere i differenti soggetti coinvolti. L’attività viene generalmente definita “rappresentanza di interessi del cliente” e, in ciò, può essere vista parallelamente a quella dell’avvocato: si basa sulla conoscenza tecnica non solo del dettaglio del processo decisionale, ma anche dell’argomento di riferimento acquisita attraverso il ruolo di “fornitore di conoscenza”, per quanto di parte, per il decisore pubblico cui si rivolge.

Il Parlamento europeo, regolamentando l’accesso dei lobbisti, rinuncia a definirne compiutamente le caratteristiche e li identifica quali: “*persone che intendono accedere ai locali del Parlamento frequentemente, con l’intento di fornire informazioni ai Membri nell’ambito del loro mandato parlamentare, per interessi propri o di parti terze*”³.

La Commissione europea fa una distinzione tra organizzazioni *non-profit* e *profit-making*, includendo nella prima categoria associazioni e federazioni nazionali, europee e internazionali e,

³ *European Parliament, Rules of procedure, rule 9(2).*

nella seconda, i consulenti legali, le società di relazioni pubbliche, ecc. La stessa Commissione riconosce che la distinzione è in qualche modo arbitraria e così, data l'amplessima definizione, la lista che il Segretario Generale ha fatto pubblicare nel novembre 2002 sulle organizzazioni *non profit* includeva circa 700 gruppi.

Cambiamenti istituzionali e attività dei gruppi di pressione

Cambiamenti economici e politici influenzano profondamente il modo di organizzarsi dei gruppi di interesse e delle loro organizzazioni, così come le strutture politiche hanno un ruolo importante nell'incentivare l'attività collettiva e nel dare forma alla partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale pubblico. In Europa, il processo decisionale ha subito dei sostanziali cambiamenti in tempi recenti e le competenze comunitarie si sono estese al punto tale da ritenere che circa l'80% di tutte le decisioni quadro di politica economica, rilevanti per la zona UE, vengono ormai prese a Bruxelles. Se a questo dato si aggiunge la notazione di un cambiamento delle priorità nell'agenda delle istituzioni europee, che ha portato in prima linea materie quali: la protezione ambientale, le pari opportunità, la salute pubblica, le biotecnologie o la protezione dei consumatori, ecco che divengono intuitive le ragioni di una più importante mobilitazione dei gruppi di interesse e di una maggiore attenzione da parte delle istituzioni a favore di una loro più alta e maggiormente regolata partecipazione, che ha acquisito caratteristiche diverse secondo il tipo di interesse rappresentato, il livello di rappresentatività (locale, nazionale, europeo) e l'istituzione presso cui viene rappresentato.

I profondi cambiamenti istituzionali, specie nella Commissione e nel Parlamento europeo, hanno accresciuto l'importanza del processo decisionale europeo ma, al contempo, ne hanno anche accresciuto la frammentazione. La maggiore frammentazione del sistema rende più difficile una copertura adeguata di tutti gli stadi del processo decisionale e di *policy making*, che ben può intervenire in ciascuno dei livelli – locale, nazionale, eu-

ropeo – o avere inizio in vari punti differenti. Ciò rende necessaria una maggiore attività di *network* tra i vari centri di interesse sia in termini di monitoraggio e scambio di informazioni sui livelli decisionali, sia in termini di creazione di sinergie che rendano possibile accrescere la rappresentanza degli interessi portati fino a farle assumere una dimensione europea.

D'altro canto, però, è pur vero che la sussidiarietà su cui si basa il sistema di competenze sui tre livelli: locale, nazionale ed europeo porta a dover considerare il livello nazionale come preponderante quando si tratti di implementare le norme europee, e le differenze che esistono tra i diversi ordinamenti nazionali possono esercitare una contropinta alla aggregazione dei gruppi di interesse a livello continentale.

È comunque fuori di dubbio che negli ultimi quindici anni l'Europa ha proceduto rapidamente verso l'integrazione economica, con la rimozione di molti sistemi nazionali di protezione a colpi di regolamenti o di direttive, da un lato, e di sentenze della Corte di Giustizia, soprattutto tra gli anni Ottanta e Novanta, dall'altro.

Proprio per questo molte aziende e associazioni di livello nazionale hanno aperto uffici a Bruxelles in quegli anni, e le associazioni di categoria di livello europeo hanno accresciuto le proprie funzioni e si sono riorganizzate. Attualmente, la situazione appare in controtendenza solo in alcuni settori: ad una diminuzione della presenza sulla Commissione di associazioni di costruttori di automobili, ha corrisposto una maggiore attività delle singole aziende del settore, mentre omogenea e in costante ascesa è la presenza di singole aziende e di associazioni di categoria per le biotecnologie e dell'industria chimica⁴.

Un ruolo determinante nell'influenzare la direzione e le caratteristiche di questo fenomeno lo hanno avuto i cambiamenti nel Consiglio, nella Commissione e nel Parlamento europeo che hanno mutato la cornice istituzionale modificandosi i rapporti di potere tra le istituzioni.

⁴ Pamela Camerra-Rowe, *Changing Patterns of Business Representation in the European Union*, paper for the Biennial Meeting of the Council for European Studies, Chicago IL, March 2004.

All'interno del Consiglio, il voto a maggioranza qualificata ha sottratto il diritto di veto agli Stati in alcune aree economiche e il Parlamento ha aumentato il proprio potere attraverso la procedura di co-decisione; in modo che i due fenomeni hanno determinato una crescita del ruolo degli attori non statali. Il che ha comportato, al contempo, maggiori opportunità e maggiori pericoli in termini di rappresentanza dei gruppi di interesse. Ad esempio, i parlamentari europei sono meno legati al partito di appartenenza di quanto non lo siano quelli nazionali, il che aumenta l'importanza della collaborazione che si instaura tra legislatore europeo e gruppi di interesse, capaci di fornire analisi di scenario, informazioni di settore e addirittura capacità di *drafting* legislativo. D'altro canto, il processo politico è divenuto meno prevedibile, dato che l'iniziativa può emergere da fonti diverse e perciò più difficilmente monitorabile.

La Commissione ha aumentato le proprie dimensioni. A partire dal 1995, i commissari sono venti e in aumento dopo l'ingresso a maggio dei dieci nuovi paesi membri. C'è chi sostiene che vi sia un minore coordinamento tra le DG da quando Jacques Delors terminò il suo mandato nel 1994 e che ora i lobbisti siano divenuti per gli stessi funzionari una fonte di notizie sull'attività dei loro stessi colleghi⁵. La macchina è divenuta più complicata, non sempre è chiaro il meccanismo di coordinamento tra le varie direzioni generali e il contatto risulta troppo oneroso per le aziende sotto una certa dimensione e per gruppi di interesse nazionali o ancora per piccoli gruppi europei che, perciò, tendono a rivolgersi al Parlamento europeo.

⁵ Pamela Camerra-Rowe, *op. cit.* 2004. Viene riportata l'intervista fatta ad un lobbista in cui si compara la dinamica dell'attività di iniziativa della Commissione negli anni Settanta e Ottanta e quella di anni recenti. Fino a vent'anni fa le proposte venivano discusse in gruppi di lavoro tra un piccolo gruppo di esperti che includeva funzionari europei e nazionali, rappresentanti di aziende sensibili e associazioni di categoria. La proposta nasceva da questo confronto. Oggi invece, a fronte di un accresciuto processo di consultazione, c'è di fatto meno confronto, meno discussione, e i funzionari raccolgono i diversi contributi facendo somigliare l'istituzione a: "un muro d'acciaio con una buca per le lettere".

L'influenza tra istituzioni europee e gruppi di interesse sulle strutture e sulle procedure è tuttavia bi-univoco. Se è vero che alle dinamiche delle prime si deve adattare naturalmente l'azione dei secondi, è anche vero che le istituzioni, essendo quantomeno permeabili alle istanze provenienti "dal basso", hanno modificato le proprie strutture e procedure su pressione di gruppi di cittadini in generale e di gruppi monotematici in particolare, i c.d. "portatori di interessi civici". Con il passaggio di competenze dal livello nazionale a quello europeo, tali gruppi hanno realizzato la necessità di rivolgersi a Bruxelles, promuovendo una normativa europea onde evitare la corsa al ribasso negli standard sociali o ambientali. Anche per accrescere la propria legittimità politica e democratica, nonché per aumentare il sostegno all'integrazione economica, la Commissione ha cercato il contatto e il coinvolgimento di questi gruppi di interesse, aumentando la propria apertura e capacità d'ascolto. Casi di vasta eco pubblica come la "mucca pazza", i prodotti geneticamente modificati, la presenza di ormoni nel cibo per bambini hanno portato le politiche di salute pubblica e di difesa dei consumatori alla ribalta politica europea⁶.

Tutto ciò ha enormemente rafforzato la presenza e l'influenza di tali gruppi sulle istituzioni europee, anche in considerazione del dato, di importanza primaria, che i Trattati addirittura obbligano la Commissione ad ampie consultazioni prima di emanare una proposta⁷. È stato scritto che i gruppi ambientalisti e le lobby per i diritti umani o degli animali siano i gruppi più influenti. Le associazioni agricole o industriali verrebbero solo al terzo e quarto posto in ordine di importanza. D'altro canto, la fondazione della prima organizzazione specificamente

⁶ I Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno inserito le politiche ambientali tra le politiche dell'Unione così che lo sviluppo sostenibile è divenuto un obiettivo comunitario. Lo stesso dicasi per le politiche di salute pubblica, volendosi assicurare un alto livello di protezione della salute umana nella definizione e nell'implementazione di tutte le politiche dell'Unione.

⁷ Il Protocollo nr. 7 allegato al Trattato di Amsterdam, sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, dice che: "la Commissione deve procedere ad ampie consultazioni prima di una proposta legislativa e, ove appropriato, pubblicare i documenti di consultazione".

europea in campo ambientale, l'*European Environmental Bureau* (EEB), risale al 1974, con 25 movimenti ambientalisti in rappresentanza di tutti gli stati membri. D'altro canto, i gruppi a vocazione consumistica sono tra quelli meglio finanziati a Bruxelles e, tra essi, il *Bureau Européen des Unions des Consommateurs* (BEUC) è uno dei più forti.

La pressione e l'importanza di questi gruppi hanno portato la Commissione a dedicare alla tutela dei consumatori un'intera Direzione Generale, creata nel marzo del 1995. Anche il Parlamento, dal 1989, ha interagito con la Commissione emendando varie direttive in favore dei consumatori, aprendosi a essi attraverso Commissioni parlamentari e intergruppi⁸.

Anche i gruppi di interesse del mondo produttivo hanno spinto le istituzioni europee, in particolare la Commissione, a strutturare dei comportamenti informali di consultazione e di ascolto, a partire dalla creazione del Mercato unico europeo. Informalmente, come detto, la Commissione creò dei *fora* industriali ristretti, come il Bangemann su telecomunicazioni e farmaceutica, che dettero notevole impulso alla creazione di alleanze a livello europeo per potervi accedere. Tuttavia, tra il 1985 e il 1997, con la c.d. "seconda ondata" di presenza dei gruppi di interesse a livello europeo, si è sentita la necessità di restringere la partecipazione ad attori con un credibile profilo politico di livello europeo, il che ha portato a tre ordini di conseguenze. Da parte dei gruppi, le grandi aziende sono state spinte ad aderire alle associazioni europee di categoria o ai grandi raggruppamenti industriali, come la *European Round Table*. La seconda conseguenza risiede nella creazione di nuclei interni di decisori politici con la istituzionalizzazione della presenza del "grande business" nel processo decisionale europeo. Come terzo fenomeno, si è avuta la tendenza a "esportare" l'attività di elaborazione politica e decisionale verso gruppi di affari nati su argomenti specifici: un esempio è il *Trans-Atlantic Business Dialogue* (TABD), nato nel 1995 per iniziativa congiunta della Commissione europea e del Dipartimento di Stato americano e divenuto quasi

⁸ European Parliament, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Working paper, 4-2003.

un'organizzazione *policy-making*, a volte con attività e competenze sovrapponibili alla *European Round Table of Industrialists*. Accordi intercorsi tra amministratori delegati di grandi realtà produttive in questi contesti riescono a evitare estenuanti negoziati intergovernativi ma, al contempo, sollevano seri problemi di democrazia e trasparenza del processo decisionale⁹.

Le politiche del lavoro sono un esempio di promozione, da parte delle istituzioni europee e dei Trattati, di una dimensione comunitaria del dialogo sociale e della dimensione europea dei relativi attori ma, al contempo, di una mancata costituzione di veri e propri gruppi di interesse nella forma di sindacati europei. I partner sociali, come richiesto fin dall'Atto Unico Europeo, sono consultati dalla Commissione prima di presentare una proposta e il dialogo sociale si traduce in discussioni, azioni congiunte, negoziati tra partner sociali e discussioni tra i partner e le istituzioni europee. Inoltre, nel settembre 1994, la *European Works Council Directive* (EWC) riconosceva in capo ai lavoratori o ai loro rappresentanti, presenti in aziende operanti in almeno due stati membri dell'Area economica europea (EEA), di essere informati e consultati sulle politiche e le attività aziendali con implicazioni transnazionali. Chiedeva poi agli imprenditori o a gruppi di essi con almeno 1.000 dipendenti nella EEA, e con almeno 150 dipendenti in ciascuno stato membro, di creare un Consiglio dei Lavori europei, una procedura per informare e consultare i dipendenti su questioni transfrontaliere che avrebbero potuto interessarli.

Nonostante il dialogo sociale e la direttiva EWC abbiano molto rafforzato i sindacati a livello europeo, non è nato l'auspicato sindacato europeo *tout court*, atteso da molti come contraltare al capitale internazionale. Ciò è stato attribuito alle tensioni politiche interne ai diversi livelli del movimento sindacale emerse col Trattato di Maastricht, che mostrò la preoccupazione dei sindacati nazionali di preservare la loro base di potere ancora a livello nazionale¹⁰.

⁹ Come fa notare Coen in *Business Interests and European Integration*, estratto dal *working paper* citato nella nota precedente.

¹⁰ Cfr. European Parliament, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Working paper, 4-2003.

La regolamentazione delle lobby in Europa

L'attività di *lobbying* europea è stata distinta da quella praticata a Washington per una serie di caratteristiche che, nei fatti, hanno portato ad una percezione e regolamentazione differente sulle due sponde dell'Atlantico. Il meccanismo comunitario tende a includere i gruppi di interesse, tanto da far parlare di reti, partenariato o *advocacy*. Il sistema europeo appare più negoziabile, più consensuale che maggioritario: l'attività di *lobbying* ha aspetti più aggressivi negli Stati Uniti dove vi è anche ampio ricorso al c.d. *grassroot lobbying*, scarsamente efficace a Bruxelles, e ai finanziamenti elettorali, da noi scarsamente praticati. Altra caratteristica del *lobbying* comunitario è essere multilivello, contemplando sia il livello nazionale che quello europeo. La Commissione europea è al centro dell'attività di *lobbying*, essendo l'unica burocrazia al mondo con poteri di iniziativa legislativa. Infine, il numero dei gruppi di pressione e dei loro rappresentanti a Bruxelles è infinitamente minore che a Washington¹¹.

Un'ulteriore differenza, della quale non vi è la possibilità di analizzare il rapporto causa-effetto con le precedenti, sta nelle forme di regolamentazione, centrate sulla disciplina giuridica in America e sui codici di condotta volontaria in Europa.

A Bruxelles, si mira a mantenere vivo il rapporto di interscambio tra gruppi di interessi e istituzioni coinvolte. La "buona amministrazione" si intende basata sull'interesse comunitario, custodito e promosso dalla Commissione, identificato anche attraverso un equilibrato rapporto con i gruppi. Il problema è come coniugare trasparenza e discrezionalità amministrativa. Da parte del Parlamento europeo, l'interesse è aprirsi quanto più possibile allo scrutinio pubblico. L'intento è omogeneo alla natura politica della Commissione, ma pare confliggere con le necessità di funzionamento burocratico¹².

Dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, il Parlamento europeo ha acquisito un'importanza crescente nel

¹¹ Gigi Graziano, *Le lobbies*, Bari, Editori Laterza 2002.

¹² Gigi Graziano, *ibidem*, pagg. 92 e ss.

processo decisionale, divenendo anche, per i gruppi, un canale per influenzare la Commissione e il Consiglio. Nel Parlamento, il Collegio dei Questori emette dei permessi permanenti ai rappresentanti di interessi, a condizione che questi sottoscrivano un modulo di registrazione e un codice di condotta. La lista dei soggetti accreditati non costituisce in alcun modo un “albo”, però viene pubblicata sul sito del Parlamento. D’altro canto, è regolata anche la condotta dei parlamentari, che debbono rilasciare una dichiarazione di interessi finanziari, che includa quella dettagliata sulle proprie attività professionali. Inoltre, è fatto divieto di accettare alcun tipo di dono o beneficio in ragione dell’espletamento delle proprie funzioni e i loro assistenti registrati debbono dichiarare ogni attività remunerata.

Mentre il Parlamento, istituzione pluralistica, richiede alle strutture di assicurare trasparenza e la creazione di maggioranze stabili, la Commissione, che ha il ruolo di stabilire l’agenda, vuole mantenere il dialogo aperto, usando termini come “consultazione delle parti interessate” o “dialogo con la società civile” per il quale ha creato una *directory* in Internet per organizzazioni *no profit* della società civile¹³.

Nel Libro Bianco sulla *governance* del 2001 tale apertura alla società civile è stata ulteriormente sviluppata e la Commissione ha pubblicato una comunicazione sugli standard di consultazione in cui viene riconosciuto, tra l’altro, che i “*contatti diretti meno formali con le parti interessate*” costituiscono il terzo pilastro dell’interazione tra le istituzioni europee e la società (assieme al Parlamento europeo e agli organi consultivi, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni)¹⁴. “*Il principio guida della Commissione è... quello di dare voce alle parti interessate, ma non di dar loro un voto*”. “*La consultazione non deve essere un processo senza fine, né permanente. In altre parole, vi è*

¹³ Si chiama CONECCS – *Consultation, the European Commission and Civil Society*, ha solo scopo informativo e si trova all’indirizzo: europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_en.htm.

¹⁴ “Verso una cultura rafforzata di consultazione e dialogo – Principi generali e standard minimi per la consultazione di parti interessate da parte della Commissione”, COM(2002)704fin. Per il Libro Bianco sulla *governance* cfr. *infra* S. Riela, cap. II.

il tempo della consultazione e vi è il momento di procedere con il processo decisionale interno per arrivare alla decisione finale adottata dalla Commissione". Non si è voluto seguire un approccio legalmente vincolante alla consultazione, ma si è argomentato che: *"bisogna segnare una chiara linea divisoria tra le consultazioni lanciate dalla Commissione prima dell'adozione di una proposta e il successivo processo decisionale, formalizzato e obbligatorio secondo la lettera dei Trattati"*¹⁵.

Esistono un Codice di condotta che regola anche il comportamento del personale amministrativo della Commissione nei rapporti col pubblico e un Codice per i Commissari.

Il primo, varato nel 2000 dopo la crisi della Commissione Santer, obbliga a generica "imparzialità e oggettività" e a dare modo a tutte le parti interessate di far sentire la propria voce, senza però sciogliere il nodo di come definire e individuare le parti interessate.

Il secondo vieta ai Commissari di accettare onorari e doni superiori ai 150 euro e li obbliga, assieme ai coniugi, a una dichiarazione di interessi finanziari e altri riguardo a possibili conflitti di interesse. Nei Trattati sono anche sottolineati i doveri di "onestà e delicatezza" negli impieghi post-mandato, in violazione dei quali la Commissione può ricorrere alla Corte di Giustizia perché pronunci la decadenza del diritto alla pensione¹⁶.

Il Consiglio dei Ministri è l'istituzione in assoluto meno accessibile per i lobbisti. Il Segretariato non conserva alcuna lista ed è del parere che tutti i contatti con le ONG e con i lobbisti debbano passare per la Commissione. Per influenzare il Consiglio, si passa, perciò per canali nazionali, mantenendo contatti con i rappresentanti dei governi¹⁷.

¹⁵ Cfr. COM(2002)704fin come citata dal *working paper* del Parlamento europeo "*Lobbying in the European Union: current rules and practices*", *op. cit.*

¹⁶ Come nota Graziano, *op. cit.*, nella sua vaghezza questa norma è stata ampiamente disattesa, ricordando il caso del Commissario Bangemann che, cessate le funzioni alla DG Industria, ha collaborato col gigante spagnolo Telefonica; o ancora dell'ex Capo di Gabinetto di Kinnock, vicepresidente della Commissione già responsabile dei trasporti, che è "trasmigrato" a British Airways dopo essersi dimesso.

¹⁷ P. Bouwen, in "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access" (in *Journal of European Public Policy* 9:3, giugno 2002) nota co-

Conclusioni

La regolamentazione dell'attività di *lobbying* e del possibile abuso può essere visto come parte di una tematica più ampia di apertura e trasparenza, di risposta al *deficit* democratico e di creazione di una cittadinanza europea.

Il metodo “funzionalistico” ispirò Jean Monnet nella costruzione di un'Europa che fosse capace di dar vita ad un'autorità che rispondesse ai governi e che, tuttavia, esprimesse iniziative capaci di andare oltre le frontiere nazionali puntando su volontà di fatto e solidarietà intergovernative anziché sulla volontà dei popoli. Ciò ha reso la Comunità e l'Unione un ibrido, con un Parlamento senza potere di iniziativa legislativa, una Commissione col monopolio di tale potere, ma senza potere decisionale, un Consiglio dei Ministri che partecipa al processo legislativo, ma anch'esso senza potere di iniziativa e ha portato alla definizione della UE come uno “stato negoziale”¹⁸, in contrapposizione agli stati nazionali ai cui confini si arresta la democrazia rappresentativa e la separazione dei poteri. “*La CE è un sistema negoziale che abbraccia le istituzioni della Comunità come pure attori economici e sociali. Definisce il ruolo dello Stato, ossia i governi... e la Commissione, come mediatore nel comune sforzo di venire a patti con interessi in competizione gli uni con gli altri e attivatore che spinge per la definizione di politiche comuni*”¹⁹.

La Comunicazione del 1992 su un dialogo aperto e strutturato e il Libro Bianco sulla *governance* (2001) della Commissione europea sono evidenti tentativi, da un lato, di incoraggiare l'accesso dei gruppi di interesse che possono fornire ai Servizi

munque come in generale le associazioni nazionali abbiano maggiormente accesso al Consiglio (43%) che al Parlamento europeo (37%) e alla Commissione (21%). Le associazioni europee sono invece maggiormente presenti presso il Parlamento (38%) e la Commissione (43%) che presso il Consiglio (11%). Le singole aziende hanno un'entrata maggiore alla Commissione (34%) e al Consiglio (37%) che non al Parlamento (20%) e, tra queste, la Commissione preferirebbe trattare con compagnie non nazionali, mentre il Consiglio con quelle nazionali.

¹⁸ B. Kohler-Koch, “The Evolution and Transformation of European Governance”, London 1999.

¹⁹ Kohler-Koch, *ibidem*.

informazioni tecniche e consigli costruttivi, rafforzando ruolo e efficacia dell'istituzione; dall'altro, di rendere più trasparenti questi rapporti formalizzandoli in forma semplice.

Sia Commissione che Parlamento europei si sono aperti, con diverse modalità, al dialogo coi gruppi cercando di includere nel processo decisionale la pluralità di interessi specifici, il cui accesso è uno degli elementi fondanti delle democrazie occidentali di ispirazione liberale. Questo però è vero solo se vi siano dei luoghi di contemperamento tra i vari interessi, ossia delle "camere di compensazione", in cui gli interessi particolari trovano la loro cornice nella definizione di bene pubblico. Il che non può che avvenire in istituzioni democraticamente elette e legittimate, le cui competenze e poteri siano chiari e ben separati, e in cui si muovano attori democraticamente responsabili di fronte ad un elettorato che si esprima con suffragio universale. In mancanza di un forte "contraltare" di questo genere, l'attività dei rappresentanti di interessi particolari, da contributo equilibrato e dialettico al processo decisionale, rischia di divenire preponderante, oltre che fonte di disuguaglianze causate da concentrazioni di potere in seno alle istituzioni e che potenzialmente agiscono antitetivamente alla formazione del bene comune.

La trasparenza e la partecipazione nelle istituzioni passa anche per l'apertura alle lobby, ma non solo. Quanto più si sarà capaci di identificare il "bene comune europeo" attraverso la chiara assegnazione del potere decisionale a istituzioni democraticamente elette, tanto più si sarà in grado di garantire una società pluralistica. La Costituzione europea potrebbe essere la prima risposta a questa sfida.

II

LE LEVE DI CAMBIAMENTO

Rubbettino

Rubbettino

La governance dell'Unione e i cittadini: dal Libro bianco al progetto di Costituzione

di Stefano RIELA

Dopo l'Unione Economica e Monetaria, l'UE ripensa alla sua struttura istituzionale e ai suoi processi decisionali per trovare un nuovo equilibrio tra efficienza e legittimazione democratica. Il Libro bianco della Commissione per una nuova governance europea del luglio 2001 ha guidato dei percorsi di riforma che hanno anche indicato, seppur indirettamente, dei percorsi di lavoro alla Convenzione per definire il progetto di Costituzione europea al centro della Conferenza intergovernativa.

Introduzione

L'impostazione settoriale e funzionalista dei trattati di Parigi e di Roma ha permesso, con una politica dei piccoli passi, di formalizzare quell'impegno politico necessario per la realizzazione di un sistema istituzionale sovranazionale con ruoli e responsabilità rilevanti per la vita dei cittadini europei.

Le istituzioni dell'Unione Europea (UE), nate per controllare alcuni mercati strategici per l'Europa del secondo dopoguerra, dopo diversi allargamenti del numero dei paesi membri e delle competenze – i cosiddetti processi di *widening* e *deepening* – mirano adesso a massimizzare una funzione di benessere collettivo per i cittadini europei nel rispetto dei diritti fondamentali di ognuno, sia in quanto abitanti di un territorio geograficamente ben identificabile, sia in quanto parte integrante di un mondo bisognoso di svilupparsi in maniera sostenibile. A fronte di tale obiettivo ideale, l'UE ha elaborato le sue politiche

utilizzando un approccio multi-istituzionale per permettere di inserire e ponderare un numero sufficiente di variabili nella funzione di benessere “europea”.

Nell’elaborazione delle suddette politiche, il Parlamento europeo ha rappresentato, dal 1979, l’organo direttamente legittimato dai cittadini; il Consiglio dell’Unione, i governi democraticamente scelti (in maniera più o meno diretta) dai cittadini di ciascun paese membro; la Commissione, l’organo tecnico incaricato di avviare il processo legislativo al quale partecipano – con interventi di diversa natura legislativa – le prime due istituzioni. È sufficiente la formalizzazione di tale struttura istituzionale, per garantire che le variabili prese in considerazione nella “funzione benessere” siano pesate in maniera giusta?

Perché un Libro bianco sulla governance?

Da quando i governi dei sei paesi fondatori hanno firmato il Trattato di Roma, le istituzioni dell’UE hanno svolto un ruolo di coordinamento e di intervento normativo in quanto legittimate dal trattato e quindi dagli stessi paesi firmatari. Come mai è nata la necessità di intervenire sulla cosiddetta *governance*¹? Se si pone al centro della questione la legittimità di un’istituzione, o di un sistema istituzionale, è importante capire se questa continua a rappresentare lo strumento più adatto per quegli obiettivi che i paesi membri intendono perseguire in maniera comune o coordinata.

La crisi della Commissione europea del marzo 1999, la scarsa conoscenza delle istituzioni comunitarie e dell’euro da parte dei cittadini rilevata dall’eurobarometro², il calo dell’affluenza al-

¹ L’utilizzo metaforico di Platone del verbo greco *kubernân* riferito agli uomini piuttosto che alle navi è l’origine del verbo latino *gubernare*. Diversamente dalla lingua italiana, in quella inglese vi sono due termini differenti: *governance* viene solitamente inteso in un senso più ampio rispetto a *government* (relazione formale delle istituzioni verso il cittadino) e cioè come modalità di interazione tra le istituzioni e la cittadinanza (sia formale, sia informale) e come modalità di partecipazione e controllo *bottom-up* da parte dei cittadini.

² Vedi europa.eu.int/comm/public-opinion/archives/ebs/ebs_142_en.pdf.

le urne in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 1999 (dal 56,9% del 1994 si è passati al 50%) – astensionismo confermato nel 2004 – sono stati gli elementi che, sommati alle manifestazioni di protesta “globale”³, hanno aperto il tema della legittimazione delle istituzioni europee e della partecipazione dei cittadini alla definizione e alla realizzazione delle politiche.

Dalla fine degli anni Novanta, il concetto di *governance* è emerso a livello internazionale sia come esigenza istituzionale sia come *voice*⁴ informale espressa da una parte della cittadinanza appartenente ai paesi sviluppati, che rivendica un controllo democratico sulle azioni delle istituzioni sovranazionali. Un controllo che oggi viene percepito come eccessivamente mediato e poco trasparente, celando forme di inefficacia e, potenzialmente, di corruzione, dannose per il benessere complessivo.

Dinanzi al Parlamento di Strasburgo, nel febbraio 2000, il Presidente della Commissione Romano Prodi enunciava gli “obiettivi strategici” del suo mandato: stabilizzare l’Europa e rafforzare la sua presenza a livello mondiale, ridefinire le priorità economiche e sociali, migliorare la qualità della vita dei cittadini europei e promuovere nuove forme di governo su scala europea. Con riferimento a quest’ultimo obiettivo, dopo nove mesi di *forum* e dibattiti, il 25 luglio 2001 la Commissione europea adotta il “Libro bianco sulla *governance*”⁵ proponendo alcuni percorsi di modifica del funzionamento dell’Unione nel

³ In occasione del *Millennium round* dell’Organizzazione Mondiale del Commercio a Seattle (novembre 1999) si “istituzionalizzano” quei movimenti di contestazione, noti alle cronache con il nome di *no-global*, che hanno segnato, spesso negativamente, *summit* quali il G8 svoltosi a Genova nel luglio 2001.

⁴ Secondo A.O. Hirschmann (in *Exit, Voice and Loyalty*, 1970) tutte le organizzazioni – dalle imprese, ai governi – nel corso degli anni riducono l’efficacia e l’efficienza del loro *output*. In questo caso, i clienti/utenti di queste organizzazioni in declino hanno due opzioni per cercare di rallentare questa deriva e cambiare il *trend*: *exit* e *voice*. È intuibile che si può facilmente “uscire” dall’acquisto di un particolare detersivo, se insoddisfatti, per comprarne uno di un’altra marca. Tale atteggiamento è poco utilizzato per esprimere il proprio dissenso nei confronti, per esempio, di un governo nazionale verso cui si utilizza, di norma, la propria *voice* – voto e/o protesta – piuttosto che l’*exit* (per il quale tutti gli insoddisfatti dovrebbero abbandonare il proprio paese).

⁵ Documento della Commissione europea COM (2001) 428 disponibile su: www.europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index-en.htm.

quadro istituzionale definito dai trattati in vigore per mezzo della creazione di un sistema di governo capace di riflettere meglio gli obiettivi e le necessità dei cittadini europei.

Definire gli equilibri all'interno del quadro istituzionale

L'attività di *government*, intesa come azioni formali delle istituzioni nei confronti del cittadino, dovrà innanzitutto essere migliorata nell'esercizio delle responsabilità a livello comunitario attraverso un ri-bilanciamento dei ruoli tra le istituzioni. L'efficienza del processo decisionale dell'Unione, per effetto dei passaggi *inter* e *intra* istituzionali, esalta il *trade-off* con la legittimazione democratica. L'abbondanza dei soggetti, delle discussioni e delle votazioni, sebbene legittimino le procedure, rischiano di rallentarle fino alla paralisi. Tuttavia, la distanza che oggi viene percepita dal cittadino nei confronti delle istituzioni europee suggerisce: l'attribuzione di un maggiore potere al Parlamento nel processo legislativo e decisionale, una maggiore trasparenza di questo e un decentramento dei poteri e delle competenze comunitarie.

Il Parlamento, in quanto unica istituzione comunitaria democraticamente legittimata dai cittadini in maniera diretta, ha già visto un'evoluzione del suo ruolo da semplice assemblea con ruolo consultivo a organo avente potere legislativo pari al Consiglio⁶, in buona parte delle materie oggetto della competenza comunitaria. Questo può però non essere sufficiente per effetto di un sistema istituzionale che deroga ad una netta separazione dei poteri, nella fattispecie legislativo ed esecutivo⁷, chiamando così in soccorso una legittimazione dei meccanismi decisionali che il Libro bianco auspica siano trasparenti e comprensibili al cittadino⁸.

⁶ Con il Trattato di Maastricht (art. 251) si introduce la cosiddetta "procedura di co-decisione". Per un approfondimento, vedi *infra* articolo di C. Zagari.

⁷ Nel 1748 Montesquieu teorizza, in *L'esprit des lois*, la separazione dei tre poteri fondamentali come condizione indispensabile affinché uno Stato garantisca la libertà e i diritti dei cittadini.

⁸ Per quanto riguarda la trasparenza, per esempio, lo stesso Parlamento e la Commissione si erano già impegnati, già prima del processo cominciato

Il quadro istituzionale non si esaurisce nei palazzi di Bruxelles. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, infatti, l'Unione interviene, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. La Commissione promuove, quindi, un maggiore coinvolgimento della struttura politico-amministrativa di ciascun paese affinché questo garantisca poteri effettivi a livello locale, dove le istituzioni sono più vicine al cittadino. Un sistema democratico "perfetto" deve, infatti, tendere a far coincidere la figura del governatore con quella del governato⁹ e nelle comunità locali la partecipazione alla vita pubblica è sia facilitata da un ambiente familiare e conosciuto, sia incentivata dal riscontro più diretto dei risultati della propria azione¹⁰.

Eleggere e partecipare

Il cittadino europeo esercita attualmente il suo diritto di voto a livello locale, nazionale ed europeo, scegliendo dei rappresentanti dei propri bisogni e obiettivi. La democrazia rappresentativa trova, di norma, nella mediazione dei partiti politici il momento di dialogo tra cittadino e istituzioni. Per molti anni il sistema partitico è riuscito ad assolvere al compito di sviluppo delle democrazie considerate oggi mature, ma in questi stessi paesi molti partiti sembrano non essere riusciti a modificare i propri obiettivi e meccanismi operativi¹¹ in funzione dell'evolu-

con il Libro bianco, per una riforma della struttura interna (personale e amministrazione) e delle modalità relazionali nei confronti di soggetti esterni (istituzionali e no).

⁹ Secondo J.J. Rousseau e gli esponenti del cosiddetto "partecipazionismo", il metodo democratico può soltanto essere realizzato attraverso la partecipazione diretta e immediata di tutti i cittadini, senza interposte persone.

¹⁰ Sul grado di partecipazione alla vita pubblica in funzione del livello amministrativo e della dimensione della comunità, vedere J.A. Schumpeter (in *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 1942) e G. Sartori (*The Theory of Democracy revisited*, 1987).

¹¹ Per M. Franklin (in *European Union: Power and policy-making*, a cura di J. Richardson, 2001) le politiche proposte dai partiti e dai candidati nel-

zione delle richieste provenienti da una popolazione che esprime, adesso, bisogni più articolati e superiori¹², quali politiche più sensibili alle tematiche sociali, ambientali e alle libertà civili, non solo a livello domestico.

Il mancato adeguamento dell'offerta dei partiti e dei sistemi elettorali, vigenti in buona parte dei paesi europei, è stato causa della disaffezione dei cittadini alla vita politica e, soprattutto, della generale perdita di fiducia nei confronti di questa. È difficile parlare di democrazia quando i cittadini partecipano con scarsa convinzione alle consultazioni elettorali e quando solo queste rappresentano lo strumento di decisione e controllo sulle istituzioni.

Tuttavia il cittadino, oltre ad essere ritenuto tale quando esprime il proprio giudizio nelle urne elettorali, è anche parte integrante di un contesto sociale nel quale organizza la sua vita quotidiana. La cosiddetta "società civile", che si articola per mezzo di forme associative, rappresenta lo strumento con il quale il singolo condivide riflessioni e organizza attività funzionali ai propri interessi particolari. In questa sede i cittadini possono, quindi, trovare una soluzione a quella mancanza di flessibilità e di focalizzazione tematica che caratterizza il sistema partitico di molti paesi europei¹³.

Le associazioni internazionali partecipano già attivamente nella fase che precede il vero e proprio *iter* legislativo comunitario. La Commissione europea è solita, per mezzo dei "Libri verdi", rendere pubbliche le linee-guida che potrebbero ispirare la futura normativa relativa ad aspetti di diretto interesse per i cittadini, invitando questi (anche in quanto membri di asso-

le elezioni europee raramente hanno avuto un contenuto veramente europeo. I partiti tradizionali, inoltre, continuano a predisporre un *set* ristretto di opzioni per gli elettori (V. Bogdanor in *Direct Elections, Representative Democracy and European Integration*, 1989) e candidati pre-selezionati in maniera poco democratica (G. Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, 1896).

¹² Bisogni classificati secondo una gerarchizzazione formalizzata da A. Maslow nella sua "piramide" in *Toward a Psychology of Being*, 1968.

¹³ Per Mosca (nota 11), certe forme patologiche di burocratizzazione nei sistemi parlamentari, e nelle istituzioni elettive in generale, possono risolversi delegando alcuni poteri decisionali ad assemblee locali, non necessariamente parte del sistema politico-amministrativo.

ciazioni o imprese) ad esprimere le proprie opinioni in merito. Seppur non giuridicamente vincolanti, le riflessioni e indicazioni sottoposte forniscono comunque un *feedback* informativo extra-istituzionale, utile per una valutazione *ex-ante* del potenziale impatto della normativa. Il potenziamento di tale strumento, secondo il Libro bianco, deve essere completato da una valutazione sistematica *ex-post* delle osservazioni dei cittadini, capaci di sostenere o criticare in maniera costruttiva le politiche realizzate e gli obiettivi perseguiti.

La partecipazione attiva della cittadinanza europea, che adesso si fa promotrice delle proprie istanze, permetterà la crescita del numero dei soggetti – adesso non solo istituzionali oppure esponenti di potenti *lobby* industriali – coinvolti nel *decision making*, ma anche della qualità delle relazioni dovuta ad una maggiore informazione e trasparenza.

Con riferimento alla partecipazione, le organizzazioni strutturate su modelli “a rete” permettono un’interazione più diretta tanto con le istituzioni locali, quanto con quelle sovranazionali. Il Libro bianco analizza, su scala europea e internazionale, l’importanza sociale e politica crescente delle reti tra individui e/o organizzazioni (comunità, collettività regionali e locali, imprese, amministrazioni, centri di ricerca, ecc.) secondo strutture “piatte” e non gerarchiche, nelle quali ciascun partecipante controlla una parte delle risorse necessarie alla realizzazione di un obiettivo comune, utilizzando come strumento privilegiato la comunicazione elettronica¹⁴.

Nel Libro bianco, la Commissione ipotizza inoltre la partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali delle istituzioni grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. La disponibilità e l’affidabilità di tali tecnologie lasciano l’in-

¹⁴ Tale interattività è stimolata dagli strumenti messi a disposizione dalla stessa Commissione quali l’*Interactive Policy Making* e la rete degli *Euro-info Centre* al servizio delle piccole e medie imprese. La Commissione ha adottato inoltre il piano d’azione *eEurope 2005* per promuovere la sicurezza nei servizi, nelle applicazioni e nel contenuto, sulla base di un’infrastruttura a banda larga, di ampio accesso e sicura, garantendo al contempo l’accesso di tutti i cittadini alla società dell’informazione. Per un approfondimento, vedi *infra* A. Bagnolini.

terrogativo aperto nel campo della politica ancora indecisa su come integrare il nuovo strumento nel panorama delle diverse forme di democrazia, per evitare un temuto effetto dirompente sugli equilibri della partitocrazia nella sua accezione patologica.

Integrare gli strumenti di una democrazia sostanziale

Nella sintesi degli interessi particolari espressi dalla base, la Commissione, riconosciuto il ruolo legittimante del cittadino, deve fornire una risposta su come ampliare sostanzialmente la base del dialogo, mantenendo un adeguato livello di efficienza nella formulazione e nella realizzazione delle politiche dell'UE. Per rendere la partecipazione funzionale alla sostanzialità della democrazia è necessario anzi tutto essere consapevoli del proprio potere nel quadro degli strumenti disponibili.

Con l'impegno da parte delle istituzioni ad aumentare la trasparenza procedurale e a definire chiaramente le responsabilità, si inserisce la semplificazione del *corpus* normativo inteso sia sotto il profilo quantitativo (ridurre all'essenziale la produzione legislativa), sia qualitativo (utilizzare un linguaggio giuridico più comprensibile al cittadino medio). Tale impegno inter-istituzionale¹⁵, non può essere la soluzione assoluta all'ignoranza del cittadino medio in merito a problemi socio-economici, adesso complicati da una crescente integrazione internazionale¹⁶. Pur intervenendo nel colmare tale *gap* cognitivo, la democrazia diretta – quale quella offerta dallo strumento referendario – necessita comunque la definizione delle questioni sulle quali votare e delle

¹⁵ Impegno rafforzato nel dicembre 2003 con la firma del primo accordo tra Parlamento, Consiglio e Commissione per un migliore coordinamento istituzionale e una maggiore trasparenza, un quadro stabile per strumenti normativi "leggeri" in modo da agevolarne l'uso in futuro, un maggiore impiego della valutazione di impatto nel processo decisionale e un impegno per la fissazione di un termine vincolante, per il recepimento delle direttive nel diritto nazionale.

¹⁶ Sul problema della conoscenza e quindi dell'incentivo del cittadino a partecipare alla vita pubblica è interessante scoprire la convergenza delle posizioni di J.A. Schumpeter (nota 10) e di C. Offe (in *Modernity and the State: East, West*, 1996) nonostante mezzo secolo di differenza.

opzioni di voto da offrire al cittadino, riportandoci al problema di partenza relativo alla legittimazione del soggetto decisionale¹⁷.

Rimane, quindi, decisivo il ruolo dei partiti che, diversamente dai movimenti e associazioni che fanno di singole questioni la loro bandiera, non sono soggetti alle pressioni di breve termine sulla popolarità delle idee proposte e hanno un ventaglio di temi tale da permettere una visione più completa della politica per governare un paese o una comunità in generale. Nell'onda emotiva dovuta al fascino della partecipazione diretta e delle nuove tecnologie informatico-telematiche, la *governance* dell'Unione non può quindi dimenticare la funzione della democrazia rappresentativa, che si combina con le altre modalità per rendere sostanziale un diritto-dovere di tutti i cittadini¹⁸.

Conclusioni

Se dopo il Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) il lavoro della Commissione poteva sembrare fuori *target*, la natura delle proposte in materia di *governance* rende meno netta la distinzione tra quadro istituzionale vigente e quello futuro di un nuovo Trattato o di una Costituzione europea. Nonostante la consultazione pubblica sul Libro bianco si fosse chiusa nel marzo 2002, le questioni emerse in quella sede hanno avuto sicura-

¹⁷ Secondo G. Sartori (in *Democratic Theory*, 1965) e D. Held (in *Models of Democracy*, 1996) meccanismi di voto quali i *referendum* richiedono l'accettazione del principio che la maggioranza "vince tutto", senza margini di negoziazione o di compensazione capaci di migliorare i risultati. Trattandosi, inoltre, di decisioni discrete, nel tema e nel tempo, queste possono determinare risultati incoerenti (da due distinti *referenda* potrebbe pacificamente emergere che tutti i cittadini vorrebbero pagare meno tasse, ma che allo stesso tempo tutti vorrebbero più servizi garantiti dallo Stato).

¹⁸ In ottica funzionale rispetto a tale obiettivo, si pone la decisione della Commissione e del Parlamento europeo, di voler accordare uno *status*, con relativo finanziamento, ai partiti europei. I trattati riconoscono espressamente il ruolo dei partiti politici europei fin da Maastricht (art. 191 del TCE) in quanto: "contribuiscono a formare una coscienza europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". Sui partiti europei vedi *supra*, G. Busia, cap. I.

mente un riflesso sull'attività della Convenzione, che aveva iniziato i suoi lavori il mese precedente.

Nel testo della proposta di Costituzione, consegnato il 18 luglio 2003 da Giscard d'Estaing all'allora Presidente di turno dell'Unione Silvio Berlusconi, per la prima volta nella legislazione primaria si fa riferimento alla *governance*, intesa come "buon governo"¹⁹ e si esplicitano i principi della democrazia rappresentativa e partecipativa²⁰. I lavori della Conferenza intergovernativa (CIG), nonostante l'interruzione del dicembre 2003, dovuta principalmente al mancato accordo sui meccanismi di voto in sede di Consiglio, avevano inoltre trovato un'ampia intesa sull'estensione dei poteri del Parlamento europeo, confermando la continuità sostanziale tra lavoro in sede di *governance* e CIG.

L'efficace promozione del coinvolgimento della società civile e delle comunità locali per fornire a Commissione, Consiglio e Parlamento europeo gli strumenti per valutare in maniera più diretta le esigenze e le reazioni della cittadinanza, non può prescindere da un processo decisionale che rimane strettamente interistituzionale. La *voice* di protesta o di semplice dissenso non deve perdere vigore nella struttura spesso barocca di *fora*, *conventions* e *meetings* per organizzazioni non governative, ma deve piuttosto aiutare il consolidamento di una "identità europea comune" da affiancare, e non sostituire, alle singole identità nazionali e locali.

A remare contro tale obiettivo, e a tenere in vita un sistema dominato dagli interessi particolari e di breve respiro di ogni governo nazionale, continuano a contribuire l'eterogeneità culturale, la localizzazione nell'area di residenza dei principali interessi dei cittadini europei e un sistema politico anomalo dove persiste ancora – mancando del dovuto rispetto a Montesquieu e a Madison – una confusa collaborazione dei poteri delle istituzioni che di certo non avvicina il cittadino alla vita politica europea.

¹⁹ L'articolo I-49(1) del progetto di Costituzione recita: "*al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*".

²⁰ Rispettivamente negli articoli I-45(1) e I-46(1). Per un approfondimento, vedi *infra*, S. Milia, cap. II.

Quale futuro per la democrazia nell'Unione Europea: dalla rappresentanza imperfetta alla partecipazione del cittadino

di Stefano Milia

Mentre il più grande Parlamento del mondo, eletto democraticamente in rappresentanza di più di 450 milioni di cittadini di una nuova Europa allargata, si appresta a cominciare il proprio lavoro, rimangono non poche zone d'ombra sul ruolo e sul peso che esso in definitiva avrà sulle principali scelte politiche adottate da un'Unione, che faticosamente sta raggiungendo il traguardo di un nuovo trattato di tipo "costituzionale". Questo contribuisce a far crescere le diffidenze nei cittadini e quindi impone la ricerca parallela di soluzioni innovative di "governance" attraverso le quali essi si possano sentire maggiormente partecipi sia dei processi in atto che delle scelte da compiere. Una sfida di tipo istituzionale, oltre che di comunicazione politica, la quale richiede visioni ambiziose e sincero impegno da parte di tutti gli attori per il consolidamento del progetto europeo.

L'integrazione europea e la sfida democratica

Sono oramai trascorsi venticinque anni da quando, per la prima volta, i cittadini europei, mediante votazione diretta a suffragio universale, ebbero l'occasione, per la prima volta, di scegliere i parlamentari che li avrebbero rappresentati nel quadro istituzionale europeo. Un avvenimento di eccezionale portata per una "organizzazione internazionale", seppure dai tratti originali come era la Comunità Economica Europea. Però, anche dopo tale fondamentale evento, non si è mai smesso di sollevare ciclicamente il problema del "deficit democratico" presente

nella Comunità. In effetti, anche negli ultimi anni – almeno a giudicare dalle dichiarazioni solenni che hanno preceduto ogni nuovo tipo di riforma dei trattati – la preoccupazione maggiore rimane quella di: *“avvicinare le istituzioni europee ai cittadini - che - indubbiamente condividono i grandi obiettivi dell’Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l’azione quotidiana dell’Unione (...) e altro aspetto, forse ancora più importante, è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono, quindi, un migliore controllo democratico”*¹.

Se in molti riconoscono l’esistenza del *“deficit democratico”* dell’Unione, altrettanto numerosi e diversificati sono, però, gli approcci analitici che intendono coglierne le caratteristiche peculiari e, spesso, altrettanto divergenti appaiono le conclusioni, e le soluzioni, che vengono proposte per il miglioramento del livello di democraticità in Europa. Allora, si ritiene qui opportuno operare una prima distinzione tra chi considera il *“deficit”* derivante da un imperfetto equilibrio e funzionamento delle istituzioni dell’Unione, e chi, invece, lega inevitabilmente il fenomeno a un eccessivo trasferimento di sovranità, e, quindi, di competenze, a livelli istituzionali inadeguati e non trasparenti per il controllo da parte del cittadino.

Così, paradossalmente, accade che la bandiera dell’Europa democratica venga agitata con vigore, sia da parte dei federalisti europei, sia da parte degli euroscettici *“sovranisti”*.

Ad ogni modo, esiste una differenza sostanziale tra i due approcci: il primo è teso a garantire e rafforzare le grandi conquiste di pace e benessere che il continente europeo ha raggiunto negli ultimi cinquant’anni; invece, il secondo rappresenta un rischioso passo indietro, che in nome di un nuovo sentimento *“nazionalista”*, se non persino *“regionalista”*, vorrebbe sottrarsi in questo modo agli aspetti più problematici della globalizzazione.

In questa sede si evidenzieranno, piuttosto, le argomentazioni sostenute dai primi, ma nel contempo non si mancherà di riflettere sulle gravi e pericolose lacune nella informazione e co-

¹ Dalla *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea*, approvata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001.

municazione politica, che rallentano una effettiva presa di coscienza da parte del cittadino del suo ruolo di protagonista della vita democratica dell'Unione.

L'odierna contraddizione esistente tra la dimensione dei problemi politico-sociali e quella dei poteri democratici, atti a risolverli, rappresenta probabilmente l'aspetto più critico della situazione nella quale tuttora versa l'Unione Europea. Tale contesto è anche la diretta conseguenza della crisi dello Stato nazionale, oramai inadatto a garantire l'assolvimento dei compiti per il quale era nato (basti citare come dato esemplificativo: il controllo della sicurezza e dell'economia o la salvaguardia ambientale), ma allo stesso tempo è ancora apparentemente il terreno su cui il gioco democratico assume le sue forme più compiute.

La democrazia e le istituzioni dell'Unione

Ora, rimane da chiarire quali siano gli aspetti strutturali dell'Unione che oggi impediscono a questo soggetto politico, dalla dimensione più adatta a rispondere alle sfide della globalizzazione, di raggiungere almeno quegli standard democratici a cui gran parte degli europei è abituata nel proprio paese.

Il motivo ostativo di maggiore rilevanza è costituito dal ruolo preponderante del Consiglio all'interno del sistema di potere dell'Unione. La centralità di questo organo – espressione della volontà degli Stati membri, sia dal punto di vista legislativo che spesso anche esecutivo – rappresenta indubbiamente una grave distorsione del principio democratico. Malgrado sia stato affermato che, in fondo, esso sia manifestazione ultima delle volontà popolari nei rispettivi paesi e, quindi, autorizzato a esprimere la massima autorevolezza decisionale²; in realtà è un organo in gran

² L'espressione "in fondo il vero governo dell'Unione siamo noi", che viene attribuita da varie indiscrezioni al Primo Ministro Blair durante il vertice di Salonicco del marzo 2003, non tiene adeguatamente conto del fatto che le maggioranze nazionali di cui sono singolarmente espressione i capi di Stato o di governo dei Venticinque potrebbe non corrispondere, anche in caso di decisioni che rispettino la maggioranza della popolazione dell'Unione.

parte “irresponsabile” dal punto di vista democratico, per ciò che concerne le scelte europee. Tale situazione è dovuta a vari fattori: primo tra tutti la circostanza che esso decida in molte questioni fondamentali all’unanimità e non a maggioranza; in secondo luogo, che esso si sottragga alla codecisione da parte del Parlamento europeo in tutta una serie di materie di enorme rilevanza, quali la politica estera o la fiscalità; infine, che nessuno dei componenti il Consiglio abbia ricevuto mandato dagli elettori sulla base di programmi di portata “europea”.

Tale forma di organizzazione delle istituzioni europee non può che soffocare la democrazia, poiché impedisce, di fatto, il controllo delle scelte di governo da parte dei cittadini. Se le decisioni di maggiore rilievo continuano a essere prese dal Consiglio e non dal Parlamento europeo, viene a mancare il circuito di fiducia tra il popolo e i suoi rappresentanti eletti a livello europeo³. Ciò rende molto debole il processo di legittimazione democratica delle istituzioni europee, poiché l’atto democratico supremo delle elezioni europee è risultato, fino ad ora, sempre fatalmente slegato dalla scelta finale del “governo” dell’Unione⁴.

Il processo di democratizzazione delle istituzioni europee rimarrà inevitabilmente incompleto se chi continuerà *di fatto* a governare in Europa sarà il Consiglio, la cui composizione e le cui decisioni non sono influenzate dal voto popolare europeo e il cui operato tuttora non rispetta elevati livelli di trasparenza⁵.

³ Si ritiene che anche la tendenza del trasferimento di maggiori strumenti di controllo europei ai parlamenti nazionali non possa realmente ovviare a tale carenza e che anzi comporti un certo numero di rischi. Sull’argomento vedi anche, Giorgio Napolitano, “Democrazia sopranazionale”, in *La Costituzione europea. Luci e ombre*, a cura di Elena Paciotti, Meltemi editore, Roma 2003.

⁴ Si veda anche: Movimento Federalista Europeo (MFE) - *Dalla Carta dei diritti alla Costituzione federale europea*, Quaderni del dibattito federalista supplemento al n. 1/2002 del periodico “Il Dibattito federalista”, Firenze.

⁵ Si sottolinea che la trasparenza dell’agire del Consiglio non dipende solo dalla scarsa pubblicità data ai suoi atti e alle sue procedure decisionali, ma dalla sua stessa struttura, perennemente variabile e distribuita, malgrado la riduzione deliberata a Siviglia nel giugno del 2002, su un numero eccessivo di formazioni settoriali. Tuttavia, ogni recente tentativo, testimoniato in particolare dal testo finale del Progetto di Costituzione redatto dalla Convenzione europea, di avviare un processo di identificazione più trasparente dei responsa-

Diverse critiche, provenienti specialmente dai paesi meno euroentusiasti, vengono rivolte anche al ruolo della Commissione europea, in particolare riguardo alla sua mancanza di legittimazione democratica. In un teorico parallelo con le tradizioni costituzionali delle democrazie occidentali, infatti, è la Commissione che dovrebbe piuttosto rappresentare “il governo” della Comunità, detenendo gran parte dei poteri esecutivi, ma di fatto il principio della separazione dei poteri nel funzionamento dell’Unione non è mai stato così rigido e le possibilità del Consiglio di influenzare, in vari modi, l’operato della Commissione sono molto ampie e rappresentano, ancora oggi, la prassi ordinaria.

Per quanto concerne il tasso di legittimità democratica presente nella scelta del collegio stesso dei Commissari, tali critiche poggiano su basi indiscutibili. Nonostante dal Trattato di Maastricht in poi, si sia cercato di legare maggiormente la Commissione, e soprattutto il suo Presidente, a una approvazione sempre più esplicita da parte del Parlamento europeo, sono le ultime elezioni europee, con l’entrata in vigore delle norme concordate a Nizza, a creare un primo possibile collegamento tra gli esiti della consultazione elettorale e la scelta del futuro esecutivo dell’Unione.

Un altro rilievo ricorrente è il monopolio dell’iniziativa legislativa affidato alla Commissione europea. In questo caso, è sull’altare della coerenza normativa comunitaria che viene sacrificato un classico privilegio di norma riconosciuto a ogni deputato di una assemblea legislativa. Meno passibili di critiche – specialmente a causa della loro natura più tecnica – sono certamente la Corte di Giustizia e la Banca centrale europea che sostanzialmente rispettano classici equilibri e funzioni in chiave federale.

Determinanti per un riequilibrio in senso maggiormente democratico all’interno delle scelte europee potrebbero, invece, rivelarsi i due organi consultivi di cui si è voluta dotare l’Unione: il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) e il Comitato delle Regioni (CdR). Nonostante l’attuale non vincolati-

bili governativi a livello europeo, con l’istituzione di un vero e proprio unico “Consiglio legislativo”, sta incontrando difficoltà quasi insormontabili all’interno della Conferenza intergovernativa.

vità delle loro deliberazioni e alcune discutibili anomalie nella composizione delle loro strutture, queste due realtà riescono, indubbiamente, a raccogliere, sintetizzare e trasmettere in chiave europea le proposte, critiche e i suggerimenti di una parte consistente della società civile organizzata e delle identità locali e regionali⁶. Quest'ultime rappresentano una ricchezza fondamentale in un'Europa che intende crescere e rafforzarsi sempre all'interno di un quadro di rispetto estremo delle diversità.

Però proprio tali diversità sono il fondamento teorico da cui scaturiscono anche le tesi che tendono a negare, già in partenza, all'Unione la possibilità di raggiungere mai gli elevati livelli di democraticità⁷, necessari a una gestione sostenibile dei suoi, attuali o, eventualmente, futuri numerosi compiti. D'altro canto, un'affermazione simile dovrebbe, a sua volta, basarsi su un ben determinato modello di democrazia e di come la si definisce.

La democrazia in una società differenziata e sopranazionale, verso la nascita di una opinione pubblica europea

La democrazia viene definita come governo del popolo sul popolo, che stabilisce come governato e come governante, al momento delle elezioni, ossia quando stabilisce chi dovrà governare sulla base di un programma quanto più corrispondente alla c.d. "opinione pubblica". "Il vero fondamento di ogni governo è l'opinione dei governati", scriveva Dicey⁸ nel 1905 e, in effetti, la democrazia appare poggiare su un'opinione che abbia

⁶ Un quadro di come il CESE vedrebbe il suo futuro ruolo nell'ambito di una Unione riformata, lo si può desumere efficacemente dal suo parere del 24 settembre 2003 destinato alla CIG (CESE 1171/2003).

⁷ Si ricorda che anche il grande teorico della poliarchia, Robert Dahl, che aveva precedentemente ipotizzato l'imminenza di una terza fase della democrazia in chiave globale, nel 1998 esprime scetticismo sulla possibilità di democratizzazione delle organizzazioni internazionali e del controllo democratico in ambiti geografici troppo estesi.

⁸ A.V. Dicey, *Lectures on the relations between Law and Public Opinion in England, during the nineteenth century*, Mac Millan & co., London, 1905.

avuto la possibilità di formarsi liberamente, che liberamente possa esprimersi, e che corrisponda a una dimensione generalizzata di persone che esprimano con la propria opinione un interesse alla vita pubblica.

Tale fondamento di democrazia non è una realtà statica, innata, identica a se stessa. È, invece, un processo dinamico che si forma e si modifica secondo meccanismi di interazione tra diversi attori e tra questi e i flussi di informazione. A questo proposito, Giovanni Sartori⁹ identifica tre meccanismi di formazione dell'opinione pubblica.

Il primo modello, che risale a Karl Deutsch, è quello “a cascata”: i processi di opinione sono dei getti di una cascata interrotti da delle vasche. Nel processo di diffusione delle idee dall'alto verso il basso, le vasche rappresentano dei livelli di elaborazione e di ricezione in cui esse si mescolano, ruotano, sono oggetto di *feed-back*, configurando un fenomeno di collegamento orizzontale tra influenti, emittenti, risorse.

I livelli sono *cinque*: in cima vi è la vasca delle *élite* economiche e sociali, seguite da quelle politiche e di governo. Il terzo livello, ovvero quello delle reti di comunicazione di massa e del personale che diffonde i messaggi, alimenta il quarto, cioè quello degli *opinion leaders*. Questi sono circa il 5-10% della popolazione che si interessa di politica, attento ai messaggi dei media e determinato ad indirizzare e formare l'opinione di gruppi più vasti, collocati nel quinto e ultimo livello: il *demos*.

A questo schema *top-down* si affianca quello *bottom-up* o, come viene altrimenti definito, di *bubbling-up*, riscontrabile in settori o per interessi che sono estremamente vicini al pubblico. In questo caso esiste un'opinione pubblica che emerge realmente dal basso, reagendo in modo inatteso o, addirittura, indesiderato dalle *élites* economiche, sociali, politiche o di governo. Tale fenomeno oggi è tanto più possibile quanto più vasta è la presenza nelle “vasche inferiori” di intellettuali, capaci di dare voce a opinioni di piccoli gruppi che non hanno voce “dall'alto”, ma che, al contrario, nascono dal basso e si organizzano.

⁹ Cfr. G. Sartori, *La democrazia: cosa è*, BUR editore 2000.

Il terzo modello è quello delle identificazioni secondo cui le opinioni del singolo derivano dall'appartenere a un gruppo di riferimento caratterizzato dagli elementi più disparati: generazionale, lavorativo, religioso, etnico ecc. È questo il c.d. "messaggio identificativo" di gruppo, contrapposto al "messaggio informante".

A ben vedere, nel fenomeno della formazione dell'opinione pubblica in ogni Stato nazionale, le suddette dinamiche coesistono, si intrecciano e il ruolo dei diversi attori sociali vi trova significati e risultati diversi. Mentre, in una realtà complessa come l'Unione Europea, questi equilibri ancora tardano ad essere raggiunti, sia per motivi strutturali (p.e.: inadeguatezza degli strumenti, difficoltà di comunicazione, minore trasparenza e informazione), sia per motivi più propriamente psicologici (p.e.: carenze identitarie, scarsa compattezza degli attori sociali, minore sentimento di solidarietà reciproca)¹⁰. Però, tale considerazione non significa negare che tutto ciò possa o, persino, debba evolvere in un futuro prossimo, sulla base della forte necessità di ricreare un quadro generale, in cui legittimità democratica, obiettivi da perseguire e strumenti politico-istituzionali prescelti si compongano armoniosamente¹¹.

Al fine di promuovere lo sviluppo e la crescita dell'attuale primo nucleo di opinione pubblica europea, sarà decisiva l'efficacia degli strumenti che verranno impiegati, tra i quali spiccano i mezzi di comunicazione di massa e i partiti politici¹². Questi, a

¹⁰ È il filosofo J. Habermas, "Una Costituzione per l'Europa?", Osservazioni su Dieter Grimm, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, che ripresenta tale affermazione: "Il deficit democratico europeo può essere superato solo se si origina una sfera pubblica europea, nella quale si radichi il processo democratico - aggiungendo che essa - può originarsi solo attraverso l'apertura reciproca dei circoli comunicativi delle arene nazionali".

¹¹ Vari commentatori hanno individuato i primi concreti segni di una nascente opinione pubblica europea nelle importanti manifestazioni pacifiste avute luogo contemporaneamente in molte città europee il 15 febbraio 2003 in seguito allo scoppio del conflitto armato in Iraq.

¹² Si veda anche *infra* gli articoli di M.P. Caruso, F. Medolago Albani e A. Bagnolini in questo volume e sui partiti europei *supra* G. Busia, cap. I.

livello europeo, sono in una fase di forte evoluzione e i tempi e le modalità con le quali il “deficit democratico” dell’Unione verrà effettivamente superato, in buona parte dipenderanno proprio dalla loro azione. Solo attraverso questi due strumenti, infatti, si può ricomporre a livello europeo – vale a dire in una dimensione più adeguata alla soluzione delle grandi problematiche di questa epoca – quella frattura tra democrazia formale e sostanziale che in realtà appare sempre più evidente all’interno dei singoli Stati.

Il ruolo dei partiti politici è un ruolo sia di sintesi che di promozione degli interessi sentiti dall’elettorato e dai cittadini, come meritevoli di tutela e di sostegno nei confronti e all’interno delle istituzioni. Questa capacità dei partiti appare in affanno di fronte alle sfide della globalizzazione e al prospettarsi di nuovi centri di esercizio del potere, che trascendono il livello nazionale, luogo privilegiato e di nascita del sistema partitico come lo conosciamo¹³.

A elezioni europee appena concluse, lo scenario dei partiti sembra non aver presentato un autonomo ruolo attivo e protagonista nel creare un vasto movimento di opinione, ruolo che pure tutti e tre i modelli sopra delineati gli attribuirebbero, a condizione che siano capaci di prenderne coscienza. Il dibattito

¹³ Cfr. *Una casa per tutti i riformisti europei. Lettera aperta al PSE di Giuliano Amato e Massimo D’Alema, “ItalianiEuropei”, ottobre 2002. “I partiti riformisti hanno pagato il prezzo maggiore dell’indebolimento dello Stato-nazione, essendosi qualificati per la capacità di utilizzare quello Stato come potente leva per le politiche di socializzazione. Ma oggi qualsiasi politica riformista non può che avere un orizzonte sovranazionale, lo stesso all’interno del quale vengono prese le decisioni che influiscono sulla vita dei cittadini. Ma c’è di più, perché la nuova dimensione sovranazionale richiede che la politica acquisti una rilevanza ancora maggiore che in passato. E in questo nuovo scenario l’alternativa ad un indebolimento della politica – e dunque del riformismo, che della politica ha assai più bisogno – non potrà che essere la riduzione dei diritti e l’ulteriore aggravarsi di quella crisi di legittimità a cui la globalizzazione ha già condotto i governi nazionali. Allo stesso modo è indispensabile superare la rappresentazione tradizionale del riformismo socialista, come proiezione nella dimensione politica e istituzionale del mondo del lavoro dipendente. Mentre la rappresentanza sindacale conserva la sua forza, è ormai venuta meno quella corrispondenza tra rappresentanza sociale e rappresentanza politica che ha costituito per lunghi decenni la nostra principale ragion d’essere”.*

to è incentrato su temi di politica nazionale e i luoghi europei di confronto, quali i grandi gruppi parlamentari, soffrono dell'estrema eterogeneità delle relative componenti.

Tuttavia, i recenti avvenimenti sia di sicurezza interna che di politica estera, così come lo stabilirsi di un maggiore legame tra il Parlamento e la Commissione, sono solo alcuni degli elementi che hanno portato alcuni partiti a interrogarsi sul ruolo che la storia e la società sembra loro attribuire¹⁴.

Pur attendendo maggiori elementi di valutazione, che solo il corso del tempo fornirà sulla validità del progetto e sulla sua capacità di parlare ai cittadini chiamati alle urne, la maturazione del sistema partitico a livello europeo potrebbe essere una risposta al forte astensionismo, innegabile fenomeno elettorale che, puntuale, si registra su tutto il territorio dell'Unione e che denuncia la mancanza di un reale dibattito democratico europeo¹⁵.

È innegabile che i mezzi di comunicazione di massa agiscano attivamente quali soggetti di stimolo per il senso di appartenenza e di identificazione. Ma quali media sono in grado di operare in tal senso? Si può ben immaginare che quelli nazionali dovrebbero riservare, nel tempo, crescente risonanza alla dimensione europea della cultura, della cronaca e della politica¹⁶. Ma la scommessa più importante sarà su quelle iniziative che sorgo-

¹⁴ Una prima risposta di dimensione continentale hanno voluto darla i Verdi che, nel loro congresso del febbraio 2004, a Roma, si sono costituiti in vero "partito europeo", scegliendo come luogo dell'evento la città in cui furono firmati i Trattati del 1957 per trasformare la vecchia federazione in partito con una comune piattaforma elettorale.

¹⁵ Ezio Mauro, direttore de «la Repubblica», ha evidenziato in un suo intervento a un Convegno tenutosi a Roma presso il Goethe-Institut, il 31 marzo 2004, la differenza che intercorre fra un cittadino informato e consapevole che esprima una scelta e uno che dà un semplice voto. Giudicando una democrazia europea, comunque imperfetta, quella che non si basa su un crescente sforzo alla formazione di una vera opinione pubblica sopranazionale.

¹⁶ Ma uno dei principali motivi della perdurante lentezza di tale evoluzione è data dallo stretto legame esistente tra i *mass media*, che contribuiscono in modo rilevante alla formazione delle opinioni, e la conseguente pressione esercitata su di essi dai partiti nazionali, che spingono piuttosto a far emergere i temi da una prospettiva prevalentemente legata alle lotte di potere interne ai singoli Stati.

no fin da subito con una vocazione sovranazionale. Si pensi, già oggi, alla televisione transnazionale “Artè”, nata come cooperazione franco tedesca e che trasmette nelle due lingue; oppure all’esperimento di telegiornale europeo, *Euronews* o al giornale *European Voice* o alla stampa del *Wall Street Journal Europe*.

Per dirla con Deutsch, i media costituiscono quel livello intermedio (il terzo) che si rivolge alle *élites* capaci di indirizzare il livello più ampio: quello del *demos*.

L’individuazione delle *élites* europee non sempre è operazione agevole: in questo senso anche l’esperienza della Convenzione europea ha reso più concreta la possibilità di identificarle e dar loro voce.

Verso una nuova qualità della partecipazione del cittadino alle scelte dell’Unione

Il complesso dibattito sul futuro della democrazia nell’Unione Europea, nei suoi vari aspetti e contraddizioni, si è naturalmente trasferito, nel febbraio del 2002, con autorevolezza all’interno dei lavori della Convenzione incaricata di redigere un progetto di Costituzione per l’Europa, anche perché, come precedentemente affermato, ne rappresentava uno dei principali presupposti¹⁷.

Una prima analisi organica della questione in fondo, era già stata anticipata da una iniziativa della Commissione europea nell’anno 2000, quando il Presidente Romano Prodi, definiva la *promozione di nuove forme di governance*¹⁸ come uno degli obiettivi strategici del mandato della sua Commissione¹⁹. Prodi

¹⁷ Oltre al riferimento alla dichiarazione di Laeken riportato in apertura dell’articolo, si sottolinea come la composizione della Convenzione stessa, formata in larga maggioranza da esponenti di estrazione “parlamentare”, volesse essa stessa già rispondere a esigenze di maggiore rappresentatività e democrazia.

¹⁸ Secondo la Commissione europea il concetto di «*governance*» designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

¹⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione sugli obiettivi strategici 2000-2005, febbraio 2000 [COM (2000) 154].

era convinto che avviare una riforma del funzionamento dell'UE avrebbe attenuato il: “*disagio democratico che si avverte nell'Unione*” e che, a suo avviso, “*proviene infatti in grandissima parte, dall'aver trascurato le modalità concrete della sua guida. Esse andranno urgentemente modernizzate per essere adeguate alle nuove realtà europee*”²⁰.

La Commissione, pur consapevole del fatto di non essere certo la sola né la principale responsabile della promozione di riforme atte a favorire un avvicinamento dei cittadini all'Unione, propone quindi, nel suo “Libro bianco sulla *governance*” nel luglio del 2001, in qualità di testimone privilegiato della costruzione europea giorno per giorno, alcuni cambiamenti da realizzare a diritto costante, cioè nell'ambito dei trattati già vigenti²¹. Tra questi, appare utile ricordare: 1) la realizzazione di azioni che portino a una maggiore partecipazione e apertura, facilitando la possibilità dei cittadini a prendere parte al dibattito sulle scelte europee²²; 2) la semplificazione degli atti normativi e le politiche a essi legate, per renderle più coerenti ed efficaci; 3) la ridefinizione con maggiore chiarezza dei compiti essenziali delle diverse istituzioni europee, anche per meglio evidenziare le responsabilità dei vari soggetti nel quadro generale del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Ulteriore aspetto da sottolineare, è che lo stesso documento ha previsto la successiva attuazione di un lungo processo di consultazione pubblica, protrattosi per otto mesi e conclusosi

²⁰ Dalla prefazione del Presidente Prodi al Libro bianco “La *governance* europea” – 25 luglio 2001.

²¹ In proposito, si veda anche l'articolo di S. Riela, in questo volume.

²² Proprio in questo ambito la Commissione ha saputo avanzare delle proposte estremamente concrete quali: massiccio sviluppo della politica di comunicazione e informazione, sia autonomamente che in partenariato con gli Stati membri, da parte delle istituzioni europee, in particolare, mediante miglioramenti costanti e aumento dei servizi offerti dai portali internet gestiti dall'UE [COM(2002) 350]; stabilimento di un dialogo sistematico tra la Commissione e le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica; coinvolgimento delle organizzazioni della “società civile”; criteri precisi di consultazione delle parti interessate non istituzionali durante l'elaborazione delle misure relative alle politiche dell'Unione [COM(2002) 704 def.].

con un rapporto curato dalla Commissione²³, che ha tenuto conto dei contributi proposti dalle varie realtà della società europea, le quali ne hanno condiviso o criticato alcune singole parti.

Con l'istituzione di un *FORUM*, alimentato dalle varie espressioni della società civile europea, che ha funzionato in parallelo ai lavori della Convenzione europea, si è voluto fare un ulteriore passo verso un maggiore coinvolgimento democratico. In tal caso i contributi da parte dei cittadini "organizzati" in varie forme, sono giunti in contemporanea ai lavori di definizione dei testi, all'interno di una dinamica estremamente trasparente, ma della quale andrebbe più criticamente valutata e analizzata la reale effettività²⁴.

Sebbene i cittadini europei risaltassero tra i principali "oggetti" del testo di "progetto Costituzione", che andava via via definendosi, sembra essere ancora passibile di valutazioni meno evidenti e concordi il fatto che al contempo possano pure dirsi esser stati soggetti attivi del processo costituente in atto.

Tra i risultati della Convenzione²⁵, emerge in questo contesto l'introduzione del Titolo VI del Progetto Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, denominato *La vita democratica dell'Unione*. In esso compaiono 8 articoli, in parte anche molto eterogenei tra loro, che mirano a sintetizzare l'essenza del livello e del modello di democrazia che l'Unione Europea offre ai propri cittadini. L'ambizione è di fissare, quindi, una sorta di *acquis* democratico, che consenta di superare l'ipoteca del *deficit* di legittimazione e, conseguentemente, di democrazia, che grava sull'Unione²⁶.

²³ Relazione della Commissione europea sulla *governance* europea – 2003. Per maggiori informazioni su tutti i contributi e i documenti relativi all'iniziativa trattata si rimanda al il sito internet: <http://europa.eu.int/comm/governance/index-en.htm>

²⁴ Come un'occasione sostanzialmente mancata, la giudica A. Heuser nella sua analisi raccolta nel CD-Rom: *Der EU – Reformkonvent: Analyse und Dokumentation*, C.A.P. e Bertelsmann Stiftung – Gütersloh/München 2003.

²⁵ Anche se, assolutamente, non va sottovalutata l'importanza nel campo della convivenza dei cittadini nell'Unione dell'incorporazione piena della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel Progetto di Costituzione.

²⁶ Si veda ASTRID, "Una Costituzione per l'Europa", Bologna, il Mulino 2003.

Ad una prima lettura molti degli articoli sembrerebbero contenere affermazioni piuttosto scontate, ma in realtà presentano potenzialità da non sottovalutare e, comunque, costituiscono un riflesso alquanto interessante del dibattito in corso sul futuro della democrazia nell'Unione.

In effetti, appare poco felice la formulazione scelta per il principio di "uguaglianza democratica" (art. I-44) solamente "rispettata" dall'Unione (e, tutt'al più, oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee piuttosto che di chiare misure e politiche di garanzia e di promozione). Mentre l'inserimento di un articolo dedicato specificamente al principio della "democrazia rappresentativa" (art. I-45), alla luce delle suddette considerazioni sul funzionamento reale delle istituzioni europee, risulta tutt'altro che pleonastico. Infatti, va osservato che tale articolo non compariva nella iniziale bozza predisposta dal *Praesidium* della Convenzione e che solo pressioni successive ne hanno favorito l'inserimento. L'articolo ribadisce il concetto della doppia legittimità sulla quale poggia l'Unione²⁷, specifica che la rappresentanza dei cittadini viene assicurata dal Parlamento europeo e, inoltre, che i governi in rappresentanza dei rispettivi Stati membri agendo nel Consiglio rimangono responsabili di fronte ai loro Parlamenti nazionali.

Così si formalizza sostanzialmente il principio base dal quale discendono le federazioni moderne, che ora andrebbe integrato da una separazione dei poteri coerente a tale presupposto.

Il diritto alla partecipazione di ogni cittadino alla vita democratica dell'Unione, il principio che le decisioni debbano venir prese in modo aperto e più vicino possibile al cittadino e la sottolineatura del ruolo dei partiti politici di livello europeo (art. 45, comma 3-4), non rappresentano di per sé una novità nel quadro delle disposizioni dell'Unione, ma la loro collocazione ravvicinata sembra, comunque, un importante progresso sulla via di una definizione più completa dei diritti democratici connessi alla cittadinanza europea.

²⁷ Questo principio apparirebbe per la prima volta chiaramente espresso in un Trattato anche nell'art. I-1 dove la volontà di istituire l'Unione viene ispirata sia dai cittadini che dagli Stati.

Tuttavia, la principale innovazione prevista in questa parte del progetto di Costituzione è, senza dubbio, la presenza di un articolo dedicato al “*principio della democrazia partecipativa*”. Malgrado tale concetto faccia parte delle tradizioni politiche degli Stati membri, l’Unione ritiene di esplicitarlo “costituzionalmente” all’art. 46, identificando quattro elementi ben precisi che sebbene non esauriscano certo del tutto le potenzialità del coinvolgimento dei cittadini nel *policy making*, rappresentano comunque un riconoscimento importante al cosiddetto ambito della “sussidiarietà orizzontale”.

Tra essi si identificano molti degli elementi già enucleati precedentemente in questo testo quali importanti segnali e veicoli del passaggio dalla democrazia formale a quella sostanziale. Il primo comma, in particolare, evidenzia la responsabilità delle istituzioni europee a favorire lo scambio di opinioni e informazioni tra tutti gli attori del processo democratico soprattutto verso i cittadini e le loro associazioni attraverso “opportuni canali”, da individuare oggi, in prevalenza nei nuovi strumenti di comunicazione informatica.

Viene inoltre affermata, sebbene genericamente, l’importanza del dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile e poi sottolineato il ricorso obbligatorio allo strumento delle ampie consultazioni tra Commissione e parti interessate²⁸ dato che rappresentava già una delle conclusioni fondamentali del “Libro Bianco sulla *governance*”. L’intento generale è, indubbiamente, quello di democratizzare i processi decisionali, tanto che il quarto comma – tardivamente introdotto in forza della pressione da parte del Parlamento europeo – prevede al fine un primo, per quanto non evoluto come in altri Stati membri, istituto di democrazia diretta ossia la proposta di iniziativa legislativa popolare, benché solo in forma di “invito” alla Commissione²⁹.

L’esplicito riconoscimento accordato alle tradizionali parti sociali e l’obbligo di trasparenza da parte di tutte le istituzioni, orga-

²⁸ A tal proposito si veda anche *supra*, cap. I P. De Angelis.

²⁹ Si veda “*Una Costituzione per la nuova Europa*”, a cura del Cide, ed. Giuffrè, Milano 2003.

ni o agenzie europee, rappresentano anch'esse rilevanti novità, soprattutto riguardo la previsione della pubblicità delle riunioni del Consiglio, allorché esamini e adotti una proposta legislativa.

Con l'elaborazione, sia pure perfettibile del Titolo VI, la Convenzione ha voluto, quindi, mandare un segnale di "normalizzazione" del quadro democratico in cui l'Unione dovrà svilupparsi. Naturalmente anche questa parte, come del resto l'intero progetto di Costituzione, rimarrà ancora legata alle incognite del negoziato governativo e della eventuale fase delle ratifiche nazionali, ma essa, ancor più delle altre, dipenderà dalla reale volontà dei governanti di garantirne l'effettiva applicazione e dal clima di fiducia che i cittadini sapranno mantenere nei confronti del processo di integrazione.

Conclusioni

Durante la conferenza stampa di chiusura del Convegno sulla democrazia partecipativa, organizzata dal CESE l'otto e nove marzo 2004 a Bruxelles, Jean-Michel Bloch-Lainé, responsabile della relazione che conteneva le linee guida dei lavori, ha osservato che: "*non si tratta di voler sostituire la democrazia rappresentativa con la democrazia partecipativa, ma fare in modo che l'impegno civico non si limiti agli appuntamenti elettorali*", manifestando altresì la sua convinzione che: "*gli sviluppi della democrazia partecipativa, che non ha ancora una sua identità, possono rafforzare la democrazia rappresentativa*". Tali affermazioni sembrano sintetizzare il fulcro dell'attuale dibattito sulla democrazia³⁰, non solo a livello europeo, ma sempre più spesso anche all'interno di ciascun singolo Stato.

In tale quadro, il progetto di Costituzione per l'Europa – intendendo addivenire alla soluzione consensuale di vari problemi – riesce a offrire anche alcuni contributi innovativi senza però, allo stesso tempo, scardinare molti degli ostacoli, specie di tipo istituzionale, più tradizionalmente riconosciuti. L'Unione si tro-

³⁰ Si veda anche P.V. Dastoli, *Démocratie participative versus démocratie représentative?*: www.europe-now.org/SPIP-f/article.php3?id_article=31.

va, così, nuovamente di fronte ad una situazione di ambiguità, che rischia di rimanere tale finché da larghi strati della società non partano delle forti spinte verso una maggiore chiarezza.

Però, la mobilitazione delle risorse della società si potrà ottenere solo attraverso un suo maggiore coinvolgimento, attraverso una più efficace azione di diffusione dei contenuti del dibattito politico europeo, affinché nessun cittadino si senta più completamente separato dalla dimensione comunitaria. La comunicazione dei processi, non è un'operazione agevole, in particolare per quelli dai tempi lunghi come l'integrazione europea.

Pertanto, risulta inevitabile e urgente un salto di qualità verso una più matura "rappresentazione" dello scenario dei problemi, della posta in gioco, dei valori, degli interessi che costituiscono oggi al contempo materia di convergenza e riluttanza. Si impone il cambiamento di una condizione epocale nello scenario internazionale dove solo l'approdo all'identità di un *global player* potrà assicurare maggiori garanzie per il futuro. Tale "rappresentazione" è, dunque, il ripensamento del ruolo della comunicazione in un nuovo sforzo di connessione tra saperi specialistici e sentimenti popolari, tra conoscenze diplomatiche e interessi civili³¹, tra contingenze di garanzia di ruolo e trascendenze dei destini storici³², una responsabilità alla quale istituzioni, enti e organizzazioni non dovranno assolutamente più sottrarsi³³. Solo in questo modo si riuscirà a creare quell'*humus* fa-

³¹ Lo sviluppo di una strategia di comunicazione maggiormente focalizzata sulle tematiche più concrete della cittadinanza europea, è uno dei compiti che si propone in Italia "L'osservatorio per la cittadinanza europea", istituito alla fine di marzo del 2004 presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.avvenireuropa.it).

³² Cfr. S. Rolando, "Valori, identità, interessi. Perché e come comunicare l'Europa", in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 18/2003, Franco Angeli editore. Sullo stesso tema si veda anche: J. Palmer, *European Policy Center*, in www.theepc.be.

³³ Il Commissario A. Vitorino, nel suo intervento alla prima Conferenza interministeriale europea dedicata al tema "Comunicare l'Europa", tenutasi a Wicklow in Irlanda il 7-8 aprile 2004, ha sottolineato come ormai, "la comunicazione sia un tema fondamentale del progetto politico europeo (...) conseguenza diretta dello sviluppo di tale progetto e direttamente legato alla governance futura dell'UE (...). Solo cittadini informati possono partecipare pienamente ai processi democratici e sono in grado di esercitare la loro cittadinanza".

vorevole anche alla crescita degli standard democratici nell'attività delle istituzioni europee.

Tale evoluzione è oramai divenuta estremamente urgente, in quanto la strategia dei piccoli passi finora perseguita, rischia seriamente di collassare in una Europa a venticinque, dove divengono non più così inconcepibili né gravi battute d'arresto, né persino pericolosi arretramenti, qualora le strutture dell'Unione non riuscissero più palesemente a rispondere alle aspettative dei cittadini. Se saranno i nuovi strumenti della democrazia partecipativa o le riforme istituzionali ad essere determinanti, questo oggi è difficile da prevedere, certo entrambe le strade andranno percorse con lungimiranza e una forte volontà politica.

L'esperienza della Convenzione ha dimostrato che non esistono ancora soluzioni adeguate, ma solo meramente sperimentali. Del resto, anche il bilancio finale di partecipazione democratica a questa fase delicata di riforma dell'UE, obiettivamente non può che essere valutato al di sotto delle potenzialità sperate. Il coinvolgimento della società civile è risultato molto parziale, spesso anche a causa delle contraddizioni insite nelle organizzazioni stesse che affermavano di rappresentarla a Bruxelles³⁴ e al fatto che il ruolo dei media non è stato adeguato. Prevalentemente circoscritto alla carta stampata, non si è frequentemente elevato al di sopra della riproposta di stereotipi o della trattazione di questioni meno rilevanti.

Questa rimarrà, quindi, comunque un'occasione mancata, malgrado si dovesse a breve decidere per un utilizzo massiccio dello strumento referendario, nell'eventuale fase di ratifica del testo finale della Costituzione europea.

³⁴ Però Jacques Delors, nel suo intervento al convegno del CESE a Bruxelles il 9 marzo 2004, riportato in AGENCE EUROPE del 10 marzo 2004 n° 8662, ha ricordato anche alcuni altri concetti che sembra utile richiamare: prima di tutto che *“non vi è democrazia senza la ricerca della semplicità”*, perché *“l'eccesso di concertazione uccide la concertazione”* e secondo, che se è fondamentale che il mondo associativo debba tessere la tela della democrazia europea, tuttavia appare urgente anche *“riabilitare la dimensione politica”*.

Il nuovo Parlamento europeo per una Ostpolitik comunitaria

di Cristiano Zagari

Per quanto non siano passati che cinque anni dalle ultime elezioni europee, l'attuale contesto storico vigente non ha quasi nulla in comune con quello di cinque anni fa visto il vario susseguirsi di eventi. Basti solo pensare che nel giugno 1999, momento in cui si rinnovava l'Assemblea di Strasburgo, l'Europa in risposta di quanto stava allora accadendo in Kosovo muoveva, in simultanea, i primi passi concreti per darsi una propria capacità di difesa autonoma e i primi auspici per avere una Carta dei Diritti fondamentali consona ai tempi. In altre parole, al Consiglio europeo di Colonia, dove tali decisioni furono prese, si delineava quella che qualcuno ha definito poi la "forza gentile". Ma tanti e rilevanti sono gli eventi che hanno investito l'Unione e le sue istituzioni. Il nuovo Parlamento europeo, in particolare, è l'istituzione che sembra per natura e per struttura poter "fotografare" meglio questo nuovo stato di cose.

La nascita del fenomeno della società civile europea

Tra le grandi novità del quinquennio passato va registrata la nascita del fenomeno riguardante la società civile europea. Il Vertice di Nizza del dicembre 2000, nell'evidenziare come il metodo di negoziato intergovernativo andasse ritoccato, ha altresì aperto una "finestra di opportunità" alla partecipazione del cittadino nel processo decisionale dell'Unione. In tal senso, le migliaia di persone che si sono trovate a manifestare per una "Europa più prossima" nelle strade di Nizza sono le stesse che attraverso il passaggio di Laeken del dicembre 2001 hanno ani-

mato la fase di ascolto della Convenzione europea dal marzo 2002 all'agosto 2002.

In tal proposito, va sottolineato come per due ordini di motivi il lascito della Convenzione costituisca per il principio di cittadinanza europea un patrimonio da non disperdere.

In primo luogo, l'elaborato dei *conventionnels* nell'ambire a dare una Costituzione all'Europa, nel rinforzare il Parlamento europeo, nell'includere la Carta dei Diritti fondamentali nel Trattato e l'inserimento per la prima volta di un elemento di democrazia diretta nel processo decisionale europeo¹, dà alla cittadinanza europea una dimensione politica ben maggiore di quella avuta dai precedenti trattati da quello di Maastricht in poi.

In secondo luogo, va ricordato che la Convenzione europea è un combinato disposto che, oltre a comprendere l'aspetto sostanziale riguardante l'elaborato, prevede, altresì, una parte altrettanto importante: il Metodo-Convenzione. Metodo, che ha trasformato in questi ultimi due anni i cittadini europei da attori passivi della comunicazione istituzionale sull'Europa a promotori sempre più motivati. Nello specifico, la Francia, paese a forte tradizione centralistica costituisce l'esempio di come il dibattito sull'Avvenire dell'Europa lanciato a Nizza nel dicembre 2000, con l'avvento della Convenzione sia passato dalla gestione dei prefetti, durante il periodo 2000-2001, alla gestione della società civile, dal 2002 in poi.

In questo senso, anche il Parlamento europeo, sede in cui si è riunita la Convenzione, si è trovato maggiormente investito dal dibattito democratico e sempre più lo sarà in futuro.

La sovranità nazionale non più come fenomeno assoluto

Come dimostrato dai tragici fatti dell'Undici settembre la sovranità nazionale in senso assoluto è diventata un lusso anche

¹ L'articolo I-46, par. 4 prevede la possibilità per almeno un milione di cittadini appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri di invitare la Commissione europea a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione.

per gli Stati Uniti d'America dal momento che nemmeno Washington risulta oramai immune da condizionamenti esterni.

Più in generale però la sovranità nazionale si ritrova rimesa in causa da movimenti interni agli stessi stati.

Con più di cento Stati oggi contro i cinquanta di un secolo fa, il mondo si è profondamente frammentato e contemporaneamente i rapporti di forza sono andati complicandosi. L'Unione Europea, proprio in quanto raggruppamento di Stati, per quanto sembra porsi in contro-tendenza con il contesto geopolitico vigente, si trova confrontata a rivendicazioni regionalistiche sempre più pressanti, sintomi di un profondo movimento di spezzettamento politico e territoriale.

In questo contesto, la questione regionale ormai travalica il semplice quadro delle politiche interne e culturali in cui si è sempre sviluppata in passato.

Nel caso più specificamente comunitario è proprio il Parlamento europeo con la Risoluzione Napolitano del dicembre 2002 ad aver maggiormente mostrato volontà di metabolizzare un tale cambiamento: *“Si tratta da un lato della necessità di rispecchiare, nei Trattati e nella gestione dell'Unione, il processo che ha avuto luogo all'interno degli Stati membri negli anni precedenti e seguenti la firma del Trattato di Maastricht: un processo di “regionalizzazione” (se questo termine può considerarsi sufficientemente significativo) o meglio di crescente riconoscimento delle funzioni e dell'autonomia delle diverse entità territoriali. Queste ultime hanno di conseguenza acquisito un peso più grande nel recepimento della legislazione comunitaria e nella gestione dei programmi comunitari.*

Quel che nello stesso tempo va attentamente considerato è il contributo che può venire dai poteri regionali e locali al raggiungimento dell'obiettivo fondamentale di un netto e visibile avvicinamento dell'Unione ai cittadini. Come è stato correttamente osservato, è la stessa globalizzazione che fa crescere tra i cittadini l'attaccamento alle radici locali, alle istituzioni che sono più vicine alla popolazione e in cui la popolazione può riconoscersi più facilmente. Si deve raccogliere questo sentimento e questa esigenza: la sfida consiste nel riuscirci senza contraddire l'altro fondamentale imperativo che scaturisce dalla globalizza-

zione, e dalla necessità di governarla: rafforzare i raggruppamenti transnazionali regionali come l'Unione Europea, che è stato solo il primo tra quelli che possono formarsi nel mondo d'oggi. E ciò significa portare più avanti, e non indebolire, il processo di integrazione nell'Unione più larga che sta per nascere.

La risposta a questa duplice sfida sta nel concepire in termini nuovi l'evoluzione delle istituzioni e dei metodi di gestione dell'Unione: abbandonando una visione di carattere gerarchico e piramidale, riconoscendo diverse "sfere di governance" che si intersecano e danno vita a una vera e propria rete, in special modo nell'area, sempre più rilevante, delle competenze condivise².

Riguardo alla sovranità nazionale, non va, infine, sottovalutato l'impatto della questione delle minoranze, questione nettamente amplificata dall'allargamento.

In tal proposito, il Parlamento europeo per sua vasta apertura sui problemi si presta a essere contenitore di un sistema a "vasi comunicanti", riguardante movimenti e partiti politici a forte impronta identitaria.

L'Europarlamento a Venticinque

Per quanto l'entrata dei dieci nuovi paesi si leghi alla data del 1 maggio 2004, l'ennesimo allargamento dell'Unione è risultato percepibile in tutte le sue dinamiche già dal 28 febbraio 2002, data d'inizio della Convenzione sull'Avvenire dell'Europa. È nel contesto della strana assemblea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, che i dieci nuovi inquilini della casa europea, seppur gravati da qualche *diminutio* statutaria³ e, al tempo stesso, vittime di un loro atteggiamento inizialmente aprioristico, che consisteva nel voler parlare unicamente delle politiche del-

² Estratto dalla Risoluzione Napolitano del dicembre 2002.

³ Situazione venutasi in parte normalizzando sia con l'ammissione nel *Praesidium* della Convenzione di un rappresentante dei Dieci, individuato nella figura dello sloveno Alojz Peterle, sia con la decisione di tradurre le sessioni plenarie dell'assemblea in tutte le lingue parlate al suo interno.

l'Unione a discapito del tema istituzionale, hanno cominciato a uscire dalla fase del negoziato di pre-adesione per entrare in pieno nel *meccano* comunitario. La designazione a commissari europei, seppur per quel poco che divide dalla nomina di una nuova Commissione europea, di alcuni rappresentanti governativi dei dieci nuovi membri alla Convenzione sull'Avvenire dell'Europa rappresenta un segnale importante di continuità da tenere in dovuta considerazione, ma, al tempo stesso, anche da non enfatizzare oltre misura. Infatti, se ciò avvenisse si rischierebbe di interpretare il processo di allargamento come un fenomeno lineare, che invece non è: numerose sono le insidie da affrontare sul percorso.

Sembrano averne già un chiaro sentore neo-commissari come la polacca Danuta Hubner o lo slovacco Jan Figel, "figli" della Convenzione sull'Avvenire dell'Europa, figli "difficili" durante il periodo nel quale questa ha lavorato, ora figli nostalgici se non addirittura un po' melancolicamente "orfani", davanti alla prospettiva di vedere che il lavoro svolto per quasi un anno e mezzo rischia di evaporare poco a poco. Va da sé che se la Convenzione e il suo lavoro dovessero sfociare in un nulla di fatto, risulta difficile ipotizzare sorte diversa per chi ha investito nell'avventura risorse e immagine. Non a caso, numerosi neo-commissari ed esponenti governativi nazionali a loro vicini si sono apertamente pronunciati per un'adozione da parte del Parlamento europeo del testo costituzionale entro giugno, per il rischio di veder arrivare dai dieci nuovi paesi aderenti, europarlamentari euroscettici. In tal proposito, va chiarito che personaggi come Danuta Hubner e Jan Figel, per quanto nei consessi internazionali non siano mai passati per caldi europeisti, all'interno dei loro paesi risultano, invece, essere l'avanguardia depositaria del verbo europeo; va, infatti, ricordato che tra i dieci nuovi membri, otto di loro escono da un cinquantennio di cristallizzazione politica, che ha soffocato ogni tipo di istanza identitaria. Risulta perciò più difficile far comprendere a popoli, che solo ora si stanno riconciliando con la loro Storia, che la perdita di parte della sovranità nazionale appena riconquistata, avvenga al fine di garantire un contesto di pace e di prosperità. Il problema viene lucidamente evidenziato da Daniel Cohn-Ben-

dit: “I paesi fondatori hanno imparato durante un lungo processo storico la necessità dell’emergenza della sovranità europea. I paesi dell’allargamento hanno appena conquistato la loro sovranità: capiscono che il loro benessere dipende dall’Europa ma, al tempo stesso, vogliono difendere la loro sovranità, che è il segno della loro libertà ritrovata. Essi hanno dunque un altro livello di coscienza storica”⁴.

In un contesto simile, la mancanza di un segnale politico forte proveniente dall’Europa di Bruxelles come l’adozione del testo della Convenzione su cui i vari Hubner e Figel hanno, peraltro, inciso, rischia di far percepire l’Unione alle rispettive opinioni pubbliche come un disegno imposto dall’esterno (alla luce dell’impersonale, seppur fondamentale, processo di assorbimento delle migliaia di pagine dell’*acquis communautaire*) dando campo libero a componenti politiche reazionarie, che non avrebbero difficoltà a utilizzare quello che oggi in quei paesi è un nazionalismo fisiologico come benzina sul fuoco della contestazione. Un segnale poco rassicurante in questo senso è già pervenuto dal basso afflusso di votanti registrato (di poco superiore al *quorum* del 50% nella maggioranza degli stati) nei referendum per l’adesione all’UE, dato inquietante dal momento che nell’attuale situazione “d’incertezza costituzionale” il passo dall’astensionismo al voto palese contro l’Europa è breve.

Se poi si aggiunge a ciò che con l’arrivo di 80 nuovi parlamentari in provenienza dai paesi candidati, gli assetti a livello di maggioranze a tema, faticosamente raggiunti dall’Assemblea di Strasburgo attraverso progressivi assestamenti durante l’ultimo quinquennio, mutano del tutto⁵; non è difficile prevedere che le recenti elezioni europee rischiano di rivelarsi un grosso salto nel buio.

La nuova topografia riguardante i banchi di Strasburgo sarà un dato fondamentale per capire con quale piede i Dieci inizieranno la loro avventura comunitaria: un solo dato ad ora risulta

⁴ Daniel Cohn-Bendit, “*Nous étions à la pointe de l’élargissement, nous allons en être les premières victimes*”, in *Le Monde*, 22-23 février 2004.

⁵ Sempre Cohn-Bendit nell’intervista sovracitata dichiara: “*Da cinque o sei anni abbiamo dei riferimenti: sappiamo chi può accordarsi su quel o quel tema. Oggi ci troviamo invece con ottanta pagine bianche*”.

certo: chi verrà, che appartenga all'ala europeista o che appartenga all'ala euroscettica, avrà un forte senso della difesa dell'interesse nazionale prima che europeo.

A questo proposito, starà alle grandi famiglie politiche europee infondere il "più Europa possibile" all'interno del calderone a Venticinque. Nei fatti, un'azione simile già sta avvenendo da alcuni anni attraverso il ricorso sempre maggiore da parte dei gruppi politici di Bruxelles a giovani *stageaires* in provenienza dai paesi non aderenti. Tuttavia, va altresì, segnalato che le grandi famiglie europee non hanno ancora metabolizzato a pieno il fenomeno dell'allargamento, come evidenziano le numerose incertezze del PSE, i toni esagerati del PPE sull'eredità comunista o le lamentele dei Verdi europei riguardo alla loro perdita di massa critica elettorale in coincidenza con l'entrata dei Dieci.

Situazione ben peggiore risulta poi quella dei partiti politici nazionali che malgrado l'importante riconoscimento a opera della Convenzione sul ruolo dei parlamenti nazionali, risultano ancora troppo lontani rispetto a quella che è la quotidianità del processo d'integrazione europea e dei suoi sviluppi; le amare constatazioni di Giorgio Napolitano, Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo e convinto europeista, per quanto riferite alla situazione italiana, calzano a pennello per la situazione dei Quindici: *"questo lavoro si svolge nel silenzio dei mezzi d'informazione e nell'indifferenza delle forze politiche italiane [...] quello che si realizza sul piano legislativo e politico nel Parlamento europeo viene largamente ignorato [...] sono critico per l'insufficiente sforzo di elaborazione anche culturale sui temi della costruzione europea. Specie in una fase cruciale come questa [...] i due opposti schieramenti sono talmente dominati, anzi divorati dalla quotidianità delle loro dispute, anche interne [...] lo sguardo si fa corto, e finiscono con il mancare il respiro e lo spessore culturale necessari"*⁶.

⁶ Giorgio Napolitano, "Anche nell'Ulivo indifferenza verso la UE", in «Corriere della Sera», 7 gennaio 2004.

Riunificazione europea o allargamento?

In questi ultimi cinque anni molti sono stati i cambiamenti in parte endogeni in parte no, che hanno accompagnato l'avvicinarsi al fatidico 1 maggio 2004.

Ad oggi sono ancora troppe le incognite che ci possono far parlare serenamente di riunificazione dell'Europa piuttosto che di allargamento.

Nell'ambito dei Quindici i sondaggi palesano un'opinione pubblica tiepida e inquieta.

Per alcuni, infatti, l'allargamento viene percepito come un dovere e perciò subito, a tal proposito va detto che l'enfaticizzazione del fenomeno da parte di numerose personalità pubbliche col termine, storicamente giusto, ma mediaticamente inopportuno "Riunificazione dell'Europa" non ha certo aiutato. A ciò si aggiunga poi la preoccupazione di dover accogliere alcune decine di milioni di persone che in media vantano un tenore di vita molto più basso di quello dei Quindici e perciò, presentate da alcuni *opinion makers* un po' leggeri, potenzialmente pericolose sia perché gravanti sulle spalle dei più ricchi, sia perché più soggetti al *dumping* sociale.

In realtà, tutta questa serie d'inquietudini l'Europa comunitaria le ha già conosciute e superate. Ne sono la prova Spagna e Portogallo, entrate meno di vent'anni fa come democrazie giovanissime in forte ritardo economico. Oggi Spagna e Portogallo oltre a essere a pieno titolo all'interno del mercato unico fanno pienamente parte della comunità politica: non vi sono dubbi sul fatto che dopo i tragici avvenimenti dell'Undici marzo 2004 tutti da Lisbona a Varsavia si siano sentiti senza ma e senza se spagnoli e perciò europei.

Conclusioni

Resta, però, il fatto che il Parlamento europeo è il laboratorio ideale come lo è già stata la Convenzione europea per sedici mesi, per raggiungere quella che gli scienziati chiamano "fusione fredda".

Il Parlamento europeo, infatti, è l'unica istituzione comunitaria esente dai cicli elettorali, fenomeni patiti, invece, in maniera rilevante dagli organi consiliari dell'Unione e in maniera più *soft* dalla Commissione⁷.

In altre parole, il Parlamento europeo a venticinque potrebbe trovarsi ad assumere un'ulteriore prerogativa rispetto a quelle classiche: quella di vera e propria sede di "diplomazia parallela" rispetto al Consiglio dell'Unione e alla Commissione; le troppe incognite ancora da sciogliere fanno, infatti, di Strasburgo la sede di una vera e propria "*Ostpolitik* comunitaria".

Ironia della sorte, il Parlamento europeo a vent'anni dal progetto di Trattato Spinelli, in coincidenza del processo di allargamento dell'Unione, muta in senso monnettiano ovvero nel senso che vuole le istituzioni come cuore dell'invenzione comunitaria e come guida insieme all'impulso politico degli interessi che debbono guidare la trasformazione delle relazioni tra Stati secondo una gradualità segnata dai Trattati verso gli obiettivi preposti.

Secondo Monnet le istituzioni consentono di governare le relazioni umane e sono il vero sostrato di civiltà, in questo senso il Parlamento europeo sarà un'istituzione completamente nuova rispetto al passato, acquistando da sola, a colpi di Storia, finalmente quella titolarità politica che sino a ora non è riuscita a ottenere.

⁷ Come dimostrato recentemente dai Commissari Solbes, Barnier e Diamantopoulou.

Rubbettino

*La comunicazione nella politica in Italia e in Europa.
Come l'Unione viene comunicata ai cittadini e
come i cittadini possono comunicare con le istituzioni*

di Maria Pia Caruso e Francesca Medolago Albani

I luoghi della decisione politica si stanno decisamente spostando nel tempo verso le sedi europee. Ma la consapevolezza di questo processo nella coscienza collettiva segna ancora il passo. Le tecnologie dell'informazione e le reti di comunicazione digitale sono strumenti fondamentali per la creazione e diffusione di nuova conoscenza, ma non possono non essere considerate come parte di un sistema complesso, nel quale giocano ancora un ruolo fondamentale i mezzi di comunicazione di massa. Ne è prova la regolamentazione nazionale relativa alla comunicazione politica. Perché l'integrazione delle nuove reti nel sistema economico non sia disgiunta da un processo di condivisione delle opportunità e di crescita di partecipazione democratica è necessario che le istituzioni sovranazionali si impegnino a comunicare se stesse a tutti i cittadini, utilizzando anche i mezzi "tradizionali".

Premessa: Il valore aggiunto del mondo della rete

Grazie a quella che è stata definita "nuova economia", si sta producendo una rivoluzione in tutti i processi che prevedono condivisione di informazioni e nel funzionamento dell'economia di mercato. Le reti e i servizi di comunicazione permettono di immagazzinare e trasmettere dati nello spazio in misura praticamente illimitata, in tempo reale. Di conseguenza, si riducono sensibilmente le inefficienze che discendono dalla carenza e dalla incompletezza dell'informazione e dall'esigenza diffusa di informazione asimmetrica.

Il fenomeno risulta complesso da circoscrivere e analizzare, per la sua graduale e crescente diffusione nel tempo e nello spazio. La convergenza tra sistemi informatici e di comunicazione produce straordinari cambiamenti nel funzionamento dei sistemi di relazioni, in quanto:

- l'unità di misura è il tempo e non lo spazio;
- la geografia aggredibile si allarga a dismisura;
- aumenta la virtualizzazione del lavoro;
- si riduce il tempo per la progettazione e la realizzazione (*time to change*), ma anche la vita stessa dei prodotti;
- le transazioni commerciali sono sempre più finanziarie e l'economia si dematerializza verso una logica di accesso più che di possesso.

La catena del valore prodotta dalla nuova economia è incentrata sui computer, sulla conoscenza (informazioni) e sull'esistenza di nuovi canali di distribuzione. La multicanalità effettiva rappresenta il presupposto imprescindibile per una nuova diffusione della conoscenza. Saranno sempre più importanti le tecnologie innovative (es. *wireless*) nella modifica dei rapporti tra soggetti – collettivi e individuali – con estesi riflessi sulla *privacy* e sulla libertà in generale¹.

Il quadro di riferimento e la rivoluzione digitale

Le nuove tecnologie applicate all'informazione e alla comunicazione, le cosiddette *Information & Communication Technologies* (ICT), si stanno rivelando generatrici, tanto nell'economia quanto nella società nel suo complesso, di un cambiamento che è stato giustamente definito rivoluzionario. Un dato ormai certo è che le reti e gli strumenti per comunicare esistono e, sempre più, sono sovranazionali. L'enfasi sulle reti e servizi di comunicazione (telecomunicazioni fisse, mobili, internet) è stata già posta a livello europeo e le azioni concretizzate: il piano *eEurope 2005*², con riferimento alla diffusione della larga ban-

¹ Cfr. F. Reviglio, "Il valore aggiunto del mondo in rete", «Il Sole-24 Ore», 10 febbraio 2004.

² www.europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l24226.htm.

da, procede di pari passo con la progressiva digitalizzazione nel settore dell'audiovisivo (DVB e DAB).

Tuttavia, il rischio potenziale sembra sia quello delle reti prive di contenuti e di informazione.

È un panorama nuovo e variegato, impensabile fino a un decennio fa, la cui continua evoluzione è tanto veloce da rendere difficile lo studio dei singoli fenomeni (sociali, tecnologici, economici, culturali, politici) qualora questi non vengano affrontati come parti di un sistema complesso.

Quella che sta avvenendo non è certo la prima *rivoluzione mediale* della storia dell'umanità: l'invenzione della stampa, l'intuizione del telegrafo elettrico, l'avvento del telefono e l'affermazione della radio e della televisione come mezzi di massa sono solo i momenti più eclatanti di un percorso che ha segnato enormemente ogni società civile moderna.

Secondo una teoria delle transizioni³ il processo si realizza in modo discontinuo e cumulativo, con la conseguenza che ogni nuovo *medium* produce una trasformazione dell'intero sistema comunicativo, non un azzeramento dei media precedenti.

³ M. DeFleur e S.J. Ball-Rokeach, *Teorie delle comunicazioni di massa*, il Mulino, Bologna, 1995. Gli autori espongono la teoria delle transizioni, ovvero identificano le fasi distintive dello sviluppo della comunicazione umana. "Le caratteristiche importanti di queste transizioni non sono le loro specifiche tecnologie o le date in cui avvennero. Ciò che importa sono i *principi* della comunicazione e le conseguenze che mostrano di avere per la vita umana". Dopo le fasi dei segni/segnali, del linguaggio, della scrittura, della stampa, dei *mass media* (specie della televisione), oggi stiamo attraversando una sesta e nuova fase, che non sappiamo ancora ben denominare e le cui conseguenze però saranno pienamente comprese solo al termine dell'avvenuta transizione. DeFleur e Ball-Rokeach formulano anche una propria proposta teorica, nota come la *teoria della dipendenza dal sistema dei media*. I due sociologi statunitensi propongono di considerare i *mass media* come un sottosistema sociale che entra in rapporto con gli altri (economia, istruzione, religione, famiglia, ecc.). Questa loro proposta non si limita a offrire una visione d'insieme, che peraltro ha il merito di integrare al meglio gli spunti offerti dai vari paradigmi sociologici e psicologici noti, così come dalle teorie delle comunicazioni di massa precedenti, ma si spinge anche a formulare un'ipotesi, quella della crescente rilevanza sociale dei media, e ad avanzare delle previsioni sui mutamenti nei diversi sotto-sistemi, che tale accresciuta rilevanza dei media comporterà.

Tuttavia, gli attuali effetti delle nuove tecnologie sulla vita dei singoli individui sono ben più forti di quanto accaduto in altre epoche, per la loro intensità e per la loro accelerazione⁴.

La “digitalizzazione” delle reti, infatti, sta già producendo almeno tre effetti di grande portata:

- l’ampliamento del numero dei canali di comunicazione, con un conseguente possibile arricchimento dell’offerta e miglioramento delle condizioni del pluralismo;
- lo sviluppo dell’interattività e della “personalizzazione” della comunicazione. La comunicazione *punto-punto* tende ad acquisire maggiore spazio verso la comunicazione di massa;
- lo sviluppo della multimedialità e della convergenza dei mezzi e delle reti, che assumono sempre più connotazioni di neutralità rispetto ai contenuti trasmessi. Telecomunicazioni, radiotelevisione e informatica tendono, di conseguenza, a confluire sulle stesse piattaforme, superando le tradizionali distinzioni di ordine tecnologico, economico e normativo.

Tali effetti possono offrire grandi opportunità sul terreno economico, sociale e politico, ma possono anche presentare seri rischi. Le opportunità si presentano:

- sul *piano economico*, con il potenziamento dei processi produttivi, la nascita di nuovi mercati, l’offerta di nuovi servizi, il maggiore valore aggiunto che, nell’ambiente digitale, le informazioni vengono ad assumere rispetto ai beni tradizionali;
- sul *piano sociale*, con l’ampliamento della sfera conoscitiva della persona e la maggiore semplificazione che, nella vita quotidiana, risulta possibile conseguire attraverso un migliore utilizzo del tempo e dello spazio consentito dalle nuove tecnologie;
- sul *piano politico*, con la possibilità di un rapporto più stretto tra cittadini e istituzioni, in grado di far emergere con maggiore continuità gli orientamenti dell’opinione pubblica, rafforzando le basi dei sistemi democratici.

⁴ Cfr. www.agcom.it/eventi/RivoluzDigit_161003/programma.htm relativa alla pubblicazione sul sito Ag.com degli atti del convegno dal titolo “La rivoluzione digitale”, 16 ottobre 2003.

Di contro, i rischi potenziali si possono ricondurre:

- sul *piano economico*, alla nascita di nuove forme di concentrazione a valenza sopranazionale, che lo sviluppo delle nuove piattaforme e dei nuovi mercati della comunicazione inevitabilmente comporta;
- sul *piano sociale*, al sorgere di nuove disuguaglianze legate alla diversità dei processi formativi ed al diverso grado di alfabetizzazione tecnologica delle persone;
- sul *piano politico*, alla possibilità di un impiego delle nuove tecnologie non tanto in funzione di arricchimento quanto di manipolazione dell'opinione pubblica.

Le istituzioni sono i soggetti chiamati a “mediare” questa sesta e recente fase di transizione, intervenendo per ridurre i rischi al minimo e garantire un livello base, il più possibile elevato, di opportunità.

I media tradizionali, Internet, reti, servizi e contenuti

Si moltiplicano le risorse “contenute” nella rete, gestite a livello nazionale e internazionale⁵. Ognuno può contribuire ad alimentare il patrimonio comune, fatto di informazione, banche dati, servizi e intrattenimento. La rete, allora, consente nuove *esperienze*, prima fra tutte quella dell'esplorazione. Questo valore aggiunto pone le basi per l'avvento di una vera e propria ‘economia dell'immateriale’.

⁵ Cfr. Manuel Castells, “Il potere delle identità”, Università Bocconi Editore, Milano 2003, pagg. 339 e ss. L'autore evidenzia che, da un lato, sfumano i concetti dello stato-nazione e della relativa definizione di cittadinanza, si diluiscono i controlli sociali, si amplia il divario tra meccanismi di controllo politico e la gestione dei problemi globali e, dall'altro, la trasformazione della politica e dei processi democratici nella società in rete è direttamente influenzata dalla dimensione tecnologica, la quale interagisce con le più ampie tendenze caratteristiche della società in rete e con le reazioni comunitarie ai processi dominanti che emergono dalla sua struttura sociale. Tale fenomeno viene definito “*politica informazionale*”. In particolare, l'elemento chiave è che i media elettronici (tra cui figurano non solo la televisione, la radio, ma tutte le forme di comunicazione, dai giornali ad Internet) sono diventati il luogo privilegiato della politica.

Tutte le ricerche indicano che le modalità di socializzazione dell'individuo si evolvono quando la sua dieta mediatica è più varia, ovvero quando alla TV – che ancora oggi ne costituisce il fulcro – si associano i giornali, i libri, la radio, il cinema, il cellulare e Internet. L'esplorazione di più mezzi di comunicazione, pertanto, è uno dei motori delle modificazioni sociali, ma suppone il possesso delle indispensabili *competenze comunicative*. In assenza di una base di competenze, gli utilizzatori finiscono per sfruttare soltanto una quota minima delle possibilità a loro disposizione. Anzi, alcuni restano addirittura esclusi, a causa del fenomeno noto col nome di *digital divide*.

L'Eurisko⁶, al riguardo, rileva che nella società italiana – e più in generale quella occidentale – si sta sempre più “allungando” la distanza tra i segmenti “trainanti” (quelli che si servono delle nuove tecnologie) e quelli “trainati” (coloro i quali non ne hanno la possibilità o la competenza) si sta ampliando progressivamente. Alcuni segmenti vanno verso l'evoluzione ad una velocità molto più elevata rispetto agli altri. In assenza di interventi, questo “allungamento” non può che incrementarsi.

Queste considerazioni sono indispensabili per valutare le reali opportunità di sviluppo derivanti dalle nuove tecnologie: un aumento degli strumenti disponibili, senza un utilizzo pieno e consapevole di essi, non porterebbe alcuna crescita economica e sociale. Come in tutte le attività basate su una logica di rete, nell'ICT il problema delle infrastrutture è centrale, ma a differenza di quanto accadeva nelle reti della ‘old economy’ (ad esempio, le reti elettriche o quelle ferroviarie e autostradali), nel nuovo contesto dell'economia dell'immateriale, *lo spazio mentale degli individui è parte essenziale delle stesse infrastrutture*. Costruire la rete di comunicazione è, dunque, solo una parte dell'investimento. Occorre anche ‘investire’ nello sviluppo delle *capacità* degli utilizzatori, affinché le reali economie di rete possano materializzarsi e diffondersi adeguatamente. Bisogna, in altre parole, custodire e amministrare un'*economia della conoscenza*, assicurando a tutti l'opportunità di accedere alle risorse.

⁶ www.eurisko.it/prodotti/sinottica.html.

I media tradizionali, e in particolare la televisione, non possono che essere, dunque, fondamentali diffusori di conoscenza e parti in causa nello sviluppo di un sistema di reti integrate, che è stato progettato, ma non può ancora dirsi compiuto. All'interno del quale devono essere messe in condizione di viaggiare anche le cruciali informazioni connesse allo sviluppo e alla ridefinizione di una nuova cultura europea e delle istituzioni internazionali. Imprese, istituzioni e cittadini devono essere inseriti all'interno di un sistema "virtuale" di comunicazione integrato, stabile nel tempo, in grado di abbattere le distanze fisiche e storiche e innescare un meccanismo virtuoso di scambio di informazioni. Occorre dare pubblicità alle attività "tematiche" concrete.

Tutti i soggetti coinvolti devono individuare "comunicazioni mirate", in termini di informazione e formazione, specificamente indirizzata ai giovani (i cittadini di domani), utilizzando i loro linguaggi dominanti. Tale azione appare a maggior ragione necessaria alla luce della attuale crisi dei soggetti collettivi e delle organizzazioni complesse verso modelli di comunità virtuale più che fisica.

Particolare attenzione va posta al livello "circolare" su cui si muove l'informazione: ovvero al disegno dei cerchi concentrici, in cui la funzione di "driver", in termini di "responsabilità principale dello scambio di informazioni", compete alle linee intersecanti che rappresentano le istituzioni.

Il futuro dei media è nel mix, ovvero, come è avvenuto nel passato, non ci sarà "cannibalizzazione" da parte di un mezzo "nuovo" verso uno "vecchio". Tuttavia, si deve partire dal mezzo generalista per sensibilizzare il pubblico (*awareness*), per creare consapevolezza e "fertilizzazione" (*fertilisation*).

La legislazione comunitaria non è ancora percepita dal cittadino come qualcosa che possa influire direttamente sulla vita quotidiana, personale e professionale.

Non risulta chiaro ai più come la maggior parte delle norme nazionali sia in realtà riflesso e conseguenza di un'attività legislativa svolta sempre più nelle sedi europee. L'Europa viene, invece, percepita solo in emergenza di eventi eccezionali ove-

ro in relazione a tematiche di rilievo politico interno e a personalità di spicco nazionale.

Tale fenomeno dipende parzialmente dall'agenda dei media – stampa e televisione in particolare – poco disponibili a raccogliere *input* non immediatamente “notiziabili” o capaci di accrescere l'indice di gradimento e di consumo. Dall'altra parte, non sono più rinviabili azioni di comunicazione pubblica *proactives* da parte delle stesse istituzioni, rivolte al grande pubblico, in relazione ai temi della nuova Europa. Tale comunicazione istituzionale, infatti, deve essere specificamente mirata al cittadino medio, spesso non in grado di seguire avvenimenti caratterizzati da distanza fisica ed emotiva e, comunque, non sempre banalmente in grado di accedere alla Rete e di utilizzare solo gli strumenti telematici⁷.

Caso: la comunicazione istituzionale sugli organi politici non dovrebbe solo essere “par condicio”

Se il ragionamento è corretto, la comunicazione politica “istituzionale” a tutti i cittadini – sui mezzi maggiormente fruiti – dovrebbe essere una delle priorità pubbliche a tutti i livelli. A maggior ragione nei periodi in cui la sua efficacia si misura immediatamente in termini quantitativi, sull'interesse manifestato dai cittadini tramite l'affluenza al voto in occasione delle consultazioni elettorali.

Non è casuale che la comunicazione politica e la pubblicità elettorale – individuale e di lista – vengano programmate sui mezzi di comunicazione di massa consentiti dalla legge. I candi-

⁷ Cfr. Manuel Castells, “Il potere delle identità”, Milano 2003, Università Bocconi Editore, pagg. 339 e ss. L'autore, nel capitolo “*I media come spazio della politica nell'età dell'informazione*”, sostiene che la politica dei media non esaurisce la politica, ma la politica deve passare per i media se vuole influenzare i processi decisionali: la politica è inscritta nella logica intrinseca al sistema dei media e, in particolare, dei nuovi media. L'opportunità, offerta dai mezzi di comunicazione elettronici, consiste nell'accrescere la partecipazione politica e la comunicazione orizzontale tra i cittadini rinnovando il concetto stesso di democrazia.

dati che vogliono essere certi di portare il proprio nome e messaggio ai cittadini – per quanto possano decidere di usare mezzi alternativi per l’approfondimento – dirigono i propri più massicci investimenti verso i media tradizionali, in un mix differente a seconda del livello territoriale coinvolto: tv, pubblicità esterna (affissione statica e dinamica), carta stampata e radio.

La legge regolamenta in modo specifico l’uso degli spazi destinati alla comunicazione politica ed elettorale in televisione e sulla stampa. In ogni paese, sono in vigore regole che contingentano gli spazi in funzione di quote stabilite in base a criteri di proporzionalità.

In sintesi, tuttavia, ciò che viene monitorato e misurato non ha nulla a che vedere con i contenuti e con la correttezza della rappresentazione delle istituzioni presso il cittadino, ma molto più semplicemente concerne la quantità di informazioni che un unico soggetto – o raggruppamento di soggetti – può trasmettere in un determinato periodo di tempo usando lo stesso mezzo.

In termini economici, la pubblicità elettorale ha un peso considerevole per il settore media nei periodi critici. A seconda che le consultazioni riguardino l’arena europea e nazionale ovvero le istituzioni territoriali, le testate giornalistiche, le emittenti radiotelevisive e la stampa locali vedono affluire, in misura differente, risorse altrimenti assenti o molto più limitate. Da questo punto di vista, le elezioni del Parlamento europeo sono state, ancora una volta, molto meno “interessanti” rispetto al voto “locale”. Per vari ordini di ragioni, non ultimo il fatto che la competizione si svolge tra soggetti che si presentano in alleanze più variegata rispetto alle liste per le elezioni nazionali o amministrative – in raccordo con i partiti degli altri paesi rappresentati negli stessi gruppi parlamentari europei – ma spesso assolutamente estranei, come sigle e come programmi, al cittadino comune.

A maggior ragione, in questa situazione, il candidato di lista che dispone di uno spazio limitato per farsi conoscere e apprezzare, tende a escludere dalla sua comunicazione i contenuti legati all’attività specifica di parlamentare europeo, concentrando il messaggio sulla sua notorietà personale o, più spesso, sul peso specifico del proprio partito nazionale di riferimento.

In sintesi, specie in periodo elettorale, la comunicazione politica in capo ai candidati si riduce a “*par condicio*” tra concorrenti di una stessa gara. Proprio in questi periodi, altrettanto forte dovrebbe essere la pressione della comunicazione politica “istituzionale” che, tuttavia, ancora oggi si dimostra decisamente carente.

Il dibattito sulla comunicazione politica, e in particolar modo sulla “*par condicio*” sia nel periodo elettorale che in quello ordinario, è quindi solo un punto di partenza per affrontare l’amplessima problematica della comunicazione relativa alle istituzioni in Europa.

Italia

Nei diversi paesi d’Europa il problema della “*par condicio*” è affrontato in modo non univoco: in alcuni casi attraverso sistemi di autodisciplina, in altri attraverso norme di legge. Il legislatore italiano ha scelto questa seconda strada, forse per la scarsa incidenza concreta che – almeno fino a oggi – hanno avuto i codici di autoregolamentazione.

Rispondendo a un’esigenza ormai largamente avvertita in ogni Paese democratico, la legge della “*par condicio*” regola anche in Italia il rapporto tra i mezzi di informazione, in particolare quelli radiotelevisivi, e la comunicazione politica. La legge, la numero 28 del 22 febbraio 2000, introduce a questo fine due regimi di parità di trattamento dei soggetti politici: uno *ordinario*, valevole nel corso dell’intero anno, e uno *speciale-sostitutivo*, che si applica durante le diverse campagne elettorali e referendarie.

In regime ordinario, è consentita la propaganda e pubblicità politica sia sulle reti nazionali che locali, a parità di condizioni nell’offerta di spazi e nel confronto tra opinioni e posizioni politiche.

In campagna elettorale, sono previsti spazi di comunicazione politica gratuita sulle emittenti nazionali (propaganda), sotto forma di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (escluse le interviste), in cui la ripartizione del tempo a disposizione:

- rappresenti la proporzione esistente tra i soggetti politici nelle assemblee da rinnovare, per quanto concerne il periodo dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle liste;
- sia tra i soggetti politici candidati in almeno il 25 per cento dei collegi o delle circoscrizioni, salvo una quota uguale per tutti, per quanto concerne il periodo dalla presentazione delle liste alla chiusura della campagna elettorale.

In questo periodo, la pubblicità elettorale (“messaggi autogestiti”) gratuita o a pagamento può essere trasmessa solo dalle emittenti locali che diffondono anche spazi di comunicazione politica.

Le recenti elezioni del Parlamento europeo sono le prime consultazioni europee tenute da quando la legge 28 è entrata in vigore. L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata chiamata a redigere i regolamenti attuativi della legge per quanto riguarda la stampa e le radio e tv private, nazionali e locali. Alla Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è demandato, invece, il compito di regolare la concessionaria pubblica radiotelevisiva⁸.

Il cardine della legge 28 è nell’obiettivo di voler assicurare a tutti i soggetti politici l’accesso in condizioni di parità alla “visibilità” radiotelevisiva. Questa visibilità riguarda anche l’informazione politica, che ruota intorno alla figura del giornalista, ma si concentra sulla comunicazione politica e sui “messaggi autogestiti”, direttamente ricondotti alla volontà dei soggetti politici.

Il terreno della legge 28 è prevalentemente politico. Tuttavia, tale disciplina deve contribuire ad aprire la strada ad un costume di correttezza più generale e più diffuso che riguardi ogni aspetto del pluralismo informativo, un valore così alto da essere preso come emblema del reale grado di democraticità di un paese.

La comunicazione politica, in particolare, è stata concepita come un nuovo *genus* obbligatorio per le radio e le televisioni nazionali pubbliche e private, mentre tale *genus* è stato ritenuto solo facoltativo per le emittenti locali, incentivate però a tra-

⁸ Cfr. www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/comunicazione_politica/index.html; e www.agcom.it/par-condicio/index.htm.

smettere almeno i “messaggi autogestiti” attraverso un sistema di rimborsi a carico dello Stato.

L'intento del legislatore è stato certamente quello di sottolineare la problematicità del messaggio politico e il rilievo della comunicazione politica, sottraendola alla tentazione di una eccessiva semplificazione come quella degli spot commerciali.

Francia

Il criterio generale in vigore in Francia, valido per le emittenti televisive e radiofoniche pubbliche e private, a garanzia del pluralismo politico, è comunemente noto come “la regola dei tre terzi”, ovvero tempi uguali per gli esponenti del Governo, della maggioranza e dell'opposizione parlamentare.

Tale regola, introdotta negli anni Ottanta, è stata ribadita e completata con la riforma della legge sulla comunicazione del 2000⁹ e successive modificazioni, con le quali è stata anche introdotta la necessità di dare rappresentazione delle posizioni espresse da associazioni e movimenti che non hanno una rappresentanza parlamentare, pur non volendo introdurre nuove quote prestabilite.

La regola dei tre terzi è valida per tutte le trasmissioni, siano esse telegiornali che programmi diversi, sia in campagna elettorale che in periodi “non elettorali”.

Durante il periodo elettorale, alla normale programmazione si aggiungono delle trasmissioni dedicate, che devono attenersi ad un criterio di equità, ospitando tutte le parti interessate alla competizione elettorale e garantendo parità di tempi a tutti i partiti. Ai telegiornali e alle altre trasmissioni, anche se si occupano di attualità politica, continua a essere applicata la regola dei tre terzi.

⁹ Legge n° 86-1067 del 30 settembre 1986 sulla libertà di comunicazione, così come modificata e completata dalle disposizioni delle leggi n° 2000-719 del 1 agosto 2000, n° 2001-420 del 15 maggio 2001, n° 2001-624 del 17 luglio 2001 e n° 2002-1576 del 30 dicembre 2002.

Gli spazi politici che il CSA¹⁰ rileva sono quelli relativi al tempo di intervista o di intervento del soggetto che si esprime direttamente attraverso la propria voce (tempo di parola) e al tempo totale di cui fruisce il soggetto anche attraverso la mediazione giornalistica (tempo d'antenna).

Il CSA rende pubblici i dati relativi alle presenze televisive ogni sei mesi durante i periodi "non elettorali", mentre in periodo elettorale la diffusione avviene con cadenza mensile.

Germania

La fonte normativa di riferimento è l'Accordo interstatale sull'emittenza pubblica e privata¹¹, che prende la forma di legge quadro, cui fanno seguito le leggi regionali dei singoli Länder.

L'Accordo vieta in modo assoluto la pubblicità di tipo politico, salva la previsione di spazi autogestiti di propaganda durante la campagna elettorale.

In quest'ultimo periodo, precedente alle elezioni nazionali e per il Parlamento europeo, i partiti che hanno presentato una lista in almeno un Land hanno diritto ad un "tempo di trasmissione adeguato" sulle emittenti pubbliche e private, secondo le linee guida emanate dall'Autorità di vigilanza, in proporzione alla loro rappresentatività. Oltre ad un minimo spazio garantito, i partiti minori, ma rappresentati nel *Bundestag* hanno diritto alla metà del tempo dei due partiti maggiori, mentre i restanti partiti hanno diritto ad un quarto di quel tempo.

Gli spazi di pubblicità elettorale devono essere riconoscibili, di durata massima di 1,5 minuti e collocati in fasce orarie predefinite. Le emittenti devono garantire parità d'accesso a tutte le forze politiche e possono solo chiedere il rimborso delle spese sostenute per la realizzazione degli spazi.

¹⁰ *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, Autorità indipendente di regolamentazione sull'audiovisivo.

¹¹ *RundfunkStaatVertrag* del 31 agosto 1991, come modificato in ultimo il 19 agosto 1996.

Regno Unito

Nel Regno Unito è assolutamente vietato trasmettere pubblicità politica. Come per altri settori, la libertà di azione delle emittenti sulla comunicazione politica è definita in base a leggi generali e a codici di autoregolamentazione specifici¹². Nel periodo di campagna elettorale, le emittenti pubbliche e private mettono a disposizione dei partiti politici degli spazi di propaganda elettorale, ripartiti in base alla loro rappresentatività.

Spagna

La comunicazione politica in Spagna è regolata dalla legge organica sul regime elettorale generale e dalle leggi organiche sulla pubblicità elettorale¹³.

Nel periodo pre-elettorale, è vietato diffondere atti di propaganda o pubblicità elettorale. Nel periodo elettorale (15 giorni prima del voto) è vietato acquistare spazi per la pubblicità elettorale sulle emittenti radiotelevisive nazionali e locali e su quelle radiofoniche pubbliche, mentre è consentito diffondere pubblicità sulla stampa e sulle emittenti radiofoniche private.

Durante la campagna elettorale, i partiti hanno diritto a spazi di propaganda gratuiti, distribuiti in proporzione al numero di voti ottenuti nelle precedenti elezioni equivalenti. L'assegnazione degli spazi gratuiti ai partiti è effettuata dalla Giunta elettorale centrale su proposta della Commissione della Radio e della Televisione.

Nei programmi di informazione, il rispetto del pluralismo politico e dell'imparzialità dell'informazione deve essere garantito per tutti i mezzi, pubblici e privati, nazionali e locali.

¹² Leggi ordinarie: *Broadcasting Act* 1990 e 1996 e *Representation of the People Act* 1983. Codici di autoregolamentazione: *Code of Advertising Standards and Practices* e *Rules on Amount and Scheduling of Advertising*.

¹³ Legge organica n. 5/1985 come modificata dalle leggi 1/1987, 8/1991, 6/1992, 13/1994, 3/1995, 1/1997, 3/1998, 8/1999; leggi organiche sulla pubblicità elettorale 2/1988, 10/1991, 14/1995.

In considerazione dei cambiamenti in atto, in conclusione, è evidentemente andato modificandosi l'intervento pubblico tradizionale – quello degli Stati nazionali – e diviene sempre più evidente l'esigenza, accanto a interventi di regolamentazione più leggeri, di una maggiore attenzione alla rilevanza dei contenuti dell'informazione e alla comunicazione sui luoghi della nuova discussione politica, economica e sociale.

Lo sviluppo della rete e delle ICT fertilizza i sistemi economici e sociali come le grandi scoperte del passato ed è in grado di far compiere un salto enorme in termini di produttività e di nuova conoscenza. La rete sta inglobando e *ri-mediando* i vecchi media e l'*individuo interconnesso* è moltiplicatore del sapere e partecipa all'economia della conoscenza. Ma quale sarebbe il destino di chi non avesse l'opportunità di accedere alla rete? Il ruolo delle istituzioni di riferimento deve estendersi alla più ampia analisi del settore e delle problematiche connesse. La cultura è influenzata dai *mass media*, ma è anche, essa stessa, una leva strategica di grande importanza nello sviluppo delle 'infrastrutture' della nuova economia dell'immateriale, un moltiplicatore di saperi. Le trasformazioni sociali avviate dalle nuove tecnologie, quindi, non possono essere ignorate se si vuole una mappa fedele del nostro sistema e del suo stato di equilibrio.

In questa prospettiva, il regolatore deve avere una visione totale e completa, per rimuovere eventuali ostacoli allo sviluppo. L'universo digitale dell'ICT apre a tutti i cittadini del mondo nuove e inattese opportunità di crescita che devono però essere *garantite* socialmente.

La missione delle istituzioni coinvolte nelle "reti di comunicazioni" consiste nell'esercitare un'azione di *governance* nell'interesse della comunità, favorendo il libero mercato delle risorse comunicative e modalità sempre più evolute e democratiche per il loro utilizzo.

Rubbettino

*Il ruolo della comunicazione istituzionale nel
processo di e-democracy. Il caso italiano:
www.ueitalia2003.it, www.italia.gov.it, www.telepa.it*

di Andrea Bagnolini

Dall'inizio degli anni Novanta l'Unione è diventata uno spazio aperto, in cui cittadini, beni, servizi e capitali godono di una rilevante libertà di circolazione. A qualsiasi età, un cittadino europeo può scegliere di vivere, lavorare, studiare, viaggiare e persino andare in pensione in un altro paese dell'Unione. I cittadini dei nuovi Stati membri entrati il primo maggio del 2004 avranno anch'essi pieno accesso a tali opportunità, in alcuni casi dopo un periodo transitorio. In questo scenario, ormai da alcuni anni, le istituzioni europee hanno avviato un processo di graduale avvicinamento ai cittadini, alle opinioni pubbliche nazionali dei paesi membri, ai popoli della vecchia e della nuova Europa, per sensibilizzarli all'idea della casa comune; un'azione declinata di volta in volta sui dossier più urgenti della costruzione europea, dal tema dell'allargamento a quello dei lavori della conferenza intergovernativa, impegnata a tentare la mediazione finale e più difficile sul testo della nuova costituzione.

Premessa

Una tensione verso pratiche di *e-democracy* mirante ad allargare la partecipazione della collettività ai processi decisionali, promuovendo la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale, la riduzione del *digital divide*, il dispiegamento delle reti di accesso; in uno sforzo crescente di trasparenza dell'istituzione in primo luogo, verso cittadini e imprese, utilizzando modelli elettronici e digitali in aggiunta a quelli più tradizionali.

Nell'ambito di questo processo, un ruolo sempre maggiore riveste la comunicazione istituzionale, intesa come quell'attività che informi su vita, programmi, atti delle istituzioni tutti i soggetti rilevanti nella società contemporanea, dai semplici cittadini ai portatori di interessi fino ai mezzi di informazione.

Un'azione forte che ha utilizzato i più classici mezzi della promozione pubblicitaria, degli spot radiofonici e televisivi e delle campagne di stampa, ma che non ha tralasciato di considerare il mondo ICT, i nuovi media e in particolare la rete internet, considerati come fattori abilitanti alla nuova concezione di sfera pubblica.

Questo strumento è stato particolarmente valorizzato dal governo italiano, che forte delle esperienze ormai consolidate del portale nazionale del cittadino www.italia.gov.it, promosso dal Dipartimento dell'Innovazione Tecnologica e del video portale della pubblica amministrazione www.telepa.it, iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha utilizzato il suo semestre di Presidenza del Consiglio europeo per varare il portale ufficiale della Presidenza www.ueitalia2003.it.

Una serie di iniziative istituzionali, dunque, indirizzate a valorizzare la facilità d'accesso e di usabilità dei portali web, al fine di recuperare sempre più quel rapporto di fiducia e di scambio tra governanti e governati, che più di un decennio di avvenimenti politico-istituzionali improntati ad un forte mutamento degli assetti precostituiti e delle classi dirigenti aveva inevitabilmente lacerato.

Il contesto europeo

Convinta della valenza strategica di questa sua missione di formazione e informazione, da anni l'Unione Europea nel tramite degli uffici competenti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento, attraverso l'invio di una gran quantità di materiale informativo e la realizzazione di campagne informative *ad hoc*, cerca di raggiungere il più ampio numero di cittadini.

La Commissione europea utilizza la sua Direzione generale "stampa e comunicazione" in coordinamento con l'Ufficio del-

le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee a Lussemburgo – www.publications.eu.int – che edita tutte le pubblicazioni nelle lingue ufficiali dell'UE.

La Commissione europea in particolare poi ha creato un portale internet chiamato *La tua Europa* – www.europa.eu.int/your-europe – come una sorta di sportello unico a cui rivolgersi per ottenere informazioni e consulenza in linea.

Più in generale, sempre in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, informazioni possono essere ottenute via internet sul server *Europa* – www.europa.eu.int. Disseminati in tutti i paesi membri esistono poi centinaia di centri di informazione sull'UE, rintracciabili consultando il seguente indirizzo web: www.europa.eu.int/comm/relays/index_it.htm.

Per qualsiasi interrogativo o ricerca si può infine telefonare al numero verde unico, che rappresenta il servizio *Europe Direct*, disponibile anche *on line* sul portale dell'Unione.

In realtà lo sviluppo della *Società dell'informazione* attraverso forme di distribuzione elettronica è da vent'anni una delle priorità dichiarate dell'UE. Già nel 1983 nel Libro Bianco su “*Growth, competitiveness and employment: the challenges and courses for entering into the XXI century*”, più noto come *Rapporto Delors*, si mettevano in risalto le profonde conseguenze sociali ed economiche che l'affermarsi della Società dell'informazione comporta.

Nel 1995 Patrizio Di Nicola, in *Società dell'Informazione: a che punto siamo?*, notava: “*Per capire cosa sia la Società dell'informazione bisogna tornare indietro nel tempo, sino al 1973. In quell'anno Daniel Bell, un professore di sociologia alla Harvard University, dava alle stampe un fortunato libro intitolato “The coming of Post-Industrial Society”. In quel volume lo studioso americano coniava un termine, società post-industriale, per indicare le società moderne che, giunte al culmine dell'industrializzazione, concentravano sforzi, capitali e forza lavoro nella produzione di servizi immateriali anziché di beni tradizionali... ma attenzione, avvertiva Bell: il maggior problema per le società post-industriali consisterà nello sviluppo di infrastrutture appropriate per la distribuzione delle informazioni. Apparentemente è un problema tecnologico, ma in realtà la distribuzione dei servizi costituisce*

un'istanza di centrale importanza economica e sociale: è indispensabile per tenere insieme e coesa la società".

Per tutti gli anni Novanta l'Unione Europea ha sviluppato una sua politica per la Società dell'informazione, concentrata sulle seguenti azioni:

- sviluppo di un contesto normativo e regolamentare;
- impulso alla ricerca e sviluppo per favorire l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- monitoraggio e analisi degli impatti sociali, culturali ed economici della Società dell'Informazione e sua promozione.

Il Commissario europeo per le Imprese e la Società dell'Informazione, Erkki Liikanen, in un recente intervento¹ sottolineava proprio come: *“le tecnologie ICT e in particolar modo internet rappresentano un grande strumento per rendere più aperte e trasparenti le azioni dei governi; le iniziative di e-government possono contribuire a far aumentare la partecipazione attiva dei cittadini nei processi decisionali”*. E ancora: *“nelle istituzioni governative dovrebbe diffondersi una cultura della consultazione, cambiando radicalmente il rapporto tra governanti e cittadini. L'e-democracy è strettamente legata all'e-government; tutti i paesi membri hanno sviluppato piani e strategie di e-government”*.

In occasione del vertice europeo di Helsinki del dicembre 1999, il Presidente della Commissione, Romano Prodi, presentava l'iniziativa *eEurope – Una società dell'informazione per tutti*, con l'obiettivo di collegare l'Europa *on line*. Nel gennaio 2000 la Commissione proponeva, a titolo complementare, un documento intitolato *“Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione”* e poi il 24 maggio 2000 un progetto di Piano d'Azione, sottoscritto al Consiglio europeo di Feira nel giugno del 2000.

Nel 2002 è stato poi varato il vero e proprio Piano d'Azione intitolato *“Una società dell'informazione per tutti”*, che ha individuato dieci settori per i quali un intervento a livello europeo avrebbe generato un valore aggiunto, anche se per conferire un indirizzo più preciso alle linee d'azione, queste sono state rag-

¹ europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/04/7110|RAPID&lg=EN&display=.

gruppate intorno a tre obiettivi principali: accesso più economico, rapido e sicuro ad internet; investire nella formazione e nelle risorse umane; promuovere l'utilizzo di internet.

Nel maggio 2002 è stato presentato il Piano d'Azione *eEurope 2005* dalla Commissione europea, approvato dagli stati membri nel Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno, che subentra al precedente e ne rappresenta la naturale evoluzione: si ribadisce anzi tutto l'obiettivo di massima, cioè fare dell'Europa, entro il 2010, un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica al mondo, migliorando il livello di occupazione e di coesione sociale.

Entro il 2005 il Piano prevede che l'Europa si doti di: moderni servizi pubblici *on line* e di un ambiente dinamico di *e-business*, basato sull'ampia disponibilità di accesso a banda larga a prezzi concorrenziali e su un'infrastruttura di protezione dell'informazione.

Le azioni proposte per il *miglioramento dei servizi pubblici* sono sinteticamente:

- collegamenti a larga banda;
- interoperabilità per aggregare i sistemi informativi della Pubblica Amministrazione in tutta l'UE, basandosi su standard aperti e *open software*;
- servizi pubblici interattivi e accessibili a tutti, in particolare disabili e anziani;
- appalti pubblici effettuati secondo procedure elettroniche;
- punti di accesso pubblico a internet, con connessioni a banda larga.

Mentre per sostenere *l'e-business in Europa* si propone di:

- rivedere la legislazione pertinente allo scopo di individuare ed eliminare gli elementi che creano attriti per l'utilizzo dell'*e-business*;
- istituire una rete europea di sostegno all'*e-business* alla quale faranno capo operatori del settore europei, nazionali e regionali, al fine di rafforzare e coordinare le azioni di sostegno alle PMI;
- creare un'analisi di domanda e offerta delle *competenze digitali* in Europa;

- progettare soluzioni di *e-business* interoperabili per le transazioni, la sicurezza, gli appalti e i pagamenti *on line*;
- istituzione di un sistema europeo per la risoluzione delle controversie *on line* e il miglioramento delle transazioni elettroniche transfrontaliere.

La Presidenza greca dell'Unione nella prima metà del 2003, promuoveva l'iniziativa *on line e-Vote* sul suo sito, dove si favoriva l'intervento degli utenti a pubblici dibattiti su tematiche di attualità, assistendo alla partecipazione attiva di oltre 150 mila cittadini europei.

Il 19 giugno 2003 l'Unione inviava il proprio contributo per il *Piano d'Azione* del "World Summit on the Information Society²", tenutosi poi a Ginevra dal 10 al 12 dicembre 2003, (www.itu.int/wsis/index.html), incentrato su una serie di priorità strategiche:

- implementazione delle infrastrutture per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- accesso universale alla conoscenza;
- riconoscimento del ruolo dei governi, dei sistemi economici, della società civile, del mondo dei media e degli organismi multilaterali per la promozione e lo sviluppo della Società dell'informazione;
- focus sulla formazione permanente e l'aggiornamento dei cittadini;
- cooperazione internazionale e mix di finanziamenti pubblici e privati a sostegno della Società dell'informazione.

Queste linee sono state in gran parte recepite dal Piano d'Azione, adottato a conclusione del Summit³, in vista dei lavori preparatori per la seconda fase, prevista a Tunisi dal 16 al 18 novembre 2005, si veda www.smsitunis2005.org.

² europa.eu.int/information_society/topics/ecommm/doc/all_about_/international_aspects/wsis/contribution_actionplan.pdf.

³ www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC0005!!PDF-E.pdf.

La società italiana vive anch'essa immersa nella cosiddetta Società dell'informazione, nella quale il forte sviluppo negli ultimi anni delle tecnologie informatiche ed elettroniche ha fornito un importante strumento di accelerazione del processo di messa a rete e di interdipendenza tra Pubbliche Amministrazioni, mercati, imprese e cittadini.

In questo contesto l'ente pubblico in particolare è stato costretto a rivedere la sua posizione: da ispettore passivo a elemento attivo. Per *e-government* si intende molto più di governo elettronico, bensì: "l'insieme di tecniche per l'utilizzo dei metodi e degli strumenti del mondo ICT, volti a facilitare i rapporti interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione a tutti i livelli nell'esercizio delle sue attività di governo"⁴.

A questo proposito nel giugno del 2000, l'allora Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, ha presentato il progetto di *Piano d'Azione per l'e-government*⁵, che comprendeva le azioni di informazioni dirette a migliorare l'efficienza operativa delle singole amministrazioni; le azioni dirette a informatizzare l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese; e infine quelle dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, guidato dal Ministro Lucio Stanca, ha presentato nell'aprile del 2002 il *primo avviso* per la selezione dei progetti di *e-government delle regioni e degli enti locali*⁶, nell'ambito del piano nazionale di *e-government*. Tra luglio e settembre 2002 sono stati selezionati 138 progetti ammissibili di finanziamento, premiati soprattutto per la possibilità riconosciuta di erogare i servizi tramite un numero elevato di canali (portali web, *call center*, telefonia mobile, chioschi informatici, sportello), per

⁴ L. Marasso, "Innovazione negli enti locali", Maggioli Editore, 2001.

⁵ "Piano d'Azione per il raggiungimento della piena efficienza e della trasparenza della Pubblica Amministrazione".

⁶ "L'e-government nelle Regioni e negli Enti Locali: I e II fase di attuazione. Obiettivi, azioni e modalità di attuazione", Area innovazione regioni ed enti locali, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

consentire un accesso migliore e più efficace ad un maggior numero di cittadini.

Questa prima fase di attuazione dell'*e-government* nelle regioni e negli enti locali si è sviluppata tra ottobre 2002 e aprile 2003, secondo tre linee di azione tra loro fortemente interrelate:

- la promozione di progetti di *e-government* presso le regioni e gli enti locali;
- la definizione di un comune quadro di riferimento tecnico, organizzativo e metodologico per la realizzazione dei progetti di *e-government*;
- la creazione su tutto il territorio nazionale di *centri regionali di competenza per l'e-government* (CRC).

La *seconda fase* di attuazione ha come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei processi di innovazione già avviati, con in particolare la realizzazione di servizi *on line* per promuovere la *cittadinanza digitale* e specifiche misure per l'inclusione dei piccoli comuni. Le cinque linee di azione sono:

- lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali;
- la diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese;
- l'inclusione dei piccoli comuni nell'attuazione dell'*e-government*;
- l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale;
- la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese.

La linea relativa all'*e-democracy*, ha come obiettivo quello di promuovere progetti di utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per incentivare la partecipazione dei cittadini alla vita delle amministrazioni pubbliche e alle loro decisioni. In particolare si concentrerà l'attenzione sui processi di decisione pubblica, con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e la condivisione da parte degli attori coinvolti. Destinatari dei processi di partecipazione saranno non solo i singoli cittadini, nella loro veste di titolari di diritti di cittadinanza, ma anche le associazioni e i soggetti sociali, culturali e produttivi coinvolti nelle decisioni pubbliche.

Il primo risultato di rilievo raggiunto è stata la realizzazione del Portale Nazionale del Cittadino: www.italia.gov.it, che apre ai cittadini l'accesso a tutti i siti della Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di migliorare la comunicazione con la collettività e di ricostruire il rapporto di fiducia tra questa e l'amministrazione. Un ruolo attivo per la sensibilizzazione all'utilizzo delle nuove tecnologie è poi quello svolto dalle amministrazioni locali, in quanto *front office* della Pubblica Amministrazione; alcune di esse, infatti, si sono dotate di strumenti informativi sofisticati, capaci di erogare non solo informazioni ma anche servizi di qualità, quali portali *ad hoc* che consentono ottime interfacce con gli utenti.

Il portale www.italia.gov.it

Nel giugno 2002 è stato lanciato dunque il portale nazionale del Cittadino *Italia.gov.it*⁷, il sito unitario e di facile navigazione per l'accesso a tutto il mondo della Pubblica Amministrazione. Dopo soli sei mesi dalla sua uscita aveva già avuto circa 700.000 accessi ed è stato giudicato il migliore, nella categoria "Politica e Istituzioni" dalla selezione "Il meglio dell'anno 2002" di Yahoo Italia.

L'elemento originale e qualificante del portale è costituito dalla metafora di comunicazione basata sul modello degli *Eventi della vita*, tramite il quale il cittadino può trovare agevolmente, con le parole della quotidianità, le risposte ai quesiti originati dalle proprie esigenze di vita e di lavoro, senza conoscere le specifiche amministrazioni che erogano i servizi. Ad integrare gli *Eventi della vita* sono presenti 21 *Guide* alfabetiche relative ad argomenti di interesse generale, per un totale di 1500 servizi pubblici collegati. Completano le macro aree del portale la sezione *Amministrazione dalla A alla Z*, un indirizzario della Pubblica Amministrazione e la sezione *News*, con le *top news* dell'agenzia ANSA, notizie regionali e le novità dal mondo della Pubblica Amministrazione.

⁷ www.cnipa.gov.it/site/it-IT/.

L'offerta di servizi del portale è ulteriormente integrata da numerose sezioni tra cui *Moduli on line*, un vero distributore dal quale è possibile reperire, senza recarsi agli sportelli, circa 600 moduli da scaricare e compilare per l'espletamento di numerose pratiche amministrative; *Formazione on line*, dove viene data la possibilità di costruirsi un proprio percorso formativo e "*L'Università: conosciamola meglio*", per orientarsi nel mondo universitario in base alle proprie attitudini e preferenze.

I canali e gli strumenti del portale per monitorare e verificare la qualità dei servizi offerti e per perseguire un continuo miglioramento del livello di soddisfazione degli utenti sono:

- il *Contact Center*, punto unico di contatto telefonico con i cittadini per le richieste funzionali e di assistenza alla navigazione; il numero verde è sempre disponibile dalle 8 alle 22.
- la sezione *Scrivici*, tramite la quale il cittadino interagisce per iscritto, via *e-mail*, con la redazione del portale per richiedere informazioni, proporre suggerimenti e presentare reclami.
- la sezione *L'esperto risponde*, dove un pool di esperti de «Il Sole 24 Ore» risponde via *e-mail* alle richieste dei cittadini su argomenti specialistici quali la casa, la famiglia, il lavoro, il fisco, la pensione.

In sintesi il Portale nazionale costituisce a pieno titolo il modello organizzativo, di comunicazione e di qualità per la modernizzazione e il cambiamento delle amministrazioni pubbliche, il catalizzatore che, utilizzando le potenzialità delle nuove tecnologie, può migliorare la qualità dei servizi al cittadino e dare più valore all'intera comunità.

Il portale www.telepa.it

Su questa stessa linea fu lanciato il 18 settembre del 2002 al ComPA di Bologna, su un'idea dell'allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Frattini, *TelePA*, il video portale delle Pubbliche Amministrazioni, visibile *on line* all'indirizzo www.telepa.it.

Il progetto di questa vera e propria testata giornalistica in linea, vede una prima fase pilota sino a fine 2002, in cui alla piattaforma tecnologica di *Enel.it* si accompagna una realizzazione

giornalistica in collaborazione con *eBismedia*. Dal primo gennaio 2003, questa iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, realizzata dal *Formez*, vede la ideazione, progettazione e gestione da parte di *Euform.it*, società partecipata dal *Formez*, specializzata in progetti di formazione e comunicazione *on line*.

www.telepa.it è stato progettato come un video portale della PA che aggiunge l'immediatezza della comunicazione televisiva all'informazione scritta di un portale.

All'interno è strutturato un TG quotidiano dedicato alla Pubblica Amministrazione centrale e locale: aggiornamenti normativi, commenti, presentazione di casi di eccellenza, interviste a "leader" della PA. Con cinque edizioni a settimana della durata di circa otto minuti e gli speciali di approfondimento periodici, la testata mira alla creazione di un punto di equilibrio tra informazione e servizio video specializzato. Un archivio dei video permette alle varie edizioni di restare sempre disponibili in modalità *on demand*. Nel video portale sono presenti anche aree d'informazione dedicate agli enti locali, servizi rivolti a cittadini e imprese, notizie aggiornate in tempo reale e speciali di approfondimento che arricchiscono le informazioni veicolate nel telegiornale.

All'edizione quotidiana del telegiornale si aggiungono due canali tematici con cadenza settimanale: TelePA SPRINT, ormai concluso, il tg della progettazione integrata, (finanziato dal Fondo Sociale Europeo nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1), che offre gli strumenti informativi per condividere e superare i problemi legati alle modalità operative dei Progetti Integrati Territoriali (PIT); TelePA COM, il tg della comunicazione italiana ed europea, in onda ogni martedì, si propone di sviluppare l'informazione su tutti i profili di comunicazione pubblica, con particolare riferimento prima al semestre italiano di presidenza del Consiglio europeo e ora agli input provenienti dall'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale – www.compubblica.it – di cui è diventato il telegiornale ufficiale.

TelePA Europe è una delle due novità del 2004, che amplia il *target* del video portale coinvolgendo anche cittadini e pub-

bliche amministrazioni europee per diffondere e condividere informazioni, attività e sfide dell'Unione Europea. Informazione e comune linguaggio sono strumenti decisivi del nuovo scenario che sta investendo l'Europa: 450 milioni di cittadini e tutte le Pubbliche Amministrazioni europee, questo è il *target* del nuovo prodotto che, con cadenza settimanale, si propone di informare e aggiornare sulle attività delle istituzioni comunitarie e sulle *best practices* realizzate dalle PA nazionali, regionali e locali a livello europeo. Il nuovo prodotto è fruibile in lingua inglese ed è realizzato dalla redazione di TelePA in collegamento con un team di giornalisti situato a Bruxelles.

L'altra è TelePA EuroSud, riguarda la programmazione di una rubrica quotidiana dedicata ai progetti che si avvalgono dei fondi strutturali per le regioni dell'Obiettivo 1. La finalità è duplice: sensibilizzare il *target* di TelePA verso una maggiore conoscenza delle istituzioni comunitarie e del processo di integrazione; approfondire le tematiche relative allo sviluppo delle regioni del mezzogiorno, dando visibilità ai singoli progetti che implicano l'utilizzo dei fondi comunitari.

TelePA si rivolge agli oltre tre milioni di donne e uomini che costituiscono la comunità professionale dei dipendenti pubblici, con la quale si interfaccia ogni giorno un gran numero di cittadini, imprese e operatori. Dalla capacità di interazione tra Pubblica Amministrazione e utenti finali dipenderà la sfida verso l'eccellenza. La testata è nata per contribuire a rendere la Pubblica Amministrazione più veloce e vicina ai cittadini ed è divenuta in breve tempo la *web tv* dei grandi eventi del mondo pubblico: ComPA, EuroPA, ForumPA e Conferenza dell'Alta Dirigenza.

Su www.telepa.it, a partire dalle dodici, l'utente può lanciare in qualsiasi momento il video del TG quotidiano cliccando sull'immagine in *Home Page*. È sufficiente utilizzare un pc dotato di scheda audio e avere installato il programma Windows Media Player.

I numeri della testata sono sinteticamente i seguenti:

Gli utenti: 5 milioni di *page views*; oltre 500 mila visitatori unici; fino a 10 mila pagine viste al giorno.

La produzione: oltre 900 video tra TG e speciali; 4.000 tra *news* e *focus*; oltre 40 eventi segnalati; 50 edizioni dei Tg tematici.

Il portale www.ueitalia2003.it

Il primo luglio del 2003 viene lanciato il Portale della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione, con l'obiettivo di fornire al pubblico un quadro dettagliato delle attività della Presidenza e una panoramica generale dell'Italia; essere un efficace strumento di lavoro per giornalisti e esperti in questioni europee; permettere ai cittadini di esprimere le proprie idee sulle principali questioni di politica europea.

Promosso dalla Presidenza del Consiglio, il sito è stato realizzato e gestito dal Ministero degli Affari Esteri, dal Ministero per l'Innovazione e le tecnologie e dal Cnipa, grazie ad una collaborazione tra settore pubblico e privato che ha assicurato informazioni istituzionali e notizie giornalistiche.

Il gruppo di imprese che ha collaborato al portale include Finsiel – che ha coordinato l'intero progetto – ANSA, Engineering, Il Sole 24 Ore-Radiocor, Matrix e Telecom Italia. Realizzato in versione italiana, inglese e francese e accessibile secondo gli standard W3C, il sito si divide in varie sezioni, di cui una dedicata ai servizi interattivi che permettono agli utenti di entrare da protagonisti attivi nel dibattito sui temi europei, di inviare propri quesiti a esperti e di ricevere informazioni via e-mail e sms. Alcune sezioni sono anche consultabili su computer palmari. Il progetto grafico si avvale dei più innovativi linguaggi di comunicazione in uso sul web. Una particolare cura è stata adottata nel trattamento delle immagini rappresentative dei temi esposti. Cromatismo dominante del portale è il blu "Europa".

La *Home Page* conferisce rilievo all'attualità. Aggiornamenti continui sugli eventi della Presidenza sono presentati nella sezione "*In primo piano*" e nella sezione "*Notizie*", dedicata alle informazioni giornalistiche. Sulla colonna sinistra si trova l'elenco degli eventi dei giorni successivi e l'accesso alla sezione dedicata alla Conferenza Intergovernativa. Dalla colonna di destra si accede alle sezioni dedicate ai media, alle informazioni, ai servizi e ai giovani. Il motore di ricerca offre un ampio ventaglio di possibilità di ricerca, incrociando aree tematiche, eventi, tipologie di documenti e date. Nella sezione *Calendario e Documenti* ci sono inoltre specifici motori di ricerca.

La Presidenza si propone in tre modi. Nella sezione *La Presidenza* sono illustrati i compiti e le funzioni, gli attori principali e il logo. La storia comunitaria è scandita dal 1957 al 2003 nei suoi passaggi principali, con particolare riguardo al ruolo svolto dall'Italia. La sezione *La Presidenza informa* include il Programma e gli obiettivi prioritari, il calendario degli eventi, i documenti e nel *Caleidoscopio* la raccolta di fotografie e video. *La Presidenza e Voi* è dedicata al dialogo con i cittadini.

La partecipazione al dibattito sui temi europei è assicurata dai forum della *Tribuna UE* e dai sondaggi de *Le vostre opinioni*. È inoltre possibile personalizzare la pagina iniziale e ricevere in posta elettronica la Newsletter e gli avvisi di pubblicazione di nuovi documenti e notizie, che si possono anche avere sul cellulare. Infine, *L'esperto risponde* consente di richiedere consulenze su alcune questioni specifiche ad un gruppo di esperti de «Il Sole 24 Ore»: Antonio Vittorio Sorge, commercialista e revisore ufficiale dei conti, specializzato nell'area dello sviluppo economico e dei sostegni agevolativi alle imprese, Benedetto Santacroce, avvocato tributarista in Roma, docente presso l'Università degli Studi di Torino, esperto in materia di fiscalità e Maria Grazia Boccia, titolare dello studio ECO-COMM, specializzato in ricerche e consulenze in diritto comunitario e diritto ambientale.

Nella sezione *I temi* sono presentate le nove aree tematiche in cui il Consiglio dell'Unione esercita la sua azione. Riunioni, notizie, documenti e link sono contestualizzati per ciascun tema. Gli obiettivi della UE e le priorità della Presidenza per ciascuna area tematica sono presentati con schede separate. Le pagine della sezione sono arricchite dalle immagini di quadri di autori italiani del '900, che fanno o hanno fatto parte della collezione di opere d'arte contemporanea al Ministero degli Affari Esteri e sono pubblicati sul catalogo "Artisti italiani del XX secolo alla Farnesina".

La sezione *L'Unione europea* descrive a grandi linee struttura e funzionamento dell'Unione. Gli stati membri, i nuovi paesi aderenti e i paesi candidati sono sinteticamente presentati con dati Eurostat e brevi descrizioni sul paese, la politica estera e l'economia. Di pratica utilità sono i collegamenti alle Istituzioni europee e al glossario, che aiuta a comprendere il significato di ter-

mini e sigle dell'Unione. Una scheda specifica illustra gli uffici di rappresentanza e le strutture dell'Unione nel nostro paese.

La *Sala stampa* è la sezione in cui sono stati resi disponibili un servizio di accreditamento in linea per gli eventi del Semestre, utilizzato da oltre 3.000 giornalisti; la rassegna quotidiana dei principali articoli della stampa nazionale e internazionale, l'agenda aggiornata di ogni settimana, le note di servizio (oltre 160) e i comunicati stampa (oltre 200). Nella stessa area riservata ai media sono state immesse più di 1.250 notizie giornalistiche, le più importanti delle quali raccolte in 23 *Newsletter* settimanali, inviate per e-mail agli utenti.

Sette *forum* e altrettanti *sondaggi* hanno permesso a tutti di esprimere le proprie opinioni su importanti questioni di interesse europeo.

L'aggiornamento del sito, la selezione dei contenuti e la predisposizione dei servizi sono affidati al Comitato di Redazione, istituito presso il Ministero degli Affari Esteri in stretto coordinamento con le varie Amministrazioni e Istituzioni coinvolte nel periodo di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione.

In 180 giorni sono state oltre quattro milioni le pagine visitate, con una media di più di 20 mila pagine al giorno. Significativo il fatto che il 60% dei navigatori si è addentrato nelle pagine in lingua italiana, mentre il 31% ha aperto quelle in inglese e il restante 9% la versione in francese. Nei sei mesi di vita del Portale si sono registrate più di 3.500 persone, che così hanno potuto ricevere ben 220 mila sms sui loro cellulari con le notizie della Presidenza e quasi 700 mila e-mail di avviso di nuove pubblicazioni. I giorni con il maggior numero di accessi sono stati il primo luglio, in occasione dell'apertura del Semestre e il sei ottobre, per il Vertice dei Capi di Stato e di Governo per l'apertura della Conferenza Intergovernativa a Roma.

Il 31 dicembre del 2003 il portale ha interrotto il suo aggiornamento quotidiano a conclusione del Semestre italiano, per passare il testimone al suo corrispettivo irlandese: www.eu2004.ie.

Una provocazione finale

Per concludere è forse opportuno domandarsi se la comunicazione istituzionale *via web* rappresenti veramente una leva strategica per la diffusione dell'*e-democracy*, in un mondo di media non ancora convergenti, dove si affiancano i nuovi ai vecchi, senza significativi processi di cannibalizzazione dei primi sui secondi.

La rete come veicolo di distribuzione di informazione istituzionale ha nel tempo arricchito l'offerta informativa della stampa cartacea e radiotelevisiva, ma raggiunge i suoi obiettivi di riferimento con fatica e si diffonde negli usi e nelle consuetudini – soprattutto degli operatori pubblici – più lentamente.

Da qui un crescente recupero del ruolo proprio della televisione e nel senso dei *live* e degli *streaming video on line* degli eventi politico-istituzionali, dei canali tematici *all news* satellitari o dei tradizionali programmi generalisti, come diffusori degli atti delle istituzioni, nei confronti di audience più ampie e più facilmente raggiungibili, che rappresentano palesi difficoltà di accesso ai nuovi strumenti e alle nuove modalità comunicative.

Dunque maggior aggiornamento professionale, formazione permanente e investimenti in ricerca e sviluppo costituiscono probabilmente le precondizioni necessarie per una più significativa penetrazione del nuovo approccio digitale alla sfera pubblica.

III

SVILUPPO ECONOMICO E MERCATO UNICO ALLARGATO

Rubbettino

Rubbettino

*I trend economici, demografici
e le trasformazioni sociali in atto
nella prima decade del terzo millennio*

di Federico Pino

Dopo aver realizzato l'Unione Economica e Monetaria sulla carta, l'UE deve produrre uno sforzo omogeneo e coerente per uniformare i processi di crescita e di sviluppo dei singoli paesi dell'Unione. Il rischio è che tali fenomeni, in congiunzione con l'evoluzione socioeconomica europea, possano determinare tensioni significative. Guardare poi alla società statunitense può essere fuorviante, vista la profonda diversità di gestione del welfare e dell'economia. Questo non toglie tuttavia che talune azioni o provvedimenti possano, anzi debbano, essere mutuati dall'esperienza USA.

Analisi dell'esistente

Da un po' di tempo a questa parte si fa sempre più ricorrente il dibattito circa la polarizzazione delle classi reddituali e soprattutto circa le conseguenze economiche e sociali dell'invecchiamento della popolazione. Alcune tendenze sono incontrovertibilmente evidenti: la popolazione europea sta invecchiando; il tasso di crescita rallenta ed è comunque inferiore a quello USA. Infine, la coesione e la convergenza delle politiche economiche, sociali e fiscali dei vari paesi europei sono tutt'altro che assodate.

Tuttavia, l'esame dei dati non rende l'analisi semplice e immediata: anzi tutto il tasso di povertà a livello europeo diminuisce, passando dal 17% circa al 15% abbondante. Ma soprattutto ciò che colpisce è la crescita del PIL: nonostante continui una

visione negativa e oggettivamente non argomentabile di minor velocità dell'economia europea rispetto a quella USA, negli ultimi anni abbiamo assistito a una crescita media del 2.2%, seppur con un rallentamento vistoso nell'ultimo quadriennio, per un valore pari all'1.2%.

È comunque un quadro a luci e ombre. Analizzando più approfonditamente le cifre e i trend possiamo rilevare alcuni elementi interessanti:

- l'occupazione nello stesso periodo è cresciuta mediamente dello 0.6%;
- le persone nella classe d'età fra i 50 e 64 anni sono aumentate del 4.2%, mentre quelle comprese fra i 65 e i 79 dell'11.5%;
- la produttività è diminuita dell'1.5%.

In primo luogo a fronte di un aumento del PIL del 2.2% l'occupazione cresce di meno della metà: allora dove vanno tutti quei soldi in più che il sistema genera? Probabilmente l'aumento di redditività del sistema economico premia le classi più abbienti, cioè quelle che per definizione producono maggior reddito con meno ore lavoro: vale a dire che, senza nulla togliere all'impegno di un operaio sulla catena di montaggio, costui non potrà mai competere con la produzione di reddito di un avvocato d'affari.

Inoltre la popolazione invecchia. E invecchia a un tasso che è decisamente superiore alla crescita del reddito disponibile: la classe di europei appena andata in pensione addirittura con un tasso quadruplo del reddito prodotto. E dove li andremo a prendere questi denari? Ovviamente non possono essere grandezze immediatamente confrontabili: il trasferimento di reddito agli anziani è avvenuto anche nel precedente periodo lavorativo degli stessi, ma rimane comunque un dato allarmante.

A conclusione di questa prima carrellata sui dati, si scopre che la produttività è peggiorata a livello europeo dell'1.5%, altro campanello d'allarme molto poco piacevole. Ricapitolando: aumenta il reddito e pure l'occupazione, anche se a un tasso decisamente inferiore, mentre la produttività cala. Questo può voler dire che l'economia italiana migliora la capacità di utilizzo del capitale fisso, ma soprattutto che abbiamo una significativa capacità produttiva ancora non satu-

rata¹ e che la crescita dell'occupazione subirà un ulteriore rallentamento rispetto alla crescita del PIL².

In questo ambito è chiaro che rivestono particolare importanza anche le modalità con le quali si realizzano questi fenomeni nei diversi paesi. Con il coordinamento, infatti, delle politiche economiche tra i paesi aderenti, le politiche monetarie comunitarie possono avere impatti ben diversi nei diversi paesi.

Si corre cioè il rischio che situazioni di difficoltà di alcuni o, peggio ancora, di alcune zone di paesi aderenti possano essere fortemente penalizzate da misure unitarie. Del resto discrasie evidenti nell'evoluzione delle grandezze economiche traspaiono anche da un primissimo esame dei dati:

- la produttività della Grecia è il 60% di quella della Francia;
- la crescita dell'occupazione in Italia è stata del 50% in meno rispetto alla media europea, in Spagna, invece, l'evoluzione è stata diametralmente opposta (+100% vs. EU³); la Germania non ha migliorato il proprio livello occupazionale negli ultimi dodici anni, mentre la Francia ha fatto addirittura meglio della media europea (+20% vs. EU);
- la Francia poi invecchia più rapidamente di Germania e Italia. Inoltre e soprattutto, i paesi grandi hanno dinamiche sociologiche totalmente diverse dai paesi più piccoli.

Si assiste in altri termini a un'evoluzione del sistema Europa che presenta alcune analogie con quanto accade in Italia: una polarizzazione della capacità di produrre reddito in alcune zone/paesi e di fenomeni sociali, quali in primo luogo l'invecchia-

¹ Abbiamo avuto, negli ultimi 5 trimestri una contrazione del 7% degli investimenti e una crescita della domanda aggregata del 3.4%; nonostante tale contrazione il livello delle scorte è aumentato dell'1.4%.

² In una situazione congiunturale dove aumenta l'efficienza di utilizzo del capitale fisso e la produttività complessiva del sistema ovviamente l'aumento del PIL avrà una velocità superiore a quella dell'occupazione.

³ Un'obiezione valida potrebbe essere quella che la Spagna, comunque, partiva da livelli occupazionali drasticamente più bassi della media europea, resta però il fatto che tale fenomeno non accenna a ridursi: negli ultimi cinque anni la crescita dell'occupazione è stata sempre del 100% superiore alla media europea.

mento della popolazione, che hanno un impatto oltremodo significativo sul tessuto produttivo.

Tuttavia, bizzarra è la risposta che i governi danno a queste vere e proprie emergenze. In primo luogo si tende a ridurre il *welfare* e a promuovere la sanità privata. Al di là delle necessarie e non così scontate affermazioni di sostanza per le quali occorrerebbe in primo luogo eliminare gli sprechi della mano pubblica, tale politica economica rischia di essere dirompente: siamo in una fase recessiva del ciclo economico, innescata tra l'altro da una crisi finanziaria; elemento da non trascurare ai fini di questa analisi. In tale situazione, infatti, l'investitore medio ha sicuramente subito perdite superiori – in percentuale in relazione alle proprie disponibilità – rispetto all'investitore più navigato e ben informato.

Quest'ultimo difficilmente potrebbe essere ascritto alla categoria degli impiegati o della media borghesia. Il risultato di un simile stato di cose è che il disagiato, o piccolo risparmiatore che dir si voglia, lo è ancora di più oggi rispetto al benestante di quanto non lo fosse cinque anni fa⁴.

La popolazione invecchia e tende a ricorrere in misura maggiore a assistenza sanitaria e prestazioni assistenziali, nonché a pensioni la cui durata incrementa sia in termini di anni di erogazione che soprattutto di valore della pensione stessa.

Esiste un incontrovertibile trend verso l'espulsione dal mondo del lavoro di risorse professionali superiori ai 50 anni, aziendalmente non ritenute idonee a gestire i necessari cambiamenti operativi; tali persone graveranno sul bilancio assistenzialistico dei vari stati europei e, soprattutto, si sta venendo a creare un problema sociale non indifferente.

Questo contributo si apre comparando le dinamiche economiche europee rispetto a quelle USA e onestamente il confronto è rovinoso per l'Europa. Il PIL USA, nello stesso perio-

⁴ Assogestioni fornisce un'analisi piuttosto interessante del sottoscrittore medio di fondi: la maggioranza della raccolta è innanzitutto rappresentata da investitori con patrimoni inferiori ai 15.000 € (53%) e se a questi si sommano quelli della classe immediatamente superiore (fino a 30.000 €) superiamo il 65%. Non solo, ma la composizione stessa dei fondi investiti cambia (dati 2001 vs. 2000): i monetari raddoppiano e gli azionari crescono del 20%.

do di tempo è cresciuto del 50% in più di quello europeo e dove invece l'occupazione è cresciuta di più del doppio; non solo, ma gli americani invecchiano meno della metà degli europei, senza avere il fardello di uno stato assistenziale e previdenziale. Eppure gli USA sono entrati nel 2001 in profonda crisi. A questa contingenza non hanno replicato secondo le ricette tipiche del FMI, dagli USA stessi sostanzialmente manovrato: invece di contrarre la spesa pubblica, aumentare l'imposizione fiscale e inasprire il tasso di cambio il governo Bush ha reagito in maniera assolutamente poco ortodossa, facendo tutto il contrario di quanto invece predicato dal FMI. Ovviamente una politica di questo tenore non è senza conseguenze: si è passati da un avanzo di cassa della gestione statale a un passivo importante, così come è aumentato il debito estero. Per assurdo se gli USA fossero in Europa non sarebbero ammessi alla *euro-zone*.

Prime conclusioni

La situazione complessiva presenta una generale frenata del ciclo economico, con gli attori in ballo che tengono comportamenti distonici e per di più ottengono risultati diametralmente opposti. La virtuosa Europa si ritrova, infatti, con una crescita del PIL che è meno della metà di quello statunitense. Ovvio che gli americani possano permettersi taluni comportamenti. La dimensione dell'economia, il peso politico/militare crea una sorta di zona franca, con la quale tuttavia occorre fare i conti:

- il crescente appesantimento della bilancia dei pagamenti con l'estero, dove il *deficit* commerciale veniva storicamente finanziato da afflussi massicci di capitali ora molto meno massicci che in passato;
- una valuta ampiamente deprezzata a causa di fortissime perturbazioni sui mercati valutari con implicazioni oggettivamente poco rassicuranti.

Al di là di una evidente visione negativa di base esistono alcuni elementi cui occorrerebbe prestare attenzione. Molti paesi emergenti hanno in effetti agganciato la propria valuta al dollaro, scelta della quale hanno avuto modo in passato di pentirsi

per mille ragioni, prima fra tutte la rinuncia a parte della sovranità nazionale. Avendo presente una idea nota e non peregrina di G.B.Vico⁵ ora quegli stessi paesi stanno sperimentando una fase di crescita drogata dalle esportazioni.

Un paese in particolare merita la nostra attenzione: la Cina. Il peso sul commercio mondiale di questo gigante in crescita è aumentato negli ultimi dieci anni in misura esponenziale. Non solo nell'ambito commerciale degli scambi tra paesi si è assistito a una crescita impetuosa di merci prodotte in Cina, che sono passate dall'1.9% del 1990 al 5.1% del 2002, ben oltre il peso di paesi tradizionalmente votati a una partecipazione di primo piano agli scambi commerciali, quali Italia e Francia. Deve essere, tuttavia, rimarcata un'altra e ben più rilevante conseguenza dell'evoluzione dell'economia cinese e cioè la delocalizzazione di sempre maggiori quote di produzione in Estremo Oriente.

Al termine di questa fase di analisi cosa si può concludere? In via ipotetica che si è a un momento di svolta, si vive cioè un periodo in cui la Storia offre una soluzione di continuità rispetto al passato, al mondo e ai suoi equilibri socioeconomici per come li abbiamo conosciuti fino a ora. Lo stato assistenziale, la struttura del mondo dei commerci, la dominanza⁶ dell'Occidente sono in via di consunzione e non è detto sia un male. Allargare l'area di produzione permette a vaste zone del mondo di emergere da uno stato di profonda arretratezza, d'altro canto lo Stato assistenziale è spesso degenerato in Stato sciupone.

Tuttavia, lo scenario di fondo di questa evoluzione merita una profonda attenzione. A fronte di una contingenza di crisi economica, amplificata da una congiuntura storica di cambiamento sostanziale dei parametri produttivi/reddituali, il mondo occidentale – come è lecito ricordare – si trova a dover reagire a un simile stato di cose dovendo fronteggiare un invecchiamento della società, nonché un depauperamento della cultura lavorativa e imprenditoriale. L'impovertimento della conoscenza relativo

⁵ Si allude qui ovviamente alla teoria dei corsi e ricorsi storici.

⁶ Il 65% del commercio mondiale di beni e il 72% dei servizi è controllato dall'Occidente così come noi lo conosciamo.

alla gestione di un processo produttivo deriva da uno svilimento, in atto da tempo oramai, della cultura della conoscenza.

Si è cioè privilegiato l'ottenimento di risultati economici tangibili a breve termine, invece di pensare a far progredire l'intero sistema: l'innovazione di processo e di prodotto è stata intesa funzionale alla mera riduzione di costi e personale, piuttosto che alla produzione e alla formazione di una coscienza collettiva del lavoro e delle attività produttive. Un giudizio così formulato può sembrare eccessivamente fumoso; in realtà, oggi, esiste una intera classe di lavoratori, gli *over 45*, che sa come produrre e che viene progressivamente messa da parte, senza che sia in grado di trasferire il suo *know-how* e la propria visione del *business* a chi fa il suo ingresso nel mondo del lavoro. Le crisi che hanno cioè affrontato in passato e che hanno prodotto salutari insegnamenti non sono così rappresentate e conosciute dai nuovi arrivati.

Allo stesso modo l'aderenza a valori morali e sociali diminuisce, laddove viene a mancare un naturale freno a "esuberanze giovanili". Si può obiettare che i Cragnotti e i Tanzi abbiano più di 45 anni, così come i loro revisori e i loro sindaci, ma i danni sono il prodotto di un'evoluzione già in atto da almeno un decennio.

Altrettanto chiaramente si osservi come, in relazione a questa evoluzione economica, stia maturando anche un'evoluzione socio-redдитuale. La risposta a questo momento di incertezza risiede nella valorizzazione dei nuclei familiari allargati, visti come aree di naturale rifugio e sicurezza. Si vengono cioè a costituire interi gruppi reddituali che sono maggiormente in grado di produrre reddito. Tale fenomeno si acuisce nelle zone meno fortunate, come nel nostro Meridione, dove intere famiglie sono in grado di sopravvivere facendo riferimento a pensioni varie e redditi prodotti solo da alcuni componenti.

Alcune considerazioni operative

Finora chi scrive ha analizzato i problemi con cui si deve convivere. E ovviamente il sentimento generale che nasce dalla

lettura di queste pagine potrebbe essere di sconforto, al di là della condivisione o meno dei risultati emersi.

La ricetta terapeutica non è semplice né immediata, ma assolutamente possibile e realizzabile. Si prova quindi a fornire qualche indicazione. Anzi tutto si parta dall'ipotesi che abbiamo le capacità e la volontà di operare modifiche concrete nella nostra società. Con ciò s'intende il presupposto che i soggetti coinvolti, i *decision makers*, abbiano reale cognizione della situazione attuale e siano concretamente disposti al cambiamento e non al mantenimento di uno *status quo* che garantisce alcuni privilegi, peraltro non difendibili già nel medio periodo. Nel contempo dobbiamo dare per assunte alcune altre considerazioni:

- l'intervento statale genera spreco di risorse in misura non sopportabile dal sistema socio-economico;
- l'intervento statale non è eliminabile;
- la globalizzazione è irreversibile;
- il sistema dei valori che oggi governa il capitalismo è cambiato significativamente rispetto a quello di trenta anni fa, il cambio non è detto sia andato in meglio.

Cosa fare dunque? Occorre partire dalla considerazione che per costruire un edificio solido le basi devono essere affidabili: quali sono queste basi?

Sono in primo luogo l'etica capitalistica e democratica, che hanno subito negli ultimi tempi un'evoluzione pericolosa. In entrambi i casi si è assistito a un accentuarsi delle tendenze isolazionistiche e personalistiche, a scapito dell'ambito sociale ed etico. In altri termini, un imprenditore deve avere come suo scopo primario il profitto e deve perseguirlo con la massima determinazione, ma mai a scapito di ciò che possa nuocere in via definitiva alla comunità dalla quale proviene e nella quale si afferma; egli è un prodotto di tale ambiente, deve esserne responsabile del miglioramento. Ovviamente non è possibile codificare alcunché di tali affermazioni, ma certe operazioni, sia truffaldine sia anche meramente finanziarie, dovrebbero concorrere a ridare vigore al concetto di "etica capitalistica".

Nello stesso tempo in ambito politico si assiste sempre più a una radicalizzazione degli interessi localistici piuttosto che

lobbistici. Da sempre l'eletto in un determinato collegio ha avuto interesse a promuovere lo sviluppo della propria zona, ma è sempre esistita la concezione che il "bene pubblico" avesse la prevalenza sugli interessi di parte. Ora, tuttavia, anche a causa della crescente crisi economica, si assiste a un ribaltamento di tale impostazione.

Discutere quindi di riforma sostanziale del sistema previdenziale e di eliminazione, per quanto possa sembrar banale, di contenimento degli sprechi pubblici senza aver preventivamente solidificato le basi, potrebbe essere un'utopia. Infatti il prevalere di interessi meramente localistici senza che sia stato accettato, o meglio anche rivalutato, il principio di una adeguata rete di protezione per i meno abbienti potrebbe avere effetti disrompenti: il capitalismo ha da sempre prosperato sulla base degli "*animal spirit*" e tale deve continuare a essere.

Il progresso di una nazione e di una collettività dipende dalla capacità dei singoli di dare vita a aziende che possano essere luogo di lavoro, sviluppo sociale, crescita culturale e arricchimento di un insieme più ampio di individui. Tuttavia, dove tale fenomeno degenerasse nella ricerca univoca di profitto da parte dell'imprenditore, l'intero sistema di valori ne risentirebbe. Se a tale fenomeno aggiungessimo una radicalizzazione degli interessi "pubblici" su posizioni lobbistiche o localistiche potremmo ipotizzare un potenziale di conflitto elevato.

In ogni caso occorre iniziare a ipotizzare una revisione sostanziale del sistema comunitario di fondi per lo sviluppo: continuare a ipotizzare come sistemi di sostegno allo sviluppo strumenti poco flessibili come i fondi strutturali è un suicidio: infatti, la destinazione d'uso di questi capitali è rigidissima e in taluni casi assai poco opportuna. Non solo, ma la selezione dei progetti più interessanti e l'erogazione dei fondi avvengono per mano di burocrati che mai hanno vissuto esperienze operative reali.

Il mercato cioè non è sempre uguale a se stesso: la capacità di reagire con strumenti sempre vari e diversi è cruciale per la sopravvivenza e lo sviluppo di un'azienda. Schemi preordinati, basati su esperienze passate, o peggio ancora puramente teorici possono essere molto dannosi e talvolta distorcenti circa la canalizzazione di fondi per lo sviluppo.

Quindi, potrebbe essere opportuno coinvolgere gestori professionisti, misurati sul successo delle iniziative cui il sostegno comunitario andrebbe assegnato. Tali figure professionali dovrebbero avere a disposizione fondi cui lo spettro di operatività sia ampio e non necessariamente definito *ex-ante*. La possibilità di poter intervenire sulle necessità delle aziende secondo le forme ritenute via via più opportune è esiziale, nel rispetto degli obiettivi iniziali di redditività e di sviluppo.

Parallelamente occorrerebbe mettere mano e armonizzare il diritto societario e tributario relativamente agli incentivi che i singoli stati concederebbero per l'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali. L'Irlanda ha messo a segno negli ultimi dieci anni una crescita del proprio PIL cinque volte superiore alla media UE, puntando in maniera massiccia su un cocktail di investimenti di Fondi di *Private Equity/Venture Capital* e agevolazioni fiscali/societarie⁷.

Tali iniziative andrebbero naturalmente a finanziare lo sviluppo di nuove imprese o attività finanziarie o con concrete possibilità di crescita e affermazioni sui mercati nazionali e mondiali. Ma occorre che la Comunità si faccia carico di parte dei rischi connessi e, soprattutto, che sorvegli in misura imparziale la genesi di tali misure a livello localistico, fornendo ove necessario gli opportuni quadri normativi.

Nel quadro di un più roseo scenario economico andrebbero, allora, inquadrate anche due necessarie riforme: riforma delle pensioni e della gestione pubblica.

Riformare le pensioni non significa solo prevedere misure che sono ovvie, come l'innalzamento dell'età pensionabile, ma prevedere anche strumenti operativi che permettano, o in taluni casi continuino, a garantire l'accesso a servizi sanitari decorosi. Nello stesso tempo si dovrebbe anche avviare una riforma organica e significativa dell'attivo del *Welfare*: si pensi che attualmente la gestione dei contributi registra tassi di rendimento assolutamente risibili, dell'ordine dello 0.5% annuo. Soltanto

⁷ E il processo tumultuoso di crescita non accenna a diminuire sostanzialmente, visto che negli ultimi cinque anni tale fenomeno è risultato quattro volte superiore alla media UE.

migliorando il rendimento dell'attivo potrebbero essere prodotte risorse utili a finanziare programmi di ammodernamento e copertura di spese. Contestualmente a ciò è opportuno prevedere il coinvolgimento di personale incisivo e adeguato per la gestione dei soldi pubblici: manager pagati anche e soprattutto in funzione del raggiungimento dei costi e di obiettivi misurabili di efficienza del servizio.

Rubbettino

Rubbettino

*Il nuovo quadro politico e finanziario
dell'Unione Europea (2007-2013).
Una analisi preliminare*

di Paolo Prosperini

Il biennio 2004-2006 sarà sicuramente decisivo per le grandi scelte che l'Unione Europea sta affrontando. Al di là delle decisioni sulla nuova direzione della politica europea, esiste un passaggio assai concreto rappresentato dall'adozione delle prospettive finanziarie e, conseguentemente, degli interventi strutturali della UE nei paesi membri. Già nei primi mesi del 2004 il dibattito è stato subito intenso e vivace grazie alle proposte della Commissione. Adesso saranno i venticinque Stati membri a cercare di conciliare le esigenze di contenimento del budget comunitario con quelle di maggiori ed equilibrati interventi sui loro territori da parte della Unione.

Il contesto politico

L'esercizio di riforma e di suggerimento che avviene ogni sei anni relativo alle prospettive finanziarie e alla politica di coesione, si inquadra nel 2004 in un contesto politico economico assai particolare. Da un lato, l'aspetto politico è caratterizzato da due eventi principali: l'ingresso di dieci nuovi paesi dal primo maggio e la convocazione del Parlamento europeo con la partecipazione di rappresentanti dei nuovi paesi. Dall'altro, l'aspetto economico si caratterizza per una situazione diffusa di crisi economica¹ e per la necessità di riformare la go-

¹ Il tasso di crescita medio dell'area EU/15 dal 1995 è stato del 2,2% mentre a livello globale si registrava il 3,6% e gli Stati Uniti sono cresciuti con un tasso medio del 3,2%.

vergence economica dell'Unione, come l'incidente del 25 novembre 2003 relativamente al Patto di Stabilità ha ulteriormente dimostrato.

Trasversalmente a questi due ambiti si inserisce il processo di riforma della struttura stessa dell'Unione, arenatosi nel dicembre 2003, ma ancora "carsicamente" vivo e la necessità sempre più impellente che essa acquisisca una dimensione internazionale più stabile.

Una preliminare analisi dei tre documenti sotto indicati può essere utile per capire le trasformazioni che sta iniziando ad affrontare.

Il documento della Commissione europea sulle prospettive finanziarie

L'obiettivo di consegnare alla nuova Commissione e al Parlamento a venticinque un quadro definito, relativamente alle risorse e alle priorità per il 2005, ha rappresentato per l'attuale Commissione presieduta da Romano Prodi, un obiettivo prioritario da raggiungere prima dell'apertura della campagna elettorale europea.

Conseguentemente a questo impegno la Commissione europea ha messo sul tavolo dell'opinione pubblica, del Parlamento europeo e del Consiglio, tre documenti di fondamentale importanza, in ordine di presentazione: la comunicazione sulle prospettive finanziarie 2007-2013², la Terza relazione sulla Coesione economica e sociale³ e la Strategia politica per il 2005⁴.

L'impegno più forte è stato forse dispiegato nel disegnare le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013", COM (2004) 101 definitivo, 10.02.2004.

³ COM (2004) 107 definitivo del 18.02.2004. Copia del rapporto può essere consultata e scaricata al seguente indirizzo internet: europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/cohesion3_en.htm.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Strategia politica annuale per il 2005, COM (2004) 133 definitivo, 25.02.2004.

Le prospettive finanziarie costituiscono la programmazione pluriennale che circoscrive la spesa dell'Unione⁵. I massimali fissati nelle prospettive finanziarie devono poi essere rispettati nella procedura annuale di bilancio. Il documento sulle prospettive finanziarie traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione. Esse svolgono anche la funzione di strumento di controllo e disciplina, nonché di pianificazione del bilancio. Tali funzioni dovrebbero facilitare il dialogo nella procedura di bilancio annuale tra le istituzioni e garantire la prevedibilità della spesa a medio termine.

Questa volta la Commissione, memore dell'approccio seguito per il precedente periodo di programmazione pluriennale, quello relativo all'Agenda 2000, in cui l'accordo politico entrò in vigore prima della completa programmazione dei fondi strutturali, ha impostato il lavoro con molto anticipo⁶ cercando di legare le prospettive finanziarie con la strategia politica in modo ancor più forte, per poter poi tradurre parte dei risultati di questi documenti, nella Terza Relazione sulla Coesione Economica e Sociale. Infatti, già nel marzo 2003⁷, la Commissione ha indicato la *road map* per i lavori preparatori interni per la preparazione della Comunicazione. In questa si evidenziava la procedura innovativa di costituire sei gruppi di lavoro interservizi⁸, coordinati ciascuno da un Commissario, che riflettendo sui valori portanti della pace, della libertà e della solidarietà, predisponessero lo schema della Comunicazione. Il coordinamento globale dei gruppi di lavoro è stato a ca-

⁵ Le prospettive finanziarie precedenti sono state tre: 1988-1992 c.d. pacchetto *Delors I*, a sostegno dell'Atto Unico europeo; 1993-1999 c.d. *Delors II* a sostegno dell'attuazione del Trattato di Maastricht e infine 2000-2006 c.d. *Agenda 2000* a sostegno dell'allargamento della UE. Mentre il primo ha avuto una durata di cinque anni, gli ultimi due hanno coperto un periodo di sette anni.

⁶ È opportuno ricordare che la negoziazione per l'adozione formale delle prospettive finanziarie, che avviene attraverso una decisione del Consiglio, ha richiesto nei precedenti esercizi più di due anni, quando la UE contava molti meno stati membri degli attuali 25.

⁷ Vd. IP/03/326 del 05.03.2003.

⁸ I gruppi di lavoro erano i seguenti: pace (Lamy); libertà e cittadinanza europea (Byrne); libertà e prosperità sostenibile (Monti); solidarietà (Barnier); amministrazione (Kinnoek) e risorse (Schreyer).

rico del Presidente congiuntamente al Commissario responsabile del Bilancio.

Il frutto di questi lavori preparatori è stato la Comunicazione sulle prospettive finanziarie. Nel documento le macro-priorità sono tre: lo sviluppo sostenibile, il concetto di cittadinanza europea e l'Europa come partner globale.

Per quel che concerne lo sviluppo sostenibile, il concetto che la Comunicazione prende in considerazione è molto ampio e trova il suo punto di partenza nella c.d. Strategia di Lisbona, ossia nel fare dell'Europa: "un'economia dinamica basata sulla conoscenza con una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale" per il 2010. La necessità di attuare l'agenda di Lisbona trova la sua applicazione in cinque obiettivi fondamentali:

- Promuovere la competitività delle imprese in un mercato unico pienamente integrato.
- Potenziare e migliorare le iniziative europee in materia di ricerca e sviluppo tecnologico.
- Interconnettere l'Europa mediante reti UE.
- Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.
- Agenda per la politica sociale: aiutare la società europea ad anticipare e gestire il cambiamento.

Come si vede sono tutti processi che la Commissione Prodi ha già intrapreso attraverso azioni quali il "Sesto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico" o l'"Iniziativa Europea per la Crescita", adottata durante la Presidenza Italiana o l'aumento del sostegno alla mobilità di studenti e ricercatori nonché la convergenza dei sistemi di formazione ed educazione o infine la riforma della "Strategia europea per l'occupazione". Questi processi, tuttavia, necessitano di essere completati e rafforzati.

Nei giorni precedenti e successivi all'adozione della Comunicazione, però si sono manifestate alcune prese di posizione da parte di alcuni stati membri. Alcuni hanno firmato una lettera indirizzata alla presidenza irlandese nella quale la soglia dell'1,24% del GNP della UE, così come proposta dalla Commissione Prodi, si riteneva eccessiva e si proponeva, perciò, di limitarla all'1%. Sullo stesso tenore era anche la lettera indiriz-

zata, sempre alla Presidenza di turno irlandese, proveniente dai primi ministri di Regno Unito e Germania e dal Presidente francese Chirac⁹, dopo la riunione di Berlino del 18 febbraio. In questa lettera, nel riproporre che le azioni relative all'agenda di Lisbona potevano essere realizzate senza superare la soglia dell'1% del GNP, si avanzava anche la proposta, molto criticata da altri stati membri, di istituire un Commissario che coordinasse le azioni relative al processo di Lisbona e Göteborg.

Il secondo macro obiettivo è quello della cittadinanza europea, ossia delle modalità per dare concretezza al concetto. Secondo il documento della Commissione ciò potrà essere realizzato agendo su tre fronti complementari. In primo luogo, attraverso la creazione, appena avviata allo stato attuale, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale gli aspetti più propriamente repressivi della lotta contro la criminalità organizzata siano integrati con politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione. In secondo luogo, la cittadinanza europea potrà avere un contenuto concreto se i cittadini europei avranno accesso ai livelli costanti di beni e servizi di interesse generale. Per ottenere ciò è quindi essenziale che i cittadini siano protetti da calamità naturali e siano tutelati al massimo come consumatori. L'ultimo ambito nel quale la Comunicazione indica un concretizzarsi della cittadinanza europea è quello della conoscenza culturale. In questa direzione è importante che le attività culturali siano rafforzate in modo sistematico e stabile.

Il terzo macro obiettivo che viene indicato è quello di rendere la UE un partner globale. Ciò significa, secondo il documento, lo sviluppo di tre linee di azione. In primo luogo, il concetto di politica di vicinato rappresenta la grande novità dal punto di vista strategico. In coerenza con le due comunicazioni¹⁰ relative ai rapporti con i nuovi vicini, il quadro finanziario

⁹ Il testo della lettera è consultabile in lingua inglese al seguente indirizzo internet: <http://www.bundesregierung.de>.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", COM (2003) 104 definitivo del 11.03.2003; Comunicazione della Commissione, "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", COM (2003) 393 definitivo del 1.07.2003.

per gli anni 2007-2013 deve sostenere lo sviluppo di questo nuovo settore dell'azione esterna della UE. Accanto alla politica di vicinato la UE potrà acquisire un accresciuto peso a livello internazionale, mantenendo sia il suo impegno per la multilateralità, quale modalità di conciliazione delle esigenze globali, sia rafforzando il suo impegno per uno sviluppo sostenibile mirato alla riduzione della povertà.

Elemento innovativo nel prefigurarne l'azione esterna è quello che il documento definisce *policy mix*. Per i paesi vicini questo consisterà “*essenzialmente nella condivisione della stabilità e della prosperità e terrà conto dell'importante impatto delle politiche interne dell'UE. Per altri paesi, il policy mix dipenderà tra l'altro da una valutazione degli interessi dell'Unione e dei nostri partner nonché dalla situazione geopolitica*”.

Inoltre si aggiunge che: “*Creare un unico quadro politico e un'unica programmazione per paese partner e per ambito tematico, assicurando un'attuazione coordinata e cofinanziata, dovrebbe preparare il terreno per efficaci azioni complementari tra l'Unione e gli Stati membri: una politica comune per lo sviluppo costituirebbe un quadro appropriato*”.

L'elemento più controverso, nelle negoziazioni che si apriranno con il Parlamento europeo e con il Consiglio è senza dubbio quello degli stanziamenti di impegno che l'Unione dovrà sottoscrivere con rispetto al GNI. La Commissione indica che vi sono alcuni impegni già presi quali le misure di sostegno per la riforma della Politica Agricola Comune, garantire il pieno utilizzo delle risorse della politica di coesione per i dieci Stati membri e, molto probabilmente, per altri due Stati nel breve periodo, sostenere le implicazioni finanziarie che molte politiche, adesso accresciute, hanno sul bilancio comunitario. Secondo la Commissione fissare un tetto dell'1% dell'RNL impedirebbe di raggiungere questi obiettivi, provocando come effetto conseguente di accrescere la scarsa confidenza che i cittadini mostrano di avere nei confronti dell'Unione negli ultimi tempi. La Commissione, infatti, ritiene possibile raggiungere gli obiettivi mantenendo gli attuali livelli: “*Con una combinazione di spostamenti di equilibrio tra le diverse priorità di spesa, un'attenta definizione dei costi e soltanto piccoli aumenti rispetto alle dimensioni del bilancio attuale*”.

Secondo la Commissione: “*Un piano credibile per soddisfare i bisogni dell’Unione può essere elaborato nel contesto delle attuali discipline di bilancio vale a dire del tetto di risorse proprie dell’1,24% dell’RNL*” con una media degli stanziamenti di impegno dell’1,14%, permettendo che una proporzione significativa delle risorse verrebbe concentrata su obiettivi quali la competitività per la crescita e l’occupazione (16%) e l’Europa quale partner globale (7%).

Tra gli strumenti che la Commissione suggerisce per il raggiungimento degli obiettivi indicati nella Comunicazione si fa riferimento a una nuova *governance* economica che razionalizzi il sistema decisionale Stati membri-Unione Europea. L’idea proposta è quella di istituire un sistema simile al metodo aperto di coordinamento, già utilizzata in alcuni settori come quello previdenziale e parzialmente nella relazione annuale sull’attuazione della Strategia di Lisbona. Le modalità, dovrebbero, quindi, essere un ruolino di marcia, così come avviene per l’agenda di Lisbona, unita ad una semplificazione degli strumenti. Qui il riferimento principale è alle nuove linee relative alle politiche di coesione – alle quali facciamo cenno più avanti – ma in senso lato si indica un unico strumento per ambito politico, un unico fondo per programma e l’avvio di una riflessione su quali azioni debbano essere gestite direttamente dai servizi centrali, quali demandate ad agenzie classiche, quali ad agenzie esecutive e quali, infine, gestite in modo decentrato in partenariato con le regioni o gli Stati membri¹¹. Questa ultima modalità di gestione è il frutto logico del Libro bianco sulla *Governance* e dei successivi documenti che la Commissione ha aperto alla consultazione a partire dal 2000¹².

Un elemento di grossa innovazione in queste prospettive finanziarie dovrebbe essere spianare la strada verso una programmazione pluriennale legata, in termini di durata, al Parlamento europeo e alla Commissione e quindi per cinque anni. Le misure di

¹¹ Per un’analisi più dettagliata si veda l’Allegato A della Comunicazione (Principi di *governance* amministrativa: meno gestione diretta, un migliore controllo dell’attuazione e una maggiore efficacia dei costi).

¹² Anche nell’ambito delle reazioni esterne la Commissione annuncia una semplificazione sostanziale con il passaggio dai cento strumenti attuali a soli sei.

sostegno intraprese per la riforma della PAC impediscono, tuttavia, di passare direttamente ai cinque anni con il prossimo esercizio. La *ratio* di questa modifica è da interpretare nella direzione di un maggiore rafforzamento della legittimità politica dell'azione esecutiva della Commissione da parte del Parlamento europeo¹³.

Altra novità importante, nell'ottica di legare la spesa agli obiettivi politici, è quella della riduzione delle voci di spesa in numero eguale agli obiettivi stessi.

Un ultimo elemento innovativo anche se ancora *in nuce* riguarda le risorse proprie. Come è noto l'Unione finanzia le sue attività attraverso il sistema c.d. delle risorse proprie. Per superare le critiche di insufficiente trasparenza per i cittadini dell'UE nonché la limitata autonomia finanziaria e la complessità e opacità di tale sistema, la Commissione propone che vengano rafforzate le risorse di origine fiscale. Potrebbero ad esempio essere messe sotto verifica alcune opzioni, quali una tassa sulle entrate delle società, o un'effettiva risorsa IVA, o infine l'istituzione di una tassa energetica. La nuova risorsa propria andrebbe a sostituire parzialmente la risorsa complementare dei contributi provenienti dall'RNL.

La Strategia politica per il 2005

Pochi giorni dopo l'adozione della Comunicazione sulle prospettive finanziarie, la Commissione ha pubblicato anche la strategia politica annuale (SPA) per il 2005. Come anticipato in precedenza nel normale esercizio di programmazione, la strategia politica rappresenta il primo documento in ordine cronologico. In questo caso, vista la particolarità dell'anno 2004 e del successivo 2005, la Commissione ha importato il lavoro prendendo in considerazione le indicazioni contenute nella comunicazione sulle prospettive finanziarie.

¹³ Il "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" all'art. 54 aveva proposto l'inserimento delle prospettive finanziarie nella futura costituzione, denominandole "quadro finanziario pluriennale". Esso dovrebbe essere approvato da una legge europea del Consiglio con durata di cinque anni.

Infatti, tra gli obiettivi della SAP vi è proprio: “*garantire la coerenza con le priorità descritte per le prospettive finanziarie post 2006. Infatti, gli aspetti politici del progetto che raccoglie le nuove prospettive finanziarie verranno attuati fin dal prossimo anno*”. Essendo il documento orientato al 2005, maggiore attenzione è rivolta alle specificità di quell’anno. Secondo la Commissione – le nuove proposte legislative per i fondi strutturali, il riesame della strategia di sviluppo sostenibile, il bilancio intermedio della strategia di Lisbona, la definizione di una nuova agenda sociale per il periodo post-2006 e infine, il consolidamento dello spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia – rappresentano eventi non trascurabili da una strategia politica completa.

In linea con le indicazioni sulle prospettive finanziarie la SAP propone tre obiettivi: dare nuovo slancio alla crescita economica, grazie a una maggior competitività e coesione; rafforzare il concetto della cittadinanza europea con un focus specifico sulla sicurezza; infine, nell’affermazione della UE come partner globale si presterà particolare attenzione alla dimensione di vicinato.

La Terza Relazione sulla coesione economica e sociale

Tra i tre documenti oggetto di questa analisi preliminare quello che ha suscitato il maggiore interesse tra gli addetti ai lavori, ma soprattutto tra i decisori politico-istituzionali è stata la terza relazione sulla Coesione economica e sociale.

Il documento, quest’anno ha avuto una grande attenzione per alcune ragioni. In primo luogo, perché per la prima volta era presentato con già in atto l’erogazione di risorse dai fondi strutturali per i nuovi dieci paesi. Secondariamente, perché avendo la UE già definito le allocazioni 2004-2006 a valere sui fondi strutturali per i dieci nuovi paesi, all’interno del pacchetto di Agenda 2000, la terza relazione doveva indicare la via per la nuova architettura della Politica di coesione.

Il punto di partenza per delinearne i tratti è nuovamente la Comunicazione sulle nuove prospettive finanziarie. In quella, infatti, si dedica un’intera sezione alla coesione economica e sociale tratteggiando già le linee di sviluppo della nuova politica di coe-

sione. Sempre nella stessa Comunicazione è sottolineato il valore aggiunto che la politica di coesione ha rappresentato, sia in termini di concentrazione delle risorse sull'investimento, sia di rispetto delle regole del mercato unico, sia di accento posto sulla creazione di posti di lavoro nelle nuove attività, così come di contributo al partenariato e alla buona *governance*. Nonché, infine, sull'effetto leva che la politica di coesione ha innestato. Si pensi che ogni euro di spesa proveniente dal bilancio dell'Unione per la politica di coesione stimola in media € 0,9 nelle regioni meno sviluppate ("Obiettivo 1") e € 3 nelle altre regioni ("Obiettivo 2").

Ma il contributo della politica di coesione si è dispiegato anche nel sostegno ad altre politiche settoriali, come quella ambientale o i trasporti e l'energia.

Il documento si articola in quattro parti. Nella prima vengono analizzate le tendenze e la situazione relative a coesione, competitività, occupazione e crescita. Il risultato più significativo è che malgrado il permanere di differenze, le disparità di reddito e occupazione, in particolar modo a partire dalla metà degli anni Novanta si sono ridotte considerevolmente.

Nella seconda parte, si confronta la spesa pubblica degli stati con l'intervento della politica di coesione. Tenuto conto delle enormi differenze quantitative, ne consegue, tuttavia, che la politica di coesione svolge un ruolo essenziale in quanto si concentra sugli investimenti e sulle regioni meno sviluppate.

La terza parte analizza il rapporto tra le politiche comunitarie e la politica di coesione. Il risultato è che le varie politiche comunitarie – ambiente, mercato interno, etc. – hanno il potenziale per aumentare l'efficacia della politica di coesione. Si pensi ad esempio al peso crescente dato allo sviluppo rurale.

L'ultima parte analizza l'impatto e il valore aggiunto delle politiche strutturali. Il dato più significativo è il contributo che i programmi europei hanno dato alla convergenza regionale e alla occupazione. In Spagna essi a titolo di esempio hanno aumentato di circa il 3% il capitale sociale.

La parte più interessante per operatori e decisori politici è quella relativa alle conclusioni e alle proposte. In questa, infatti, la Commissione ha indicato quali dovrebbero essere le linee di sviluppo, che, attraverso le decisioni del Consiglio e del Par-

lamento europeo daranno origine nel 2005 alle nuove misure legislative riguardanti i fondi strutturali.

La nuova architettura della politica di coesione dovrebbe essere articolata su tre priorità principali. La prima è quella della convergenza, finalizzata a sostenere l'aumento della creazione dei posti di lavoro negli stati membri e nelle regioni meno sviluppate. I criteri per la definizione delle aree ammissibili sono gli stessi applicabili per le aree attualmente considerate zone obiettivo 1¹⁴. Per compensare l'effetto di abbassamento della media del PIL comunitario, prodotto dall'ingresso di dieci paesi con PIL più bassi rispetto agli attuali 15, che comporterebbe la non eleggibilità di alcune zone per un mero "effetto statistico", viene proposto un sostegno transitorio. L'obiettivo della convergenza, sulla base dei dati attuali riguarderà, per quel che concerne l'Italia, tutte le attuali regioni attualmente classificate come obiettivo 1, a esclusione della Sardegna che non sarebbe ammissibile per un aumento reale del PIL. Mentre la Basilicata usufruirebbe del sostegno transitorio dovuto all'effetto statistico.

Le azioni ammissibili saranno indirizzate alla modernizzazione della struttura economica, delle infrastrutture di base, alla protezione dell'ambiente, al miglioramento della capacità amministrativa. Anche il principio del fondo di coesione verrà mantenuto¹⁵.

La seconda priorità proposta dalla Commissione è quella della competitività regionale e dell'occupazione. L'obiettivo di questa seconda priorità sarebbe da una parte, attraverso programmi regionali, aiutare le autorità locali ad anticipare e promuovere i mutamenti nelle aree industriali e urbane; dall'altro attraverso programmi nazionali, che tengano in considerazione le politiche indicate dalla Strategia Europea per l'Occupazione, aiutare la popolazione ad anticipare e ad adattarsi ai cambiamenti economici.

¹⁴ PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, misurata a livello NUTS II in standard di potere d'acquisto. Il calcolo avverrebbe sulla base dei dati degli ultimi tre anni disponibili al momento in cui viene presa la decisione.

¹⁵ Sono eleggibili quegli Stati il cui PNL è inferiore al 90% della media comunitaria.

L'ultima priorità, cooperazione territoriale ed europea, prende le mosse dall'attuale iniziativa comunitaria INTERREG e su questo modello dovrebbe strutturarsi. La finalità è quella di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio. In linea di massima, la cooperazione transfrontaliera riguarderebbe tutte le regioni lungo i confini esterni e interni, sia terrestri che marittimi.

Dal punto di vista quantitativo la prima priorità dovrebbe assorbire il 75% del budget assegnato alla politica di coesione, la seconda il 20%, mentre il 5% sarebbe destinato alla terza priorità.

Da un punto di vista gestionale si propongono notevoli innovazioni, mantenendo i principi fondamentali. Queste innovazioni possono essere raggruppate in quattro grandi categorie. La prima riguarda una strategia europea per la politica di coesione, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio e oggetto di un dibattito annuale in seno al Consiglio. La seconda riguarda la semplificazione degli strumenti operativi, con programmi operativi, comprendenti solo assi prioritari. In sostanza si tratterebbe di eliminare il complemento di programmazione.

La terza categoria riguarda la semplificazione dei fondi che passerebbero dagli attuali 6 a 3 (FESR, FSE, Fondo di Coesione).

Infine, la quarta categoria sarebbe un maggiore accento sulla riserva comunitaria di qualità e performance con il mantenimento della regola $n+2$.

Conclusioni

Il quadro qui delineato evidenzia la difficoltà di adottare decisioni di profilo prettamente tecnico, ma con un importantissimo rilievo politico. Questa considerazione è emersa con maggiore forza durante il Terzo Forum europeo sulla coesione¹⁶.

Le posizioni degli Stati membri sono state abbastanza chiare: da una parte, coloro che ritengono che il tetto massimo del budget della UE non debba superare la quota dell'1% del PNL comunitario; dall'altra, coloro che ritengono questa soglia in-

¹⁶ Bruxelles, 10-11 maggio 2004.

soddisfacente e condividono le indicazioni della Commissione europea di fissare la soglia all'1,24% del PNL comunitario. La posizione italiana, a riguardo, è stata tra le più lineari e chiare sin dall'inizio. Come ha affermato il vice ministro Miccichè¹⁷ nel suo intervento al Forum, la proposta della Commissione è fortemente appoggiata, ma in caso di stanziamenti inferiori, tutte le politiche verranno coinvolte e non solo la coesione. Inoltre, l'Italia desidera come altri paesi maggiore chiarezza sull'attribuzione delle risorse per i nuovi obiettivi 1 e 2.

Risulta assai difficile, al momento, immaginare sia un calendario delle prossime tappe di questi processi sia una descrizione di quello che sarà l'accordo finale. Al momento pare abbastanza certo che la Commissione sembra intenzionata a tradurre in cinque regolamenti gli orientamenti relativi alla riforma: un regolamento generale dei Fondi, tre regolamenti su FESR, FSE e Fondo di Coesione, nonché un regolamento relativo allo strumento giuridico di cooperazione. Tale attività dovrebbe concretizzarsi già il prossimo luglio. È assai probabile, quindi, che il nuovo Parlamento europeo si occuperà immediatamente di questi temi sin dalla sessione di settembre.

¹⁷ www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forcom2004_it.htm.

Rubbettino

Le istituzioni europee e nazionali di fronte alla nuova finanza d'impresa: dov'è il limite tra controlli efficienti e creazione di condizioni adeguate allo sviluppo¹

di Alessandro Settepani e Federico Arcelli

La globalizzazione ha toccato anche il mondo della finanza, e, negli ultimi anni, si è assistito ad una sempre maggiore apertura dei mercati a livello internazionale, caratterizzata da una grande mobilità dei capitali, da un'offerta sempre più ampia di prodotti a investitori non più solo nazionali.

Questo impone, per garantire le prospettive di crescita economica, per l'efficienza complessiva dei mercati e per la tutela del risparmio, di riflettere su ciò che è ora in atto e sui meccanismi di indirizzo e controllo. La complessità del mondo "globale", tuttavia, rende difficile pensare solo a buone regole (o efficienti controllori), che non devono certo mancare. Sempre di più sembra necessaria una maggiore e generale diffusione della "cultura finanziaria", per assicurare, nella pratica, in primis quel livello di maturità degli operatori e anche del pubblico di investitori, che è la migliore base per l'esistenza di un mercato finanziario efficiente e trasparente.

Il mercato finanziario è in veloce evoluzione

1.1 Il mercato internazionale

Il sistema finanziario ha vissuto negli ultimi anni cambiamenti intensi che ne hanno profondamente modificato le dinamiche ope-

¹ Il contenuto dell'articolo riflette esclusivamente l'opinione degli autori e non impegna in alcun modo le istituzioni di rispettiva appartenenza.

rative. Tali cambiamenti hanno imposto alle imprese un nuovo modo di gestire la propria finanza e ciò ha consentito di ampliare l'offerta ai risparmiatori, desiderosi di ottenere sui loro investimenti ritorni più elevati, visto l'attuale basso livello dei rendimenti di strumenti più tradizionali come, fra i primi, i titoli di stato.

Inoltre, la gamma dei prodotti finanziari a disposizione si è notevolmente arricchita di strumenti moderni e più flessibili, il che consente maggiori possibilità di trasferire risorse dal sistema finanziario al sistema produttivo. In particolare, i progressi accademici nelle tecniche di valutazione dei rischi hanno favorito il processo di formazione dei prezzi di attività, per le quali in precedenza era difficile poter esprimere una quantificazione del valore. L'esempio più eclatante è, forse, quello del credito, per il quale i maggiori operatori creditizi dispongono ora di tecniche di stima dei rischi e dei prezzi dei crediti, che ne rendono possibile la compravendita. Ciò ha reso più liquidi i relativi mercati e ne ha consentito il maggior sviluppo.

La forte crescita nell'offerta, anche al pubblico, di prodotti come le opzioni, i derivati su credito, i titoli finanziari strutturati, le obbligazioni "corporate", fino a strumenti di *mezzanine finance*, ha aumentato le possibilità e le forme tecniche di finanziamento e ha reso più agevole l'ottimizzazione nella gestione dei rischi e delle variabili finanziarie, sia dal lato dei datori di fondi sia dal lato delle imprese.

Tale sviluppo interessa le imprese sotto diversi profili:

- comporta nuove modalità di reperimento dei fondi attraverso strumenti complessi e "rischiosi" sia per chi eroga il finanziamento, sia per chi ne beneficia (prima il rischio era solo a carico del datore fondi); basti pensare ad esempio all'emissione di titoli con opzioni incorporate, le quali quando sono emesse (ad esempio titoli "puttable" o *index linked*) determinano un significativo rischio finanziario per l'azienda emittente. Le imprese sono quindi chiamate a prendere decisioni consapevoli per scegliere le giuste modalità di finanziamento per minimizzare i costi, ma anche i rischi di finanziamento;
- offre nuove opportunità di investimento della liquidità di impresa in investimenti finanziari complessi, generando però nuove forme di rischi sull'attivo;

- mette a disposizione un più ampio spettro di strumenti utilizzabili per costruire la propria struttura finanziaria ottimale (mix capitale-debito-ibridi).

Si afferma nel complesso la necessità di una gestione integrata dell'attivo e del passivo e di corretta valutazione e gestione dei rischi finanziari gestiti dall'impresa. Se così non fosse si potrebbe amplificare la componente finanziaria nell'instabilità di impresa (vale la pena di ricordare i non pochi casi di imprese fallite per operazioni finanziarie): risulta accresciuta, in ultima analisi, l'importanza della conoscenza e del consapevole utilizzo delle tecniche di *risk measurement and management*.

Questo è stato possibile, però, al prezzo di una maggiore complessità nella gestione dei rischi, anche dato il crescente numero di operatori coinvolti e la graduale "disintermediazione" del sistema bancario, con vantaggi in termini di competizione, ma possibili svantaggi dal punto di vista dei controlli. In una parola, si può dire che i mercati finanziari sono ora più "completi", nell'accezione proposta da Arrow-Debreu, sono cioè caratterizzati da un'accresciuta disponibilità di opzioni di negoziazione di rischio e risorse.

1.2 *La situazione italiana*

La globalizzazione dei mercati ha avuto notevoli ripercussioni sul mondo imprenditoriale. Infatti, in passato l'area "finanza" delle imprese italiane era vista come strumentale al raggiungimento degli obiettivi aziendali, e, in sostanza, a garantire le risorse per un corretto andamento dei processi produttivi e commerciali. Negli ultimi anni, specie nelle fasi di espansione del mercato finanziario, si è assistito a casi di sfruttamento della "leva finanziaria" per migliorare i risultati economici complessivi dell'impresa, quasi a complemento delle attività ordinarie. Questo non è, naturalmente, un fenomeno diffuso, ma un sintomo della crescente importanza della finanza e della necessità di un valido sistema di controlli per evitare casi di abuso.

Inoltre, il contesto esterno nel quale le imprese si trovano a operare sta rapidamente cambiando, non solo dal lato della strategia industriale, ma anche per quel che riguarda le modalità di

reperimento dei finanziamenti e l'importanza che essi potranno avere per lo sviluppo dell'azienda. I margini di profitto, infatti, vengono sempre più erosi dalla concorrenza internazionale riducendo le possibilità di autofinanziamento. Inoltre, tali margini possono essere mantenuti solo producendo in settori dove si vanta un significativo vantaggio tecnologico in termini di processi produttivi e di prodotto. Ma il conseguimento di tale risultato comporta importanti investimenti, da alimentare attraverso fonti di finanziamento esterne. E non sempre è sufficiente.

Tuttavia, nel caso italiano, va operata una distinzione tra l'impresa medio-piccola, usualmente ancora legata alla famiglia del fondatore, non quotata in borsa e avversa ad "aprirsi" al mercato e la grande industria. Nel primo caso l'area "finanza" non è molto valorizzata; frequentemente essa è gestita, quando necessario, direttamente dal capo azienda coadiuvato dal contabile/commercialista, che di quando in quando provvede a contrattare direttamente con le banche secondo le necessità del caso.

Tale concezione "debole" della finanza trova giustificazioni in motivazioni di carattere economico e culturale, quali la preferenza per l'autofinanziamento dei propri progetti di investimento rispetto al debito bancario; la riluttanza a utilizzare credito bancario a medio lungo termine – anche perché spesso quest'ultimo, in Italia, rappresenta una scelta vincolante a causa delle garanzie richieste – e, in maniera anomala rispetto a quanto accade negli altri paesi più sviluppati, la preferenza per i finanziamenti a breve-medio termine. Inoltre, va aggiunto che la cultura della finanza aziendale quale "motore autonomo" di valorizzazione del potenziale aziendale – con ciò che ne consegue in termini di assetti organizzativi, rapporti con intermediari, investitori e mercati – si è da poco diffusa in Italia rispetto a quanto avvenuto in altri paesi.

Nel caso delle grandi aziende, quotate in borsa o attive sul mercato con emissioni obbligazionarie – e quindi, usualmente, soggette alle valutazioni di banche, analisti e società di *rating* – il discorso è certamente diverso e l'apertura al mercato internazionale è ampia. Tuttavia, cifre alla mano, l'Italia è tra i "grandi" paesi dell'Unione Europea quello che evidenzia il minor numero di imprese multinazionali in grado di competere globalmente, per dimensione, con i colossi americani. In effetti, i gruppi

italiani di dimensione superiore ai 10 miliardi di euro di fatturato sono davvero pochi, e spesso nemmeno in posizioni di *leadership* nelle loro aree. Paradossalmente, quindi, la globalizzazione non ha favorito molto i grandi gruppi italiani, che – “persa” la rete protettiva rappresentata dal loro potere in ambito locale e dall’aiuto, implicito o esplicito, dello Stato – non hanno saputo dimostrare di poter crescere all’estero mantenendo competitività. Anzi, si sono trovati a far fronte a dolorose ristrutturazioni o a manovre di finanza straordinaria, puntando su ritorni immediati e non costruendo sviluppo e prospettive.

La debolezza della finanza aziendale ha posto le basi per possibili crisi del mercato finanziario. Infatti, i recenti casi critici, che hanno caratterizzato il mercato italiano, sembrano legati proprio ad una incapacità di gestire dal lato finanziario la crescita dell’azienda al momento del passaggio dalla dimensione media a quella grande. Alcune imprese si sono così dimostrate incapaci di gestire il rapporto diretto con il mercato dei capitali.

Quando certi errori sono commessi sul mercato pubblico e, direttamente o indirettamente, coinvolgono anche i piccoli risparmiatori, diventano “notizia” e creano un “caso”. Tuttavia, passata la tempesta, bisogna chiedersi quali siano stati gli errori e dove si debba agire. Gli interventi possono riguardare l’assetto del mercato e dei suoi controlli; dobbiamo però anche chiederci di cosa hanno bisogno le imprese italiane: è vero, come è stato detto, che queste fanno troppa finanza o invece, è vero il contrario? Ossia che le medesime per certi versi fanno troppo poca finanza?

Controlli e investimenti: il ruolo delle banche

2.1 Obbligazioni e debito bancario

La teoria finanziaria ha sempre posto l’accento su una sorta di dicotomia nelle fonti di finanziamento dell’impresa: da un lato il finanziamento bancario, dall’altro il finanziamento attraverso il mercato con l’emissione di azioni e *bonds*.

L'evoluzione delle tecniche e degli strumenti finanziari ha determinato un rilevante cambiamento nelle modalità di funzionamento dei canali di finanziamento delle imprese, sia di quello del mercato del capitale azionario che quello del capitale di debito. Tali cambiamenti operano nel senso di una maggior flessibilità delle modalità di raccolta delle risorse e una minore separazione tra i due canali.

Inoltre, risulta accresciuto e più stringente il monitoraggio svolto dal mercato sull'evoluzione delle strategie e dei risultati, tale che le informazioni inviate dall'azienda ai mercati rappresentano una variabile importante nella gestione: il mercato ha bisogno di informazioni chiare, ben articolate, continue e dettagliate. Infatti, il problema di un mercato che si caratterizza per molteplicità e complessità degli strumenti e per "limitati" livelli di controlli, almeno in termini di capacità, è in primo luogo la trasparenza e la chiarezza nei confronti degli investitori.

Quello che le recenti crisi hanno dimostrato, è, tra l'altro, che migliaia di obbligazionisti non sono in grado di "difendersi" bene come un unico (o pochi) creditori. Il vantaggio che in genere la teoria riconosce al canale bancario nella gestione della crisi d'impresa è duplice: da un lato, la banca "internalizza" la crisi, passeggera o strutturale, dell'impresa, gestendola all'interno del proprio bilancio ed evitando spesso che essa diventi di dominio pubblico e che le perdite siano trasmesse direttamente agli investitori; inoltre, a differenza di quello che avviene quando la crisi si manifesta pubblicamente sul mercato (quando il *default* fa scattare automaticamente tutta una serie di meccanismi legali vincolanti), il canale bancario offre una maggiore flessibilità per ciò che attiene alle modalità di gestione della crisi, potendo il debito essere riscadenzato e ristrutturato al presentarsi di difficoltà nei pagamenti.

La contropartita di tutto ciò è, tuttavia, che in caso di crisi, mentre le banche riescono a "muoversi" con maggiore tempismo, e sono "attrezzate" a trattare anche le ristrutturazioni difficili, eventualmente anche rinunciando a parte del loro credito, ma riuscendo a massimizzare il "rientro" nei casi più difficili; il popolo dei piccoli investitori può intervenire solo dopo che il dissesto si è verificato – di solito con la dichiarazione di *default* – tramite meccanismi burocratici di per sé poco flessibili e costo-

si, trovandosi alla fine nell'impossibilità di prendere decisioni che implicino sacrifici troppo elevati e, quindi, paradossalmente, non mettendo le stesse aziende in condizione di risanarsi.

Il canale bancario è quindi preferibile a quello di mercato nel finanziamento dell'impresa e va incoraggiato? Il discorso non è così semplice dato il rapporto da sempre conflittuale che l'impresa italiana ha con i finanziatori bancari. Inoltre, il contesto esterno è profondamente cambiato.

L'implementazione del nuovo accordo di Basilea (ma non solo) sta gradualmente trasformando il rapporto banca-impresa, rendendolo per certi versi più vicino a quello che le imprese hanno con il mercato: l'adozione da parte delle banche di sistemi di *rating* interno per la stima della rischiosità sancisce, di fatto, il passaggio a strumenti di analisi che sono tipici degli investitori professionali di mercato. Forse vale la pena di evidenziare che l'introduzione di automatismi di valutazione, che "prevalgono" sul tradizionale rapporto tra banca e impresa, potrebbe portare alla riduzione della capacità – e delle possibilità – delle aziende di accedere al canale bancario per finanziarsi, o, almeno, rappresentare una forte pressione per la ricerca di alternative. Ciò – specie in una fase iniziale in cui ci si renda conto dei vincoli rappresentati da parametri, che andrebbero comunque costantemente ridefiniti (con i problemi che ne conseguono) – potrebbe portare a distorsioni nei *trends* di sviluppo economico o, perlomeno, alla parziale mortificazione di ogni funzione di "motore dello sviluppo" in capo alle banche. È rilevante, a questo proposito, che negli Stati Uniti l'applicabilità del sistema di valutazione del rischio conseguente agli accordi detti "Basilea 2" dovrebbe, da principio, applicarsi solo ad una decina di grandi banche multinazionali, ma non toccare il sistema a livello locale.

Peraltro, un rapporto trasparente e continuo con il mercato porta notevoli vantaggi per le imprese in termini di costi e disponibilità di finanziamento, che sembra irrinunciabile nell'attuale contesto concorrenziale, nel quale le imprese italiane si trovano a operare. Lo sviluppo del finanziamento attraverso il mercato, in maniera diretta – grazie all'emissione di *bond* da parte delle imprese – oppure indiretta – mediante operazioni di

cartolarizzazione dei crediti alle imprese da parte delle banche – sembra quindi un passaggio inevitabile.

Andrebbero valutate e incentivate le sinergie positive che il giusto mix tra finanziamento bancario e di mercato potrebbero offrire, sia alle imprese, sia agli investitori che acquistano titoli sul mercato dei capitali. Del resto, è ben noto il positivo effetto di “*signalling*”, inviato dalle banche direttamente impegnate con propri capitali nel finanziamento dell’impresa, che gli investitori possono sfruttare al momento di acquistare titoli finanziari dell’impresa stessa. Questo naturalmente quando il circolo virtuoso impresa-banca-mercato è sano e non è spezzato da comportamenti scorretti di nessuna delle controparti coinvolte.

2.2 Crisi e sviluppo del rapporto impresa-investitori: definire regole e obiettivi

La considerazione che anche in Italia, e comunque nel mercato globale, le banche non abbiano più il monopolio come in passato non è sufficiente a spiegare la “crisi” di un modello di sviluppo del mercato finanziario che, in momenti di espansione, sembrerebbe ottimale. La domanda da porsi, quindi, poiché la strada “di mercato” al finanziamento dell’impresa sembra imprescindibile, deve riguardare le regole e il “come” esercitare i controlli a miglior tutela degli interessi degli investitori, siano essi professionali o piccoli risparmiatori.

Peraltro, non è solo un problema di “regole” o perlomeno, non di regole a livello locale. Non si può pensare di fare una legge in Italia che non tenga conto di un mercato ormai “globale” e non ha, quindi, alcun senso cambiare le regole da noi se gli altri poi non le cambiano allo stesso modo.

Allo stesso tempo, i controlli devono essere efficienti, ma non soffocare il mercato; altrimenti, semplicemente, come già accade, le imprese andranno a quotarsi all’estero, eluderanno il controllo delle autorità nazionali e il sistema in Italia sarà ulteriormente penalizzato. Allora, è necessario rivedere con forza, in modo omogeneo e a livello europeo le regole, tanto più che i “buchi” nei controlli evidenziati dai recenti casi non sono solo quelli delle banche italiane.

Ma, prima di definire regole “comuni” – posto che abbia senso pensarle – a livello internazionale, forse andrebbe chiesto che cosa in realtà minacci il risparmio italiano. La generica enunciazione della tutela del risparmio non è di per sé un “bene”, perché non tutto il risparmio è uguale. Anzi, l’investitore capace e propenso al rischio va meno tutelato di chi non ha capacità o propensione. Infatti, nel primo caso si ha una figura assai simile all’imprenditore, che, in realtà è il vero “motore” dell’efficienza del mercato finanziario. Se il mercato fosse regolato in modo da “neutralizzare” i rischi, probabilmente perderemmo anche molti dei benefici in termini di corretta allocazione delle risorse che contraddistinguono un sano sistema finanziario.

Quindi, paradossalmente, meglio regole diverse, sistemi finanziari diversi e in competizione tra loro? Neanche questo è certo. Si può però cercare di precisare quali rischi in particolare minacciano un certo risparmio (quello “debole”) e quali strumenti siano necessari per arginarli senza colpire l’efficienza del mercato. Non è chiaro, soprattutto, se il risparmio dei piccoli investitori, in generale, vada difeso da ogni tipo di perdita che ne possa mettere a rischio l’integrità.

Una domanda su tutte potrebbe essere se gli operatori bancari possano o meno vendere ai risparmiatori un titolo o prodotti a rischio medio/alto (“*corporate*”), con conseguente rischio di perdite per chi lo ha acquistato. Se la risposta a tale quesito fosse positiva – purché sia indubbia la competenza e capacità dell’investitore, che può desiderare tra le opzioni a sua disposizione per la definizione del proprio portafoglio, il rischio di impresa nella sua manifestazione finanziaria, come è logico e funzionale in un mercato efficiente – allora, da cosa andrebbe realmente difeso il risparmio?

Il verificarsi di un *default* di un *bond* rappresenta di per sé una patologia del sistema finanziario? O piuttosto è il “naturale” corrispettivo, in termini di rischio di un investimento che garantisce un rendimento superiore per il risparmiatore, il quale – se adeguatamente informato – può liberamente scegliere di sostenere tale rischio?

In un contesto che vuole comunque garantire la libertà di scelta al risparmiatore, in termini di modulazione del proprio pro-

filo di investimento, sulla base delle proprie preferenze di *trade off* rischio/rendimento, la risposta corretta è la seconda. Il vero rischio per il risparmio, allora, risiederebbe altrove – ovvero dove l'informazione sia non solo “imperfetta”, ma deviante rispetto alla realtà – e il far confluire risorse su di un certo investimento, non rappresenti in sé un momento di sviluppo, ma solo un palliativo per dilazionare una crisi inevitabile, ad esempio, in caso di operazioni preordinate a trasferire ai risparmiatori un rischio finanziario ormai manifesto e certo nel suo prossimo realizzarsi.

Questi comportamenti da parte degli intermediari dovrebbero essere, naturalmente, sanzionati, anche perché non riflettono un'efficiente allocazione delle risorse ma, anzi, un abuso degli strumenti. Il problema, tuttavia, si ripropone al momento della definizione di eventuali “confini” per stabilire cosa sia o meno – fatti salvi, ovviamente, i casi manifesti – un comportamento corretto da parte degli intermediari. Paradossalmente, si arriverà a concludere che più che le regole è la “buona fede” a rendere il meccanismo funzionante.

In tale ottica, dal lato dei risparmiatori, l'adeguata diversificazione degli investimenti dovrebbe essere un principio di assoluto valore da preservare. Far investire tutto o gran parte del patrimonio di un piccolo risparmiatore in una sola attività finanziaria o in attività dello stesso tipo, lo espone integralmente e ingiustificatamente ad una sola fonte o a fonti dello stesso tipo di rischio.

2.3 *Alcune riflessioni sull'assetto attuale e futuro dei controlli in Italia*

In Italia i controlli sul mercato finanziario e sul sistema delle imprese sono molto complessi e articolati. Esistono, infatti, ben cinque “*authorities*” con livelli diversi di responsabilità e competenze differenti. La Banca d'Italia, che svolge anche un ruolo di contatto con la Banca Centrale Europea e mantiene numerose competenze su ambiti particolari, ha un ruolo fondamentale di vigilanza e controllo sulla stabilità delle banche e degli intermediari finanziari.

La Consob – che sarà presto trasformata, nei piani del governo, in una nuova “autorità per la tutela del risparmio” – ha competenza sulla trasparenza del mercato finanziario e funzio-

ni di vigilanza sulle imprese quotate o sugli emittenti di titoli. L'Antitrust, l'Isvap e la Covip hanno ruoli ben definiti nei loro ambiti specifici, ma la riforma allo studio da parte del governo sembra orientata a ridefinirne le competenze, anche in una luce di coordinamento tra partners europei.

Senza volersi addentrare in considerazioni circa l'*optimum* di detto potenziale assetto dei controlli, una prima considerazione sembra imporsi. Alcuni motivi degli ultimi casi di fallimento dei controlli sui mercati, che sono stati collegati ai casi di *default* di titoli emessi da aziende *corporate*, sono legati a zone d'ombra nell'attuale assetto dei controlli e nelle finalità stesse del controllo.

Ad esempio, che tipo di controlli – e svolti da chi – debbono essere eseguiti su emittenti non bancari/finanziari, che non ricadono sotto i controlli di stabilità svolti dalla Banca d'Italia? Quali verifiche vanno poi svolte sugli altri partecipanti al mercato, che dovrebbero svolgere funzioni di controllo “non istituzionali” (organi sociali, società di revisione, agenzie di *rating* ecc.) e che dovrebbero coadiuvare le Autorità istituzionali ai fini di un corretto funzionamento del mercato?

La presenza di zone d'ombra sembra essere stata poi aggravata da una scarsa comunicazione tra le varie autorità di controllo, che ha portato ad un utilizzo non ottimale delle informazioni disponibili. Ad esempio, come ricostruire le complessive finalità e i rischi di operazioni di emissione di titoli che coinvolgono banche italiane ed estere, intermediari non bancari ed emittenti privati ed effettuati in paesi diversi, se non attraverso un'efficace condivisione d'informazioni tra tutti i soggetti coinvolti nell'azione di controllo?

Alcuni possibili obiettivi di medio termine per migliorare la funzionalità dei mercati finanziari

3.1 *Quali rischi e quali obiettivi*

Se questi sono i rischi e i problemi, ne consegue una possibile identificazione di alcuni degli obiettivi da assegnare alla nuova autorità sul risparmio, quali tutela dell'integrità e veridi-

cità delle informazioni che affluiscono sul mercato, corretto funzionamento dei presidi di controllo di mercato e ricostruzione della reale motivazione delle operazioni presentate sul mercato per sventare l'afflusso di operazioni sospette.

Tutto ciò, però, impone la creazione in capo alle autorità di controllo di competenze e capacità – oltre che di strumenti – abbastanza scarse sul mercato, e, peraltro, costantemente “attratte” dal settore privato, dove possono conseguire retribuzioni e soddisfazioni professionali di livello molto più elevato. Ciò implica che andrebbe favorito, in linea di principio, lo scambio in entrambi i sensi di risorse con il mercato – come avviene con ottimi risultati in altri paesi – anche per garantire il mantenimento di livelli elevati di professionalità in tutti i settori.

Un altro degli obiettivi assegnati alle autorità di controllo potrebbe essere quello di assicurarsi che gli investimenti proposti dal mercato ai piccoli risparmiatori abbiano un adeguato profilo di rischio, e che tale rischio sia in ogni caso adeguatamente comunicato e in maniera chiara. In tale ambito sono state avanzate proposte quali, ad esempio, precludere l'accesso al mercato di titoli di debito senza *rating* (richiedendo per l'accesso almeno due *rating* diversi) o anche ipotizzare un limite in termini di *rating* minimo (che misura la rischiosità) per i titoli offerti sul mercato al dettaglio (*Investment grade*). È comunque chiara la limitazione alla libertà di accesso al mercato che tali misure potrebbero comportare.

Un ulteriore messaggio importante potrebbe essere la promozione del principio della corretta diversificazione e frazionamento dei rischi nei portafogli dei risparmiatori, principale garanzia contro gli effetti di investimenti “sbagliati”. Ma per assicurare anche un efficiente funzionamento del mercato, questi obiettivi andrebbero comunque perseguiti garantendo il principio del libero accesso dei risparmiatori alle opportunità di investimento (e non lasciare che le opportunità migliori siano sfruttate solo da operatori professionisti).

3.2 I benefici del coordinamento e dell'approccio per aree funzionali

Attualmente le autorità di controllo sono a grandi linee organizzate essenzialmente “per soggetti controllati” che vengono suddivisi in “Bancari” e “Finanziari” o in “Intermediari” e in “Emittenti”. Questo significa che ciò che viene controllato è l'impresa/intermediario in sé, a prescindere dal tipo di attività che svolge o tipo di strumento che emette sul mercato. In effetti, ciascun soggetto opera su più mercati diversi e offre prodotti significativamente diversi al mercato. La veloce evoluzione delle tecniche finanziarie ha reso l'analisi di ciascun tipo di strumenti fortemente specialistica. È quindi, difficile per un “*controller*” seguire un soggetto su mercati completamente diversi.

Anche per ragioni di complementarità e per evitare duplicazioni, sarebbe utile avere un'autorità di controllo sul mercato e sul risparmio specializzata per prodotto e non per intermediario. Ne consegue che l'assetto dei futuri controlli sul mercato finanziario potrebbe essere basato su un'articolazione delle aree funzionali per tipo di mercato, come: (a) mercato azionario; (b) mercato dei titoli di debito; (c) fondi comuni e fondi pensione; (d) finanza strutturata e mercati derivati. Sono poi possibili altre ipotesi più consone alle necessità del momento. Tutto ciò potrebbe garantire controlli incrociati trasversalmente e ottimizzare gli sforzi di controllo delle autorità, evitando duplicazioni.

In particolare, una delle attuali anomalie dell'assetto dei controlli è l'assenza di dialogo e scambio di informazioni tra Banca d'Italia e Consob. In un contesto come quello attuale e con la necessità di ricostruire strutture finanziarie complesse e internazionali, questo è un lusso che il nostro sistema non può concedersi. È quindi indispensabile il dialogo e la circolarità informativa. Ciò, ad esempio, potrebbe implicare la costituzione di comitati tecnici (specializzati per Prodotto/intermediario) presso i quali, con periodicità adeguata (almeno trimestrale e ogni volta che ce ne sia bisogno), le due istituzioni si debbano incontrare e parlare.

Alcune conclusioni

Queste considerazioni vanno inserite, naturalmente, nell'ottica di un contesto di mercato assai cambiato – e divenuto molto più complesso – rispetto anche a solo alcuni anni or sono. Infatti, se è vero che l'epoca dell'investimento in titoli di stato è finita, non è ancora diffusa una consapevole maturità nelle scelte finanziarie da parte degli utenti e, a volte, anche tra gli operatori e consulenti, per ciò che compete al loro ruolo.

Certamente un'adeguata "cultura collettiva" dell'offerta di prodotti finanziari non è cosa che si crea in poco tempo. Anzi, la velocità del cambiamento sul mercato è stata, in questi anni, superiore alla capacità degli utenti di adeguarsi. Si può, allora, solo concludere che, proprio per questo (e forse non solo) il risparmio richiede oggi nuove forme di tutela che tengano conto del mutato contesto esterno.

In pratica è però necessario interrogarsi sul ruolo del "regolatore" o controllore pubblico e, in particolare, su quali confini abbia il suo ruolo. Si può certamente incrementare, come prima misura, l'insieme di protezioni e controlli disponibili, ma, nello stabilire questi presidi è necessario focalizzare bene gli obiettivi.

Infatti, oltre al rischio di creare potenzialmente confusione tra gli operatori ed eccessi di "burocrazia" che, in fine, renderebbero solo meno competitivo il mercato finanziario italiano, si potrebbe in generale determinare una situazione di inefficienza nell'assetto del mercato e dei controlli. Ciò potrebbe voler dire, nei fatti, costi più alti per chi dovesse raccogliere fondi, e, quindi, potenzialmente, un incentivo a spostare il baricentro delle proprie operazioni all'estero, verso aree più efficienti o meno regolate, con evidente danno economico per l'Italia e rischi di ancora maggiore scarsità di trasparenza complessiva.

In un simile quadro, l'importanza di un coordinamento, almeno a livello europeo, sugli ambiti e sui modelli di regolamentazione è evidente. Infatti, si è in presenza di un unico mercato per beni, servizi, lavoro e capitali, e un'eccessiva regolamentazione a livello locale potrebbe solo ritorcersi verso il paese che la adotti, senza però necessariamente davvero proteggere i suoi risparmiatori. Inoltre, se a fronte di argomenti quali la competi-

zione tra sistemi e la necessità di non vincolare eccessivamente le scelte degli operatori economici, si ritenesse utile non disporre di un siffatto sistema di regole condivise – che, per essere efficiente, dovrebbe essere in prospettiva “mondiale”, con tutte le conseguenze e difficoltà che ne derivano – andrebbe definito l’ambito di regolazione minimo su cui si vuole intervenire e gli stati nazionali dovrebbero mantenere la sufficiente sovranità per adottare provvedimenti coerenti ad una tutela complessiva del singolo sistema nel paese. Però questo è decisamente difficile in un sistema “globalizzato”.

Quindi, forse, a livello di mercati nazionali si potrebbe maggiormente focalizzarsi su di un modello flessibile, meno basato su norme e principi – che certamente servono – e più sulla disponibilità di adeguati controllori e su sufficienti risorse economiche per svolgere un’efficace azione preventiva. Diviene quindi necessario investire, innanzi tutto, sugli uomini e sulle risorse, attraendo i “talenti” e le persone più preparate e offrendo adeguate prospettive di crescita, non solo professionale.

Il metro del valore di un simile investimento sarebbe il mercato stesso, che potrebbe riconoscere immediatamente la professionalità dei “controllori” in termini di elevata, almeno potenziale, mobilità tra le autorità e il privato e viceversa e di adeguate e frequenti offerte di lavoro. La differenza, infatti, tra un sistema burocratico e un sistema basato sugli uomini è nel ruolo di questi ultimi. Nel primo caso, infatti, l’istituzione prevale sulla persona, che deve solo applicare regole e procedure; nel secondo caso, la motivazione all’eccellenza complessiva viene anche, e soprattutto, da alti valori professionali riconosciuti sul mercato. Instaurare un simile circolo virtuoso è certamente possibile – anche in Italia – ma richiede davvero una visione di lungo periodo.

Rubbettino

Profili biografici

FEDERICO ARCELLI. Consigliere del Vicepresidente italiano della BEI, Banca Europea per gli Investimenti, Lussemburgo. Docente a contratto di Storia Economica dell'Europa presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Napoli "Federico II" (1999-2002) e al presente docente di Storia della Moneta e della Banca presso l'università LUISS-Guido Carli di Roma. Ha svolto varie funzioni presso numerose società fra cui la *Accenture* (Italia), *McKinsey & Company, Inc. Italy* e *IMI Bank (Lux) SA*. Ha fatto parte dell'Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie nel governo Berlusconi II. Ha pubblicato volumi e articoli in diverse lingue, in particolare su temi storico-economici. È tra i promotori del Centro Studi *Thesmos*, di cui è attualmente presidente e ha curato o co-curato quattro libri pubblicati in questa collana. Laureato con lode in Economia politica (Università "L. Bocconi", Milano), presso la stessa università ha conseguito nel 1998 il titolo di Dottore di Ricerca in Storia economica e sociale.

ANDREA BAGNOLINI. Consulente di una struttura di comunicazione istituzionale, è responsabile delle relazioni esterne di TelePA, *web TV* edita dal Dipartimento della Funzione Pubblica e da Euform.it, società del Foromez specializzata in progetti di formazione e comunicazione *on-line*. Dal 2002 coordina le relazioni istituzionali del capitolo italiano dello IIC (*International Institute of Communications*), organismo indipendente di ricerca sulle tematiche della convergenza nelle telecomunicazioni e nei media. Laureato in Scienze aziendali e in Comunicazione istituzionale e d'impresa, autore di una tesi di laurea sull'integrazione tra televisione e web – redatta in collaborazione con la struttura "ricerca e sviluppo" di Mediaset – è impegnato da anni nella ricerca nel campo dei media digitali.

GIUSEPPE BUSIA. Avvocato, giornalista pubblicista, dirige il Servizio Studi e Documentazione dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali. Componente – in rappresentanza dell'Italia – dell'Autorità di controllo comune istituita dalla convenzione Europol, nel 2003 eletto presidente del Comitato di Appello previsto dalla medesima convenzione. Fa parte dell'Autorità di controllo comune prevista dalla convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale, della quale è stato vicepresidente fino al marzo 2004. Insegna nel *Master* in Istituzioni parlamentari europee e Storia costituzionale dell'Università di Roma "La Sapienza" e ha avuto incarichi di insegnamento presso le Università di "Roma Tre", "Roma Tor Vergata", "Luiss Guido Carli" e Foggia. Autore di diverse pubblicazioni scientifiche, ha conseguito, fra l'altro, il dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate (Università di Roma "La Sapienza"), 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 dei *Master in Law* e in *Private and Public Administration* della *New York University*.

MARIA PIA CARUSO. Dirigente, dal 1999, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nei settori delle Telecomunicazioni, Radiotelevivo ed Editoria. In particolare – nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo – ha elaborato e sviluppato sistemi complessi di monitoraggio per le trasmissioni televisive e i servizi di telecomunicazione. Attualmente ha l'incarico di sviluppare, nell'ambito delle relazioni esterne, l'informazione e la comunicazione istituzionale. 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).

SAVERIA CRISTIANO. Consulente del Ministro per le Politiche comunitarie on. Rocco Buttiglione e responsabile del progetto Giovani presso il Dipartimento relativo, per il quale è anche responsabile di alcuni progetti interministeriali in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, autrice di vari incarichi di studio e Rappresentante del Gabinetto del Ministro per le Politiche comunitarie ad alcuni tavoli tecnici Stato-Regioni, istituiti nel semestre di Presidenza italiana dell'UE, presso la Conferenza Stato-Regioni. Ha fatto parte del-

l'Osservatorio sulla Convenzione europea, collabora con Radio Vaticana per la preparazione di servizi circa le attività di tale Osservatorio. Curatrice di alcune voci per l'Enciclopedia degli enti locali edita da De Agostini Giuridica. Docente al *Master* in "Studi europei" presso la sede di Roma e di Caserta della Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione. Laureatasi nel 2001 in Giurisprudenza con indirizzo internazionalistico, presso la "LUISS" di Roma, ha conseguito a Roma la specializzazione presso la Scuola per le Professioni Legali della LUMSA.

PAOLA DE ANGELIS. *Regional cluster manager Southern Europe* per il fondo internazionale *Vaccine Fund*, è specializzata nell'attività di relazioni istituzionali. In precedenza, ha a lungo collaborato con l'agenzia di *public affairs* Fbcomunicazione come esperta su tematiche legate a: ambiente e sviluppo sostenibile, agricoltura e responsabilità sociale d'impresa. Docente di: comunicazione istituzionale e storia e politiche della UE in corsi di formazione, finanziati da istituzioni nazionali ed europee o da associazioni di categoria italiane. Dirigente di organizzazioni non governative di respiro europeo, è stata consulente per il Dipartimento Affari Sociali della presidenza del Consiglio, al tavolo sulle Politiche Giovanili fino a maggio 2001 e responsabile di campagne internazionali, fra cui quella per la creazione di un Tribunale Penale Internazionale. È laureata in Giurisprudenza presso la cattedra di Procedura penale, Università di Roma "La Sapienza".

FRANCESCA MEDOLAGO ALBANI. Consulente, giornalista pubblicitaria. Dal 1994 svolge ricerca sull'industria della comunicazione, in particolare sull'economia dei media e dell'audiovisivo. Ha diretto e realizzato studi per soggetti istituzionali e per i maggiori operatori televisivi e cinematografici italiani. È docente nei *Master* in *Information & Communication Technology* dell'Università "La Sapienza" di Roma. Ha pubblicato numerosi articoli, saggi e i volumi "Per fare spettacolo in Europa. Guida agli interventi delle istituzioni europee a favore dell'industria culturale" (Dip. Informazione e Editoria PdCM, 1996), "Con lo Stato e con il mercato? Verso nuovi modelli di televisione pubblica nel mondo" (Mondadori, 2000) e "Mercanti di (bi)sogni. Politica ed economia dei gruppi media europei" (Sperling & Kupfer – Rti, 2003). Co-fondatore e presidente dell'Istituto italiano per l'Industria Culturale – ISiCult, fino al 2001. Laureata con lode in Discipline dello Spettacolo (facoltà di Lettere e Filosofia), presso l'Università di Roma "La Sapienza".

STEFANO MILIA. Al presente lavora presso il Centro nazionale di informazione e documentazione europea (Cide). È membro della direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo, del Consiglio Italiano del Movimento Europeo. Inoltre, ha fatto parte dell'Osservatorio sulla Convenzione europea presso il Dipartimento per le Politiche comunitarie, Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si occupa principalmente dei progetti di informazione e comunicazione dell'Unione Europea diretti alla "società civile". In precedenza ha collaborato con il governo Amato II – sui temi istituzionali e della cittadinanza europea – e con vari centri di ricerca. Laureato in Scienze Politiche (Università di Roma "La Sapienza"), ha compiuto studi di perfezionamento in diritto delle Comunità europee. Autore di numerosi articoli sul processo di integrazione europea, è membro del Comitato di redazione della rivista "2004 Quaderni Europei".

FEDERICO PINO. CEO di Sabif Srl, 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 "La Sapienza", Roma.

PAOLO PROSPERINI. Lavora presso il Ministero dell'Economia/Dipartimento politiche di coesione, in qualità di *Senior Expert* della Segreteria tecnica del gruppo di lavoro incaricato della posizione italiana circa la nuova politica di coesione comunitaria. Ha lavorato presso il Gabinetto dei Ministri delle Politiche comunitarie, dell'Industria e del Commercio con l'estero. Recentemente ha seguito la Presidenza italiana dell'Unione Europea in qualità di funzionario della Commissione a Roma. Autore di numerosi articoli e pubblicazioni di argomento politico-giuridico. Ha insegnato *History and Theories of European Integration* presso la *Mediterranean Academy of Diplomatic Studies* dell'Università di Malta.

STEFANO RIELA. Assistente di Ricerca presso l'Istituto di Economia Politica dell'Università "L. Bocconi" di Milano, consulente della Fondazione *Nova ResPublica* e responsabile dell'area economica della società di consulenza *EPMTeam*. Già consulente della Delegazione per l'organizzazione della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, assistente al Parlamento europeo (commissione ITRE) e *stagiaire* della DG Concorrenza della Commissione europea. Laureato con lode in Economia Aziendale e Dottore di Ricerca in Diritto internazionale dell'Economia presso l'Università "L. Bocconi", ha conse-

guito un *Master in Economic Regulation and Competition* presso la *City University* di Londra e un *Master in International Politics* presso l'ULB di Bruxelles.

NADIA ROLLÈ. Consulente del Ministro per le Politiche comunitarie on. Rocco Buttiglione, ha fatto parte dell'Osservatorio sulla Convenzione europea. Consulente dell'Alta Commissione per il Federalismo fiscale. Incaricata di docenze presso le Scuole Superiori per la Pubblica Amministrazione di Roma e Caserta e dell'Amministrazione dell'Interno. Cultore di Diritto Comunitario e Diritto Pubblico. Ha pubblicato il volume *La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento europeo*, SEAM, 2001; l'articolo *La riforma della legge "La Pergola"*, in AA.Vv., *Cittadinanza europea*, II, fasc. 1, ottobre 2003. Laureata con lode in Sociologia a indirizzo politico-istituzionale, Università di Roma "La Sapienza".

SIMONETTA SAVONA. Responsabile della biblioteca e documentazione di *Aspen Institute Italia*, è *Program Manager* e Segretario 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 pubblicati negli atti relativi. Ha trascritto e pubblicato parte di uno dei codici dell'umanista cinquecentesco Pirro Ligorio. Co-curatore del terzo quaderno, è il coordinatore della redazione dell'intera collana dei quaderni di *Thesmos*.

ALESSANDRO SETTEPANI. Dirigente presso l'agenzia di *rating* Fitch a Milano. Esperto per il mercato italiano della *securitisation*. In precedenza incaricato della 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*). Svolge seminari e interventi presso istituzioni accademiche e finanziarie, su tematiche di finanza e di rischio credito. 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, on. Rocco Buttiglione, è sta-

to il coordinatore dell'Osservatorio sulla Convenzione europea, trasformato di recente in Osservatorio sulla Cittadinanza Europea. Dal 2003 è membro dell'alta commissione per il federalismo fiscale e componente del comitato tecnico-scientifico del FORMEZ. 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 on. Rocco Buttiglione, governo Berlusconi II, sui temi della Convenzione europea, ha fatto inoltre parte 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 che tratti 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".

Rubbettino

Rubbettino

Finito di stampare nel mese di agosto 2004
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Rubbettino

Rubbettino