

# Per una nuova *governance* europea

*a cura di*

**Antonio Majocchi e Daniela Preda**



**Cacucci Editore - Bari**

## VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

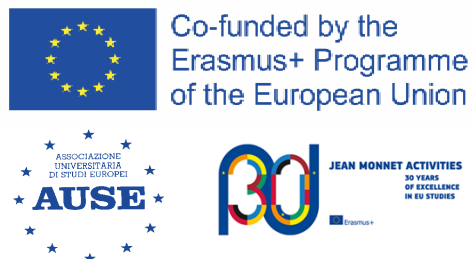
Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.  
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.  
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright  
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union  
EACEA – European Education and Culture Executive Agency  
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE  
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

Per una nuova  
*governance* europea

*a cura di*

Antonio Majocchi e Daniela Preda



Cacucci Editore - Bari

---

---

*PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA*  
© Copyright 2002 by Cacucci Editore  
Via Nicolai, 17 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.



## I N D I C E

ANTONIO MAJOCCHI e DANIELA PREDA Introduzione	pag. 7
FRANCO PRAUSSELLO Sulla funzione dell'euro come ancora nominale per i paesi candidati e i paesi partner mediterranei	» 15
ENRICO COTTA RAMUSINO La globalizzazione finanziaria e il posizionamento del- l'area dell'euro	» 33
ANDREA ZATTI Il finanziamento del bilancio europeo: le sfide del nuovo millennio	» 61
GAETANA TRUPIANO Gli incentivi tributari agli investimenti privati nei paesi dell'Est europeo	» 111
MAFALDA MARENCO Sull'impatto dell'allargamento dell'UE sulla Politica agricola comunitaria	» 135
FILADELFIO BASILE Il processo di globalizzazione: principali impatti, con particolare riferimento alla Politica agricola comune	» 161
ALBERTO ONETTI La dimensione organizzativa della sussidiarietà. L'esperienza del terzo settore tedesco	» 191

---

BERTRAND SORET	
La preparazione dei paesi candidati all'adesione: riforma delle amministrazioni fiscali e valutazione della capacità amministrativa	pag. 229
GIAN PIERO ORSELLO	
Dal Trattato di Nizza alla Costituzione europea	» 245
DANIELA PREDA	
Il Piano Schuman: legge antitrust e unità europea. Prospettive per una nuova <i>governance</i>	» 279
MASSIMO FRAGOLA	
Il diritto di proprietà nella prospettiva comunitaria: competenza implicita dedotta dai trattati o illegittima interferenza? il caso Albore	» 299
PIERRE MAILLET	
L'Europa come risposta alle sfide del XXI secolo	» 309
SERGIO PISTONE	
Costituzione europea, avanguardia federale e metodo costituente democratico	» 355

## Introduzione

A partire dal 1995, anno dell'allargamento a quindici, l'Unione europea ha realizzato – con frequenza crescente – una serie di riforme volte ad adattare la struttura istituzionale alle nuove sfide interne ed esterne che l'Europa si è trovata ad affrontare in seguito alla caduta del Muro di Berlino e all'introduzione dell'euro. Proprio la frequenza con cui questi processi di revisione istituzionale si sono susseguiti, tuttavia, dimostra l'inefficacia delle soluzioni adottate. Al Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, è seguito già nel 2001 il Trattato di Nizza, il cui sostanziale fallimento nel garantire la legittimità democratica dell'Unione ha costituito il punto di partenza per la convocazione, nel 2002, di una Convenzione europea la quale, secondo la Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001, ha "il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili", mirando, ancora una volta, a realizzare quegli obiettivi di efficacia, trasparenza e coinvolgimento dei cittadini che ogni sistema democratico dovrebbe garantire.

Le tematiche sulle quali la Convenzione è chiamata a riflettere, elaborando un documento finale, rispecchiano fedelmente le questioni aperte che l'Unione deve oggi affrontare: questioni che mettono in gioco l'esistenza stessa dell'Unione europea, quali la democratizzazione delle istituzioni, il ruolo dell'Europa nella gestione della politica economica dell'euro, l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale e il ruolo dell'Unione nel mondo nel quadro della globalizzazione.

---

Risulta evidente come, di fronte a una sfida di così grande portata, la Convenzione europea sia chiamata a coinvolgere nella riflessione comune e nello studio delle soluzioni da adottare l'intera cittadinanza europea, cercando di conciliare sia le istanze provenienti dalla società civile che le proposte di carattere tecnico avanzate dagli studiosi delle questioni economiche, politiche e istituzionali.

Da questo punto di vista, il contributo che il mondo accademico può portare al dibattito sul futuro dell'Unione è certamente rilevante. Le istituzioni ne sono peraltro consapevoli: la Commissione ha coinvolto direttamente la comunità accademica, auspicando che da questo settore della società civile possano venire utili suggerimenti per i lavori della Convenzione.

Il presente volume, raccogliendo i contributi scientifici in materia d'integrazione europea presentati alla V edizione della scuola estiva Ause, nel luglio 2001, intende offrire significativi spunti di riflessione in questa direzione.

Coerentemente con l'impostazione dell'Associazione, il volume ha carattere interdisciplinare raccogliendo interventi di natura economica, giuridica, politologica e storica. Ciò ha permesso di affrontare, attraverso una serie di contributi pluritematici, i grandi temi connessi con la prospettiva dell'allargamento e, quindi, di un nuovo modello di *governance* europea. Il metodo adottato costituisce certamente una ricchezza proprio per il carattere degli studi sull'integrazione europea poiché in questo settore, essendo in gioco la costruzione di una nuova statualità, il riferimento alla società civile e alla complessa fenomenologia dei suoi comportamenti (economici, politici, sociali, culturali, religiosi, ecc.) è ineludibile.

Tutti gli interventi relativi alle questioni di natura economica mettono in luce – sotto differenti aspetti – il nodo critico della mancanza di una politica economica europea. Questa lacuna, che i governi europei tentano di colmare attraverso una faticosa e spesso infruttuosa opera di coordinamento di quindici differenti politiche economiche, è alla radice di numerose problematiche del sistema economico continentale. L'effetto più immediato e discusso sia nella letteratura scientifica che nel dibattito giornalistico quotidiano è legato alla generale debolezza dell'economia europea. La fragilità della crescita in Europa è un tema che, per



la sua portata, travalica i ristretti confini dell'analisi economica per coinvolgere il ruolo dell'Unione europea nel quadro internazionale. Questo tema, con particolare riferimento al ruolo dell'euro, è stato oggetto degli interventi di due eminenti economisti: Franco Praussello e Enrico Cotta Ramusino. Il primo, illustrando le differenti alternative tecniche di adozione dell'euro da parte dei Paesi candidati, mostra come il valore e la diffusione di una moneta siano strettamente legati alla politica estera economica adottata dal paese che emette la moneta. Da questo punto di vista l'Europa, grazie alla scelta dell'allargamento, ha sicuramente favorito la diffusione dell'uso dell'euro. Affinché la nuova moneta assuma un ruolo compiutamente internazionale è tuttavia necessario che l'Europa avvii politiche di sostegno, stabilizzazione e cooperazione di maggior rilievo anche nei confronti di paesi non candidati all'adesione. Questa opzione implica l'adozione di una vera e propria politica estera dell'Unione europea.

A sua volta, Cotta Ramusino illustra brillantemente una di queste debolezze strutturali, ovvero il minor grado di attrazione dei mercati finanziari europei rispetto a quelli americani. Questo *gap* in materia finanziaria è in realtà sempre esistito ma, nella misura in cui i mercati finanziari stanno raggiungendo un grado d'integrazione sempre più elevato, le conseguenze per l'Europa di questo stato di cose si aggravano dirottando crescenti flussi di risparmio dal mercato interno a quello statunitense. Il saggio dimostra con la forza dei numeri questa realtà individuando nella leva fiscale lo strumento primario con il quale l'Europa potrebbe favorire un processo di riequilibrio nell'allocazione geografica dei portafogli finanziari internazionali. Questa proposta pone peraltro il problema della sua applicabilità, introducendo il tema della mancanza di autonomia fiscale dell'Unione e quindi della dimensione del bilancio pubblico europeo, un tema trattato nell'intervento di Andrea Zatti. Nell'articolo di Zatti sono illustrate con precisione e chiarezza sia la situazione attuale che le riforme adottate in materia di bilancio comunitario per il periodo 2000-2006, identificando i più probabili impatti del nuovo sistema di finanziamento. L'analisi effettuata mette in luce come le soluzioni adottate per la riforma del bilancio comunitario siano essenzialmente

---

interlocutorie e tali da lasciare ancora aperte tutte le questioni principali che hanno generato l'esigenza di una riforma dei meccanismi di finanziamento. Al riguardo, la sostanziale prevalenza delle risorse di carattere prettamente nazionale e i limiti di carattere quantitativo alle dimensioni del bilancio paiono essere le questioni ineludibili che l'Unione deve rapidamente affrontare per poter operare efficacemente anche in vista delle nuove sfide. Tra queste, prioritaria non potrà che essere quella dell'allargamento: un processo che pone all'Unione numerose questioni di carattere strutturale a fronte di un altrettanto ampio ventaglio di vantaggi. Questo spettro di opportunità e minacce è efficacemente affrontato nell'intervento di Gaetana Trupiano che, offrendo una panoramica della situazione economica dei Paesi candidati dell'Europa centro-orientale, illustra il ruolo cruciale che gli incentivi tributari possono avere nel favorire un consistente flusso di investimenti privati.

Il settore su cui la prospettiva dell'allargamento avrà maggiori conseguenze sarà senza dubbio quello della politica agricola, che copre la quota principale di spesa del bilancio europeo. Questo tema è affrontato da Mafalda Marengo, la quale mette in luce come il limite quantitativo del bilancio che è stato posto all'1,27 del PIL europeo ponga l'Unione di fronte alla duplice esigenza di riformare le politiche agricole della PAC e cercare di riformare il quadro finanziario dell'Unione. Filadelfio Basile, a sua volta, proiettando il tema agricolo nel più ampio contesto internazionale, mette in evidenza gli effetti della globalizzazione e della *new economy* sulla politica agricola comune e la necessità di una riforma di questa per adattarsi ai criteri di competitività internazionale di un'agricoltura ormai senza frontiere. Oltre ad approfondire le difficili problematiche interne, Basile si sofferma in particolare sulle misure volte ad affrontare il tema del rapporto con i paesi sottosviluppati di un'Unione europea attenta ai problemi mondiali e capace di politiche di solidarietà su scala internazionale, attraverso forme organizzative, quali la Fondazione Banco alimentare Onlus, o iniziative solidaristiche, quali il commercio equo e solidale.

Un importante contributo alla delineazione di un modello competitivo – i network di sussidiarietà – aperto alle logiche di

mercato, ma a queste non completamente subordinato, emerge nel saggio di Alberto Onetti. Facendo riferimento all'esperienza delle organizzazioni *non-profit* tedesche, lo studioso si pone il problema se il principio di sussidiarietà, uno degli strumenti più importanti e innovativi volti al miglioramento della *governance* europea, possa rappresentare, oltre a un criterio normativo dei rapporti tra istituzioni e livelli costituzionali, anche un modello capace di orientare l'organizzazione delle attività economiche. Si evince da questo intervento come il modello europeo emergente possa rappresentare una valida alternativa a livello mondiale, attraverso una internazionalizzazione delle logiche di sussidiarietà.

La sfida dell'allargamento presuppone, da un lato, un problematico sforzo di integrazione dei Paesi candidati attraverso la messa in moto di meccanismi comunitari e complesse procedure che permettano ai Paesi "applicanti" di adottare l'*acquis communautaire* sia a livello economico che amministrativo, dall'altro un ripensamento critico, a livello storico-politico, sui temi della *governance*.

Per quanto concerne il primo aspetto, riveste particolare interesse l'intervento di Bertrand Soret che, nella sua veste di funzionario comunitario esperto di questioni fiscali, entra nello specifico della problematica analizzando quel complesso processo d'ingegneria amministrativa che l'allargamento ha provocato. Soret si sofferma in particolare sulla fiscalità, mettendo in luce, per un verso, lo sviluppo di una cultura politico-amministrativa del tutto nuova nei Paesi dell'Europa centro-orientale per la necessità di adattarsi a un quadro regolamentativo ad essi largamente estraneo, per l'altro, gli sforzi dell'Unione nel mettere in atto procedure di controllo della transizione.

Sul secondo aspetto si sono soffermati diversi interventi di carattere storico, giuridico e politologico. Sugli aspetti di *governance* dell'Unione europea è intervenuto Giampiero Orsello che ha messo in luce come di fronte alla sfida dell'allargamento sia necessario che l'Unione faccia un salto istituzionale in avanti trasformando la Commissione in un vero organo democratico, responsabile davanti al Parlamento, rendendo il Consiglio dei ministri la Camera alta dell'Unione, priva di ogni potere esecutivo ma dotata, su un piano egualitario con il Parlamento, dei pieni poteri

---

legislativi, e dando al Consiglio europeo il ruolo di Capo di Stato della Federazione.

Rievocando le origini dell'Unione europea, con il Piano Schuman e il Trattato istitutivo della prima Comunità – la CECA –, Daniela Preda ha sottolineato come dalla storia dell'integrazione europea ormai cinquantennale sia possibile trarre utili insegnamenti al fine di tracciare le linee di una nuova *governance*. Nell'esperienza della CECA, in particolare, e nella sua legislazione anticartellistica sembra possibile individuare un metodo e delle istituzioni in grado di garantire il superamento definitivo delle barriere nazionali e quindi anche la creazione di un libero mercato. L'intervento di Massimo Fragola, a sua volta, prendendo spunto da un quesito pregiudiziale promosso dalla Corte d'appello di Napoli, illustra come il principio delle cinque libertà fondamentali tutelate dall'ordinamento comunitario sia nei fatti ancora un principio che richiede specifica tutela. L'intervento mostra come il ruolo della Corte di Giustizia sia tuttora fondamentale nel preservare e garantire la libertà di circolazione e quindi l'esistenza stessa del mercato unico.

Affrontando il tema del futuro non solo delle istituzioni, ma più in generale della società europea, Pierre Maillet propone una lettura di lunga durata del processo di costruzione dell'unità continentale, sottolineando come, dal punto di vista storico, ciò comporti la realizzazione di tappe successive di avvicinamento alla meta e, dal punto di vista politico-sociale, presupponga una capacità di interloquire con l'ambiente adattandosi alla sua evoluzione secondo criteri di flessibilità. A sua volta, la flessibilità nelle scelte operative e metodologiche deve affiancarsi, secondo Maillet, alla stabilità degli obiettivi e dei principi fondanti. Si tratta inoltre di capire come l'Europa possa porsi al servizio del nuovo secolo per rispondere alle sfide che questo propone. Riflettendo sulle metodologie più adeguate al compimento del processo di unificazione in corso, egli sottolinea come i grandi progressi sulla strada dell'unificazione si siano verificati quando i governi si sono resi consapevoli della necessità di operare un salto di qualità.

Anche Sergio Pistone sottolinea come il metodo del gradualismo, in base al quale l'Europa è stata costruita, sembri aver esaurito la sua forza propulsiva. Le sfide che oggi l'Europa è

chiamata ad affrontare (allargamento, *governance*, capacità d'azione autonoma sul piano internazionale) richiedono, a suo parere, un salto qualitativo. Nell'intervento, ricco di spunti di riflessione, lo storico torinese affronta i problemi della *governance* e in particolare quello dell'elaborazione di una Costituzione federale cercando d'individuare, sulla base dell'esperienza federalista, le procedure più adatte per raggiungere l'obiettivo e proponendo un primo – forzatamente parziale, dati i tempi di realizzazione del saggio (marzo 2002) – giudizio sulle potenzialità della Convenzione di Laeken. Pistone ripercorre, in particolare, il dibattito che si è sviluppato a partire dal '99 sulla costituzione europea, evidenziando che tra federazione e confederazione *terzium non datur*. Il problema più urgente, in quest'ottica, diventa quello di trasformare l'Europa attuale in un autentico Stato federale adeguato alle esigenze europee, con tutti i requisiti di democraticità ed efficienza. La Convenzione di Laeken rappresenta, a suo giudizio, un compromesso, dal quale, tuttavia, potrebbe scatenarsi una dinamica in direzione di un esito federale sia per il suo carattere parlamentare e per le aspettative che essa ha suscitato sia, soprattutto, per le sfide ineludibili che l'Europa è chiamata ad affrontare nell'immediato futuro.

All'alba del nuovo secolo – come era successo agli inizi degli anni Cinquanta – l'Europa si trova di fronte a un nuovo momento fondatore. Il tema delle riforme istituzionali, di una nuova *governance*, è sul tappeto e sarà l'oggetto principale della Convenzione. Se, sul piano politico, per lungo tempo la Comunità si è mossa col "viso mascherato", ora è chiamata nientedimeno che a redigere un progetto di trattato-costituzione. Gli studi qui raccolti rispondono alla sfida, mirando a proporre, tenendo conto anche degli esempi del passato, autentiche prospettive d'innovazione politica.

Pavia, 25 luglio 2002

ANTONIO MAJOCCHI e DANIELA PREDA



FRANCO PRAUSSELLO  
Università degli Studi di Genova

## Sulla funzione dell'euro come ancora nominale per i paesi candidati e i paesi partner mediterranei

### 1. Introduzione

Le attese nutrite dagli analisti e dagli operatori alla vigilia della conclusione della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), circa la diffusione dell'euro come moneta di riferimento internazionale<sup>1</sup>, sono andate in parte deluse. Tra i fattori che possono spiegare il fenomeno, alcuni hanno una valenza congiunturale, mentre altri sono probabilmente di carattere strutturale. Per quanto concerne i primi, va citato in particolare la caduta del valore dell'euro sui mercati dei cambi nel periodo successivo al suo lancio, all'inizio del 1999<sup>2</sup>, anche se di recente sembra essersi avviata una fase di recupero, a causa del possibile ridimensionamento del cambio del dollaro<sup>3</sup>. Tra i secondi occorre segnalare la necessità di consentire alla giovane Banca Centrale Europea di stabilire una solida reputazione antinflazionistica, senza

<sup>1</sup> BERGSTEN C. (1997), *The Impact of Euro on Exchange Rates and International Policy Cooperation*, Seminar on "EMU and the International Monetary System", Foundation Camille Gutt, IMF, March 17-18.

<sup>2</sup> DE GRAUWE P. and GRIMALDI M. (2001), *A Non-linear Perspective on the Euro-dollar Exchange Rate*, Paper presented at the International Conference "The EMU on the Eve of the Euro Circulation", University of Genoa, October 12.

<sup>3</sup> FT (2002), "The Dollar's Precarious Perch", *Financial Times*, April 27/28 e SWANN C. (2002), "Analysts Ask if Day of Reckoning for Dollar is Nigh", *Financial Times*, April 27/28.

---

contare che è dubbio che l'euro possa svolgere una funzione di riserva congiunta a livello internazionale, insieme con il dollaro, dato che di norma in un dato istante di tempo la moneta di riserva è una sola<sup>4</sup>.

Di fatto, mentre sino alla metà degli anni Novanta si era assistito ad una crescita delle riserve mondiali denominate nelle monete europee (con un aumento dal 16 al 20 per cento nel periodo 1983-1995), a fronte di un declino della quota del dollaro (dal 71 al 61 per cento)<sup>5</sup>, negli ultimi tempi la situazione si è rovesciata. Secondo i dati del FMI, alla fine del 2000 circa il 68 per cento delle riserve di cambio mondiali erano denominate in dollari, mentre le disponibilità in euro ammontavano al 13 per cento<sup>6</sup>. Inoltre, per quanto concerne le transazioni globali, attualmente il dollaro copre il 90 per cento delle operazioni complessive a livello mondiale, rispetto all'87 per cento del 1998<sup>7</sup>, mentre l'euro registra una partecipazione del 38 per cento, in calo rispetto alla somma delle vecchie monete europee, non ultimo a causa del fatto che la sua sostituzione alle 12 precedenti valute nazionali ha comportato un aumento dei costi di copertura dei rischi di cambio sopportati dalle istituzioni bancarie<sup>8</sup>.

Nonostante questo, il ruolo dell'euro come moneta di riferimento internazionale potrebbe essere rafforzato dal suo impiego come strumento di stabilizzazione delle economie dei paesi terzi legate al mercato europeo da rapporti di interdipendenza particolarmente accentuati. La funzione di ancora nominale della moneta unica nei confronti delle economie destinate a rafforzare la loro integrazione con la zona euro risulta rilevante per due gruppi di paesi: da un lato i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale,

<sup>4</sup> THORNHILL (2002), "Asia Cautious Amid Efforts to Push Euro as Reserve Currency", *Financial Times*, January 22.

<sup>5</sup> EC, *External Aspects of EMU*, SEC (97)803.

<sup>6</sup> THORNHILL (2002), "Asia Cautious Amid Efforts to Push Euro as Reserve Currency", *Financial Times*, January 22.

<sup>7</sup> SWANN C. (2001), "Euro Fails to Make Ground on the Dollar", *Financial Times*, October 20-21.

<sup>8</sup> HAU H., KILLEEN W. and MOORE M. (2001), *How Has the Euro Changed the Foreign Exchange Markets?* CEPR, London.



ormai alle soglie dell'adesione, e dall'altro i paesi partner mediterranei, interessati a stabilire con l'UE un'ampia area di libero scambio nel prossimo futuro. Scopo di questa nota è di studiare in termini del tutto generali alcuni caratteri tecnici che il legame con l'euro potrebbe assumere per i due tipi di paesi confinanti, tenendo conto della struttura dei loro sistemi economici.

Il lavoro è organizzato nel modo che segue. Il paragrafo 2 contiene alcune indicazioni preliminari circa le ragioni che stanno alla base dell'adozione di un sistema di cambi fissi, nonché in ordine alle modalità che questo può assumere, in un contesto mondiale di generalizzazione dei cambi flessibili. Nei paragrafi 3 e 4 si passano in rassegna le caratteristiche rispettive di due diverse forme di vincolo del cambio: il primo di tipo rigido, come nel caso di una *Currency Board*, e il secondo di tipo più flessibile, come nel caso dei sistemi che seguono il modello SME. Nei paragrafi 5 e 6 la tipologia indicata viene utilizzata per suggerire lo schema di collegamento con l'euro che può risultare più appropriato per le due categorie di paesi studiati. La nota si conclude con alcune considerazioni di sintesi.

## 2. *Dei diversi tipi di cambi fissi*

La crisi della Cassa di emissione (*Currency Board*) in Argentina all'inizio del 2002, con l'abolizione del legame rigido fra il peso e il dollaro, segna un ulteriore episodio dell'abbandono generalizzato dei sistemi di cambi fissi, i cui prodromi risalgono alla fine del sistema di Bretton Woods, all'inizio degli anni Settanta del secolo da poco concluso. Di fatto, dal 1975 al 1996 il numero dei paesi membri del FMI che adottano a vario titolo sistemi di cambi fissi si è ridotto dall'87 al 44 per cento del totale<sup>9</sup>.

Sino a tempi relativamente recenti, il consenso delle istituzioni multilaterali sembrava ammettere che i paesi a struttura finanziaria arretrata potessero avere un qualche vantaggio ad adottare

<sup>9</sup> BEKK P. (1998), "The Implications of the Introduction of the Euro for Non-EU Countries", *Europapers*, n. 26, July.

---

sistemi di cambi fissi più o meno vincolanti, mentre oggi, dopo i numerosi episodi di instabilità registrati nei paesi in via di sviluppo e in transizione almeno dalla fine degli anni Novanta, esse tendono a giudicare negativamente tutti gli schemi di tassi di cambio vincolati, che non rivestano la forma estrema dell'adozione del segno monetario di un altro paese (come nel caso della dollarizzazione) o dell'unione monetaria. Anzi, dopo anni di pressioni in vista della liberalizzazione piena delle transazioni valutarie, attualmente da parte del FMI e della Banca mondiale vengono considerati con favore, o almeno tollerati, controlli parziali dei cambi, con lo scopo di ridurre l'instabilità dei mercati finanziari.

Eppure, se attuate in presenza di condizioni strutturali favorevoli, le esperienze di collegamento del tasso di cambio ad un vincolo esterno possono contribuire a stabilizzare un sistema economico o ad agevolare l'integrazione di un gruppo di paesi. Nel primo caso il vincolo ad un'ancora nominale importa credibilità, consentendo di ridurre l'inflazione e di minimizzare il rischio di cambio<sup>10</sup>, mentre nel secondo è possibile attuare una convergenza finanziaria in grado di far avanzare un processo di integrazione economica, come ha ampiamente dimostrato l'esperienza dello SME<sup>11</sup>. In entrambi i casi, i paesi che adottano il vincolo esterno legano la propria politica monetaria al tasso di cambio prescelto (*exchange rate targeting*)<sup>12</sup>.

In termini generali possiamo rappresentare tutti i possibili sistemi di cambio con lo strumento del *continuum*, nell'ambito dell'intervallo unitario [0-1]. Ad un estremo troveremo l'adozione della moneta di un altro paese e subito accanto l'unione monetaria, con la rinuncia totale al privilegio di battere moneta; all'altro la flessibi-

<sup>10</sup> BRUNO M. (1990), "High Inflation and the Nominal Anchors of an Open Economy", *NBER Working Papers* n. 3518, National Bureau of Economic Research, CANAVAN C. and TOMMASI M. (1997), "On the Credibility of Alternative Exchange Rate Regimes", *Journal of Development Economics*, 54, 101-122, e MISHKIN F. S. (1999), "Lessons from the Asian Crisis", *Journal of International Money and Finance*, 18, 709-723.

<sup>11</sup> BÉNASSY-QUÉRÉ A. (1996), "Potentialities and Opportunities of the Euro as an International Currency", Study prepared for the EC, *Economic Papers*, n. 115, July.

<sup>12</sup> MISHKIN F. S. (1999), "International Experiences with Different Monetary Policy Regimes", *Journal of Monetary Economics*, 43, 579-605.

lità piena del cambio, senza alcun tipo di intervento ufficiale sui mercati delle valute. Nel *continuum* di situazioni intermedie, procedendo da 0 verso 1 avremo i diversi tipi di regime, classificati in ordine di vincoli decrescenti alla conduzione della politica monetaria.

Nel nostro caso, considerando i possibili legami fra l'euro e le monete dei due gruppi di paesi confinanti con l'UE, i paesi candidati all'adesione e quelli della zona mediterranea, siamo interessati agli schemi che si trovano all'inizio dell'intervallo, dall'ipotesi dell'adozione anticipata della moneta unica ("early euroisation"<sup>13</sup>), all'attuazione di un collegamento più o meno rigido fra le monete di quei paesi e l'euro.

La scelta del regime più appropriato dipenderà da molti elementi, tra i quali spiccano il grado di sviluppo, il grado di apertura dell'economia e il grado di integrazione economica e finanziaria. Di massima, verrà adottato un sistema di cambi fissi da parte di quei paesi che sono caratterizzati da bassi livelli di sviluppo e di diversificazione della produzione e delle esportazioni, nonché da un alto grado di apertura<sup>14</sup>.

Al di là del punto zero, dopo l'adozione di una moneta straniera e l'unione monetaria, nell'ordine (con il secondo regime, che consente almeno di partecipare alle decisioni comuni relative alla politica monetaria), la forma di vincolo più rigido è rappresentato dalla *Currency Board*. Con essa, come vedremo, il grado di autonomia della politica monetaria è virtualmente nullo, ma il cambio fisso su cui il sistema si basa non è considerato irrevocabile. Più oltre, troviamo sistemi di ancoraggio più flessibili, del tipo accordi di cambio SME, che obbligano i paesi membri a mantenere il cambio all'interno di una banda di oscillazione, come nel regime delle zone obiettivo (*target zones*), con la possibilità tuttavia di riallineare le parità centrali in particolari circostanze, come accade nei sistemi di cambi fissi ma aggiustabili.

<sup>13</sup> EMERSON M. and GROS D. (1999), *The CEPS Plan for the Balkans*, CEPS, Paperback, Brussels.

<sup>14</sup> CARRÉ H. and BERRIGAN J. (1997), *Implication of EMU for Exchange Arrangements Involving the European Union and Countries in Eastern Europe, the Mediterranean and CFA Zone*, Paper prepared for the IMF conference "EMU and the International Monetary System", March.

---

### 3. *Il regime della cassa di emissione (Currency Board)*

Un tempo tipico dei rapporti fra una colonia e la madrepatria (si veda l'esempio della Currency Board irlandese, smantellata in occasione dell'adesione dell'Irlanda allo SME), le versioni moderne di questo regime hanno l'obiettivo di far fronte a shock importanti, che vanno dalla presenza di fenomeni di iperinflazione alla transizione verso un sistema di economia di mercato, al verificarsi di crisi politiche e finanziarie, riducendo i costi dell'aggiustamento.

Il regime di Currency Board prevede un vincolo del tutto rigido fra la moneta ancora del sistema (*master currency*) e la moneta dipendente (*slave currency*), con l'emissione di quest'ultima condizionata dall'accumulo presso la banca centrale di riserve denominate nella moneta dominante. In altri termini, l'istituto di emissione si limita a cedere la moneta interna contro l'acquisizione di riserve in base al tasso di cambio fisso stabilito, perdendo le sue caratteristiche usuali di autorità che decide la politica monetaria, mentre la creazione di moneta viene alimentata dal solo canale della bilancia dei pagamenti. Tuttavia la parità ufficiale tra la moneta ancora e quella dipendente può essere all'occorrenza modificata, quando l'impegno del mantenimento a lungo termine del sistema risulta inconsistente sotto il profilo temporale, e in questo senso la parità in base alla quale opera la cassa di emissione può essere considerata fissa, ma non irrevocabile.

Altri caratteri di questa forma estrema di sistema di cambio fisso vengono descritti da diversi autori<sup>15</sup>. Tra questi segnaliamo la necessità di porre limiti rigorosi al finanziamento del governo, al credito bancario e alle risorse messe a disposizione del sistema creditizio dal prestatore di ultima istanza, vale a dire dalla banca centrale. Con l'avvertenza che qualora uno di tali requisiti man-

<sup>15</sup> WILLIAMSON J. (1995), *What Role for Currency Boards?*, Institute for International Economics, Washington DC, GULDE A. M., KAEHKOENEN J. and KELLER P. (2000), "Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro-Zone", *Enlargement Papers*, n. 1, May e HONOHAN P. (2000), "Currency Board or Central Bank?", *Enlargement Papers*, n. 1, May.

chi, la letteratura, anziché di tipo puro preferisce parlare di tipo ibrido di Currency Board. Infine, si ritiene che per poter funzionare senza intoppi una Currency Board richieda un sistema finanziario maturo, una politica fiscale di rigore e la flessibilità dei mercati delle merci e dei fattori produttivi. Requisiti questi, la cui mancanza potrebbe in parte spiegare il recente tracollo della Cassa di emissione argentina, basata sul cambio 1 a 1 tra il dollaro e il peso.

In presenza delle condizioni indicate, il regime della Currency Board è in grado di produrre la stabilizzazione macroeconomica richiesta, sotto forma di inflazione contenuta e di tassi di interesse ridotti<sup>16</sup>, mentre i risultati da esso forniti sotto il profilo della crescita si dimostrano più ambigui. In molti casi i tassi di crescita registrati con uno schema di tassi di cambio di questo tipo sono stati soddisfacenti, ma è possibile che ciò fosse dovuto al solo effetto statistico dei bassi livelli di produzione, che avevano preceduto l'introduzione della Currency Board<sup>17</sup>.

Tra gli altri vantaggi di questo regime si può citare anche la possibilità di ottenere guadagni di signoraggio, investendo le riserve di moneta dominante in obbligazioni denominate in tale valuta. Sull'altro fronte va tuttavia messa in conto la scomparsa della funzione di prestatore di ultima istanza dalle attribuzioni della banca centrale, con tutti i possibili costi associati alla difficoltà di contrastare gli shock asimmetrici. Nell'ipotesi in cui il mercato del lavoro non fosse sufficientemente flessibile, l'unico strumento di aggiustamento disponibile sarebbe fornito dalla caduta dei livelli di attività e dall'aumento della disoccupazione. In tali condizioni, l'assenza di politica monetaria discrezionale dovuta ai meccanismi di funzionamento della Currency Board si pagherebbe in termini di perdita di produzione e di posti di lavoro.

<sup>16</sup> GOSH A., GULDE A. M. and WOLF H. (1999), *Currency Boards: More than a Quick Fix?*, Paper prepared for the 30th Panel Meeting of Economic Policy, Helsinki, October 15-16.

<sup>17</sup> GULDE A. M., KAEHKOENEN J. and KELLER P. (2000), "Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro-Zone", *Enlargement Papers*, n. 1, May.

---

#### 4. I regimi del tipo SME

All'altro estremo dei regimi di cambio fisso considerati, gli schemi del tipo SME consentono un certo grado di autonomia alle politiche economiche nazionali, pur garantendo la stabilizzazione macroeconomica, grazie all'adozione dell'ancora nominale esterna. Come risulta dall'esperienza del Sistema monetario adottato dai paesi dell'Unione prima del passaggio alla fase finale dell'UEM, vincolando il cambio alla moneta perno dell'accordo (nel caso specifico al marco tedesco) un paese membro esercita una *strong currency option*, che ne aumenta la credibilità delle politiche monetarie, riducendo i tassi di inflazione<sup>18</sup>. È questo il vantaggio che i paesi minori del sistema traggono dalla politica di "legarsi le mani", non ultimo attraverso meccanismi di riallineamento delle parità non decisi in modo autonomo, ma negoziati, che penalizzano peraltro i paesi che producono inflazione a sorpresa<sup>19</sup>.

In seguito all'operare del vincolo esterno si attua progressivamente la convergenza verso le condizioni finanziarie del paese leader, con l'avvertenza che in caso di necessità (comparsa di shock asimmetrici) la flessibilità relativa di questo regime consente di agevolare l'aggiustamento.

In effetti lo SME ha avuto il merito di produrre la convergenza nominale *ex ante* dei paesi dell'UEM, riducendo la dispersione delle variabili finanziarie rispetto a quelle del paese ancora del sistema, nonostante il verificarsi di shock asimmetrici, tipicamente quello dovuto all'unificazione della Germania, ed anche simmetrici, ma ripercossi in modo differenziato nei vari paesi partecipanti, a causa della loro diversa struttura.

Un'ultima osservazione circa i caratteri del sistema riguarda il cosiddetto "effetto luna di miele", che si verifica negli schemi di zone obiettivo, di cui lo SME rappresenta un esempio particolare<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> PADOAN P. C. (1988), a cura di, *Politiche monetarie e politiche di bilancio nella Comunità europea*, Il Mulino, Bologna.

<sup>19</sup> GIAVAZZI M. and PAGANO F. (1988), "The Advantage of Tying One's Hand: EMS Discipline and Central Bank Credibility", *European Economic Review*, 32, 1055-1082.

<sup>20</sup> KRUGMAN P. (1988), "Target Zones and Exchange Rate Dynamics",

Purché il sistema sia credibile, attraverso un meccanismo di aspettative autorealizzatrici, in presenza di bande di oscillazione dichiarate, i movimenti del mercato stabilizzano il cambio a mano a mano che esso si avvicina ai limiti consentiti. Tutto ciò, senza che le autorità debbano intervenire, e quindi con costi potenzialmente minori, rispetto a regimi di cambio alternativi.

### 5. Il collegamento con l'euro per i paesi candidati

In base agli accordi che regolano il processo di adesione dei paesi candidati, gli obblighi relativi alla loro partecipazione all'UEM e alla zona euro si presentano nei termini che seguono:

- Prima dell'adesione all'UE essi possono scegliere liberamente un qualsiasi sistema di tassi di cambio, non essendo sottoposti ad alcun obbligo al riguardo.
- Al momento dell'entrata nell'Unione la loro politica del cambio diventa una materia di interesse comune ed essi devono uniformarsi agli obiettivi dell'UEM, nell'ambito del loro impegno di accettare *l'acquis communautaire*.
- Dopo l'adesione e prima dell'adozione dell'euro devono partecipare alla nuova versione dello SME, ovvero al Meccanismo del Tasso di Cambio II (ERM II, utilizzando l'acronimo inglese).
- Infine, devono adottare la moneta unica, sulla base degli stessi criteri già applicati ai precedenti paesi della zona euro<sup>21</sup>.

La Tav. 1 descrive gli accordi di tassi di cambio applicati nella fase della pre-adesione. In sintesi, degli undici paesi considerati otto adottano regimi, che prevedono il collegamento con l'euro, sia nella forma dei cambi fissi (di cui tre del tipo Currency Board), sia con schemi dotati di maggiore flessibilità.

NBER Working Papers n. 2481, National Bureau of Economic Research e WILLIAMSON J. (1983), *The Exchange Rate System*, Institute for International Economics, Washington DC.

<sup>21</sup> EC (1999), *Accession to the EU and Implication for EMU*, Brussels, 25 June II/384/99-EN.

Tav. 1 - Regimi di cambio dei paesi candidati

Country	Currency	Regime	Peg/Basket	Rate of Crawl	Band	Monetary policy framework
Cyprus	Cyprus pound	Fixed peg	Euro	-	+/- 2,25%	Additional monetary aggregates targeting
Bulgaria	Lev	Fixed peg	Euro	-	-	Currency board
Czech Republic	Koruna	Managed float	Euro target zone	-	-	Inflation targeting
Estonia	Kroon	Fixed peg	Euro	-	-	Currency board
Hungary	Forint	Crawling peg	70% Euro 30%USD	0,6% dep. per month	+/-	Implicit inflation targeting
Latvia	Lats	Fixed peg	SDR	-	Intervention at +/-1%	Additional monetary aggregates targeting
Lithuania	Litas	Fixed peg	USD	-	-	Currency board
Poland	Zloty	Crawling peg	55% Euro 45% USD	0,5% dep. per month	+/- 12,5%	Inflation targeting
Romania	Leu	Managed float	-	-	-	Monetary aggregates targeting
Slovakia	Koruna	Managed float	-	-	-	Monetary aggregates targeting
Slovenia	Tolar	Managed float	Euro shadowing	-	-	Monetary aggregates targeting

Fonte: EC (1999), *Accession to the EU and Implication for EMU*, Brussels, 25 June II/384/99-EN.



Currency Board aganciati all'euro sono stati adottati da tre paesi: in origine dalla Bulgaria e dall'Estonia e in tempi recenti dalla Lituania, che ha abbandonato il dollaro a favore della moneta unica come valuta di riferimento. La Lettonia pratica dal canto suo un sistema di cambi fissi basato sui Diritti Speciali di Prelievo (DSP), che funziona di fatto come una Currency Board<sup>22</sup>. Rispetto ai regimi alternativi utilizzati in altri paesi in transizione, questi schemi hanno dato buona prova come strumenti in grado di contenere i tassi di inflazione<sup>23</sup>.

Come abbiamo già accennato, prima dell'adesione i paesi candidati possono mantenere i regimi di tassi di cambio esistenti, anche se devono progressivamente adeguarsi ai criteri di Copenhagen, vale a dire "avere un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e delle forze di mercato all'interno dell'Unione"<sup>24</sup>. Per quanto riguarda in particolare le questioni monetarie, essi devono prepararsi a soddisfare i futuri obblighi dell'UEM<sup>25</sup>, completando la liberalizzazione dei movimenti di capitali e garantendo l'indipendenza della banca centrale, non ultimo in ordine al divieto di finanziamento del settore pubblico.

Tuttavia, il rispetto dei criteri di convergenza di Maastricht, e in particolare di quello relativo all'inflazione, viene considerato

<sup>22</sup> MASSON P. (1999), *Monetary Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU*, IMF PDP 99/5, TULLIO G. (1999), *Exchange Rate Policy of Central European Countries in the Transition to European Monetary Union*, in DE GRAUWE P. and LAVRAC V. (1999), *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*, Kluwer, Boston, Borecht, London, 63-104 e HOCHREITER E. (2000), "Exchange Rate Regimes and Capital Mobility: Issues and Some Lessons from Central and Eastern European Applicant Countries", *The North American Journal of Economics and Finance*, 11, 155-171.

<sup>23</sup> GULDE A. M., KAEHKOENEN J. and KELLER P. (2000), "Pros and Cons of Currency Board Arrangements in the Lead-up to EU Accession and Participation in the Euro-Zone", *Enlargement Papers*, n. 1, May.

<sup>24</sup> MEUNIER N. (2001), "Malgré une échéance éloignée, l'attrait de la zone euro prévaut à l'Est", *Le Monde*, 16 Octobre.

<sup>25</sup> BOFINGER P. and WOLLMERSHAEUSER T. (2000), "Options for the Exchange Rate Policies of the EU Accession Countries (and Other Emerging Market Economies)", *CEPR Discussion Papers*, n. 2379, February.

---

dalla Commissione, non come un obbligo immediato, ma come un obiettivo di medio periodo. In altri termini, agli occhi di quest'ultima ciò che conta sarebbe non tanto la convergenza nominale, quanto la convergenza reale con le condizioni economiche della zona euro<sup>26</sup>, senza che questo significhi che per potersi qualificare come membri della zona euro i nuovi paesi debbano raggiungere i livelli medi di reddito dell'Unione<sup>27</sup>.

In effetti, al momento dell'adesione, al nuovo paese membro sarà concessa una deroga, nel senso che non sarà tenuto ad entrare immediatamente nella zona euro. Nel periodo di transizione, potranno essere adottate varie soluzioni<sup>28</sup>. Tra queste l'adozione unilaterale e anticipata dell'euro, malgrado i possibili vantaggi in termini di rafforzamento della credibilità delle politiche di stabilizzazione<sup>29</sup>, sembra scarsamente praticabile. In effetti, il rispetto delle regole e dei criteri di Maastricht, incluso quello relativo alla necessità di partecipare preventivamente all'ERM II, richiedono tempi incompatibili con un'adozione immediata della moneta unica.

La seconda possibile opzione riguarda la creazione di una Cassa di emissione. Per la Bulgaria, la Lituania e l'Estonia nulla cambierebbe. I paesi che praticano regime diversi dovrebbero invece dar vita ad una Currency Board: la Lettonia dovrebbe semplicemente abbandonare il vecchio tallone (i DSP) a favore dell'euro, mentre gli altri dovrebbero abbandonare i regimi più flessibili adottati.

Non bisogna però dimenticare l'obbligo di far precedere l'entrata nella zona euro da un periodo di partecipazione al nuovo meccanismo di cambio comunitario: due anni (o più, secondo la Commissione<sup>30</sup>). In ogni caso, quindi, la Currency Board dovrebbe

<sup>26</sup> BARBER T. (2001), "EU Candidates Cautioned on Joining Euro", *Financial Times*, October, 16.

<sup>27</sup> BARBER T. (2002), "ECB Guides EU Candidate Countries on Eurozone Hopes", *Financial Times*, March, 25.

<sup>28</sup> PRAUSSELLO F. (2002), *The Euro as a Stabilisation Device for EU's Neighbours*, in Praussello F. (2002), ed., *La circolazione dell'euro e l'UEM*, Franco Angeli, Milano.

<sup>29</sup> EMERSON M. and GROS D. (1999), *The CEPS Plan for the Balkans*, CEPS, Paperback, Brussels e GROS D. (2000), "Who Needs an External Anchor?", *Enlargement Papers*, n. 1, May.

<sup>30</sup> BARBER T. (2002), "ECB Guides EU Candidate Countries on Eurozone Hopes", *Financial Times*, March, 25.

be lasciare il posto ad un regime meno rigido. Come terza opzione, sarebbe pertanto possibile far ricorso ad un regime simile allo SME, generalizzando l'esperienza della Repubblica Ceca e della Slovenia, che già utilizzano questo tipo di schema. In tal modo verrebbe mantenuto un certo grado di flessibilità alle politiche nazionali, pur garantendo la progressiva riduzione dei divari rispetto alle condizioni del nucleo centrale dell'UE.

Tuttavia, regimi più lassisti, come quello delle parità mobili (*crawling peg*) praticati dall'Ungheria e dalla Polonia, dovrebbero essere abbandonati, in quanto in contrasto con il funzionamento del mercato interno. Del pari, i paesi che hanno scelto lo schema della Currency Board potrebbero decidere di mantenerlo in vita ancora per qualche tempo, e ciò per i vantaggi che un forte vincolo di cambio conferisce alle economie che hanno istituzioni finanziarie ancora poco solide e credibili<sup>31</sup>.

#### 6. *Il collegamento con l'euro per i partner mediterranei*

Anche i 12 paesi partner mediterranei (MED), destinatari dell'iniziativa euro-mediterranea decisa a Barcellona nel 1995, sono legati all'Unione Europea da numerosi vincoli di natura commerciale e finanziaria, nel quadro di un processo a largo raggio, che ha come obiettivo di medio periodo la costituzione di una vasta zona di integrazione economica fra le due sponde del Mediterraneo. A differenza dei paesi candidati dell'Europa Centrale e Orientale, peraltro, non è previsto che essi entrino a far parte dell'UE in quanto tale, con la possibile eccezione della Turchia, che già ha dato vita ad una unione doganale con l'Europa comunitaria.

Un collegamento esplicito dei loro sistemi di tasso di cambio all'euro avrebbe per essi tutta una serie di vantaggi, che la letteratura ha già sottolineato<sup>32</sup>, contribuendo a rilanciare in termini generali l'iniziativa euro-mediterranea, i cui risultati sono stati nell'insieme poco soddisfacenti. In particolare essi avrebbero

<sup>31</sup> GROS D. (2000), "Who Needs an External Anchor?", *Enlargement Papers*, n. 1, May.

<sup>32</sup> GASPÉRINI E. et PRAUSSELLO F. (1999), "L'euro et les enjeux de la politique euro-méditerranéenne", *Revue d'économie financière*, n. 52, mars.

nuove opportunità di ottenere fondi a condizioni favorevoli sul mercato europeo dei capitali e di ricevere flussi aggiuntivi di investimenti esteri diretti. Nel contempo gli sbocchi per le loro esportazioni sul mercato comunitario potrebbero probabilmente aumentare, mettendo maggiormente a frutto le occasioni offerte dagli accordi di libero scambio con l'Unione. Quanto al loro mercato interno, l'aggancio del tasso di cambio all'euro eserciterebbe effetti di stabilizzazione rilevanti, riducendo le tensioni inflazionistiche e agevolando la maturazione dei loro mercati creditizi e finanziari, con ulteriori, possibili conseguenze benefiche sul fronte del commercio estero.

Va detto tuttavia che la stabilizzazione delle loro economie attraverso il collegamento con l'euro sarebbe resa più agevole, qualora l'UE fornisse una qualche forma di sostegno finanziario ai meccanismi di cambio comuni, allo scopo di ridurre per i paesi MED i costi netti dell'aggiustamento provocati dal venir meno delle barriere di protezione dei loro mercati e alla progressiva accettazione delle spinte competitive derivanti dalla loro integrazione nel mercato dell'Unione. Il modello di riferimento potrebbe essere a tal fine l'esperienza dell'Unione europea dei pagamenti (UEP) del periodo successivo alla seconda guerra mondiale, la quale fu sostenuta da un cospicuo finanziamento USA, inizialmente pari a 350 milioni di dollari<sup>33</sup>.

Attualmente, i regimi valutari adottati dai paesi MED vanno da schemi di cambi fissi alla flessibilità dei cambi, di norma manovrata (si veda la Tav. 2 ).

Tav. 2 - I regimi di cambio adottati dai paesi MED

(Al 31 marzo 2001)

Cambi fissi		Regimi più flessibili		
Vincolati ad una moneta	Vincolati ad un paniere	Bande di oscillazione	Flessibilità manovrata	Flessibilità pura
Giordania Libano Siria	Malta Marocco	Cipro Egitto Libia	Algeria Israele Tunisia	Turchia

Fonte: IMF (2001).

<sup>33</sup> TRIFFIN R. (1974), *L'Unione Europea dei Pagamenti: 1950-1955*, in Velo D., a cura di (1974), *Le imprese multinazionali*, Giuffrè, Milano.

Il tipo di collegamento più appropriato dei sistemi di cambio di questi paesi con l'euro deve naturalmente tenere conto dei caratteri strutturali delle loro economie, che sono difficilmente comparabili con quelle dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale più avanzati. In un caso abbiamo dei paesi in transizione, che recuperano con fatica, ma anche con regolarità, i ritardi accumulati nei confronti dell'Unione; nell'altro abbiamo a che fare con paesi in ritardo di sviluppo, il cui processo di convergenza con l'Europa comunitaria è destinato a durare presumibilmente ancora a lungo. Il solo regime appropriato per essi sembra pertanto quello flessibile, nella forma di un accordo di tipo SME, con parità fisse ma aggiustabili o uno schema di zone obiettivo. Analogamente a quanto è avvenuto per i paesi europei durante gli anni Ottanta e Novanta con l'esperienza dello SME, essi potrebbero attuare progressivamente la convergenza delle loro variabili finanziarie con quelle della zona euro, pur mantenendo un margine di flessibilità alle loro politiche per far fronte al verificarsi di shock *country specific*, che colpiscano i singoli paesi.

In occasione dell'adozione dei regimi di cambio ancorati all'euro, i paesi MED potrebbero dar vita ad un accordo di cooperazione regionale che consenta loro, con l'aiuto dell'UE, di portare a termine la piena liberalizzazione dei movimenti valutari, lungo linee analoghe a quelle seguite dai paesi europei con l'esperienza dell'UEP, già ricordata. Come sottoprodotto di tale accordo, essi potrebbero accrescere il loro peso contrattuale, riequilibrando i rapporti con l'UE<sup>34</sup>.

Circa la forma specifica che il collegamento con l'euro potrebbe assumere, un recente studio di Berthomieu *et al*<sup>35</sup> fornisce interessanti indicazioni. In questo lavoro viene studiata la possibile politica del cambio di quattro paesi mediterranei, il Marocco, la Tunisia, Israele e la Turchia, con l'ausilio del tasso di cambio reale di equilibrio (*Equilibrium Real Exchange Rate*, ERER) svilup-

<sup>34</sup> PRAUSSELLO F. e MARENCO M. (1999), *L'economia mondo fra globalizzazione e regionalizzazione*, ECIG, Genova.

<sup>35</sup> BERTHOMIEU C. et al. (2001), *Les politiques de change des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée*, Mimeo, CEMAFI, Université de Nice.

---

pato da Edwards<sup>36</sup>. Vengono così identificati due possibili modelli di comportamento: l'uso di una politica del cambio deliberatamente utilizzata allo scopo di agevolare le esportazioni, grazie ad una progressiva caduta del tasso di cambio reale, e l'alternarsi di fasi di deprezzamento e di apprezzamento del cambio, intervallate da crisi valutarie a volte molto gravi. Il primo caso è quello di Tunisia e Marocco, mentre il secondo riguarda la Turchia ed Israele. In entrambi i casi, tuttavia, vengono suggeriti collegamenti con l'euro di tipo flessibile, che vanno dall'adozione di un sistema di flessibilità manovrata con aggancio implicito alla moneta unica, ad un legame con un paniere di monete, che comprenda l'euro e il dollaro.

#### 7. Considerazioni conclusive

In un'ottica di *international political economy* la comparsa dell'euro sulla scena valutaria internazionale ha reso meno agevole il coordinamento delle politiche monetarie dei principali poli dell'economia mondo, Stati Uniti, Giappone e UE, contribuendo probabilmente ad aumentare il grado di volatilità dei cambi nell'ambito dell'intero sistema mondiale. Con la creazione dell'euro l'Europa si è dotata di una moneta che aspira a svolgere un ruolo mondiale, mettendo in discussione, anche se a termine, il predominio del dollaro, la moneta internazionale per antonomasia. E secondo l'ipotesi della stabilità egemonica, un gioco fra paesi dotati di forza contrattuale analoga ha maggiori probabilità di dar vita ad assetti non cooperativi, piuttosto che cooperativi<sup>37</sup>, anche se non è escluso che a lungo termine i grandi poli dell'economia mondo, ciascuno con la propria moneta di valenza mondiale, siano spinti a riformare il sistema monetario internazionale, rafforzando il coordinamento delle loro politiche.

<sup>36</sup> EDWARDS S. (1996), "The Determinants of the Choice Between Fixed and Flexible Exchange Rate Regimes", *NBER Working Papers* n. 5756, National Bureau of Economic Research.

<sup>37</sup> SNIDAL D. (1999), "Political Economy and International Institutions", *International Review of Law and Economics*, 96, 121-137.

A scadenza più immediata, in ogni caso, la moneta unica sembra destinata a fungere da polo di attrazione per un certo numero di paesi, già oggi gravitanti intorno all'area dell'euro. In questa nota abbiamo esaminato la possibile funzione dell'euro come ancora per la stabilizzazione delle politiche di due gruppi di paesi: i candidati all'adesione e i partner mediterranei. Tenendo conto delle caratteristiche strutturali di questi due insiemi di paesi confinanti, abbiamo mostrato come il collegamento delle loro economie alla zona euro possa avvenire secondo due modelli distinti, in cui il vincolo dei cambi fissi può assumere forme più o meno rigide.

Mentre i paesi candidati potrebbero far ricorso utilmente, in alcuni casi, a schemi dotati di un elevato grado di rigidità, per i paesi partner mediterranei l'opzione dei regimi più flessibili del tipo SME appare probabilmente come la più indicata. I primi potrebbero avere interesse a dare un colpo di acceleratore al loro processo di convergenza nominale con i parametri dell'Unione, mentre per i secondi gli accordi del tipo SME fornirebbero i margini di flessibilità necessari per assorbire i possibili shock asimmetrici e ridurre i costi dell'aggiustamento alle condizioni richieste dal completamento dell'area di libero scambio.





ENRICO COTTA RAMUSINO  
Università degli Studi dell'Insubria di Varese

## **La globalizzazione finanziaria e il posizionamento dell'area dell'euro**

### *1. Premessa e obiettivi*

La globalizzazione rappresenta il fenomeno che maggiormente caratterizza questa fase di sviluppo dell' economia mondiale. Il processo è sorretto da un consenso che coagula interessi politici, economici e sociali oggi maggioritari e si alimenta del progresso continuo delle tecnologie, in specie di quelle delle telecomunicazioni.

La conseguenza è una continua evoluzione del quadro economico entro il quale gli attori economici sono chiamati ad operare, con l'emergere di vantaggi e svantaggi per quei soggetti e aree che meglio o peggio mostrano di sapersi adeguare al nuovo quadro che si va delineando.

In un contesto così caratterizzato assume, peraltro, ancora significato riferirsi ai singoli paesi e/o alle singole aree dello scacchiere globale, allo scopo di verificare le linee lungo le quali procede il loro processo di integrazione. La globalizzazione rappresenta il quadro generale di riferimento all'interno del quale si assiste ad una intensificazione, accanto agli scambi di beni e servizi, delle transazioni economico finanziarie e dei flussi cross border di capitali utilizzabili per il finanziamento dello sviluppo; il mercato internazionale dei capitali rappresenta, in altri termini, una infrastruttura globale di intermediazione delle risorse in grado di raccogliere e allocare fondi su scala globale.

---

In questa situazione ogni area (paese) partecipa al processo integrandosi in forza delle proprie caratteristiche e potenzialità strutturali e funzionali. L'evoluzione in atto, pertanto, genera opportunità e minacce, favorendo alcuni sistemi che si presentano meglio attrezzati per beneficiare delle nuove opportunità e penalizzando altri sistemi che denotano carenze e ritardi.

Vorremmo assumere questa prospettiva facendo riferimento al tema della mobilità delle risorse, in particolare quelle finanziarie, che denotano per loro stessa natura una fisiologica attitudine ad essere dirottate rapidamente in funzione delle aspettative degli operatori economici.

La fortissima mobilità delle risorse finanziarie è una caratteristica che si va oggi palesando in modo molto più evidente che in passato. Esistono contributi teorici che evidenziano come il risparmio nazionale tenda ad essere investito in preponderante misura nei mercati finanziari domestici, in forza di fattori quali il gap informativo che ostacolerebbe l'impiego in mercati esteri e/o dei costi di transazione connessi a tale forma di investimento<sup>1</sup>. Secondo questa impostazione, avvalorata anche, fino a non molti anni fa, dall'evidenza empirica, il risparmio tende pertanto ad essere una risorsa largamente "captive", destinata ad essere utilizzata prevalentemente all'interno dei sistemi dove essa è stata generata.

L'evoluzione cui stiamo assistendo tende a contraddire questa tesi; la spiegazione di questo nuovo fenomeno va a nostro avviso ricondotta a tre ordini di motivazioni:

- l'evoluzione delle regolamentazioni in campo finanziario e valutario;
- il progresso nelle tecnologie informatiche e telematiche;
- lo sviluppo delle infrastrutture finanziarie.

<sup>1</sup> La questione del gap informativo ripropone in ambito internazionale, rafforzandole, le problematiche attinenti la corretta valutazione degli investimenti sui mercati finanziari, in specie su quelli azionari, un tema ricorrente nella letteratura economica e finanziaria; in merito, invece, al problema dei costi di transazione, va ricordato come i recenti progressi sul fronte delle tecnologie informatiche abbiano drasticamente abbattuto gli oneri connessi all'operatività sui mercati esteri, fino quasi ad annullare il differenziale rispetto all'operatività sui mercati interni. Cfr. E. COTTA RAMUSINO, *Imprese e Industria Finanziaria nel Processo di Globalizzazione*, Giuffrè, 1998, cap. 1 e 2.

In merito al primo elemento è appena il caso di ricordare come l'evoluzione normativa in campo finanziario, in particolare in tema di movimenti di capitale, abbia oggettivamente creato un quadro assolutamente favorevole<sup>2</sup> all'intensificazione degli scambi finanziari su base mondiale. Il consenso politico cui si faceva di- anzi cenno ha progressivamente innescato, con una fortissima accelerazione intervenuta agli inizi degli anni novanta, una ten- denza all'integrazione finanziaria tra i tutti i paesi maggiormente avanzati. I flussi di capitale sono stati progressivamente liberaliz- zati così che oggi i residenti in questi paesi possono decidere la destinazione dei propri investimenti in virtù di considerazioni ascrivibili esclusivamente ai profili di convenienza finanziaria (rendimento e rischio).

Per quanto concerne il secondo dei citati aspetti, il progresso tecnologico, l'esperienza mostra in modo del tutto evidente come esso abbia progressivamente abbattuto in modo enorme i costi di transazione connessi agli scambi finanziari grazie alle nuove po- tenzialità dei sistemi utilizzati per:

- la trasmissione delle informazioni,
- l'esecuzione e il settlement delle operazioni;
- il supporto delle decisioni alla base della gestione operativa e strategica delle imprese finanziarie.

Questi due fattori hanno positivamente influenzato anche il terzo, lo sviluppo delle infrastrutture finanziarie in tutti i princi- pali paesi del mondo; la tendenza più saliente, ai nostri fini, è rappresentata dalla progressiva istituzionalizzazione del risparmio, la gestione del quale viene progressivamente e in misura sempre maggiore delegata dai risparmiatori privati a gestori professionali

Questi sviluppi hanno consentito di abbattere gli ostacoli che si frapponivano allo sviluppo degli investimenti esteri, rendendo concrete le possibilità di investimento su scala mondiale.

Obiettivo di questo scritto è la valutazione delle conseguenze che il fenomeno della globalizzazione finanziaria ha per i paesi

<sup>2</sup> Nella fase attuale la normativa ha mirato all'eliminazione degli ostacoli agli scambi internazionali; in discussione è invece il governo del processo di globaliz- zazione e del portato di potenziale instabilità che esso è in grado di generare.

---

dell'area dell'euro e dell'Unione Europea. Prenderemo in esame, in modo particolare, i flussi netti di investimento cross border di natura azionaria, nella convinzione che essi siano al momento cruciali sia per la crescente rilevanza di natura dimensionale che essi vanno assumendo, sia per la loro peculiare attitudine a sostenere processi di sviluppo in un quadro macroeconomico caratterizzato da bassi tassi di inflazione, bassi tassi di interesse e riordino della finanza pubblica.

2. *La globalizzazione finanziaria: dimensione del fenomeno e equilibrio tra aree*

L'evoluzione sperimentata nel corso di questi ultimi anni testimonia il crescente peso assunto dalle transazioni finanziarie di natura internazionale che vanno affiancandosi, con importanza sempre maggiore a quelle di natura reale, avente per oggetto beni e servizi<sup>3</sup>.

Le due tabelle di seguito riportate offrono una prima evidenza del fenomeno enunciato.

Nella prima si ha modo di verificare come le transazioni internazionali di valori mobiliari, obbligazioni e azioni, assumano una importanza sempre più elevata se raffrontati alla dimensione delle variabili economiche reali, rappresentate dal prodotto interno lordo (tabella 1).

Il riferimento è alla tre principali economie mondiali, gli Stati Uniti, il Giappone e la Germania, ma ha portata assolutamente generale. La tabella 2 riporta invece, con riferimento al 1999, il valore assunto dal tradizionale indice di apertura delle economie, ottenuto rapportando la somma di esportazioni e importazioni di beni e servizi al pil.

La tabella 1 evidenzia come il peso delle transazioni internazionali di titoli abbia ormai raggiunto un peso pari al 180% del Pil negli Stati Uniti, all'80% in Giappone e a oltre il 230% del pil

<sup>3</sup> Cfr. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, Relazione Annuale per l'anno 1999, Basilea, 2000.

in Germania, mentre gli indici di apertura commerciale sono attestati su un valore mediamente pari al 68% nell'area dell'euro, con valori riferiti alle tre principali economie dell'area che oscillano tra il 49 e il 59%. Nell'ambito delle transazioni internazionali in titoli, quelle di natura azionaria tendono ad aumentare significativamente nel corso degli ultimi anni, benchè rimangano di dimensione più ridotta rispetto a quelle aventi per oggetto strumenti di debito.

Tab. 1 - *Transazioni internazionali in titoli obbligazionari e azionari in rapporto al Pil.*

	1975-79	1980-89	1990-94	1995	1996	1997	1998	1999
Stati Uniti								
Obbligazioni	4,0	36,5	94,0	110,2	129,0	163,6	166,3	125,8
Azioni	1,9	6,7	14,7	22,4	27,2	44,3	56,5	53,1
Giappone								
Obbligazioni	2,2	63,3	74,5	55,2	66,1	78,3	72,4	56,0
Azioni	0,6	9,7	9,8	9,6	13,4	17,1	18,2	29,1
Germania								
Obbligazioni	5,3	25,0	87,3	148,8	171,0	211,6	259,1	250,9
Azioni	1,6	7,3	15,2	18,5	24,8	44,7	69,8	83,4

Fonte: Banca dei Regolamenti Internazionali, anni vari.

Tab. 2 - *Rapporto tra esportazioni (x), importazioni (m) e Pil.*

	x	m	x+m	Pil	(x+m)/pil
Italia	280,5	258,4	538,9	1099,1	49,03%
Germania	598,3	580,3	1178,6	1991,9	59,17%
Francia	345,7	313,6	659,3	1298,6	50,77%
Eurolandia	2012,1	1913	3925,1	5784,4	67,86%

Fonte: Banca d'Italia.

Lo sviluppo dimensionale delle transazioni finanziarie internazionali induce a riflettere sull'impatto che esse hanno ai fini del mantenimento dell'equilibrio esterno da parte dei diversi paesi e aree.

Un paese può procedere in diversi modi nel percorso di integrazione su scala internazionale, conseguente al processo di globalizzazione reale e finanziaria. Una prima opzione si ricollega al caso in cui il paese in questione abbia forti avanzi di conto cor-

---

rente, una circostanza che offre numerosi gradi di libertà in quanto il surplus di risorse in questo modo generato può essere impiegato sia nel finanziamento di investimenti sull'interno sia nell'attività di investimento, diretto o di portafoglio sull'estero.

In assenza di surplus di conto corrente (ovvero nel caso di deficit), il paese è chiamato a mantenere una posizione di equilibrio (surplus) nel conto finanziario, richiamando investimenti diretti e/o di portafoglio in grado di controbilanciare gli investimenti (diretti o di portafoglio) verso l'estero.

Ai fini di un solido sviluppo di lungo periodo è determinante il profilo quantitativo e qualitativo dell'equilibrio che si instaura nei flussi di capitale da e verso l'estero.

### *2.1 La posizione dell'area dell'euro*

Le considerazioni appena proposte possono essere utilizzate per valutare l'attuale posizionamento internazionale dell'area dell'euro. In questo caso le evoluzioni sperimentate nel corso degli ultimi anni fanno emergere una tendenza che va assumendo carattere strutturale: a consistenti e duraturi avanzi di conto corrente si contrappongono più consistenti e altrettanto duraturi disavanzi sul fronte finanziario (tabella 3). La situazione dell'area dell'euro, che presenta forti analogie rispetto a quella giapponese, è speculare a quella degli Stati Uniti, ove i disavanzi di parte corrente sono compensati da avanzi addirittura superiori del conto finanziario, che determinano un saldo complessivo di bilancia dei pagamenti positivo per questo paese.

In estrema sintesi, è ragionevole affermare che, nell'attuale situazione, il risparmio dei paesi di eurolandia (e del Giappone) abbiano contribuito in modo significativo a finanziare la crescita e gli investimenti dell'economia americana, consentendo a quest'ultima di crescere a ritmi assai superiori a quelli che sarebbero consentiti dall'accumulo interno di risparmio.

In un quadro di forte mobilità dei capitali è rilevante anche la composizione dei flussi di investimento, che definiscono la "qualità" delle risorse finanziarie che affluiscono o defluiscono dai diversi sistemi economici.

Tab. 3 - Bilancia dei pagamenti dei paesi industrializzati.

	conto corrente			conto finanziario			saldo totale		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Stati Uniti	-143,5	-220,6	-338,9	277,6	238,5	359	134,1	17,9	20,1
Giappone	94,3	120,6	109,5	3,6	-62,9	-35,8	97,9	57,7	73,7
Area euro (di cui)	106,8	67,3	45,8	-80,9	-214,2	-180,4	25,9	-146,9	-134,6
Germania	-3,1	-4,6	-20,2	-37,9	-75,9	-59,4	-41	-80,5	-79,6
Francia	38,8	40,6	37,4	-37,5	-64,2	-84,5	1,3	-23,6	-47,1
Italia	32,2	21,7	9,8	4,8	-6,9	-13	37	14,8	-3,2
Benelux	41,4	37,7	34,6	-40,8	-88	-27,9	0,6	-50,3	6,7
Regno Unito	10,8	-1,1	-20,7	-67,2	-84,2	50	-56,4	-85,3	29,3
Totale paesi Industriali	80,2	-41,4	-193,2	103,3	-163,2	163,2	183,5	-204,6	-30

Fonte: Banca dei Regolamenti Internazionali.

La tabella 4 fornisce una risposta a nostro avviso chiara ed univoca alla questione in oggetto.

Se consideriamo come orizzonte temporale l'ultimo triennio, che ha visto una ulteriore accelerazione degli investimenti di portafoglio a livello internazionale, possiamo fare le seguenti considerazioni:

- (i) le tre maggiori economie dell'area dell'euro evidenziano saldi costantemente negativi (fatta eccezione per il 1997 in Francia) nella componente azionaria;
- (ii) tale deficit è in alcuni casi controbilanciato da investimenti netti positivi nella componente obbligazionaria e/o nel segmento degli investimenti monetari (Germania);
- (iii) complessivamente, i flussi determinano situazioni di sostanziale pareggio, come in Germania, o di deficit più o meno accentuato, come in Francia e Italia;
- (iv) simmetrica rispetto alla posizione di questi tre paesi è invece la situazione riscontrabile negli Stati Uniti, Giappone e Regno Unito, dove i flussi di investimento azionario sono strutturalmente positivi e questo contribuisce ad un saldo complessivo ugualmente positivo.

Tab. 4 - Composizione dei flussi di investimenti cross border nei sei maggiori paesi industriali.

	acquisti da parte di investitori esteri nel paese (+)			acquisti da parte di investitori domestici sull'estero (-)			saldo					
	azioni	obbl.	altro	totale	azioni	obbl.	altro	totale	azioni	obbl.	altro	Totale
	Francia	10,26	13,52	5,05	28,83	8,7	28,74	14,42	51,86	1,56	-15,22	-9,37
	13,79	44,12	-6,53	51,38	19,98	56,04	24,18	100,2	-6,19	-11,92	-30,71	-48,82
	10,95	52,75	6,21	69,91	13,38	69,32	49,8	132,5	-2,43	-16,57	-43,59	-62,59
Germania	14,04	62,85	6,26	83,15	32,01	39,18	-0,04	71,15	-17,97	23,67	6,3	12
	49,69	75,61	10,53	135,83	54,97	55,85	3,71	114,53	-5,28	19,76	6,82	21,3
	22,45	84,15	39,52	146,12	50,09	90,28	3,07	143,44	-27,64	-6,13	36,45	2,68
Italia	8,24	53	0,82	62,06	9,68	25,25	2,56	37,49	-1,44	27,75	-1,74	24,57
	12,85	79,26	5,68	97,79	21,72	46,49	4,09	72,3	-8,87	32,77	1,59	25,49
	-10,53	29,43	54,61	73,51	39,15	77,89	0,51	117,55	-49,68	-48,46	54,1	-44,04
Uk	4,8	22,4		27,2	-4,2	56,2		52	9	-33,8	0	-24,8
	36,9	-16,1		20,8	2,5	31,9		34,4	34,4	-48	0	-13,6
	70	41		111	1,4	-10,6		-9,2	68,6	51,6	0	120,2
Giappone	1,9	0,9		2,8	0,9	9,5		10,4	1	-8,6	0	-7,6
	11,2	-2,3		8,9	3,7	8,6		12,3	7,5	-10,9	0	-3,4
	0,2	0,8		1	-0,1	-0,5		-0,6	0,3	1,3	0	1,6
Us	66	133,4	183,6	383	38,6	45,8		84,4	27,4	87,6	183,6	298,6
	54,1	179	49,6	282,7	-10,7	18,6		7,9	64,8	160,4	49,6	274,8
	108	249,5	-11,2	346,3	-16,1	5,6		-10,5	124,1	243,9	-11,2	356,8

Fonte: J.P. MORGAN, *European Mutual Funds and Cross Border Flows*, Londra, marzo 2000.



Considerando l'intera area dell'euro (tabella 5) si vede come la posizione complessiva nei confronti del resto del mondo sia positiva sul fronte degli investimenti diretti ma pesantemente negativa sul versante di quelli di portafoglio; su uno sbilancio complessivo, in termini di consistenze a fine 1998, pari a 609 md di euro, gli investimenti azionari rappresentano la quota preponderante, con un saldo netto negativo pari a 475 miliardi.

Tab. 5 - *International investment position of the euro area.*

	1997	1998
Investimenti diretti	114,4	164,6
Investimenti di portafoglio	-599,6	-609,1
di cui		
azioni	-361,8	-475,5
Obbligazioni	-237,8	-133,6
Derivati	-5,7	-3,6
altri investimenti	169,8	-13,8
di cui crediti commerciali	80,0	86,5
prestiti e depositi	0,04	-172,2
altri	89,3	71,9
Attività di riserva	363,3	329,4
Totale	42,2	-132,5

Fonte: European Central Bank

In sintesi, si può affermare che l'area dell'euro non sia al momento in grado né di attirare i flussi di investimento azionario dall'esterno né di trattenere gli investimenti interni che si indirizzano verso questa categoria di asset. Nelle pagine che seguono cercheremo di approfondire le ragioni che spiegano il fenomeno e di identificare le possibili evoluzioni e conseguenze.

### 3. Natura e conseguenze della mobilità delle risorse finanziarie

#### 3.1 Istituzionalizzazione del risparmio

##### *La dimensione del fenomeno*

La tabella 6 riporta alcune informazioni in merito allo sviluppo dimensionale degli investitori istituzionali in alcuni dei maggiori paesi industriali. I dati evidenziano la rilevanza assunta da questi soggetti come catalizzatori del risparmio privato; se gli Stati Uniti rappresentano la realtà dove massimo è lo sviluppo di queste istituzioni, anche nei paesi europei il fenomeno sta crescendo in modo rilevante, come testimoniato, a titolo esemplificativo, dall'esperienza italiana, ove questi soggetti sono ormai arrivati a gestire una quota prossima al 40% del risparmio delle famiglie.

Tab. 6 - *Investitori istituzionali: quota delle attività gestite sulle attività finanziarie delle famiglie.*

	Italia			Confronto internazionale <sup>(1)</sup>				
	1990	1995	1999	Italia	Francia	Germania	Spagna	Stati Uniti
fondi comuni	2,3	3,8	18,5	16,0	21,1	20,2	26,3	19,3
Assicurazioni	3,7	4,4	5,8	6,4	28,6	23,8		14,5
fondi pensione	0,6	3,0	2,2	2,4		2,2	15,8	27,2
gestioni patrimoniali	3,2	5,6	7,5	12,1				9,4
totale	9,8	16,8	34,0	36,9	49,7	46,2	42,1	70,4

<sup>(1)</sup> 1998.

Fonte: Banca d'Italia.

Se l'istituzionalizzazione del risparmio sta divenendo una tendenza che pervade tutti i sistemi finanziari, è naturale che la dimensione e la composizione dei flussi di investimento riscontrabile a livello internazionale dipenderà sempre di più dalle politiche di investimento attuate dagli investitori istituzionali.

Questi rappresentano infatti i soggetti che più agevolmente possono realizzare l'allocazione del risparmio su scala internazionale grazie al know how specialistico posseduto sul fronte della

raccolta e della elaborazione delle informazioni che formano la base delle decisioni di allocazione su scala mondiale<sup>4</sup>.

La tabella 7 riporta i dati relativi alla composizione percentuale dei portafogli di una specifica categoria di investitori istituzionali, i fondi comuni di investimento, distinguendo, all'interno della componente azionaria, gli investimenti in azioni domestiche da quelli in azioni estere. Il dato si riferisce alle sei maggiori economie e riporta l'evoluzione sperimentata nel corso degli ultimi tre anni.

Tab. 7 - *Composizione percentuale del portafoglio dei fondi comuni di investimento nelle sei maggiori economie.*

		azioni domestiche	azioni estere	obbligazioni	totale	% azioni
Francia	1997	19,5	10,4	70,1	100,0	29,9
	1998	25,5	15,9	58,6	100,0	41,4
	1999	28,6	37,4	34,0	100,0	66,0
Germania	1997	22,4	7,9	69,7	100,0	30,3
	1998	22,7	10,2	67,1	100,0	32,9
	1999	19,9	35,0	45,1	100,0	54,9
Italia	1997	12,1	14,4	73,5	100,0	26,5
	1998	11,5	8,8	79,7	100,0	20,3
	1999	10,4	30,0	59,6	100,0	40,4
Uk	1997	54,5	40,8	4,7	100,0	95,3
	1998	54,1	39,1	6,8	100,0	93,2
	1999	51,2	38,2	10,6	100,0	89,4
Giappone	1997	31,5	3,7	64,8	100,0	35,2
	1998	23,2	2,8	74,0	100,0	26,0
	1999	28,3	3,6	68,1	100,0	31,9
Us	1997	39,0	5,8	55,2	100,0	44,8
	1998	52,7	8,7	38,6	100,0	61,4
	1999	63,5	7,7	28,8	100,0	71,2

Fonte: J.P. MORGAN, *European Mutual Funds and Cross Border Flows*, Londra, marzo 2000.

<sup>4</sup> È consolidata in letteratura la convinzione che gli investitori istituzionali siano nella condizione di minimizzare i problemi di asimmetria informativa legati alla valutazione degli asset quotati attraverso l'attività di ricerca e analisi, nonché di ridurre i costi operativi connessi all'operatività sui mercati in virtù della dimensione unitaria delle transazioni poste in essere.

---

Il primo elemento che emerge con chiarezza concerne l'analogia tra gli sviluppi riscontrati nei tre maggiori paesi dell'area dell'Euro e quelli registrati negli Stati Uniti, dove la quota di portafoglio investita in azioni da parte dei fondi comuni è aumentata considerevolmente; tale quota è lievemente diminuita nel Regno Unito, dove peraltro era già a livelli altissimi, e in Giappone.

In Italia, Germania e Francia la crescita della componente azionaria è stata trainata dalle azioni estere, il peso delle quali è notevolmente aumentato, passando da valori prossimi o inferiori al 10% a valori pari o superiori al 30%.

Diversa risulta, invece, la situazione relativa agli altri tre paesi, ove la componente rappresentata dalle azioni domestiche risulta costantemente maggiore (preponderante negli Stati Uniti e in Giappone) rispetto al peso delle azioni estere.

L'internazionalizzazione dei portafogli degli investitori istituzionali fa sì che, in molte aree del mondo, il risparmio nazionale non possa più essere considerato, a priori, un "bene nazionale"; i flussi di risparmio tendono sempre più a seguire un processo di accumulo e di redistribuzione su scala mondiale con la seconda fase correlata ad aspettative di rendimento proporzionate al rischio assunto.

#### *4. Il riorientamento dei portafogli degli investitori*

La terza tendenza che si è andata affermando con forza in questi ultimi anni è il riorientamento dei portafogli degli investitori, privati e istituzionali, sostanziatosi in una riduzione delle attività di debito e la loro sostituzione con attività a contenuto azionario, diretto o indiretto.

L'attenzione particolare che intendiamo attribuire a questa tipologia di investimento si giustifica con il fatto che essa è con ogni probabilità destinata a crescere ulteriormente nel corso dei prossimi anni, in forza delle caratteristiche del quadro economico che si va consolidando a livello mondiale. I bassi tassi di interesse e il contenimento dell'inflazione, fenomeno generalizzato alla totalità dei paesi avanzati aprono infatti uno spazio importante per un riorientamento dei portafogli degli investitori verso gli investi-

menti azionari; analoghe opportunità sono prodotte dalle politiche di risanamento della finanza pubblica che hanno interessato i paesi dell'Unione Europea, in particolare quelli dell'area dell'Euro, e gli Stati Uniti, facendo diminuire l'importanza del maggiore emittente di strumenti di debito, il Tesoro<sup>5</sup>.

Queste considerazioni ci fanno ritenere che il riorientamento dei portafogli degli operatori non sia un fatto congiunturale, correlato all'andamento di breve periodo del ciclo economico, ma, al contrario, pur in presenza di oscillazioni di breve periodo correlate all'andamento dei mercati azionari, una circostanza destinata a divenire strutturale nel corso dei prossimi anni.

Le tabelle che seguono offrono un'evidenza del fenomeno a livello internazionale.

La tabella 8 mostra come i fondi comuni dei principali paesi europei abbiano aumentato la quota di azioni in portafoglio dal 41,3 al 55,5% nel periodo che va dal dicembre 1995 al dicembre 1999; l'incremento della quota azionaria è, in tutta evidenza, imputabile al maggiore peso delle azioni estere.

Tab. 8 - *Composizione del portafoglio dei fondi comuni di investimenti nei principali paesi europei<sup>(1)</sup>, valori assoluti e composizione percentuale.*

	obbligazioni	azioni domestiche	azioni estere	totale	obbligazioni	azioni domestiche	azioni estere	totale azioni
1995	465,1	173,1	154,2	792,4	58,7%	21,8%	19,5%	41,3%
1996	559,3	221,8	198,6	979,7	57,1%	22,6%	20,3%	42,9%
1997	724,5	331,4	307,1	1363	53,2%	24,3%	22,5%	46,8%
1998	1026,2	408,7	499,4	1934,3	53,1%	21,1%	25,8%	46,9%
1999	1138,3	562,84	858,7	2559,8	44,5%	22,0%	33,5%	55,5%

<sup>(1)</sup> Dati riferiti a Francia, Italia, Spagna, Finlandia, Regno Unito, Germania, Svezia, Svizzera, Olanda, Lussemburgo.

Fonte: J.P. MORGAN, op. cit.

<sup>5</sup> Considerando le emissioni nette di titoli obbligazionari e monetari nell'area dell'euro, il rapporto tra quelle di pertinenza del settore pubblico e quelle di pertinenza di altri settori - imprese, istituzioni finanziarie e altri soggetti - è sceso dal 118,8% al 17,7% tra il 1995 ed il 1999. Questo dato evidenzia in modo palese lo spazio che si è aperto sui mercati finanziari per la raccolta di fondi da parte di soggetti diversi dalla pubblica amministrazione.

La successiva tabella 9 prende invece in considerazione gli investimenti effettuati dagli investitori privati, le famiglie; in tutti i paesi presi in considerazione, eccezion fatta per il Giappone, gli anni novanta hanno visto realizzarsi una contrazione degli investimenti in depositi e strumenti di debito a favore degli investimenti azionari, sia attraverso acquisti diretti da parte delle famiglie, sia per il tramite delle diverse tipologie di investitori istituzionali, raggruppati nella categoria residuale riportata in tabella.

Tab. 9 - *Composizione percentuale del portafoglio delle famiglie, consistenze a fine anno.*

		Depositi <sup>(1)</sup>	Obbligazioni <sup>(2)</sup>	Azioni <sup>(3)</sup>	Altro <sup>(4)</sup>	(1)+(2)	(3)+(4)
Francia	1991	35,5	4,4	45,2	14,9	39,9	60,1
	1997	33,1	3,0	41,0	22,9	36,1	63,9
Germania	1991	47,2	15,5	10,0	27,3	62,7	37,3
	1998	39,6	13,5	18,6	28,3	53,1	46,9
Italia	1991	34,2	30,1	24,8	10,9	64,3	35,7
	1998	22,6	20,0	29,4	28,0	42,6	57,4
Uk	1991	30,5	1,8	18,5	49,2	32,3	67,7
	1998	21,7	1,5	20,4	56,4	23,2	76,8
Giappone	1991	57,2	7,6	15,2	20,0	64,8	35,2
	1998	61,3	5,4	9,0	24,3	66,7	33,3
Us	1991	24,6	11,0	23,8	40,6	35,6	64,4
	1998	15,7	6,6	33,6	44,1	22,3	77,7

<sup>(4)</sup> Riserve tecniche, quote di fondi comuni di investimento e di fondi pensione. Fonte: Banca d'Italia.

### 5. *Problemi e prospettive*

Le considerazioni fin qui proposte consentono di enucleare tre tendenze di fondo in progressivo consolidamento all'interno del quadro economico e finanziario internazionale:

- (i) una crescente mobilità delle risorse finanziarie che si sostanzia in flussi di risorse di importanza sempre maggiore rispetto alle transazioni di natura reale e di rilievo crescente nella determinazione degli equilibri esterni di ciascun paese/area del mondo;

- (ii) una crescente istituzionalizzazione del risparmio che contribuisce in modo significativo alla mobilità dei flussi finanziari, data la "naturale" vocazione di questi operatori all'investimento internazionale;
- (iii) un evidente riorientamento dei portafogli degli investitori, privati e istituzionali, verso l'investimento in azioni.

Si assiste pertanto all'emergere di un fatto nuovo, la competizione tra paesi ed aree per l'appropriazione del risparmio su scala mondiale; i dati presentati in precedenza presentati in merito alla composizione degli scambi di risorse finanziarie tra aree rende evidente il carattere di squilibrio che esso assume, nella fase attuale, in relazione alla mobilità su scala mondiale degli investimenti in capitale di rischio.

### 5.1 *Un'integrazione asimmetrica*

Sulla scorta di quanto fin qui esposto diventa cruciale concentrarsi sulle variabili strategiche che influenzano la direzione dei flussi di risorse finanziarie; se nel caso degli investimenti diretti queste sono rinvenibili nella disponibilità di risorse – materiali e immateriali – nell'accesso ai mercati e nella dotazione di infrastrutture, nell'ambiente politico e istituzionale, nel caso degli investimenti di portafoglio divengono importanti fattori quali:

- la varietà e la dimensione degli asset acquisibili;
- il grado di evoluzione delle piazze finanziarie locali sulle quali questi asset sono negoziabili.

In questa prospettiva i sistemi finanziari divengono "infrastrutture di sviluppo", in grado di esaltare o penalizzare le potenzialità delle aree da essi servite.

L'attuale configurazione di quello che possiamo definire il sistema finanziario internazionale, presenta caratteri strutturali che spiegano in modo esauriente la natura e la direzione dei flussi di investimento.

Possiamo allo scopo fare riferimento alla successiva tabella 10 ove sono riportati alcuni indicatori di grandezza dei principali mercati azionari mondiali.

Il mercato azionario degli Stati Uniti rappresenta, a fine 1999, oltre il 45% della capitalizzazione complessiva dei mercati aziona-

---

ri dei principali paesi industriali. La sua quota è molto cresciuta nel corso degli anni novanta, facendo da contrappeso alla riduzione della quota di pertinenza del mercato giapponese; i mercati azionari dell'area dell'euro hanno invece manifestato un aumento molto lieve, dal 12 al 15%, sostanzialmente ininfluenza ai fini della loro rilevanza complessiva.

È pertanto naturale che, in un processo di allocazione internazionale del risparmio, i flussi di investimento tendano a privilegiare il mercato maggiore, che diventa il perno attorno al quale ruotano tutte le composizioni di portafoglio di natura azionaria.

Questa situazione conferisce agli Stati Uniti una posizione di leadership nella catalizzazione del risparmio internazionale, ponendoli in una posizione di preminenza che va ben oltre l'importanza da essi rivestita in termini di partecipazione al prodotto lordo dei paesi industriali (32%).

Simmetricamente opposta appare la posizione dei paesi dell'area dell'euro che, a fronte di una quota in termini di pil pari al 22,4% possiedono mercati azionari che incidono per il 15% sul totale.

I dati dimostrano anche che quei paesi che si caratterizzano per la presenza di un ampio e diversificato mercato azionario sono quelli che riescono meglio a trattenere il risparmio nazionale e ad attirare il risparmio estero. I casi del Regno Unito e del Giappone sono emblematici, anche se per ragioni diverse, a questo proposito.

Benchè l'economia britannica abbia dimensioni comparabili o inferiori a quelle dei maggiori paesi europei, la dimensione del mercato azionario locale consente di attirare risparmio in proporzioni maggiori a quelle che caratterizzano Italia, Germania e Francia. Nel caso del Giappone, la dimensione del mercato azionario consente di trattenere il risparmio locale e di attirare quello estero anche in presenza di performances di rendimento deludenti e di condizioni macroeconomiche non particolarmente favorevoli<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Il mercato azionario giapponese ha offerto agli investitori un tasso di rendimento medio annuo negativo, pari al -5,2% sull'orizzonte temporale 1990-2000, con un premio per il rischio pari, in media, al -7,60% annuo (Fonte: E. DIMSON, P. MARSH, M. STAUNTON, *A century of investment returns*, London Business School, ABN Amro, Londra, 2000). Nonostante queste negative performances di rendimento, il mercato azionario giapponese continua a rappresentare una categoria di investimento di riferimento per gli investitori professionali internazionali.



Tab. 10 - *Indicatori del mercato azionario.*

	capitalizzazione (m\$USA)						cap. 99 % Pil	Pil (m\$S)	%	GAP (1)-(2)	numero di titoli quotati		
	1990	%	1995	%	1999	% (1)					1990	1995	1999
						(2)							
Area euro	1169	12,2%	2119	12,5%	5526	15,1%	85	6501,2	22,4%	-7,4%	2485	2592	3893
Germania	355	3,7%	577	3,4%	1432	3,9%	68	2105,9	7,3%	-3,4%	413	678	1043
Francia	314	3,3%	522	3,1%	1503	4,1%	105	1431,4	4,9%	-0,8%	578	450	968
Italia	149	1,6%	210	1,2%	728	2,0%	62	1174,2	4,1%	-2,1%	220	250	264
Spagna	111	1,2%	198	1,2%	432	1,2%	72	600,0	2,1%	-0,9%	427	362	723
Paesi Bassi	120	1,3%	356	2,1%	694	1,9%	176	394,3	1,4%	0,5%	260	217	233
Beglio	65	0,7%	105	0,6%	194	0,5%	74	262,2	0,9%	-0,4%	182	143	159
Austria	11	0,1%	33	0,2%	33	0,1%	16	206,3	0,7%	-0,6%	97	109	97
Portogallo	9	0,1%	18	0,1%	67	0,2%	62	108,1	0,4%	-0,2%	181	169	125
Finlandia	23	0,2%	44	0,3%	349	1,0%	272	128,3	0,4%	0,5%	73	73	147
Irlanda		0,0%	26	0,2%	69	0,2%	75	92,0	0,3%	-0,1%		80	84
Lussemburgo	10	0,1%	30	0,2%	34	0,1%	192	17,7	0,1%	0,0%	54	61	50
Stati Uniti	3059	32,0%	6858	40,4%	16773	45,7%	181	9266,9	32,0%	13,7%	6599	7671	7297
Giappone	2918	30,5%	3667	21,6%	4455	12,1%	102	4367,6	15,1%	-2,9%	2071	2263	1889
Regno Unito	849	8,9%	1408	8,3%	2955	8,0%	206	1434,5	4,9%	3,1%	1701	2978	2292
Canada	242	2,5%	366	2,2%	789	2,1%	124	636,3	2,2%	0,0%	1144	1196	1406
Svizzera	160	1,7%	434	2,6%	678	1,8%	262	258,8	0,9%	1,0%	182	233	239
Totale	9564	100%	16971	100%	36711	100%		28985,5	100%				

Fonte: Banca dei Regolamenti Internazionali.

---

La spiegazione va ricercata nel fatto che gli operatori professionali incaricati di operare un investimento diversificato su scala internazionale tendono ad allocare quote di risorse tra i vari mercati sulla base di logiche che tengono conto anche della dimensione dei mercati oltre che delle aspettative di rendimento di breve periodo. La dimensione del mercato diviene allora una determinante "in sé" della direzione dei flussi<sup>7</sup>.

Al contrario, in paesi quali la Germania, la Francia e l'Italia, l'istituzionalizzazione crescente del risparmio e il riorientamento verso gli investimenti azionari dei portafogli degli investitori istituzionali si sostanziano in deflussi netti di risorse, in particolare di capitale di rischio.

A titolo di puro esercizio di esemplificazione, facendo riferimento alla tabella 6 in precedenza commentata, ricordiamo che, nel caso dell'Italia, se la quota di risparmio delle famiglie gestita dagli investitori istituzionali dovesse aumentare di dieci punti percentuali (con ciò avvicinandosi alla situazione di altri paesi oggi più avanzati), si determinerebbe, con gli attuali pesi in termini di allocazione tra titoli nazionali ed esteri, ad un deflusso netto di capitali pari a circa 200.000 mdl<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Questa affermazione trova conforto nelle modalità seguite dagli investitori istituzionali nella composizione dei propri portafogli internazionali. Una regola diffusamente seguita nella prassi è infatti quella di allocare risorse in proporzione al peso che ciascun mercato ha rispetto alla capitalizzazione di tutti i mercati oggetto di investimento. Questi pesi standard rappresentano una prima base per le decisioni di allocazione di lungo periodo (asset allocation strategica) anche se possono poi essere modificati in base alle aspettative di breve periodo sull'andamento atteso dei singoli mercati (decisioni tattiche di asset allocation o di timing); ciò significa che un grande mercato rappresenta comunque un target di investimento che non può essere trascurato anche in presenza di aspettative di breve non particolarmente favorevoli.

<sup>8</sup> Questa indicazione di carattere quantitativo ha un puro valore di esemplificazione; nella fattispecie essa si fonda sull'assunto che la nuova raccolta degli investitori istituzionali, pari a circa 500.000 mdl per aumentare di dieci punti la loro incidenza sul risparmio delle famiglie italiane, venga investita per il 40% – la percentuale attualmente rilevabile con riferimento alle due principali tipologie di operatori, i fondi comuni di investimento e i servizi di gestione patrimoniale – in attività sull'estero. A nostro avviso la simulazione in oggetto ha carattere prudenziale in quanto esistono buone ragioni per ritenere che la

## 5.2 I rischi dell'emarginazione dai mercati

Gli sviluppi fin qui descritti fanno sì che i mercati finanziari vadano assumendo una sempre maggiore rilevanza nello scenario economico internazionale, per la loro attitudine a catalizzare flussi di risparmio e dirottarli verso le attività produttive. Le evidenze presentate hanno consentito di sottolineare come alcune aree siano oggi meglio attrezzate di altre, in termini di strutture finanziarie, ad attirare i flussi di investimento necessari per il finanziamento delle economie, mentre altre si trovano a subire sistematiche sottrazioni di risorse, destinate ad investimenti esteri.

Ponendosi nella prospettiva dell'area dell'euro, le evoluzioni in corso si sostanziano in una sottrazione di flussi netti di capitali in quanto fenomeni quali l'istituzionalizzazione del risparmio e il riorientamento dei portafogli verso gli investimenti azionari si stanno realizzando con esportazioni nette di risorse verso altre aree.

Una posizione marginale sui mercati finanziari, in particolare sui mercati del capitale di rischio comporta due ordini di problemi.

Il primo riguarda la quantità, la qualità e il costo delle risorse finanziarie.

La dimensione quantitativa del problema riguarda l'abbondanza o la scarsità di risorse finanziarie disponibili e ci pare si stia sufficientemente messa in luce dalle evidenze empiriche presentate e commentate in precedenza in tema di direzione e saldo dei flussi finanziari; a quanto esposto occorre aggiungere che il fenomeno può radicalizzarsi ove le tendenze poste in luce dovessero proseguire secondo l'attuale modello.

Il problema della qualità delle risorse ci pare altrettanto cruciale; abbondanza o scarsità di capitale di rischio sono due opposte situazioni che possono alternativamente esaltare o penalizzare le potenzialità di sviluppo dei sistemi economici. In una fase,

quota investita sull'estero potrebbe anche essere maggiore se la propensione ad investire all'estero da parte degli investitori istituzionali dovesse aumentare. Questo potrebbe nei fatti verificarsi soprattutto con riferimento ai servizi di gestione patrimoniale, che oggi investono sull'estero una quota piuttosto ridotta, circa il 15%, del proprio portafoglio.

---

quale quella attuale, di intenso dinamismo delle economie con esigenze di investimento in settori avanzati e cruciali per il progresso economico, la presenza di capitali disponibili a sopportare l'intero complesso dei rischi d'impresa determina una più o meno favorevole attitudine a cogliere le opportunità di cambiamento che si vanno manifestando.

Strettamente correlato ci pare il tema del costo delle risorse finanziarie. Esistono a tal proposito studi teorici ed evidenze empiriche che dimostrano come l'integrazione dei mercati azionari comporti una riduzione del costo del capitale azionario<sup>9</sup>. L'apertura di un mercato agli investitori esteri diviene una circostanza atta a facilitare l'acquisizione delle risorse da parte delle imprese e la realizzazione di progetti di investimento. Una conseguenza di ciò è che le economie che sono meglio rappresentate dai propri mercati azionari godono di un vantaggio comparato nella realizzazione delle proprie politiche di investimento.

Il recente caso della cosiddetta "new economy" ci pare adeguato a rappresentare quanto detto. Le potenzialità di sviluppo di questo comparto dell'economia hanno determinato un afflusso ingente di capitali di rischio verso le imprese in esso operanti allo scopo di supportarne lo sviluppo. L'evoluzione dei prezzi di mercato ha manifestato in modo palese sia l'abbondanza di risorse che la riduzione dei premi per il rischio insito in questi investimenti. Prima della significativa correzione che ha ricondotto verso una più opportuna selettività degli investimenti, le imprese appartenenti a questo settore hanno beneficiato di un'indiscutibile spinta proveniente dai mercati azionari. In una siffatta situazione è evidente che sono i sistemi e i mercati che meglio sanno esprimere opportunità di investimento (numero di titoli quotati, IPOs, OPV ecc.) a beneficiare della favorevole congiuntura di mercato<sup>10</sup>. Si

<sup>9</sup> Cfr. R. M. STULZ, *Globalization of Equity Markets and the Cost of Capital*, BSI Gamma Foundation Conference, Global Asset Management; Methods and Applications; Lugano, Giugno 1999.

<sup>10</sup> Cfr. E. COTTA RAMUSINO, *Teoria e Prassi nel Finanziamento dell'Innovazione*, Quaderni della Facoltà di Economia, Università dell'Insubria, Varese, numero 16, 2001.

instaura in questo modo una sinergia tra dimensione reale (investimento in innovazione) e dimensione finanziaria dell'economia (capitali indirizzati verso i settori innovativi) particolarmente vantaggiosa per lo sviluppo complessivo del sistema economico. Nella fattispecie, il paese pioniere in campo reale, in termini di investimento in nuove tecnologie, ha saputo realizzare una importante sinergia, catalizzando i capitali, domestici ed esteri, nel finanziamento di investimenti del cui risultato esso rimane il primo beneficiario.

Il secondo aspetto che ci preme mettere in rilievo concerne il profilo di efficienza nell'utilizzo dei capitali stessi.

Oltre alla funzione di approvvigionamento di risorse finanziarie, il mercato azionario rappresenta uno strumento di disciplina dei comportamenti delle imprese. La dialettica tra azionisti proprietari, sempre più coalizzati attraverso gli investitori istituzionali, e management delle imprese rappresenta la via tradizionale per la soluzione dei conflitti di interesse in un modello di capitalismo fondato sulla separazione tra proprietà e controllo delle imprese quale quello anglosassone. Il progressivo affinamento di questo modello antagonistico fa sì che esso si presenti come particolarmente adatto a questa fase storica di capitalismo globale, nel quale l'investimento internazionale viene in tal modo tutelato e valorizzato. Il controllo degli investitori istituzionali sul comportamento delle imprese fa sì che il singolo investitore privato sia ragionevolmente sicuro che le risorse investite vengano utilizzate per iniziative che ne massimizzino il rendimento per il rischio assunto<sup>11</sup>. È questa l'impostazione alla quale ci si riferisce quando si parla di creazione di valore per gli azionisti. Se ci si sposta dalla prospettiva della singola impresa a quella del sistema economico nel suo complesso si può concludere che le imprese quotate hanno maggiori stimoli all'utilizzo efficiente del capitale messo a loro disposizione e diventano pertanto attori più efficienti rispetto a quelle imprese ove non opera questo meccanismo di disciplina. Le performances reddituali realizzate nel corso di questi ultimi

<sup>11</sup> Cfr. E. COTTA RAMUSINO, *Imprese e Industria Finanziaria nel processo di globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 1998, cap. 2.

---

anni dalle imprese quotate sui principali mercati azionari mondiali sono la testimonianza di una costante ricerca di un uso massimamente efficiente del capitale.

Questa funzione di controllo che il mercato esercita sull'uso dei capitali da parte degli operatori economici si palesa anche in un altro momento cruciale, quello del trasferimento della proprietà dei mezzi della produzione. Si tratta di un meccanismo importante nella fisiologia dei sistemi capitalistici per numerose ragioni. Esso serve a sostituire il soggetto economico nei casi questi non sia più disponibile o capace di gestire il business, ovvero nei casi in cui altri soggetti intravedano la possibilità di massimizzare il proprio valore attraverso operazioni di crescita esterna. Il trasferimento della proprietà dei mezzi della produzione rappresenta inoltre una modalità per diffondere sistemi gestionali e competenze di successo, per modificare la struttura dei settori dell'economia, per aprire sistemi locali alla competizione internazionale. Esso rappresenta un ulteriore meccanismo atto a garantire la tensione verso l'efficienza dei sistemi integrandosi in modo complementare rispetto a quello precedente nella dialettica tra azionisti, in particolare quelli di minoranza, e compagine manageriale incaricata di gestire l'impresa. Il mercato rappresenta il luogo ove queste transazioni si realizzano con la maggiore trasparenza e nel rispetto degli interessi delle controparti. Nuovamente, la dimensione e l'articolazione del mercato azionario rappresentano le variabili che possono dare rilevanza a questo meccanismo regolatore; i mercati più ampi e ricchi di imprese sono quelli dove si possono più facilmente realizzare operazioni di trasferimento proprietario, massimizzando i flussi di capitale in entrata da altri mercati.

### *5.3 È possibile invertire la tendenza?*

Le tendenze poste in luce delineano uno scenario non favorevole per i paesi dell'area dell'euro nel quadro della globalizzazione finanziaria, fenomeno in via di rapido consolidamento a livello mondiale. Riflettere sulle azioni che possono determinare un'inversione di tendenza rispetto alla situazione attuale significa porsi

il problema dell' "adeguato posizionamento" dell'area nel quadro internazionale con riferimento ad una risorsa strategica quale il capitale di sviluppo.

Le risposte che possono essere date al problema sul tappeto vanno articolare a diversi livelli.

Al livello più alto, quello politico e istituzionale, la risposta chiama in causa il nuovo ruolo che la politica economica dell'Unione Europea deve assumere evitando che il progetto avviato con l'Unione monetaria rimanga incompiuto. L'unificazione delle monete deve essere seguita, il più rapidamente possibile da una maggiore integrazione sul fronte della politica e della politica economica in modo da dare maggiore credibilità e attrattività alla valuta dell'Unione e alle sue istituzioni; è necessario, in altre parole, realizzare all'interno dell'area dell'euro quelle riforme di natura economica e sociale che possano rappresentare la premessa per un successivo e più forte sviluppo in campo economico.

In secondo luogo, e la questione non può a nostro avviso essere catalogata tra gli interventi di natura meramente "tecnica", occorre riflettere sul tema del potenziamento delle infrastrutture finanziarie dei paesi dell'Unione e dell'area dell'euro in particolare.

Oggi l'area subisce drenaggi netti di risorse perché le sue strutture non sono in grado di offrire una varietà ed un'ampiezza di occasioni di investimento proporzionate alla dimensione, qualità e spessore dei sistemi economici che dovrebbero rappresentare. Se è vero che oggi i flussi di risparmio prendono sempre più la strada dell'investimento in titoli, con una percentuale crescente destinata agli investimenti azionari, è necessario che le strutture finanziarie dei singoli paesi e delle singole aree si adeguino con un fortissimo potenziamento dell'offerta, creando occasioni di investimento sia per il risparmio locale che per quello estero.

Quali sono le strade per agevolare questa trasformazione?

In linea di principio vi sono due soluzioni al problema in oggetto, il potenziamento dei mercati finanziari e lo sviluppo degli intermediari specializzati nel capitale di rischio. I paesi dell'Unione Europea posseggono, almeno in termini teorici, entrambi gli strumenti; a differenza del mondo anglosassone, ove la tradizione e la regolamentazione impediscono al sistema bancario di interve-

---

nire direttamente nel capitale di rischio delle imprese, la legge bancaria europea consente, entro certi limiti, anche questa facoltà, che va logicamente ad aggiungersi alla strada dei mercati azionari. La realtà comprovata dalle statistiche evidenzia che nessuno dei due pilastri della struttura finanziaria, i mercati e gli intermediari finanziari, è stato adeguatamente sfruttato per gli scopi istituzionali. Un'azione tesa a colmare il gap oggi esistente deve prevedere uno sfruttamento di entrambe le opzioni disponibili tra le quali esiste, è bene evidenziarlo, una forte complementarità, pur nel rispetto di una suddivisione ben precisa dei rispettivi ruoli. È infatti generalmente accettato in teoria e comprovato nella prassi, il fatto che gli intermediari operanti nel capitale di rischio siano chiamati ad intervenire nelle imprese in una fase iniziale dello sviluppo dell'impresa, mentre l'approdo ai mercati si realizza una volta superate alcune soglie critiche e raggiunta la dimensione adeguata al collocamento pubblico. Un potenziamento dell'industria del capitale di rischio si regge pertanto su un'operatività integrata di intermediari specializzati nello sviluppo di iniziative e di mercati atti a ricevere le imprese che abbino con successo superato gli ostacoli connessi all'ingresso e allo sviluppo nei business di riferimento.

Occorre a nostro avviso chiedersi se gli sviluppi oggi in atto nel sistema finanziario europeo siano tali da lasciar presagire uno spontaneo potenziamento dell'industria del capitale di rischio ovvero se non sia necessaria un'azione tesa ad incentivare gli sviluppi auspicati.

Sul fronte dei mercati finanziari, la fase attuale manifesta un intenso dinamismo, tipico delle fasi di transizione, come dimostrano le diverse ipotesi di aggregazione tra i mercati europei oggi in discussione. Ritengo che questi sviluppi vadano letti alla luce delle trasformazioni che molti mercati hanno subito, nei diversi paesi, da istituzioni pubbliche a società private, a propria volta orientate verso efficienza, redditività e massimizzazione del valore per gli azionisti. I progetti di integrazione mirano a sfruttare le economie di scala rivenienti dall'applicazione delle più moderne tecnologie e a concentrare le quotazioni e le negoziazioni dei titoli oggi trattati su piazze diverse; in ombra mi sembra rimangano i



problemi legati al potenziamento dell'offerta, derivabile solo da un aumento significativo del numero dei titoli quotati, e, soprattutto, non rilevante appare la questione attinente la provenienza delle imprese di nuova quotazione. Se questa è la logica di sviluppo dei mercati azionari, giustificata sotto il profilo economico dalla loro natura privatistica, gli sviluppi che si possono presagire non paiono soddisfacenti nell'ottica dei policy makers dell'Unione Europea, per i quali dovrebbe assumere priorità l'approdo al mercato di un numero consistente di imprese dei paesi dell'Unione stessa.

Anche sul fronte degli intermediari finanziari le risposte che oggi stanno spontaneamente emergendo non sembrano adeguate e sufficienti per dare soluzione al problema che è stato evidenziato. Il sistema bancario e finanziario europeo sta oggi vivendo una fase di forte trasformazione, conseguenza diretta del nuovo quadro di mercato che si è aperto con l'integrazione europea dei primi anni novanta; assistiamo infatti ad operazioni di aggregazione e di crescita esterna che vedono come protagonisti tutti i maggiori operatori dell'Unione, tesi ad acquisire una posizione di forza nel nuovo mercato integrato. In questo quadro, peraltro, non pare stia cambiando in modo significativo il modello di finanziamento delle imprese tipico dell'Europa continentale, che vede una concentrazione pressochè esclusiva sul credito diretto con una posizione assolutamente marginale del capitale di rischio. Le aree di business trainanti lo sviluppo in essere sui mercati bancari e finanziari sono quelle collegate alla raccolta e gestione del risparmio delle famiglie piuttosto che all'intervento nel capitale di rischio delle imprese.

Il risultato di questi sviluppi è che il potenziamento dei mercati – diretti o intermediati – del capitale di rischio in Europa non è sufficientemente rapido e significativo per gli scopi, a nostro avviso prioritari, di trattenere il risparmio domestico e attirare quello esterno all'area.

Se gli "spontanei sviluppi di mercato" non sortiscono l'effetto desiderato, ovvero tendono verso una soluzione di equilibrio a nostro avviso non ottimale per l'area, si rende necessaria un'azione di governo concertata che stimoli e rafforzi un processo di transizione verso il mercato di larghi strati dell'industria europea

---

che oggi, in quanto non presente sul mercato stesso, non è in grado di trarre vantaggio dalle opportunità che il nuovo contesto offre.

È facile verificare come, a questo livello, l'esigenza di dare risposta ad una questione apparentemente tecnica quale il potenziamento dell'infrastruttura finanziaria europea, riporti sul tappeto il più grande tema del nuovo e più pregnante ruolo che la politica economica dell'Unione è chiamata a svolgere per favorire lo sviluppo economico dei paesi membri.

Se la creazione di più grandi mercati azionari nei quali le imprese europee possono trovare finanziamento incrociando il risparmio dei cittadini europei è una questione giudicata cruciale per lo sviluppo economico dei paesi dell'Unione, allora è necessario un intervento concertato che favorisca il processo in oggetto.

Quando il potenziamento di un settore è giudicato strategico per lo sviluppo più generale del sistema economico cui esso appartiene, gli interventi dei policy makers devono creare condizioni incentivanti; nella fattispecie è opportuno a nostro avviso l'utilizzo della leva fiscale in modo da favorire le quotazioni delle aziende europee e l'investimento in esse dei risparmiatori privati e degli investitori istituzionali dell'Unione Europea. Poiché la dimensione del bilancio dell'Unione non consente interventi in tal senso occorre pensare ad un coordinamento delle politiche fiscali nazionali allo scopo di fornire incentivazioni uniformi nei vari paesi; si tratterebbe, in sostanza, di destinare una quota, presumibilmente non grande, dei risparmi ottenuti con i piani di generalizzato risanamento della finanza pubblica attuati negli stati membri, al finanziamento di incentivazioni fiscali per le nuove quotazioni delle imprese europee, indirizzate sia alle imprese che accedono ai listini borsistici sia ai risparmiatori, privati e istituzionali che in esse investono.

È questo uno schema tradizionale di incentivazione all'equity industry già utilizzato nel passato in vari paesi, episodicamente o sistematicamente; questo investimento trova la propria ragione d'essere nel fatto che il sistema finanziario va a nostro avviso considerato alla stregua di quei settori cosiddetti "strategici", definiti come tali in quanto ritenuti in grado di favorire in modo significativo lo sviluppo di un'area o di un paese.

L'azione prospettata implica una concertazione tra gli stati membri allo scopo di definire una linea guida comune e degli schemi di applicazione unanimemente accettati; la questione è indubbiamente delicata in quanto coinvolge la politica fiscale, di pertinenza, a tuttoggi degli stati membri ma va affrontata a nostro avviso senza pregiudizio in considerazione della rilevanza dell'obiettivo

### *Conclusioni*

Il processo di globalizzazione finanziaria pone sul tappeto un problema del tutto nuovo, almeno nei termini dimensionali nei quali oggi si manifesta, la competizione tra aree per l'appropriazione dei flussi di risparmio generati e disponibili a livello mondiale. L'analisi della composizione e direzione dei flussi finanziari ha fatto emergere una posizione di debolezza dei paesi dell'area dell'euro nei confronti degli Stati Uniti, del Giappone e anche del Regno Unito, unico paese membro dell'Unione Europea che si pone quale prenditore netto di flussi di investimento azionario.

Le evidenze presentate indicano che la capacità di trattenere il risparmio domestico e attirare quello estero che si indirizza verso gli investimenti in azioni è positivamente correlata alla dimensione dei mercati azionari e all'ampiezza dell'offerta di titoli disponibili. Oggi si confrontano aree nelle quali il ruolo dei mercati è forte e pregnante, in particolare quella nordamericana, e aree nelle quali tale ruolo è, nonostante i recenti sviluppi, ancora più marginale; il primo modello sembra destinato a prevalere sul secondo in termini di capacità di attrazione di risorse e di efficienza nel loro utilizzo.

Allo scopo di colmare il gap che oggi si palesa con evidenza, i paesi dell'Unione Europea sono chiamati ad intervenire stimolando risposte che il puro operare dei meccanismi di mercato non è a nostro avviso in grado di produrre. L'utilizzo della leva fiscale per stimolare l'industria del capitale di rischio europea è anche un'occasione per misurare la capacità dei paesi membri di dare alla politica economica dell'Unione quella forza e quel ruolo che

---

le nuove sfide richiedono; le questioni in oggetto sono già oggi sul tappeto nel quadro del dibattito sulla debolezza della valuta europea, elemento al quale non è sicuramente estraneo il modello di flussi di capitale oggi in essere a livello internazionale. In un contesto di globalizzazione i sistemi finanziari assumono il ruolo di infrastrutture di sviluppo in grado di orientare i processi di crescita dell'economia reale; per queste ragioni meritano un'attenzione specifica e un'azione di politica economica in grado di determinarne l'evoluzione in una direzione coerente con le esigenze dei sistemi economici da essi serviti.

ANDREA ZATTI  
Università degli Studi di Pavia

## **Il finanziamento del bilancio europeo: le sfide del nuovo millennio**

### *1. Introduzione*

L'evoluzione del sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione europea nel corso delle ultime programmazioni finanziarie ha progressivamente evidenziato alcuni nodi critici rilevanti, aprendo l'opportunità di poterli affrontare all'interno di quel grande e, almeno inizialmente, ambizioso progetto di riforma complessiva dell'architettura comunitaria costituito dall'Agenda 2000.

Le principali esigenze di riforma emerse hanno riguardato:

1. la dimensione complessiva del bilancio e la sua adeguatezza futura;
2. l'evoluzione delle attuali tipologie di finanziamento e la possibilità di crearne delle nuove;
3. la capacità di sviluppare sistemi di calcolo uniformi e attendibili che migliorino la confrontabilità degli aggregati di riferimento all'interno dei diversi Stati membri;
4. la capacità di affrontare in maniera coerente il problema degli squilibri di bilancio e delle relative compensazioni.

Le diverse direttrici di riforma sono state concretamente affrontate nel corso dei semestri di presidenza austriaca e tedesca e, infine, discusse nel Consiglio straordinario di Berlino del 24-25 marzo 1999. Il quadro degli accordi raggiunti in tale Summit ha portato all'adozione della nuova decisione relativa al sistema delle risorse proprie<sup>1</sup>, approvata nel settembre 2000, che costituirà il

---

quadro di riferimento essenziale, almeno nelle intenzioni dei rappresentanti nazionali, fino alla fine delle prospettive finanziarie 2000-2006.

All'appuntamento si è arrivati con propositi ed esigenze di riforma assai diversi sia da parte dei singoli Stati membri, che da parte delle diverse istituzioni comunitarie. Nel primo caso, ad esempio, si sono contrapposte fortemente le posizioni di quei paesi (tipicamente i contribuenti netti) che richiedevano una generalizzazione del meccanismo di compensazione, con quelle di chi temeva l'impatto finanziario di un'evoluzione in questa direzione (tra cui in prima fila vi erano Spagna e Francia); allo stesso modo in discussione vi era la possibilità di affrontare il problema degli squilibri, così come originariamente previsto dal Consiglio, dal lato delle spese, chiamando i paesi membri ad un co-finanziamento degli aiuti diretti in agricoltura effettuati all'interno di ogni singolo stato.

Dal punto di vista delle istituzioni il proposito inizialmente espresso e previsto era quello di arrivare ad una riconsiderazione complessiva del sistema già a partire dalle prospettive 2000-2006.

Il Parlamento europeo ad esempio aveva già invitato:

il Consiglio e gli Stati membri a creare, entro la scadenza del 1999 delle previsioni finanziarie attualmente in vigore, un reale sistema di risorse proprie per l'Unione e ad avviare i negoziati su tale sistema delle risorse proprie nel quadro delle conferenze intergovernative del 1996<sup>1</sup>.

La stessa vigente decisione 94/728 del Consiglio prevedeva:

che la Commissione presenterà, entro la fine del 1999, una relazione sul funzionamento del sistema, includendovi un riesame della correzione degli squilibri di bilancio concessa al Regno Unito; che essa presenterà, sempre entro la fine del 1999, una relazione sui risultati di un'analisi

<sup>1</sup> "Decisione del Consiglio del 29 settembre 2000 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee", (2000/597/CE, Euratom) in *GUCE* n. L 253 del 7/10/2000 pag. 42.

<sup>2</sup> "Risoluzione su un nuovo sistema delle risorse proprie per l'Unione europea", A3-0228/94 in *GUCE* n. C128 del 21/4/ 1994, pag. 363.

sulle possibilità di costituire nuove risorse proprie nonché sulle modalità di introduzione di un'aliquota uniforme fissa applicabile all'imponibile IVA<sup>3</sup>.

La spinta riformatrice aveva tuttavia già trovato un freno di grande rilevanza nelle considerazioni contenute in "Agenda 2000 – Per un'Unione più forte e più ampia" sul sistema di finanziamento:

durante il periodo coperto dalle prossime prospettive finanziarie ... nessuna ragione di carattere tecnico o giuridico giustifica pertanto una modifica della decisione che è alla base del sistema di finanziamento<sup>4</sup>.

Una considerazione che trovava motivazione anche nel fatto che ogni proposta:

Deve tener conto del fatto che qualsiasi modifica della decisione risorse proprie esige l'unanimità degli Stati membri<sup>5</sup>

a testimonianza di come il meccanismo decisionale previsto per il sistema di finanziamento finisca per influenzarne in maniera decisiva la razionalità e le opportunità concrete di riforma.

Una previsione di questo tipo contenuta nel documento progettuale alla base del nuovo millennio lasciava quindi spazio a ridotte opportunità di riforma radicale e finiva per delineare dei limiti assai stringenti all'azione successiva delle istituzioni europee. Una circostanza che il Parlamento europeo non ha mancato di stigmatizzare in maniera decisa:

(Il Parlamento europeo) deplora che la Commissione abbia voluto evitare di affrontare l'ineludibile questione del sistema delle risorse proprie; ritiene che sia giunto il momento di dimostrare coraggio poli-

<sup>3</sup> "Decisione 94/728 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee", in *GUCE* n. L 293 del 12/11/1994, pag. 9.

<sup>4</sup> COM (97)2000 in *Bollettino dell'Unione europea*, Supplemento 5/97, pag. 68.

<sup>5</sup> Cfr. nota precedente.

---

tico e immaginazione per dare inizio alla revisione di un sistema che, se ha avuto il merito di consentire il finanziamento dell'Unione, allo stato attuale non sembra più adeguato ad assicurare una ripartizione equilibrata dell'onere fiscale europeo<sup>6</sup>.

## 2. *Le riforme adottate per il periodo 2000-2006*

### 2.1 *I risultati del vertice di Berlino*

Il quadro politico ed istituzionale descritto in precedenza ha condotto ad adottare alcune novità nel Consiglio straordinario di Berlino che, come già anticipato, sono state inserite nella nuova decisione sulle risorse proprie, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2002.

Dal punto di vista della qualità dei dati utilizzati si è decisa l'applicazione a partire dal 2002 del nuovo sistema dei conti economici integrati in base al regolamento n. 2223/96 (SEC 95)<sup>7</sup>, in modo da migliorare la qualità e attendibilità delle stime inerenti gli aggregati economici nazionali. A tal fine il Consiglio ha inserito la nuova definizione di PNL all'interno del regolamento 2223/96<sup>8</sup>, equiparandola per fini pratici quella di RNL ivi contenuta, e si è proposto di adottare una nuova direttiva inerente l'armonizzazione delle metodologie utilizzate per il computo del PNL a prezzi di mercato, che sostituisca e migliori la 89/130<sup>9</sup> ad oggi in vigore. Non va a comunque dimenticato che, per quanto la definizione del nuovo sistema dei conti integrati possa contribuire a migliorare l'attuale situazione, si rende necessario un ulteriore sforzo (come recentemente ribadito dalla Corte dei conti<sup>10</sup>) affinché vi

<sup>6</sup> "Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su - Agenda 2000 -: il quadro finanziario dell'Unione 2000-2006, il sistema di finanziamento futuro", A4-0331/97; in *GUCE* n. C388 del 22/12/1997, pag. 32.

<sup>7</sup> *GUCE* n. L 310 del 30/11/1996, pag. 1.

<sup>8</sup> In effetti il regolamento aveva sostituito il concetto di PNL con quello di RNL (Reddito nazionale lordo), cosa che poteva provocare differenze significative nel caso di Stati di dimensioni ridotte.

<sup>9</sup> *GUCE* n. L 49 del 21/2/1989, pag. 26.

<sup>10</sup> Corte dei conti, "Relazione speciale N. 17/2000 relativa al controllo, da



siano più severe procedure di controllo e validazione dei dati nazionali da parte della Commissione.

In termini di massimale delle risorse proprie il Consiglio, coerentemente con quanto previsto dall'Agenda 2000, ha tenuto fermo il tetto all'1,27 del PNL comunitario, ritenendo che tale tetto sia sufficiente a finanziare non solo le presenti attività, ma anche il previsto ampliamento verso i nuovi membri. Il quadro finanziario complessivo per il periodo 2000-2006 si segnala in definitiva per la sua tendenza a mantenere per quanto possibile lo status quo, senza promuovere né dal lato delle spese né da quello delle entrate modificazioni di valenza consistente. Anche se la valutazione di questo aspetto non è qui specificamente in discussione, è abbastanza evidente che la concreta opportunità di rispettare il tetto previsto dalle prospettive finanziarie dipenderà dalla reale consistenza delle riforme previste per la politica agricola e per le politiche strutturali e dalla capacità (o volontà) di mettere a disposizione dei nuovi entranti adeguate risorse aggiuntive.

In termini di composizione interna delle risorse proprie alcune modificazioni hanno riguardato sia le risorse proprie tradizionali (RPT) che la risorsa IVA, prospettando un'ulteriore accentuazione del loro andamento discendente, già sperimentato nell'ultimo decennio. Dal punto di vista delle RPT il Consiglio ha stabilito che sia incrementata dal 10% al 25% la quota di risorse trattenuta dagli Stati membri a copertura delle spese di riscossione, a decorrere dal 2001. La decisione ha lo scopo abbastanza evidente, non solo di andare a finanziare le spese di riscossione, ma anche tutta quella serie di attività che vengono svolte dalle autorità doganali nazionali e che nel contesto attuale non sono direttamente rimborsate: controllo dei contingenti, verifiche sanitarie, rispetto dei codici di sicurezza, etc. Non va inoltre trascurato come, dal punto di vista degli equilibri politici, si sia in tal modo voluto dare una parziale risposta alle rivendicazioni in termini di saldi netti dei Paesi Bassi. Infine, l'incremento della quota

parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri, corredata delle risposte della Commissione", in *GUCE* n. C 336/1 del 27/11/2000, pag. 1.

---

destinata alle amministrazioni nazionali può svolgere una funzione di incentivo finanziario al margine affinché esse dedichino sforzi e risorse aggiuntive alla repressione delle frodi e alla definizione di sistemi di riscossione dei dazi e dei prelievi più efficienti: è infatti evidente che con il nuovo sistema per ogni euro recuperato dalle autorità nazionali vi è una quota aggiuntiva che viene a vantaggio dei rispettivi bilanci. Ciò appare importante alla luce dei dati contenuti nella relazione annuale 1998 della Commissione inerente la lotta contro la frode<sup>11</sup> che evidenzia come in questi ultimi anni le frodi e le irregolarità inerenti le risorse proprie siano state uno dei problemi centrali della protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

La risorsa IVA è stata mantenuta e,

al fine di continuare a tener conto della capacità contributiva dei vari Stati membri al sistema delle risorse proprie e correggere gli aspetti regressivi del sistema attuale, per gli Stati membri meno prosperi<sup>12</sup>,

il Consiglio ha deciso di proseguire il processo di ridimensionamento dell'aliquota massima di prelievo, portandola allo 0,75% nel 2002 e 2003 e allo 0,50% dal 2004 in poi. Viene altresì mantenuto il limite del 50% delle basi imponibili IVA rispetto ai PNL nazionali. Sul tasso effettivo di prelievo continua inoltre ad avere influenza l'ammontare della cosiddetta "aliquota congelata", pari al rapporto tra l'importo previsto della compensazione britannica e il totale delle basi IVA; la Commissione aveva precedentemente proposto di fissare in maniera definitiva l'ammontare di tale aliquota, in modo da evitare le continue fluttuazioni e modificazioni annuali dei tassi effettivi, ma tale indicazione non è stata presa in considerazione.

La correzione britannica è stata mantenuta, anche se sono state previste alcune modificazioni o adeguamenti tecnici (peraltro abbastanza marginali) sia per ciò che riguarda l'ammontare

<sup>11</sup> "Protezione degli interessi finanziari della comunità - Lotta contro la frode", Commissione europea, 2000.

<sup>12</sup> "Decisione del Consiglio del 29 settembre 2000 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee", (2000/597/CE, Euratom) in *GUCE* n. L 253 del 7/10/2000 pag. 43.

della compensazione, che per ciò che riguarda la sua redistribuzione tra gli Stati membri. In primo luogo il Consiglio ha deciso che la correzione non debba includere gli eventuali benefici derivanti da variazioni del sistema di finanziamento introdotte dalla nuova decisione. Ciò implica che all'importo della compensazione calcolato con il metodo precedente venga sottratto il guadagno risultante per il Regno Unito dall'aumento della percentuale delle RPT trattenuta dagli Stati membri<sup>13</sup>. Nella prospettiva di un futuro allargamento si è inoltre operato un aggiustamento affinché le spese che non vengono compensate prima dell'inizio del processo d'ampliamento, continuino a non esserlo anche dopo. Il problema viene posto dal fatto che la definizione di "spesa ripartita" utilizzata nel calcolo della correzione esclude dal computo le spese attuate in paesi extra UE, mentre esse potrebbero divenire oggetto della compensazione stessa una volta che i paesi destinatari entrino a far parte dell'Unione. Perciò il Consiglio ha deciso che al momento dell'ingresso dei nuovi paesi la spesa precedentemente compresa nella voce preadesione, e in quanto tale non computata nella voce "spese ripartite", continui a non farne parte. In assenza di una disposizione di questo tipo si sarebbe avuta una situazione paradossale per cui il semplice passaggio di uno stato dalla condizione di candidato a quella di paese membro avrebbe modificato, a parità di altre condizioni, la partecipazione del Regno Unito alle spese ad esso precedentemente dirette. Per ciò che riguarda infine la redistribuzione dell'onere della compensazione, gli altri Stati membri caratterizzati da squilibri significativi, ovvero Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia, hanno ottenuto che il loro livello di finanziamento sia ridotto al 25% della quota normale, con un conseguente aggravio per tutti gli altri.

<sup>13</sup> Il guadagno deriva dal fatto che il Regno Unito ha una quota sul totale delle RPT superiore rispetto alla quota che ha sulle altre due risorse e dal fatto che la imputazione delle RPT stesse nel calcolo del saldo *correzione britannica* avviene invece in maniera proporzionale a quanto versato in base all'IVA e al PNL. Con il nuovo sistema il Regno Unito tratterebbe una quota maggiore delle RPT effettivamente riscosse, mentre vedrebbe diminuire quanto versato al bilancio (per il calcolo del saldo *correzione britannica*) di un ammontare minore: ovvero di un ammontare proporzionale alla propria quota IVA e PNL.

---

Il Consiglio, per ciò che riguarda le prospettive future, ha invitato la Commissione a presentare entro il 1° gennaio 2006 un'ulteriore relazione sul funzionamento del sistema, che comprenda anche un'analisi degli effetti dell'ampliamento. La relazione dovrà inoltre contenere un esame dell'attuale sistema di correzione degli squilibri e delle relative modalità di finanziamento, nonché una valutazione sull'opportunità di creare nuove risorse proprie autonome<sup>14</sup>. Se si tiene conto che almeno due delle problematiche sono riprese in modo speculare dalla decisione risorse proprie del 1994, si ha un'idea abbastanza esemplare della difficoltà di fare passi avanti significativi in un settore delicato come quello del finanziamento del bilancio comunitario.

## 2.2 *Alcuni impatti del nuovo sistema di finanziamento*

Le novità introdotte sono previste entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2001 e dal primo gennaio 2002<sup>15</sup>; affinché ciò avvenga si rende comunque necessario che la nuova decisione venga anteriormente ratificata da tutti i governi nazionali: un processo che non è terminato prima della predisposizione del bilancio 2002<sup>16</sup> e che renderà necessaria, come già avvenuto in passato,

<sup>14</sup> È interessante notare come nella nuova decisione risorse proprie (2000/597) sia stato eliminato il riferimento specifico all'introduzione di un'aliquota uniforme fissa applicabile all'imponibile IVA (IVA modulata europea) che invece era presente nella proposta di decisione (cfr: "Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", COM(1999)333 def; in *GUCE* C 274 E del 28/9/1999, pag. 39); una circostanza che sembra segnalare un raffreddamento per ciò che riguarda la proposta di nuova risorsa più ricorrente in ambito europeo.

<sup>15</sup> Dal 2001 quella inerente le spese di riscossione delle risorse proprie e dal 2002 tutte le altre.

<sup>16</sup> Un fatto che è stato stigmatizzato anche nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 17/12/2001 al punto 60: "Il Consiglio europeo ha appreso con preoccupazione che in alcuni Stati membri la nuova decisione sulle risorse proprie non è stata ancora ratificata. Sottolinea l'importanza che le decisioni del Consiglio europeo di Berlino vengano attuate entro i termini stabiliti e chiede insistentemente agli Stati membri di mettere a

l'applicazione retroattiva di tali disposizioni. È chiaro quindi che il triennio 2000-2001-2002 ha visto bilanci improntati alla continuità rispetto all'anno precedente, con una situazione di sostanziale stallo sia per ciò che riguarda le risorse complessive, che per ciò che riguarda la composizione interna. Il totale delle entrate iscritte in bilancio è infatti risultato intorno all'1,11% del PNL nel 2000, all'1,06 nel 2001 e al 1,05% nel 2002, a conferma della già notata volontà di mantenere un margine consistente rispetto al massimale previsto. La composizione interna non ha ancora subito modificazioni radicali e vede fluttuazioni interne fortemente influenzate dalle eccedenze precedentemente accumulate che, ad esempio, hanno ridotto la necessità di ricorrere alla risorsa PNL nei bilanci 2000 e 2001 rispetto a quello del 1999; è comunque ormai consolidato il ruolo della risorsa PNL come fonte principale di finanziamento.

Tab. 1 - *Composizione delle entrate comunitarie (1999-2002)*

	Bilancio 1999		Bilancio 2000		Bilancio 2001		Bilancio 2002	
	Mio euro	%	Mio euro	%	Mio euro	%	Mio euro	%
RPT	13857,6	15,9	15267,2	16,5	15600,5	16,6	15892,7	16,6
IVA	31163,4	35,9	34187,6	36,9	30691,4	32,7	36603,9	38,3
IV risorsa	37509,8	43,1	37182,2	40,1	35177,9	37,5	41147,6	43
Varie <sup>17</sup>	4372,7	5,1	6087,4	6,5	12310,2	13,2	2010,6	2,1
TOTALE	86903,5	100	92724,4	100	93780	100	95654,8	100

Fonte: *Bilancio generale dell'Unione europea* (Vari anni) e nostre elaborazioni

punto il più rapidamente possibile le procedure di ratifica, affinché la nuova decisione sulle risorse proprie possa entrare in vigore senza indugio”.

Gli Stati membri inadempienti al dicembre 2001 sono risultati: Belgio, Lussemburgo, Spagna, Portogallo e Italia.

<sup>17</sup> Si tratta di entrate di diversa natura tra cui rientrano: eccedenze dell'anno precedente, prelievi e canoni comunitari, contributi ai programmi comunitari da parte di paesi terzi, entrate provenienti dal funzionamento delle istituzioni, interessi di mora e multe.

---

In chiave futura (post 2002) le modificazioni introdotte dal Consiglio di Berlino lasciano facilmente presagire alcune evoluzioni nello schema delle risorse proprie, sia per ciò che riguarda la loro composizione interna, che per ciò che riguarda la redistribuzione dell'onere tra tutti gli Stati membri.

In termini di quota percentuale coperta da ogni tipologia, è inevitabile che le prospettive finanziarie 2000-2006 vedranno la quarta risorsa acquisire un ruolo assolutamente preponderante sul totale del finanziamento, determinato, come si è visto, dal peso sempre minore attribuito alle altre due risorse. Da una parte infatti le RPT, oltre al declino in termini reali che sperimentano ormai da un ventennio, verranno trattenute in percentuale maggiore da parte degli Stati membri, con un inevitabile ulteriore riduzione del relativo peso percentuale: l'effetto congiunto dei due fattori dovrebbe portare entro il 2006 ad una loro quota sul totale del bilancio non superiore al 12-15%. Dal punto di vista della risorsa IVA la progressiva riduzione dell'aliquota massima fino allo 0,5% a partire dal 2004 determinerà una drastica riduzione di questa fonte d'entrata, che non dovrebbe pesare per più del 12/15% alla fine delle presenti prospettive finanziarie. Ne consegue immediatamente che, tenendo conto anche della quota variabile di finanziamento generalmente coperta dalla voce "varie", la quarta risorsa dovrebbe pesare entro il 2006 per una percentuale assolutamente preponderante, non lontana dal 70-75% del totale. Si affermerà quindi un quadro caratterizzato da un bilancio sempre più incentrato su di un prelievo proporzionale al PNL dei singoli Stati e in cui il crescente spazio coperto dai contributi nazionali lascia alle risorse autenticamente proprie un ruolo poco più che ancillare.

Ovviamente significativi saranno gli effetti anche dal punto di vista della redistribuzione dell'onere complessivo tra gli Stati membri. A riguardo si possono evidenziare tre impatti principali:

1. Il vantaggio per gli Stati che hanno elevate percentuali di RPT (Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito, ad esempio): la quota del bilancio non più finanziata dalle RPT trattenute verrà infatti finanziata in maniera proporzionale al PNL; essendo la loro quota su quest'ultimo inferiore rispetto a quella sulle RPT, ne

deriverà un vantaggio tanto maggiore quanto maggiore è la differenza stessa.

2. L'onere aggiuntivo per i paesi che hanno basi imponibili IVA, in proporzione, minori rispetto a quelle PNL: la progressiva sostituzione della terza risorsa con la quarta si traduce infatti immediatamente in un esborso superiore.
3. La maggiore partecipazione alla compensazione britannica da parte di quei paesi che non beneficiano della riduzione introdotta a Berlino e che saranno chiamati a coprire una quota aggiuntiva.

Le modificazioni delle posizioni nette non porteranno effettivamente a rivoluzioni copernicane, anche se per alcuni Stati, per lo meno se si ragiona esclusivamente in termini di entrate comunitarie, è previsto un onere aggiuntivo abbastanza significativo. Caso emblematico è rappresentato dall'Italia che, per ciò che riguarda tutti e tre i fattori sopra citati, si troverà ad essere penalizzata dalle disposizioni contenute nella nuova decisione risorse proprie. Si è a riguardo ipotizzato<sup>18</sup>, facendo riferimento ai dati del 1999, che l'esborso aggiuntivo per l'Italia<sup>19</sup> possa essere intorno ai 1100 milioni di euro annui: un esborso quantificabile in circa l'11-12% rispetto a quanto attualmente versato sotto forma di contributi a carattere nazionale (IVA +PNL).

### 2.3 Conclusioni

Un confronto complessivo tra le principali esigenze di riforma emerse nell'ultimo decennio e le linee adottate dal vertice di Berlino e contenute nella nuova decisione risorse proprie portano a condividere in larga parte il giudizio espresso dalla Corte dei conti europea per cui:

<sup>18</sup> Cfr. ZATTI A., *Il finanziamento dell'Unione europea e il sistema delle risorse proprie*, CEDAM, Padova, 2002.

<sup>19</sup> Si ragiona qui tenendo in considerazione gli incrementi di quelli che precedentemente abbiamo indicato come contributi nazionali e sottraendo le maggiori RPT trattenute.

---

A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo di Berlino, la proposta di decisione mantiene in sostanza il sistema attuale delle risorse proprie, con modifiche che hanno l'effetto di cambiare la ripartizione degli oneri finanziari fra gli Stati membri. Fondamentalmente tale sistema rimane quello in vigore dal 1988<sup>20</sup>.

In effetti, l'idea prevalente è che si siano privilegiate quelle soluzioni che portino a modificare in maniera non traumatica lo status quo e che, conseguentemente, permettano di raggiungere un accordo politico che soddisfi l'unanimità richiesta per le decisioni inerenti le risorse proprie; ciò porta a ritenere sostanzialmente rinviato quel profondo processo di rivisitazione dei meccanismi di bilancio che appare del tutto necessario per poter traghettare l'Unione verso le sfide del nuovo millennio: ovvero l'allargamento a 13 nuovi paesi, il completamento dell'unificazione monetaria e l'affermazione di una compiuta struttura federale o confederale.

Si può così spiegare, in primo luogo, la cautela nel determinare un diverso massimale al sistema e nel mettere a disposizione nuove risorse per i paesi candidati, distogliendole dagli attuali beneficiari. A riguardo è interessante notare come il vertice abbia introdotto nel bilancio una netta separazione (*ring fence*) tra i fondi a disposizione dei quindici e quelli disponibili per i nuovi entranti o per gli aiuti di preadesione. Ciò conferma come una rassicurazione a priori degli attuali destinatari delle politiche comunitarie sulle somme a loro destinate sia stata una delle preoccupazioni cardine nella definizione delle prospettive finanziarie.

Dal punto di vista della composizione interna delle entrate, inoltre, il crescente e predominante ruolo progressivamente attribuito alla risorsa PNL lascia forti perplessità sull'opportunità di mantenere ancora in vita la risorsa IVA: una duplicazione che riduce la trasparenza e semplicità del meccanismo di prelievo, senza aggiungere niente in termini di autonomia impositiva o

<sup>20</sup> CORTE DEI CONTI, "Parere N. 8/99 su una proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea" in GUCE n. C 310/1 del 28/10/1999, pag. 2.



differenziazione delle basi imponibili<sup>21</sup>. Il mantenimento di questa fonte (seppur con un ruolo decisamente calante) sembra quindi più legato alla necessità di non provocare aggravii eccessivi e immediati a quei paesi (Italia e Belgio ad esempio) che con il passaggio alla risorsa PNL vengono maggiormente penalizzati. Si è inoltre rinunciato a fare passi avanti dal punto di vista dell'introduzione di nuove risorse, ritenendo, come espressamente stabilito dal Consiglio, che il requisito dell'autonomia impositiva sia comunque in subordine rispetto agli altri (equità, trasparenza, efficienza e semplicità) e che non debba comprometterne il perseguimento.

Anche per ciò che riguarda la compensazione britannica le decisioni adottate possono essere largamente ricondotte alla logica del compromesso. Da una parte, infatti, il Regno Unito ha ottenuto di mantenere il particolare privilegio introdotto nel 1984, senza estensioni generalizzate e senza che la sua ratio fosse posta in discussione; una circostanza che mette in luce l'importanza dei meccanismi decisionali e delle loro regole specifiche (in questo caso l'unanimità dei voti) nel poter sbloccare situazioni manifestamente anacronistiche, ma largamente vantaggiose per uno o più paesi. Dall'altra, questa difesa ad oltranza del privilegio acquisito, ha ridotto la forza del governo inglese nel richiedere, insieme agli altri due paesi del cosiddetto "London group"<sup>22</sup>, una riforma radicale delle spese agricole, compresa l'ipotesi di finanziamento nazionale in agricoltura. Un'ipotesi alternativa per poter ridurre il problema degli squilibri eccessivi che si sarebbe rivelata assai onerosa per le casse di alcuni paesi (soprattutto la Francia). Da questo punto di vista l'asse franco-inglese sembra aver giocato un ruolo importante nel bloccare le due linee evolutive più promettenti e risolutive. Non si è operata neanche una generalizzazione del meccanismo di compensazione, probabil-

<sup>21</sup> Va osservato a riguardo come il prelievo IVA non sia un prelievo che va ad incidere direttamente sui cittadini europei come soggetti passivi e come la limitazione della sua base imponibile al 50% del PNL faccia sì che i contributi siano basati per un numero elevato di Stati sugli stessi dati della risorsa PNL.

<sup>22</sup> Italia e Svezia.

---

mente perché troppo penalizzante per alcuni (Italia, Francia e, soprattutto, Regno Unito), accontentandosi di ridurre ad un quarto la partecipazione di quei paesi che avevano espresso le rimostranze più evidenti. La soluzione proposta lascia quindi aperti tutti i problemi emersi: sia in termini di equità, che di trasparenza e semplicità, che di maggiore interpretazione in senso solidaristico e soprannazionale del bilancio comunitario.

Anche in riferimento alla presunta neutralizzazione delle spese dell'ampliamento possono essere sollevati alcuni dubbi: il testo della proposta di decisione sembra infatti escludere dalle "spese ripartite" solo quelle dirette ai nuovi entrati l'anno prima dell'adesione, senza considerare che la stessa spesa a regime sarebbe molto maggiore. Un adeguamento in questi termini si rende necessario affinché la compartecipazione finanziaria del Regno Unito al processo di allargamento – un processo che, almeno inizialmente, presuppone un inevitabile spinta redistributiva nei confronti dei nuovi membri – non risulti già in partenza automaticamente ridotta.

Non va infine trascurato come, in un clima ancora dominato dalla discutibile visione del *juste retour*, la ripartizione degli oneri finanziari fra gli Stati membri determinata dalle modificazioni del sistema delle risorse proprie sia stata di molto mitigata da interventi "particolari" dal lato delle spese in modo che, nelle parole del Premier spagnolo Aznar

La concessione generalizzata di mance ha permesso di chiudere in bellezza il negoziato

Ne consegue complessivamente che, tenuto conto dei problemi espressi alla vigilia e dell'enfasi riformatrice attribuita alla appuntamento dell'Agenda 2000, le modificazioni introdotte dal vertice di Berlino siano da giudicare come sostanzialmente interlocutorie e tali da lasciare sostanzialmente aperte a futuri interventi molte delle questioni critiche più comunemente individuate.

### 3. *Le sfide del nuovo millennio*

Per quanto l'esigenza di ulteriori e più profonde riforme future costituisca una convinzione comune, i tempi e le caratteristiche di tali interventi non sono affatto scontati.

Pre-requisito essenziale in tale direzione appare, in primo luogo, una radicale riforma dei meccanismi decisionali: è infatti abbastanza evidente e comprovato dalle recenti esperienze che il permanere del voto all'unanimità per le decisioni sulle risorse proprie renda remote e problematiche le riforme più sostanziali. In proposito è interessante notare come sembri opportuno che la pari dignità ormai raggiunta dal Parlamento nelle procedure inerenti il bilancio e le sue diverse articolazioni venga estesa anche al processo decisionale inerente le risorse proprie: in modo che l'organo maggiormente rappresentativo delle istanze sovranazionali possa avere un ruolo di contraddittorio con le posizioni più specificamente nazionali<sup>23</sup>.

In secondo luogo, va ricordato che molte delle alternative in questione – stabilizzazione o estensione del massimale risorse proprie, maggiore o minore autonomia impositiva, maggiore o minore enfasi attribuita al concetto degli squilibri nazionali – dipendono in maniera diretta dal tipo di sviluppo e approfondimento che il processo di integrazione europea avrà nei prossimi anni. Senza infatti che venga superata l'attuale fase di stallo è ben difficile che possano essere compiuti passi significativi rispetto alle principali linee evolutive percorribili.

<sup>23</sup> In proposito il Parlamento europeo ha recentemente deplorato il fatto che il Consiglio non abbia sfruttato l'opportunità offerta dall'approvazione della nuova decisione relativa alle risorse proprie per avviarsi verso la piena partecipazione del Parlamento alla procedura di bilancio, segnatamente per ciò che riguarda il settore delle entrate.

In "Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione relativa alle risorse proprie dell'Unione europea nel 2001", A5-0238/2001.

---

### 3.1 *Evoluzione quantitativa delle risorse proprie*

Per quanto il quadro finanziario disegnato all'interno delle ultime due prospettive finanziarie sia stato improntato alla prudenza e ad una sostanziale stabilizzazione delle risorse assegnate al bilancio comunitario, diversi sono gli elementi e le spinte che possono rendere necessario e/o auspicabile un ulteriore incremento del massimale in un arco di tempo più o meno ristretto.

Da una parte ciò risponderebbe all'esigenza di dare consistenza, anche da un punto di vista strettamente finanziario, ad una serie di politiche che ricevono oggi dotazioni inadeguate (ricerca, politica dell'istruzione, reti europee, ambiente) o nulle (politica di stabilizzazione, politica europea di sicurezza e difesa). Alla luce della presenza all'interno di queste voci di gran parte di quelli che possono essere considerati come "beni pubblici europei"<sup>24</sup>, per i quali è maggiore l'indicazione per un diretto coinvolgimento delle finanze europee<sup>25</sup>, questo tipo di evoluzione, oltre a dare un preciso segnale riguardo al rafforzamento del processo d'integrazione e del ruolo internazionale dell'Unione<sup>26</sup>, risponderebbe anche ad importanti principi in termini di efficienza e razionalità. Se, in parte, alcune risorse aggiuntive per queste direttrici di spesa potrebbero essere ottenute sottraendo fondi alle attuali linee di intervento – azione che, come testimoniato dai contrasti emersi in preparazione del vertice di Berlino sulla riforma della PAC, è tutt'altro che facile da percorrere – una progressiva transizione verso un bilancio di dimensioni maggiori appare come opportunità da valutare in termini positivi.

Dall'altra, questa spinta a rivedere gli attuali massimali potrebbe essere resa necessaria dall'imminente processo d'amplia-

<sup>24</sup> Ovvero di quelle funzioni che hanno un maggior grado di sovranazionalità e interdipendenza e per le quali è più giustificabile che il principio di sussidiarietà lasci spazio ad una maggiore integrazione nelle iniziative dei vari Stati.

<sup>25</sup> Su questo punto cfr. EUROPEAN COMMISSION-DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *European Economy n° 53, 1993: Stable Money – Sound Finances*

<sup>26</sup> Un'esigenza quest'ultima sempre più sentita nell'instabile e conflittuale scenario mondiale che si sta affermando.

mento e dall'estensione delle attuali politiche di bilancio ai paesi applicanti. Il modo di affrontare le cose si è finora basato sull'ottimistica previsione, contenuta nell'Agenda 2000, in base alla quale il quadro finanziario vigente sia in grado di finanziare le nuove adesioni, senza particolari esigenze da punto di vista dell'incremento del massimale delle risorse proprie<sup>27</sup>. Una previsione che ha attratto comunque diverse critiche e riserve sia in ambito accademico<sup>28</sup>, che da parte di alcune delle istituzioni comunitarie (PARLAMENTO EUROPEO, 1997<sup>29</sup>, COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, 1999<sup>30</sup>), le quali hanno evidenziato come tali stime siano "fortemente sottovalutate" e come il costo complessivo a scadenza possa risultare ben maggiore. Dal punto di vista del massimale il processo in corso lascia spazio ad alcuni scenari diversi.

1. Il primo ipotizza un sostanziale mantenimento del tetto dei versamenti degli attuali Stati membri, con una redistribuzione delle risorse verso i nuovi paesi: risulta infatti evidente (cfr.

<sup>27</sup> Una previsione ribadita dal Commissario europeo al bilancio Michael Schreyer in occasione di un discorso alla London School of Economics il 16/2/2001: "To summarise, we can conclude that the financial framework created with the Agenda 2000 leaves enough room to receive 10 new members in the Union. In other words the common home is big enough for increases in the family".

<sup>28</sup> Cfr. PELKMANS J., GROS D., NUNEZ FERRER J., *Long-run economic aspects of the European Union's eastern enlargement*, WRR, Working documents 109, The Hague, September 2000 e DRESDNER BANK, *Herausforderung EU-Erweiterung: Wachstumschancen Nutzen - Reformen Vorantreiben*, Trends Spezial - Wirtschaftsanalysen, Mai 2001.

<sup>29</sup> "Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su "Agenda 2000": il quadro finanziario dell'Unione 2000-2006, il sistema di finanziamento futuro (COM(97)2000-C4-0372/97)", A4-0331/97 del 4 dicembre 1997, in GUCE n. C 388/31 del 22/12/97. In essa si legge a pag. 32 cioè il Parlamento ritiene che il mantenimento a priori del massimale all'1,27%:

non sia all'altezza delle ambizioni del progetto presentato; è dell'avviso che un'analisi seria e approfondita della situazione porti alla conclusione che dichiarare fin d'ora l'intangibilità del massimale delle risorse proprie sia prematuro e così facendo si rischi di sottovalutare i rischi reali, anche se questo può essere vantaggioso per evitare il dibattito in seno al Consiglio europeo.

<sup>30</sup> Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", in GUCE n. C 368 del 20/12/1999.

---

TRUPIANO,1999<sup>31</sup>) che la situazione dei paesi applicanti in termini di ricchezza relativa e consistenza della produzione agricola ridurrebbe in maniera decisiva le risorse destinate agli attuali beneficiari della PAC e delle politiche strutturali. La percorribilità politica di una scelta di questo tipo appare tuttavia assai ridotta (proprio per gli interessi particolari che va a toccare<sup>32</sup>): ne è prova che nelle nuove prospettive finanziarie si è ben distinto tra ciò che può essere destinato all'adesione e ciò che deve rimanere destinato ai Quindici. La cosa non risulta d'altronde sorprendente visto che anche a livello di opinione pubblica europea l'estensione dei confini dell'Unione è ben lungi dall'apparire come una delle questioni più sentite: un recente sondaggio della Commissione europea<sup>33</sup> evidenzia infatti che solo il 29% dei cittadini intervistati ritiene l'ampliamento a nuovi Stati come una delle priorità comunitarie.

2. La seconda opportunità si basa sulla possibilità di creare una lunga fase di transizione, di tipo interlocutorio, in cui si limiti al massimo in numero degli accessi<sup>34</sup> e/o si conceda una partecipazione graduale e sostanzialmente a due velocità alle politiche comunitarie ai nuovi entranti. Si avrebbe di conseguenza un quadro iniziale in cui l'accesso è garantito a paesi con condizioni economiche già abbastanza avanzate e il cui peso economico è sostanzialmente limitato (si pensi a due paesi attualmente in prima fila come Cipro e Malta), in modo da minimizzare al massimo (per lo meno nel breve periodo) gli impatti finanziari complessivi. In alternativa, o in modo complementare, all'entrata di paesi di rilevante peso demografico ed economico (soprattutto in agricoltura), come potrebbero

<sup>31</sup> TRUPIANO G., *Enlargement of the European Union and its Impact on EU Institutions and Budget*, in *The European Union Review*, Vol. 4, N° 3, 1999 pag. 65-88.

<sup>32</sup> Forte è ad esempio l'opposizione spagnola alla piena trasposizione degli attuali parametri delle politiche strutturali, che farebbe perdere l'eleggibilità a gran parte delle proprie regioni.

<sup>33</sup> EUROBAROMETRE 55, Printemps 2001, pag. 57.

<sup>34</sup> Con più o meno giustificate riserve sul recepimento dell'aquis comunitario nei settori chiave (Concorrenza, Ambiente, Diritti civili).

essere la Polonia, la Romania o la Turchia, vi potrebbe essere un'applicazione graduale e, di fatto, parziale dell'attuale insieme di interventi comunitari, in modo da limitare le modificazioni rispetto allo scenario presente. L'approccio, rispetto al precedente, permetterebbe di rendere politicamente più accettabile la fase di transizione, ma solleverebbe significativi dubbi sulla credibilità del processo: si creerebbe infatti una distinzione tra due livelli di Stati membri con diritti e benefici differenti, che potrebbe influenzare significativamente l'opinione pubblica dei paesi coinvolti, visto che, dopo il periodo di grande entusiasmo iniziale, il dibattito su vantaggi e svantaggi dell'adesione è entrato nel vivo e questa situazione potrebbe cambiare<sup>35</sup>.

3. La terza possibilità, che ovviamente può essere parzialmente combinata con le precedenti, si basa sull'estensione delle dimensioni del bilancio, per renderle pienamente compatibili con il nuovo quadro comunitario allargato. Un passo in questa direzione, oltre alle inevitabili modificazioni interne alle direttrici di spesa, sembra essere strettamente collegato alla capacità di riformare contemporaneamente, se non anteriormente, anche il lato delle entrate: per poter raccogliere maggiori fondi è infatti necessario poter contare su un sistema di risorse proprie efficiente e sul quale vi sia un accordo diffuso tra le istituzioni e gli Stati membri<sup>36</sup>. Due condizioni che allo stato attuale non sembrano pienamente riscontrabili. Stante le ultime previsioni riguardo ai tempi dell'allargamento, che

<sup>35</sup> Le parole del primo ministro polacco JERZY BUZEK esemplificano chiaramente le aspettative dei paesi applicanti su questo aspetto:

*gli agricoltori dovranno usufruire a tutti gli effetti degli strumenti della politica agricola comune. Escludere la Polonia da alcuni di questi strumenti significherebbe uno sviamento di concorrenza difficilmente accettabile e inoltre il problema degli aiuti agli agricoltori è uno dei fattori importanti per il sostegno dell'opinione pubblica polacca all'adesione.* In *Bollettino Quotidiano Europe*, N. 7693 - 7/4/2000, Brussels.

<sup>36</sup> È evidente ad esempio che se esiste un problema di visibilità rispetto ai versamenti destinati al bilancio, esso tenderà ad essere accentuato da un incremento dei versamenti stessi.

---

prevedono la chiusura dei primi negoziati nel 2002 e le prime adesioni dal 2004, l'esortazione del Parlamento europeo<sup>37</sup> al Consiglio ad approvare la riforma affinché possa entrare in vigore anteriormente alla fase di ampliamento sembra essere difficilmente realizzabile.

Complessivamente si può ritenere che, come per molti altri settori del panorama comunitario (architettura istituzionale, regole di voto, politica agricola, etc) la sfida dell'ampliamento possa costituire un catalizzatore importante del processo di riforma delle risorse proprie: entro quali termini questa influenza possa essere esercitata dipende in maniera essenziale dalle forme, dai contenuti e dai tempi che gli attuali Quindici vorranno dare alla fase di allargamento stessa.

### 3.2 *Evoluzione qualitativa del sistema*

Accanto e in maniera collegata (come si è visto nel precedente paragrafo) alla possibile evoluzione quantitativa del bilancio europeo, aspettative importanti possono essere maturate anche per ciò che riguarda la modificazione delle attuali tipologie d'entrata, compresa l'opportunità di introdurne delle nuove.

#### 3.2.1 *Lo scenario PNL*

Esso rappresenta lo sviluppo naturale di quanto già sperimentato nell'ultimo decennio e previsto anche dalla riforma post 2002: ovvero una graduale e definitiva eliminazione della risorsa IVA, compensata da una corrispondente estensione dell'attuale risorsa residuale. Uno scenario di questo tipo permetterebbe di rispondere a diverse delle problematiche attualmente presenti, pur lasciando aperte alcune questioni irrisolte.

<sup>37</sup> "Risoluzione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", A4-0105/99, in *GUCE* n. C175 del 21/06/1999, pg. 238.



Sicuramente, tale evoluzione contribuirebbe a rendere più equa la redistribuzione del finanziamento tra i vari Stati, andando a realizzare una pressoché totale proporzionalità dei contributi rispetto ai rispettivi PNL. In questo caso rimarrebbe comunque da perseguire una maggiore attendibilità dei dati nazionali: è infatti evidente che, in un sistema che si basi in maniera preponderante su un certo tipo di risorsa (ad esempio per l'85-90% del totale), la confrontabilità e significatività economica dei dati di riferimento diventa elemento essenziale per garantire la razionalità ed equità del prelievo complessivo. Da questo punto di vista, se tende a perdere d'importanza la necessità di valutare la capacità contributiva dei singoli Stati in termini di SPA (standard di potere d'acquisto)<sup>38</sup>, stante l'adozione di una moneta unica e la rapida convergenza dei tassi d'inflazione nazionali, decisiva risulterà la capacità di ottenere dati nazionali che siano sempre più attendibili e comparabili e che sappiano superare i problemi attualmente presenti: eterogeneità dei metodi di calcolo, attualità ed esaustività delle statistiche utilizzate, trasparenza delle rettifiche e dimensione dell'economia sommersa e/o non registrata, etc... Su questo punto la situazione attuale non appare essere ancora soddisfacente, come stigmatizzato di recente dalla Corte dei conti europea, anche se passi in avanti sono Stati fatti dalla Commissione già a partire dal 1989.

..la Commissione dovrebbe migliorare ed estendere i controlli, provvedere ad una migliore sorveglianza e creare una documentazione adeguata. La Corte raccomanda di continuare ad operarsi per una migliore qualità dei dati, per far sì che il PNL svolga efficacemente il ruolo che gli è stato assegnato<sup>39</sup> .....la Commissione non ha proceduto ad alcuna analisi che consentisse di garantire globalmente la qualità, esaminando, ad esempio l'organizzazione statistica degli Stati membri, le condizioni

<sup>38</sup> La valutazione dei PNL nazionali in SPA tenderebbe a ridurre gli squilibri ed è quindi osteggiata dagli Stati membri meno prosperi.

<sup>39</sup> CORTE DEI CONTI, "Relazione speciale N. 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri, corredata delle risposte della Commissione", in *GUCE* n. C336 del 27/11/2000, pag. 3.

---

di produzione dei dati di base, la coerenza delle varie fonti utilizzate, le procedure delle operazioni di sintesi e le modalità di fissazione delle soglie di affidabilità<sup>40</sup>.

Per quanto, in prospettiva futura, un contributo importante potrà essere sicuramente dato dall'adozione del nuovo metodo di calcolo secondo la più recente versione del Sistema europeo di conti economici integrati (SEC 1995)<sup>41</sup>, prevista dalla decisione sulle risorse proprie 2000/597 a partire dal 1° gennaio 2002, possibili distorsioni possono comunque permanere per ciò che riguarda: il rispetto effettivo delle norme stesse, l'equivalenza dei metodi e delle fonti, l'eshaustività e grado di copertura dei dati. Un insieme di elementi che diviene essenziale affinché, come fatto osservare dalla Commissione<sup>42</sup> stessa, al di là dell'armonizzazione puramente formale risultante dal SEC, i PNL degli Stati membri siano comparabili sia concettualmente che dal punto di vista pratico. Da questo punto di vista rimane rilevante il problema relativo alla capacità degli uffici comunitari di utilizzare metodi di rettifica affidabili e comparabili (tra di loro) per includere l'economia sommersa e/o non registrata nelle stime dei PNL nazionali. Questo aspetto tende ancora ad essere significativo visto che, come emerge da alcune stime<sup>43</sup>, tale economia può pesare in maniera molto diversa nei singoli paesi (dal 3% del Lussemburgo al circa 25% dell'Italia) e può influenzare di molto le relative posizioni di bilancio<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Ibidem, pag. 9.

<sup>41</sup> Il SEC costituisce il quadro di riferimento per ciò che riguarda: norme tecniche, concetti, definizioni e regole statistiche a cui gli Stati membri si devono obbligatoriamente attenere per fornire le statistiche PNL.

<sup>42</sup> Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 1991 e risposta della Commissione al paragrafo 1.129.

<sup>43</sup> BERGER M.M., SCHNEIDER, *Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung*, Working paper 98/11, Institut für Volkswirtschaft der Universität, Linz.

<sup>44</sup> È comunque razionale ipotizzare che il recupero dell'illegalità e del sommerso rappresenti un obiettivo anche dei singoli governi nazionali e che una maggiore efficienza in questa direzione possa contribuire in futuro, se non ad eliminare, per lo meno a ridurre le disparità oggi esistenti.

Indubbio è il contributo che l'evoluzione verso un sistema incentrato sulla risorsa PNL può dare in termini di trasparenza e semplicità: esso permetterebbe infatti di eliminare le complicazioni ed i tortuosi passaggi che attualmente governano la risorsa IVA, senza che ciò abbia grandi ripercussioni in termini di visibilità o di rappresentatività del bilancio europeo<sup>45</sup>. Elevato sembra essere inoltre il suo grado di accettabilità politica, visto che esso determinerebbe la conclusione di un processo evolutivo iniziato nel 1988 e progressivamente consolidato nel tempo, a cui tutti i paesi hanno avuto il tempo di adeguarsi e abituarsi, senza che esso vada a modificare lo status quo in maniera rivoluzionaria e vada a toccare direttamente le basi imponibili su cui incidono le finanze nazionali. Anche in termini di costi e facilità amministrativa lo scenario PNL, semplificando il sistema rispetto alla situazione attuale e non rendendo necessario alcun apparato di gestione di nuove imposte a livello comunitario, si prefigura come scelta poco costosa e complessa. La natura di risorsa residuale del prelievo PNL fa sì, infine, che non possano sorgere problemi dal punto di vista del corretto e sufficiente finanziamento delle direttrici di spesa.

Rimarrebbe aperto ed ulteriormente accentuato il deficit in termini di controllabilità democratica e visibilità del finanziamento europeo, visto che la mediazione del versamento nazionale farebbe sì che non vi sia alcun legame diretto tra il contribuente elettore e i suoi rappresentanti. Un limite progressivamente più rilevante, che non manca di essere periodicamente richiamato dal Parlamento stesso, nella volontà di dare forza all'ipotesi di creazione di una nuova risorsa di carattere autenticamente proprio<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> È infatti evidente come la risorsa IVA non sia legata direttamente alle basi imponibili dei soggetti passivi e sia di fatto una risorsa PNL per un numero elevato di Stati.

<sup>46</sup> Anche recentemente il Parlamento europeo: ritiene che l'obiettivo della riforma dovrebbe essere quello di dotare l'Unione di una fonte autonoma di entrate, sufficiente per le sue esigenze e deplora il fatto che il Consiglio non abbia sfruttato l'opportunità offerta dall'approvazione della nuova decisione relativa alle risorse proprie per avviarsi verso l'autonomia finanziaria per l'Unione europea.

In "Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione relativa alle risorse proprie dell'Unione europea nel 2001", A5-0238/2001.

---

Un risultato importante verso una maggiore visibilità potrebbe comunque essere ottenuto con l'introduzione di una seconda fase in cui i singoli Stati vadano a finanziare la somma prevista dal prelievo PNL con apposite addizionali al gettito nazionale già raccolto con le forme d'imposta esistente (imposta sulle persone fisiche, sulle imprese, imposta sul valore aggiunto). Si verrebbe quindi a creare un meccanismo in cui i contributi nazionali sono calcolati secondo l'attuale sistema utilizzato per la quarta risorsa e poi vengono finanziati a livello di singolo stato attraverso addizionali specifiche, che garantiscano la visibilità per il contribuente: un'applicazione di tale strumento all'imposta sul reddito delle persone fisiche rappresenterebbe lo strumento che meglio risponde a tale esigenza.

L'aliquota a carico di ciascun cittadino del paese  $i$  ( $s_i$ ) sarebbe così pari a:

$$s_i = T_i^* / R_i$$

ove  $R_i$  è il gettito dell'imposta personale sul reddito nel paese  $i$  al netto del contributo comunitario<sup>47</sup> e  $T_i^*$  è quanto dovuto al bilancio comunitario a titolo di risorsa PNL.

Applicando tale schema alla situazione italiana del 1999 si è calcolato ad esempio<sup>48</sup> che il livello dell'aliquota dell'addizionale al gettito sarebbe pari a circa il 10%, con un notevole effetto dal punto di vista della visibilità.

Nel complesso, il processo di transizione verso un sistema di prelievo sempre più incentrato sulla risorsa PNL, processo già ampiamente iniziato negli anni novanta, può costituire l'ipotesi più probabile e, sotto certi aspetti, anche auspicabile nell'immediato futuro. Esso infatti garantisce una sostanziale coerenza con

<sup>47</sup> È necessario infatti considerare che il versamento si configura come sostitutivo e non aggiuntivo a quello precedentemente versato: ciò significa che attraverso l'imposta comunitaria si va ad evidenziare un versamento che prima avveniva comunque, anche se in maniera meno trasparente.

<sup>48</sup> Cfr. MAJOCCHI A., ZATTI A., *Il governo europeo dell'economia e il finanziamento del bilancio comunitario* in "La finanza pubblica italiana - Rapporto 1999", a cura di Luigi Bernardi, Bologna, 2000.

gran parte dei principi di giudizio comunemente accettati: equità (intesa come proporzionalità al PNL), semplicità e trasparenza, accettabilità politica, adeguatezza delle entrate e contenimento degli oneri amministrativi. La sua affermazione costituirebbe d'altronde una semplice evoluzione dello scenario attuale e risulterebbe quindi molto più facile da metabolizzare rispetto a rivoluzioni di carattere copernicano: una caratteristica che può giocare un ruolo importante anche nell'ipotesi di entrata di nuovi paesi all'interno dell'Unione. La pressoché totale mancanza di visibilità per i cittadini europei potrebbe essere ovviata dall'utilizzo da parte degli Stati membri di addizionali al gettito delle imposte nazionali: una proposta che, pur non essendo esente da critiche, può costituire il passaggio più semplice e immediato per rendere consapevoli i contribuenti del costo delle politiche dell'Unione. Ovviamente tale esigenza potrebbe essere soddisfatta anche dall'introduzione di nuove forme di risorse proprie: un'opportunità che, come evidenziato in seguito, presenta ancora forti problematiche applicative e non sembra percorribile in un arco temporale ristretto.

### *3.2.2 Nuove risorse proprie: opportunità e prospettive applicative*

L'opportunità e la necessità di sostituire o perlomeno affiancare le attuali fonti di entrata con risorse autenticamente proprie è uno dei temi continuamente ricorrenti nei documenti del Parlamento europeo, a testimonianza di come una scelta in questa direzione possa essere espressione e risultato di un approfondimento del processo di integrazione, grazie al quale l'autonomia impositiva del bilancio comunitario diventi un requisito essenziale dell'architettura europea.

Nell'ambito dei numerosi studi indirizzati ad individuare opportunità di nuove risorse proprie da attribuire al bilancio comunitario (cfr. Tabella 2, per i risultati di alcuni di questi), si sono evidenziati giudizi assai diversificati riguardo all'ottimalità relativa delle diverse opportunità e alla possibilità di arrivare ad un ordine di preferenza univoco, tanto che risulta giustificabile il giudizio che ricorda:

...che da questi studi non è emerso alcun tipo di imposta quale imposta ottimale<sup>49</sup>....

Tab. 2 - Ordine di preferenza tra alcune potenziali risorse proprie dell'Unione: un compendio di 4 differenti studi.

	Commissione <sup>50</sup> europea	Begg et alii <sup>51</sup>	Keen <sup>52</sup>	Parlamento europeo <sup>53</sup>
Iva modulata	3	1	1	5
Accise	4	4	4	3
Tassa energia /CO <sub>2</sub>	1	6	2	6
Tassa società (Cash flow)	2/3	4	3/4	1
Tassa persone fisiche	5	5	5	7
Ritenuta alla fonte sugli interessi	-	7	2	4
Tassa sulle comunicazioni	-	2	-	8
Signoraggio BCE	2	8	3	2

Fonte: Parlamento europeo<sup>54</sup> e nostre elaborazioni

In realtà, le disparità di giudizio presenti sono largamente riconducibili al peso differente che è stato attribuito ai diversi criteri di scelta adottabili. Sotto questo aspetto va ricordato che taluni di questi (identificabili come criteri primari) tendono a

<sup>49</sup> Parlamento europeo, "Risoluzione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", in *GUCE* n. C 175 del 21/06/1999, pag 238.

<sup>50</sup> EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *European Economy* n° 53, 1993: *Stable Money – Sound Finances*.

<sup>51</sup> BEGG I., GRIMWADE N. and PRICE P. (1997), *The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments*, Report prepared for the Directorate General for Research of the European Parliament.

<sup>52</sup> KEENE M. (1995), *Objectives and Criteria of the Community's Fifth Own Resource*, study prepared for the Commission of the European Communities, Economic and Financial Series.

<sup>53</sup> GRETSCHMANN K. (1998), *Reform of the own resources system and net positions in the Eu budget*, European Parliament Directorate-General for Research Working Document Budget Series 100

<sup>54</sup> Cfr. nota precedente.

basarsi principalmente su valutazioni in termini di efficienza economica, considerando corretta l'attribuzione di uno strumento fiscale a livello comunitario quando la sua gestione decentrata può avere effetti negativi sull'ottima allocazione delle risorse<sup>55</sup> o quando la sua redistribuzione tra gli Stati membri non può avvenire in maniera attendibile e razionale<sup>56</sup>. I criteri secondari<sup>57</sup>, viceversa, sono legati a necessità diverse da quelle dell'efficienza e possono influire maggiormente qualora la necessità di reperire fondi, e di farlo attraverso l'introduzione di nuove fonti fiscali, diventi un obiettivo politico primario.

Una maggiore attenzione ai criteri del primo tipo (come nello studio della Commissione europea) porta a privilegiare risorse, come la tassa CO<sub>2</sub> o il signoraggio, che contribuiscano all'efficienza complessiva del sistema fiscale, ponendo in secondo piano la necessità di finanziare il bilancio; ciò implica ovviamente che vi siano altre risorse già disponibili su cui fare prevalentemente affidamento. Una maggiore attenzione verso i criteri del secondo tipo (come nello studio Begg) tende a favorire, viceversa, fonti (come l'IVA modulata o la tassa sulle comunicazioni) che abbiano un impatto di bilancio maggiore, senza eccessive controindicazioni dal punto di vista degli equilibri di bilancio e degli oneri amministrativi.

Proprio l'emergere di piani analitici differenti e basati su meccanismi di giudizio profondamente eterogenei fa sì che la definizione di graduatorie univoche sia di difficile realizzazione e, per certi versi, fuorviante: non appare infatti possibile arrivare ad

<sup>55</sup> Si tratta del problema delle esternalità fiscali, che può giustificare, in deroga al principio di sussidiarietà, un'azione a livello comunitario per la centralizzazione dell'imposta o per una sua maggiore armonizzazione.

<sup>56</sup> Si tratta del problema noto con il termine di arbitrarietà regionale, che si manifesta in presenza di risorse che sono raccolte direttamente a livello comunitario (come le attuali RPT) e che sono strettamente connesse all'applicazione di politiche sovranazionali, per le quali l'imputazione all'uno o all'altro stato non potrebbe avvenire che su base arbitraria e discutibile.

<sup>57</sup> Quelli più comunemente considerati sono: l'equità orizzontale tra Stati, la visibilità per i contribuenti, l'accettabilità politica, gli oneri amministrativi e la stabilità e adeguatezza delle entrate.

---

un ordine di preferenza senza aver prima esplicitato quale sia l'esigenza prima da conseguire con i nuovi strumenti fiscali e quale (di conseguenza) il metro di giudizio a cui attribuire maggiore rilevanza. Da questo punto di vista può essere preferibile ipotizzare due differenti scenari per il sistema di finanziamento, ognuno con un ruolo specifico e differente per le eventuali nuove risorse proprie e, quindi, con un differente meccanismo di valutazione per le opportunità a disposizione.

Il primo scenario, già prospettato in precedenza, vede un sistema di finanziamento in larga parte basato sul prelievo PNL: l'attuale quarta risorsa, di natura residuale, mostra infatti di essere sostanzialmente coerente con gran parte dei principi di giudizio comunemente considerati e, secondo quanto previsto dagli accordi di Berlino, dovrebbe arrivare a coprire circa i 3/4 del bilancio comunitario entro il 2006. In questo contesto uno spazio di dimensioni ridotte potrebbe tuttavia essere attribuito anche ad altre risorse proprie che vadano a sostituire l'ormai inutile risorsa IVA e a compensare il fisiologico declino delle RPT. Questo ruolo decisamente contenuto (da un punto di vista quantitativo) imporrebbe comunque che la scelta venga basata principalmente su elementi ispirati all'efficienza, che diano indicazioni per la centralizzazione di risorse per cui l'applicazione locale potrebbe risultare problematica e inadeguata: è infatti difficile ipotizzare l'introduzione di un nuovo strumento fiscale, con tutti i relativi oneri di accettabilità, di amministrazione e di controllo per la sola esigenza di reperire un gettito che risulterebbe inferiore ad un terzo del bilancio complessivo. In questo caso andrebbero quindi prescelti quegli strumenti come la tassa energia/carbonio, la ritenuta alla fonte sugli interessi pagati ai non residenti o il signoraggio che mostrano un forte legame con le politiche comunitarie più consolidate (quella ambientale, quella inerente il mercato dei capitali e quella monetaria) e che possono allo stesso tempo mostrare minori problemi dal punto di vista amministrativo e dell'accettabilità; le loro carenze dal punto di vista della consistenza delle entrate, della controllabilità democratica e dell'equità risulterebbero quindi poste in secondo piano dal ruolo particolare ad esse assegnato.



I problemi di scarsa visibilità che un sistema di finanziamento così strutturato determinerebbe potrebbero, come già considerato in precedenza, essere parzialmente affrontati attraverso il sistema delle addizionali al gettito nazionali, che contribuirebbero a dare immediato riscontro ai contribuenti dell'ammontare delle risorse destinato alle casse europee. In tale prospettiva risulterebbe importante che venisse determinata anticipatamente e in maniera fissa la quota del bilancio da finanziare con la risorsa PNL (75/80% ?), in modo che variazioni nelle somme da finanziare attraverso le addizionali siano effettivamente frutto di differenti scelte in termini di spesa e non di una modificazione delle altre fonti d'entrata; una circostanza che appare basilare affinché il meccanismo di responsabilizzazione democratica dei governanti attraverso la leva fiscale operi in maniera corretta e non sia viceversa fuorviante<sup>38</sup>. Le altre risorse presenti contribuirebbero a coprire la restante parte del bilancio (20%?) e a finanziare fondi di riserva che possano fare fronte negli anni a fluttuazioni e ad eventuali tendenze al declino strutturale (come nel caso della imposta CO<sub>2</sub>, signoraggio e RPT). Resta da evidenziare come, pur acquisendo un ruolo finanziario all'interno del versante entrate, la loro funzione debba rimanere quella originariamente prevista secondo altri criteri ed esigenze (tutela dell'ambiente, protezione del mercato interno, salvaguardia della libera circolazione dei capitali) e non si debba progressivamente affermare una tendenza a manovrare le aliquote (ove ciò sia possibile) in modo strumentale alle esigenze di gettito.

Il secondo scenario prevede viceversa una progressiva e rapida affermazione di una impostazione maggiormente sovranazionale, in cui, coerentemente con quanto già più volte affermato, anche dal punto di vista finanziario si consolidino scelte più au-

<sup>38</sup> È infatti evidente che il declino di alcune tipologie d'entrata, magari scarsamente visibili (ad esempio il signoraggio), porterebbe – a parità di spese da finanziare – ad un incremento della quota coperta dalla risorsa residuale e, di conseguenza, del valore delle addizionali. Ciò finirebbe per dare ai cittadini un segnale di crescita dei finanziamenti richiesti dall'UE non corrispondente alla realtà.

---

tenticamente europee. In questo caso i nuovi strumenti fiscali andrebbero preminentemente indirizzati al reperimento di un gettito corrispondente all'intero bilancio europeo e dovrebbero rispondere a criteri ben diversi da quelli considerati nello scenario precedente: sarebbero infatti l'equità, la visibilità, la consistenza e stabilità delle entrate, l'accettabilità e gli oneri amministrativi a divenire fattori di scelta essenziali. A tal fine l'originaria proposta del Parlamento europeo, basata sull'introduzione di un'aliquota Iva comunitaria che coesista con le aliquote nazionali sulla medesima base, manterrebbe probabilmente i maggiori elementi di attrattività e potrebbe costituire lo strumento privilegiato per percorrere questa strada; da non sottovalutare tuttavia le potenzialità associate ad altri strumenti, come l'imposta sul *cash flow* delle imprese e quella sulle comunicazioni (visto il rapido sviluppo del settore). Anche in questo caso, come nello scenario precedente, altri strumenti potrebbe completare il quadro delle risorse, pur con un ruolo marginale e con finalità parzialmente diverse.

Complessivamente, lo stato di *empasse* che ha caratterizzato il processo d'integrazione nell'ultimo decennio, confermato dalle difficoltà emerse durante il vertice di Nizza del dicembre 2000, le dimensioni tutto sommato modeste del bilancio da finanziare e la già consolidata familiarità con un sistema di finanziamento di carattere sostanzialmente intergovernativo, come quello basato sul PNL, fanno ritenere il primo scenario sicuramente più verosimile su di un arco temporale ristretto. Lo stesso Conclusioni del vertice di Berlino hanno d'altronde evidenziato come l'esigenza di autonomia impositiva sia da porre in secondo piano rispetto al raggiungimento degli altri obiettivi<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Il sistema di risorse proprie dell'Unione deve garantire risorse adeguate per il corretto sviluppo delle politiche dell'Unione, ferma restando la necessità di una rigorosa disciplina di bilancio. Deve essere equo, trasparente, economicamente efficiente e semplice. Il perseguimento di altri obiettivi, quali l'autonomia finanziaria, non deve compromettere questi quattro obiettivi generalmente accettati. Il sistema deve basarsi su criteri che rispecchiano in maniera ottimale la capacità contributiva di ciascuno stato membro. In "Consiglio europeo straordinario di Berlino - Conclusioni della Presidenza", Bollettino dell'Unione europea 3-1999, pag. 16.

Tale impostazione non deve tuttavia portare a trascurare alcuni segnali dal punto di vista del clima culturale e politico, che potrebbero essere sintomatici di importanti evoluzioni future. Il problema del finanziamento, ad esempio, è stato ripreso recentemente dal Presidente della Commissione Prodi<sup>60</sup> che ha sostenuto la necessità di procedere alla creazione di un'imposta europea che sostituisca l'attuale sistema di contributi nazionali e si è detto favorevole anche all'apertura di un dibattito sul livello delle risorse da destinare al bilancio comunitario. Nello stesso senso si è espresso il ministro delle Finanze tedesco Eichel, sostenendo l'opportunità di introdurre, in una prospettiva di lungo periodo, un'imposta europea che vada a sostituire altre forme di contribuzione di carattere nazionale e che, essendo *revenue neutral*, non rappresenti un onere addizionale per il contribuente. Il dibattito su questo tema è evidentemente ancora agli inizi, ma è sintomatico come tale proposta sia stata quasi immediatamente ripresa in sede ufficiale dal ministro delle Finanze belga Reynders che, al Consiglio Ecofin del 10 luglio 2001, ha ribadito l'opportunità di un finanziamento diretto del bilancio dell'Unione, senza peraltro accrescere la pressione fiscale complessiva, suscitando reazioni negative da parte di alcuni paesi (come ad esempio Regno Unito e Paesi Bassi), ma ottenendo il consenso di altri, fra cui l'Italia, con l'affermazione da parte del ministro dell'Economia Tremonti che "la proposta di una tassa europea è un'ipotesi di grande fascino e, il solo fatto di averci pensato costituisce un contributo importante della Presidenza Belga". Per quanto l'affermazione di uno scenario come quello auspicato in precedenza richieda certamente tempi lunghi, in un'ottica di breve periodo sarebbe auspicabile, comunque, che alcune fonti di gettito che già vengono (o verranno presto) raccolte a livello sovranazionale – segnatamente il signoraggio della Banca centrale europea e la ritenuta alla fonte sugli interessi pagati ai non residenti<sup>61</sup> – e che sono strettamente

<sup>60</sup> Cfr. Discorso di Romano Prodi, Presidente della commissione europea, "Per un'Europa forte, dotata di un grande progetto e degli strumenti per realizzarlo", Istituto di studi politici, Parigi, 29 maggio 2001.

<sup>61</sup> In base a quanto attualmente in discussione (COM(2001)400) è prevista

---

legate a politiche comunitarie, vadano a confluire nel bilancio dell'Unione e non siano, come attualmente previsto, redistribuite (in base a meccanismi più o meno arbitrari) tra gli Stati membri. È ovvio infatti che questa progressiva introduzione di nuove fonti di gettito, seppure con un ruolo ridotto<sup>62</sup> e con finalità almeno in parte differenti da quella prettamente fiscale, contribuirebbe a dare crescente visibilità all'azione comunitaria e alle sue politiche e ad accrescere la familiarità, sia degli Stati che dei cittadini, verso un intervento diretto da parte europea anche dal punto di vista degli strumenti d'entrata: due pre-requisiti essenziali affinché si possa immaginare in un futuro più o meno lontano una transizione verso un sistema di finanziamento completamente (o prevalentemente) basato su di un'imposta autenticamente europea.

### *3.3 I meccanismi di compensazione nell'Europa del 2000: anacronismo o inevitabile necessità politica?*

Ulteriore elemento chiave della futura evoluzione del sistema di finanziamento è costituito dal meccanismo di compensazione britannica: al di là, infatti, della decisione adottata a Berlino, esiste una comunanza di giudizi abbastanza estesa, sia all'interno dell'analisi teorica che della documentazione istituzionale, riguardo alla sempre più pressante necessità di eliminare, o comunque modificare radicalmente, l'attuale sistema.

#### *3.3.1 Alcuni elementi critici riguardanti il concetto di squilibrio di bilancio e il meccanismo di compensazione attualmente vigente*

La possibilità e opportunità di considerare la posizione e il significato complessivo dell'appartenenza dei singoli Stati al pro-

l'imposizione di un'aliquota del 15% (che è destinata a crescere fino al 20%) a partire dal 2003 sugli interessi pagati ai non residenti. La proposta prevede che il gettito venga comunque redistribuito tra lo stato in cui avviene l'investimento e quello di residenza dell'investitore.

<sup>62</sup> Si tratta infatti di fonti che non potrebbero coprire più di un terzo dell'attuale consistenza del bilancio.

cesso di unificazione europea facendo riferimento esclusivamente alla comparazione dei costi e dei benefici monetari derivanti dalle politiche comunitarie, così come calcolati nel saldo *correzione britannica*, è generalmente ritenuta essere una visione distorta e riduttiva e sicuramente meritevole di alcune considerazioni critiche, che possono essere qui brevemente ricordate.

In primo luogo, da un punto di vista preminentemente politico, la stessa individuazione ed esasperazione di tale calcolo appare essere in aperta contraddizione con una visione e funzione maggiormente sovranazionale e solidaristica del bilancio europeo: essa è quindi giustificabile e compatibile con processi d'integrazione ancora ai primi stadi di sviluppo, ma diviene difficilmente spiegabile in un contesto di transizione, più o meno reale, verso un sistema federale (o confederale). È quindi evidente che il protrarsi di qualsiasi forma di compensazione costituisca un segnale importante del permanere di una forte connotazione nazionale in ambito comunitario, in cui il bilanciamento dei costi e dei benefici economici derivanti dall'appartenenza all'Unione sia ancora uno degli obiettivi imprescindibili dei governi dei singoli Stati membri. Solo un progressivo allentamento di tale impostazione, con una perdita di rilevanza del concetto di saldo di bilancio, potrà dare un segnale inequivocabile del modificarsi della situazione e dell'affermarsi di uno spirito maggiormente europeista per ciò che riguarda le poste di bilancio.

In secondo luogo, pur volendo comunque attribuire una rilevanza significativa ad una visione basata sul concetto di *juste retour*, la valutazione dei costi e dei benefici delle politiche comunitarie basata sulle poste finanziarie in entrata ed in uscita dai confini nazionali può essere sicuramente considerata riduttiva e inadeguata: gli impatti del consolidamento del mercato unico e del successivo sviluppo di una crescente integrazione politica e monetaria vanno infatti oltre alle esigue e limitate direttrici del bilancio comunitario e rendono necessario un processo di valutazione ben più ampio. Tra questi vantaggi non possono non essere valutati gli indubbi effetti derivanti dall'unificazione del mercato e dall'enorme incremento delle opportunità di commercio interno (frequentemente maggiori proprio per gli Stati più avanzati e,

---

attualmente, con saldi monetari negativi), quelli associati allo sviluppo e consolidamento di una serie di politiche interne che hanno diffuso benefici sicuramente ingenti, ma non immediatamente monetizzabili (politica della ricerca, tutela ambientale e dei consumatori, politica sociale, sviluppo delle comunicazioni interne), quelli associati all'azione sempre più attiva e importante dell'Unione come attore internazionale e quelli, infine, derivanti dalla unificazione monetaria. È chiaro che molti di questi impatti possono avere riguardato in maniera assai differente i diversi partecipanti all'Unione, senza che di ciò vi sia minimamente riscontro all'interno delle voci inserite nel saldo *correzione britannica*.

In terzo luogo, le stesse spese ed entrate concretamente contabilizzate all'interno delle direttrici di bilancio sono, almeno in alcuni casi, difficilmente attribuibili o imputabili ad uno stato membro e, inoltre, vanno spesso a generare benefici che travalicano i semplici confini nazionali. Dal primo punto di vista possono essere ricordati il ben noto effetto *Rotterdam-Anversa* per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali, le restituzioni alle esportazioni (che vengono formalmente attribuite allo stato ove le merci lasciano l'Unione, mentre i beneficiari possono essere i produttori di differenti paesi) e le spese per la ricerca, frequentemente destinate a consorzi multinazionali che concentrano però i pagamenti in un solo stato membro. Per quanto riguarda invece gli effetti di traboccamento, si può fare riferimento a tutte quelle tipologie di spesa (fondi regionali, investimenti in infrastrutture, spese agricole, spese per la ricerca) che, pur realizzate in determinati paesi, esercitano importanti effetti di ritorno (in termini di domanda o di diffusione dei risultati, ad esempio) anche all'esterno. Il modello *Beutel*, utilizzato dalla Commissione<sup>63</sup> per valutare gli effetti degli interventi strutturali, ha stimato, ad esempio, che più di un quarto dei trasferimenti totali dell'UE nei quattro paesi della coesione attraverso le azioni strutturali sia ritornato agli altri Stati membri attraverso un effetto dispersione dovuto all'incremento delle importazioni.

<sup>63</sup> Commissione europea, *Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea*, Lussemburgo, 1999.

Non va inoltre trascurato come le tipologie di spesa contenute nel bilancio siano fortemente eterogenee e facciano sì che i confronti fra gli importi totali ricevuti siano scarsamente indicativi dei reali vantaggi economici ottenuti dai versamenti stessi. Non è infatti realisticamente ipotizzabile che i potenziali benefici ed effetti interni generati da politiche di investimento o di realizzazione di infrastrutture possano essere equiparate a quelle derivanti dalle spese amministrative o per l'acquisto di servizi. Una valutazione più attenta di queste differenze imporrebbe di raggruppare le spese in tipologie differenti, attribuendo ad esse pesi diversi: un processo che genererebbe tuttavia ulteriori problemi dal punto di vista degli oneri amministrativi e dell'opinabilità delle classificazioni.

Accanto a queste incongruenze di fondo riguardanti il concetto stesso di "squilibrio di bilancio" va infine considerata l'ulteriore problematica dovuta alla concessione di tale compensazione ad un unico stato e le ragioni del permanere del meccanismo dopo più di quindici anni. L'evoluzione occorsa negli ultimi anni ha infatti dimostrato come, con il modificarsi della struttura delle spese comunitarie e con l'affermarsi di nuove direttrici di spesa (soprattutto le azioni strutturali) accanto a quelle di garanzia agricola, il meccanismo di riequilibrio possa introdurre elementi di incongruenza e iniquità notevoli. Al Regno Unito è infatti garantita un'automatica e singolare compensazione parziale di qualsiasi tipologia di spesa, anche di quelle, come le azioni strutturali, in cui la componente redistributiva è più marcata: una circostanza che va a minare ulteriormente lo spirito solidaristico dell'Unione e a determinare una situazione di anomalo privilegio per un unico membro. Un'anomalia accentuata dal fatto che il Regno Unito non è più l'unico paese a soffrire di squilibri significativi: vi sono, infatti, nazioni come la Germania e la Svezia che hanno valori in percentuale sul PNL ormai superiori o eguali<sup>64</sup>.

Ciò che emerge nel complesso è quindi un quadro fortemente critico verso la situazione attuale e decisamente favorevole ad una profonda modificazione del sistema che vada ben al di là delle correzioni marginali introdotte a Berlino e in vigore per tutte le prospettive finanziarie.

<sup>64</sup> Cfr. a riguardo Commissione europea, COM (1998)560 def.

---

### 3.3.2 I meccanismi di compensazione dopo il 2006: quali prospettive?

#### *Progressiva eliminazione*

La prima opportunità, più radicale, potrebbe portare ad un'eliminazione del meccanismo. Il Parlamento europeo in tal senso ha invitato:

la Commissione, in vista di una equilibrata ripartizione degli oneri relativi al finanziamento del bilancio fra gli Stati membri, a presentare una proposta di graduale soppressione del meccanismo di compensazione e ad impegnarsi affinché l'attuale normativa venga completamente abolita con gradualità<sup>65</sup>.

Un'azione in questa direzione porterebbe al superamento di tutte le problematiche precedentemente considerate, sia di natura sostanziale che tecnica, contribuendo ad allargare gli orizzonti di valutazione attraverso una considerazione più globale e indivisibile dei vantaggi e dei benefici (più o meno monetizzabili) derivanti dal processo d'integrazione europea. Ovviamente, tale approccio dovrebbe essere graduale e articolato su un arco di tempo sufficientemente lungo, affinché la modificazione delle attuali posizioni non sia eccessivamente traumatica e affinché possa essere accompagnato da ulteriori riforme anche dal lato delle spese (FEAOGA garanzia, azioni strutturali) che lo rendano maggiormente accettabile. A tal fine potrebbe risultare importante la contemporanea introduzione di una o più nuove risorse proprie di bilancio, che contribuiscano a rinforzare questo processo verso l'integrazione e a rendere meno visibile e rintracciabile quanto versato dall'uno o dall'altro stato. Nella realtà, per quanto lo spirito maggiormente europeistico incarnato dalle iniziative del Parlamento spinga in questa direzione, la forte componente nazionale ancora presente nel processo decisionale fa ritenere questo tipo di scenario ancora lontano e di difficile affermazione, come peraltro testimoniato

<sup>65</sup> PARLAMENTO EUROPEO, "Risoluzione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", in *GUCE* n. C 175 del 21/06/1999, pag. 242



dalle prospettive della Commissione contenute in Agenda 2000 che, analizzando un futuro progetto di riforma sostanziale del sistema di finanziamento, richiamano come possa

essere opportuno prevedere l'introduzione di un meccanismo generalizzato di correzione che comprenderebbe anche i problemi del Regno Unito e che sarebbe inteso ad attenuare nuovi deterioramenti degli squilibri di bilancio importanti<sup>66</sup>.

Una prospettiva che non sembra lasciar spazio a grandi possibilità di progressivo abbandono dell'ottica del *juste retour*.

#### *Correzioni dal lato delle spese*

Viste le notevoli difficoltà da affrontare per un intervento di carattere più radicale, importante può essere anche valutare l'opportunità di introdurre modifiche dal lato delle spese che vadano ad incidere in maniera significativa sugli squilibri attuali, riducendoli, in modo da porre parzialmente rimedio alle rivendicazioni dei paesi con saldi negativi significativi, senza dover intervenire ulteriormente sul sistema delle risorse proprie.

In questo ambito ha ricevuto notevole interesse la possibilità di introdurre una forma di co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti pagati agli agricoltori nell'ambito della PAC: in base ad essa i beneficiari dei sussidi continuerebbero a ricevere le somme prestabilite, ma queste verrebbero in parte (25%) finanziate da parte degli Stati membri ove essi risiedono. L'ammontare complessivo della spesa sostenuta rimarrebbe inalterato, ma la quota passante attraverso il bilancio comunitario verrebbe in questo modo ridotta. La logica e finalità sottostanti sono di migliorare in lo squilibrio di bilancio di quei paesi (tutti quelli con saldi negativi significativi) che hanno una quota nel finanziamento complessivo dell'UE molto superiore alla quota a loro destinata all'interno della PAC. Una scelta in questa direzione potrebbe trovare giustificazione e sostegno per una serie di motivi.

<sup>66</sup> "Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia", in *Bollettino dell'Unione europea*, Supplemento 5/97, pag. 71.

- 
1. Essa sarebbe coerente con le decisioni prese a Fontainebleu e con la necessità ivi affermata di incidere sulle posizioni nette prevalentemente dal lato delle spese del bilancio.
  2. Rispetto ad una rivisitazione dell'attuale destinazione dell'altra grande rubrica d'intervento, ovvero quella delle azioni strutturali, questo tipo di decisione avrebbe minori effetti ed impatti negativi sulla componente redistributiva e solidaristica del bilancio comunitario. È infatti abbastanza acclarato che, per quanto il sistema di sussidi previsto dalla PAC volesse originariamente apportare anche un contributo redistributivo a vantaggio delle nazioni e regioni più arretrate, il suo reale successo in questa direzione sia stato per lo meno dubbio. Si è viceversa dimostrato come spesso gli interventi si siano concentrati proprio nelle zone con imprese più grandi ed efficienti, andando a beneficiare le produzioni quantitativamente più estese ed intensive<sup>67</sup>.
  3. Il meccanismo del co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti non costituirebbe un'anomalia, ma, al contrario, andrebbe a generalizzare una metodologia già ampiamente utilizzata e apprezzata nel caso degli interventi strutturali, che prevedono un'ampia compartecipazione finanziaria dei livelli inferiori di governo. Si introdurrebbe in questo caso anche un incentivo di natura finanziaria per la responsabilizzazione delle amministrazioni e degli organi di controllo nazionali affinché vi sia una efficiente e corretta destinazione dei fondi.
  4. Un'azione di questo tipo, come già sottolineato, ridurrebbe la quota di spese agricole transitanti per il bilancio comunitario, ma manterrebbe comunque inalterato il livello complessivo degli aiuti ricevuti dai singoli lavoratori agricoli: una circostanza che la renderebbe molto più facilmente accettabile rispetto a forme più radicali d'intervento.

<sup>67</sup> Cfr a riguardo NUNEZ FERRER J., EMERSON M., *Effects of the Berlin summit on own resources, expenditures and EU net balances*, CEPS Working Document 140.

5. Da un punto di vista decisionale tale intervento non richiederebbe l'unanimità dei consensi, come invece avverrebbe per la modificazione della decisione risorse proprie e del meccanismo di compensazione, ma potrebbe essere adottato a maggioranza qualificata.
6. Essa andrebbe a beneficiare in larga parte gli Stati attualmente caratterizzati da squilibri significativi e contribuirebbe quindi a limitare (o a rinviare?) le attuali problematiche e contrapposizioni riguardanti queste posizioni; sarebbero invece i grandi beneficiari delle spese agricole (Francia, Spagna e Grecia) a soffrire delle perdite e dei sacrifici maggiori.

Complessivamente, si può osservare come l'interesse suscitato dal cofinanziamento in agricoltura sia giustificabile non solo dal punto di vista dei suoi impatti sugli squilibri, ma anche da quello della corresponsabilizzazione dei governi nazionali nella gestione della spesa agricola; esso inoltre (almeno sulla carta) appare più facilmente adottabile rispetto ad una più radicale modificazione del sistema delle risorse proprie. Non va tuttavia trascurato come, in questo modo, non si vada a risolvere alle origini il problema degli squilibri e delle relative compensazioni, ma ci si limiti a indurre alcuni parziali aggiustamenti che possano rendere, per lo meno per alcuni anni, più sostenibile e accettabile le posizioni relative; niente garantisce tuttavia che gli effetti provocati possano venir meno nel corso del tempo, con l'evoluzione dell'intera architettura di bilancio e con l'emergere di nuove fonti di squilibrio. Da questo punto di vista si tratterebbe ancora una volta di una decisione improntata alla politica dei piccoli passi, dettata dalla necessità di non modificare in maniera traumatica lo status quo e gli esistenti privilegi e di poter raccogliere un minimo di consenso da parte degli Stati membri.

Va infine notato che, per quanto una decisione in questa direzione possa apparire tutto sommato giustificabile e politicamente percorribile, il vertice di Berlino ha dovuto registrare la forte opposizione in tal senso da parte di quei Paesi (Francia e Spagna soprattutto) che sarebbero stati maggiormente penalizzati, ad ulteriore testimonianza di come la logica degli interessi particolari possa sempre giocare un ruolo determinante in sede decisionale.

---

### *Generalizzazione dei meccanismi di compensazione*

La terza alternativa potrebbe essere quella di estendere gli interventi di riequilibrio a tutti i paesi che registrino saldi negativi di un certo livello, in modo da eliminare la particolare condizione di privilegio accordata ad un unico membro: un'opportunità, quindi, che non andrebbe a mettere in discussione la ratio stessa alla base della compensazione, ma permetterebbe per lo meno che essa fosse generalizzata a tutti i partecipanti all'Unione, evitando trattamenti particolari e difficilmente giustificabili. L'impatto complessivo di una proposta di questo tipo può risultare assai diverso a seconda delle caratteristiche attribuite ai suoi elementi costitutivi essenziali: ovvero le modalità di calcolo dei saldi, la soglia oltre la quale viene applicata la compensazione e il coefficiente di compensazione applicato; una diversa articolazione e modulazione di queste variabili chiave può andare a modificare in maniera essenziale il sistema, nonché i suoi effetti sulle singole posizioni.

La prima opportunità potrebbe essere quella di applicare l'attuale sistema a tutti gli squilibri: si tratterebbe quindi di un intervento basato sul già esaminato concetto di saldo *correzione britannica*, in cui la soglia viene posta pari a zero, il coefficiente di compensazione pari a 0,66 e in cui gli Stati membri partecipano al finanziamento di tutte le compensazioni tranne la propria. L'applicazione di una proposta di questo tipo porterebbe ad amplificare i costi per i paesi che hanno saldi positivi (o saldi negativi, ma di ammontare limitato<sup>68</sup>) e siano chiamati a finanziare il crescente numero e ammontare di compensazioni: la Commissione ha stimato a riguardo<sup>69</sup>, facendo riferimento ai dati previsionali dell'esercizio 1999, che il volume dei fondi da redistribuire crescerebbe da 4,9 miliardi di euro, di cui è destinatario il solo Regno Unito, a 7,6 miliardi di euro, di cui sarebbero destinatari

<sup>68</sup> Per i Paesi con saldi negativi di ammontare limitato (ad esempio l'Italia) i vantaggi derivanti dalla generalizzazione della compensazione sono più che compensati dai maggiori oneri derivanti dalla partecipazione alle altrui compensazioni.

<sup>69</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, COM (1998)560 def.

5 Stati: Germania, Austri, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito stesso; i restanti dieci Paesi sarebbero chiamati ad un esborso aggiuntivo di 4,3 miliardi di euro rispetto ai 3,3 attuali. Per quanto l'applicazione di tale meccanismo determini alcuni importanti risultati dal punto di vista dell'equità, eliminando il privilegio attualmente accordato ad un unico paese, va richiamato tuttavia come essa contribuirebbe a ridurre i contenuti redistributivi del bilancio europeo verso i paesi meno sviluppati: tutti gli Stati con un PNL pro capite al di sotto della media europea (Portogallo, Irlanda, Spagna, Grecia, Italia e Francia) sarebbero infatti chiamati in maniera indistinta ad un sacrificio aggiuntivo rispetto alla situazione attuale. Tale impostazione, oltre a sollevare riserve dal punto di vista dello spirito solidaristico intrinseco al processo di integrazione, può risultare opinabile anche in relazione all'originaria proposta del Consiglio europeo di Fointainbleu, che prevedeva una necessità di commisurare gli squilibri di bilancio (sia positivi, che negativi) alle prosperità relative; cosa che in uno schema di questo tipo non verrebbe tenuta in considerazione.

In effetti, tali elementi critici hanno fatto emergere una seconda opportunità, contenuta in una concreta proposta da parte di Germania, Austria, Svezia e Paesi Bassi e basata sull'applicazione dei coefficienti di compensazione solamente a quei saldi negativi che superassero una certa soglia, calcolata in base ai rispettivi PNL. Un'impostazione di questo tipo permetterebbe comunque di definire un trattamento eguale per tutti, ma ridurrebbe di molto il costo complessivo delle compensazioni e terrebbe in specifica considerazione le condizioni di prosperità economica dei differenti Stati, andando a correggere solamente gli squilibri considerati eccessivi rispetto ad essa.

La formula di tale applicazione risulterebbe:

$$\text{Compensazione} = (\text{saldo negativo} - \text{soglia prestabilita}) \times \text{coefficiente di compensazione}$$

Il maggiore o minore impatto rispetto ad una situazione non compensata verrebbe determinato dalla definizione della soglia e del coefficiente di compensazione: maggiori saranno le rivendicazioni dei Paesi con saldi negativi, maggiore sarà il coefficiente e

---

minore la soglia; viceversa, qualora prevalesse una maggiore difesa dei contenuti redistributivi del bilancio vi saranno elevati valori della soglia e bassi per il coefficiente. Con un'ipotesi, peraltro coerente con le posizioni dei quattro paesi proponenti, in cui tale soglia sia posta allo 0,30% del PNL e il coefficiente di compensazione allo 0,66%, la redistribuzione delle risorse all'interno del bilancio sarebbe molto inferiore rispetto all'opzione senza soglia (meno della metà dell'ammontare complessivo) e circa pari rispetto al meccanismo in essere prima della nuova decisione risorse proprie; solo tre paesi derivano un vantaggio dalla compensazione rispetto al saldo di partenza (Regno Unito, Germania e Svezia), mentre per gli altri la partecipazione alle altrui compensazioni supererebbe in valore il vantaggio dell'applicazione generalizzata; rispetto alla situazione vigente è il Regno Unito a dovere sopportare le perdite maggiori, mentre l'onere per gli altri Stati sarebbe decisamente contenuto.

In definitiva, l'introduzione di un meccanismo generalizzato con soglia eliminerebbe la situazione particolare caratterizzante il Regno Unito, senza comportare un onere eccessivo per gli altri paesi e senza incidere di molto sull'attuale connotazione redistributiva dell'intero bilancio. La sua attrattività dal punto di vista politico è inoltre accentuata dalla sua significativa flessibilità: è infatti possibile modificare le posizioni nette dei diversi paesi a seconda delle esigenze dettate dai rapporti di forza interni all'Unione e dal quadro finanziario complessivo, attraverso la modulazione delle sue componenti base, ovvero la definizione di saldo di bilancio, il valore della soglia e quello del coefficiente di compensazione.

Fondamentalmente, la decisione adottata a Berlino ha tuttavia perpetrato il privilegio accordato al Regno Unito, garantendo un alleggerimento parziale delle somme pagate dai quattro paesi che avevano mosso le maggiori rivendicazioni; per i restanti dieci membri l'onere aggiuntivo è tutt'altro che trascurabile: esso è inferiore a quello che si avrebbe con un meccanismo generalizzato senza soglia, ma decisamente superiore a quello derivante da un meccanismo con soglia come quello valutato precedentemente. Anche con le ultime modifiche che entreranno in vigore a inizio

2002 è stata quindi ridotta la componente redistributiva del bilancio e si è finito per determinare oneri aggiuntivi per i paesi meno sviluppati. Un'ulteriore testimonianza della difficoltà di affermare nel sistema complessivo di finanziamento soluzioni più eque e razionali e di rimuovere le condizioni "particolari" attualmente presenti: solo infatti il sacrificio relativo che si imporrebbe al Regno Unito rispetto agli attuali sistemi può spiegare le difficoltà nell'introdurre meccanismi di tipo generalizzato che, attraverso l'uso delle soglie, possano anche rendere accettabili gli impatti redistributivi complessivi.

### *In sintesi*

La perpetrazione del meccanismo di compensazione, così come attualmente strutturato, appare ormai difficilmente difendibile: esso si basa infatti su una definizione di saldo di bilancio scarsamente significativa e non in grado di dare rappresentazione di tutti i vantaggi e svantaggi derivanti dalla partecipazione al sistema europeo; esso si applica ad un solo paese e rappresenta quindi un caso anomalo e particolare, non più giustificabile in un contesto di crescente (?) integrazione; esso, infine, genera anche problemi di natura tecnica, che rendono necessari aggiustamenti ad hoc anche a distanza di anni e contribuiscono a rendere meno trasparente e prevedibile l'intero funzionamento del sistema di risorse proprie.

L'approccio finora adottato in sede decisionale, e confermato per il periodo 2000-2006, ha comunque visto prevalere un atteggiamento prudente e di tipo reattivo, piuttosto che uno di tipo sistemico: si è infatti preferito introdurre modificazioni di ridotta entità che continuassero a perpetrare il privilegio britannico, pur garantendo alcuni benefici agli Stati maggiormente penalizzati e evitando ulteriori estensioni future – almeno nell'immediato – delle somme compensate in seguito al processo di allargamento. Tale tipo di soluzione non appare comunque definitivo e può essere letto, a nostro avviso, solamente come tappa intermedia verso soluzioni più complessive, che sappiano dare anche un chia-

---

ro segnale dell'avanzamento della capacità decisionale in seno al quadro comunitario.

Da questo punto di vista è difficile ipotizzare un abbandono della logica della compensazione in tempi stretti, anche se un suo progressivo allentamento potrebbe essere favorito da un quadro generale di riforme, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, che sappiano congiuntamente dare minore visibilità alle posizioni nette e allo stesso tempo eliminare alcune delle maggiori contraddizioni attualmente presenti. È infatti realtà evidente che la particolare attenzione continuamente posta sul concetto di equilibrio di bilancio finisca per essere accentuata e favorita dalla predominanza di contribuzioni nazionali nei finanziamenti e da tipologie di spesa (essenzialmente quelle agricole) che, pur non avendo come fine ultimo la redistribuzione regionale delle risorse, sono fortemente concentrate in alcuni Stati. Riforme in queste direzioni – con l'introduzione di nuove risorse proprie e/o con una radicale rivisitazione delle spese di garanzia agricole (eventualmente attraverso il sistema del cofinanziamento nazionale) – potrebbero migliorare la razionalità e visibilità stessa dell'intervento comunitario e, allo stesso tempo, contribuire a rendere le posizioni nette più accettabili: un requisito essenziale affinché la via dell'eliminazione dei meccanismi di compensazione possa essere realisticamente percorsa.

In alternativa, o eventualmente in modo complementare allo scenario precedente, è possibile che vengano in futuro introdotti meccanismi generalizzati di compensazione, che, pur mantenendo la logica del calcolo delle posizioni nette, garantiscano trattamenti uguali per tutti e senza privilegi ingiustificabili. Tale opportunità permetterebbe, attraverso soluzioni come quelle da noi precedentemente valutate e basate sull'utilizzo di soglie, di avere una notevole flessibilità e di limitare gli interventi di compensazione a squilibri di ammontare consistente rispetto alle prosperità relative; inoltre, qualora le singole posizioni fossero valutate su di un arco temporale pluriennale, si eviterebbe di dovere continuamente intervenire con le correzioni per assecondare la grande variabilità dei saldi di bilancio stessi. Un'indicazione verso tale forma di generalizzazione è, come già visto, contenuta nell'Agenda 2000 ed



è ripresa, insieme ad alcuni suoi ulteriori vantaggi, da parte del Comitato economico e sociale che evidenzia come la relazione tra saldo di bilancio e relativi PNL:

non dovrebbe essere espressa da una linea, bensì con una zona ombreggiata lungo la linea, di modo che il meccanismo di correzione intervenga quando il saldo netto di uno stato membro si situa al di fuori di questa zona e si allontana notevolmente dal saldo netto di altri Stati membri che hanno lo stesso livello di ricchezza.....

In teoria, il meccanismo dovrebbe prevedere un margine di variazione accettabile se ponderato su un periodo superiore a un anno. L'ampiezza di questo margine dovrebbe essere sufficiente per permettere di trovare un migliore equilibrio tra la stabilità e la prevedibilità del livello delle entrate e le correzioni da apportare ai saldi netti, quando questi ultimi si situano al di fuori del margine di variazione accettabile. In tal modo si evita di apportare correzioni generalizzate ogni anno<sup>70</sup>.

Una prospettiva di notevole interesse che può costituire uno degli scenari evolutivi sicuramente più promettenti dopo il 2006.

#### 4. Conclusioni

Il sistema di finanziamento del bilancio europeo ha sperimentato una serie di tappe evolutive fondamentali a partire dal 1957 che hanno complessivamente ridisegnato la sua struttura sia da un punto di vista quantitativo, che qualitativo. Tale processo può, e a nostro avviso deve, essere letto in stretta relazione con il parallelo evolversi del quadro politico-istituzionale e con il maggiore o minore sviluppo dell'integrazione europea: solo infatti la conoscenza e consapevolezza dei rapporti di forza tra le diverse istituzioni e forze nazionali, insieme con il più o meno rapido e reale affermarsi delle istanze maggiormente sovranazionali ed europeiste, possono spiegare le scelte adottate nel tempo per ciò che riguarda le dimensioni complessive del bilancio e le tipologie delle risorse che lo costituiscono.

<sup>70</sup> Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE in merito alla "proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", in *GUCE* n. C 368 del 20/12/1999, pag. 17.

---

Da questo punto di vista la tendenza affermata alla fine degli anni novanta e nelle prime prospettive finanziarie del 2000 è decisamente improntata ad un atteggiamento di prudenza, se non di involuzione: sia il mantenimento del vigente massimale dell'1,27%, sia la sempre maggiore predominanza di fonti di finanziamento a carattere essenzialmente nazionale, sia l'irremovibile difesa da parte del Regno Unito della correzione del proprio squilibrio testimoniano dello stato di *empasse* che attualmente sta caratterizzando il processo di integrazione e della difficoltà di dare nuovo impulso all'affermazione di una maggiore autonomia e responsabilità finanziaria dell'Unione europea.

Alla luce delle numerose questioni critiche che l'ultima decisione sulle risorse proprie non è e stata in grado di affrontare e anche delle importanti sfide che attendono l'Europa a breve termine – come l'ampliamento e la riforma istituzionale – tale quadro appare come necessariamente interlocutorio e richiede una rivisitazione più radicale dei meccanismi entro un arco temporale ristretto.

Il primo ambito d'azione, funzionale a qualsiasi successivo proposito e progetto di riforma, è quello attinente il quadro decisionale relativo alle risorse proprie: come fatto notare anche dalla Commissione all'interno dell'Agenda 2000 è infatti difficile e problematico introdurre cambiamenti di una certa rilevanza in un contesto che richiede ancora l'unanimità dei consensi e la ratifica dei Parlamenti nazionali. A riguardo sembra importante che il Parlamento, così come avviene per l'adozione annuale del bilancio, assuma pari dignità rispetto al Consiglio e possa svolgere quel ruolo di promotore delle istanze maggiormente sovranazionali che tipicamente lo contraddistinguono.

Dal punto di vista quantitativo il limite attualmente vigente non appare adeguato né per rendere possibile lo sviluppo e approfondimento di tutta una serie di tipologie di spesa riconducibili alla categoria dei beni pubblici comunitari (ricerca, difesa e sicurezza, ambiente, tutela e salute dei consumatori, redistribuzione regionale, politica di stabilizzazione, reti transeuropee...) che ricevono attualmente finanziamenti insufficienti o, come nel caso della stabilizzazione, inesistenti, né per finanziare l'entrata di

nuovi Stati (potenzialmente 13) con livelli di reddito pro capite ben al di sotto della media europea e con settori agricoli ancora molto estesi in termini occupazionali. Sotto questo secondo aspetto la rinuncia ad un passo importante verso l'incremento delle risorse comunitarie potrebbe avvenire solamente attraverso la creazione di una lunga fase di transizione, di tipo interlocutorio, in cui si limiti al massimo in numero degli accessi (con riserve più o meno reali sull'accoglimento dell' *aquis* comunitario) e/o si conceda una partecipazione graduale e sostanzialmente a due velocità alle politiche comunitarie. Si tratterebbe di un'opzione (peraltro tutt'altro che irrealistica) che potrebbe limitare, almeno inizialmente, gli impatti finanziari dell'allargamento, ma che, verosimilmente, minerebbe la credibilità stessa del processo e potrebbe avere forti contraccolpi sulle opinioni pubbliche dei pesi coinvolti.

Assolutamente funzionale alle prospettive di crescita del bilancio europeo risulta essere la possibilità e capacità di riformare contemporaneamente, se non anteriormente, anche il lato delle entrate: per poter raccogliere maggiori fondi è infatti necessario poter contare su un sistema di risorse proprie efficiente e sul quale vi sia un accordo diffuso tra le istituzioni e gli Stati membri. Ciò può avvenire in primo luogo proseguendo l'attuale trend verso un ruolo decisamente preponderante della risorsa PNL, con la completa eliminazione della risorsa IVA, in modo da ottenere risultati importanti sia in termini di proporzionalità dei contributi, che di facilità amministrativa, che di stabilità e adeguatezza delle entrate, senza incontrare particolari ostacoli politici; al fine di ovviare alle carenze in termini di visibilità per i contribuenti europei, carenze ancora più gravi qualora le dimensioni del bilancio venissero accresciute, interessante potrebbe risultare l'utilizzo di addizionali al gettito per il finanziamento delle quote dei diversi Stati. In uno scenario di questo tipo non è preclusa la possibilità di avere comunque alcune entrate fiscali aggiuntive, anche se, visto il ruolo decisamente contenuto (da un punto di vista quantitativo) che esse andrebbero a ricoprire, la scelta dovrebbe basarsi principalmente su criteri ispirati all'efficienza, che diano indicazioni importanti per la centralizzazione di quelle fonti (come ad esempio la tassa energia/carbonio, la ritenuta alla fonte sugli inte-

---

ressi pagati ai non residenti o il signoraggio) per cui l'applicazione locale potrebbe risultare problematica e inadeguata: è infatti difficile ipotizzare l'introduzione di un nuovo strumento fiscale, con tutti i relativi oneri di accettabilità, di amministrazione e di controllo per la sola esigenza di reperire un gettito che risulterebbe inferiore ad un terzo del bilancio complessivo.

In modo alternativo a questo scenario è possibile immaginare, così come auspicato dal presidente della Commissione Prodi e da alcuni rappresentanti nazionali, l'attribuzione a livello comunitario di consistenti risorse fiscali autenticamente proprie, che vadano progressivamente a sostituire i contributi nazionali. In questo caso i nuovi strumenti fiscali andrebbero preminentemente indirizzati al reperimento di un gettito corrispondente all'intero bilancio europeo e dovrebbero rispondere a criteri diversi da quelli considerati nello scenario precedente: sarebbero infatti l'equità, la visibilità, la consistenza e stabilità delle entrate, l'accettabilità e gli oneri amministrativi a divenire fattori di scelta essenziali. A riguardo, l'originaria proposta del Parlamento europeo, basata sull'introduzione di un'aliquota IVA comunitaria, potrebbe costituire lo strumento privilegiato per percorrere questa strada; anche se non sono da sottovalutare le potenzialità associate ad altri strumenti, come l'imposta sul *cash flow* delle imprese e quella sulle comunicazioni (visto il rapido sviluppo del settore).

Allo stato attuale, stante le dimensioni tutto sommato modeste del bilancio da finanziare e la già consolidata familiarità con un sistema di finanziamento di carattere intergovernativo, si può ritenere lo scenario incentrato sul PNL come sicuramente più probabile in un arco temporale ristretto, anche se il rinnovato interesse per l'introduzione di un "tassa europea" può aprire importanti sviluppi futuri.

Rimane infine il nodo cruciale relativo alla compensazione britannica e alle possibili soluzioni per eliminare le diffuse e difficilmente contestabili incongruenze della presente disposizione. La possibilità di eliminare a breve termine qualsiasi forma di compensazione, attraverso una soluzione che non si baserebbe più sul concetto inadeguato di saldo di bilancio e che costituirebbe un segnale importante verso un'interpretazione meno naziona-

le delle poste finanziarie, appare allo stato attuale come difficilmente realizzabile. Ciò non esclude tuttavia che, attraverso un quadro generale di riforme, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, che sappiano congiuntamente dare minore visibilità alle posizioni nette e allo stesso tempo sappiano eliminare alcune delle maggiori contraddizioni presenti nel bilancio comunitario, non si possa pensare ad un suo graduale abbandono a partire dalle prossime prospettive finanziarie.

Alternativa importante potrebbe essere quella relativa all'introduzione di meccanismi generalizzati di compensazione, che, pur mantenendo la logica del calcolo delle posizioni nette, garantiscano trattamenti uguali per tutti e senza privilegi ingiustificabili. Tale opportunità, come ben evidenziato anche dal Comitato economico e sociale, permetterebbe, attraverso soluzioni basate sull'utilizzo di soglie, di avere una notevole flessibilità e di limitare gli interventi di compensazione a squilibri di ammontare consistente rispetto alle prosperità relative; inoltre, qualora le singole posizioni fossero valutate su di un arco temporale pluriennale, si eviterebbe di dovere continuamente intervenire con le correzioni per assecondare la grande variabilità dei saldi di bilancio stessi. Un insieme di elementi che rendono questa opportunità di grande interesse, anche a medio-breve periodo, e che la dovrebbero rendere sostenibile nel difficile e tortuoso percorso che attualmente caratterizza le decisioni sulle risorse proprie.



GAETANA TRUPIANO  
Università degli Studi Roma Tre

## **Gli incentivi tributari agli investimenti privati nei paesi dell'Est europeo**

### *Introduzione*

Sono ormai passati dieci anni dall'inizio delle riforme nell'Europa dell'Est. I progressi nell'integrazione con l'economia occidentale con l'obiettivo di portare i paesi candidati nell'Unione europea (UE) sono stati importanti: sono stati aperti i mercati agli investimenti esteri, al commercio internazionale e alla cooperazione; le agevolazioni agli investimenti provenienti dall'estero sono diventate una pratica naturale dei governi dell'Europa dell'Est (EEC- East European Countries). Nei dieci paesi: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia candidati all'adesione all'UE gli scambi commerciali sono aumentati rapidamente e anni di investimenti esteri diretti hanno contribuito a modificare i settori bancario e produttiva.

Esistono certamente fattori positivi che si combinano tra loro quali l'inflazione in rapida discesa, l'afflusso di capitali esteri e i guadagni in termini di produttività. In particolare, proseguono gli investimenti esteri che sembrano spostarsi dalle privatizzazioni al finanziamento di iniziative industriali, con la previsione di ulteriori aumenti di efficienza ed effetti favorevoli sulla competitività internazionale di questi paesi.

---

La situazione si presenta, tuttavia, differenziata all'interno degli stessi EEC. In alcune delle economie in transizione più avanzate i governanti si sono trovati di fronte a mercati emergenti che crescono velocemente insieme a consistenti afflussi di capitali; in altri paesi i progressi sono stati ineguali proprio in settori importanti come la ristrutturazione delle società e delle banche.

Al fine di assicurare sviluppo economico e stabilità negli EEC è necessario, comunque, favorire la crescita del settore privato garantendo riforme interne di tipo istituzionale, giuridico-amministrativo ed economico. Tra le varie politiche per il rafforzamento della fiducia negli operatori economici rientra certamente l'incentivazione degli investimenti privati nella prospettiva dell'integrazione economica dei paesi dell'Est con l'UE. Alcuni paesi dell'Europa centrale, che erano inizialmente contrari agli aiuti di stato, hanno invece recentemente introdotto una serie di incentivi fiscali agli investimenti in linea, tuttavia, con la normativa dell'UE.

### 1. *La situazione economica nei paesi candidati*

Il livello della popolazione al 1 gennaio 2002 nei 10 paesi dell'Est considerati (Tabella 1) è elevato in Polonia (38.6 milioni di abitanti); in Romania (22.4), nella Repubblica Ceca (10.3) e in Ungheria (10.0 milioni di abitanti). La popolazione UE con l'allargamento dovrebbe, quindi, aumentare di 104,3 milioni di abitanti.

Il prodotto interno lordo nei paesi dell'Est ha mostrato nel 2000 tassi di crescita superiori al 5% in Bulgaria (5.8%), in Estonia (6.9%), in Ungheria (5.2%), in Lettonia (6.6%). In particolare, la Bulgaria ha registrato incrementi sensibili a partire dal 1998; l'Estonia ha recuperato tassi di crescita consistenti dopo un difficile processo di aggiustamento; l'Ungheria mantiene già da alcuni anni soddisfacenti tassi di sviluppo con un calo, tuttavia, nella seconda metà del 2000; la crescita della Lettonia è stata sostenuta specialmente da esportazioni e investimenti esteri. Importanti recuperi, anche se i tassi di sviluppo sono moderati, si registrano per la Repubblica Ceca, che ha stabilizzato la propria situazione, e per la Romania che ha presentato un programma di sviluppo



Tab. 1 - *Principali indicatori statistici*

	Popolazione al 1 gennaio 2002 in milioni di abitanti	Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti nel 2000 (%)	Var. annuale dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo nel 2000 (%)	Tasso di disoccupazione nel 2000	Deficit (-) o avanzo (+) del bilancio pubblico in % del PIL nel 1999	Bilancia commerciale nel 2000 in milioni di euro
Bulgaria	8.1	5.8	10.3	16.1	0.2	- 1.833
Rep. Ceca	10.3	2.9	3.9	8.8	- 4.0	- 3.394
Estonia	1.4	6.9	3.9	13.2	- 4.1	- 1.174
Ungheria	10.0	5.2	10.0	6.6	- 5.4	- 4.308
Lettonia	2.4	6.6	2.6	14.2	- 5.3	- 1.435
Lituania	3.7	3.3	0.9	15.6	- 5.7	- 1.784
Polonia	38.6	4.0	10.1	16.3	- 2.1	- 18.752
Romania	22.4	1.6	45.7	7.0	- 2.1	- 3.055
Slovacchia	5.4	2.2	12.7	19.1	- 5.7	- 994
Slovenia	2.0	4.6	8.9	6.9	-1.3	- 1.492

Fonte: EUROSTAT, *Comunicato n. 129 del 2001; Comunicato n. 7 del 2002.*

positivo. Buoni gli andamenti in Polonia, anche se si registra una certa stagnazione quale risultato del rallentamento della domanda interna, in particolare per consumi privati, in presenza di una politica monetaria rigida. Si mantiene elevato il tasso di sviluppo della Slovenia la cui crescita è dovuta alle esportazioni e agli investimenti interni. Come gruppo, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Ungheria, la Polonia, la Croazia, gli Stati baltici e la Slovenia hanno registrato una crescita sostenuta pari al 5% l'anno. Le previsioni economiche per il 2002 (Commissione europea, maggio 2001) registrano tassi di crescita elevati per Estonia, Lettonia, Bulgaria e Ungheria. Sostanzialmente stabile la posizione di altri paesi, mentre la crescita appare più modesta, anche se soddisfacente, in Romania, Slovacchia, Lituania e Repubblica Ceca.

I tassi d'inflazione sono nel complesso elevati anche se in fase di riduzione. Resta preoccupante la situazione inflazionistica della Romania (45.7%), quale variazione annuale dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo nel 2000; questo paese ha pubblicato il suo nuovo programma economico e opera in stretto collega-

---

mento con il Fondo monetario internazionale (FMI); difficile la situazione della Slovacchia (12.7%) con andamenti discendenti nel corso dell'anno. L'inflazione in Ungheria (10.0%) è risultata più elevata del livello programmato rimanendo un problema da affrontare. Ancora elevati i livelli in Bulgaria (10.3%) e in Polonia (10.1%), anche se in fase di riduzione nella seconda metà dell'anno. Soddisfacenti i risultati nei tre stati baltici: Estonia (3.9%), Lettonia (2.6%) e Lituania (0.9%) che hanno raggiunto in pochi anni una certa stabilizzazione dei prezzi. Nelle previsioni per il 2002 l'inflazione scende, sui risultati del 2000, per Bulgaria, Estonia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia. L'indice dei prezzi al consumo è in crescita nelle previsioni 2002 nella Repubblica Ceca, in Lettonia e Lituania.

Gli elevati tassi di disoccupazione restano il principale problema per numerosi stati dell'Est europeo. La Bulgaria registra il 16.2% mostrando una graduale discesa nella seconda parte dell'anno; Estonia (13.2%), Lettonia (14.2%) e Lituania (15.6%) presentano tassi elevati così come la Polonia (16.3%) e la Slovacchia (19.1%). Il tasso di disoccupazione migliora soltanto leggermente nelle previsioni 2002 rispetto ai risultati del 2000 nella Repubblica Ceca, in Ungheria, in Lettonia, in Lituania, in Romania e in Slovacchia. Peggioramenti interessano la Bulgaria, la Polonia e l'Estonia. In Polonia i guadagni in termini di produttività sono stati raggiunti più attraverso riduzioni della forza lavoro che con nuovi investimenti spingendo in alto la percentuale dei disoccupati. La crescita sostenuta dovrebbe, comunque, contribuire progressivamente a ridurre la disoccupazione.

Il bilancio pubblico indica nel 1999 saldi negativi in percentuale del PIL in tutti i paesi considerati, ad eccezione di un lievissimo avanzo per la Bulgaria. In particolare, nella Repubblica Ceca (-4.0%) le entrate tributarie sono stagnanti mentre non è stato possibile ristrutturare la spesa pubblica. Con l'approvazione del bilancio biennale in Ungheria è stata stabilita una riduzione del deficit pubblico che registra il saldo negativo in percentuale del PIL del -5.4%. Il Parlamento della Lettonia sta operando con il FMI per la predisposizione di un programma che va fino alla fine

del 2002. Una attenzione particolare alla stabilizzazione fiscale si ha in Polonia (-2.1%), mentre alquanto critica appare la situazione del saldo di bilancio (-5.7%) in Slovacchia. Il saldo del bilancio pubblico nelle previsioni economiche per il 2002, in confronto ai risultati del 1999, è in lieve miglioramento in Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Slovacchia e Slovenia. Peggiora la situazione in Polonia e Romania e specialmente nella Repubblica Ceca.

Il saldo della bilancia commerciale è negativo nel 2000 per tutti i paesi considerati con segni di deterioramento in Bulgaria; forte è lo squilibrio nella Repubblica Ceca (- 3.394 milioni di euro), in Polonia (-18.752) e in Ungheria (- 4.308). L'esame del saldo della bilancia commerciale, infine, nel raffronto tra il 2002 e il 2000 indica miglioramenti per la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lituania, la Polonia e la Slovenia. Peggiora leggermente il saldo dell'Ungheria, della Romania e della Slovacchia.

La Bulgaria cerca di seguire l'esempio di paesi dell'Est in migliore posizione economica con programmi di ristrutturazione di lungo periodo che cominciano ad avere effetti positivi; soltanto la Romania, dei dieci paesi che hanno chiesto di diventare membri UE, evidenzia progressi limitati, anche se attualmente il governo appare determinato a seguire il ritmo dei paesi vicini<sup>1</sup>.

Nel complesso, l'integrazione commerciale e finanziaria è elevata anche se il PIL pro capite dei paesi candidati nel 2000 è al 39% della media UE; il 65% delle esportazioni e il 62% delle importazioni dei 10 paesi dell'Est europeo, ai quali si aggiungono Malta e Cipro, si svolge con l'UE e due terzi dei flussi netti di capitali negli anni Novanta sono di provenienza UE.

<sup>1</sup> In questo contesto la situazione economica della Russia appare oscura in quanto questo paese non riesce neppure a mantenere le previsioni per una combinazione sfavorevole di shocks esterni, quali gli effetti sui prezzi del petrolio della crisi asiatica e tentativi di riforma senza successo. Il panico determinato dalla caduta dei mercati finanziari asiatici ha spinto gli investitori esteri a ritirare fondi dalla Russia per evitare perdite aggiuntive o per coprire quelle già subite. Questa realtà ha accresciuto il deficit di bilancio della Russia, richiedendo un aumento dei finanziamenti provenienti dall'estero e spingendo il debito pubblico a breve termine a livelli insostenibili.

L'Ucraina si trova di fronte a problemi simili a quelli russi, anche se il suo indebitamento nei confronti dell'estero è inferiore.

---

## 2. *I progressi nel processo di allargamento*

L'adesione piena a principi e regole dell'UE non è un processo semplice; i paesi candidati debbono adeguarsi ai criteri economici e politici di Copenhagen del 1993 e, in particolare, al funzionamento di una economia di mercato efficiente. Questi paesi dovranno recepire l'intero "acquis communautaire"<sup>2</sup>; periodi transitori di sospensione dell'applicazione di parte dell'acquis debbono essere eccezionali e giustificati, tenuto, tuttavia, conto che il processo di aggiustamento delle regole nazionali è lungo e complesso<sup>3</sup>.

Il vertice di Copenhagen ha previsto l'adesione dei membri dell'Europa centrale e orientale che hanno firmato accordi di associazione, anche se ha evidenziato il problema delle possibili difficoltà dell'UE ad assorbire nuovi membri nell'interesse sia dell'Unione che dei paesi che vogliono aderire (CONSIGLIO EUROPEO, 1993). In questo vertice, richiamando il metodo classico, si è affermato che l'adesione avrà luogo appena un paese associato sarà in grado di sostenere gli obblighi di membro, compresi quelli derivanti dagli obiettivi dell'Unione (UEM), economica e monetaria. L'adesione richiede, quale preconditione, che il paese candidato abbia raggiunto, sulla base di criteri politici, la stabilità delle istituzioni garantendo la democrazia, la legalità, i diritti dell'uomo e il rispetto e la tutela delle minoranze; criteri economici riguardano il funzionamento delle regole e la creazione delle istituzioni dell'economia di mercato e l'idoneità a sostenere la concorrenza all'interno e all'esterno dell'UE; inoltre, questi paesi debbono avere la possibilità di adottare l'insieme dell'ordinamento UE attraverso una struttura amministrativa e del sistema legale che ne consenta l'applicazione completa e corretta.

<sup>2</sup> L'acquis rappresenta un complesso di diritti e doveri che riguarda i paesi appartenenti all'UE. Il metodo "classico" obbliga i nuovi membri UE ad adottare completamente la normativa europea vigente.

<sup>3</sup> Successivamente ad Essen nel 1994 il Consiglio europeo ha adottato la strategia di preadesione e, nell'Agenda 2000, la Commissione europea ha selezionato un piccolo gruppo di paesi con i quali avviare i negoziati sui trattati di adesione.

I paesi candidati all'ingresso nell'UE debbono, quindi, essere assoggettati ad una serie di verifiche e di controlli ratificando i trattati relativi alle politiche comuni. In particolare, debbono essere rispettati 31 capitoli specifici che riguardano la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Altri temi sono quelli del diritto societario, della concorrenza, dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, delle statistiche, della politica sociale, dell'energia, dell'industria, delle PMI, della scienza e della ricerca, dell'istruzione e della formazione, delle telecomunicazioni, della cultura e dei mezzi audiovisivi, delle politiche regionali, dell'ambiente, della tutela dei consumatori e della salute, della giustizia e degli affari interni, dell'unione doganale, delle relazioni esterne, del programma PESC, del controllo finanziario, delle norme tributarie e del bilancio pubblico. Per ogni capitolo la Commissione predispose un rapporto nel quale verifica lo stato di attuazione dell'acquis.

Nel processo di allargamento alcuni paesi presentano grandi progressi, mentre altri avanzano lentamente. In particolare:

- L'Ungheria ha chiuso recentemente il capitolo sul diritto delle società, la libera circolazione dei beni e dei capitali, la libera prestazione dei servizi. I capitoli chiusi sono 22.
- La Polonia ha completato i negoziati sulla libera circolazione dei beni e l'unione doganale con 18 capitoli chiusi.
- La Repubblica Ceca ha chiuso i capitoli della libera circolazione dei servizi e del diritto delle società, proseguendo i negoziati sull'energia. I capitoli chiusi sono 21.
- La Slovenia ha concluso i negoziati su ambiente, libera circolazione dei capitali, energia, libera circolazione dei beni, chiudendo 21 capitoli.

Il bilancio dei progressi realizzati nei negoziati per l'adesione è, nel complesso, positivo. Per quanto riguarda i criteri economici, secondo la Commissione, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia sono economie di mercato vitali e a breve termine potranno far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze di mercato nell'UE. La Bulgaria è una economia di mercato vitale e potrà rispettare i criteri economici a medio termine; la

---

Romania, pur avendo fatto grandi progressi, non rispetta i criteri economici.

Nel corso del 2000 (vertice di Helsinki) è stata introdotta una nuova strategia: il principio della differenziazione, secondo il quale ogni paese avanza autonomamente nel processo di adesione non essendo vincolato dal comportamento degli altri ha stabilito un processo di adesione su misura per ogni paese che non sarà costretto ad aspettare gli altri per la prosecuzione dei negoziati. Secondo il principio del "catching up", o del recupero, alcuni paesi che erano indietro nel processo di adesione, hanno quasi raggiunto i paesi candidati del primo gruppo che avevano iniziato i negoziati due anni prima.

In alcuni settori, quali quello agricolo, l'integrazione tra le economie UE e dei paesi dell'Est è ancora lontana; esistono importanti riserve sulla possibilità di riconoscere ai candidati l'accesso immediato agli aiuti agricoli diretti. Il 30 gennaio 2002 la Commissione ha adottato e inviato al Consiglio le proposte per l'applicazione della politica agricola comune, PAC, ai paesi candidati all'allargamento a partire dal 2004. I pagamenti diretti agli agricoltori saranno allineati ai livelli attuali dei 15 gradualmente in dieci anni; immediatamente saranno applicati i meccanismi di sostegno dei prezzi. In realtà, potrebbe essere questa l'occasione per riconsiderare l'intera politica agricola europea.

Le questioni ancora aperte sono numerose e complesse e riguardano, in particolare, la mobilità delle persone e la libera circolazione dei lavoratori, la riforma dei fondi regionali e di coesione, la disciplina degli aiuti di stato, l'introduzione di normative ambientali, la costruzione di un apparato di dipendenti pubblici e di un sistema amministrativo efficiente, la fissazione di regole sul controllo delle finanze pubbliche e di un adeguato sistema giudiziario. La Commissione ha avviato un piano d'azione per il potenziamento della efficienza amministrativa e giudiziaria dei paesi candidati all'adesione. Il principale problema resta infatti quello della creazione di strutture amministrative adeguate per attuare l'acquis.

Entro la fine del 2002 dovrebbero essere prese decisioni basate su posizioni comuni nei negoziati dell'UE con i paesi candi-

dati e per la valutazione definitiva della situazione degli EEC. La Commissione ha sottolineato l'esigenza di rispettare il principio di differenziazione, dell'acquis communautaire e dell'agenda di Berlino (marzo 1999) che ha stabilito il quadro finanziario dell'allargamento, prevedendo risorse per il periodo 2000- 2006.

L'ampliamento avrà un impatto rilevante sulla moneta unica in quanto i nuovi paesi membri saranno, a termine, tenuti ad aderire alla zona euro. Non potranno disporre della clausola di non adesione all'euro, *opting out*, della quale beneficia la Gran Bretagna. La moneta unica è parte dell'acquis communautaire e i paesi dell'Est europeo ne dovranno tenere conto, quando saranno pronti. Anche se un primo gruppo di paesi aderirà nel 2004 in tempo per partecipare alle elezioni europee, l'ampliamento della zona euro esigerà un periodo più lungo e sarà necessaria una fase transitoria, che alcuni individuano in due anni, al fine di collegare i margini di fluttuazione delle monete dei paesi UE non membri con l'euro. Il 2006 sembra alla Banca centrale europea (BCE) e agli attuali paesi membri una data troppo vicina per il passaggio da un Sistema monetario europeo bis (SME 2) di transizione all'inserimento diretto nella zona euro; da un punto di vista economico potrebbe non essere utile agli EEC partecipare allo SME2 fin dal momento in cui entrano nell'UE, mentre potrebbe essere preferibile restare nel sistema transitorio per un periodo superiore ai due anni ipotizzati.

Bisognerà valutare il rispetto dei criteri di Maastricht da parte dei paesi dell'Est europeo, criteri che si potrebbero rivelare troppo vincolanti per paesi impegnati in un processo di convergenza reale con l'UE e di sviluppo, in una situazione nella quale il prodotto interno lordo dei paesi dell'Europa dell'Est è sensibilmente inferiore a quello dei quindici attuali membri UE.

### *3. L'integrazione finanziaria e i paesi dell'Est europeo*

L'integrazione dei paesi dell'Est europeo nell'economia globale presenta alcuni rischi. I flussi di capitale possono essere in-

---

certi e volatili; repentine variazioni nei comportamenti degli investitori, quali reazioni a percezioni di rischio e prospettive negative di profitto possono far scattare fughe di capitali in relazione all'andamento dell'economia e alle politiche economiche adottate. In un mondo globale dei flussi di capitale le crisi provocano infatti aggiustamenti repentini delle aspettative degli investitori.

I paesi dell'Est europeo hanno subito danni ridotti rispetto agli altri paesi nel corso delle crisi<sup>4</sup> dei mercati emergenti del 1997-98; tuttavia, nel corso della crisi russa persino paesi con scambi commerciali limitati con la Russia ne hanno subito gli effetti in quanto gli investitori internazionali liquidavano alcune posizioni dell'Est europeo per coprire le proprie perdite altrove. Maggiori sono stati, ovviamente, gli effetti negativi per i paesi con legami commerciali forti con la Russia e, in particolare, quando il proprio sistema bancario aveva sottoscritto ampiamente strumenti di debito russi. Il rischio-paese è aumentato, i tassi di cambio hanno subito pressioni e il sistema bancario, assoggettato a gravi tensioni, rifletteva la vulnerabilità di questi paesi agli shocks esterni.

La ristrutturazione del sistema bancario ha rappresentato un impegno rilevante per le economie in transizione e il processo non può essere considerato concluso per un certo numero di paesi. Molti di questi paesi sono stati coinvolti nelle crisi bancarie degli anni Novanta quale risultato sia delle difficoltà del sistema industriale che della carenza di norme e di controlli sulle società e sul sistema economico-finanziario in generale; aspetti specifici di crisi erano quelli della "corporate governance" e della disciplina del sistema dei pagamenti.

Gli sforzi per difendersi da questi fattori di crisi si sono concentrati su tre elementi: l'aumento della trasparenza e della re-

<sup>4</sup> Individuare le crisi finanziarie nel momento iniziale richiede statistiche accurate e tempestive. A questo fine il FMI ha introdotto nel 1996 l'SDDS (Special Data Dissemination Standard) che delinea su base mondiale le metodologie più appropriate per la predisposizione e diffusione di dati economici. La Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovacchia sono tra i 50 paesi che hanno sottoscritto l'SDDS. Nel 1998 il FMI ha iniziato a sviluppare codici di "good practice" nelle politiche fiscali, monetarie e finanziarie da utilizzare quali "benchmarks".



sponsabilizzazione, l'adozione di standards internazionali accettati e il rafforzamento dei sistemi finanziari interni (Nord, 2000). Le crisi finanziarie degli anni Novanta hanno fatto emergere l'importanza del ruolo dell'informazione nel mantenimento della stabilità; la trasparenza nella politica monetaria e fiscale e nell'offerta di accurati dati economici può ridurre, infatti, l'incertezza e accrescere l'efficienza dei mercati nel calcolare i rischi.

Intanto, alla fine di gennaio 2002, la Commissione europea ha presentato le proprie proposte sul finanziamento dell'allargamento a 10 nuovi paesi a partire dal 2004. Le proposte richiedono l'approvazione da parte dei 15 paesi membri, approvazione che dipende, in gran parte, dalla revisione della politica agricola. La proposta sul finanziamento dell'allargamento richiede fondi per 40.16 miliardi di euro per il periodo 2004-06 e comprende 25 miliardi di euro per i fondi strutturali e 10 miliardi di euro per l'agricoltura; è previsto un contributo di circa 5.5 miliardi di euro da parte dei nuovi paesi. Gli agricoltori dei nuovi paesi aderenti dovrebbero attendere 10 anni prima di ricevere un aiuto diretto completo, ma potrebbero usufruire delle misure di appoggio al mercato e dei fondi per lo sviluppo rurale. L'aiuto regionale raggiungerebbe il livello pro capite più basso per il più povero dei paesi membri attuali e sarebbe concentrato nei programmi per infrastrutture e ambiente. Sono previsti finanziamenti anche per la riforma dell'amministrazione pubblica e la sicurezza nucleare.

La Banca mondiale e il FMI stanno offrendo aiuto ai paesi candidati all'adesione affinché raggiungano gli standards richiesti per l'ammissione; il FMI, in particolare appoggia i programmi di Bulgaria, Estonia, Lettonia e Romania.

Importante è il ruolo crescente degli standards internazionali nella valutazione dei comportamenti del settore pubblico e privato nell'area economica e finanziaria (Box 1). L'aderenza alle norme internazionali riconosciute agevola certamente i paesi dell'Est europeo nell'ottenimento di fondi sui mercati internazionali dei capitali poichè rafforza la fiducia degli investitori esteri nella politica economica di questi paesi.

Box 1 - *La nuova struttura finanziaria*

Garanzia della trasparenza fiscale  
Garanzia della trasparenza monetaria e delle misure di politica finanziaria  
Vigilanza bancaria  
Regolamentazione dei mercati finanziari  
Regolamentazione dei mercati assicurativi  
Efficienza nel sistema dei pagamenti  
Introduzione del sistema dell'assicurazione depositi  
Armonizzazione della contabilità societaria  
Armonizzazione dei metodi di controllo finanziario  
Individuazione dei regimi di insolvenza societaria  
Individuazione di sistemi di "corporate governance"

Dopo questa prima fase è importante che i paesi dell'Est armonizzino ulteriormente le norme internazionali sulla tassazione delle società, gli standard contabili, le regole sulla protezione della salute, della sicurezza e dell'ambiente; introducano le norme sul lavoro in linea con le dichiarazioni del 1998 dell'ILO (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work); i principi sulla "corporate governance" e le "Guidelines on Multinationals Enterprises" dell'OCSE.

Nella fissazione degli standards finanziari sono importanti i principi fondamentali del Comitato di Basilea per un'efficace vigilanza bancaria. Il FMI sta lavorando con la Banca mondiale e la Commissione sulle norme del commercio internazionale (UNCITRAL) sul miglioramento dei principi internazionali dell'insolvenza societaria. Standards internazionali importanti riguardano le regole contabili e quelle relative ai controlli<sup>5</sup>, anche perchè è favorita, di conseguenza, la possibilità di accedere ai prestiti del mercato internazionale dei capitali in relazione all'accresciuta fiducia nella politica economica di questi paesi.

<sup>5</sup> Oltre a creare e diffondere standards internazionalmente accettati, è indispensabile controllarne l'applicazione. Il FMI e la Banca mondiale stanno predisponendo una serie di studi sperimentali: "Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)" che contengono informazioni sugli standards adottati nei vari paesi nei diversi settori e sul calcolo del livello di osservanza degli standards internazionali stessi.

I programmi di privatizzazione hanno trasferito la proprietà delle imprese al settore privato con l'effetto di rendere indispensabile l'introduzione di imposte sui profitti societari<sup>6</sup>. In generale, le aliquote dell'imposta sulle società sono a livelli inferiori a quelle vigenti nei paesi UE ipotizzando persino la presenza di paradisi fiscali. Attualmente la struttura tributaria degli EEC è simile, tranne qualche eccezione, a quella dei paesi UE e la stessa riforma del sistema tributario ha spesso largamente anticipato la possibilità di adesione (GROENENDIJK, 1999). Gradualmente, i sistemi diventano più complessi con l'introduzione di esenzioni e deduzioni d'imposta che erodono la base impositiva.

Il processo di privatizzazione procede tra difficoltà e ritardi in Bulgaria e in Lettonia per quanto riguarda le grandi imprese, mentre significativi sono stati i progressi nel campo delle piccole imprese. Progressi sensibili sono stati ottenuti da Estonia e Ungheria in gran parte attraverso la vendita ad investitori esteri; la privatizzazione ha contribuito all'introduzione di idonee pratiche bancarie. In alcuni paesi esistono vincoli e una certa resistenza a privatizzare settori strategici compresi i servizi di pubblica utilità e grandi imprese dalle quali sono attesi ampi profitti (Trupiano, 1993). Le privatizzazioni interessano, in particolare, il settore bancario in Lituania, in Romania, in Slovacchia. In Polonia il settore bancario è stato quasi completamente privatizzato, così come molte grandi industrie; anche se la privatizzazione ha incontrato alcuni ostacoli quali le difficoltà a vendere grandi acciaierie, nel complesso il risultato è positivo. Sono state introdotte regole trasparenti che trattano in modo uguale le imprese nazionali ed estere, nonostante alle imprese estere non sia consentito l'acquisto di terreni senza una specifica autorizzazione. Altri limiti alla privatizzazione riguardano, ad esempio, la difesa, le miniere, la pesca, le telecomunicazioni, settori nei quali sono state introdotte alcune restrizioni all'ingresso di capitale straniero.

<sup>6</sup> Nel sistema socialista precedente la maggiore fonte di gettito per il bilancio pubblico degli EEC era rappresentata dai trasferimenti di reddito dalle imprese pubbliche al bilancio (TRUPIANO, 1992a; TRUPIANO, 1993).

---

#### 4. *La politica degli incentivi tributari agli investimenti diretti esteri*

Le iniziative a favore delle imprese private, in particolare straniere, affinché investano negli EEC comprendono lo strumento degli incentivi fiscali nell'ambito di una tassazione non discriminatoria, insieme ad altre condizioni indispensabili: idonea protezione dei diritti di proprietà; concorrenza basata sul mercato; "corporate governance" funzionante; sistema bancario e mercati dei capitali efficienti; introduzione di norme "europee" di diritto commerciale, sulla privatizzazione e sulla contabilità d'impresa; gestione dell'amministrazione pubblica trasparente che applichi le regole in maniera efficace.

Un fatto positivo, quale il successo nella politica di attrazione degli investimenti esteri diretti, può rappresentare tuttavia un rischio per i paesi dell'Est europeo se accompagnato da un veloce e sensibile incremento del credito interno. Un'altra dimensione di rischio è rappresentata dall'indebitamento internazionale delle società e istituzioni finanziarie in assenza di un efficiente sistema di controllo sul sistema bancario interno e sulle esposizioni verso l'estero; la stabilità finanziaria può essere compromessa dall'attività di settori in crescita quali le assicurazioni e i fondi pensione.

Le riforme strutturali, indispensabili per lo sviluppo degli investimenti, sono state adottate attraverso processi che mostrano diverse velocità nei vari paesi presentando, tuttavia, ritardi ed ostacoli generalizzati. Le profonde riforme economiche in questi paesi hanno contribuito ad attrarre investitori esteri incentivati anche dai buoni andamenti economici e dalla crescente integrazione con i mercati occidentali.

Nell'autunno del 1999 l'OCSE ha delineato nella politica degli investimenti esteri un approccio in tre tappe:

1. Analisi delle attuali condizioni per gli investimenti nei diversi EEC;
2. Predisposizione di politiche economiche differenziate per paese;
3. Controllo dell'attuazione, per fasi, delle diverse politiche al fine di migliorare l'attuale situazione degli investimenti privati negli EEC con il supporto non solo delle autorità nazionali, ma anche degli organismi internazionali.

La durata di queste fasi varia da paese a paese in relazione ai diversi stadi di sviluppo economico, l'esigenza di assistenza tecnica, la capacità di decisione e di attuazione delle politiche favorevoli agli investimenti provenienti dall'estero.

I paesi dell'Est europeo, come evidenziato in precedenza, presentano situazioni così differenziate da rendere indispensabile un approccio diverso tra paesi e persino tra zone economiche all'interno dei paesi stessi.

In sintesi, lo sviluppo del settore privato esige un contesto regolamentare stabile, trasparente e non discriminatorio in un ambiente macroeconomico con bassa inflazione e cambi esteri stabili affinché gli investitori privati assumano i rischi derivanti dagli investimenti. I paesi che hanno registrato recentemente periodi di instabilità macroeconomica, come la Bulgaria e la Romania, hanno mostrato infatti bassi livelli di investimento.

I sistemi di imposta sul reddito delle società nei paesi dell'Est europeo all'inizio degli anni Novanta erano molto favorevoli agli investimenti diretti esteri (IDE) in confronto ai regimi vigenti in altri paesi che tendevano anch'essi ad attrarre investimenti dall'estero provenienti, in particolare, dagli Stati Uniti e dalla Germania.

Specifica attenzione era riservata agli effetti delle esenzioni d'imposta che rappresentavano agevolazioni tributarie temporanee agli investitori esteri. Le esenzioni tributarie avvantaggiavano le società se i tassi d'interesse erano bassi e le società stesse finanziavano ampiamente l'investimento attraverso l'emissione di titoli. Se, al contrario, l'inflazione era alta, gli investimenti erano finanziati in parte ricorrendo a prestiti interni e gli oneri per interessi nominali erano interamente deducibili a fini fiscali, si dimostrava che le esenzioni d'imposta diventavano inefficaci (Mintz, Tsiopoulos, 1992).

L'onere tributario effettivo della Cecoslovacchia era leggermente più elevato rispetto a quello di altri paesi dell'Est europeo, ma in gran parte di questi paesi<sup>7</sup> la tassazione si poneva ad un livello alquanto basso così da favorire l'afflusso degli investimenti esteri. Attualmente non si ha alcuna restrizione all'ammontare di

<sup>7</sup> Regimi particolarmente favorevoli erano quelli adottati da Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Romania.

---

investimenti esteri. Dal 1 gennaio 1996 è stata introdotta una riforma tributaria basata sui principi vigenti nei paesi dell'UE. Attualmente l'aliquota è al 35%; si è ridotta progressivamente dal 45% nel 1992 al 42% nel 1994, al 41% nel 1995, al 39% nel 1996 e 1997. I progetti di riforma prevedono una ulteriore riduzione delle imposte dirette a carico delle imprese con lo slittamento dell'onere tributario sull'imposizione indiretta.

In Ungheria l'aliquota dell'imposta sui profitti netti delle società è stata ridotta al 18% con effetto dal 1995; non c'è dubbio che l'economia ungherese sia stata stimolata da questa riduzione dell'aliquota. Base imponibile sono i profitti in una versione ampia che comprende i profitti delle società di qualsiasi natura; non c'è distinzione tra capital gains e profitti ordinari. Esiste anche una imposta sugli affari a livello locale ad aliquota 2% applicata in molte città; è calcolata sui profitti lordi e le società estere sono esenti dal pagamento di questa imposta. I dividendi pagati agli azionisti sono assoggettati ad un prelievo alla fonte del 20%, anche se tale onere si riduce per effetto dei trattati sulla doppia tassazione. Un altro prelievo alla fonte del 18% colpisce, ad esempio, interessi, royalties, ecc. a favore delle società estere.

In Estonia è stata abolita nel 1998 l'imposta sulle società per i profitti reinvestiti all'interno. Le restrizioni agli investimenti esteri sono scarse; sono consentite in tutti i settori industriali. Sono richieste autorizzazioni per gli investimenti nei trasporti, nell'energia e in alcune "utilities".

Il livello effettivo dell'imposta sulle società in Polonia dipende da un gran numero di fattori; il più importante è rappresentato dall'aliquota d'imposta, le spese "normali" legate all'attività produttiva sono trattate quali costi deducibili ed esiste un regime speciale per il trattamento delle perdite. L'aliquota ancora alquanto elevata, in confronto a quelle vigenti nei paesi confinanti, si combina con la non deducibilità di varie spese legate all'attività dell'impresa e il regime piuttosto restrittivo del trattamento delle perdite. Certamente la tassazione delle società in Polonia è elevata e ha incentivato gli investitori a rivolgersi verso altri paesi dell'Europa dell'Est. Poiché il regime di sussidi agli investimenti è considerato troppo vincolante, non tutti gli investitori chiedono di usufruire

di questa normativa. L'introduzione di regole stringenti sulla capitalizzazione, che ha ridotto la possibilità di indebitamento rispetto al finanziamento attraverso l'emissione di titoli, ha potenzialmente limitato i metodi di finanziamento disponibili per le filiali polacche delle imprese estere; questo tipo di restrizioni viene applicato, tuttavia, anche in altri sistemi fiscali.

In sintesi, il sistema tributario polacco appare alle imprese nazionali e straniere complesso e oneroso; questa situazione determina costi aggiuntivi per le attività produttive scoraggiando talvolta gli investimenti esteri in questo paese. Dal 2000 l'aliquota dell'imposta sulle società è stata ridotta dal 34% al 28%; entro il 2002 dovrebbe ulteriormente diminuire al 22% proprio per incentivare gli investimenti esteri attraverso la riduzione della tassazione. Accanto all'abbassamento dell'aliquota, compresa la tassazione alla fonte dei profitti distribuiti alle imprese straniere, si prevede una ristrutturazione e ampliamento delle attuali agevolazioni alla produzione. Nell'ambito delle spese deducibili sarà innalzata al 5% delle entrate la deducibilità delle spese di rappresentanza e pubblicità. Si prevede di rivedere il sistema di trasferimento in avanti delle perdite portando il periodo a 5 anni con la possibilità di utilizzare fino al 50% dell'agevolazione in un anno particolare; sarebbero, così incentivati i progetti di investimento a lungo termine. Le riforme del sistema tributario e, in particolare, la riduzione e semplificazione degli oneri tributari sulle società dovrebbero favorire la crescita degli investimenti esteri in Polonia con effetti positivi sullo sviluppo economico e l'occupazione.

Proprio la prospettiva dell'ingresso nell'UE ha portato ad una ridefinizione sull'utilizzo dei sussidi pubblici e agevolazioni fiscali, o aiuti di stato, fonte spesso di contrasti nei rapporti economici internazionali in quanto un livello elevato di utilizzo degli aiuti nell'attrarre investimenti diretti si scontra con le norme restrittive UE e con gli stessi accordi nell'ambito della World Trade Organization (WTO).

Nel Box 2 sono esposti in sintesi i principali incentivi agli investimenti in alcuni paesi dell'Est europeo.

*Box 2: Principali forme di incentivi finanziari nell'Europa dell'Est*

**Repubblica Ceca:** Fino al 50% di incentivi al capitale con incentivi locali attuati attraverso una imposizione favorevole, in particolare all'interno di speciali aree geografiche. L'aliquota dell'imposta sulle società è del 35%.

**Ungheria:** Fino al 50% di incentivi al capitale con incentivi locali attuati attraverso incentivi collegati al costo del lavoro; l'aliquota standard dell'imposta sulle società è del 18%.

**Polonia:** Non esiste un sistema di incentivi generalizzati, ma facilitazioni per alcuni progetti giudicati più interessanti che si concretizzano in incentivi fiscali e trattamenti più favorevoli in alcune aree geografiche speciali. L'aliquota dell'imposta sulle società è del 28%.

**Lituania:** Aree geografiche speciali usufruiscono di agevolazioni tributarie agli investimenti; l'aliquota dell'imposta sulle società è del 24%.

**Slovacchia:** È stata introdotta una combinazione di incentivi alle infrastrutture, all'occupazione e alla formazione professionale.

**Slovenia:** Fino al 40% di incentivi al capitale attuati in speciali aree geografiche con agevolazioni tributarie agli investimenti; l'aliquota dell'imposta sulle società è del 25%.

Se i governi dell'Europa dell'Est all'inizio degli anni Novanta gareggiavano per accaparrarsi investimenti dalle imprese straniere, attualmente la situazione si è modificata in quanto gli incentivi agli investimenti rappresentano un tema rilevante nelle negoziazioni con l'UE e la Commissione europea ritiene che la pratica rappresenti una distorsione nella competizione. Ci si domanda, quindi, se i paesi dell'Est debbano attuare riduzioni d'imposta o introdurre altri sistemi per attrarre investimenti esteri, oppure se ciò non sia opportuno.

Gli incentivi tributari si stanno riducendo nei paesi che hanno avuto maggiore successo nell'attrarre investimenti esteri. Il governo ungherese vorrebbe eliminare gli incentivi alle multinazionali e la Polonia sta per restringere le sue aree economiche speciali. La Repubblica Ceca offre scarse riduzioni d'imposta o sussidi in quanto il governo ritiene che il paese possieda vantaggi nell'attrarre investimenti quali una posizione geografica centrale, una base industriale forte e manodopera addestrata; recentemente ha in-



trodotto, tuttavia, misure incentivanti, dopo che gli investitori si sono rivolti ai paesi vicini che presentavano gli stessi vantaggi, ma incentivi significativi che si aggiungevano ai vantaggi stessi. La Polonia è il paese che attrae l'ammontare più elevato di investimenti esteri (Tabella 2) con 8.500 milioni di dollari nel 1999. L'attuale situazione, per quanto riguarda l'afflusso di fondi esteri, dovrebbe, tuttavia, migliorare ulteriormente specialmente nella Repubblica Ceca e in Ungheria.

Tab. 2 - *Investimenti esteri diretti nell'Europa dell'Est*

Paese	1998 Totale in milioni di dollari	1998 Pro capite in milioni di dollari	1990- 98 Milioni di dollari	1999 Milioni di dollari
Bulgaria	364	160	1.323	250
Rep. Ceca	2.485	1.065	10.954	2.300
Estonia	559	1.126	1.636	100
Ungheria	1.935	1.707	17.261	1.500
Lettonia	275	672	1.646	140
Lituania	926	433	1.602	253
Polonia	8.000	665	25.713	8.500
Romania	2.063	200	4.512	1.200
Slovacchia	165	301	1.615	800
Slovenia	384	634	1.268	139

Fonte: *Statistiche nazionali*

Nel complesso, nei paesi che offrono maggiore stabilità e un contesto migliore per gli investimenti, gli incentivi fiscali giocano un ruolo meno rilevante e questi paesi sono pronti a ridurli nell'interesse di un più rapido ingresso nell'UE. Ciò non significa, tuttavia, che essere membri dell'Unione significhi la fine degli incentivi; gli aiuti di stato, in alcune circostanze, possono essere concessi all'UE, ad esempio, in aiuto temporaneo alle industrie in crisi; sono consentiti anche gli aiuti regionali, ma queste agevolazioni non possono essere utilizzate semplicemente per attrarre investimenti.

---

L'attrattiva ad introdurre incentivi è chiaramente più forte per i paesi più poveri con maggiori esigenze. L'opposizione del FMI e i gravi vincoli di bilancio hanno frenato il desiderio di introdurre incentivi in Romania anche se un certo numero di investimenti si baserà su riduzioni di imposte. Il governo ha favorito incentivi agli investimenti nel 1998, ma successivamente ha deciso di eliminarli per tutti gli investitori, escluso il maggiore proprietario estero della locale impresa costruttrice di automobili. Produttori stranieri condizionano futuri progetti di investimento in Romania al fatto che il governo reintroduca gli incentivi e non li limiti ad alcuni settori o, persino, a singole imprese straniere. La Romania resta, comunque, una delle meno attraenti localizzazioni nella regione e avrebbe bisogno di incentivi per attrarre gli investimenti che, negli ultimi dieci anni, sono ammontati a poco più di 4 miliardi di dollari. L'obiettivo di accrescere gli investimenti può essere raggiunto, tuttavia, riducendo i principali ostacoli all'investimento stesso, compresa l'incertezza delle regole, la corruzione e rivedendo le norme sulle società.

L'ingresso nell'UE dovrebbe accrescere la convenienza verso la localizzazione degli investimenti nei paesi dell'Est, mentre gli svantaggi, quali la bassa produttività, ostacoli amministrativi, scarse infrastrutture, dovrebbero diminuire man mano che i paesi dell'Est europeo si muoveranno verso gli standards UE. L'eliminazione delle esenzioni d'imposta e di altre agevolazioni può scoraggiare le imprese a localizzarsi in queste regioni; gli incentivi utilizzati nell'attrarre investimenti diretti esteri, sono stati sicuramente decisivi nello spingere gli investitori a scegliere un paese dell'Est europeo rispetto ad un altro.

Non è detto, comunque, che i timori dei paesi occidentali su una possibile migrazione di attività verso l'Est siano legittimi. Inoltre, i vantaggi in termini di costi nell'Europa dell'Est si ridurranno dopo il loro ingresso nell'UE. La stessa preoccupazione che milioni di residenti dell'Est si spostino verso Ovest in cerca di lavoro, potrà non essere un problema quando nei paesi di residenza aumenteranno le occasioni di lavoro.

## 5. Conclusioni

L'allargamento ad Est dell'UE rappresenta una opportunità in quanto si tratta di una integrazione tra un'area avanzata ed una più arretrata con elevato potenziale di sviluppo che porterà effetti economici e politici positivi sia agli attuali che ai futuri membri dell'Unione. Questo allargamento produrrà una crescita considerevole degli scambi in un mercato interno molto più ampio; oltre a facilitare gli scambi, l'allargamento dovrebbe creare occupazione, sviluppo e un migliore livello di vita e la stabilizzazione di aree ad Est dell'Unione con l'aumento della produttività e competitività nei paesi candidati. Il meccanismo positivo combina importazioni in eccesso rispetto alle esportazioni dell'area arretrata, mentre il deficit di bilancia dei pagamenti è coperto da entrate nette di capitali provenienti dall'area avanzata.

I paesi UE realizzano avanzi commerciali ed effettuano investimenti diretti e finanziari nei paesi dell'Est, oltre a trasferire tecnologie e conoscenze gestionali. La liberalizzazione del commercio estero e, in particolare, la mobilitazione di significativi investimenti dall'estero possono agevolare lo sviluppo economico e la crescita dell'occupazione. Bisogna precisare, comunque, che il processo di apertura nei confronti dei paesi dell'Europa centrale e orientale è in atto da un decennio, i primi accordi di associazione, gli Europe Agreements, risalgono al 1992.

La condizione indispensabile ad una integrazione commerciale e produttiva tra le due aree è rappresentata dalla continua crescita nei paesi dell'Est del reddito nazionale a tassi alquanto elevati, nonostante un contesto internazionale meno favorevole. I giudizi sulla congiuntura economica dei paesi candidati non sono sempre positivi; un fabbisogno elevato di investimenti in presenza di basso tasso di risparmio porterà ad ulteriori deficit di bilancia dei pagamenti di parte corrente. Molto oneroso sarà, ad esempio, l'adeguamento agli standard ambientali dell'UE; si produrranno deficit di bilancio e commerciali molto elevati in quanto la tecnologia dovrà essere acquistata in occidente, mentre gradualmente si riducono le entrate provenienti da privatizzazione. I paesi candidati potrebbero entrare nella zona euro al più tardi nel 2006,

---

anche se i banchieri occidentali auspicano un periodo di convergenza superiore ai due anni previsti dallo SME2. Resta, fino ad oggi, il rispetto del massimale del bilancio dell'1,27% del PIL dell'Unione; questa percentuale è considerata insufficiente anche se i documenti della Commissione sul quadro finanziario 2004-2006 dell'ampliamento e sulla politica di coesione mantengono questo limite.

Esistono, nel complesso, lacune strutturali in termini di istituzioni economiche e di gestione amministrativa; timori sono presenti anche per le eccessive variazioni dei tassi di cambio e di interesse con pressioni inflazionistiche talvolta elevate e improvvise. I mercati dei capitali dei paesi candidati, in particolare, sembrano alla Commissione UE e alla BCE ancora troppo sottosviluppati per offrire un adeguato sostegno alla crescita economica. I giudizi contrastanti sull'evoluzione economica e sui progressi nel processo di allargamento alimentano il dibattito sui tempi dell'ampliamento stesso, in particolare per il rispetto del parametro che richiede un'economia di mercato funzionante e la capacità di fronteggiare le pressioni del mercato interno UE.

Per aiutare nel modo migliore i paesi candidati ad integrarsi nell'UE, gli investimenti esteri sono importanti, ma non sufficienti in quanto dovrebbero essere meglio calibrati sull'investimento indiretto privato interno che possono generare. In questo contesto, bisognerebbe indirizzare meglio le attività della Banca europea per gli investimenti (BEI) in collegamento con i capitali del settore privato proprio per accrescere il ruolo delle attività stesse. In conclusione, i paesi candidati debbono proseguire nelle riforme specialmente nel settore amministrativo, oltre che in quello delle strutture economiche; è necessario, inoltre, porre tra le priorità il consolidamento e rafforzamento del settore finanziario, attraverso il miglioramento dell'attività di vigilanza e controllo.

## BIBLIOGRAFIA

- BUITER, W.H., *Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies under Fund-Supported Programs*, Working Paper No. 97/31, IMF, 1997.
- EBRD, *Promoting Private Sector Led Growth and Integration in South Eastern Europe, An EBRD Perspective*, September 1999 and Subsequent Implementation Papers.
- GROENENDIJK, N., "Tax Co-ordination and the Enlargement of the European Union", *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, Institute of Macroeconomic Analysis and Development (IMAD), Vol. 3, 1999.
- HELINSKA-HUGHES, E. and HUGHES, M., "The Emergence of FDI Competition Policy in Central and Eastern Europe", in P. Raines and Brown R. (eds.), *Policy Competition and Foreign Direct Investment and Europe*, Avebury: Ashgate, Aldershot, 1999.
- HELINSKA-HUGHES, E. and HUGHES, M., "FDI Attraction Policy Competition in Central and Eastern Europe", *Conference Proceedings of 25<sup>th</sup> Annual Conference, Academy of International Business*, City University Business School, London, April 1999.
- MINTZ, J.M. and TSIPOULOS, T., *Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe*, FIAS Occasional Paper 4, 1992.
- NEWBERY, D.M.G. (ed.), *Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe*, CEPR, London, 1995.
- NORD, R., "Central and Eastern Europe and the New Financial Architecture", *Finance and Development*, A Quarterly Magazine of the IMF, Vol. 37, No. 3, September 2000.
- PECHOTA, V. (ed.), *Foreign Investment in Central and Eastern Europe*, Kluwer Academic Publishers, 1995.
- TANZI, V. (ed.), *Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition*, Working Paper No. 93/22, IMF, Washington D.C., 1992.
- TANZI, V. and TSIBOURIS, G., *Fiscal Reforms over Ten Years of Transition*, Working Paper No. 00/113, IMF, 2000.
- TRUPIANO, G., "Prelievi sui profitti e recenti riforme dell'imposizione diretta sulle imprese nei paesi dell'Est europeo", in Chiosi A. (a cura) *L'economia nel periodo di transizione dal socialismo di tipo sovietico all'economia di mercato*, Atti della XXX Riunione scientifica annuale della Società degli economisti, Bologna, Il Mulino, 1992. Anche in Quaderno n. 2, Istituto di Economia e finanza, Università La Sapienza di Roma, 1991.
- Trupiano, G., *I diritti di proprietà nei paesi dell'Est europeo in transizione*, Quaderno n. 6, Istituto di Economia e finanza, Università La Sapienza di Roma, 1992.
- TRUPIANO, G., "Privatization in Eastern Europe", *Atlantic Economic Journal*, Vol. 21, n. 3, 1993.
- TRUPIANO, G., "Enlargement of the European Union and its Impact on EU Budget and Procedures", *The European Union Review*, No. 3, 1999.

- 
- TRUPIANO, G., "Enlarging the European Union and Co-ordinating Corporate Taxes", *Journal of Public Finance and Public Choice*, No. 2-3, 1999.
- UNCTAD, *World Investment Report 1998, Trends and Determinants*, United Nations, 1998.
- VEGHELYI, M. "An Overview of Trends in Tax Reforms in Selected Central European Countries", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 51, 1997.

MAFALDA MARENCO  
Università degli Studi di Genova

## **Sull'impatto dell'allargamento dell'UE sulla Politica Agricola Comunitaria**

### *1. Premessa*

Le economie dei paesi candidati presentano in gran parte una larga vocazione agricola, con una organizzazione del settore arretrata rispetto a quella dalla UE, fondata su imprese agricole caratterizzate da bassi livelli produttivi, mentre il reddito pro capite di questi paesi è decisamente inferiore a quello delle regioni dell'Unione che ricevono aiuti attraverso le politiche strutturali.

Estendere a questi paesi gli attuali interventi della PAC e gli strumenti della politica regionale comporterebbe una crescita rilevante del bilancio comunitario agricolo; si rende quindi necessaria una ulteriore revisione della politica agricola e una riforma dei fondi strutturali per prendere in conto la mancata modernizzazione dell'agricoltura dei paesi entranti e per evitare che l'allargamento produca conseguenze disastrose sull'economia dell'Europa intera.

Le scelte effettuate dall'Unione nel periodo di transizione all'economia di mercato dei paesi candidati hanno riguardato il graduale passaggio da un regime di sostegno dei prezzi agricoli, al sostegno diretto dei redditi degli agricoltori, sia pure con andamento decrescente.

Alle perplessità che da più parti vengono sollevate, la Commissione risponde che è previsto il ricorso a un periodo transitorio di dieci anni prima che i paesi candidati possano accedere completamente ai benefici della politica agricola comune.

---

Intanto la riforma dei fondi strutturali, nell'intenzione di liberare risorse da destinare ai paesi entranti, si rivolge alle regioni più svantaggiate dei paesi dell'Unione puntando su interventi diretti in base alla concentrazione geografica e a quella tematica nell'intenzione di correggere gli squilibri e i divari territoriali tra le regioni europee che verranno, indubbiamente, accresciuti in seguito all'allargamento previsto nel 2004. Il rapporto tra le regioni più ricche e quelle più povere nell'Unione attualmente è di 1 a 5, ma sarà di 1 a 9 nell'Europa a 28, come conseguenza della diversità di sviluppo tra i membri attuali e i paesi candidati.

Lo sforzo che si richiede è paragonabile ad un piano Marshall.

La convinzione che la stabilità e la pace in Europa debbano passare attraverso una maggiore coesione tra i paesi e tra i cittadini europei spinge a proseguire decisamente sulla strada dell'allargamento, ma occorre anche introdurre misure e procedure adatte a raggiungere l'obiettivo di un modello europeo di sviluppo sostenibile, stabile ed equo che permetta la crescita dei paesi candidati senza indebolire i membri dell'attuale Unione.

## *2. La situazione della PAC dopo le più recenti riforme*

I risultati positivi che la PAC è riuscita a realizzare nel corso dei decenni si devono anche alle continue misure di aggiustamento che hanno prodotto le numerose riforme che si sono succedute, a partire dalla proposta formulata dal Piano Mansholt nel lontano 1968, la quale prevedeva la riduzione della popolazione attiva in agricoltura e provvedimenti volti a incoraggiare la formazione di aziende di produzione agricola più efficienti e di maggiori dimensioni.

In particolare, la riforma del 1988, ma soprattutto quella del 1992, rappresentano una svolta significativa verso un nuovo modello di politica agricola comune. Il nuovo contesto internazionale, poi, con la prospettiva dell'allargamento ad Est dell'Unione, la crescente concorrenza rappresentata da prodotti agricoli in provenienza da paesi terzi, l'avvio di nuovi negoziati in seno al WTO, nonché i lavori preliminari all'introduzione della moneta unica



rendono necessaria la nuova riforma del 1999, la cui prima tappa è rappresentata da Agenda 2000<sup>1</sup>.

Dal meccanismo di sostegno illimitato dei prezzi agricoli previsto dalla PAC discende l'effetto di distorsione rappresentato dalle produzioni eccedenti e di scarsa qualità e dalle crescenti frodi in campo agricolo. Questi effetti perversi si traducono nella crescita accentuata delle spese di finanziamento dell'agricoltura comunitaria, mentre le entrate non risultano adeguate.

La riforma del 1988 intende, quindi, agire nel senso di eliminare queste distorsioni e prevede linee guida in materia di spese agricole, che limitano la quota della spesa della PAC sul bilancio generale europeo, nonché l'introduzione di incentivi per la messa a riposo delle terre, per riconvertire, trasformare e commercializzare la produzione, per il prepensionamento degli agricoltori, per la diffusione del rimboschimento dei terreni agricoli e per la difesa dei boschi.

Due ordini di questioni – una di carattere interno, l'altra di carattere internazionale – rappresentano lo sfondo su cui poggia la riforma del 1992, che prevede cambiamenti importanti a livello di obiettivi della PAC. Sul fronte interno si staglia il sempre pressante problema delle eccedenze, che continua a incidere fortemente sulla crescita delle spese agricole comunitarie. Dall'altra parte, il contesto internazionale con cui l'Europa comunitaria si confronta a proposito della politica agricola è molto critico nei suoi confronti. Negli anni che precedono la riforma, i partner commerciali della Comunità europea, e in particolare gli Stati Uniti, mettono ripetutamente in discussione il sistema di sussidi alle esportazioni dei prodotti agricoli comunitari e chiedono che, nel rispetto degli accordi del GATT, venga soppresso.

Le continue tensioni tra i due lati dell'Atlantico trovano uno spiraglio di soluzione in occasione dell'Accordo di Blair House nel novembre 1992, nel quadro dell'Uruguay Round, quando Ray McSharry, l'allora Commissario all'agricoltura, presenta un progetto di riforma che consiste essenzialmente nella riduzione delle misure di sostegno alla produzione nazionale, nel taglio dei sussidi

<sup>1</sup> EC, *Agenda 2000*, DOC/97/6, Brussels, 1997.

---

alle esportazioni, nell'assegnazione di importi compensativi per le perdite di reddito subite dagli agricoltori, nella minore difesa del mercato interno (permettendo un maggiore accesso al mercato europeo dei prodotti extracomunitari). Questa strada fornisce anche una soluzione al problema della sovrapproduzione del mercato interno e dell'eccessivo onere a carico delle casse comunitarie.

Complessivamente, la riforma del 1992 ha prodotto effetti positivi sull'agricoltura europea; tuttavia, le problematiche conseguenti al prossimo allargamento dell'Unione verso l'Europa dell'Est, il nuovo peso commerciale dei prodotti agricoli provenienti dai paesi terzi, i costi della introduzione della moneta unica, come pure i nuovi cicli di negoziati in seno al WTO, rendono necessaria una ulteriore tornata di riforme dalla PAC, proposta dalla Commissione nel luglio 1997 e approvata in occasione del Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999 con la denominazione di "Agenda 2000".

Nel frattempo, il trattato di Maastricht introduce alcune novità a proposito della politica di coesione economica e sociale, tra cui l'esplicita menzione delle zone rurali tra quelle meno favorite; nel giugno 1999, quando nell'ambito della riforma dei fondi strutturali vengono ridotti da sei a tre gli obiettivi comunitari<sup>2</sup>, l'azione si concentra sulle regioni in ritardo di sviluppo e sulle regioni in fase di riconversione socioeconomica, prendendo in conto, tra gli altri fattori negativi, anche situazioni ambientali particolarmente degradate.

L'ammontare degli aiuti destinati dalla UE alle azioni strutturali per i sette anni che vanno dal 2000 al 2006 è di 213 miliardi di euro, di cui 195 miliardi per i fondi strutturali e 18 miliardi per i fondi di coesione. Riservati ai paesi il cui PIL pro-capite era nel 1999 inferiore al 90% della media dell'Unione, nel 2002 riguardano quattro paesi comunitari e, potenzialmente, tutti i paesi candidati all'allargamento.

I fondi strutturali, destinati nel 1999 alle regioni meno avanzate, vengono assegnati a tre grandi obiettivi: l'obiettivo 1, che

<sup>2</sup> Tale riforma aveva anche lo scopo di rendere più efficaci gli strumenti finanziari dell'Unione in vista dell'allargamento.

riceve il 69,7% delle risorse, tende a promuovere lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo ed è destinato alle regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria; l'obiettivo 2, la cui dotazione è pari all'11,5%, si propone il sostegno della riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturali; l'obiettivo 3 è dedicato allo sviluppo delle risorse umane.

Lo spazio rurale, che copre l'80% circa della superficie comunitaria, consiste in un tessuto economico e sociale ben più vasto e articolato della semplice agricoltura; comprende infatti un insieme di attività quali l'artigianato, il turismo, le piccole e medie imprese, il commercio e i servizi<sup>3</sup>. Adottare l'obiettivo dello sviluppo rurale comporta quindi la necessità di operare nel senso dell'ammodernamento e dell'innovazione, ma anche in quello della correzione di interventi precedenti e della tutela ambientale: si tratta di operare nel senso della multifunzionalità.

Nel documento Agenda 2000<sup>4</sup> viene indicata una strategia

<sup>3</sup> "La realtà dell'economia rurale... tende a diversificarsi in attività diverse dall'agricoltura, sovente a partire da quest'ultima. Tale diversificazione viene del resto incoraggiata per rafforzare il tessuto economico delle zone rurali, reso fragile dai mutamenti introdotti nel settore agricolo nella seconda metà del XX° secolo. Pertanto, l'originalità del modello rurale europeo risiede principalmente nell'integrazione tra queste diverse attività, nella consapevolezza che lo sviluppo delle zone rurali deve essere elaborato a livello globale integrando le dimensioni economiche, sociali e culturali e, infine, nel riconoscimento del fatto che questo sviluppo si fonda sugli uomini e su comunità rurali dinamiche... Le campagne europee hanno sofferto, in diversa misura, per i profondi mutamenti verificatisi in questi ultimi decenni. Le pratiche e le strutture agricole sono radicalmente cambiate, vi è stato un impressionante esodo rurale che in alcuni casi ha addirittura portato alla desertificazione di talune zone. L'orizzonte socio-economico delle campagne si è oscurato. Ma gradualmente, con la mobilitazione delle popolazioni delle zone rurali, con l'intervento dei poteri pubblici sostenuto dalle politiche comunitarie a partire dalla metà degli anni '80 e con la crescente domanda delle nostre società per un ambiente migliore, paesaggi più belli, villaggi vivi e dinamici, prodotti di qualità ecc., le zone rurali hanno progressivamente ritrovato la speranza di un nuovo sviluppo, anche se vi è ancora molto da fare" (GIVORD D., a cura di, "Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC", *Leader Magazine*, n. 25-hiver 2000/2001).

<sup>4</sup> Agenda 2000 "rappresenta la riforma più radicale e globale della politica agraria comune dalla sua istituzione ad oggi. Portando avanti il processo inizia-

---

capace di creare le condizioni per lo sviluppo di un'agricoltura europea multifunzionale, sostenibile e concorrenziale, strategia che prevede interventi allo scopo di ottenere una migliore operatività delle piccole e medie imprese, l'ammodernamento dei sistemi dell'occupazione e il rafforzamento della politica di coesione economica e sociale.

Tra le attuali iniziative comunitarie (regolamento n. 1260/1999) figura lo sviluppo rurale, per il quale sono previsti interventi nell'ambito della PAC e dei fondi strutturali. L'iniziativa LEADER I è stata proposta dalla Commissione nel 1991, riconfermata per il periodo 1994-1999 (LEADER II) e successivamente estesa al periodo 2000-2006 (LEADER +) con finanziamenti erogati dal FEOGA allo scopo di promuovere strategie innovative e originali per lo sviluppo sostenibile del territorio e del lavoro nelle zone rurali e in quelle svantaggiate.

In proposito in Europa coesistono due realtà estremamente diverse: da una parte in alcune regioni di Danimarca, Svezia, Germania e Francia, l'attenzione dei politici ha permesso di ottenere risultati di alto livello in merito alle prospettive delle popolazioni non agricole (condizioni di vita, occupazione e valorizzazione delle attrattive locali a fini turistici) attraverso programmi per la creazione di nuove imprese rurali e l'organizzazione di servizi sociali di qualità.

In altre regioni europee – prevalentemente meridionali – invece, si assiste al calo della popolazione attiva agricola (in Portogallo dal 1950 al 1990 passa dal 48% al 10%, ma come è ben noto, una situazione analoga riguarda la gran parte dei paesi dell'Unione), all'abbandono e all'inselvaticamento dei fondi, alla fuga verso le città, al forte incremento della disoccupazione in presenza di strutture obsolete e di aziende a basso reddito e di piccole dimensioni. Al fine di potenziare la valorizzazione del territorio si rendono, pertanto, necessari interventi di ristruttura-

to nel 1992, essa ha fornito una solida base per il futuro sviluppo dell'agricoltura nell'Unione, contemplando tutti gli ambiti di competenza della PAC (economico, ambientale e rurale)" (CE, sito dell'Unione Europea: europa.eu.int, voce *Agricoltura*, 2002).

zione dell'intero settore attraverso l'introduzione di tecniche di produzione più moderne ed efficienti – anche nel senso del miglioramento della qualità e di una migliore strategia di commercializzazione – nonché di provvedimenti capaci di coinvolgere la popolazione e gli operatori rurali in progetti di sviluppo turistico, culturale, ambientale.

L'iniziativa LEADER, quindi, attua interventi volti a promuovere l'innovazione nelle aree rurali caratterizzate da esperienze già esistenti e la creazione di aree nuove, concentrando l'attenzione sulla cooperazione tra aree rurali, sullo sviluppo di programmi di innovazione proposti a livello locale, sulla cooperazione transnazionale, sull'utilizzo e il potenziamento della rete di informazioni già esistente<sup>5</sup>.

Attualmente circa il 10% del bilancio della politica agricola comune – pari a oltre 40 miliardi di euro l'anno – viene speso a favore dello sviluppo rurale. La maggior parte dei sussidi agli agricoltori europei viene versata sotto forma di pagamenti diretti per compensarli delle precedenti riduzioni dei prezzi garantiti dei prodotti. Alcuni paesi sono contrari ad estendere i pagamenti diretti agli agricoltori dei nuovi membri e sostengono la necessità

<sup>5</sup> Come riporta Jouen (JOUEN M., "L'Europa rurale alle soglie del terzo millennio; la parola chiave: 'diversità'", *Leader Magazine* n. 25-hiver 2000/2001.), nei paesi in cui già esisteva una politica di sviluppo rurale, LEADER ha permesso di colmare lacune o migliorare situazioni esistenti. Le principali aree di intervento hanno riguardato: "il miglioramento delle condizioni di vita attraverso lo sviluppo dei servizi di prossimità in Francia, Svezia, Finlandia e Austria, il potenziamento e la riorganizzazione dei servizi pubblici in Italia, in Gran Bretagna (l'Irlanda del Nord gode di ottimi servizi) e in Grecia, l'ammmodernamento e la riqualificazione dei paesi in Germania, Danimarca e Italia; la tutela dell'ambiente in Svezia, Germania, Danimarca, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi e Italia; la diversificazione agricola e lo sviluppo delle coltivazioni biologiche in Italia, Finlandia, Irlanda e Austria; l'agriturismo, sia per clienti delle zone limitrofe in Germania, Belgio, Lussemburgo, Francia e Paesi Bassi, sia per visitatori stranieri in Finlandia, Francia, Scozia e Irlanda; l'aumento delle fonti di reddito per la popolazione rurale, sia mediante la diversificazione e la valorizzazione agricole in Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo, sia mediante la creazione di nuove attività economiche industriali o terziarie in Grecia, Francia, Italia, Irlanda e Spagna".

---

di riformare il sistema prima dell'allargamento. Per paesi come la Germania o l'Olanda le misure a favore dello sviluppo rurale presentano il vantaggio di essere finanziate solo in parte dall'Unione europea.

### *3. Modifiche della PAC e liberalizzazione in ambito WTO*

L'Unione Europea è il maggiore importatore al mondo di prodotti agricoli e si colloca al secondo posto come esportatore<sup>6</sup> (si vedano le Tavole 1 e 2). Dal peso dell'agricoltura nel quadro delle politiche comunitarie discende, quindi, la necessità di difendere nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali le peculiarità del modello agricolo e rurale europeo e la possibilità di estenderlo alla scena internazionale.

Agenda 2000 ha fatto dello sviluppo rurale il secondo pilastro della politica agricola comune ed ha concentrato l'attenzione sul concetto di multifunzionalità in agricoltura, concetto ufficialmente riconosciuto anche all'interno delle Nazioni Unite, mentre in ambito OCSE e in quello WTO il riconoscimento della multifunzionalità è stato oggetto di dibattito e di controversie in occasione dei negoziati commerciali sull'agricoltura.

La definizione di politica agricola e rurale va ben al di là della sola sfera economica e commerciale; pertanto, la UE, insieme a Giappone, Corea, Norvegia e Svizzera ha costituito un gruppo di

<sup>6</sup> Nei confronti degli Usa la UE esporta prodotti agricoli per il 17,1% dell'export totale mentre ne importa il 12%. La controversia in corso nei primi mesi del 2002 con gli Stati Uniti a proposito dei dazi imposti – in spregio all'obiettivo della liberalizzazione dell'interscambio sottoscritto nell'ambito degli accordi WTO – dagli americani sull'importazione di acciaio, è giunta al punto che la UE, insieme a molti altri partner commerciali degli Stati Uniti, ha annunciato una serie di ritorsioni su prodotti statunitensi, compresi quelli agricoli ed è prevedibile che, se gli accordi bilaterali in corso non sortiranno alcun effetto, si arrivi a interpellare l'organo del WTO preposto alle controversie. I rischi di questa guerra commerciale potrebbero essere gravi in un momento in cui sono previsti in ambito WTO nuovi round di liberalizzazione del commercio su scala mondiale.

Tav. 1 - Paesi esportatori e importatori di prodotti agricoli, 2000

Esportatori	Valore Mld. \$	% nel mondo	Importatori	Valore Mld.	% nel mondo
Stati Uniti	70.87	12.7	Stati Uniti	66.69	11.0
Francia	36.52	6.5	Giappone	62.19	10.3
Canada	34.79	6.2	Germania	41.54	6.9
Paesi Bassi	34.14	6.1	United Kingdom	32.49	5.4
Germania	27.76	5.0	Francia	30.39	5.0
Belgio	19.86	3.6	Italia	29.39	4.9
Spagna	16.88	3.0	Paesi Bassi	20.90	3.5
United Kingdom	16.67	3.0	Cina	19.54	3.2
Cina	16.38	2.9	Belgio	18.52	3.1
Australia	16.37	2.9	Spagna	16.98	2.8
Italia	16.09	2.9	Canada <sup>b</sup>	15.27	2.5
Brasile	15.47	2.8	Korea, Rep. of	12.99	2.1
Tailandia	13.28	2.4	Hong Kong, Cina	11.73	-
Argentina <sup>a</sup>	11.97	2.2	Retained imports	6.52	1.1
Danimarca	10.94	2.0	Messico <sup>b</sup>	11.06	1.8
			Russia Fed. <sup>c</sup>	9.87	1.6
<b>Totale</b>	<b>357.98</b>	<b>64.2</b>	<b>Totale</b>	<b>394.32</b>	<b>65.2</b>

Fonte: WTO International Trade Statistics 2001

<sup>a</sup> 1999<sup>b</sup> Import valutato al Fob<sup>c</sup> stime - WTO.

Tav. 2 - Quote dei prodotti agricoli, per regione mondiale, 2000

% commercio dei beni industriali (merchandise)	Exports	Imports	% commercio dei beni primari	Exports	Imports
Mondo	9.0	9.0	Mondo	40.7	40.7
Nord America	10.0	5.9	Nord America	58.2	33.8
America Latina	18.4	9.0	America Latina	47.3	44.1
Europa occidentale	9.4	10.0	Europa occidentale	57.2	47.3
Europa centro orientale e CIS	8.9	10.7	Europa centro orientale e CIS	20.7	41.8
Africa	12.9	15.1	Africa	17.7	51.9
Medio oriente	2.4	13.1	Medio oriente	3.2	59.9
Asia	6.5	9.4	Asia	48.0	34.7

Fonte: WTO International Trade Statistics 2001

---

paesi che sostengono da una parte la multifunzionalità agricola e dall'altra, la necessità che, in ragione del suo ruolo di spinta allo sviluppo rurale, di tutela dell'ambiente e di protezione dei paesaggi rurali, essa meriti un trattamento particolare nei negoziati commerciali internazionali<sup>7</sup>.

In effetti, i negoziatori europei nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali su temi agricoli, avviati ufficialmente all'inizio del 2000, hanno puntato sulla necessità di sostenere questo carattere dell'agricoltura.

Di parere opposto gli USA e il gruppo di Cairns<sup>8</sup>, i quali ritengono che la difesa del modello europeo sia solo un pretesto per giustificare il mantenimento di politiche agricole protezionistiche; sostengono quindi la fine della PAC, sospettata di squilibrare i mercati mondiali a causa delle sovvenzioni versate agli agricoltori europei<sup>9</sup>.

Come indica Agenda 2000, la politica agricola e la politica rurale sono perfettamente complementari e la multifunzionalità è del tutto compatibile con un'agricoltura competitiva.

<sup>7</sup> "La multifunzionalità, ad esempio, non è una prerogativa di un gruppo di nazioni ricche. Essa riguarda anche i paesi in via di sviluppo, nei quali il settore agricolo deve poter assumere appieno il proprio ruolo per garantire lo sviluppo delle zone rurali e, di conseguenza, per combattere la povertà. Questa "diversità del concetto" ed il nesso fondamentale tra multifunzionalità dell'agricoltura e sviluppo rurale costituiscono una delle principali conclusioni della conferenza sulle questioni non commerciali, organizzata in Norvegia nel luglio del 2000 su invito degli Amici della multifunzionalità, alla quale hanno partecipato una quarantina di Paesi tra cui trentaquattro Paesi in via di sviluppo" (GIVORD D., a cura di, "Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC", *Leader Magazine*, n. 25-hiver 2000/2001). Va specificato che i paesi che rientrano nel gruppo degli "Amici della multifunzionalità" sono quelli indicati nel testo: l'UE, insieme con Giappone, Corea, Norvegia e Svizzera.

<sup>8</sup> Cairns è una coalizione di diciotto paesi, grandi esportatori di prodotti agricoli, che sostiene la liberalizzazione totale del commercio e delle politiche agricole. Si tratta di Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Isole Figi, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Sud Africa, Thailandia e Uruguay.

<sup>9</sup> GASPÉRINI E., *Politique agricole commune et élargissement de l'Union européenne*, mimeo, Cemafi/Université de Nice Sophia Antipolis, 2002.



Nelle conclusioni sui negoziati del WTO avviati a Seattle nel novembre 1999 (*Millenium Round*) adottate all'unanimità dal Consiglio dei ministri dell'agricoltura viene ribadita la fondamentale importanza per l'Unione di tutelare il mondo agricolo europeo in considerazione del carattere multifunzionale dell'agricoltura e del ruolo che svolge nell'economia e nella società.

Come noto, gli accordi internazionali per l'agricoltura nell'ambito del WTO – che hanno preso l'avvio con l'Uruguay Round nel periodo 1986-94 – hanno rappresentato una prima tappa verso la correzione delle distorsioni alla libera concorrenza<sup>10</sup>. I precisi impegni sottoscritti dai vari paesi per ridurre i sussidi all'agricoltura riguardano un periodo di sei anni, che per i paesi in via di sviluppo si estendono a dieci, a partire dal 1995. I partecipanti hanno deciso di avviare nuove negoziazioni – nel senso di continuare il processo di riforma – un anno prima della conclusione del periodo di messa in opera (fine del 1999).

Gli obiettivi dell'Unione nell'ambito dei negoziati WTO riguardano, oltre al riconoscimento della multifunzionalità in agricoltura, l'applicazione di un trattamento differenziato per i paesi in via di sviluppo – con riguardo particolare alla questione dell'alimentazione – nonché un migliore accesso alle opportunità di mercato eliminando le barriere doganali e migliorando gli sbocchi per i prodotti agricoli europei. In generale, i negoziati WTO dovrebbero portare al raggiungimento dell'obiettivo a lungo termine di una riforma sostanziale del settore agricolo.

All'inizio del 2000 sono, quindi, stati avviati gli incontri a titolo dell'articolo 20 dell'Accordo del WTO in materia di agricoltura, che hanno portato al nuovo ciclo di negoziati per la liberalizzazione commerciale multilaterale nell'ambito della quarta Conferenza Ministeriale a Doha nel novembre 2001.

Il progetto presentato a Doha, come già quello dell'Uruguay Round, di eliminare progressivamente le sovvenzioni, alla fine si è ridotto alla vaga evocazione di un "ritiro progressivo" senza calendario e senza indicazioni quantitative. Ma, come afferma

<sup>10</sup> OCDE, *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay*, Paris, 2001.

---

Gaspérini<sup>11</sup>, l'Europa deve continuare a far scendere le spese destinate all'agricoltura; la prospettiva di una riduzione dei prezzi agricoli europei per allinearli ai prezzi mondiali, soprattutto in vista dell'entrata nell'Unione di una dozzina di paesi ancora fortemente agricoli, ormai è chiaramente indicata. Pertanto, a Doha l'Europa ha soprattutto salvaguardato il proprio calendario di riforma della PAC.

Per parte loro, nel maggio del 2002 gli USA hanno approvato la "Farm Bill", un pacchetto di sussidi agli agricoltori che, evidentemente, sono in netto contrasto con gli accordi sottoscritti a Doha. La forte lobby degli agricoltori statunitensi, colpita dalla caduta dei prezzi dei prodotti agricoli<sup>12</sup>, ha spinto il Congresso ad impegnarsi per più di 100 miliardi di dollari nel corso dei successivi sei anni per sussidiare meno di un milione di produttori agricoli, suscitando le proteste del commissario europeo alle politiche agricole Fischler, ma anche quelle di altri paesi produttori agricoli come Australia e Canada. I sussidi previsti andrebbero in larga misura a favore delle grandi aziende agricole (il 10% delle imprese si aggiudica oltre il 70% dei finanziamenti pubblici).

Già l'anno precedente il Parlamento americano aveva stanziato 20 miliardi di dollari di sussidi agricoli, che si aggiungono ai finanziamenti miliardari varati in precedenza dal Congresso per proteggere gli agricoltori americani dalla caduta dei prezzi; rispetto ai programmi di aiuto del passato, i sussidi aumenteranno del 70%. Si tratta di una politica che da più parti viene indicata come una "svolta protezionistica a favore dell'agricoltura americana"<sup>13</sup>.

Fischler osserva come questi provvedimenti vadano ad accrescere le distorsioni del mercato, in quanto nascondono sussidi alle esportazioni statunitensi, con la conseguenza di creare serie difficoltà ai paesi in via di sviluppo. Si tratta di una decisa inversione

<sup>11</sup> GASPÉRINI E., *Politique agricole commune et élargissement de l'Union européenne*, mimeo, Cemafi/Université de Nice Sophia Antipolis, 2002.

<sup>12</sup> Ciò vale in particolare per i coltivatori di cotone e di cereali, che sono i più colpiti dalle eccedenze e dal calo dei prezzi.

<sup>13</sup> PLATEROTI A., "Ondata di protezionismo, maxi-sussidi all'agricoltura", *Il Sole 24 ore*, 4 maggio, 2002.

di tendenza rispetto agli sforzi perseguiti nei sei anni precedenti, che, in accordo con gli impegni sottoscritti in ambito WTO, andavano nel senso di limitare gli aiuti agli agricoltori. Mentre l'Europa è stata ampiamente criticata a livello internazionale (e in modo particolare dagli americani) per i suoi alti livelli di sussidi all'agricoltura, i funzionari europei fanno notare che la maggior parte dei sussidi europei non sono più direttamente legati alla produzione, a differenza di quelli statunitensi, che incoraggiando surplus di produzione, spingeranno al ribasso i prezzi mondiali. Con questi provvedimenti, il settore agricolo statunitense si colloca tra i settori più fortemente sussidiati al mondo. Fischler si chiede se ora gli accordi sottoscritti a Doha dagli Stati Uniti abbiano ancora valore<sup>14</sup>.

#### 4. Modifiche della PAC e allargamento

I problemi legati al prossimo allargamento dell'Unione Europea resteranno sul tappeto per molto tempo e l'impatto economico di un avvenimento unico nella storia di tutti i tempi avrà conseguenze economiche e politiche non solo a livello europeo, ma anche a livello mondiale.

Ormai i preparativi per l'entrata dei candidati nella UE sono in fase avanzata. I paesi entranti sembrano in grado di rispettare le condizioni di preadesione definite dai criteri di Copenaghen (la presenza di istituzioni stabili e democratiche, il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze e l'esistenza di economie di mercato competitive), come pure gli obblighi che derivano dall'adesione all'Unione e si sta verificando, proprio in questi ultimi tempi, la presenza dei requisiti economici e politici necessari.

Nel primo semestre del 2002 l'agenda delle trattative prevedeva la definizione con l'Unione dei più scottanti capitoli dei negoziati di adesione: agricoltura, politiche regionali e di bilancio.

<sup>14</sup> ALDEN E. and MANN M., "Fischler attacks US farm subsidy plan", *Financial Times*, May 1, 2002.

---

Come è noto, con l'allargamento da quindici a ventisette membri, la popolazione e la superficie europea aumenterà di un terzo, arrivando a circa 500 milioni di consumatori, ma, come mostra il secondo Rapporto sulla coesione, pubblicato il 31 gennaio 2001<sup>15</sup>, il PIL dei paesi candidati è ancora molto distante da quello dei paesi membri, tanto che il prodotto europeo in seguito all'allargamento crescerà solamente dell'11%. Con l'allargamento del 2004 verrà così a crearsi all'interno dell'Unione il nuovo gruppo dei paesi con un reddito inferiore al 40% della media europea.

Gli aiuti previsti per i paesi candidati nel periodo 2000-2006, compresi quelli di preadesione, sono di 60 miliardi di euro; tuttavia, la UE non intende versare a un paese in termini di fondi strutturali più del 4% del suo PIL al fine di evitare che non sia in grado di investire correttamente le somme ricevute<sup>16</sup>.

Si dovrà trovare un delicato punto di equilibrio perché dovranno essere conciliate le richieste dei paesi candidati a beneficiare degli aiuti diretti all'agricoltura con le tradizionali rendite di posizione di paesi comunitari come la Francia, che è la prima beneficiaria dei 44 miliardi di euro erogati dalla PAC, ma si dovrà anche conciliare l'accesso dei candidati ai fondi strutturali con le esigenze di salvaguardare aiuti futuri alle regioni più povere degli attuali paesi membri.

La ripartizione del budget europeo prevede attualmente che il 47% delle risorse venga destinato all'agricoltura e il 32% ai fondi strutturali e di coesione.

Il tradizionale ricorso al periodo transitorio messo in atto in occasione di ogni nuovo allargamento concederà dieci anni di tempo ai paesi candidati per adeguarsi alle direttive in materia ambientale, e sette anni per poter beneficiare della libera circolazione dei lavoratori o per liberalizzare l'acquisto di proprietà immobiliari e terriere.

<sup>15</sup> EC, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels 31.1, COM (2001) 24 final, 2001.

<sup>16</sup> LEPARMANTIER A., "L'élargissement de l'Union bouleversera les aides régionales", *Le Monde*, 29 janvier 2002.

A fine gennaio 2002 la Commissione ha reso nota una “strategia di integrazione per i nuovi Stati membri della UE” che rispetta i vincoli di bilancio fissati a Berlino nel 1999 e che prevede un Fondo speciale per lo Sviluppo Rurale, creato in vista della integrazione dei nuovi paesi nell’ambito della PAC, di 5 miliardi di euro. Tali risorse saranno così suddivise: 1,5 miliardi di euro per il 2004, quasi 1,7 miliardi per il 2005 e quasi 1,8 miliardi per il 2006, con l’avvertenza che l’Unione europea finanzia fino all’80% e quindi si richiede un cofinanziamento nazionale del 20%.

Per la Polonia, il paese più importante tra i candidati che entreranno nell’Unione Europea nel 2004 (dove il 38% di una popolazione di 40 milioni di abitanti vive in zone rurali), sono previsti più di 2 miliardi e mezzo di euro nei primi tre anni di adesione. Si tratterebbe del 53,3% del Fondo speciale per lo Sviluppo Rurale; l’Ungheria riceverebbe l’11,1%, la Lituania il 9,1%, la Repubblica Ceca l’8%. Tuttavia, durante il primo anno di adesione i paesi candidati otterrebbero solo il 25% degli aiuti diretti e, come già ricordato, si farà ricorso a un periodo transitorio di dieci anni prima dell’applicazione completa del regime usuale della PAC.

La ristrutturazione delle economie rurali dei paesi candidati prevede politiche speciali con l’obiettivo di pensionamenti anticipati, programmi di protezione ambientale, misure specifiche per sostenere le aziende agricole a livello di semi-sussistenza, impegni nella direzione della ristrutturazione delle attrezzature obsolete<sup>17</sup>.

I negoziati sull’accesso dei paesi candidati agli aiuti comunitari sono l’argomento più difficile e dovranno essere conclusi per tempo allo scopo di poter far partire l’adesione nel 2004.

Con l’integrazione dei dieci paesi dell’Europa centrale e orientale, la UE vedrà moltiplicata per 2,4 la mano d’opera agricola, che passerà da 6,9 milioni di individui nel 1998 a 16,6 milioni; si assisterà a un aumento del 12,7% del valore aggiunto lordo del settore agricolo, nonché a un aumento del volume totale – intracomunitario ed extracomunitario – delle importazioni agricole del 5,4% e delle esportazioni agricole del 4,9%.

<sup>17</sup> MANN M., “Poland could receive € 2.5 bn in rural aid on joining EU”, *Financial Times*, April 20-21, 2002.

Come indicato dal secondo rapporto sulla coesione economica e sociale<sup>18</sup>, l'agricoltura dell'Europa centrale e orientale occupa più di 10 milioni di persone, superando di gran lunga gli occupati agricoli dalla UE, ma la produttività del settore, misurata dal valore aggiunto per lavoratore, è pari soltanto al 9% di quella comunitaria. Come mostra la Tav. 3, il peso dell'agricoltura sull'occupazione e sul PIL incide molto più nei paesi dell'Europa centrale e orientale che in quelli comunitari.

Tav. 3 - Valore aggiunto e occupazione in agricoltura in Europa

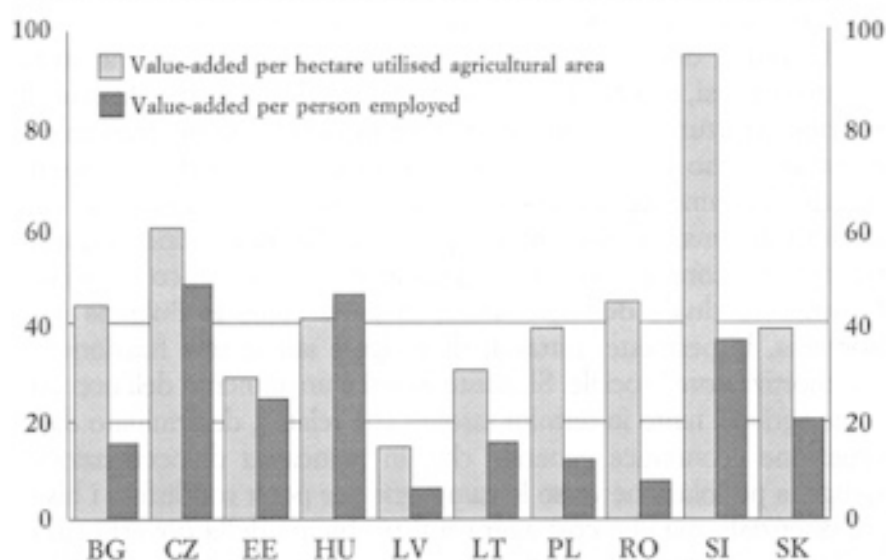
	Value-added		Employment			Value-added		Employment	
	EUR mn	%	000s	%		EUR mn	%	000s	%
Belgium	3233	1.4	95	2.4	Bulgaria	2308	21.1	770	24.4
Denmark	4449	2.9	90	3.3	Cyprus	356	4.4	30	10.2
Germany	23724	1.2	1034	2.9	Estonia	294	6.3	54	8.8
Grecce	8813	8.1	704	17.8	Hungary	2323	5.5	263	7.0
Spain	21897	4.2	1020	7.4	Latvia	235	4.3	172	17.2
France	39876	3.1	968	4.3	Lithuania	986	10.3	345	21.4
Ireland	4105	5.4	136	8.5	Malta	85	2.7	:	:
Italy	32167	3.0	1118	5.4	Poland	6735	4.8	2704	18.1
Luxembourg	117	0.7	3	1.9	Slovak Republic	841	4.6	179	8.1
Netherlands	10742	3.1	232	3.0	Czech Republic	2277	4.6	250	5.3
Austria	4354	2.3	229	6.2	Romania	6405	17.4	4851	44.0
Portugal	3765	3.9	611	12.6	Slovenia	715	4.1	96	10.8
Finland	4289	3.7	148	6.4					
Sweden	4538	2.1	121	3.0					
UK	15566	1.2	421	1.6	CEC 12/11	23559	6.8	9715	22.0
EU15	181635	2.4	6930	4.5	EU 27/26	205194	2.6	16645	8.4

Source: National Accounts; Labour Force Survey; National Statistical Institutes; calculations DG REGIO

Fonte: EC (2001).

<sup>18</sup> EC, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels 31.1, COM (2001) 24 final, 2001.

Tav. 4 - Valore aggiunto in agricoltura nei paesi dell'Europa dell'Est, 1998



Il quadro dell'agricoltura dei paesi dell'Europa dell'Est si caratterizza per una bassa produttività per ettaro e per unità di lavoro, un elevato rapporto lavoro/capitale e un basso livello di utilizzazione dei mezzi di produzione (si veda la Tav. 4)<sup>19</sup>.

Da una parte abbiamo Polonia e Romania, che presentano un'agricoltura di semi-sussistenza, a forte intensità di mano d'opera e caratterizzata da bassa produttività, mentre in Bulgaria coesistono piccole coltivazioni a forte intensità di mano d'opera accanto a una produzione estensiva di cereali su larga scala.

D'altra, in Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca la produttività più elevata discende da strutture di grandi dimensioni maggiormente orientate verso il mercato e in Slovenia politiche di sostegno dei prezzi di mercato spiegano il significativo aumento del valore aggiunto. I paesi baltici si collocano tra queste due categorie, an-

<sup>19</sup> Le statistiche nazionali indicano che in questi paesi esiste un solo trattore ogni venti addetti.

---

che se importanti recessioni e ristrutturazioni sono responsabili dei bassi livelli di produttività registrati in tempi recenti.

L'eredità del passato collettivista pesa ancora sull'agricoltura di questi paesi, i quali, pur dopo aver introdotto forme diverse di riforme strutturali, vedono coesistere un settore concorrenziale e orientato verso il mercato accanto a un'agricoltura di semi-sussistenza decisamente arretrata<sup>20</sup>. L'agricoltura di sussistenza<sup>21</sup> ha assunto dimensioni più ampie a partire dalla transizione di questi paesi come conseguenza dell'aggiustamento economico e sociale. Il carattere duale dell'agricoltura, in paesi come la Bulgaria e la Romania, le permette, tuttavia, di svolgere anche una funzione di "ammortizzatore" sociale. Si assiste infatti a un aumento dell'occupazione agricola tanto in termini assoluti che relativi, determinato dalla situazione economica generale che, in mancanza di occupazione, spinge la popolazione verso le campagne per poter soddisfare i bisogni essenziali, ma che così aggrava il problema della povertà rurale. Tuttavia, come osserva il Secondo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale l'agricoltura di sussistenza potrebbe anche completare la sicurezza sociale<sup>22</sup> e rappresentare di fatto la risposta alla mancanza di provvedimenti concernenti il mercato del lavoro.

##### *5. Gli scenari relativi agli effetti dell'allargamento sulla PAC*

La sfida dell'allargamento ha sollecitato da tempo numerosi studi al fine di poter stimare l'impatto di questa nuova realtà economica sull'economia europea e mondiale.

<sup>20</sup> Questo tipo di agricoltura è caratterizzata da conduzione familiare a tempo parziale, piccole dimensioni delle coltivazioni e, in larga parte, è destinata all'autoconsumo.

<sup>21</sup> L'agricoltura di sussistenza svolge un ruolo importante soprattutto in paesi quali Romania, Bulgaria e Polonia.

<sup>22</sup> Si segnala che più di un milione di agricoltori polacchi, ad esempio, ricevono una pensione, la quale assorbe la maggior parte del bilancio agricolo e svolge una funzione fondamentale nei redditi delle famiglie contadine. Questi trasferimenti di sicurezza sociale potrebbero facilmente rappresentare più della metà del reddito complessivo delle famiglie agricole di alcuni di questi paesi.



Tra gli altri, un lavoro particolarmente articolato, sia pure non strettamente corrispondente ai passi più recenti che la UE ha mosso nella direzione dell'integrazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale, è quello di Herok and Lotze<sup>23</sup>.

Lo studio utilizza un modello di equilibrio generale computabile (CGE) multiregionale, sviluppato all'interno del GTAP (*Global Trade Analysis Project*)<sup>24</sup> per simulare l'integrazione di sette paesi – Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia – nell'Unione Europea nell'anno 2005.

Gli autori propongono quattro diversi scenari, che differiscono tra loro in termini di crescita economica dei paesi candidati e di riforma della PAC nella UE a Quindici.

Si ipotizza che il tasso di crescita delle economie dei sette paesi entranti possa essere moderato – con un aumento del PIL annuo di circa il 3% – (e quindi in linea con le performance dei paesi comunitari), oppure più veloce – con un aumento del PIL annuo di circa il del 6-7% – (e pertanto analogo a quello delle “tigri asiatiche” di un tempo), mentre la riforma della politica agricola può concretizzarsi in una liberalizzazione completa oppure parziale.

Le modifiche alla politica agricola comune avvengono introducendo un sussidio uniforme sui terreni agricoli, sussidio che viene trasferito ai nuovi membri solo in termini relativi (75% dell'affitto dei terreni) in conformità ai livelli dei prezzi interni. Si ipotizza, inoltre, che gli obblighi sottoscritti nel quadro dell'Uruguay Round relativi ai settori non agricoli siano soddisfatti prima del 2005 e che l'integrazione nella UE dei sette nuovi paesi prenda la forma della creazione di una Unione doganale.

Lo scenario di riferimento riguarda la situazione al 1996/97, quando i cambiamenti previsti dalla riforma della PAC del 1992 erano ormai giunti a completamento.

<sup>23</sup> HEROK C.A. and LOTZE H., “Implication of an EU Eastern Enlargement Under a New Common Agricultural Policy”, *Journal of Policy Modeling*, 22, 2000.

<sup>24</sup> HERTEL T.W. ed., *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1997.

---

Due sono i differenti sentieri di sviluppo previsti dal modello. I guadagni in termini di benessere che derivano dall'allargamento sono principalmente dovuti alla "trade creation," che si realizza con l'estensione a 22 paesi in tutti i settori e soprattutto nello scenario della liberalizzazione parziale della PAC in presenza di un basso tasso di crescita: le importazioni nei nuovi membri provenienti dalla UE a Quindici in questo caso crescono del 114%. Nel caso della liberalizzazione completa e dello scenario di crescita bassa, gli effetti di "trade creation" si manifestano nella forma di maggiori importazioni di prodotti agricoli e alimentari nei nuovi paesi in provenienza da tutte le regioni del mondo che sono previste dal modello. Inoltre il modello stima che la somma di pagamenti diretti, sussidi all'esportazione, tariffe alle importazioni e sussidi ai fattori produttivi per l'Europa dei Quindici sia ridotta del 18% circa nello scenario che prevede la liberalizzazione parziale e del 34% nel caso della liberalizzazione completa.

Nel caso dello scenario che prevede la liberalizzazione parziale della politica agricola, dopo l'allargamento, nei paesi entranti l'output del settore, le esportazioni e i prezzi interni aumentano, producendo un miglioramento del benessere che può essere quantificato nella misura del 2% del PIL (precedente l'allargamento); questa grandezza comprende i trasferimenti budgetari da parte della UE che, secondo la simulazione, corrispondono a circa 5 miliardi di euro. Nonostante queste maggiori spese, il bilancio agricolo totale dell'Unione originaria non aumenta a causa dei risparmi che derivano dalla riforma della PAC<sup>25</sup>. Per via dell'effetto di "trade diversion", la maggior parte delle altre regioni previste dallo scenario, peggiora la propria situazione in seguito all'integrazione.

Nello scenario che prevede la completa liberalizzazione della PAC, inoltre, l'allargamento produce nei nuovi paesi una riduzione del prodotto agricolo e alimentare; il lavoro si sposta dal settore agricolo verso il settore manifatturiero, il cui prodotto aumenta, mentre la bilancia commerciale migliora significativamente. I guadagni in termini di benessere complessivo sono decisivi.

<sup>25</sup> La difficoltà di prevedere l'ampiezza dei fondi strutturali fa sì che non vengano inclusi nel bilancio.

mente ridotti rispetto allo scenario precedente e sono imputabili unicamente ai sussidi provenienti dalla UE; tuttavia, la considerevole riduzione delle spese agricole a favore dei paesi originari, permette di liberare risorse a favore dei paesi entranti sotto forma di aiuti strutturali<sup>26</sup>.

Sebbene i guadagni diretti in termini di benessere derivanti dall'integrazione siano più elevati nel caso dello scenario che prevede la liberalizzazione parziale della politica agricola in presenza di un sentiero veloce di crescita, il modello mostra come, nel caso della liberalizzazione completa, i Sette nuovi paesi siano in grado di crescere più velocemente nel periodo che precede l'allargamento e come gli effetti combinati producano risultati superiori rispetto a quelli della liberalizzazione parziale.

Sempre in termini di crescita del *welfare*, il modello dimostra che la liberalizzazione completa della PAC produce i vantaggi maggiori sia nell'ambito dell'Unione a Quindici, che a livello mondiale.

Gli stessi autori osservano infine che, con riferimento ad Agenda 2000, lo scenario che prevede la liberalizzazione parziale sembra essere più realistico per interpretare il prossimo allargamento. Si potrebbe aggiungere che, dato l'elevato tasso di crescita che i paesi candidati presentano, il sentiero di crescita che si può prevedere sia quello alto.

## 6. Preoccupazioni e perplessità

La revisione a medio termine della PAC (prevista a Berlino nel 1999, al momento dell'adozione di Agenda 2000) che verrà avviata a

<sup>26</sup> Lo studio analizza il caso del mercato del latte: nello scenario che prevede la liberalizzazione parziale, il forte aumento del prezzo dei prodotti derivati dal latte (più del 60%) dipende dall'introduzione di una quota restrittiva che va a vantaggio dei produttori, ma che incide negativamente sul benessere dei consumatori. Si tratta di un effetto particolarmente importante dato che nei paesi in transizione la quota alimentare sulla spesa delle famiglie è ancora molto alta, anche se nel periodo precedente l'allargamento, in presenza di una significativa crescita economica, essa si è avvicinata ai livelli comunitari. Nel caso dello scenario che prevede la liberalizzazione completa, nei paesi entranti i prezzi della maggior parte dei prodotti agricoli e alimentari si riducono.

---

partire dal giugno del 2002, non potrà che essere fortemente condizionata dal graduale inserimento, nell'arco di dieci anni, dei paesi candidati nei meccanismi dei finanziamenti comunitari.

Ormai l'Europa è entrata nel cuore della fase negoziale, ma le proposte sull'allargamento, presentate dalla Commissione alla fine del gennaio 2002, rischiano di suscitare il malcontento sia all'interno della Comunità, che tra i paesi candidati. La Commissione prevede di concedere aiuti diretti, ma parziali e progressivi, ai paesi entranti già dal 2004, accompagnandoli con procedure semplificate; sono inoltre previsti 3,6 miliardi di euro destinati allo sviluppo rurale nel periodo 2004-2006. Il primo anno i dieci paesi candidati avranno accesso al 25% degli aiuti diretti comunitari, nel 2005 al 30%, nel 2006 al 35%, fino al 100% nel 2013. Si tratta di un sistema che è in linea col quadro finanziario previsto da Agenda 2000 (quindi fino al 2006), ma che, dopo la sua scadenza, vincolerà fortemente la riforma della PAC.

Preoccupazioni si rilevano nei paesi comunitari a causa del drenaggio economico verso Est, ma anche in ragione delle semplificazioni nella erogazione degli aiuti diretti nel periodo 2004-2006 che si applicherà a tutte le colture sulla base della superficie arabile<sup>27</sup>. Le regioni dell'attuale Unione rischiano di dover rinunciare ai loro sussidi: la Spagna è stata la prima a lanciare il segnale di allarme chiedendo già nel 2001, sia pure senza successo, garanzie per continuare a ricevere fondi dopo il 2006, quando occorrerà rinegoziare il bilancio europeo, sostenendo che non diventerà più ricca solo perché alcune regioni più povere entreranno nell'Unione. Secondo una simulazione, in seguito all'allargamento a dieci nuovi paesi (con l'esclusione di Bulgaria e Romania), quindici regioni, tra cui la quasi totalità dell'ex Germania dell'Est, rischiano di essere tagliate fuori dai fondi dell'obiettivo uno; l'entrata di Romania e Bulgaria farebbe salire a ventitré le regioni estromesse. In ordine a questo problema il commissario Barnier, responsabile degli aiuti regionali e autore della simulazione di cui

<sup>27</sup> JOVANOVIĆ M. N., *Why Eastern Enlargement of the European Union Won't Be Fast*, in Casale, ed., *Europe: what kind of Integration?*, Franco Angeli Editore, 2001.

sopra, rileva che un periodo transitorio abbastanza lungo permetterà di continuare ad aiutare le regioni povere dell'attuale Unione, precisando che la politica di solidarietà europea concepita per aiutare le regioni più deboli a far fronte allo shock del mercato unico nel passato è stata caratterizzata da grandi successi sia in Irlanda, che in Spagna, in Portogallo e in Grecia<sup>28</sup>.

D'altra parte, la gradualità con cui i paesi candidati avranno accesso alle procedure comunitarie potrebbe produrre effetti distortivi: potrebbe realizzarsi il caso limite di vigneti sloveni che ricevono sovvenzioni superiori a quelli analoghi del vicino Friuli.

In effetti, alcuni sostengono che l'allargamento opporrà la maggior parte dei paesi ricchi del Nord, che sono contributori netti del bilancio europeo, contro i fruitori netti del Sud e dell'Est. Paesi come Germania, Olanda, Regno Unito, Svezia e Finlandia temono di dover aumentare i loro contributi dopo l'allargamento, mentre secondo il punto di vista dei ricevitori netti (Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia) nulla invece deve cambiare in ragione dell'allargamento (Dempsey, 2002).

Anche recentemente, in occasione del meeting dell'aprile del 2002 nella regione spagnola della Murcia, i Ministri dell'agricoltura di Germania, Regno Unito, Svezia e Olanda hanno ribadito le loro preoccupazioni a proposito di pagamenti diretti all'agricoltura dei paesi candidati già dal momento dell'entrata nell'Unione, così come proposti dalla Commissione. Essi precisano che negli accordi di Berlino del 1999 non era previsto alcun sussidio diretto agli agricoltori dei paesi entranti almeno fino al 2006 e sostengono che dopo l'allargamento i costi della PAC, attualmente pari ad oltre 40 miliardi di euro l'anno, subiranno una crescita a spirale fuori di ogni controllo.

Suggeriscono quindi al commissario europeo alle politiche agricole Fischler di ridurre il livello dei pagamenti diretti e di impiegare le risorse risparmiate per favorire lo sviluppo rurale, per migliorare la qualità degli alimenti e per la protezione dell'ambiente. I lavori del meeting si sono conclusi con la maggioranza

<sup>28</sup> LEPARMANTIER A., "L'élargissement de l'Union bouleversera les aides régionales", *Le Monde*, 29 janvier, 2002.

---

dei ministri dell'agricoltura che ha sottoscritto la proposta del commissario Fischler di destinare una parte significativa dei sussidi pagati correntemente come aiuti diretti ad un apposito Fondo di sviluppo rurale; argomento al centro del dibattito sulla revisione a medio termine della PAC nel mese di giugno 2002<sup>29</sup>.

Tuttavia, come osserva Wagstyl<sup>30</sup>, anche i paesi candidati esprimono perplessità, come nel caso della Polonia, la più rivendicativa, che ritiene troppo lungo il periodo transitorio di dieci anni e troppo basso il limite del 25%. Ma tutta una serie di problematiche poco conosciute rischiano di complicare il quadro, a partire dalla questione dei Sudeti, che mette in contrasto Austria e Ungheria con le Repubbliche Ceca e Slovacca, ma che si ripercuote anche sui rapporti internazionali della Germania con questi paesi. Si tratta delle rivendicazioni territoriali da parte dei tedeschi ungheresi e austriaci espulsi dai Cecoslovacchi dalla città di Karlsbad e dalle colline circostanti alla fine della seconda guerra mondiale.

Altro problema è quello delle minoranze zingare: la UE ha affrontato la discriminazione di questa minoranza richiedendo ai paesi candidati programmi adeguati. Ma quando, alcuni anni fa, una ondata di zingari arrivò in Europa chiedendo asilo, la risposta è stata quella di imporre loro restrizioni di movimento. Un'altra questione che potrebbe rivelarsi problematica per il processo di adesione riguarda lo status del porto baltico di Kaliningrad, il quale, nonostante faccia parte integrante della Russia, dopo l'allargamento sarà circondato completamente dai paesi membri dell'Unione Europea. Vi è poi il caso della discriminazione a danno della minoranza russa in Lettonia nonché l'opposizione alle partecipazioni straniere nelle privatizzazioni in Slovenia. La Commissione europea, dinnanzi a tali problematiche, argomenta che lo slancio che ha preso ormai il processo di allargamento è così forte che questi problemi saranno superati.

<sup>29</sup> MANN M., "EU ministers back reforms to farm subsidies", *Financial Times*, May 1, 2002.

## 7. Conclusioni

Il confronto sulla revisione di metà percorso della PAC del giugno 2002 deve rappresentare l'occasione per correggere gli errori e gettare le basi del futuro, in particolare per arrivare alla scadenza di Agenda 2000, nel 2006, con le idee più chiare sulla nuova PAC. Tra i problemi che occorre affrontare non si può trascurare quello ambientale; occorre incentivare la relazione tra ambiente e agricoltura e cercare di assicurare il reddito degli agricoltori anche in base a comportamenti virtuosi, trasformandoli in "giardinieri della natura". Inoltre, occorre agire nel senso di premiare non più la quantità prodotta e le dimensioni delle superfici coltivate, bensì i processi produttivi. Occorre operare nel senso di proteggere il modello rurale europeo, mantenendo le condizioni affinché i sistemi di sostegno all'agricoltura non vengano decurtati, ma occorre anche riorientare il sistema al mercato evitando distorsioni come quella del mais (eccedentario), che spinge a produrre per la PAC e non per il mercato<sup>30</sup>.

Tuttavia, le vere scelte problematiche verranno al pettine quando si dovrà decidere il quadro finanziario dell'Unione, allorché Agenda 2000 giungerà a scadenza nel 2006. Se si opterà per il "Big Bang" con l'entrata di dodici paesi nel 2004, non si creerà immediatamente una crisi di risorse, dato che la programmazione attuale è basata sulla possibilità di alcune adesioni già nel 2002.

Gaspérini<sup>32</sup> osserva che nel corso di cinquant'anni l'Europa è passata attraverso tre stadi di sviluppo agricolo: è partita dalla necessità di raggiungere l'autosufficienza alimentare, è passata poi alla politica agricola finalizzata all'aumento delle produzioni e delle esportazioni, e, attualmente, è giunta al terzo stadio, quello della politica rurale. I paesi dell'Europa dell'Est, invece, sono in larga misura al primo stadio; nella migliore delle ipotesi hanno raggiunto il secondo. Si rende quindi necessario applicare un

<sup>30</sup> WAGSTYL S., "Holding back", *Financial Times*, April 3, 2002.

<sup>31</sup> IOTTI R., "Meno incentivi alle Quantità", *Il Sole 24 ore*, 27 aprile, 2002.

<sup>32</sup> GASPÉRINI E., *Politique agricole commune et élargissement de l'Union européenne*, mimeo, Cemafi/Université de Nice Sophia Antipolis, 2002.

---

doppio criterio, che tenga conto del ritardo dell'agricoltura e dello sviluppo rurale dei paesi candidati, senza trascurare le specificità e le esigenze dei paesi comunitari.

Anche secondo Fitoussi<sup>33</sup> si possono accogliere i paesi candidati, prevedendo tappe progressive nella loro integrazione e accettare che attraverso le "cooperazioni rafforzate" alcuni paesi possano procedere verso l'Europa federale.

Tuttavia, la Commissione ha più volte ribadito nel passato<sup>34</sup> – ma anche in tempi recenti – la difficoltà di stabilire un sistema a "due velocità", in cui gli agricoltori di un paese ricevano meno sussidi di quelli di un altro; è necessario applicare un unico regime agricolo a nuovi e vecchi partner europei, sia pure dopo un necessario periodo di transizione.

<sup>33</sup> FITOUSSI J. P., *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2002*, Ofce, Paris, 2002.

<sup>34</sup> AGRA EUROPE, *Brüsseler Prognosen für die EU-Agrarmärkte eröffnen die Reformdebatte*, Bonn Anonymous, vol. 17/97, 1997.



FILADELFIO BASILE

DISEAE - Università degli Studi di Catania

## Il processo di globalizzazione: principali impatti con particolare riferimento alla Politica agricola comune\*

*"Bisogna globalizzare per sconfiggere la povertà. È tempo di creare un accordo tra i Paesi ricchi e i Paesi poveri. Dobbiamo prendere coscienza del fatto che o affondiamo tutti o nuotiamo tutti insieme. Non basta lo sgravio del debito per uscire dal sottosviluppo. L'assistenza allo sviluppo non è un regalo bensì un investimento in pace e in prosperità globale, salute e sicurezza. L'esperienza degli ultimi quindici anni ci ha mostrato che i Paesi del Terzo Mondo che si sono aperti al commercio si sono lasciati alle spalle gli aspetti più drammatici della miseria".*

JAMES D. WOLFENSOHN  
(Presidente della Banca Mondiale)

### 1. Il processo di globalizzazione nel mondo

L'abbattimento delle frontiere, sviluppatosi nella seconda metà del secolo scorso, ha avviato il superamento della segmentazione del mondo in aree protette. Come osservato da Dario Velo<sup>1</sup>, ciò ha prodotto una sempre maggiore interdipendenza fra le economie e la costruzione di un mercato mondiale ha consentito anche ai Paesi in via di sviluppo (PVS) di partecipare ai benefici creati.

\* Il presente contributo riproduce, con alcune modifiche, la relazione svolta alla V edizione della scuola estiva AUSE in integrazione europea.

<sup>1</sup> D. VELO, *La neutralizzazione della moneta e la governance della globalizzazione*, in MONTANI G. e VELO D., *Il governo dell'economia in Europa e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2000.

---

La logica libero-scambista ha avuto la prevalenza sulle diverse forme di protezionismo. Al principio *laissez faire, laissez passer*, il tema dei costi comparati di Ricardo ha spianato la strada a più complesse teorie del commercio internazionale, la gran parte delle quali postula che vi è un interesse generale agli scambi internazionali ed alla specializzazione nella produzione dei beni relativamente meno costosi.

Alcune analisi della Banca mondiale hanno approfondito gli effetti della liberalizzazione del commercio: nelle ultime cinque decadi l'interscambio mondiale è cresciuto 18 volte; il Prodotto interno lordo (PIL) *pro capite* è quintuplicato. Agli inizi degli anni Cinquanta invece le barriere doganali erano circa dieci volte più elevate di oggi.

In base ai risultati raggiunti nell'ambito di uno studio della *Harvard University*, negli anni '70 e '80 i PVS con economie aperte sono cresciuti del 4,5% l'anno, contro lo 0,7% di quelli con economie chiuse. Ad esempio la Corea del Sud trent'anni fa era povera quanto il Ghana; nel 2000, invece, affianca il Portogallo, Paese cresciuto notevolmente da quando (1986) fa parte dell'Unione europea (UE).

Anche per Dan Ben-David e Alan Winters i PVS aperti al commercio sono quelli che stanno recuperando maggiormente terreno nei confronti di quelli industrializzati e riescono ad ottenere una crescita più forte grazie alla liberalizzazione dei commerci. Questa tesi è confermata dalla Banca mondiale, che ha analizzato lo stato dell'economia in 80 Paesi nell'ultimo quarantennio.

Come sottolinea uno studio del *Global Business Policy Council* dell'A.T. Kearney (*Globalization Ledger*), i tassi di crescita dei Paesi con il minor indice di globalizzazione (Egitto, Indonesia, Malaysia, Messico e Turchia) sono molto più bassi (2-3%) rispetto a quelli (7%) dei Paesi che si sono maggiormente "globalizzati" (Argentina, Cile, Cina, Ungheria e Filippine).

Inoltre, non è una verità assoluta che la globalizzazione penalizza la moneta, anche se vi sono importanti eccezioni: la crisi asiatica, verificatasi nel triennio 1996-98, ha provocato una svalutazione di quasi il 50%. Di indubbio interesse è invece la *Tobin tax* che consiste nel tassare i movimenti di capitale e che rappre-

senta uno strumento immediatamente operativo per far fronte al dramma del crescente debito dei Paesi poveri; però, pur avendo annunciato molti governi di volerla adottare quale strumento prioritario di intervento, sino ad oggi la sua utilizzazione è stata scarsa o addirittura nulla.

La globalizzazione, che secondo John K. Galbraith è un odioso neologismo, indica la crescita senza precedenti dell'interdipendenza tra Paesi, economie, imprese e popolazione. Paul Krugman (MIT) individua una prima globalizzazione, avvenuta nella seconda metà dell'800, ed una seconda, cominciata nel 1945 e sviluppatasi nella decade appena passata. Va in questa sede precisato che, nei paesi industrializzati, gli *standard* di vita sono dalle 10 alle 30 volte superiori a quelli di un secolo fa.

Le persone, i gruppi o i Paesi che non riescono a adattarsi e a cambiare celermente, e soprattutto che non posseggono in abbondanza due nuovi fattori, oggi di primaria importanza, cioè la conoscenza e l'informazione sono destinati a soccombere presto.

Non riteniamo che abbia un solido fondamento quanto affermato da alcuni studiosi, che cioè la globalizzazione riduca gli spazi di libertà e costringa a adottare politiche restrittive che penalizzano il *Welfare*. Fa invece riflettere il dato diffuso da *Trasparenza International*: nei paesi più globalizzati la corruzione sarebbe cresciuta di oltre il 40%. L'interdipendenza internazionale minaccia inoltre la salute dell'ambiente e sono soprattutto i paesi più poveri ad essere costretti a mettere in secondo piano le esigenze ambientali, rispetto alla necessità di abusare delle risorse naturali per garantire la sopravvivenza.

Va combattuto l'*Unfair Trade*, e solo salde istituzioni ed un *corpus* di regole ben precise (concernenti le barriere non tariffarie, l'armonizzazione degli *standard*, la semplificazione delle procedure, gli appalti pubblici, etc.), che il mercato non può essere in grado di sviluppare autonomamente, possono riuscire nello scopo. La proposta inoltrata di recente, relativa alla creazione del "Consiglio di sicurezza economico" (speculare a quello politico), che dovrebbe assicurare un governo mondiale delle manifestazioni di crisi dei mercati finanziari globalizzati, è indubbiamente suggestiva. Sembra opportuno dare una risposta politica alla fero-

---

ce globalizzazione dei mercati, incapaci di svolgere da soli un'opera di riequilibrio tra livelli sociali disuguali.

Per mantenere *standard* dignitosi di stato sociale nei diversi paesi è indispensabile un'efficiente *governance* della globalizzazione. È da condividere la considerazione di Lucio Levi che occorra correggere le distorsioni del processo della globalizzazione lasciata al libero gioco delle forze di mercato, allorché si perseguono, a livello sovranazionale, gli obiettivi della protezione dell'ambiente, dei diritti sociali, della salute pubblica e della sicurezza dei consumatori. I problemi ambientali e sociali, secondo Levi, vanno affrontati unitamente a quelli commerciali, nella piena convinzione che un mercato globale aperto esige che si istituisca un nuovo ordine monetario internazionale. Occorre effettuare una transizione dall'integrazione negativa a quella positiva; cioè, come sottolinea John Pinder<sup>2</sup>, dalla rimozione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché allo sviluppo di politiche mondiali per governare il processo di globalizzazione.

## 2. *Povertà e libero-scambismo*

Siamo entrati nel millennio della globalizzazione, fenomeno che porterà, in valori assoluti, ad un miglioramento del livello di benessere economico planetario ma – purtroppo – anche a più forti disuguaglianze fra paesi ricchi e paesi poveri. Ad acuirsi sarà pure il dualismo economico e sociale all'interno degli stessi paesi: è molto probabile che gli USA continueranno in futuro ad occupare il primo posto nella classifica basata sull'IPU (Indice di povertà umana nei paesi industrializzati, elaborato dall'UNDP), pur essendo al secondo posto quanto a PIL *pro capite*.

In futuro, crescerà la distanza tra sviluppo e sottosviluppo, tra paesi ricchi e paesi poveri. Jagdish Bhagwati (*Columbia University*) ha fatto presente che l'alternativa (politiche protezionistiche) dan-

<sup>2</sup> J. PINDER, *European Community. The Building of a Union*, Oxford, Opus-Oxford University Press, 1995

neggerebbe le popolazioni delle nazioni più povere. È vero che i ricchi saranno in futuro ancora più ricchi, ma i più poveri nei prossimi anni saranno meno poveri.

Pur aumentando i divari di reddito, la globalizzazione ha provocato uno sviluppo senza il quale la percentuale di popolazione mondiale che vive in povertà si sarebbe accresciuta di molto. Coloro che vivono in condizioni di estrema povertà (meno di un dollaro al giorno) sarebbero probabilmente aumentati da 297 a 653 milioni (si sono invece ridotti a 146 milioni). In Asia, il 10% più povero della popolazione è passato da 494 a 785 dollari di reddito *pro capite*. Va però posta l'attenzione sul fatto che, per misurare la povertà, le statistiche utilizzano quasi esclusivamente il reddito, che invece è solo una variabile strumentale se rapportata al vivere bene o alla libertà di vivere bene (come sostiene il Nobel Amartya Sen).

Secondo l'ultimo Rapporto annuale della Banca mondiale (*"Global Economic Prospect and the Developing Countries"*) la volatilità finanziaria può aumentare in modo significativo le sacche di povertà nel medio e breve periodo e nei prossimi anni è destinato ad accentuarsi il processo di iniqua distribuzione della ricchezza tanto che tra dieci anni è ragionevole aspettarsi un numero di poveri nel mondo sostanzialmente pari a quello attuale o addirittura, in alcuni Paesi, decisamente maggiore.

Al momento esistono al mondo circa un miliardo e duecento milioni di poveri (un quinto della popolazione mondiale), concentrati per la gran parte in Indonesia, Corea del Sud, Russia, Brasile ed alcune regioni dell'Africa subsahariana. Essi vivono ciascuno con meno di un dollaro al giorno, al di sotto della soglia di 370 dollari di reddito *pro capite* annuo, utilizzata dagli economisti per individuare il confine della povertà assoluta.

Il PIL complessivo del mondo, pari al 2,6% nel 1999, sarà molto probabilmente intorno al 2,9% nel 2000, ma ciò non produrrà alcun benefico effetto, così come l'aumento del PIL nei PVS, pari al 2,7% nel 1999 e al 4,2% nel 2000.

La crisi finanziaria asiatica del 1997 si è riflessa pesantemente sulle economie più povere ed ha avuto effetti moltiplicativi devastanti. Circa il 30% dei bambini dei PVS è denutrito e quasi il

---

40% delle donne è sprovvisto dell'istruzione di base. Secondo l'UNDP 6 miliardi di dollari in più l'anno sarebbero sufficienti per un'adeguata azione formativa, 9 miliardi per reperire l'acqua potabile necessaria e per creare infrastrutture e 13 miliardi per garantire l'istruzione di base a tutti. Invece si spendono 8 miliardi di dollari all'anno per cosmetici negli USA, 50 miliardi per sigarette in Europa, 105 miliardi per alcolici, 400 miliardi per droghe e 435 miliardi per pubblicità, una cifra che in totale equivale al *budget* pubblico dei 50 paesi più poveri.

Denutrizione, analfabetismo, malattie, privazione dei diritti più elementari vanno combattute destinando una cifra maggiore dello 0,7% del PIL ad aiuti vari da parte dei paesi più industrializzati (al momento buona parte di essi destinano intorno allo 0,22% del PIL).

L'UNICEF, che nel 1989 ha adottato la Convenzione sui diritti dell'infanzia e nel 1990 ha organizzato a New York il Vertice mondiale per l'infanzia, da alcuni anni pubblica lo studio: "La condizione dell'Infanzia nel mondo". Come precisato nell'edizione del 2000, sono i bambini e le donne a costituire, agli inizi del XXI secolo, la maggioranza schiacciante dei poveri sulla terra.

L'economia mondiale a due velocità allarga il divario fra persone e paesi ricchi e poveri. In America Latina il 20% più povero della popolazione si divide meno del 3% del reddito nazionale. Secondo dati elaborati dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nei PVS lavorano circa 250 milioni di bambini fra i 5 e i 14 anni, e dai 50 ai 60 milioni di bambini fra i 5 e gli 11 anni. 250.000 bambini e ragazzi vengono contagiati ogni mese dall'AIDS, 585.000 donne muoiono durante la gravidanza e il parto, nel 1999 circa 31 milioni di rifugiati e profughi sono stati coinvolti in conflitti.

Occorrerebbe potenziare l'accesso ai servizi sanitari di base, alla pianificazione familiare, all'acqua ed ai servizi igienici per rendere possibile un progresso economico effettivo e duraturo. Bisogna proteggere il bambino da molti rischi, come una vita in povertà, il lavoro forzato in agricoltura o nell'industria, il lavoro domestico, lo sfruttamento sessuale e il reclutamento nei conflitti armati.

L'UNICEF ha costruito un programma di pace e sicurezza, nella convinzione che i bambini dovrebbero essere rispettati da

tutti come "zona di pace". È nostra somma convinzione che sia compito degli organi di governo, delle Organizzazioni non governative (ONG), delle associazioni di volontariato, dei movimenti di cittadini e delle istituzioni filantropiche riuscire nell'intento di diffondere in tutte le parti del mondo un livello accettabile di benessere economico e sociale.

Altro tema rilevante è il rapporto tra globalizzazione e solidarietà, tema strettamente collegato alle azioni di *policy* contenute nelle Agende di diversi paesi. Il Papa ha invitato tutti (imprenditori, dirigenti, uomini della finanza, artigiani, commercianti, lavoratori dipendenti, etc.) ad operare affinché il sistema economico in cui viviamo non sconvolga l'ordine fondamentale della priorità del lavoro sul capitale, del bene comune su quello privato; la globalizzazione è fenomeno da governare con saggezza e si ravvisa l'esigenza di globalizzare la solidarietà.

Il sociologo Pierpaolo Donati affronta il tema del lavoro nell'era della globalizzazione e sostiene che per rispondere allo scollamento tra crescita economica e creazione di nuove opportunità d'impiego non bastano più le ricette tradizionali centrate sulla deregolamentazione e sulle politiche educative. Affinché la società possa liberare il lavoro e con esso la persona umana, si devono evitare sia le forme della mercificazione capitalistica più aggressiva sia le forme strumental-adattative, tipiche dei sistemi neo-corporativi, che si reggono su politiche regolative di compromesso fra mercato capitalistico e democrazia politica sia ancora le forme miste (come la cosiddetta "terza via" proposta da Giddens). Per orientare al bene comune l'operatività del mercato occorrono però istituzioni e regole sovranazionali adeguate; questa necessità non sembra sufficientemente condivisa dagli USA, che sostengono la più ampia libertà di commercio.

Rimane inoltre il problema della restituzione dei debiti. Recentemente l'Italia ha azzerato alcuni debiti con i PVS ed è auspicabile che altri Paesi industrializzati seguano quest'esempio. L'Africa subsahariana destina il 14% delle entrate derivanti dall'*export* alla restituzione dei debiti, e l'Asia del Sud addirittura il 22%. Ma ciò non potrà continuare a lungo: occorre quanto meno una riduzione consistente dei debiti. È opportuno che i Paesi più

---

potenti provvedano alla cancellazione del debito dei più poveri e va incoraggiata l'adozione, da parte dell'UE, di un modello economico che salvaguardi la conquista della coesione sociale e sia alternativo al liberismo sfrenato degli USA.

### 3. *Il fallimento dei recenti Summit internazionali*

Com'è noto, dopo i tre *round* che hanno caratterizzato il GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* – (Kennedy, Tokyo e Uruguay), il 1° gennaio del 1995 ha iniziato ad operare l'OMC/WTO (Organizzazione mondiale del commercio/*World Trade Organization*), organismo diretto alla ricerca di regole idonee a disciplinare il commercio internazionale.

Sotto la Presidenza dell'Ambasciatore italiano Renato Ruggiero, che ha caratterizzato il primo quadriennio, l'OMC si è consolidata ed ha rafforzato i suoi principali obiettivi. Il successore, il neozelandese Mike Moore, ha ereditato un'aggregazione di 135 Paesi e circa il 95% dei flussi commerciali mondiali. Nonostante questa ricca partecipazione e – fino ad alcuni mesi fa – un positivo generale orientamento ad individuare un'agenda comprensiva delle principali priorità, il Vertice di Seattle è stato un fallimento senza precedenti. Alla fine l'OMC non è riuscita neanche ad aprire dei *dossier* su particolari temi, a costituire dei *Working Group* o semplicemente a fissare un ordine del giorno di un ipotetico futuro incontro.

Su molte tematiche ed in molti settori si erano formati agguerriti schieramenti e consolidate alcune tesi: in agricoltura l'invito pressante degli USA e dei paesi poveri rivolto a ridurre il sostegno nell'UE (44 miliardi di dollari l'anno) e in Giappone; nel mercato del lavoro (USA e UE contro i Paesi del Terzo Mondo), per tutelare il lavoro minorile ed evitare ogni tipo di sfruttamento; nell'ambiente, alla ricerca di una maggiore tutela, contrastata dai paesi poveri; nei servizi (salute, banche, assicurazioni, *E-commerce*, etc.), con l'obiettivo degli USA di abbattere tutte le barriere; nell'industria, con la richiesta della maggior parte dei Paesi agli USA di modificare le leggi che vietano l'ingresso di prodotti industriali sussidiati (acciaio, semiconduttori, tessili).



Si è registrato uno scontro sui cosiddetti cibi transgenici (geneticamente modificati), la cui produzione è ammessa in America e fortemente limitata nell'UE (sono ancora incerti gli effetti sulla salute umana). Gli oltre 100.000 dimostranti hanno impedito di giungere ad accordi nei diversi campi. Non è stato semplicemente uno scontro tra paesi; si è assistito ad una manifestazione nella quale i protagonisti sono stati gli ambientalisti, gli animalisti, i consumatori, i sostenitori di diritti civili ed altre ONG. Su una cosa si è stati concordi: nel non rinunciare al *Free Trade* ma puntare sul *Fair Trade*, sul commercio giusto, nella direzione di una globalizzazione dal volto umano.

Il *Millenium Round* (che poteva denominarsi *Clinton Round* se solo il Presidente USA avesse assunto un atteggiamento più deciso) è nato così nella peggiore maniera. I disordini verificatisi, l'assenza di un futuro calendario dei lavori ed alcune decisioni, dalla dubbia opportunità politica (come quella degli USA di fare della Cina il 136° Paese dell'OMC e probabilmente successivamente l'ottavo membro dei paesi più industrializzati del mondo) rendono più difficoltoso il cammino verso l'individuazione di regole tese a facilitare il libero commercio.

In ogni caso, la globalizzazione *in fieri* produrrà, in assenza di politiche correttive, effetti decisamente negativi nelle aree (in particolare, quelle in ritardo di sviluppo) in cui sono presenti imprese scarsamente competitive. Per fortuna uno dei pochi risultati raggiunti al vertice di Seattle è il riconoscimento dell'esigenza di politiche di marchio e di valorizzazione delle produzioni tipiche. In questo contesto, si rafforzano le prospettive di mercato per l'agricoltura di qualità. Alcuni osservatori individuano il motore della rivolta di Seattle nel sindacato americano, colpevole di aver finanziato l'intera dimostrazione. Riteniamo che però sia quanto meno dubbia l'ipotesi – da taluni avanzata – che vi sia stato l'appoggio del governo Clinton e dell'amministrazione locale.

Invece a Davos gli americani hanno proposto con fermezza un nuovo vertice dell'OMC ed una riforma di quest'ultima, nella direzione di una maggiore efficacia della programmazione e degli interventi al fine di assolvere alle principali funzioni (gestione degli accordi sul libero commercio, attivazione di un *Forum* per

---

i negoziati, arbitraggio delle dispute, monitoraggio delle politiche nazionali sul commercio, assistenza tecnica per i PVS, cooperazione con il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale).

Nella piccola cittadina svizzera si sono incontrati Capi di Stato e di Governo, Presidenti e *manager* di multinazionali, delegati di istituzioni prestigiose, grandi affaristi, rappresentanti della società civile. Per il trentesimo anno consecutivo si è dunque svolto a Davos il *World Economic Forum*, che quest'anno aveva come argomento generale: "Nuovi inizi: fare la differenza". Si è registrata la presenza di solo un migliaio di contestatori (contro i centomila di Seattle); i lavori svolti dovrebbero dar luogo alla ripresa del negoziato su agricoltura e servizi e all'accettazione dell'adesione di nuovi importanti membri (Cina, Russia, Arabia Saudita), da aggiungere agli attuali 135, alla ricerca di posizioni comuni su svariati temi (dazi e tariffe, proprietà intellettuale, concorrenza commerciale, etc.).

Dopo i modesti risultati del vertice del G7, ha avuto luogo a Berlino il G20 ma quest'organismo, creatura d'ispirazione americana e composto dalle grandi potenze e dalle più importanti economie emergenti, non ha prodotto importanti risultati, limitandosi ad analizzare le possibili vulnerabilità del sistema internazionale e le preoccupazioni di lungo termine, non pronunciandosi sulla gestione delle emergenze.

Sono quindi alquanto modeste le conclusioni cui si è giunti in occasione dei recenti *Summit* internazionali (Seattle, Davos, Berlino, ...). Vanno ripensate le modalità finora prescelte per giungere a nuove regole condivise da tutti. Emerge inoltre l'improcrastinabile necessità di rivedere l'utilità ed i nuovi compiti da affidare ai più importanti organismi internazionali, chiamati ad essere silenziosi protagonisti nel governare la globalizzazione.

#### 4. *Quale futuro per le piccole e medie imprese?*

La globalizzazione imporrà alle Piccole e medie imprese (PMI) di raggiungere un elevato grado di competitività. Quest'obiettivo è tanto più difficile da realizzare quanto più ci si spo-

sta verso le aree in ritardo di sviluppo e verso i settori "deboli" dell'economia (l'agricoltura). L'UE, ben consapevole di queste prospettive, ha "rivoluzionato" la sua strategia per le PMI in considerazione della diffusa presenza in Europa delle imprese di modesta dimensione (96%), nonostante che i criteri di definizione siano più ampi di quelli adottati da alcuni Stati membri (fra questi, l'Italia).

Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea non era prevista una politica comune per le PMI. Solo a partire dal 1983 (anno europeo delle PMI e dell'artigianato) vanno registrate le prime iniziative, tra le quali spicca il primo programma d'azione, seguito poi da altri, l'ultimo dei quali si è concluso nel 2000. Nel corso degli anni '90 sono state varate parecchie iniziative a favore delle PMI.

Ma quale impatto vi è stato sullo sviluppo delle aree più povere dell'Unione? Molto ridotto, senza dubbio. E ciò per tutta una serie di motivi: scarsa informazione, limitato grado d'internazionalizzazione delle imprese, notevoli carenze nel *management* delle PMI, etc..

A partire dal nuovo millennio si verificherà però uno stravolgimento della strategia comunitaria per lo sviluppo delle PMI. Non più programmi singoli per contribuire a risolvere specifici problemi ma il tentativo di creare un ambiente favorevole alle PMI. Le direttrici ed i principali obiettivi dell'UE sono stati inseriti nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira. Riconoscendo che le piccole imprese rappresentano la spina dorsale dell'economia europea, l'Unione si è impegnata: a rafforzare lo spirito innovativo e imprenditoriale; creare un favorevole quadro normativo, fiscale e amministrativo; assicurare l'accesso ai mercati, alla ricerca ed alla tecnologia di qualità e ai finanziamenti nonché promuovere il sostegno delle piccole imprese più brillanti (le *Best Practices*).

In Portogallo l'UE ha deciso di adottare alcune linee d'azione, tenendo in debita considerazione i bisogni delle piccole imprese. Fra queste: sviluppare conoscenze generali in campo aziendale e nelle scuole ed ideare moduli imprenditoriali da inserire nei programmi educativi dell'istruzione universitaria; allineare i costi di avviamento delle imprese ai più bassi nel mondo; migliorare la

---

legislazione e la regolamentazione ed esentare le piccole imprese da alcuni obblighi di legge; fornire formazione e consulenza continua; migliorare l'accesso in linea e renderlo più veloce e meno costoso; trarre maggiori benefici dal mercato interno; rendere meno opprimenti i sistemi fiscali; individuare e rimuovere le barriere alla creazione di un mercato di capitali paneuropeo; migliorare il rapporto tra sistema bancario e piccole imprese, creando adeguate condizioni di accesso al credito e al capitale di rischio; facilitare l'accesso ai fondi strutturali ed alla Banca europea per gli investimenti; potenziare la capacità tecnologica delle PMI, promuovendo la cooperazione tecnologica, la certificazione di qualità ed assicurando un brevetto comunitario; diffondere modelli d'imprenditoria elettronica di successo ed i cosiddetti "Business Angels"; rafforzare e rendere più efficace la rappresentanza degli interessi delle piccole imprese; utilizzare indicatori efficaci per valutare i progressi compiuti.

Promossa dall'OCSE, nello stesso mese di giugno i ministri ed i rappresentanti di una cinquantina di governi hanno redatto ed adottato la "Carta di Bologna sulle politiche concernenti le PMI", nella quale sono presenti i principali obiettivi della Carta europea e si riconosce espressamente l'importanza delle PMI per la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo regionale e locale e la coesione sociale, anche grazie al ruolo svolto dalle donne imprenditrici e dai giovani imprenditori. Inoltre è stata sottolineata l'importanza di contribuire allo sviluppo sociale e di rafforzare i partenariati pubblico-privato ed il dialogo politico e sociale.

Il Consiglio sarebbe intenzionato a mettere a punto un'iniziativa, relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2000-2005), con una dotazione finanziaria di 450 milioni di euro. I principali settori d'azione e gli obiettivi dovrebbero essere: rafforzare la crescita e la competitività delle imprese in un'economia internazionalizzata e fondata sulla conoscenza; promuovere l'imprenditorialità; semplificare e migliorare l'ambiente amministrativo e normativo delle imprese, in particolare per favorire la ricerca, l'innovazione e la creazione di nuove imprese; migliorare il contesto finanziario; facilitare l'accesso delle imprese ai servizi di supporto, ai programmi e alle reti

comunitari. Gli strumenti finanziari comunitari che verrebbero utilizzati sarebbero invece: l'*EFT Start-Up*, il Meccanismo di garanzia PMI, il Capitale d'avviamento, etc..

## 5. *L'avvento della Nuova economia*

### 5.1 *Dalla "Old" alla "New Economy"*

Agli effetti del processo di globalizzazione si unisce l'impatto su tutte le economie derivante dall'avvento della "*New Economy*". L'eccezionale *performance* dell'economia americana va in gran parte spiegata con il passaggio dalla vecchia alla nuova economia. Greenspan ha precisato che il sostenuto tasso di crescita degli USA è ampiamente legato all'adozione generalizzata delle ICT ed al conseguente relativo aumento della produttività.

La positiva evoluzione registrata negli Stati Uniti d'America è senz'altro ripetibile nel nostro Paese; giova a tal proposito ricordare che Charles Darwin ha più volte affermato che non sono i più forti della specie che sopravvivono, né i più intelligenti, ma quelli "*Most Responsive to Change*".

Siamo di fronte ad una svolta epocale, che deve probabilmente indurre gli economisti ad aggiornare la teoria dello sviluppo, considerando che molti indicatori economici hanno subito una modifica del loro significato e del loro peso. Il settore dei servizi sarà sempre più importante rispetto a quello manifatturiero così come il consumo rispetto alla produzione.

Tra alcuni fattori di ritardo tipici del nostro Paese, che potrebbero influenzare i tempi e le modalità dell'introduzione della nuova economia, vanno inseriti: le capacità imprenditoriali; la limitatezza di strumenti finanziari disponibili, la carenza di spirito imprenditoriale e di competenze nelle nuove tecnologie; la pubblica amministrazione.

Luigi Paganetto<sup>3</sup> evidenzia brillantemente i cambiamenti che

<sup>3</sup> L. PAGANETTO (a cura di), *Mezzogiorno e Mezzogiorni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1997.

---

caratterizzeranno la *New Economy*: i mercati da statici diverranno dinamici; la competizione da delimitata globale; il paradigma produttivo passerà dal fordismo al post-fordismo e quello organizzativo dalla gerarchia verticale al *network*; i fattori della crescita dal capitale e dal lavoro all'informazione; il lavoro da dedicato a flessibile; la formazione da specifica a continua; le relazioni industriali dal *low trust* all'*high trust*; l'impresa da grande a virtuale.

Il cambiamento legato all'affermarsi della *New Economy* è però tale da non poter essere "radiografato" attraverso l'analisi dei dati aggregati di contabilità nazionale o da indagini specifiche.

Il recente studio del Centro di ricerca sull'economia digitale I-LAB dell'Università Bocconi<sup>4</sup> ha individuato un indicatore sintetico di digitalizzazione (ISD) per alcuni fra i principali paesi, basandolo sulla digitalizzazione dei mercati, sulla diffusione del fenomeno, sulla dotazione di infrastrutture e risorse umane per la digitalizzazione e sulla competitività e il grado di concorrenza dell'offerta digitale. Sulla scorta dei risultati raggiunti, l'Italia è relegata al penultimo posto, con un ISD pari a 1,0, di poco superiore a quello della Spagna (0,7); in testa vi sono gli USA (4,2), seguiti da Svezia (3,9), Norvegia (3,8), Finlandia (3,3), Regno Unito (2,6), Germania (2,1), Giappone (1,8) e Francia (1,6). Da sottolineare che il valore del Sud e delle Isole è oltre cinque volte inferiore a quello delle altre circoscrizioni.

L'indagine della Bocconi perviene inoltre ad interessanti conclusioni: gli utenti di *Internet* sono aumentati di due milioni e mezzo negli ultimi 6 mesi; le donne "in rete" aumentano più velocemente degli uomini; gli impiegati, gli insegnanti e gli studenti pesano più del totale dei restanti utilizzatori (agli ultimi posti vi sono le casalinghe); crescono molto i giovanissimi e – sorprendentemente – i pensionati, pari in valore assoluto al 2% del totale (163.000); il 14,5% ha utilizzato almeno una volta il *Web* per l'acquisto di beni o servizi (*E-commerce*).

Da uno studio dell'Unioncamere<sup>5</sup> è possibile ricavare qualche

<sup>4</sup> I-LAB, OSSERVATORIO INTERNET ITALIA, *L'utenza Internet 2000*, Milano, Università Bocconi, 2000

<sup>5</sup> UNIONCAMERE, *La New Economy. Informatica e telecomunicazioni in Italia: imprese, occupazione e fabbisogni professionali*, Roma, 2000.

dato su una delle regioni meno dotate, la Sicilia, regione nella quale le imprese ITC sono aumentate nell'ultimo triennio del 25,8% (media dell'Italia: 17,1%). La domanda di lavoro delle imprese ITC in questa regione è più bassa della media nazionale; le imprese siciliane sono il 5,3% del totale e i dipendenti meno del 4%; si prevedono assunzioni soprattutto per le professioni intermedie tecniche e quelle intellettuali-scientifiche; per l'84,4% si assumerà nei prossimi anni personale in possesso di diploma e nei  $\frac{2}{3}$  dei casi con contratti a tempo indeterminato; oltre un terzo delle assunzioni previste vengono considerate di difficile reperimento soprattutto per mancanza della necessaria qualificazione; fra i motivi che spingeranno alcuni soggetti a non assumere rientrano le difficoltà e le incertezze di mercato e l'alto costo del lavoro e della pressione fiscale; infine, le province di Palermo, Catania e Messina probabilmente assorbiranno circa i  $\frac{3}{4}$  delle assunzioni previste nel settore "informatica e telecomunicazioni".

## 5.2 *New Economy e turismo*

Fra i settori che subiranno in misura maggiore l'impatto della globalizzazione va indubbiamente ricompreso il turismo. Nel 2020 la Cina sarà la prima destinazione turistica mondiale: sono previste 130 milioni di presenze. Seguono la Francia (106 milioni), gli USA (102) e la Spagna (74). L'Italia (52,5) è settima in graduatoria; si tratta indubbiamente di una posizione di tutto rilievo. Sono questi alcuni dei dati diffusi dall'Organizzazione mondiale del turismo al *Summit* mondiale svoltosi recentemente a Chamonix, al quale hanno preso parte ministri, operatori (pubblici e privati) e studiosi del settore. Obiettivo comune è stato quello della ricerca delle migliori ricette per assicurare un "turismo sostenibile".

Ma quale futuro ha il turismo nel Mezzogiorno? Le trasformazioni generate dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche possono determinare una grande occasione per lo sviluppo del Sud. I considerevoli investimenti in *high-tech* possono infatti contribuire a superare i cronici problemi di carenze infrastrutturali delle regioni meridionali.

---

*Internet* – questo è certo – costituirà uno dei canali primari del futuro nel turismo. Grazie all'introduzione della *New Economy* nel mercato turistico assisteremo a positive conseguenze sulle modalità di interazione tra domanda e offerta, con notevoli riduzioni dei costi derivanti dalla promozione e dalla comunicazione. L'utilizzazione dei sistemi di *information technology* e di reti *Intranet* consentirà di semplificare i processi relazionali e di integrazione fra le imprese. Grazie ai modelli di *Network Management* potranno svilupparsi nuovi sistemi gestionali e di fornitura di servizi in rete. La rete inoltre consentirà di accorciare le distanze fra turista e informazione, consentendo di raccogliere in tempi più rapidi più precise notizie su risorse e servizi. Sarà possibile accedere a siti aziendali ed istituzionali e valutare testimonianze di altri turisti sulle esperienze fatte.

Gli esperti prevedono un futuro fallimentare per gli agenti di viaggio ma, come afferma Magda Antonioli<sup>6</sup>, la diffusione dell'*E-commerce* non significa necessariamente incremento dei viaggi *self-tailored*. Quest'ultima – fra i massimi studiosi di economia del turismo – prevede che in futuro aumenteranno le vendite *last minute*, la gestione fedeltà del cliente, i "chioschi" per la vendita dei prodotti turistici presso la grande distribuzione, le catene alberghiere con servizi di prenotazione centralizzati a livello nazionale ed internazionale (con *data warehouse* per raggiungere economie di scala e semplificazioni) e servizi personalizzati (nel prezzo, nei servizi accessori, etc.).

L'UE, ben consapevole dell'importanza dell'argomento, ha varato parecchie iniziative nell'ambito del programma CORDIS (il quarto programma IST, il *Forum on line* KNITE, il programma *Enjoyeurope*, il progetto FETISH).

Il mercato turistico europeo *on-line* vede al momento due soli paesi (Inghilterra e Germania) assorbire oltre il 50% del totale. Verso il Sud Europa (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo) si orienta il 9% del flusso. I margini d'incremento del nostro Paese e soprattutto del meridione sono comunque notevoli.

<sup>6</sup> M. ANTONIOLI, *Le prospettive dell'intermediazione turistica nel contesto della New Economy*, "Lecco Economia", 2, 2000.



Secondo l'Osservatorio regionale siciliano per il turismo, nella regione, nei primi mesi del 2000, si sarebbe registrato il 10% d'aumento rispetto al 1999. Gli arrivi sarebbero stati 3.269.566 e le presenze 11.394.658, delle quali oltre la metà concentrate nelle province di Messina e Palermo. Per garantire una migliore competitività del turismo siciliano e rispondere così alle tante condizioni imposte dalla globalizzazione occorre però procedere ad un alto grado di realizzazione dei seguenti obiettivi: migliorare la dotazione e la qualità dei servizi (di trasporto, bancari ed assicurativi, alberghieri, etc.); aumentare e diversificare la capacità ricettiva; offrire la possibilità di trascorrere alcuni giorni in Sicilia anche ai turisti dalla bassa capacità di spesa (anziani, giovani, studenti, etc.) e destagionalizzare il turismo; diversificare l'offerta turistica e puntare decisamente su tipologie alternative a quelle tradizionali: turismo sportivo, culturale, eno-gastronomico, naturalistico, termale, religioso, etc.; monitorare i prezzi, alla luce degli insufficienti controlli e dell'attenzione prestata dai consumatori in relazione a località turistiche di altri Paesi e regioni; investire massicciamente in formazione e aggiornamento; studiare alcuni itinerari turistici che valorizzino le aree interne della nostra regione, rendendo così fruibili le bellezze culturali e paesaggistiche di molti siti, turisticamente vergini; promuovere accordi con altre regioni, in modo da rafforzare l'offerta turistica e dare "qualcosa in più" ai potenziali visitatori.

### *5.3 New Economy e agroalimentare*

La tutela e la valorizzazione dei prodotti tipici costituisce una delle priorità degli ultimi governi nazionali. A tal fine le maggiori difficoltà derivano dalla frammentazione delle imprese (e la conseguente difficoltà a concentrare l'offerta) e dalla carente organizzazione commerciale.

Le iniziative del governo italiano mirano ad incrementare il numero e la qualità dei prodotti a denominazione, sviluppare le forme associative e consortili, diffondere supporti logistici e commerciali adeguati, adottare un'azione di promozione mirata, in

---

modo da penetrare con maggior successo nei mercati esteri ed elevare gli *standard* di sicurezza e qualità a beneficio del consumatore.

Si ritiene che grande vantaggio per l'intero settore agroalimentare possa ricavarsi da un sempre più frequente ricorso alle nuove tecnologie della comunicazione disponibili sul mercato. In questa direzione vanno alcune proposte del Ministero dell'Agricoltura, tra le quali: creare un portale per l'*E-commerce* dei prodotti tipici; mettere in rete, attraverso una rete *Intranet*, i principali mercati alla produzione; utilizzare etichette elettroniche con l'obiettivo di garantire l'autenticità e la tracciabilità del prodotto; acquisire nuove quote di mercato; realizzare la riduzione dei costi generali di *marketing*; conseguire un maggior potere di contrattazione con le banche; garantire una maggiore tutela del consumatore e combattere più efficacemente la contraffazione dei prodotti alimentari tipici.

Come ben sottolineato da Luisa Sturiale<sup>7</sup> molti sono i potenziali benefici che possono scaturire dall'*E-commerce*: una maggiore ampiezza di scelta e la personalizzazione dei prodotti e dei servizi alla ricerca della più alta *consumer satisfaction*; la contrazione dei tempi di risposta alla domanda e la riduzione dei prezzi alla domanda finale; l'aumento della competitività fra le imprese grazie all'abbattimento delle barriere di entrata sul mercato. Bisogna prendere atto che si va verso un mercato "glocale" (globale + locale). I siti di impresa sono poco più di un milione (di cui 60.000 nel nostro Paese) e gli utenti di *Internet*, seppur in continuo aumento, hanno da poco superato la soglia dei 100 milioni. Esistono inoltre alcuni vincoli per lo sviluppo del commercio in rete, fra i quali: la limitata diffusione di *computer* all'interno dei nuclei familiari; l'analfabetizzazione di molti degli addetti; la scarsa propensione del consumatore tipo ad acquistare a distanza per l'aleatorietà nelle modalità di pagamento, la diffidenza nei sistemi di consegna dei beni e nella corrispondenza della qualità del bene a quello illustrato nella vetrina del sito, la difficoltà a socializzare.

<sup>7</sup> L. STURIALE, *Il commercio elettronico: caratteristiche, vincoli ed opportunità con particolare riferimento al sistema agroalimentare*, "Economia Agroalimentare", 1, 2000.

L'EITO (*European Information Technology Observatory*) quantifica in circa mezzo milione i posti di lavoro che non sono stati coperti nel 1998 nella *New Economy*, probabilmente perché non si è riusciti a trovare lavoratori con le qualifiche professionali richieste. Secondo l'Osservatorio nel 2002 i navigatori su *web* saranno 136 milioni (più del doppio rispetto al 1999); di questi oltre la metà effettuerà acquisti *on-line* per un giro d'affari di 78 miliardi di euro (poco più di 150.000 miliardi di lire).

La vendita *on-line* rappresenta dunque, in prospettiva, una nuova modalità per commercializzare i prodotti provenienti dalla nostra agricoltura. È però importante salvaguardare la qualità e la tipicità delle produzioni agroalimentari. Il rafforzamento delle politiche di tutela e dei marchi collettivi è improcrastinabile. Bisogna però evitare di cadere nella "*Early Adopter Syndrome*", che Tom Creed descrive non come una vera patologia ma piuttosto come un fenomeno sociale, uno stato mentale da euforia digitale, una tossicodipendenza che nasce dalla mania di essere fra i primi ad adottare una nuova tecnologia. Gli *Early Adopter* si sentono i pionieri della frontiera elettronica, pronti a qualunque sacrificio pur di essere all'avanguardia.

Ma siamo certi che nella *New Economy* si viva meglio che nella *Old*? Questo quesito se lo pone Jeremy Rifkin alla luce dello stato di *stress* fra gli amministratori delegati che lavorano nell'*Internet Company*. L'economista statunitense ritiene che serva innanzitutto un cambiamento culturale che riesca a trasferire – al maggior numero possibile di persone – i vantaggi connessi alle nuove opportunità. Secondo l'economista, tra breve attraverseremo una sorta di risarcimento tecnologico.

La svolta epocale alla quale assisteremo nei prossimi anni produrrà, come è stato precisato, effetti non desiderati sulla salute, che l'uomo è chiamato a temperare. Non vanno però trascurati alcuni benefici per la collettività. In base ad uno studio della *Duke University* (i cui principali risultati sono stati pubblicati sul periodico dell'*American Medical Association*) circa un quarto dei pazienti si cura in USA attraverso il *computer* mentre il 60% ha dichiarato di volerlo fare nel prossimo futuro.

---

## 6. *La politica agricola comune nell'era della globalizzazione*

Pur essendo l'agricoltura europea un tipico esempio di protezionismo e di un tentativo d'isolamento del mercato interno di questo settore da quello extra-comunitario, è possibile rintracciare nel tempo alcune decisioni dell'UE in linea con l'obiettivo della competitività a livello internazionale.

Nel 1979 fu introdotto il prelievo di corresponsabilità a carico dei produttori lattiero-caseari; venne ridotto il prezzo di intervento facendo partecipare gli agricoltori alle spese di smaltimento e di regolamentazione del mercato. Va fatta invece risalire al 1984 l'applicazione del sistema delle quote, sistema già in vigore per lo zucchero dal 1967: l'intervento comunitario venne garantito solo a delle quantità limitate (quote) stabilite dalla Comunità per stato membro e da questo distribuite tra i produttori.

Nel 1988 venne decisa dal Consiglio la "disciplina di bilancio", che implicò la fissazione di un massimale alla crescita delle risorse comunitarie destinate all'agricoltura, pari al 74% del tasso di crescita del PIL della Comunità. Inoltre venne applicato ai principali prodotti comunitari il regime degli stabilizzatori, consistente in un meccanismo automatico di riduzione dei pagamenti di sostegno, collegato al superamento di un determinato livello di produzione.

Agli inizi degli anni '90 si fece più intensa la pressione esercitata sulla Comunità, nell'ambito del negoziato GATT, affinché si adottassero altre misure di contenimento della spesa nel settore agricolo. Inizialmente gli USA si schierarono per la cosiddetta "opzione zero" e mirarono ad eliminare completamente tutte le misure di politica agricola entro la fine del millennio prevedendo, in particolare, la soppressione, entro una decade, di tutti gli aiuti interni legati alla produzione e di tutte le misure di protezione alle frontiere, ed entro un quinquennio l'abolizione di tutte le sovvenzioni alle esportazioni. Diversa era la posizione della Comunità europea, che riteneva che non si dovesse oltrepassare la misura necessaria a ristabilire l'equilibrio dei mercati. Per evitare l'accumulo di scorte, occorreva diminuire progressivamente le sovvenzioni alle esportazioni nella stessa misura degli aiuti interni (una

riduzione più rapida degli aiuti alle esportazioni avrebbe generato eccedenze).

Il sostegno dei prezzi continuò a caratterizzare la politica agricola della Comunità, che però utilizzò in modo molto razionale le risorse (5-8%) assegnate alla sezione orientamento da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia per effettuare interventi nel settore delle strutture e dello sviluppo rurale.

Una radicale riforma della politica dei mercati e dei prezzi fu adottata dal Consiglio nel giugno 1992 dal cosiddetto piano Mac Sharry, teso a privilegiare il sostegno diretto agli agricoltori rispetto all'intervento sul mercato. Pur non essendo stati modificati dalla riforma i tre principi basilari (unicità del mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria), fu opportuno però chiedersi quanto essi rispondevano alla nuova filosofia.

La riforma fu indirizzata ad alcuni obiettivi prioritari: accrescere la competitività dei prodotti agricoli comunitari sui mercati mondiali; controllare la produzione per avvicinarla alla domanda di mercato ed evitare l'accumulo di scorte; privilegiare, nell'assegnazione degli aiuti, gli agricoltori più svantaggiati; mantenere in attività un numero sufficientemente elevato di agricoltori e contrastare l'esodo dalle campagne; tutelare l'ambiente e sviluppare le potenzialità naturali delle zone rurali; promuovere prodotti agricoli ed alimentari di qualità.

L'incedere del processo di globalizzazione spinse l'UE a rafforzare la politica di sviluppo rurale, assicurando la redditività dell'attività agricola unitamente alla tutela dell'ambiente naturale. Venne incrementata la dotazione delle risorse destinate alle misure agroambientali, alla diversificazione dell'attività agricola ed alla crescita di attività ad essa complementari.

Di indubbio interesse risultano gli studi di G. Carrà sulle nuove prospettive analitiche nella transizione del rurale, che mettono in evidenza come si passi: da un modello di sviluppo fordista ad uno post fordista; dallo Stato alle regioni quale soggetto competitore; da relazioni spaziali dualistico/bipolari a relazioni pluralistico/policentriche; da risorse materiali a immateriali; da omologazione a differenziazione dei consumi.

---

Agenda 2000, la riforma dei fondi strutturali, il *Millennium Round*, la riformulazione delle politiche di bilancio ed il previsto ampliamento ad Est (che comporterà l'aumento della metà del terreno arabile, il raddoppio della manodopera agricola e creerà – vigendo il sistema attuale di pagamento e dei prezzi di sostegno – distorsioni di tipo reddituale e sociale nonché, probabilmente, un aumento delle eccedenze di zucchero, latte e carne) rappresentano importanti fattori che devono orientare l'agricoltura degli anni 2000 ed indirizzarla verso la massima competitività in uno scenario globalizzato.

Secondo Paolo De Castro<sup>8</sup>, la *competitive excellence* deve mirare alla piena adozione del principio di multifunzionalità, che non riduce il ruolo dell'agricoltura; anzi a quest'ultima vengono assegnati nuovi ruoli e compiti ambientali (salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale locale; tutela dell'ambiente; promozione dell'agriturismo; etc.). L'ex ministro dell'Agricoltura sostiene che occorra un'equa e sostenibile *deregulation* del commercio, predisporre un *Marshall Plan* per le produzioni mediterranee, introdurre regole di salvaguardia ed equa concorrenza e negoziazioni *ad hoc* per le denominazioni di origine, la protezione ambientale, i diritti dei lavoratori e il benessere degli animali. Di Castro inoltre ritiene che vadano valorizzate le "*specific vocations and peculiarities*" legate a rilevanti distretti locali o sistemi di produzione.

L'esigenza di una nuova architettura istituzionale e di più efficaci meccanismi decisionali è stata rimarcata da Valerio Castronovo che ipotizza una sorta di *Magna Charta* europea, che stabilisca, con contenuti pari e valore vincolante, alcuni diritti e principi etico-politici fondamentali, per costituzionalizzare l'Unione, per rafforzare la legittimità e il carattere democratico delle sue strutture.

<sup>8</sup> P. DE CASTRO, *Beyond the Millennium Round: the New Horizons of Global and Community Agriculture*, "Medit", 1, 2000.

## 7. La tutela dei prodotti agroalimentari e la sicurezza alimentare

In un'agricoltura senza frontiere per essere competitivi assumono una peculiare valenza la qualità dei prodotti e l'obiettivo della *consumer satisfaction*. Sono quindi di estrema importanza sia il poter disporre di un marchio di qualità che l'assicurare un elevato *standard* di sicurezza alimentare. In un mercato agroalimentare sempre più ampio, globale ed integrato si moltiplicano i benefici prodotti dal progresso tecnico e dall'innovazione: la riduzione dei costi, il miglioramento dell'igiene, l'aumento delle disponibilità e varietà dei cibi, l'utilizzazione della *Net Economy* per rendere più efficienti le gestioni delle aziende e facilitare la commercializzazione dei prodotti.

In assenza di adeguate *policy* i prodotti alimentari tradizionali sono destinati però ad essere sopraffatti dai prodotti industriali (costantemente a disposizione, dalle qualità e prestazioni omogenee, facilmente conservabili, presentati e confezionati in modo attraente, con un nome e un marchio familiare al consumatore). Tendono invece a scomparire i prodotti legati a tradizioni locali e frutto di lunghe evoluzioni selettive. Le varietà delle tradizioni alimentari rappresentano invero una ricchezza, un patrimonio biologico-culturale, da proteggere nello stesso modo delle specificità della flora e della fauna di un territorio. A questo proposito, vanno richiamate le strade del vino e gli itinerari gastronomici; la perdita di tali prodotti e tradizioni significa la perdita di valore aggiunto in ampie aree agricole, molte delle quali situate nell'Europa mediterranea.

Possiamo affermare di trovarci di fronte a due modelli di sviluppo con opportunità diverse in relazione alla legislazione, al progresso tecnologico, alla cultura del mercato, al radicamento nei luoghi d'origine, etc..

Una recente indagine dell'UE ha registrato l'esistenza di 531 marchi collettivi accordati in Italia, 498 in Francia, 211 in Germania, 196 in Spagna e 142 in Portogallo. In numero maggiore sono state rilasciate DOP (Denominazioni di origine protette), seguono le IGP (Indicazioni geografiche protette), le BIO (marchi relativi all'agricoltura biologica) e le AS (Attestazioni di specificità). I

---

marchi riguardano vino e bevande (1937), carni (429), prodotti lattiero-caseari e miele (313), ortofrutta (147), olio d'oliva (90), affettati (72) ed altri.

La sicurezza alimentare è sempre più importante per i consumatori. L'UE, consapevole di ciò, ha diffuso, sull'intera materia, un libro bianco nel quale prevede l'adozione di oltre 80 provvedimenti e l'istituzione di un'Autorità alimentare sulla sicurezza alimentare, che potrebbe avere sede a Parma.

Tra gli argomenti che saranno per anni all'ordine del giorno dei principali dibattiti internazionali vi è quello relativo agli Organismi geneticamente modificati (OGM). I "cibi transgenici" sono gli alimenti che contengono gli OGM, cioè piante (o animali) nel cui patrimonio genetico viene inserito un gene estraneo, che produce proteine capaci di difendere le piante dagli insetti nocivi e dai pesticidi. Invece la possibilità di ottenere animali transgenici per l'alimentazione umana è ancora in fase sperimentale.

Nel 1988 appena 2,8 milioni di ettari erano oggetto di coltivazioni transgeniche nel mondo; nel 2000 queste ultime interessano invece 70 milioni di ettari (di cui due terzi negli USA, il 15% in Argentina ed il resto in Canada, Australia, etc.). Il loro successo si giustifica soprattutto con l'ampia tolleranza agli erbicidi, la resistenza agli insetti e la resistenza ai virus. Il *business* prodotto era di 75 milioni di dollari USA nel 1995, mentre oggi è pari a 3 miliardi di dollari e si prevede che nel 2005 sarà di 8 miliardi e fra dieci anni di 25 miliardi di dollari.

Il 58% del mais prodotto nel mondo è transgenico, come anche il 49% della soia, l'8% della colza e del cotone, il 5% del tabacco.

Occorreranno almeno dieci anni per stabilire se gli OGM sono dannosi alla salute umana; negli USA vi è la massima libertà nell'introduzione degli OGM mentre in Italia vi è il limite dell'1%. È opportuno chiedersi se una loro maggiore diffusione incide negativamente sulle produzioni tipiche, locali, tradizionali, e se queste ultime sono competitive con i cibi transgenici.

I biotecnologi affermano che, grazie agli OGM, si ridurrà la fame nel mondo; inoltre che, attraverso una corretta distribuzione, l'agricoltura biologica potrebbe sfamare l'intera popolazione



umana. Ma chi ci assicura che questo avverrà e attraverso quali meccanismi sarà possibile? Occorre in ogni caso una norma europea che garantisca a tutti gli agricoltori l'esatta provenienza di semi e mangimi in modo che essi possano essere certificati *OGM-Free* e che vi sia la tracciabilità dal laboratorio allo scaffale. Servono garanzie per evitare la concorrenza sleale e bisogna ottenere che i prodotti d'informazione autorizzati dall'UE siano capaci di distinguere fra alimenti con e senza OGM. È bene anche che in futuro la Commissione europea preveda un risarcimento per gli agricoltori vittime dell'introduzione illegale di prodotti transgenici, disponga di predisporre etichette comprensive di qualsiasi quantitativo contenuto nel prodotto e consenta inoltre ai singoli paesi di prevedere moratorie.

## 8. *La globalizzazione nei paesi poveri: due esempi virtuosi*

### 8.1 *Il Commercio equo e solidale*

Nel corso degli anni '80 si è assistito alla nascita di numerose ONG, che hanno promosso e finanziato progetti di sviluppo nei Paesi del Terzo mondo. Alla fine di questa decade circa il 5% degli aiuti pubblici allo sviluppo (2,3 miliardi di dollari) veniva concesso alle ONG.

Va fatta risalire proprio a circa dieci anni fa la nascita del Commercio equo e solidale (CEeS) per iniziativa di alcune ONG operanti nel campo della cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo di avvicinarsi al riequilibrio dei rapporti commerciali tra i paesi industrializzati e i PVS.

Questa forma di commercio alternativo deve la sua origine ad alcuni piccoli gruppi di imprese produttrici in Asia, Africa e America Latina che, per evitare di doversi affidare a speculatori locali ed intermediazioni varie, hanno deciso di commercializzare i propri prodotti affidandosi al CEeS. Così facendo, queste imprese hanno potuto soddisfare tre diverse esigenze sul sentiero dello sviluppo: allacciare direttamente rapporti continuativi con i paesi industrializzati; spuntare sui mercati prezzi migliori; col ricavato,

---

effettuare investimenti in progetti tecnologici e sociali (ponti, strade, scuole, ospedali, etc.).

Il CEeS rappresenta lo strumento per l'applicazione di uno sviluppo sostenibile, da intendersi come sviluppo che "risponde ai bisogni del presente senza compromettere le capacità delle generazioni future di rispondere ai propri", in base alla definizione della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1987.

Le principali tipologie di prodotti che vengono commercializzati tramite il CEeS sono prodotti alimentari (tè, caffè, banane, zucchero, cacao, etc.), prodotti artigianali (in legno, pietra, terracotta, vetro soffiato, ceramica; bigiotteria; tappeti; borse; etc.) e pubblicazioni (che per lo più trattano argomenti relativi ai rapporti socio-culturali tra paesi industrializzati e PVS).

Le imprese cercano di assicurare la disponibilità delle merci nelle vari fasi, riducendo gli *stock*, i tempi di trasferimento e quelli di giacenza. Inoltre, non potendo fornire, molto spesso, garanzie reali, sono alla continua ricerca di intermediari finanziari disponibili, poiché i prestiti richiesti sovente comportano oneri eccessivi per gli istituti bancari, in rapporto agli utili derivanti da queste iniziative.

Secondo alcuni autori, cronologicamente è possibile individuare: una prima fase (1959-1970), detta dell'entusiasmo empirico, con le prime esperienze collegate, in genere, all'attività dei missionari; una seconda fase (1971-1987), di solidarietà politica, con il CEeS vissuto "come stile di vita alternativo"; una terza fase (dal 1988 a tuttoggi), definita delle professionalità e del coordinamento.

In Europa il CEeS è molto diffuso, soprattutto in alcuni Paesi. A partire dagli anni '70 esso è stato oggetto di specifici finanziamenti pubblici nei Paesi Bassi. L'*Oxfam* (il più grande ente privato nel campo della cooperazione allo sviluppo a favore dei Paesi del Sud del mondo) opera sin dagli anni '60 in Gran Bretagna. Parecchie associazioni operano in altri Paesi: Svizzera, Belgio, Germania, Francia, Austria, etc..

In valori assoluti, il fatturato al consumo complessivo del CEeS in Europa vede al primo posto la Germania (80,5 milioni di ECU), seguita dall'Olanda (33,3 milioni), dalla Svizzera (30), dal Regno Unito (25), dal Belgio (10) e dall'Italia (9). Se invece si

considera il fatturato *pro capite*, la Svizzera e l'Olanda sono di gran lunga i due Paesi nei quali il fenomeno è più diffuso.

In Italia lo sviluppo è più recente e le principali organizzazioni sono al momento: la Cooperativa terzo mondo (CMT); la Roba dell'altro mondo (RAM); la Cooperativa commercio alternativo (CA). In alcune regioni d'Italia, come ad esempio in Sicilia, il CEeS non è molto diffuso, ad eccezione di qualche iniziativa nelle città capoluogo, soprattutto a Palermo, Catania e Messina. In prospettiva, però, potrebbe affermarsi, seguendo il *trend* positivo che si verifica nel Nord Italia e in molti paesi europei.

## 8.2 Il Banco alimentare

Fra gli obiettivi espliciti della PAC vi sono, in base all'art. 39 del Trattato di Roma, quelli di raggiungere l'autosufficienza per la produzione agricola interna, assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori e un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

Fu creato un apposito fondo, il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), che nel tempo diede però origine a "laghi di vino", "montagne di burro" e notevoli eccedenze di cereali, zucchero e derivati dal latte.

Il successo delle misure adottate per migliorare la produttività contribuì a generare un'offerta di molto superiore alla domanda. Quest'ultima è invece stata caratterizzata da una tendenza alla stagnazione, in seguito al modesto incremento demografico avutosi in Europa ed alla propensione della domanda dei prodotti supportati dalla PAC a diminuire in relazione all'aumento del reddito.

Il problema delle eccedenze agricole ha comportato – in virtù delle regole comunitarie – la necessità di provvedere all'immagazzinamento di ingenti scorte alimentari, parte delle quali offerte in dono ai paesi poveri ed agli enti bisognosi.

Per anni una certa quantità delle eccedenze sono quindi state smaltite in modo intelligente, insieme a prodotti alimentari provenienti da altri soggetti. In Italia oggi l'AGEA (che ha sostituito l'AIMA) provvede ad effettuare un'oculata distribuzione. Ma in passato, viene da chiedersi, quante tonnellate di agrumi ed altri

---

generi ortofrutticoli sono stati distrutti, trascurando completamente esigenze alimentari primarie, legate al fenomeno – molto diffuso presso alcune popolazioni di paesi poveri – della fame?

La “Fondazione Banco alimentare Onlus” risponde alla necessità di limitare gli sprechi e contribuire a contenere il problema della fame. Scopo della Fondazione è la raccolta delle eccedenze di produzione – agricole e dell’industria alimentare – e la distribuzione delle stesse ad enti ed iniziative che si occupano d’assistenza e d’aiuto ai poveri e agli emarginati.

Risale al 1967 la nascita del primo Banco alimentare (a Phoenix, in Arizona), con l’obiettivo di donare ai poveri della città il *surplus* di cibo, raccolto dai ristoranti, avanzato dalla fine di ogni giornata. Oggi il Banco alimentare è una realtà in molti Paesi: USA, Canada, Francia, Belgio, Spagna, Italia, Irlanda, Portogallo, Polonia, Repubblica Ceca e Grecia.

In Italia operano ben 17 Banchi alimentari, presenti ovunque nel Paese. Nell’ordine, le regioni che hanno maggiormente contribuito nell’ultimo anno alla raccolta di alimenti sono: la Lombardia (oltre 1 milione di kg), la Campania (480.000 kg), l’Emilia Romagna (370.000 kg), il Piemonte (327.000 kg), la Toscana (260.000 kg) e la Sicilia (200.000 kg). Il bilancio del 2000 in Italia è pari a 35.000 tonnellate di prodotti alimentari, offerti da oltre 5.000 associazioni benefiche a favore di quasi 1 milione di persone povere.

La Fondazione Banco alimentare raccoglie prodotti sottraendoli alla distruzione e facendoli entrare nel circolo virtuoso della solidarietà. Ad offrire prodotti sono industrie agroalimentari, mercati ortofrutticoli, supermercati, l’Unione Europea e quanto viene raccolto in occasione della Giornata nazionale della colletta alimentare. Per oltre tre quarti si tratta di derivati dai cereali, latticini e conserve vegetali. Si provvede inoltre alla raccolta di oli, grassi e condimenti, biscotti e dolci, bevande, carne e pesce conservato, etc.. Le associazioni convenzionate sono passate da 4.000 nel 1998 a 5.416 nel 2000. Per oltre la metà si tratta di enti che garantiscono un sostegno periodico a bisognosi; per il resto sono enti che offrono assistenza continuativa a famiglie ed anziani, centri di accoglienza, mense, comunità per persone portatrici

di *handicap*, per anziani, per minori e ragazze madri e per tossicodipendenti.

Secondo i criteri adottati dall'ISTAT, la "povertà assoluta" nel nostro Paese riguarda poco oltre un milione di famiglie, cioè quasi 3 milioni e 300.000 unità, con una spesa di poco superiore al milione. Le famiglie "povere" sono 2.600 (7 milioni e mezzo di persone). In occasione della recente Giornata della colletta alimentare 4 milioni di italiani hanno potuto donare prodotti per un valore commerciale di circa 23 miliardi di lire.

Al fine di fornire un valido contributo alla lotta contro la fame nel mondo, si potrebbe sia intervenire per potenziare i Banchi alimentari in Italia e nei paesi più sviluppati, predisponendo la destinazione di parte dei prodotti raccolti nei paesi più poveri, sia creare delle strutture analoghe laddove vi è maggior bisogno, coinvolgendo nelle operazioni necessarie soggetti locali. Quest'ultima considerazione appare opportuna alla luce del fatto che circa il 50% degli aiuti allo sviluppo sembra che, per vari motivi, non arrivino a destinazione.



ALBERTO ONETTI  
Università degli Studi dell'Insubria

## La dimensione organizzativa della sussidiarietà. L'esperienza del terzo settore tedesco

### 1. Introduzione

L'economia, a partire dal secondo conflitto mondiale, si è orientata verso una crescente interdipendenza<sup>1</sup>. La globalizzazione costituisce l'esito di questo processo e, nell'ambito di questo stesso processo, rappresenta un momento di accumulo di una serie di opzioni, sia di ordine economico che socio-politico.

La globalizzazione espone alla concorrenza internazionale non solo i singoli attori, ma anche i sistemi cui essi appartengono. La competizione tra sistemi implica la ricerca di competitività in tutte le componenti dei sistemi, pubbliche e private, sia a livello di regolazione sia a livello operativo.

Stiamo assistendo a processi di profondo cambiamento ed innovazione che interessano gli assetti di *governance* dei diversi sistemi e, al loro interno, gli equilibri sociali su cui poggia il *Welfare State*.

Gli scenari che si prospettano per il futuro sono di difficile codificazione. In discussione non è il processo di globalizzazione in sé quanto piuttosto le modalità con cui questo può essere gestito. Al riguardo è possibile in prima approssimazione proporre una

<sup>1</sup> La *leadership* statunitense ha svolto un ruolo fondamentale in questo processo di integrazione economica internazionale. Per un'analisi del processo di globalizzazione si rimanda a VELO D., *Globalization and Welfare State Reform*, in "The European Union Review", III (1998), n. 1.

---

schematizzazione fondata sul confronto tra due scenari alternativi, espressione di diverse modalità di governo della globalizzazione.

Un primo scenario è fondato su un crescente ruolo del mercato concepito come lo strumento di allocazione delle risorse meglio compatibile con il processo di globalizzazione. Secondo questa prospettiva si delineerebbe un percorso evolutivo orientato ad una crescente *deregulation*. Questa alternativa è destinata a tradursi in una attrazione/convergenza verso il modello americano, ossia verso il sistema connotato da maggiore potere contrattuale e quindi in posizione tale da influenzare e sostenere il processo. Alcuni sviluppi in corso in Europa possono essere interpretati come segnali in questa direzione. L'aumento del peso dei mercati finanziari, sia in termini di capitalizzazione che di numero di imprese quotate, la ridefinizione degli assetti societari nella direzione di una riduzione del grado di concentrazione proprietaria e dell'aumento della contendibilità del capitale azionario, la crescita, quantitativa e qualitativa, del ruolo degli investitori istituzionali, testimoniata dall'aumento delle masse di risparmio gestito e dalla graduale diffusione di categorie di intermediari finanziari specializzati sul capitale di rischio (fondi chiusi e fondi pensione, *venture capitalist*), rappresentano evidenze empiriche a supporto della tesi che in Europa è in atto un processo di ridefinizione del modello di governance e che, in questa evoluzione, i paradigmi anglosassoni del mercato e della *public company* costituiscono un punto di riferimento importante.

Tuttavia è legittimo dubitare che il modello americano possa essere totalmente trasponibile alla realtà europea<sup>2</sup>. Le basi di partenza sono infatti molto distanti e quindi il processo di avvicinamento che si suppone in atto è destinato a muoversi con lentezza e su orizzonti temporali lunghi. Inoltre il mercato, nella sua accezione anglosassone, è un concetto per molti versi estraneo alla cultura europea che incorpora un'impostazione solidaristica di base da cui non è possibile prescindere<sup>3</sup>. Questo spiega, a solo

<sup>2</sup> Cfr. GIDDENS A., *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999.

<sup>3</sup> "Un alto tasso di formazione e scioglimento di imprese è caratteristico di un'economia dinamica. Tale flusso non è compatibile con una società in cui dominano abitudini generate dai sistemi di *welfare*" (Cfr. GIDDENS A., 1999, *op. cit.*, p. 102).



titolo di esempio, il parziale fallimento delle riforme sanitarie avviate, nella prospettiva di una crescente apertura al mercato dei sistemi di protezione sociale, all'inizio degli anni novanta nei principali paesi europei che, a pochi anni dalla loro entrata in vigore, hanno richiesto sostanziali correzioni in un'ottica maggiormente garantista<sup>4</sup>.

Lo stesso dibattito oggi in corso in America sui limiti del mercato<sup>5</sup>, di cui vengono in misura crescente sottolineate le inefficienze ed iniquità nei meccanismi di allocazione delle risorse<sup>6</sup> e la miopia valutativa e strategica ("short termism"<sup>7</sup>), sembra con-

<sup>4</sup> Come esempio si possono considerare la Riforma Ter in Italia e la GKV-Gesundheitsreform 2000 in Germania.

<sup>5</sup> Nel dibattito statunitense è in misura crescente avvertita la necessità di una regulation dei mercati: "Regulations are the outcome of a tug-of-war between efficiency and fairness, in which relative strength shifts from side to side" (Cfr. SHEFFRIN H. - STATMAN M., *Ethics, Fairness and Efficiency in Financial Markets*, in *Financial Analyst Journal*, Novembre-Dicembre 1993, pg. 21). Circa i limiti del mercato si rimanda, tra gli altri, ai noti contributi di Stein ed Ellsworth (cfr. STEIN J.C., *Efficient Capital Markets, Inefficient Firms: a Model of Myopic Behaviour and competitive decline*, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, 1989; ELLSWORTH R.R., *Capital Markets and competitive decline*, in *Harvard Business Review*, 1985).

<sup>6</sup> I processi di allocazione di mercato, in alcuni ambiti, sono suscettibili di generare inefficienze ed iniquità. E quanto emerge da una recente indagine dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) condotta sui sistemi sanitari di 191 paesi che ha evidenziato come gli Stati Uniti presentino, oltre ai noti problemi di equità nell'accesso all'assistenza, anche costi ampiamente superiori alla media dei paesi industrializzati. Risultanze analoghe risultano da uno studio condotto dal Centro di Economia Sanitaria dell'Università di Pavia recentemente edito (cfr. INTERNATIONAL CENTRE FOR STUDIES AND RESEARCH IN BIOMEDICINE, *Health Systems in Industrialised Countries*, Cacucci, Bari, 2000).

<sup>7</sup> "Short-termism is the reluctance of companies to make investments which will only make profits in the long term, especially investments in research and development, and in long term training of workers" (cfr. MOORE R., *Short-Termism in British Industry: the State of the Debate*, in "Economics Notes", No. 88, Libertarian Alliance, London, 2000). Il dibattito in corso circa il superamento di questa miopia riconosciuta al market model è bene riassunto dal noto confronto tra Hutton e Moore; mentre il primo (cfr. HUTTON W., *The State We're In*, Revised edition, Vintage, London, 1996; HUTTON W., *The State to Come*, Vintage, London, 1997) delinea come possibile linea risolutiva il rafforzamento della *regulation* e dell'intervento pubblico ("short-termism is the problem (...) state intervention is the solution"), il secondo (cfr. MOORE R., *The Problem of the Short-Termism in British Industry*, in "Economics Notes", No. 81, Liberta-

---

fermare la tesi secondo cui il modello americano, se sicuramente costituisce un polo di attrazione importante, difficilmente può rappresentare una meta cui tendere in una prospettiva evolutiva di lungo termine<sup>8</sup>. In particolare vengono negativamente enfatizzati proprio la carenza di regulation che lo connota e che è suscettibile di evidenziare problemi nel momento in cui si manifestino situazioni di crisi: se il mercato può efficacemente essere in grado di gestire il funzionamento fisiologico del sistema, i suoi limiti possono emergere in presenza di situazioni patologiche<sup>9</sup>. Il limite dei meccanismi di mercato, basati sulla autodisciplina dei comportamenti, è rappresentato proprio dalla loro matrice atomistica:

rian Alliance, London, 1998) segnala la necessità che l'evoluzione non venga imposta dall'alto ma risulti da una maturazione e da un ampliamento delle prospettive di valutazione strategica degli operatori: "Will Hutton absolutely right when he says that we would all benefit if British companies invested more in research, development and training, and formed long-term relationships with their workers, bankers, suppliers and customers. However I would like all this to be achieved by voluntary agreements between the people involved, because they perceive that it is in their best interests, rather than being imposed by the state".

<sup>8</sup> Il dibattito ha subito, a seguito delle recenti dichiarazioni di bancarotta di alcune importanti *corporations* statunitensi, una forte intensificazione che ha portato, riteniamo sulla spinta dell'onda emotiva e non in base ad evidenze strutturate, anche a valutazioni fortemente critiche sulla efficacia del modello statunitense. Emblematica al riguardo la posizione di Normann che, in una recente intervista (in "CorriereEconomia", 18 febbraio 2002, p. 7), commentando il caso *Enron*, ha segnalato come i casi di fallimento riscontrati costituiscono "non l'eccezione patologica, bensì gli effetti indesiderati del sistema". Su una linea simile si colloca Bruce Nussbaum su *Business Week*: "Terrible things have happened to the way business is conducted under the cloak of deregulation. Serious damage has been done to ethical codes of conduct held by once-trusted business professionals". Cfr. NUSSBAUM B., *Can You Trust Anybody Anymore? The Scope of the Enron Debacle undermines the credibility of modern business culture. Let's get back to basics*, in "Business Week", January 28, 2002.

<sup>9</sup> "There is no question that deregulated markets are generating lower costs, higher growth, and lower unemployment for the U.S. economy. But dereg ideologues convinced the nation deregulation meant no regulation. A big mistake. (...) What's to be done? Restoring investor confidence in the system of equity capitalism is crucial to the economy's health. (...) The pendulum is swinging toward reform". Cfr. Nussbaum B., *Can You Trust Anybody Anymore? The Scope of the Enron Debacle undermines the credibility of modern business culture. Let's get back to basics*, in "Business Week", January 28, 2002.

i singoli operatori non necessariamente sono in grado di cogliere le conseguenze più ampie delle loro azioni.

È quindi più realistico ipotizzare<sup>10</sup> che l'evoluzione del modello di *governance* europeo passi attraverso soluzioni proprie, che, pur prevedendo una maggiore apertura verso il mercato, non rinneghino il substrato solidaristico di base del modello.

Sulla base di queste considerazioni è possibile delineare un secondo scenario che individua la riposta alla globalizzazione nella individuazione di nuovi equilibri. In altri termini, viene posto in discussione il funzionamento sia dello stato che del mercato, alla ricerca di assetti più avanzati in entrambi i comparti della società. Il dibattito non verte quindi solo sulla alternativa stato/mercato né sul dualismo fallimento dello stato/fallimento del mercato. In discussione sono il "vecchio modo" di essere della statualità e la costruzione di una nuova statualità che sia compatibile con il nuovo scenario in via di definizione che richiede, a tutti i livelli, efficienza, flessibilità e specializzazione.

In questa ottica si leggono i processi di riforma in atto orientati, sul versante istituzionale, alla redistribuzione dei poteri pubblici attraverso una maggiore articolazione federale e la riduzione dell'area di intervento diretto pubblico. Sia quelli di evoluzione normativa nel campo della concorrenza, volti a prevenire, secondo una logica non più ristretta alle singole realtà nazionali, l'acquisizione di posizioni dominanti così come quelli di crescente regolamentazione delle operazioni di *takeover*, fusione ed acquisizione attuate sui mercati. Sia i processi di ridefinizione dei sistemi di protezione sociale, per mantenere i livelli di solidarietà di fronte al vincolo della riduzione delle risorse disponibili.

Gli sviluppi sopra riportati possono essere interpretati come tentativi di ricostruire, su nuove basi, i legami tra attività economica ed ordine sociale, di riconoscere e supportare il dinamismo dei mercati senza, al contempo, sottrarlo al dibattito politico<sup>11</sup>. Lo

<sup>10</sup> Questa prospettiva si ricollega al dibattito aperto sia in Europa che oltreoceano sulla "terza via" e sulla "nuova economia mista". Al riguardo si rimanda, tra gli altri, a BECK U., *Erfindung des Politischen*, Frankfurt am Main, 1993.

<sup>11</sup> L'esigenza non è nuova. È stata percepita fin dal primo apparire della

---

scenario delineato, che alcuni interpretano come “politicizzazione dell’economia”<sup>12</sup>, si fonda sulla ricerca di un equilibrio tra regolazione e deregolazione, tra economico e non economico, non solo su base nazionale ma anche a livello transnazionale e locale<sup>13</sup>.

In questo quadro il problema è trovare schemi organizzativi coerenti. In altri termini si tratta di ripensare alla natura e ai confini dell’intervento sia dello stato che del mercato e alle modalità con cui attuarlo. In questa prospettiva la sussidiarietà può essere lo schema per dare contenuto a questi sviluppi e per impostare una nuova statualità che, integrata con le dinamiche del mercato, sia in grado di fare fronte alle sfide poste dal nuovo scenario competitivo, colmando gli spazi creatosi tra lo statalismo rigido ed accentrato di ieri e le pressioni dell’individualismo di oggi.

In questo quadro l’esperienza europea, ove è stata compiuta una scelta di portata storica a favore del principio di sussidiarietà, può costituire un riferimento importante in chiave evolutiva per orientarsi sugli esiti prevedibili del processo<sup>14</sup>. In questo percorso, il principio di sussidiarietà sta assumendo un ruolo centrale: è

rivoluzione industriale. Lo stesso Adam Smith, uno dei fondatori del pensiero liberale, concepiva il mercato all’interno dello Stato, ossia sottoposto al dibattito politico generale. Sui rapporti tra economia e società si rimanda a VELO D., *Etica ed economia. Il non profit di fronte alle sfide della globalizzazione*, Relazione presentata al Convegno “Le organizzazioni non profit”, Pavia, 10 novembre 2000.

<sup>12</sup> Cfr. BECK U., *Europa felix. Il vecchio continente e il nuovo mercato del lavoro*, Roma, Carocci, 2000, p. 17.

<sup>13</sup> Al riguardo, sotto il profilo giuridico, la tendenza, da alcuni prospettata, è verso la realizzazione di assetti integrati di decisione e di controllo fondati su più livelli (comunitario, nazionale, locale) in cui leggi costituzionali nazionali e normativa europea risultano strettamente interconnesse e costituiscono un unico corpus giuridico (“*Verfassungsverbund*”). Sul punto si rimanda, tra gli altri, a PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in “*Common Law Review*”, n. 36, 1999.

<sup>14</sup> “L’Europe est ainsi devenue un laboratoire d’expérimentation sociale dans un monde en mutation, et qui aspire sans doute à une véritable politique de civilisation qui ne soit pas exclusivement dominée par le Veau d’or, le culte de l’argent. L’Europe est donc bien un ensemble ouvert, ouvert sur le monde, ouvert au futur, ouvert au dialogue, et par là même un modèle intéressant à élucider, susceptible de devenir une force de propositions transposables” (cfr. URBAN S., *Mondialisation et sociétés multiculturelles. L’incertain du futur*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 5-6).

stato sancito espressamente nel Trattato di Maastricht, ha ispirato le modalità di realizzazione dell'integrazione monetaria<sup>15</sup> ed è destinato a rafforzarsi ulteriormente man mano che il percorso costituente europeo muoverà nuovi passi in avanti. Nel processo in atto la sussidiarietà può pertanto costituire il "motore", contribuendo a ricondurre a logiche di socialità la disciplina di mercato.

## 2. *Il ruolo della sussidiarietà nel sistema tedesco*

La sussidiarietà è un principio che trova profondo radicamento nel contesto tedesco<sup>16</sup>.

Nel diritto costituzionale tedesco tale principio viene espressamente richiamato in due campi:

- in materia di competenze legislative concorrenti tra la federazione e gli stati che ne fanno parte (i *Länder*), come limite alle competenze legislative della federazione;
- sul rapporto tra *Länder* e comuni come garanzia fondamentale dell'autorità comunale.

Circa il primo aspetto, viene difatti stabilito (§ 72 GG) che la federazione possa legiferare solo se esiste la necessità di una regolamentazione per legge federale. È quindi previsto che in linea di principio debba agire l'ente inferiore e che l'ente superiore possa intervenire solo se l'azione degli enti inferiori attenti all'interesse generale.

Quanto al secondo aspetto, va segnalato come l'autonomia comunale nell'ordinamento tedesco non costituisca una estensione del federalismo a livello locale: i comuni e i distretti comunali

<sup>15</sup> L'integrazione monetaria ha infatti tolto al governo centrale dei singoli stati nazionali la sovranità monetaria senza tuttavia trasferirla ad una autorità politica superiore: la Banca centrale europea è infatti un organo ampiamente autonomo nei confronti del Parlamento europeo e della Commissione europea. Sul punto si rimanda, per un approfondimento, a ANTONINI L., *Il lento cammino della sussidiarietà tra convergenze teoriche e ostacoli di fatto*, in "Nonprofit", n. 1, 2000.

<sup>16</sup> Cfr. BLANKE H.J., *Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts?*, in „Zeitschrift für Gesetzgebung“, n. 2, 1991.

---

(i *Kreise*) difatti non possiedono, diversamente dai *Länder*, qualità statali e non hanno pertanto la competenza di adattare su base autonoma leggi ma possono semplicemente adottare norme di livello amministrativo per l'esecuzione delle leggi. In altri termini hanno la competenza ad amministrarsi in modo autonomo nel quadro delle leggi emanate dalla federazione o dai *Länder*. In questo contesto, essendo previsto (§ 28(2) GG) che gli enti territoriali superiori non possano sostituirsi agli enti territoriali inferiori nelle materie riservate all'autonomia locale, è di fatto vigente un obbligo per i *Länder* di rispettare tale autonomia.

In questa sede non ha rilievo approfondire la rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà all'interno dell'ordinamento tedesco. Sul punto è infatti aperto un articolato dibattito, cui si rimanda<sup>17</sup>, sul riconoscimento costituzionale di tale principio che non è oggetto di univoca accettazione<sup>18</sup>. Quello che più concretamente rileva sottolineare è come, all'interno di un ordinamento statale fondato su una tradizione federale molto radicata, la sussidiarietà costituisca un principio strutturale la cui rilevanza va ampiamente oltre la dimensione della limitazione giuridica.

Difatti il valore pratico del principio di sussidiarietà in termini di limitazione giuridica dell'attività di regolamentazione superiore (federazione *versus Länder*, *Länder versus* autorità comunali) dipende dall'atteggiamento della Corte di giustizia che, essendo chiamata a valutare la giustiziabilità delle decisioni degli enti superiori, ne può limitare il potere discrezionale. Sotto questo profilo va sottolineato come l'importanza effettiva del principio di sussidiarietà è stata estremamente ridotta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca che ha storicamente manifestato una posizione decisamente restrittiva, riconoscendo la non giustiziabilità delle decisioni degli enti superiori. In altri termini tale

<sup>17</sup> Sul punto si rimanda a: HOFMANN R., *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", nn. 1-2, 1993.

<sup>18</sup> Si rimanda in particolare a: ISENSEE J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 1968; HERZOG R., *Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung*, in "Der Staat", n. 2, 1963.

principio non ha contribuito in maniera effettiva, dal punto di vista giuridico, alla salvaguardia della posizione dei *Länder* e dei comuni nei confronti della federazione.

La sussidiarietà svolge invece un ruolo di assoluta rilevanza se si considera il profilo politico e sociale: dal momento che prevede un obbligo per gli organi superiori di giustificare pubblicamente le loro azioni in rapporto a tale principio, rafforza la possibilità di controllo politico e introduce logiche di condivisione delle decisioni e di ricerca del consenso. In questa accezione, che verrà ripresa e sviluppata in seguito, si coglie pertanto la rilevanza del ruolo che il principio di sussidiarietà assume nella società tedesca e, al contempo, la sua particolare connotazione che a sua volta derivano dal suo radicamento nel tessuto sociale, culturale e politico del paese.

Per comprendere appieno le specificità della accezione tedesca del principio è opportuno collocarlo nel quadro storico entro cui si è sviluppato.

In particolare va segnalato come, secondo l'opinione prevalente in Germania<sup>19</sup>, nel principio convergano, accanto alle radici filosofiche<sup>20</sup>, valori ed ideali dell'idealismo e del liberismo tedesco.

L'idealismo tedesco<sup>21</sup> si proponeva di realizzare un ideale supremo di "bene comune" inteso come sviluppo libero dell'individuo, restringendo i fini e i compiti dello stato alla sola sicurezza individuale e collettiva. Questa concezione, per alcuni versi estrema, di uno stato limitato nei fini e nei compiti ha tuttavia influenzato il liberismo costituzionale tedesco<sup>22</sup> che teorizza la tutela della libertà individuale attraverso la determinazione di precisi

<sup>19</sup> Per un inquadramento più rigoroso dell'approccio tedesco alla sussidiarietà si rimanda a: WEGNER B., *Subsidiarität und Neue Subsidiarität in der Sozialpolitik und Wohnungspolitik*, Regensburg, Transfer Verlag, 1989; MÜNDE J. - KREF D., *Subsidiarität heute*, Münster, Votum Verlag, 1990.

<sup>20</sup> Rinvenibili, tra gli altri, in Aristotele e Tommaso d'Aquino.

<sup>21</sup> Si fa riferimento, in particolare, a: VON HUMBOLT W., *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792; KANT I., *Über den Gemeinspruch*, 1793.

<sup>22</sup> Al riguardo si richiama il pensiero di: VON MOHL R., *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 1872; JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, 1913.

---

limiti all'attività dello stato. Secondo tale corrente di pensiero non vanno limitati i compiti e gli scopi dello stato in sé ma la loro realizzazione da parte dello stato: il che legittima lo svolgimento di attività pubbliche da parte di soggetti privati. Per Jellinek lo stato può e deve agire "nella misura in cui l'azione individuale o collettiva non è nelle condizioni di conseguire l'obiettivo prefissato" o "qualora lo stato con i suoi mezzi è in grado di realizzare in modo migliore l'obiettivo da conseguire"<sup>23</sup>.

Questa concezione liberale del principio di sussidiarietà converge nel ventesimo secolo con il pensiero ordoliberalista che, pur ribadendo la limitazione del ruolo dello stato, ne dà una connotazione positiva.

La scuola ordoliberalista<sup>24</sup> individua la concorrenza e l'apertura dei mercati come i presupposti dello sviluppo economico a condizione che il gioco competitivo avvenga all'interno di un contesto regolato dallo stato. È la cosiddetta, secondo l'espressione coniata da Müller-Armack<sup>25</sup>, "economia sociale di mercato" (*Soziale Marktwirtschaft*) che, discostandosi dalla tradizione europea, sancisce la superiorità dei meccanismi competitivi ma al contempo, a differenza delle posizioni anglosassoni più estreme, identifica un ruolo positivo per lo stato. In questa prospettiva lo stato non è visto in termini negativi come "oppressore" né si esaurisce nel-

<sup>23</sup> Traduzione da JELLINEK G., 1913, *op. cit.*, p. 259 e p. 263.

<sup>24</sup> Il fondamento teorico è l'"Ordo Manifesto" della Scuola di Friburgo redatto nel 1936 da Böhm, Eucken e Grossmann-Doerth (Cfr. EUCKEN W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, Francke, 1952). Per una analisi della teoria ordoliberalista si rimanda a: GROSSER D. - LANGE T. - MÜLLER-ARMACK A. - NEUSS B., *Soziale Marktwirtschaft: Geschichte - Konzept - Leistung*, 2. Aufl., Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln, 1990; e, in lingua inglese, a: PEACOCK A. - WILLIGERODT H. (eds.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London, Macmillan, 1989; PEACOCK A. - WILLIGERODT H. (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolutions*, London, Macmillan, 1989. La traduzione a livello politico-economico delle teorie ordoliberaliste è opera di Ludwig Erhard, ministro dell'Economia durante il cancellierato Adenauer e già direttore amministrativo delle zone occupate americana e britannica.

<sup>25</sup> "Wir sprechen von Sozialer Marktwirtschaft um diese dritte wirtschaftspolitische Form zu kennzeichnen" (cfr. MÜLLER-ARMACK A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, 1946, p. 88).



l'ipotesi neo-liberale dello "stato minimo": definisce le regole, l'"*Ordnung*", cui il gioco competitivo deve sottostare ed interviene in una logica di *last resort* ("*subsidium afferre*") qualora il mercato non sia in grado di produrre soluzioni efficienti o dove queste siano suscettibili di generare carenze sotto il profilo sociale e redistributivo. L'intervento dello stato nell'economia riveste pertanto carattere complementare al mercato dal momento non si sostituisce al mercato ma lo affianca, attraverso la definizione di una cornice regolamentare di riferimento nell'obiettivo di garantire lo sviluppo stabile del sistema nel medio-lungo periodo e di prevenire il sorgere di situazioni di iniquità e di opportunismo. Il concetto di stato, è opportuno chiarire, non si esaurisce, nella visione tedesca, esclusivamente nello stato centrale: comprende, in una prospettiva federale, anche le articolazioni inferiori (regioni, distretti e comuni) e si estende, in una logica di sussidiarietà orizzontale, anche al di fuori della sfera pubblica in senso stretto, arrivando a coincidere con il concetto di società (*Gesellschaft*).

Su questa scorta è possibile pertanto delineare un modello tedesco di *governance*, alternativo a quello americano ma al contempo differenziato all'interno dell'esperienza europea. Un modello che, in una prospettiva di sussidiarietà, lascia aperti spazi al privato nell'economia senza al contempo rinunciare alla possibilità di intervento e di controllo da parte dello stato, da esercitare ai livelli amministrativi di volta in volta competenti.

Un esempio delle modalità con cui la sussidiarietà opera all'interno del modello tedesco si rinviene dall'analisi del sistema di protezione sociale. L'intervento diretto dello stato nella erogazione delle prestazioni sociali risulta limitato a favore di soggetti non pubblici. È quindi previsto, secondo uno schema simile a quello di "*third-party government*" tipico del contesto statunitense<sup>26</sup>, un elevato livello di delega di funzioni pubbliche al privato cui sono quindi riservati spazi significativi all'interno del sistema di prote-

<sup>26</sup> Cfr. ANHEIER H.K., *An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany*, in GIBSON B. - KRAMER R.M. - SALAMON L.M., *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.

---

zione sociale. L'allocazione di tali spazi, tuttavia, diversamente dal caso americano, non è disciplinata dal libero agire delle forze di mercato ma avviene all'interno di un quadro regolamentare ben definito. La responsabilità per l'organizzazione del sistema di protezione sociale permane, in conformità all'approccio solidaristico di fondo, una responsabilità pubblica. In questo quadro, la realizzazione di politiche sociali è affidata a soggetti privati, riservando tuttavia priorità di intervento a favore di una particolare categoria di operatori, rappresentata dalle organizzazioni *non-profit*. È difatti sancito a livello normativo<sup>27</sup> che nella realizzazione

<sup>27</sup> Tutti i principali testi di legislazione sociale recepiscono il principio di sussidiarietà nell'accezione sopra descritta. Il Codice di legislazione sociale (*Sozialgesetzbuch*) prescrive, nel primo libro, che gli enti pubblici di assistenza sociale debbano cooperare e coordinarsi con le organizzazioni *non-profit* ("In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen" [§17(3), Erstes Buch, Artikel I]). La legge sull'assistenza sociale (*Bundessozialhilfegesetz*), oltre a sancire per gli enti pubblici l'obbligo di cooperazione in campo sociale con le associazioni *non-profit* e le istituzioni religiose ("Die Träger der Sozialhilfe sollen bei Durchführung dieses Gesetzes mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten" [§ 10(2)]), esplicita, da un lato, il divieto per gli enti pubblici di intervenire direttamente in aree ove operano istituzioni *non-profit* ("Wird die Hilfe im Einzelfälle durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen; dies gilt nicht für die Gewährung von Geldleistungen" [§ 10(4)]) o dove istituzioni *non-profit* potrebbero essere presenti ("Zur Gewährung von Sozialhilfe sollen die Träger der Sozialhilfe nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können" [§ 93(1)]), dall'altro, il dovere per gli stessi enti pubblici di prestare assistenza e supporto a tali istituzioni ("... Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen" [§ 10(3)]). Analoghe prescrizioni sono contenute nel testo di legge sull'assistenza alla gioventù (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*): "Die öffentliche Jugendhilfe soll mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familie partnerschaftlich zusammen arbeiten. Sie hat dabei der Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung

delle politiche sociali l'operatore pubblico, da un lato, debba astenersi dall'intervenire direttamente all'interno delle aree di attività che sono state delegate a organizzazioni *non-profit* o che comunque potrebbero essere oggetto di un loro intervento; dall'altro, che sia obbligato a fornire a tali organizzazioni sostegno ed assistenza, prevalentemente sotto l'aspetto finanziario, qualora queste si vengano a trovare in situazioni di difficoltà nello svolgimento delle funzioni loro assegnate.

### 3. La dimensione organizzativa del principio di sussidiarietà

Altra nota caratterizzante il modello tedesco è la centralità di quello che Albert<sup>28</sup> definisce "*dialogue social*": la ricerca del consenso attraverso il coinvolgimento nelle decisioni di tutte le parti interessate è un *modus operandi* che trova infatti amplissima diffusione e pervasività nella società tedesca tanto da venire spesso identificato come un valore culturale condiviso<sup>29</sup>. Si parla al riguardo alternativamente di *Mitbestimmung* (co-decisione) o di *Mitverantwortung* (corresponsabilità) ove il suffisso "*mit*" evidenzia il carattere di collegialità e di condivisione dei processi decisionali e gestionali. Gli esempi che si possono portare al riguardo sono molteplici come di seguito si avrà modo di vedere. L'aspetto che, in via preliminare, preme sottolineare è che tale modalità operativa non è

ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten. Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen" [§ 4(1-2)]. Anche la recente legge di introduzione dell'assicurazione sociale per l'assistenza alla persona (*Pflegeversicherung*), che risale al maggio 1994, ha ribadito la priorità dell'intervento privato rispetto a quello pubblico ("Freigemeinnützige und private Träger haben Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern" [§ 11(2)]).

<sup>28</sup> Cfr. ALBERT M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Editions du Seuil, 1991.

<sup>29</sup> Sempre citando Albert: "le dialogue sociales est perçu comme un impératif faute duquel les entreprises ne pourraient fonctionner" (Cfr. ALBERT M., 1991, *op. cit.*, p. 132).

---

prerogativa né del pubblico né del privato, né delle organizzazioni centrali né di quelle locali. È un tratto qualificante il sistema "Germania", a tutti i livelli e presso tutte le categorie di operatori.

Sulla scorta di queste considerazioni è opinione condivisa che la diffusione e il radicamento di questo modo di operare possa essere spiegata soltanto se supportata da variabili istituzionali di contesto<sup>30</sup>: modalità operative diventano competenze diffuse a livello di sistema solo se vengono incorporate nel modello e da questo sono veicolate. In tale modo entrano a far parte della cultura del sistema, diventano un dato di contesto. La sussidiarietà gioca in questo processo di "contestualizzazione" un ruolo fondamentale.

Come è già stato accennato, la sussidiarietà rappresenta un principio di ripartizione delle competenze, tanto a livello verticale quanto a livello orizzontale. Nel momento in cui individua delle priorità di intervento (il locale verso il non locale, il privato verso il pubblico, il *non-profit* verso il *profit*) va a porre dei limiti alla discrezionalità dell'azione dell'operatore pubblico che è tenuto a giustificare le proprie decisioni qualora intervenga in ambiti di responsabilità non propri. Tutto ciò non esclude l'accentramento e l'assunzione di competenze ma presuppone che tale scelta avvenga in seguito ad un processo di valutazione che dimostri l'ineguatezza di un dato livello o di un dato operatore a svolgere determinate funzioni. Tale valutazione risulta esposta a controllo politico e sviluppa pertanto logiche di mobilitazione del consenso e di concertazione. In tale prospettiva si comprende la prassi tipicamente tedesca delle commissioni (*Ausschüsse*), ossia di organi collegiali composti da rappresentanti delle diverse controparti coinvolte che si riuniscono per la valutazione delle tematiche di volta in volta in discussione. Di conseguenza le decisioni prese risultano in genere ampiamente condivise dal momento che le

<sup>30</sup> Le variabili ambientali/istituzionali sono di grande rilievo in quanto influiscono sui processi strategici ed organizzativi delle unità appartenenti al sistema. Cfr. PORTER M.E. - SÖLVELL Ö., *The Role of Geography in the Process of Innovation and the Sustainable Competitive Advantage of Firms*, in CHANDLER JR. A.D. - HAGSTRÖM P. - SÖLVELL Ö., *The Dynamic Firm. The Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

eventuali situazioni di conflitto di interessi tendono, in un'ottica di mediazione, ad essere risolte a priori. D'altronde il consenso è una condizione necessaria per l'applicazione del principio di sussidiarietà che non presuppone conflittualità e competizione ma coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di governo così come tra i diversi operatori.

L'applicazione del principio di sussidiarietà, prevedendo istituzionalmente momenti formalizzati di interazione e di confronto, contribuisce a diffondere nel sistema una cultura della codecisione e della corresponsabilità. Questa cultura permea i comportamenti degli operatori le cui risposte, a livello strategico ed organizzativo, incorporano questo dato di contesto e lo rendono patrimonio del sistema.

Secondo tale prospettiva si spiegano modelli di governance incentrati su una forte stabilità delle relazioni, stabilità che presuppone una forte condivisione delle decisioni e di conseguenza una ampia partecipazione alle stesse. La diffusione dei gruppi industriali (i cosiddetti *Konzerne*, insiemi di imprese con partecipazioni incrociate), la partecipazione azionaria al capitale delle imprese da parte degli enti locali, la prassi degli "intrecci" tra imprese ed istituzioni finanziarie costituiscono esempi diversi di un modello improntato alla stabilità delle relazioni. Stabilità che deriva non tanto dalla presenza di legami patrimoniali, tra l'altro solo raramente così forti da determinare effettive situazioni di controllo; quanto piuttosto dalla co-determinazione strategica, ossia dalla comune partecipazione dei diversi soggetti coinvolti ai processi decisionali. Ciò è testimoniato dalla grande rilevanza assunta dal fenomeno della partecipazione incrociata dei membri dei consigli di amministrazione (il cosiddetto *Interlocking Directorate*) che non riveste esclusivamente veste formale ma costituisce una modalità di attiva partecipazione ed influenza nei processi decisionali.

La ricerca del consenso, va rilevato, non si limita inoltre ai soli *shareholder* (che peraltro, data la forte frammentazione del capitale e l'estensione delle partecipazioni incrociate, costituiscono un gruppo ampio, tra cui rientrano, come accennato, anche settore pubblico ed enti locali) ma si estende anche a soggetti diversi dai portatori di capitale: emblematico al riguardo è il caso dei lavora-

---

tori che, oltre a meccanismi di rappresentanza di tipo sindacale e quindi esterni alle imprese, dispongono, per espressa pattuizione lavorativa, anche di meccanismi di influenza e di controllo interni: si fa riferimento all'obbligo da parte delle imprese di medio-grandi dimensioni<sup>31</sup> di prevedere una rappresentanza dei lavoratori nel consiglio di supervisione (*Aufsichtsrat*) che è uno dei due principali organi amministrativi<sup>32</sup>.

La sussidiarietà, nell'accezione sopra descritta, può quindi costituire una chiave di lettura per cogliere in una visione unificante molte delle caratteristiche del modello di *governance* tedesco. Un modello la cui fisiologia prevede la ricerca del consenso attraverso momenti formalizzati di coinvolgimento e partecipazione di tutti gli *stakeholder* nei processi decisionali. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente importante in assenza di un ruolo forte dei mercati finanziari che, per la loro ridotta dimensione e per la scarsa contendibilità degli assetti aziendali, non risultano in grado di esercitare una effettiva "disciplina" (monitoraggio e indirizzo) dei comportamenti degli operatori<sup>33</sup>. Nel modello tedesco

<sup>31</sup> Tale prescrizione riguarda in genere le imprese medio-grandi, con un numero di dipendenti approssimativamente (i limiti dimensionali variano infatti da settore a settore) superiore a cinquecento. Nelle imprese minori la partecipazione dei lavoratori si estrinseca nei consigli di azienda, che devono essere obbligatoriamente consultati in determinate situazioni. In tale caso la partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa agisce soltanto in via mediata. Cfr. BERTELSMANN STIFTUNG - HANS BÖCKLER STIFTUNG, *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven*, Bericht der Kommission Mitbestimmung, 1998; FIGGE J., *Mitbestimmung auf Unternehmensebene in Vorschläge der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Nomos, 1992; HOHMANN-DENNHARDT C., *Entscheidungsstrukturen im Unternehmen und Arbeitnehmerinteressen*, Baden-Baden, Nomos, 1980; MÜLLER H., *Mitbestimmung im Aufsichtsrat und Kontrolle der Unternehmenspolitik*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 1986.

<sup>32</sup> Nelle società di capitali tedesche l'organo amministrativo è strutturato su due livelli: il consiglio di amministrazione (*Vorstand*) con funzioni strategico-gestionali e il consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) che ha compiti di controllo di legittimità e di merito sulle scelte operative di gestione e di fatto sostituisce il collegio sindacale.

<sup>33</sup> Nel modello tedesco va ricordato che un contributo importante in termini di *governance* sulle imprese è svolto dalle istituzioni finanziarie. Tra banca e impresa in Germania vi sono, come noto, rapporti concentrati e stabili che

operano pertanto correttivi di natura politica<sup>34</sup> che affiancano alla governance di mercato una *governance* sociale.

La sussidiarietà trova quindi applicazione a livello organizzativo dal momento che, introducendo stimoli alla integrazione e al confronto, va ad influire sui comportamenti (strategie, strutture organizzative, processi) degli operatori: è quindi possibile scorgere, accanto alle accezioni più tipicamente istituzionali del principio<sup>35</sup> (sussidiarietà verticale ed orizzontale), una dimensione più strettamente organizzativa della sussidiarietà che attiene il modo di operare e di interrelarsi degli attori del sistema.

Per approfondire questa accezione del concetto di sussidiarietà si farà riferimento all'esperienza delle organizzazioni *non-profit* alla cui analisi sarà dedicata la parte rimanente del lavoro.

#### 4. Il terzo settore in Germania

Il settore *non-profit* in Germania è un settore fortemente frammentato, composto in prevalenza da un elevato numero di organizzazioni di piccola-media dimensione<sup>36</sup>.

consentono alle prime di esercitare un ruolo attivo nel monitoraggio ed indirizzo dei comportamenti delle seconde. Tuttavia si ritiene che tale *governance* non abbia, per il suo forte grado di concentrazione, una legittimazione comparabile a quella esercitata dai mercati. Ciò può in parte spiegare lo sviluppo in parallelo di meccanismi di mediazione alternativi, quali la partecipazione dei lavoratori, caratterizzati da un più forte radicamento sociale.

<sup>34</sup> È quanto Müller-Armack definisce "Marktwirtschaft mit sozialem Reparaturbetrieb".

<sup>35</sup> Sulle diverse accezioni del concetto di sussidiarietà si veda, tra gli altri, VIOLINI L., *Subsidiarity and the Welfare State in Italy*, in "The European Union Review", I (1996), n. 1.

<sup>36</sup> Stime recenti (Cfr. BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, *Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege*, Bonn, Druck- und Werbegesellschaft, 2001) individuano la presenza di oltre 120 mila organizzazioni, con una dimensione media di poco superiore ai 12 addetti. Il dato medio, di per sé elevato, comprende anche le organizzazioni operanti nel comparto ospedaliero che presentano dimensioni di esercizio più elevate. Se si fa riferimento alle sole organizzazioni ospedaliere, il numero medio di addetti sale a 259 mentre quello delle organizzazioni ope-

---

Questa frammentazione trova tuttavia una via di ricomposizione nei fenomeni associativi. La maggior parte delle organizzazioni *non-profit* risulta affiliata a sei grandi strutture associative di estensione nazionale<sup>37</sup>, ciascuna espressione di una propria distinta ispirazione: cattolica (Caritas), protestante (DK), ebraica (ZW-STDJ), socialdemocratica (AW), umanistica (Croce Rossa), civica (DPWV). Delle 122.000 organizzazioni censite, 94.000 risultano affiliate ad una di queste associazioni. La rilevanza del fenomeno associativo è pertanto elevata, coinvolgendo il 77% delle organizzazioni. L'incidenza risulterebbe ancora maggiore se potesse essere valutata in termini di numero di occupati<sup>38</sup>.

Le strutture associative presentano un'articolazione organizzativa di tipo territoriale, articolata su tre livelli: federale (associazione capofila federale), regionale (associazioni regionali) e locale (organizzazioni). Ciascuna struttura associativa si configura pertanto come un'architettura organizzativa complessiva che riunisce una pluralità di *network* locali. Infatti le singole organizzazioni *non-profit* sono in genere affiliate alle associazioni regionali che a loro volta sono membri dell'associazione federale. Non esiste un legame di affiliazione diretto tra singola organizzazione *non-profit* e l'organizzazione capofila operante a livello federale. Il rapporto risulta quindi mediato da unità organizzative intermedie (le associazioni regionali o quelle diocesane nel caso della Caritas) che svolgono un ruolo di guida dei *network* locali e al tempo stesso

ranti in ambito sociale scende sotto le dieci unità. Comunque, va rilevato, gli anche gli ospedali *non-profit* presentano infatti una dimensione, in termini di dotazione di posti-letto, personale e apparecchiature mediche, inferiore rispetto ai dati medi di sistema.

<sup>37</sup> Il più autorevole riferimento per un'analisi istituzionale del comparto *non-profit* tedesco è: GOLL E., *Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen*, Baden Baden, Nomos, 1991.

<sup>38</sup> Le organizzazioni non affiliate sono in genere micro-aziende, connotate da limitate dimensioni, ristretti ambiti di operatività e strutture organizzative piuttosto informali. L'incidenza del fenomeno se valutata in base al numero di addetti, risulterebbe ancora più elevata. Purtroppo le basi dati disponibili (Cfr. BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, 2001, *op. cit.*) non consentono tale tipo di analisi.



sono parte della più ampia rete federale. Ciò risponde al fine di gestire architetture organizzative estese in modo unitario e senza moltiplicare i costi di transazione e di coordinamento. In tale modo l'organizzazione capofila federale semplifica la propria attività, riducendo il numero di interlocutori primari (le unità capofila regionali) e lasciando a questi il compito di coordinare le attività di erogazione dei servizi sul territorio.

Ai diversi ruoli assunti all'interno delle strutture associative corrisponde una differenziazione di funzioni.

Le organizzazioni operanti a livello locale svolgono tipicamente attività produttive di erogazione dei servizi sul territorio.

Le associazioni regionali non svolgono invece attività strettamente produttive salvo il caso in cui non vi siano, a livello locale, unità affiliate in grado di provvedere all'erogazione dei servizi che rientrano tra i campi di attività della struttura associativa. L'operatività di tali organizzazioni si concentra essenzialmente sul coordinamento e la pianificazione dell'attività di servizio sul territorio: le associazioni regionali devono infatti assicurare, per ciascuna tipologia di attività gestita dalla struttura associativa, un'adeguata copertura territoriale e, al contempo, evitare sovrapposizioni tra aree di offerta.

L'associazione federale svolge invece esclusivamente un ruolo di guida della struttura associativa che si realizza in attività, da un lato, di indirizzo e di governo dell'intera rete e, dall'altro, di interfaccia tra la stessa e il contesto ambientale di riferimento. Per quanto concerne il primo aspetto, l'associazione capofila svolge una funzione di coordinamento dell'azione delle organizzazioni, direttamente o indirettamente, affiliate in modo da garantire standard uniformi di servizio su tutto il territorio. A tale fine attua politiche rivolte sia alle organizzazioni affiliate che alle persone che in queste prestano la propria attività. Per quanto concerne il primo aspetto, le capofila definiscono linee guida di indirizzo e di riferimento per l'operatività delle associazioni regionali che a loro volta le trasmettono alle organizzazioni ad esse affiliate; sotto il secondo profilo, organizzano servizi di formazione per il personale delle organizzazioni affiliate e per i volontari che con queste collaborano. Quest'ultima attività riveste grande importanza in

---

quanto consente, in strutture all'interno delle quali non esistono rapporti di autorità formale, di omogeneizzare i meccanismi operativi e quindi garantire uniformità di azione sul territorio. Va infatti ricordato che le organizzazioni affiliate sono unità indipendenti: in assenza di vincoli di subordinazione gerarchica, la leva culturale, da intendersi, in senso lato, in termini di senso di appartenenza, condivisione dell'orientamento della struttura associativa, motivazione, costituisce lo strumento principale di governo e di indirizzo dell'azione dell'intera struttura associativa. Altra funzione che attiene il ruolo di guida assunto dalla associazione federale concerne la rappresentanza di interessi. L'associazione capofila rappresenta le organizzazioni affiliate a livello federale, in campo legislativo e in sede di pianificazione sociale. Tale attività è connotata da elevata criticità in considerazione del settore di operatività di queste organizzazioni che è quello dei servizi di protezione sociale a finanziamento pubblico. Il coinvolgimento istituzionale nell'attività di pianificazione sociale consente alle organizzazioni affiliate alle strutture associative di godere di importanti rendite di posizione in quanto in tale sede viene decisa l'ammissione al sistema di protezione sociale e di conseguenza l'allocazione delle quote di mercato.

In questo ambito l'azione delle associazioni capofila è ulteriormente organizzata in una struttura confederativa (la *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*, BAGFW) allo scopo di beneficiare di ancora maggiore forza negoziale e visibilità. Le sei strutture associative trovano quindi, a livello di unità capofila federali, una forma di integrazione<sup>39</sup>. Ciò non esclude la presenza di tensioni competitive ai livelli inferiori. Le organizzazioni appartenenti alle diverse strutture associative sono infatti in concorrenza tra di loro per l'acquisizione delle risorse (donazioni, contributi, apporti di lavoro volontario). Tale concorrenza opera a tutti i

<sup>39</sup> Tale integrazione avviene anche a livello regionale: le associazioni regionali trovano una analoga forma di coordinamento presso le *Landesarbeitsgemeinschaften der freien Wohlfahrtspflege*. Tale integrazione risulta importante in quanto, in un sistema federalistico quale quello tedesco, il livello regionale non è una semplice articolazione burocratica-amministrativa ma è sede politico-decisionale.

livelli, ma in modo più accentuato a quello periferico, sul territorio. A livello federale, la diversità delle posizioni trova infatti un momento di ricomposizione in quanto prevale l'esigenza di tutelare, in ambito politico-istituzionale, la posizione complessiva del comparto *non-profit* più di quella "particolaristica" delle singole associazioni.

### 5. Il modello dei network di sussidiarietà

Dopo avere analizzato la configurazione delle strutture associative e la natura dei rapporti inter-organizzativi presenti al loro interno si tratta ora di verificare a quale modello tali strutture possano essere ricondotte. La questione che in questa sede si pone non risponde ad esigenze puramente tassonomiche in quanto non ha rilievo sistematizzare un fenomeno emergente che deve ancora esprimere la propria potenzialità. Importante è, riallacciandosi al dibattito cui si è accennato in sede introduttiva, è dotarsi di schemi interpretativi per poterne seguire gli sviluppi. In quest'ottica l'esperienza della Germania costituisce un caso empirico di assoluta rilevanza, dal momento che, in questo paese, il movimento *non-profit* occupa quote di mercato rilevanti<sup>40</sup> ed evidenzia forme strutturate e sviluppate di organizzazione. Le strutture associative tedesche possono quindi costituire un interessante "banco di prova" per cercare di comprendere come la sussidiarietà possa essere implementata all'interno delle organizzazioni.

Al riguardo la prima evidenza con cui ci si scontra è che la qualificazione delle strutture associative si presta ad interpretazioni non univoche.

Da un lato, l'elevato grado di autonomia operativa delle organizzazioni appartenenti alle strutture associative e l'assenza di legami di capitale tra le stesse porta ad escludere l'applicabilità di modelli organizzativi di tipo gerarchico. Le strutture associative

<sup>40</sup> Il settore *non-profit* in Germania occupa spazi importanti in comparti quali la sanità e l'assistenza sociale: in tali ambiti le organizzazioni *non-profit* detengono quote di mercato rilevanti, stimabili su valori prossimi rispettivamente al 35% e 70% (cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT, *Unternehmen und Arbeitsstätten. Arbeitsstättenzählung vom 25. Mai 1987*, Stuttgart, Metzler-Poeschel, 1991).

---

non sono strutture verticistiche in quanto sono composte da una pluralità di organizzazioni autonome sotto il profilo giuridico, unite tra di loro da un semplice legame di affiliazione<sup>41</sup>.

Dall'altro, tra le organizzazioni appartenenti alle strutture associative sono presenti legami radicati e forme stabili di divisione del lavoro che rendono il riferimento alla singola unità organizzativa scarsamente esplicativo. Inoltre, all'interno delle strutture, operano organizzazioni che, per la posizione assunta, svolgono di fatto un ruolo di guida e di indirizzo strategico della stesse.

Queste considerazioni suggeriscono l'opportunità di adottare nella analisi un approccio di tipo reticolare: ciò può consentire di valorizzare l'aspetto della autonomia di ciascuna organizzazione senza al contempo trascurare i legami esistenti tra le diverse organizzazioni. Va tuttavia sottolineato che adottare una prospettiva reticolare non significa arrivare ad identificare le strutture associative come *network*. Per la qualificazione di una rete è infatti necessario che vi siano rapporti di scambio ricorrenti ed orientati al medio-lungo termine tra soggetti autonomi sotto il profilo giuridico<sup>42</sup>. Nel caso delle strutture associative tedesche, pur essendoci molti degli elementi costitutivi del concetto di rete (indipendenza giuridica, stabilità dei rapporti, presenza di organizzazioni guida), manca un elemento qualificante e fondante rappresentato dalla presenza di transazioni di mercato ("*exchange relationships*"<sup>43</sup>) tra

<sup>41</sup> L'appartenenza ad una struttura associativa si realizza mediante l'affiliazione di unità organizzative preesistenti: non è pertanto previsto un coinvolgimento, in termini di partecipazione al capitale, delle associazioni capofila (federali o regionali) nelle organizzazioni operative che mantengono pertanto distinzione e indipendenza giuridica.

<sup>42</sup> La letteratura individua in genere i tratti qualificanti di un *network* nella presenza di relazioni di scambio, ricorrenti ed orientate al medio-lungo termine ("*recurring, partner-specific exchange relations of finite duration or of an unspecified duration among a limited number of actors*") tra soggetti autonomi sotto il profilo giuridico. Cfr. EBERS M. (ed.), *The Formation of Inter-Organizational Networks*, Oxford, Oxford University Press, 1997; JARRILLO J.C., *On strategic networks*, in "Strategic Management Journal", vol. 9, 1988; KAY N.M., *Pattern in Corporate Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 1997; RING P.S. - VAN DE VEN A.H., *Structuring Cooperative Relations between Organizations*, in "Strategic Management Journal", 1992, n. 13.

<sup>43</sup> Cfr. MATTSON L.G. - JOHANSON J., *Network Positions and Strategic*

le organizzazioni appartenenti alla rete. Infatti l'accesso da parte delle singole organizzazioni ai servizi forniti dalle strutture associative avviene pressoché in forma gratuita e quindi secondo logiche di coordinamento diverse dal mercato<sup>44</sup>.

La difficoltà che si riscontrano nella qualificazione delle strutture associative testimoniano la crisi degli schemi tradizionali come modelli interpretativi. Il che richiama l'opportunità di dotarsi di nuovi schemi, nella consapevolezza tuttavia che la fase attuale non possa essere affrontata con paradigmi ma esclusivamente con modelli interpretativi flessibili ed aperti al cambiamento.

Nel caso delle strutture associative l'assenza di transazioni va quindi interpretata come un elemento costitutivo di un modello che, pur evidenziando molti tratti in comune con i *network*, da questo si discosta. È l'aspetto di differenziazione è proprio costituito dai meccanismi di coordinamento tra le organizzazioni appartenenti alle strutture associative che rappresentano modalità di relazione connotate da elementi di originalità.

Nelle strutture associative si rilevano ampi margini di autonomia in capo alle organizzazioni locali ma al contempo si ravvisa un'azione di coordinamento relativamente ad alcune attività (pianificazione sociale, negoziazione con le casse mutue, rappresentanza politica, *fundraising*, etc.) che vengono gestite a livelli superiori (distrettuali, regionali o federali). Questo accentramento di funzioni non si traduce tuttavia in una sottrazione di competenze o in una delimitazione dell'azione delle organizzazioni operative: risponde invece ad una logica di supporto dell'attività delle stesse dal momento che è effettuato nel rispetto della loro autonomia e nell'obiettivo di massimizzare la loro capacità di risposta. Le organizzazioni appartenenti alle strutture non vengono infatti private di alcune competenze ma vengono affiancate dalle associazioni nel loro svolgimento. Un esempio tipico è la contrattazione con le

*Actions. An Analytical Framework*, Uppsala University, Reprint Series, n. 6, 1992.

<sup>44</sup> Infatti le organizzazioni affiliate alle strutture associative sono tenute a corrispondere alle associazioni capofila esclusivamente dei contributi associativi, i quali, non essendo legati ai servizi effettivamente fruiti, non possono essere considerati dei veri e propri corrispettivi.

---

casce mutue: questa attività è prerogativa dei singoli ospedali o centri di assistenza; tuttavia le associazioni regionali e federali supportano tale attività definendo le linee guida da seguire per mantenere una posizione unitaria a livello di struttura associativa e poter pertanto beneficiare di maggiore incisività e potere contrattuale.

Il governo delle relazioni nelle strutture associative, così come non risponde a criteri di mercato, non segue neppure schemi burocratici: le forme di coordinamento riscontrate, a differenza di quanto avviene nelle organizzazioni verticistiche, non sono rigide e formalizzate ma sono gestite in modo flessibile in un'ottica di integrazione, partecipazione e di confronto tra le diverse organizzazioni. Il funzionamento delle strutture associative segue pertanto logiche riconducibili a principi di cogestione, reciprocità ed sussidiarietà. Si registra, come ipotizzato nel capitolo precedente, una "internalizzazione" a livello organizzativo delle variabili culturali ed istituzionali caratterizzanti il sistema tedesco. Le modalità di relazione presenti all'interno delle strutture associative tendono pertanto a riflettere le caratteristiche del modello di *governance* di appartenenza il cui tratto qualificante è, come accennato, individuabile nella sussidiarietà.

Sulla base di queste considerazioni emerge un modello organizzativo originale i cui elementi qualificanti possono essere identificati sinteticamente nei seguenti:

- autonomia giuridica delle organizzazioni partecipanti;
- presenza di organizzazioni guida con compiti di coordinamento e pianificazione delle attività della struttura;
- stabilità delle relazioni;
- meccanismi di governo delle transazioni diversi dal mercato ed orientati a principi di sussidiarietà.

Come si nota, i primi tre elementi sono costitutivi della definizione di *network* generalmente accolta in letteratura. L'aspetto caratterizzante il modello è quello indicato al quarto punto e, coerentemente a quanto in precedenza esposto, attiene alle modalità di relazione presenti all'interno delle strutture.

In considerazione di ciò, abbiamo ritenuto di identificare il modello delle strutture associative con la dizione "*network* di

sussidiarietà”<sup>45</sup>. Tale definizione evidenzia la natura reticolare e non verticistica delle strutture e quindi la loro “vicinanza” concettuale allo schema del *network*; ma al contempo sottolinea, mediante il richiamo al concetto di sussidiarietà, l’elemento distintivo delle stesse rappresentato dal ridotto peso assunto al loro interno dai meccanismi di mercato a favore di meccanismi di coordinamento maggiormente orientati alla cooperazione e alla ricerca del consenso.

Una volta definito il modello si tratta ora di interrogarsi sulla portata dello stesso e sui suoi margini di applicabilità. Al riguardo, i problemi che si pongono sono essenzialmente due.

Da un lato, bisogna verificare l’effettiva autonomia interpretativa del modello o, in altri termini, se il *network* di sussidiarietà possa essere considerato un modello con autonome valenze esplicative oppure sia rappresentativo di uno stadio intermedio all’interno di un processo evolutivo destinato a convergere verso lo schema della rete di imprese.

Dall’altro, occorre chiedersi se questo modello si limiti a descrivere un caso particolare, rappresentato dall’esperienza tedesca del *non-profit*, oppure possa avere delle capacità predittive più ampie andando a cogliere un fenomeno destinato a diffondersi.

Sotto il primo profilo, non riteniamo che i *network* di sussidiarietà siano destinati, in una prospettiva evolutiva, a convergere verso modelli imprenditoriali. La comunanza degli stimoli ambientali al contenimento dei costi, all’efficienza, all’orientamento al cliente determina senza dubbio una spinta all’omogeneizzazione dei comportamenti strategici ed organizzativi. La diffusione di architetture reticolari all’interno del comparto *non-profit*, come testimoniato dall’esperienza delle strutture associative, è un segnale importante in questa direzione. Tuttavia il processo di avvicinamento ai *network* imprenditoriali non comporta, a nostro avviso, la perdita dei propri tratti distintivi. Si fa in particolare riferimento ai meccanismi di coordinamento presenti all’interno delle strutture associative che, come visto, seguono logiche proprie improntate alla reciprocità e marginalmente a criteri di mercato. Il

<sup>45</sup> Per una trattazione più rigorosa si rimanda a: ONETTI A., *L’organizzazione delle aziende non-profit in Germania: il modello dei “network di sussidiarietà”*, in “Sinergie”, n. 54, gennaio-aprile 2001.

---

ridotto ruolo del mercato al loro interno è l'elemento qualificante il modello dei *network* di sussidiarietà e come tale non ci pare destinato ad essere "superato" in una prospettiva evolutiva. Tale convinzione emerge anche in considerazione delle peculiarità proprie della realtà oggetto di studio e dei settori all'interno cui operano<sup>46</sup>.

Le riflessioni sopra riportate sembrano pertanto suggerire che i *network* di sussidiarietà rappresentino un modello distinto dotato di una propria autonoma capacità esplicativa.

Si tratta ora di verificare, come anticipato, la portata applicativa del modello, ossia, in altri termini, se tale modello si limiti a descrivere un caso particolare, quale quello delle strutture associative tedesche, oppure possa avere valenza interpretativa più ampia.

Si è già sottolineato l'influsso della matrice culturale e istituzionale tedesca e, al suo interno, della diffusa applicazione del principio di sussidiarietà sulla configurazione del modello: i comportamenti delle organizzazioni studiate vengono a risentire pertanto in modo forte delle caratteristiche del sistema di appartenenza, dal momento che tendono a internalizzare gli stimoli all'integrazione e al confronto indotti dalla sussidiarietà ed a sedimentarli in routine organizzative.

Queste considerazioni vanno tuttavia inquadrare all'interno del processo di evoluzione dei modelli di *governance* cui si sta assistendo a livello globale. In particolare a livello europeo il principio di sussidiarietà sta assumendo un ruolo centrale nell'orientare il processo in atto ed è quindi destinata a permeare in modo crescente le modalità di *governance* europeo.

<sup>46</sup> Le organizzazioni in questione operano prevalentemente nel campo dell'assistenza sociale e sanitaria, ossia funzioni tradizionalmente considerate di pubblico interesse che come tali sono assoggettate a stringente regolamentazione e vedono un limitato ricorso a meccanismi di mercato; l'ambito di operatività va pertanto ad influire in modo sensibile sui modelli organizzativi e strategici assunti dalle organizzazioni in cui risulta di conseguenza attenuato il peso delle transazioni di mercato a favore di forme di coordinamento connotate da maggiore formalizzazione. In questa ottica la progressiva apertura alla competizione cui si assiste in questi settori non ci pare destinata a "stravolgere" queste caratteristiche di fondo. La piena trasposizione in ambito socio-sanitario di meccanismi di mercato risulta peraltro difficilmente attuabile per motivi legati alle caratteristiche intrinseche del settore e alle peculiarità dei beni trattati.



Tali sviluppi ampliano la portata del modello proposto, che, interiorizzando tale principio, può contribuire ad orientare la fase di transizione in atto.

In particolare il modello dei *network* di sussidiarietà può costituire per le organizzazioni *non-profit* uno schema per far fronte alle sfide dettate dall'apertura al mercato del comparto sociale senza tuttavia intaccare quella matrice solidaristica che ne costituisce, oltre che l'elemento di differenziazione, il principale punto di forza.

## 6. *Le prospettive di evoluzione delle strutture associative*

Le strutture associative, come in genere tutto il comparto non-profit, stanno oggi affrontando una fase di intensa evoluzione. La tendenza alla *deregulation* e all'apertura al mercato in atto all'interno del sistema di protezione sociale tedesco così come nella generalità dei paesi industrializzati è destinata a intaccare le significative rendite di posizione di cui tali strutture godono<sup>47</sup>.

Attualmente le strutture associative dispongono infatti di una elevata capacità di controllo del mercato delle prestazioni sociali in quanto, partecipando per espressa pattuizione legislativa all'attività di pianificazione sociale<sup>48</sup>, hanno la possibilità di influire sia sull'accesso al mercato sia sulla definizione delle tariffe delle prestazioni erogate. Ciò conferisce alle strutture associative una posizione di privilegio rispetto agli altri erogatori non pubblici di

<sup>47</sup> Cfr. DAUM R., *Zur Situation der Vereine in Deutschland. Materialien für eine europäische Studie über das Vereinswesen am Beispiel der freien Wohlfahrtspflege*, Freiburg, Lambertus, 1998.

<sup>48</sup> La pianificazione sociale si svolge, in forma negoziale, a livello regionale sulla base di direttive e linee guida definite a livello federale. La contrattazione avviene pertanto a due livelli: federale e regionale. Le strutture associative sono presenti ad entrambi i livelli in forma unitaria e sono quindi direttamente coinvolte nelle decisioni attinenti: la definizione della struttura dei bisogni di assistenza; l'individuazione delle strutture di erogazione "accreditate"; la definizione di standard minimi di qualità del servizio; la quantificazione dei rimborsi per le prestazioni erogate.

---

prestazioni sociali (organizzazioni *non-profit* non affiliate e aziende private) che di fatto possono occupare, secondo una prospettiva residuale, esclusivamente gli spazi di mercato lasciati liberi dalle organizzazioni affiliate. La posizione dominante delle strutture associative si manifesta anche nei confronti degli operatori pubblici che, in ossequio al principio di sussidiarietà, devono astenersi dall'intervenire direttamente all'interno di aree di attività presidiate da organizzazioni private locali o che comunque potrebbero essere oggetto di un loro intervento. Tale situazione si traduce in una posizione di sostanziale oligopolio a favore delle organizzazioni affiliate che vengono a disporre di quote di mercato consistenti e stabili e di condizioni tariffarie remunerative.

Tuttavia questa posizione di vantaggio competitivo non appare sostenibile nel tempo. L'evoluzione dei sistemi di protezione sociale<sup>49</sup> va, come già accennato, nella direzione di un ampliamento della concorrenza a livello di offerta di prestazioni sociali. Ciò si concreta, nella generalità dei casi, nell'apertura al mercato di settori a dominanza pubblica. Nello specifico caso tedesco, il processo si traduce in una rimozione delle barriere all'ingresso nel settore per soggetti privati diversi dalle strutture associative.

Tale tendenza è confermata dagli sviluppi normativi in atto che sono destinati a portare ad un ridimensionamento del ruolo delle strutture associative all'interno del sistema di protezione sociale<sup>50</sup>; come osservato da Anheier<sup>51</sup>, "la vasta rete di associazioni di assistenza gratuita sarà soggetta, presto o tardi, alla scossone anti-monopolistico". In tale prospettiva le strutture associative dovrebbero perdere la posizione di privilegio esclusivo fino ad oggi ricoperta all'interno della pianificazione sociale per diventare un erogatore di prestazioni in concorrenza con altri.

<sup>49</sup> Cfr. VELO D., *Globalization and Welfare State Reform*, in "The European Union Review", III (1998), n. 1.

<sup>50</sup> A tal fine si può fare riferimento al rapporto della commissione *antitrust* tedesca sul sistema di protezione sociale dove è stata specificatamente presa in analisi la posizione delle strutture associative. Cfr. GESCHÄFTSSTELLE DER MONOPOLKOMMISSION BEIM BUNDESVERWALTUNGSAMT, *Marktöffnung umfassend Verwirklichen*, Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission, Köln, 1998.

<sup>51</sup> Cfr. ANHEIER H.K., *Il terzo settore in Europa: quattro tesi*, in "Nonprofit", 1999, n. 3.

In questo contesto si è aperto in Germania un ampio dibattito<sup>52</sup> sull'adeguatezza delle strutture associative a confrontarsi con il nuovo scenario competitivo e sulle evoluzioni necessarie per far fronte alle pressioni derivanti dall'ampliamento del novero dei competitori.

A tal proposito emergono alcuni punti di criticità che meritano di essere sottolineati.

In primo luogo, lo stretto coinvolgimento delle strutture associative all'interno del sistema di protezione sociale ne ha determinato una crescente burocratizzazione. L'operatività con il settore pubblico impone infatti una forte formalizzazione dei rapporti che si traduce in un aumento dei costi di transazione e in una dilatazione dei tempi decisionali. Tutto questo riduce la capacità di risposta delle organizzazioni affiliate di fronte ai nuovi bisogni sociali. Una conferma indiretta di ciò si ravvisa nel forte sviluppo, cui si sta assistendo, delle organizzazioni non affiliate che si concentra, in modo particolare, nelle aree di assistenza connesse alle problematiche sociali emergenti (disabili, persone anziane, persone in condizioni di disagio sociale) verso cui il sistema di protezione spesso "fatica" ad individuare e a fornire soluzioni<sup>53</sup>. Tale crescita può essere infatti interpretata come una risposta alla burocratizzazione e rigidità che connotano le strutture associative e che vanno a dischiudere spazi di operatività ad organizzazioni, quali i gruppi di self-help, caratterizzati da maggiore informalità e flessibilità organizzativa.

<sup>52</sup> Per un quadro del dibattito tedesco in corso sulle prospettive di evoluzione delle strutture associative si rimanda, tra gli altri, a: HERMSEN T. - WEBER M., *Die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld einer Sozialpolitik zweiter Ordnung und Neuer Steuerungsmodelle der Kommunen*, in "Arbeit und Sozialpolitik", 1998, nn. 11-12; KAROLUS S., *Freie Wohlfahrtspflege zwischen Sozialplanung und Markt- und Kundorientierung*, in MAELICKE B. (Hrsg.), *Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Baden Baden, Nomos, 1998; KLUG W., *Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe*, Freiburg, Lambertus, 1997; KULBACH R. - WOHLFAHRT N., *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege*, Freiburg, Lambertus, 1997.

<sup>53</sup> Cfr. BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, *Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege*, Bonn, Druck- und Werbegesellschaft, 1997.

---

Un secondo aspetto, strettamente collegato al precedente, è rappresentato dalla forte dipendenza finanziaria di tali strutture dal settore pubblico. Quasi il 90% delle entrate delle strutture associative<sup>54</sup> è infatti costituito da risorse pubbliche, anche se erogate, in misura ampiamente prevalente, nella forma di corrispettivi per servizi prestati all'interno del sistema di sicurezza sociale<sup>55</sup>. Tale situazione riflette, da un lato, il quasi-monopolio detenuto dalle strutture associative nell'offerta delle prestazioni sociali, dall'altro, il forte potere contrattuale delle stesse che si traduce in una elevata capacità di attrazione di contributi in conto capitale. In prospettiva, la perdita della posizione di privilegio delle strutture associative, in un contesto di crescente scarsità delle risorse pubbliche, potrebbe compromettere l'equilibrio economico-finanziario di tali organizzazioni.

La dipendenza dal settore pubblico si manifesta non solo sul versante finanziario ma anche nell'utilizzo, da parte delle organizzazioni affiliate, di obiettori di coscienza. Ad oggi oltre il 70% di questi svolgono il servizio civile presso le strutture associative. L'abolizione della situazione di privilegio di queste potrebbe quindi determinare un deflusso di forza lavoro gratuita<sup>56</sup> da contrastare con il ricorso di manodopera a pagamento. Visto il ruolo non trascurabile in termini dimensionali svolto dagli obiettori all'interno delle organizzazioni<sup>57</sup> l'evoluzione descritta è destinata

<sup>54</sup> I dati riportati provengono da un recente studio dell'IWG, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn (cfr. OTTNAD A. - WAHL S. - MIEGEL M., *Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung*, München, Olzog Verlag, 2000).

<sup>55</sup> Cfr. BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflegen - Ausgaben und Finanzierung*, Freiburg, Lambertus, 1985.

<sup>56</sup> Le organizzazioni non-profit presso cui operano gli obiettori sostengono soltanto il 25% della loro remunerazione, peraltro ampiamente inferiore ai livelli di mercato, mentre la rimanente parte è a carico del bilancio federale.

<sup>57</sup> I circa centomila obiettori che svolgono servizio civile presso le strutture associative, sebbene costituiscano solo il 3% della forza lavoro impiegata presso le strutture associative (complessivamente pari a 3,1 milioni di persone), svolgono, in termini di ore lavorate, oltre il 7% del volume di attività delle organizzazioni (170 milioni di ore lavorate su un totale di 2,3 miliardi). Ciò

ad aggravare la situazione di bilancio delle stesse. Al riguardo non vanno trascurate le evoluzioni in corso oggi in Europa che portano, nella generalità dei paesi, all'abolizione dell'obbligo di leva e quindi del servizio civile. Sebbene, in Germania, perlomeno a breve periodo, non vi siano prospettive del genere, tale aspetto costituisce un dato di contesto strutturale che, in sede di pianificazione strategica, le organizzazioni *non-profit* non possono sottovalutare.

Inoltre, l'operatività in nicchie di mercato protette dalla concorrenza ha di fatto ridotto gli stimoli, interni alle organizzazioni, all'attuazione di comportamenti efficienti. Le organizzazioni affiliate evidenziano spesso, come sottolineato in modo sempre più frequente dai media, carenze di produttività e, in taluni casi, sprechi di risorse.

Un ultimo aspetto che è opportuno sottolineare è rappresentato dalla perdita di connotazione distintiva che le strutture associative stanno progressivamente subendo. La crescente burocratizzazione e statalizzazione ha infatti determinato una "omologazione" delle diverse strutture associative che hanno perso, agli occhi del pubblico, identità e differenziazione in termini di orientamento ideale. In altri termini, si è attenuata la *corporate identity*<sup>38</sup>. Ciò determina un indebolimento del legame tra le organizzazioni e i soggetti che a queste apportano risorse gratuite (contributi e apporti di lavoro volontario). Infatti, alla base di tale rapporto, che ha carattere fiduciario, vi è la condivisione da parte di questi ultimi degli obiettivi dell'organizzazione e l'identificazione nei suoi orientamenti valoriali. L'attenuazione dei tratti distintivi dell'organizzazione rende più anonimo il rapporto e riduce la disponibilità oblativa a dare fondi o a impegnarsi nell'attività di servizio dell'organizzazione. Segnali indiretti di questo stato di "disaffezione" sono dati dalla stagnazione delle donazioni e dalla forte contrazione degli apporti di lavoro volontario.

dipende dal fatto che, a differenza dei volontari che contribuiscono all'attività in modo saltuario e comunque non continuativo, gli obiettori sono lavoratori a tempo pieno. La fonte di questi dati è il citato studio dell'IWG, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn.

<sup>38</sup> Cfr. BIRKIGT K. - STADTLER M., *Corporate Identity: Grundlage - Funktionen - Fallbeispiele*, Landsberg, Lech, 1986.

---

La analisi dei punti di debolezza delle strutture associative evidenzia l'esigenza di un riposizionamento competitivo allo scopo di tenere il passo con l'evolvere del quadro concorrenziale. L'apertura del mercato comporta infatti forti minacce in quanto espone le organizzazioni affiliate a rischi di natura imprenditoriale quali la perdita di quote di mercato e l'uscita dallo stesso. Al contempo espone le organizzazioni ad un rischio opposto, rappresentato dalla eccessiva enfaticizzazione degli aspetti gestionali e produttivi che può portare ad una perdita di contatto con la motivazione etica alla base della loro azione.

In questo scenario si sta assistendo, da parte delle realtà organizzative più dinamiche, ad una varietà di sperimentazioni<sup>39</sup> tutte accomunate dall'obiettivo di trovare risposte coerenti alle nuove condizioni competitive in corso di affermazione.

Pur essendo le soluzioni in via di attuazione numerose ed eterogenee, è possibile identificare due principali linee di intervento, tra loro non alternative.

Una prima via di sviluppo passa attraverso la progressiva innovazione della formula gestionale. Le organizzazioni *non-profit* sono chiamate ad un intenso processo di riorganizzazione che abbraccia tutte le principali funzioni aziendali, andando a riguardare la ridefinizione della gamma di servizi offerti, le politiche di raccolta fondi, l'articolazione organizzativa, le procedure interne di pianificazione, rendicontazione e di controllo. L'obiettivo è rendere idonee ad operare, nel nuovo scenario competitivo, organizzazioni abituate ad agire in segmenti di mercato non esposti alla concorrenza. Infatti, mentre in scenari di competizione statica fa premio un forte orientamento alla produzione, in contesti dinamici e concorrenziali quali quelli che si stanno delineando risulta vincente la capacità di orientamento al mercato ossia l'attitudine a raccogliere ed elaborare informazioni sulle esigenze dei clienti e sulla condotta dei concorrenti. Le organizzazioni, in particolare modo quelle locali, devono affiancare, alle proprie tradizionali *core competences* in ambito tecnico-produttivo, in misura crescente capacità manageriali.

<sup>39</sup> Sono queste le prime risultanze dell'analisi empirica in corso sulle organizzazioni non-profit attive nel comparto sanitario-ospedaliero.

Un'altra strada percorribile per consentire alle strutture associative di partecipare da una posizione di forza alle sfide dettate dal nuovo quadro concorrenziale è quella che prevede un'evoluzione del tessuto reticolare. La partecipazione alla rete associativa ha costituito fino ad oggi una importante fonte di vantaggio competitivo. Si tratta di fare in modo che l'appartenenza alla rete possa, sia pure in modi e forme diverse, continuare ad essere portatrice di differenziali positivi di competitività. Ovviamente ciò richiede profondi cambiamenti, soprattutto a livello di quelle organizzazioni – le associazioni regionali e federali – che tradizionalmente svolgono una funzione guida del *network*. A queste associazioni è richiesto un sostanziale ripensamento del proprio ruolo: da organi di rappresentanza di interessi e di concertazione, quali attualmente sono, devono trasformarsi in centri di fornitura di servizi reali di supporto, formazione e consulenza alle organizzazioni affiliate<sup>60</sup>. Le aree di intervento sono molteplici (pianificazione, finanza, amministrazione, controllo di gestione, *marketing*, ricerca e sviluppo) ma devono focalizzarsi su quelle non strettamente produttive, che, come in precedenza accennato, rappresentano gli aspetti di principale carenza delle unità affiliate. Tale attività risulta particolarmente importante per quelle organizzazioni che faticano a rendersi protagoniste in proprio di azioni di riorganizzazione e di riposizionamento.

Come si evince dalle considerazioni sopra riportate, l'evoluzione delle strutture associative a fronte del processo di crescente deregulation ed apertura al mercato dei sistemi sociali passa attraverso una progressiva interiorizzazione di modelli strategico-organizzativi e logiche gestionali propri delle imprese. Le due alternative di ristrutturazione individuate tendono difatti a coincidere nelle finalità. In entrambi i casi, sia pure con prospettive diverse (*bottom-up* nel primo caso, *top-down* nel secondo), l'obiettivo è migliorare la capacità competitiva dei *network* di sussidiarietà.

<sup>60</sup> L'attività di rappresentanza degli interessi resta comunque importante, anche in prospettiva evolutiva. Dalla analisi empirica in corso si rileva una forte aspettativa circa la possibilità delle associazioni capofila di orientare il processo di riforma in atto del sistema di protezione sociale verso soluzioni che contemperino mercato e solidarietà.

---

Il processo in atto di avvicinamento delle strutture associative ai network imprenditoriali non comporta tuttavia la perdita dei propri tratti distintivi: il modello dei *network* di sussidiarietà non è in discussione.

Si ritiene anzi che le sfide in atto possano essere affrontate con successo dalle strutture associative soltanto attraverso una valorizzazione dei propri elementi di specificità e in particolare attraverso uno sviluppo degli ambiti di applicazione del principio di sussidiarietà. In questa prospettiva si possono leggere le azioni in atto di rafforzamento dei legami inter-organizzativi: rafforzamento che non passa attraverso lo sviluppo di logiche competitive e di scambio all'interno delle strutture associative ma attraverso il potenziamento, secondo logiche di reciprocità, dell'azione di supporto delle associazioni capofila verso le organizzazioni locali e il coinvolgimento di queste ultime nella definizione delle strategie complessive del *network*. In tale modo si rafforza la capacità competitiva dei *player* locali e al contempo aumenta la coesione e capacità sinergica complessiva delle strutture associative.

Si delinea pertanto un modello competitivo, i *network* di sussidiarietà, aperto alle logiche di mercato (competizione e autonomia strategica su base locale) ma a queste non completamente subordinato: i rapporti tra le organizzazioni appartenenti al *network* sono infatti orientati al supporto e alla codeterminazione evidenziando una crescente internalizzazione delle logiche di sussidiarietà che informano l'apparato istituzionale tedesco e, in prospettiva, il modello europeo emergente.



## BIBLIOGRAFIA

- ALBERT M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Editions du Seuil, 1991.
- ANHEIER H.K., *Il terzo settore in Europa: quattro tesi*, in "Nonprofit", n. 3, 1999.
- ANHEIER H.K., *An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany*, in GIDRON B. - KRAMER R.M. - SALAMON L.M., *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.
- ANTONINI L., *Il lento cammino della sussidiarietà tra convergenze teoriche e ostacoli di fatto*, in "Nonprofit", n. 1, 2000.
- BECK U., *Europa felix. Il vecchio continente e il nuovo mercato del lavoro*, Roma, Carocci, 2000.
- BECK U., *Erfindung des Politischen*, Frankfurt am Main, 1993.
- BERTELSMANN STIFTUNG - HANS BÖCKLER STIFTUNG, *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven*, Bericht der Kommission Mitbestimmung, 1998.
- BIRKIGT K. - STADTLER M., *Corporate Identity: Grundlage - Funktionen - Fallbeispiele*, Landsberg, Lech, 1986.
- BLANKE H.J., *Das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des Europäischen Gemeinschaftsrechts?*, in "Zeitschrift für Gesetzgebung", n. 2, 1991.
- BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, *Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege*, Bonn, Druck- und Werbebesellschaft, 2000.
- BUNDESARBEITGEMEINSCHAFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE, *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflegen - Ausgaben und Finanzierung*, Freiburg, Lambertus, 1985.
- DAUM R., *Zur Situation der Vereine in Deutschland. Materialien für eine europäische Studie über das Vereinswesen am Beispiel der freien Wohlfahrtspflege*, Freiburg, Lambertus, 1998.
- EBERS M. (ed.), *The Formation of Inter-Organizational Networks*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- ELLSWORTH R.R., *Capital Markets and competitive decline*, in "Harvard Business Review", 1985.
- EUCKEN W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1952.
- FIGGE J., *Mitbestimmung auf Unternehmensebene in Vorschläge der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Nomos, 1992.
- GESCHÄFTSSTELLE DER MONOPOLKOMMISSION BEIM BUNDESVERWALTUNGSAMT, *Marktöffnung umfassend Verwirklichen*, Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission, Köln, 1998.
- GIDDENS A., *La terza via*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- GOLL E., *Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen*, Baden Baden, Nomos, 1991.
- GROSSER D. - LANGE T. - MÖLLER-ARMACK A. - NEUSS B., *Soziale Marktwirtschaft: Geschichte - Konzept - Leistung*, 2. Aufl., Stuttgart Berlin Köln, Kohlhammer, 1990.

- HANSMANN, H.B., *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, Powell, 1987.
- HOFMANN R., *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", n. 1-2, 1993.
- HOHMANN-DENNHARDT C., *Entscheidungsstrukturen im Unternehmen und Arbeitnehmerinteressen*, Baden-Baden, Nomos, 1980.
- HERMSEN T. - WEBER M., *Die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld einer Sozialpolitik zweiter Ordnung und Neuer Steuerungsmodelle der Kommunen*, in "Arbeit und Sozialpolitik", n. 11-12, 1998.
- HUMBOLDT W. VON, *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792.
- HUTTON W., *The State We're In*, Revised edition, Vintage, London, 1996.
- HUTTON W., *The State to Come*, Vintage, London, 1997.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR STUDIES AND RESEARCH IN BIOMEDICINE, *Health Systems in Industrialised Countries*, Bari, Cacucci, 2000.
- ISENSEE J., *Sussidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 1968; HERZOG R., *Sussidiaritätsprinzip und Staatsverfassung*, in *Der Staat*, n. 2, 1963.
- JARRILLO J.C., *On strategic networks*, in "Strategic Management Journal", vol. 9, 1988.
- JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, 1913.
- KAY N.M., *Pattern in Corporate Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- KANT I., *Über den Gemeinspruch*, 1793.
- KAROLUS S., *Freie Wohlfahrtspflege zwischen Sozialplanung und Markt- und Kundorientierung*, in MAELICKE B. (Hrsg.), *Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Baden Baden, Nomos, 1998.
- KLUG W., *Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe*, Freiburg, Lambertus, 1997.
- KULBACH R. - WOHLFAHRT N., *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege*, Freiburg, Lambertus, 1997.
- MATTSON L.G. - JOHANSON J., *Network Positions and Strategic Actions. An Analytical Framework*, Uppsala University, Reprint Series, n. 6, 1992.
- MOHL R. VON, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 1872.
- MÜLLER-ARMACK A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, 1946.
- MULLER GRAFF P.C., *Subsidiarity as a Legal Principle*, in "The European Union Review", Vol. 3, No. 1, 1996.
- MÜLLER H., *Mitbestimmung im Aufsichtsrat und Kontrolle der Unternehmenspolitik*, Frankfurt a.M., Peter Lang, 1986.
- MÜNSTER J. - KREF D., *Subsidiarität heute*, Münster, Votum Verlag, 1990.
- MOORE R., *The Problem of the Short-Termism in British Industry*, in "Economics Notes", No. 81, Libertarian Alliance, London, 1998.
- MOORE R., *Short-Termism in British Industry: the State of the Debate*, in "Economics Notes", No. 88, Libertarian Alliance, London, 2000.
- NUSSBAUM B., *Can You Trust Anybody Anymore? The Scope of the Enron Debauchery undermines the credibility of modern business culture. Let's get back to basics*, in "Business Week", January 28, 2002.

- ONETTI A., *L'organizzazione delle aziende non-profit in Germania: il modello dei "network di sussidiarietà"*, in "Sinergie", n.54, gennaio-aprile 2001.
- OTTNAD A. - WAHL S. - MIEGEL M., *Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung*, München, Olzog Verlag, 2000.
- PEACOCK A. - WILLIGERODT H. (eds.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London, Macmillan, 1989.
- PEACOCK A. - WILLIGERODT H. (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolutions*, London, Macmillan, 1989.
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in "Common Law Review", n. 36, 1999.
- PORTER M.E.- SÖLVELL Ö., *The Role of Geography in the Process of Innovation and the Sustainable Competitive Advantage of Firms*, in CHANDLER JR. A.D. - HAGSTRÖM P. - SÖLVELL Ö., *The Dynamic Firm. The Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- RING P.S. - VAN DE VEN A.H., *Structuring Cooperative Relations between Organizations*, in "Strategic Management Journal", n. 13, 1992.
- SHEFRIN H. - STATMAN M., *Ethics, Fairness and Efficiency in Financial Markets*, in "Financial Analyst Journal", novembre-dicembre 1993.
- STEIN J.C., *Efficient Capital Markets, Inefficient Firms: a Model of Myopic Behaviour and competitive decline*, in "Quarterly Journal of Economics", vol. 104, 1989.
- URBAN S., *Mondialisation et sociétés multiculturelles. L'incertain du futur*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- VELO D., *Globalization and Welfare State Reform*, in "The European Union Review", III (1998), n. 1.
- VELO D., *La specificità del caso italiano nelle esperienze europee*, in BERETTA S. - BIANCHI P., *Cambiamento delle istituzioni e nuovo sviluppo in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- VIOLINI L., *Subsidiarity and the Welfare State in Italy*, in "The European Union Review", I (1996), n. 1.
- WEGNER B., *Subsidiarität und Neue Subsidiarität in der Sozialpolitik und Wohnungspolitik*, Regensburg, Transfer Verlag, 1989.



BERTAND SORET

Commissione delle Comunità europee

**La preparazione dei paesi candidati all'adesione:  
riforma delle amministrazioni fiscali  
e valutazione della capacità amministrativa\***

1. *Definizione del problema*

L'allargamento dell'Unione europea che si sta preparando costituisce, per le istituzioni comunitarie, una sfida senza precedenti. La fase di preparazione è resa particolarmente complessa dal numero dei paesi candidati (tredici) e, soprattutto, dalla loro storia recente. In un tempo relativamente breve, i Paesi dell'Europa centrale devono adottare tutto l'*acquis* che riguarda l'essenziale alle attività economiche, ma anche ormai la maggior parte degli ambiti d'intervento dell'amministrazione pubblica. L'applicazione di questo quadro regolamentare, estraneo al modo di funzionamento ereditato dal sistema sovietico, comporta lo sviluppo di una cultura politico-amministrativa del tutto nuova.

Se i paesi candidati devono dimostrare la capacità operativa nell'assumere i loro obblighi, la Commissione europea, che partecipa alla loro preparazione, deve essere in grado, dal canto suo, di valutare il livello di implementazione dell'*acquis* raggiunto dalle amministrazioni pubbliche. Si tratta indubbiamente di una situazione nuova. Al di fuori di un numero di ambiti ristretti molto particolari, definiti da certe direttive o regolamenti che impongono

\* I punti di vista in questa presentazione sono espressi a titolo personale e non riflettono la posizione ufficiale della Commissione europea.

---

no una valutazione qualitativa periodica della loro applicazione, l'amministrazione comunitaria non aveva le competenze né giuridiche né tecniche per dedicarsi a questo tipo di analisi. I paesi membri non sono sottoposti a queste indagini globali, in quanto il principio di sussidiarietà preveniva tali ingerenze nell'organizzazione delle amministrazioni nazionali.

La preparazione all'allargamento ha generato un processo d'ingegneria amministrativa che supera il quadro tradizionale. La Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, ha dovuto identificare i principi di buona realizzazione di un'amministrazione nazionale. Questo approccio è stato sviluppato per ambito, con più o meno sofisticazione. Ci si propone di studiare il caso della fiscalità, prima di tutto per coerenza – chi scrive lavora in questo settore – ma anche a ragione della sua importanza strategica. L'*acquis* fiscale, benché ancora non sufficientemente sviluppato in relazione alla fiscalità diretta, gioca un ruolo fondamentale nel funzionamento del mercato interno. Commissione e Stati membri si sono particolarmente impegnati a definire esplicitamente le regole del gioco in questo campo.

La volontà politica di condurre a termine con successo questa preparazione, al fine di evitare che la costruzione comunitaria corra un rischio troppo grande, ha fatto superare le reticenze iniziali e ha portato allo sviluppo di un "*acquis* comunitario debole" al di fuori del quadro ristretto dei Trattati. La preparazione all'allargamento ha cristallizzato la presa di coscienza della necessità di approfondire una cultura amministrativa comune. Il processo ha dato luogo a cooperazioni rafforzate e spontanee tra le amministrazioni nazionali nella messa a punto dei programmi di formazioni comuni specifiche (adattamento di FISCALIS<sup>1</sup> e apertura ai paesi candidati), nella creazione di una organizzazione intra-europea delle amministrazioni fiscali (*Intra-european Organisation of Tax Administrations: IOTA*), ma anche nell'attuazione di progetti d'assistenza tecnica, principalmente attraverso i gemellaggi<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> FISCALIS, GUCE L126, 28 aprile 1998.

<sup>2</sup> Consultare i Rapporti annuali PHARE: <http://europa.eu.int/comm/enlargement>.

che permettano la collaborazione di più Stati membri. Così, almeno in questo settore, l'allargamento non si è tradotto in un fenomeno di diluizione della forza pubblica europea, ma al contrario in un rafforzamento della coesione comunitaria e nell'adeguamento al principio di sussidiarietà. Inoltre, per una sorta "di effetto Hawthorne" provocato da una riflessione su se stesse, le amministrazioni nazionali sono state indotte a interrogarsi sul proprio funzionamento, che le spingerà indirettamente ma ineluttabilmente a trovare i mezzi di miglioramento comune.

Noi presenteremo i principi generali ritenuti fondamentali dalla Commissione europea per la valutazione della capacità amministrativa dei paesi candidati, in particolare per ciò che concerne il "benchmarking". In seguito, approfondiremo più particolarmente l'analisi dell'approccio applicato alla fiscalità dando una sintesi dei principi pratici e delle loro utilizzazioni. Per concludere, valuteremo i risultati provvisori e le loro conseguenze che ricollocheremo nel contesto del processo di integrazione comunitaria nel suo insieme.

## 2. Allargamento e strutture amministrative: il "benchmarking"

Il Consiglio europeo di Copenhagen<sup>3</sup> del giugno 1993 ha promosso le procedure di allargamento ai paesi associati dell'Europa centrale e orientale: "l'adesione avrà luogo non appena il paese membro associato sarà in grado di adempiere agli obblighi che ne derivano, soddisfacendo le condizioni politiche ed economiche richieste". Tra i criteri ricordati, il paese candidato deve avere "la capacità di assumere gli obblighi dell'adesione, in particolare di sottoscrivere gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria". Questo criterio è stato precisato nella sede del Consiglio europeo di Madrid del giugno 1995<sup>4</sup>. Se questa è una condizione necessaria, la trasposizione dell'*acquis* non sarà sufficiente. Il paese candidato, dunque, deve provare di essere capace

<sup>3</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement>.

<sup>4</sup> DOC 400/95 del 16 dicembre 1995.

---

di applicare la legislazione efficacemente, grazie alla predisposizione di strutture amministrative appropriate.

In questa prospettiva la comunicazione del luglio 1997, Agenda 2000<sup>5</sup>, inquadra la strategia dell'Unione. Per la preparazione delle adesioni, la Commissione insiste particolarmente sulla predisposizione del "partenariato", applicandosi non solamente a facilitare la trasposizione dell'*acquis*, ma anche a sostenere la modernizzazione e a rinforzare la capacità operativa delle amministrazioni dei paesi candidati.

Nel corso delle negoziazioni e attraverso regolari Rapporti sottoposti dalla Commissione al Consiglio, è stata studiata la capacità amministrativa dei paesi candidati. Tale processo, implica l'identificazione delle principali strutture amministrative richieste per la gestione dell'*acquis*, della funzione principale che devono assumere e delle caratteristiche di base necessarie per adempiere al loro compito.

Nel catalogo prodotto dai differenti servizi della Commissione sotto l'impulso della Direzione generale responsabile dell'allargamento, da ciascuno dei ventinove capitoli di negoziazione, è possibile riconoscere:

- le strutture amministrative esplicitamente richieste dall'*acquis*;
- le strutture non esplicitamente richieste, ma necessarie per la gestione dell'*acquis*.

Per questi due tipi di strutture, un'indicazione è data su:

- le funzioni principali a cui adempiere;
- le caratteristiche fondamentali di queste strutture affinché esse possano assumere la loro funzione.

Il documento contiene una serie d'indicatori per valutare la capacità amministrativa di ciascun paese candidato a gestire l'*acquis*, ivi compresa l'efficienza delle strutture. Si tratta di stimare la maniera in cui essi espletano il loro compito e ottengono i loro risultati.

Per comprendere il metodo, è necessario collocarsi nel contesto della cultura burocratica propria della Commissione europea nel 1995-'96. Gli schemi di riforma pensati per i paesi candidati

<sup>5</sup> COM(1997) 2000 del 15 luglio 1997.



seguono una logica di pensiero in prevalenza interna ai servizi. Si tratta di un duplice approccio: il principio della valutazione interna s'impose a Bruxelles come modo di gestione e, di conseguenza, verrà utilizzato in quanto tale nella stessa preparazione dell'allargamento, ma farà anche parte, secondariamente, degli strumenti di *management* che i paesi candidati introdurranno nelle loro pratiche amministrative.

Nel 1994, la Commissione uscente Delors, criticata nella sua gestione finanziaria dalla Corte dei conti e dal Parlamento europeo, si lanciò in una autocritica e abbozzò a grandi linee un nuovo periodo di riflessione per migliorare l'organizzazione, la programmazione, l'esecuzione del *budget*, il controllo finanziario e la valutazione. Dalla sua investitura nel gennaio 1995, la Commissione Santer rispose favorevolmente alle "sirene" della riforma e introdusse, come priorità nel suo programma di lavoro, la realizzazione del progetto "*Sound and Efficient Management*" (SEM 2000<sup>6</sup>). La sorte di questo esercizio meriterebbe una trattazione a parte: il processo non ha avuto esito prima della nuova fase di riforma iniziata dalla Commissione Prodi<sup>7</sup>.

Se le varie parti hanno conosciuto dei percorsi differenti e dei successi limitati, l'aspetto "valutazione" ha fortemente segnato i servizi e modificato i metodi di lavoro, in particolare attraverso la "Comunicazione sulla valutazione" dell'8 maggio 1996<sup>8</sup>. Certo, non si sono introdotti concetti fondamentalmente nuovi, ma SEM 2000 ha divulgato certe pratiche e una cultura della valutazione. Tra il 1996 e il 1998, è stata svolta attività di formazione per 80 membri di una rete di giudici, così come per 260 gestori dei programmi, il che corrisponde agli obiettivi fissati per avere un impatto significativo sui metodi di lavoro: la maggior parte dei servizi e, in ogni caso, della gestione è stata valutata in relazione ai principi di base.

<sup>6</sup> SEC(1995) 1013/5 del 11 luglio 1995, SEC(1995) 1301/4 del 22 luglio 1995.

<sup>7</sup> Vedi valutazione SEC(1999) 1194.

<sup>8</sup> SEC(1996) 659 finale.

---

Le raccomandazioni sono articolate attorno a una logica in tre parti: miglioramento della capacità operativa per la valutazione, fissazione di procedure per il trasferimento delle buone pratiche e utilizzo di metodi d'analisi a sostegno del processo decisionale. Si è perseguito lo sviluppo di una vera e propria pedagogia, dando luogo alla pubblicazione di guide che trattano di valutazione, destinate principalmente ai servizi finanziari e più in generale a tutti coloro che sono chiamati a sviluppare e a gestire dei progetti.

Nella guida "la valutazione dei programmi di dispense dell'Unione europea: valutazione ex-post e intermediario" del gennaio 1997<sup>9</sup>, si trovano le elaborazioni dei principi essenziali: "valutare una politica significa ricercare se i mezzi giuridici, amministrativi o finanziari attuati permettono di riprodurre gli effetti attesi di questa politica e di raggiungere gli obiettivi prefissati". La valutazione si distingue dalla revisione; i giudici in generale non dispongono di poteri coercitivi e devono ricorrere alla buona volontà e al loro potere persuasivo. Per apprezzare le *performance* di un programma, bisogna affidarsi a degli indicatori che spesso non sono di origine ragionieristica: si tratta di "caratteristiche" o di attributi che possono essere misurati per valutare le realizzazioni e l'impatto di un programma.

Un processo valutativo deve seguire una serie logica di tappe. Una volta definiti gli obiettivi, dunque, deve essere formulato un "questionario" per delineare i contorni della logica d'intervento e per conoscere i sentimenti dei beneficiari. Per rispondere a tale domanda e, di conseguenza, essere in grado di emettere un giudizio di valore, devono essere definiti dei criteri o *benchmarks*. A questo punto incontriamo un concetto di gestione preso in prestito dal mondo degli affari – il *benchmarking* in "frangese" – che ha fatto scuola in seno a un certo numero di amministrazioni nazionali. In particolare nel Regno Unito, nel 1999<sup>10</sup>, è stato pubblicato un libro bianco che fa riferimento alla materia, dopo essere transitato in Australia e negli Stati Uniti. Gli agenti degli Stati membri hanno familiarità con questo approccio, dal momento che

<sup>9</sup> <http://europa.eu.int/comm/budget>.

<sup>10</sup> <http://benchmarking.gov.uk>.

le università hanno divulgato questi concetti per l'ottimizzazione del funzionamento delle organizzazioni non commerciali.

L'esercizio implica lo studio, lo scambio di informazioni e la diffusione delle migliori pratiche per migliorare le *performance* di un sistema. Secondo il codice di condotta europea sul *benchmarking* promosso per rendere le imprese europee più competitive<sup>11</sup>, "il *benchmarking* è, molto semplicemente, il processo attraverso il quale un'organizzazione si confronta con altre organizzazioni e al termine del quale trae degli insegnamenti". Si tratta principalmente di un esercizio di comparazione dei risultati ottenuti da differenti entità per migliorarne empiricamente il funzionamento.

Per essere efficace, il *benchmarking* richiede una collaborazione tra le unità costituenti l'oggetto di comparazione; non è dunque una semplice analisi concorrente, né trattasi di spionaggio. Senza entrare oltre nella tipologia del *benchmarking*, nel contesto amministrativo i giudici ne praticano una forma "esterna", ricercando dei modelli di comparazione all'esterno delle loro organizzazioni, più spesso anche in un altro paese, e questo non senza porre dei problemi di trasposizione.

La debolezza della riforma avviata risiede nei metodi di gestione del cambiamento delle pratiche. La mancanza di appropriazione del processo da parte dei gestori, l'assenza di motivazioni degli attori e la percezione di una certa incoerenza tra le differenti iniziative (introduzione di "Modernisation of Administration and Personnel" nel 1997 – MAP 2000<sup>12</sup> – e di "Disegnare la Commissione del domani" nel 1998 – DECODE<sup>13</sup> –) rendono difettosa l'attuazione di SEM 2000. Tutta l'organizzazione in trasformazione deve poter fare fronte a una grande inerzia che si oppone ai tentativi di valutazione interna. In assenza di una costrizione esterna reale, la Commissione non può rivendicare in questo ambito una più grande esperienza o una qualunque superiorità di fronte alle amministrazioni pubbliche nazionali.

<sup>11</sup> <http://benchmarking-in-europe.com>.

<sup>12</sup> SEC(1997) 0771/4.

<sup>13</sup> SEC(1997) 1916.

---

Questi metodi di lavoro impongono, a tutti i livelli decisionali, l'esecuzione di una sorta di algoritmo di valutazione, che va a rendere fertili i servizi della Commissione. Osserviamo come questo si è tradotto nel momento in cui è stato necessario trattare la questione della fiscalità nel contesto dell'allargamento.

### 3. *L'approccio applicato alla fiscalità*

L'importanza della fiscalità nella preparazione dei paesi candidati non può essere sopravvalutata. Non si tratta soltanto di garantire il funzionamento del mercato interno, ma anche di assicurare delle risorse sufficienti, nel momento in cui le imposte doganali sono destinate a diminuire di molto con l'applicazione delle regole dell'Unione doganale.

A partire dal 1997, è stata elaborata e adottata una strategia di pre-adesione nel dominio doganale e fiscale con l'accordo degli Stati membri<sup>14</sup>. L'obiettivo era quello di sostenere chi decideva nella propria impresa di modernizzare le amministrazioni in oggetto. Si tratta, come in tutte le altre sfere di competenza comunitaria, di consolidare l'ambiente giuridico che si trova ad essere relativamente complesso e di rinforzare la capacità amministrativa.

Per la fiscalità diretta, l'*acquis* è stato finora modesto, concernente certi aspetti della fiscalità delle imprese e delle imposte sui capitali, così come lo scambio di informazioni tra amministrazioni fiscali in virtù di accordi di mutua assistenza. Al contrario, in materia di fiscalità indiretta, l'*acquis* presenta aspetti rilevanti ed è volto essenzialmente all'armonizzazione della legislazione su IVA e imposte

Inoltre, nell'attesa di adottare un sistema definitivo nel quale la regola del paese d'origine prevalga, l'abolizione delle frontiere interne e di conseguenza il passaggio al "regime IVA transitorio", ha imposto delle misure specifiche. Le amministrazioni fiscali degli Stati membri devono essere in grado di scambiare tutte le

<sup>14</sup> Documenti interni, "A Customs and Taxation Pre-accession Strategy", XXI/831/97, "Enlargement Pre-accession Strategy for Taxation", XXI/2131/97.

informazioni necessarie al controllo delle operazioni intra-comunitarie. Risulta necessaria a tale scopo una solida infrastruttura informatica.

L'elenco degli elementi dell'*acquis* è regolarmente aggiornata e comunicata ai paesi candidati. I progressi realizzati nell'adozione sono affidati ai rapporti a cadenza regolare preparati dalla Commissione in funzione delle notificazioni ricevute. La situazione è relativamente chiara e apprezzabile, a cominciare dai testi giuridici pubblicati. Un certo numero di deroghe è stato richiesto al momento dalle prime fasi di negoziazione e costituisce attualmente oggetto di discussione. Esse riguardano in generale l'applicazione dell'IVA, ridotta talvolta a "zero", o la difficoltà di aumentare fortemente le imposte sui tabacchi e sull'alcool, in modo da rispettare i minimi imposti al livello comunitario.

La situazione è molto più complicata relativamente alla capacità amministrativa, dominio difficile da valutare con gli strumenti della ragioneria. Conformemente a quello che abbiamo spiegato nella parte precedente, è dunque logico che la Commissione abbia applicato un metodo di *benchmarking* adattato alle circostanze: parleremo dello sviluppo delle linee direttrici fiscali o in gergo di "blueprints fiscali". Qualche elemento deve definire il buon metodo per il funzionamento di un'amministrazione fiscale moderna operante in seno a un mercato interno senza controlli di frontiera interni.

Il procedimento si ispira all'esperienza acquisita nell'ambito doganale. I *blueprints* sono stati elaborati con attenzione nei riguardi di: a) paesi candidati, in modo che fungano da accompagnamento nel processo di riforma; b) paesi membri, come supporto per lo sviluppo del progetto di assistenza tecnica; c) Commissione europea, come *benchmark* per la valutazione della capacità amministrativa e lo sviluppo dei programmi di rinnovamento.

Valutati questi obiettivi, i *blueprints* prevedono un margine d'interpretazione per prendere in considerazione le caratteristiche storiche e culturali di ognuno dei paesi candidati. I principi di base enunciati restano di natura generale. In nome della sussidiarietà è stata lasciata una certa flessibilità nella loro applicazione. L'essenziale è inquadrare le funzioni chiave di una amministrazio-

---

ne fiscale per gestire *l'acquis*. I diversi principi non sono stati gerarchizzati e la determinazione delle priorità dipende da alcune situazioni particolari. Taluni indicatori fondamentali sono comuni a molteplici rubriche, ma non si ritrovano necessariamente in tutti i *blueprints* in cui potrebbero figurare. Le interconnessioni fanno sì che gli undici domini identificati debbano essere concepiti nella loro globalità.

Alcune sezioni sono introdotte da dichiarazioni sulle mete da raggiungere. Il seguito si articola intorno alla definizione degli "obiettivi strategici", che danno una definizione del livello di *performance* atteso, e di "indicatori chiave", che sono gli standard minimi che servono a descrivere le politiche e le procedure da mettere in opera per raggiungere gli obiettivi.

Per definire questi *blueprints* e spiegarli, la Commissione europea, in accordo con gli Stati membri, si è affidata all'Organizzazione intra-europea delle amministrazioni fiscali<sup>15</sup>). Creata nel 1996, questa organizzazione è costituita dalle amministrazioni fiscali dei paesi dell'Europa centrale e orientale e ha come membri associati i servizi fiscali centrali della maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea e degli Stati Uniti. Essa ha come obiettivo la preparazione all'allargamento, il miglioramento del funzionamento interno delle amministrazioni dei suoi membri, l'incoraggiamento alla cooperazione e alla mutua assistenza, la promozione del dialogo, la ricerca comune e la coordinazione dei programmi di assistenza tecnica. La IOTA si è imposta come *forum* privilegiato per lo sviluppo delle strategie comuni per facilitare l'allargamento.

Attraverso un certo numero di seminari che hanno coinvolto le amministrazioni fiscali dei paesi membri e dei paesi candidati, il Comitato tecnico del Consiglio di IOTA (*Technical Advisory Committee* IOTA, TAC) costituito a questo scopo da un certo numero di esperti, ha identificato una cinquantina di ambiti strategici e 350 indicatori chiave per definire i giusti metodi di una amministrazione fiscale. Essi sono stati divisi negli ambiti seguenti:

<sup>15</sup> IOTA, H-1243 Rumbach Sebestyen u. 14, P.O. BOX 711, Budapest-Ungheria, tel.: (36-1) 478 3030, fax: (36-1) 341 5177, e-mail:iota@iota.hu.

- legislazioni;
- diritti e doveri dei contribuenti;
- etica;
- organizzazione e *management*;
- risorse umane e *management*;
- formazione;
- comunicazione;
- percezione dell'imposta e recupero;
- controllo fiscale;
- mutua assistenza e cooperazione amministrativa;
- tecnologia dell'informazione.

Dopo il benessere della Commissione europea, i rappresentanti dei paesi membri e dei paesi candidati hanno formalmente adottato i *blueprints* il 22 settembre 1999<sup>16</sup>.

Guidate dal TAC, le amministrazioni tributarie dei paesi candidati hanno proceduto individualmente alla loro propria valutazione in funzione dei criteri specifici dei *blueprints*. In relazione ad alcuni indicatori, l'analisi delle lacune stabilisce un bilancio della situazione e determina le cause tecniche e comportamentali dei deficit.

I risultati di questa prima analisi sono serviti come base per l'enumerazione delle azioni da intraprendere per colmare le lacune identificate. La lista dei bisogni registra le soluzioni possibili, valuta il loro "impatto" potenziale sull'amministrazione fiscale nel suo insieme e adatta la proposta iniziale di conseguenza. Alcuni raggruppamenti sono effettuati nel momento in cui si sono potute stabilire delle linee tra gli interventi raccomandati da differenti *blueprints*. Si è stabilita una distinzione tra sostegno interno ed esterno, per individuare la necessità della richiesta di assistenza tecnica.

L'ordinamento delle attività permette l'adozione di un piano di gestione della riforma dell'organizzazione (*Business Change Management Plan*, BCMP). Qualche amministrazione tributaria ha così sottoposto alla Commissione europea nell'agosto 2000 una strategia di modernizzazione per colmare tutte le lacune identificate sulla base dei *blueprints* prima dell'adesione. Il BCMP specifica le date di inizio/fine di qualche azione, le risorse umane e

<sup>16</sup> Documento non pubblicato.

---

finanziarie necessarie, l'assistenza tecnica esterna richiesta, le persone responsabili della applicazione e la forma del risultato atteso. Le attività da finanziare riguardo al programma PHARE sono state determinati in funzione di questi risultati.

Il BCMP dovrebbe essere aggiornato e valutato periodicamente. L'ambiguità del processo risiede nell'elemento "dichiarazione". Le amministrazioni effettuano esse stesse la loro autocritica e trasmettono ufficialmente il risultato di questa valutazione alla Commissione europea che deve a un certo stadio giudicare sul grado di preparazione delle amministrazioni fiscali per ammettere un membro nuovo. Malgrado il fatto che fin dall'inizio sia stato chiaro che i documenti preparati nel corso di questo esercizio non sarebbero serviti se non in quanto base per il giudizio sulla capacità amministrativa dei paesi candidati, un certo malinteso, perfino disagio, ha circondato i lavori compromettendo un poco la loro validità.

#### 4. *Valutazione del processo: risultati e conseguenze*

Benché non tutti i paesi abbiano partecipato all'iniziativa con lo stesso entusiasmo e la medesima obiettività, il risultato del progetto di riforma e di modernizzazione delle amministrazioni tributarie può essere definito globalmente positivo. Un solo paese ha rifiutato di partecipare in maniera costruttiva e altri due non hanno fornito i risultati finali nei limiti di tempo previsti. I paesi candidati rimanenti hanno accettato l'esercizio, anche se è evidente che talune mancanze non sempre sono state ammesse. Tra le difficoltà inerenti a questo metodo di auto-valutazione, noi distinguiamo fattori interni e fattori esterni.

Da un punto di vista interno, è difficile e pericoloso, per un Direttore generale, ammettere delle *défaillance* in tutti gli ambiti, anche se questo dovesse essere il caso. Nei paesi candidati, i Direttori generali non restano in media più di un anno al loro posto. Le soluzioni ravvisate per migliorare il sistema non potranno essere adottate e applicate che molto tempo dopo la loro partenza; essi non hanno la speranza di trarne un guadagno personale. Inoltre, la censura fa ancora largamente parte della cultura amministrativa ereditata dal comunismo. I capi di dipartimento non hanno sempre



interesse a rivelare le debolezze della loro amministrazione, che potrebbero ritorcersi contro loro stessi, spesso direttamente responsabili della situazione. A questo riguardo, nell'ambito della lotta contro la corruzione, l'applicazione del *blueprint* "etico", costituisce senza dubbio il caso più cruciale: chi ammetterebbe pubblicamente che lui stesso o il suo personale accetta delle "bustarelle"?

Per ciò che riguarda l'estero, i paesi candidati non sono inclini a scoprire apertamente il loro livello di preparazione. Essi sono in competizione tra loro, segnatamente per l'ottenimento di assistenza tecnica, non solamente da parte dell'Unione europea ma anche del FMI, della Banca Mondiale o ancora su un piano bilaterale. Una certa dialettica si stabilisce tra l'apparire come credibili nell'esercizio di auto-valutazione e l'evitare di riconoscere ufficialmente il proprio livello d'impreparazione. Il rischio di non partecipare all'esercizio potrebbe essere costituito dal subire un esame più approfondito, condotto dagli osservatori esterni per verificare se essi sono pronti a divenire membri. Per contro, spingersi troppo nell'auto-critica può costituire un handicap.

Di fronte a queste difficoltà, la maggior parte dei paesi candidati si è astenuta dal segnalare tutte le imperfezioni; le lacune sono rilevate solo nel momento in cui sono state veramente macroscopiche: meno del 50% ha soddisfatto i criteri, secondo gli esperti della IOTA. Le cause di malfunzionamento sono descritte come aventi origine tecnica piuttosto che comportamentale, anche se l'evidenza dimostra il contrario. I casi estremi di censura hanno condotto al rifiuto puro e semplice di ammettere delle *défaillance*. Di conseguenza i risultati non sono interamente affidabili e restano soggettivi.

Nondimeno la "carota" PHARE ha contribuito positivamente al processo e ha saputo vincere un certo numero di reticenze naturali, anche se, con grande frustrazione dei paesi candidati, non era stato chiaramente stabilito nessun legame tra partecipazione all'esercizio e arbitraggio per la distribuzione dell'assistenza tecnica. Le strategie di modernizzazione sono state prese in considerazione per l'elaborazione dei progetti di assistenza tecnica finanziata dai programmi 2000 e soprattutto 2001. La valutazione è fornita sotto la forma di gemellaggi che affiancano funzionari dei paesi membri e dei paesi candidati. Un consigliere residente è inviato in seno all'amministrazione candidata per un periodo medio di di-

---

ciotto mesi per la realizzazione di un progetto, ne coordina le differenti tappe e organizza la visita di esperti "a breve termine" per il trasferimento del *savoir-faire* in ambiti molto particolari.

Si tratta di un processo di largo respiro e la lentezza delle procedure, dalla redazione iniziale del progetto alla sua realizzazione, è stata criticata. Esiste ormai una versione più flessibile e più facile da mettere in opera, il gemellaggio "leggero", che permette di apportare soluzioni mirate in maniera più rapida. Con l'aiuto dell'esperienza, la situazione migliora e nella maggior parte dei casi, gli Stati membri sono in grado di rispondere alla domanda. Un gemellaggio fiscale è in corso nella maggioranza dei paesi candidati. Questi tre ultimi anni, su 375 gemellaggi di consolidazione delle istituzioni attivati, 14 concernono questo ambito<sup>17</sup>. Al contrario, nel passato, le amministrazioni stesse non hanno potuto essere sufficientemente attive per difendere le loro richieste al momento dell'arbitraggio annuale nazionale.

Al di là di questa questione di traduzione diretta in programma operativo di riforma, finanziata o no dal PHARE, l'effetto più rilevante di questo esercizio nella maggior parte dei paesi è stato prendere coscienza del bisogno di assicurare più autonomia alle amministrazioni fiscali di fronte al potere centrale e in particolare a quello del ministero delle Finanze. Gli organi esecutivi devono essere liberi dalle pressioni esterne, beneficiare di sufficiente indipendenza finanziaria per condurre a buon fine un programma di riforma. Il fatto d'essere invitati a partecipare ad un progetto di concerto con la Commissione europea ha dato ai partecipanti un riconoscimento internazionale e una rinforzata legittimità esterna. Da questo punto di vista, l'esistenza di IOTA, confortata dalla realizzazione del progetto di riforma legato ai *blueprints*, è fondamentale nell'affrancamento delle amministrazioni fiscali dai loro organi di tutela. Essa permette loro un'esposizione ai metodi riconosciute come efficaci e da privilegiare dalla comunità internazionale.

Il miglioramento della capacità amministrativa rimane difficile da valutare da parte dei servizi della Commissione europea. Come abbiamo sottolineato, l'auto-valutazione, così come è stata con-

<sup>17</sup> Vedi Rapporto annuale PHARE 2000 cit., su <http://europa.eu.int/comm/enlargement>.

dotta, ha provocato un'istantanea instabilità della situazione nel 1999. Si tratta ormai di stimare la situazione in maniera precisa alla vigilia dell'adesione. Gli Stati membri si preoccupano per il livello di preparazione reale dei paesi candidati e non vorrebbero vedere il mercato interno paralizzato per la loro incapacità a gestire l'*acquis*. È grande il pericolo di assistere a un'interpretazione scorretta della regolamentazione IVA, essendo i servizi incapaci di prestarsi mutua assistenza. Sale la spinta affinché la Commissione organizzi una rassegna della capacità operativa delle amministrazioni tributarie, basate su dichiarazioni formali e un controllo sul posto, associando servizi comunitari e rappresentanti dei paesi membri. La chiusura del capitolo fiscale con ciascun paese sarebbe subordinata al risultato positivo di questa inchiesta. Una tale procedura è in corso di realizzazione nell'ambito doganale.

In aggiunta agli aspetti tecnici – una valutazione resterà soggettiva e aleatoria – si pone una questione giuridica e di competenza. Gli Stati membri non riconoscono alla Commissione il potere di controllare il buon funzionamento della propria amministrazione. Solo i regolamenti spettanti alla cooperazione amministrativa hanno permesso certe indagini in ciò che concerne la fiscalità<sup>18</sup>. La costruzione comunitaria lascia tutta la discrezionalità alle entità nazionali per la trasposizione dell'*acquis* e la sua gestione, non esiste che un obbligo di risultato soggetto alla stima del sistema giudiziario. Del resto, qualche amministrazione fiscale nazionale non rispetta tutti i *blueprints*. Malgrado le decisioni dei Consigli europei di Copenhagen e di Madrid, sembra difficile imporre ai paesi candidati delle ispezioni che i membri attuali rifiuterebbero di ammettere per sé stessi. Inoltre, l'agenda delle adesioni mette in primo piano delle decisioni politiche, salvo in mancanza di pretesto, sembrerebbe ridicolo bloccare il processo per una ragione tanto umiliante quanto arbitraria. La discussione sembra in parte vana nel quadro di questo esercizio.

L'aspetto della ricerca dell'eccellenza e dell'auto-riforma permanente in forma di cultura amministrativa, merita anch'esso

<sup>18</sup> Regolamento 218/92 del Consiglio del 27 gennaio 1992, art. 14, cfr. COM(2000) 28 finale del 28 gennaio 2000 per l'ultima valutazione.

---

d'essere perseguito, dopo essere stato esposto con forza e convinzione dai servizi della Commissione, ma anche dagli Stati membri. Si tratta di uno degli effetti positivi tra i più diretti sul "governo" dell'Unione europea indotto dall'allargamento. I programmi di formazione dei funzionari a livello comunitario sono tra i più ambiziosi. A livello fiscale, FISCALIS 2007 intende rinforzare lo scambio e lo sviluppo dei principi comuni, al di là della gestione formale dell'*acquis*.

Come negli altri ambiti assistiamo, nella fiscalità, allo sviluppo della "co-regolazione": "La co-regolazione, associa delle misure legislative o regolatrici costrittive a delle misure prese dagli attori mettendo a profitto le loro esperienze pratiche"<sup>19</sup>. Quelle che riguardano le misure di applicazione si adattano dunque più facilmente alle politiche e si trovano meglio rispettate e impiegate anche in assenza di regole restrittive. Questa combinazione di strumenti di natura diversa e la molteplicità degli attori sfidano il quadro istituzionale tradizionale. Diviene difficile distinguere tra competenze comunitarie e nazionali, mentre aspetto politico e il tecnico-amministrativo devono essere separati.

Istituzioni quali quelle esistenti non possono adattarsi agevolmente a questo nuovo tipo d'approccio globalizzante. Per conciliare questi contrasti, la riflessione porta ormai alla creazione di agenzie europee di responsabilità settoriale<sup>20</sup>, esterne alla Commissione. La formazione delle amministrazioni nazionali nell'ambito fiscale potrebbe, in questa ottica, essere affidata a un organo di gestione, delegato *ad hoc*. Nello stesso spirito, un Collegio europeo di polizia esiste già dal 2000<sup>21</sup> e un progetto di una "Accademia delle dogane" è sostenuto dagli Stati membri. Bisognerebbe senza dubbio in questo contesto rivalutare il ruolo della IOTA, che dovrà volgersi in ogni caso come la Commissione sul suo modo di funzionamento dopo l'allargamento.

<sup>19</sup> "Il governo nell'Unione europea", COM(2001) 428 finale del 25 luglio 2001.

<sup>20</sup> Cfr. "Quaderni della Cellula di Prospettiva", contributo di O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, sul sito <http://europa.eu.int/comm/governance>.

<sup>21</sup> GUCE L336 del 31 dicembre 2000.

GIAN PIERO ORSELLO  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

## Dal Trattato di Nizza alla Costituzione europea

Nonostante le difficoltà create dall'esito negativo del referendum irlandese per la ratifica del Trattato di Nizza – su cui mi intratterò in seguito più diffusamente – non ritengo che il Trattato di Nizza, le sue disposizioni, i suoi allegati relativi soprattutto alle prospettive del "dopo Nizza" abbiano perduto di valore e quindi possiamo mantenere inalterate le nostre valutazioni.

Il Trattato di Nizza è stato approvato il 26 febbraio 2001 secondo i testi concordati nel corso del Consiglio europeo, svoltosi a Nizza, nel precedente mese di dicembre.

Il nuovo Trattato è costituito da un breve preambolo e da settanta articoli, accompagnati da varie dichiarazioni esplicative e da alcuni protocolli, inseriti nell'atto finale della conferenza intergovernativa, sull'allargamento dell'Unione europea, sullo statuto della Corte di Giustizia, sui privilegi e sulle immunità.

Il preambolo sottolinea l'importanza storica della fine della divisione del continente europeo, auspica il completamento del processo previsto dal Trattato di Amsterdam per preparare le istituzioni dell'Unione a funzionare con l'attuazione dell'allargamento e sollecita il completamento dei negoziati di adesione, in modo da concludere positivamente il completamento dell'Unione europea secondo le norme introdotte dal Trattato e dal protocollo relativo all'allargamento dell'Unione.

A proposito dei diritti fondamentali, l'art. 7 del Trattato dell'Unione, appositamente modificato, prevede la possibilità di con-

---

statare – e successivamente di verificare regolarmente nel tempo – se esista un chiaro rischio di grave violazione da parte di uno degli stati membri dei principi enunciati nell'art. 6, aggiungendo che possano essergli rivolte le appropriate raccomandazioni con delibera adottata, su proposta di un terzo degli stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, da parte del Consiglio dell'Unione, che decide a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri sulla base di un parere conforme da parte del Parlamento europeo.

Prima di procedere ad una tale constatazione il Consiglio può decidere di ascoltare lo stato interessato e con la stessa procedura può chiedere ad alcune personalità indipendenti di presentare una relazione sulla situazione di tale stato in un periodo di tempo definito (statuendo così la procedura già seguita nei confronti dell'Austria a proposito del caso Haider).

In ordine al tema della sicurezza e della difesa, l'art. 17 del Trattato viene modificato con la soppressione dei commi del precedente testo dell'articolo facenti riferimento ai rapporti integrati dell'Unione europea con l'UEO, eliminando così il secondo comma del punto 1 ed i primi tre comma del precedente testo del punto 3.

Secondo il successivo articolo 25 del Trattato revisionato, in una dichiarazione allegata, si afferma che l'obiettivo dell'Unione europea in tema di sicurezza e difesa è di "essere rapidamente operativa". In tal senso una decisione sarà presa dal Consiglio europeo al più presto possibile nel corso dell'anno 2001, al più tardi nella riunione di Lacken - Bruxelles, a conclusione della presidenza belga, senza attendere la ratifica del Trattato di Nizza.

In tema di nomina dei rappresentanti della PESC, nell'art. 23 del Trattato, il voto a maggioranza qualificata è esteso alla nomina dei rappresentanti speciali (ai sensi del comma quinto dell'art. 18, rappresentanti speciali con un mandato per problemi politici specifici).

A proposito della conclusione di accordi internazionali il nuovo testo dell'art. 24 stabilisce che tali accordi impegnano le istituzioni dell'Unione secondo le condizioni fissate e allargando la possibilità di voti a maggioranza qualificata, limitano il ricorso

all'unanimità al solo caso in cui essa è richiesta per "l'adozione di decisioni interne".

In tema di lotta alla criminalità, il nuovo testo dell'art. 29 introduce la costituzione dell'unità europea di cooperazione giudiziaria (EUROJUST) ed il successivo art. 31 definisce le competenze di tale organismo, incoraggiandone la cooperazione in vista di contribuire ad un buon coordinamento tra le autorità nazionali, di favorire le inchieste in ordine a problemi di criminalità nonché le rogatorie e le richieste di estradizione. In tal senso si ricorda in un'apposita Dichiarazione quanto deciso dal Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999 relativamente alla decisione di creare un'unità europea composta di procuratori, magistrati e ufficiali di polizia, distaccati da ciascuno degli stati membri, proprio allo scopo di dare attuazione all'EUROJUST (il governo italiano, per quanto di sua competenza, ha nominato in tale organismo il dott. Giancarlo Caselli, ex procuratore della repubblica di Palermo e direttore generale al ministero della giustizia).

A proposito delle cooperazioni rafforzate, previste dagli artt. 40 e successivi, che danno luogo al titolo settimo del Trattato, il nuovo testo di Trattato, riferendosi ai principi generali, stabilisce che gli stati membri che si propongono di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata possano ricorrere alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti a condizione che tale cooperazione tenda a favorire la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a preservare e sostenere i suoi interessi e a rinforzare il processo di integrazione, rispetti il testo dei Trattati ed il quadro istituzionale unico dell'Unione nonché *l'acquis communautaire*, si mantenga nei limiti delle competenze dell'Unione e non pregiudichi né il mercato interno né la coesione economica e sociale, non provochi né ostacoli né discriminazioni agli scambi tra gli stati membri e nemmeno distorsioni alla concorrenza tra loro. La proposta di cooperazione rafforzata deve riunire almeno un minimo di otto stati membri, rispetti le competenze, i diritti e gli obblighi degli stati membri che non vi partecipino, non si riferisca alle disposizioni che integrano la Convenzione di Schengen nel quadro comunitario e sia aperta a tutti gli stati membri.

---

Le cooperazioni rafforzate non possono essere avviate che come unica risorsa quando è stato deciso in seno al Consiglio che gli obiettivi loro attribuiti non possano essere realizzati in un periodo ragionevole sulla base delle disposizioni dei Trattati. La Commissione e gli stati membri che partecipino ad una cooperazione rafforzata devono poter incoraggiare la partecipazione del maggior numero possibile di stati membri. Per quanto riguarda le deliberazioni relative all'attuazione della cooperazione rafforzata tutti gli stati membri del Consiglio possono partecipare a tali delibere, ma solo quelli che rappresentano gli stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata prendono parte all'adozione delle decisioni, che devono esser adottate a maggioranza qualificata sulla base della ponderazione dei voti; l'unanimità è rappresentata dai soli voti dei membri del Consiglio interessati alla cooperazione rafforzata, gli stati membri che non vi partecipino non ostacolano la realizzazione della cooperazione rafforzata da parte degli stati membri interessati. Le spese relative all'attuazione della cooperazione rafforzata sono a carico degli stati membri che vi partecipino a meno che il Consiglio all'unanimità di tutti i suoi membri non decida diversamente dopo aver consultato il Parlamento europeo. Il Consiglio e la Commissione assicurano la coerenza delle azioni avviate sulla base di una cooperazione rafforzata nonché la coerenza di tali azioni con la politica dell'Unione e cooperano a tale scopo.

Quando le cooperazioni rafforzate riguardino il titolo V del Trattato, e cioè la politica estera e di sicurezza, tali cooperazioni hanno come scopo di salvaguardare i valori e di servire gli interessi dell'Unione nel suo complesso affermando la sua identità quale forza coerente sulla scena internazionale; conseguentemente tali cooperazioni rafforzate devono rispettare i principi, gli obiettivi, gli orientamenti generali e la coerenza della politica estera e di sicurezza comune nonché le decisioni adottate nel quadro di tale politica e la coerenza tra l'insieme delle politiche dell'Unione e la sua azione esterna. Tali cooperazioni rafforzate tendono a realizzare un'azione comune o una posizione comune e non possono riferirsi a problemi che abbiano implicazioni militari. Nel caso di cooperazioni rafforzate relative a politica estera e di sicurezza gli stati membri che si propongano di instaurare una tale



cooperazione rafforzata devono rivolgerne domanda al Consiglio che la trasmette alla Commissione e per informazione al Parlamento europeo; la Commissione deve dare il proprio parere sulla coerenza delle cooperazioni rafforzate previste con le politiche dell'Unione. Successivamente l'autorizzazione è decisa dal Consiglio secondo le modalità previste dall'art. 23 del Trattato. Il Segretario generale del Consiglio, alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, deve vigilare affinché tutti i membri del Consiglio ed il Parlamento europeo siano pienamente informati dell'avvio di una cooperazione rafforzata nel settore della PESC. Il Trattato fissa la procedura che consenta ad altri stati di partecipare alla avviata cooperazione rafforzata, in tal senso il Consiglio decide a maggioranza qualificata sulla base del voto ponderato conformemente a quanto previsto dall'art. 23 del Trattato.

Le cooperazioni rafforzate su temi che riguardino il titolo VI, e cioè competenze penali o di polizia giudiziaria, hanno come scopo di consentire all'Unione di realizzare più rapidamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Gli stati membri che si propongano di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata devono rivolgere domanda alla Commissione che può sottoporre al Consiglio una proposta del genere. Anche in tal caso il Consiglio decide l'autorizzazione con la maggioranza qualificata, sulla base della ponderazione dei voti, dopo consultazione del Parlamento europeo e su proposta della Commissione o per iniziativa di almeno otto stati membri. Ciascun membro del Consiglio può richiedere che tale argomento sia sottoposto al Consiglio europeo, che può prendere al riguardo le decisioni relative secondo la procedura prevista.

In ordine ad accordi interistituzionali è previsto che essi possano essere conclusi in materia di relazioni tra le istituzioni, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione e la Commissione; tali accordi devono essere conclusi con il consenso delle tre istituzioni e non possono né modificare né estendere le norme del Trattato.

In tema di misure contro le discriminazioni il Consiglio, con decisione unanime, su proposta della Commissione e dopo consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti

---

necessari per combattere ogni discriminazione basata sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione le convinzioni, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale.

Il Trattato contiene poi norme miranti a facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione a circolare e a soggiornare sul territorio degli stati membri, nonché a stabilire nuove politiche in ordine alla libera circolazione delle persone. A proposito di diritti delle persone e di libera circolazione, va rilevato il progetto di direttiva della Commissione, approvata all'inizio di marzo 2001, tesa a consentire particolari diritti ai lavoratori di provenienza extra comunitaria che si trovino da oltre cinque anni nel territorio degli stati membri dell'Unione.

La direttiva, predisposta sulla base delle decisioni del Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999, in linea di massima è stata condivisa dai governi degli stati membri ed ora dovrà compiere il proprio percorso nel Parlamento europeo e nel Consiglio prima di essere definitivamente approvata: essa allora consentirà di uniformare la legislazione degli stati in materia di trattamento degli "immigrati regolari" di lunga durata, cioè di cittadini extracomunitari che risiedano in modo continuativo da almeno cinque anni in uno degli stati membri, che siano dotati dei mezzi necessari al proprio sostentamento e che non costituiscano quindi minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Verrà loro riconosciuto il diritto al lavoro salariato o autonomo, in base ai principi rispettivamente della libera circolazione dei lavoratori o del diritto di stabilimento, nonché alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, alla formazione professionale ed all'istruzione senza alcuna disparità di trattamento rispetto ai cittadini comunitari, premessa appunto, come da più parti sostenuto, di una effettiva estensione a tali categorie di extracomunitari del principio della cittadinanza europea e dei relativi diritti da essa previsti. In tal modo gli extracomunitari in regola e con lunga durata di permanenza in uno degli stati comunitari potranno circolare liberamente da uno stato all'altro dell'Unione, prendervi residenza e trovare lavoro, facilitando così la migliore utilizzazione della manodopera extracomunitaria esistente attualmente negli stati dell'Unione, tenuto conto che la forza di lavoro europeo sarà pro-

gressivamente insufficiente a soddisfare le esigenze della produzione comunitaria e che quindi occorrerà sempre più in un mercato del lavoro consentito dagli extracomunitari senza più barriere nazionali.

Il Trattato prevede poi le procedure che consentano a tutti gli stati membri della zona euro una piena implicazione ad ogni tappa della preparazione della posizione della Comunità a livello internazionale per quanto concerne i problemi che rivestano un interesse particolare per l'Unione economica e monetaria nonché norme relative agli Statuti della Banca centrale europea e del sistema europeo delle banche centrali, norme relative alla politica commerciale comune e disposizioni di carattere sociale, tra cui la lotta contro l'esclusione sociale e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, a proposito dei quali è confermata la costituzione già prevista dal Trattato di Amsterdam, di un Comitato consultivo per la protezione sociale, composto da due membri nominati dalla Commissione e da ciascuno degli stati membri, in grado di stabilire contatti con le parti sociali. Altre disposizioni del Trattato riguardano la coesione economica e sociale, i fondi strutturali, l'ambiente e la cooperazione con i paesi terzi, prevedendo anche in tali materie decisioni a maggioranza qualificata.

Le istituzioni e gli organi dell'Unione sono invitati a dare risposte ad ogni domanda scritta di un cittadino dell'Unione "in un tempo ragionevole".

Per quanto riguarda le disposizioni istituzionali contenute nel Trattato esse così si riferiscono alle diverse Istituzioni dell'Unione:

a) *Parlamento europeo*

Il Trattato di Amsterdam aveva fissato in settecento il numero massimo dei membri del Parlamento europeo. Il nuovo Trattato fissa tale numero in 732, evidente compromesso derivante dalla nuova attribuzione del numero di deputati europei agli stati membri ed a quelli destinati ad entrare nell'Unione secondo quanto previsto dall'Agenda 2000.

In effetti il protocollo sull'allargamento dell'Unione, allegato al Trattato di Nizza, ha previsto l'abrogazione del protocollo istituzionale che era stato deciso in occasione del Trattato di Amsterdam.

---

L'articolo 2 del nuovo protocollo stabilisce che dalla data del primo gennaio 2004 e a partire dall'inizio della legislatura 2004-2009 del Parlamento europeo, il numero dei deputati europei è fissato come segue: Belgio 22, Danimarca 13, Germania 99, Grecia 22, Spagna 50, Francia 72, Irlanda 12, Italia 72, Lussemburgo 6, Olanda 25, Austria 17, Portogallo 22, Finlandia 13, Svezia 18, Regno Unito di Gran Bretagna 72, per un totale di 535 membri, secondo quanto previsto dall'art. 190 paragrafo 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea, cui devono essere aggiunti i rappresentanti dei nuovi stati membri che avranno sottoscritto l'adesione al più tardi il 1 gennaio 2004. Tale rappresentanza secondo la dichiarazione contenuta nell'allegato 2 dello stesso protocollo – tenendo conto soltanto degli stati che hanno effettivamente iniziato le trattative di adesione – è fissata come segue: Polonia 50, Romania 33, Repubblica Ceca 20, Ungheria 20, Bulgaria 17, Slovacchia 13, Lituania 12, Lettonia 8, Slovenia 7, Estonia 6, Cipro 6, Malta 5 per un totale di 197 membri che, sommati ai 535 relativi ai quindici paesi attualmente membri dell'Unione, porta al numero complessivo di 732.

Il Trattato prevede l'approvazione da parte del Parlamento europeo, sentita la Commissione e con l'approvazione del Consiglio, che decide a maggioranza qualificata (tranne quanto concerne il regime fiscale dei parlamentari, che resta fissato all'unanimità) dello statuto e delle condizioni di funzionamento dei deputati al Parlamento europeo.

Riprendendo quanto già previsto dal trattato di Amsterdam, il nuovo Trattato stabilisce lo statuto dei partiti politici a livello europeo e particolarmente le regole relative al loro finanziamento sul bilancio della Comunità, che dovrà essere riferito sul piano paritario a tutte le forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo e che in ogni caso non potrà essere utilizzato per il finanziamento diretto o indiretto dei partiti politici a livello nazionale.

b) *Consiglio dell'Unione*

Successivamente il Trattato prevede che il segretario generale del Consiglio, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ed il segretario generale aggiunto siano nominati dal Consiglio a maggioranza qualificata.

A proposito della maggioranza qualificata che riguarderà quaranta se settantatre delibere finora regolate dall'unanimità, l'art. 3 del protocollo stabilisce che alla data del 1 gennaio 2005 i voti dei membri del Consiglio siano determinati sulla base della seguente ponderazione: Belgio 12, Danimarca 7, Germania 29, Grecia 12, Spagna 27, Francia 29, Irlanda 7, Italia 29, Lussemburgo 4, Olanda 13, Austria 10, Portogallo 12, Finlandia 7, Svezia 10, Regno Unito di Gran Bretagna 29 per un totale di 237 voti. Le deliberazioni sono valide se abbiano raccolto almeno 169 voti favorevoli sulla base del voto positivo di almeno la maggioranza dei rappresentanti degli stati membri nel caso in cui le proposte siano presentate dalla Commissione; negli altri casi le deliberazioni sono valide se abbiano raccolto almeno 169 voti favorevoli sulla base del voto positivo di almeno i due terzi dei rappresentanti degli stati membri.

Tuttavia un membro del Consiglio può chiedere, in ordine ad una decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, che essa comprenda almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se tale condizione non è realizzata, la decisione contestata è nulla.

Per quanto riguarda le adesioni dei nuovi stati la ponderazione dei voti è così stabilita: Polonia 27, Romania 27, Repubblica Ceca 12, Ungheria 12, Bulgaria 10, Slovenia 7. Lituania 7, Lettonia 4, Slovenia 4, Estonia 4, Cipro 4, Malta 3. Tale attribuzione ai rappresentanti degli stati membri porterà il numero complessivo dei voti nel Consiglio a 345 con la conseguenza che la maggioranza sarà realizzata con 258 voti favorevoli che esprimano una posizione positiva della maggioranza dei componenti quando una proposta sia presentata dalla Commissione; negli altri casi occorre che i 258 voti favorevoli siano espressi da almeno i due terzi del plenum. È ugualmente previsto il riferimento alla richiesta possibile di verifica del voto che tenga conto della rappresentanza di almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione, cioè il 75% dei voti ponderati.

L'allegato terzo del protocollo sull'allargamento dell'Unione prevede che fino a quando gli stati candidati (con trattative già avviate) all'allargamento non abbiano ancora aderito al momento

---

dell'entrata in vigore della nuova ponderazione di voto – 1 gennaio 2005 – la soglia della maggioranza qualificata evolverà in funzione del ritmo delle adesioni sulla base di una percentuale inferiore a quella attuale fino ad un massimo del 73,4% quando tutti gli stati candidati (con trattative già avviate) avranno aderito la minoranza di blocco, nell'Unione con 27 stati, sarà stabilita a 91 voti e la soglia di maggioranza qualificata sarà di conseguenza adottata automaticamente.

c) *Commissione*

Per quanto riguarda la Commissione ed il suo presidente il nuovo art. 214 del Trattato prevede che il Consiglio, riunito a livello dei Capi di Stato e di governo, designi a maggioranza qualificata la personalità che intende nominare presidente della Commissione; tale designazione deve essere approvata dal parlamento europeo. Il Consiglio con decisione a maggioranza qualificata e d'accordo con il presidente designato, approva la lista delle alte personalità che devono essere nominati membri della Commissione sulla base delle proposte formulate da ciascuno Stato membro. Il presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono sottoposti come collegio ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo; dopo tale approvazione il presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dal Consiglio con decisione a maggioranza qualificata.

Tranne il caso del rinnovo del mandato e dei casi di morte, le funzioni di membro della Commissione possono concludersi per dimissioni volontarie o di ufficio. A maggioranza qualificata il Consiglio può sostituire il membro della Commissione dimissionario o deceduto con un nuovo componente della stessa che resta in carica soltanto per il periodo residuo del mandato della Commissione, ma il Consiglio può anche all'unanimità decidere che non abbia luogo alcuna sostituzione. Per quanto riguarda il presidente, esso può essere sostituito per la durata residua del mandato della Commissione in caso di dimissioni volontarie, dimissioni d'ufficio o morte. Salvo il caso di dimissioni d'ufficio, previste dall'art. 216 del Trattato, i membri della Commissione restano in carica finché non si sia provveduto da parte del Consiglio alla loro sostituzione o comunque ad una decisione in merito.

La Commissione svolge il proprio mandato nel rispetto degli orientamenti politici definiti dal suo presidente, che decide l'organizzazione interna ai fini di assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità dell'azione della Commissione stessa. Le responsabilità attribuite alla Commissione sono strutturate e distribuite tra i suoi membri da parte del presidente che, nel corso del mandato, può modificare tale distribuzione: in ogni caso i membri della Commissione esercitano le funzioni che sono loro attribuite dal Presidente sotto la sua autorità. Tra i membri della Commissione e con l'approvazione della stessa il presidente nomina dei vicepresidenti tra i membri della Commissione. Dopo approvazione da parte della Commissione un membro della Commissione può presentare le proprie dimissioni se il presidente lo esige.

Per quanto riguarda la composizione della Commissione l'art. 4 del Protocollo prevede che a partire dal 1 gennaio 2005 con l'entrata in funzione della prima Commissione posteriore a tale data la Commissione sarà costituita da un solo cittadino per ogni stato membro. Quando l'Unione comprenderà ventisette stati il numero dei membri della Commissione sarà inferiore al numero degli stati membri ed i membri della Commissione saranno scelti sulla base di una rotazione paritaria le cui modalità saranno decise all'unanimità dal Consiglio: tale decisione sarà applicabile a partire dalla data di entrata in funzione della prima Commissione posteriore alla data di adesione del ventisettesimo stato membro dell'Unione. È evidente, quindi, che tale decisione dovrebbe comportare il fatto che la Commissione in precedenza potrà raggiungere il numero di ventisei membri; tuttavia, da un lato, è stabilito che il numero dei membri della Commissione è inferiore a quello degli stati membri, dall'altro, che il numero dei membri della Commissione è stabilito all'unanimità dal Consiglio.

Lo stesso allegato al protocollo stabilisce, infatti, che il Consiglio, dopo la firma del Trattato di adesione del ventisettesimo Stato membro, decide all'unanimità il numero dei membri della Commissione, le modalità delle votazioni, compresi i criteri e le regole necessari per la composizione automatica delle Commissioni successive sulla base dei principi seguenti: gli stati membri sono considerati su un piano di stretta uguaglianza per quanto riguarda

---

l'ordine e la durata del mandato dei cittadini dei diversi stati nell'ambito della Commissione, tenuto conto che lo scarto tra il numero totale dei mandati relativi ai cittadini di due stati non potrà mai essere superiore a uno. Su queste basi ciascuna delle Commissioni successive sarà costituita in modo da riflettere in modo soddisfacente il quadro demografico e geografico dell'insieme degli stati membri dell'Unione. Fino alla data prevista per l'adesione del ventisettesimo stato membro ogni stato che aderisce all'Unione ha il diritto di avere al momento della sua adesione un proprio cittadino come membro della Commissione.

d) *Corte di Giustizia*

L'art. 220 del Trattato stabilisce le competenze della Corte di Giustizia e del tribunale di prima istanza che, nel quadro delle rispettive competenze assicurano il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato. La Corte di Giustizia è costituita da un giudice per ogni stato membro e le sue decisioni possono essere prese sia in sede plenaria sia in diverse sezioni. La Corte di Giustizia è assistita da otto avvocati generali, numero che può essere aumentato su richiesta della Corte stessa da parte del Consiglio che decide all'unanimità. L'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con valutazione imparziale e indipendente, le conclusioni motivate sui problemi che rientrano nella sua competenza. I giudici e gli avvocati generali della Corte sono nominati per la durata di sei anni dai governi degli stati membri, ma un loro rinnovo parziale ha luogo ogni tre anni. Il presidente della Corte è designato dai giudici fra loro per tre anni ed il suo mandato è rinnovabile, come pure rinnovabili sono i giudici e gli avvocati generali uscenti. Anche il tribunale di prima istanza è costituito da un giudice per ogni stato membro in un numero fissato dallo statuto della Corte di Giustizia, che pure prevede la nomina degli avvocati generali. Il Trattato stabilisce le competenze della Corte e del tribunale di prima istanza sulla base delle competenze indicate dagli articoli del Trattato, tenendo conto che le decisioni prese dal tribunale di prima istanza possono essere oggetto di un ricorso alla Corte di Giustizia limitatamente ai problemi di diritto, tuttavia è previsto che la Corte di



Giustizia e la Commissione procedano nel più breve tempo possibile a determinare la ripartizione delle competenze della Corte di Giustizia e del tribunale di prima istanza, stabilendo il ruolo delle parti nella procedura di ricorso in modo da assicurare la salvaguardia dei loro diritti. Con decisione unanime del Consiglio e su proposta della Commissione e dopo consultazione del Parlamento europeo e della Corte possono essere create sezioni giurisdizionali abilitate a decidere in prima istanza su alcune categorie di ricorsi. Lo Statuto della Corte di Giustizia è fissato da un Protocollo separato e il Consiglio decide all'unanimità su proposta della Corte di Giustizia e dopo consultazione del Parlamento europeo e della Commissione.

L'allegato quinto al Protocollo dell'allargamento dell'Unione statuisce il nuovo statuto della Corte di Giustizia, prevedendo le norme relative ai diritti, ai doveri ed alle immunità dei giudici e degli avvocati generali, quelle sull'organizzazione della Corte e del tribunale di prima istanza e le procedure previste per il loro funzionamento. L'allegato sesto estende i privilegi e le immunità previste per i membri della Corte di Giustizia anche ai componenti ed al cancelliere del tribunale di prima istanza.

e) *Corte dei Conti*

La Corte dei Conti è composta da un membro per ciascuno stato, e i suoi componenti sono nominati per sei anni con decisione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio dopo consultazione del Parlamento europeo sulla base di una lista stabilita secondo le proposte di ciascuno stato membro.

La Corte dei Conti stabilisce il proprio regolamento interno, approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata, e può creare nel proprio ambito sezioni diverse secondo quanto disposto dal suo regolamento interno.

f) *Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni*

Per quanto riguarda il Comitato economico e sociale è stabilito dal nuovo Trattato che esso non superi il numero di 350 membri e che nel proprio ambito sia prevista anche la rappresentanza dei consumatori, oltre alle altre categorie già in precedenza definite.

---

I membri del Comitato sono nominati con decisione a maggioranza qualificata, sulla base delle proposte formulate dagli stati membri per la durata di quattro anni ed il loro mandato è rinnovabile. Anche per il Comitato delle regioni è prevista la stessa procedura ed anche il numero dei membri di esso non può superare i 350.

In effetti, il numero dei membri del Comitato economico e sociale e quello dei membri del Comitato delle Regioni è fissato dall'allegato secondo al protocollo citato in 244, così ripartiti: 24 membri per la Germania, la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia, 21 per la Spagna e la Polonia, 15 per la Romania, 12 per l'Olanda, per la Grecia, la Repubblica Ceca, il Belgio, l'Ungheria, il Portogallo, la Svezia, la Bulgaria e l'Austria, 9 per la Slovacchia, la Danimarca, la Finlandia, l'Irlanda e la Lituania, 7 per la Lettonia, la Slovenia e l'Estonia, 6 per Cipro e Lussemburgo e 5 per Malta.

g) *Consiglio europeo*

A partire dal 2002, secondo quanto previsto dall'allegato terzo al citato protocollo, una riunione del Consiglio europeo per ogni periodo di presidenza del Consiglio avrà luogo a Bruxelles. Quando l'Unione sarà costituita da diciotto stati membri tutte le riunioni del Consiglio europeo avranno luogo a Bruxelles.

In ordine al regime linguistico delle istituzioni si prevede che esso sia fissato dal Consiglio, che decide all'unanimità, senza pregiudizio delle disposizioni riguardanti lo statuto della Corte di Giustizia. Con l'approvazione del nuovo Trattato è stabilito che la gazzetta ufficiale delle Comunità sia denominata gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo informale, svoltosi a Biarritz nei giorni 13 e 14 ottobre 2000, ha approvato il testo della Carta europea dei diritti fondamentali, ufficialmente promulgato nel Consiglio europeo di Nizza il 7 e 8 dicembre 2000, come solenne dichiarazione politica. Da più parti – tra cui i rappresentanti del governo italiano, in armonia con dichiarazioni più volte effettuate dal Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi –, si è ripetutamente sostenuta la tesi dell'inserimento di tale testo nei trattati comunitari anche per dare concretamente la possibilità alla Corte di Giustizia dell'Unione europea e alle giurisdizioni degli Stati membri di ren-

derli effettivamente vincolanti con la sua tutela in stretto senso giuridico per gli stati membri e per i cittadini dell'Unione. Soprattutto per evitare tale possibilità questa tesi è stata fortemente contrastata da alcuni governi, soprattutto da quello della Gran Bretagna e da quelli dei Paesi scandinavi, ma il rilievo politico del documento approvato non può essere in alcun modo contestato, anche perché è logico, ed in un certo senso fatale, che tale testo possa rappresentare in un futuro, che ci auguriamo prossimo, il preambolo della Costituzione federale europea, come più volte sostenuto di recente dai rappresentanti dei Governi italiano e tedesco.

L'elaborazione di una Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea è stata stabilita dal Consiglio europeo di Colonia, e successivamente durante la presidenza finlandese è stata decisa la costituzione di una Convenzione per la predisposizione di tale documento: la Convenzione, organismo nuovo ed originale per la sua costituzione, ed anche per i riflessi che potrà avere in futuro in ordine alla elaborazione di riforme dei Trattati comunitari, è stato deciso fosse costituita da sessantadue membri, di cui sedici rappresentanti del Parlamento europeo, trenta membri dei Parlamenti nazionali, quindici esponenti dei Governi dei Paesi componenti l'Unione europea, un rappresentante della Commissione europea (il Commissario portoghese Vitorino). La presidenza della Convenzione è stata affidata a Roman Herzog, ex presidente della Repubblica tedesca. I lavori si sono protratti per alcuni mesi e si sono conclusi all'inizio dell'ottobre 2000, dopo un serie di incontri sia dei gruppi di lavoro sia dell'assemblea plenaria.

La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, consta di un preambolo e di 54 articoli, divisi in sette capi: dignità (artt. 1-5), libertà (artt. 6-19), uguaglianza (artt. 20-26), solidarietà (artt. 27-38), cittadinanza (artt. 39-46), giustizia (artt. 47-50), disposizioni generali (artt. 51-54).

È evidente come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea risenta dei principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 nonché della Convenzione sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, redatta a cura del Consiglio d'Europa e sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950.

---

Tuttavia il carattere del documento è molto più stringente e si pone sulla linea dei principi fondamentali contenuti nelle Costituzioni di molti paesi europei, che rappresentano la parte più solennemente impegnativa delle stesse Costituzioni e, come tale, sostanzialmente immutabile.

Il preambolo della Carta proclama "una Unione sempre più stretta tra i popoli europei" prevedendo "un futuro di pace fondato su valori comuni". Facendo riferimento al "suo patrimonio spirituale e morale" la Carta dichiara che "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà" nonché "sui principi di democrazia e di Stato di diritto", ponendo "la persona al centro della sua azione", istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

L'Unione "contribuisce al mantenimento ed allo sviluppo dei valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli stati e dell'ordinamento dei pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale" cercando di "promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile" ed assicurando "la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali" nonché "la libertà di stabilimento".

La Carta dichiara successivamente che "è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, rendendoli più visibili, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici". Essa riafferma "i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali, dai Trattati sull'Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali della Comunità e del Consiglio d'Europa", nel rispetto delle competenze comunitarie e del principio di sussidiarietà, nonché i diritti derivanti "dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo". Il godimento di tali diritti comporta "responsabilità e doveri nei confronti degli altri e della comunità umana" anche "delle generazioni future".

Conseguentemente l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi indicati nella Carta.

Sull'importanza della Carta e sulla necessità che essa sia integrata nei Trattati comunitari, in modo da dare ad essa un più efficace e stringente valore giuridico si è espresso più volte il Parlamento europeo per iniziativa della sua Commissione istituzionale, presieduta da Giorgio Napolitano, mentre la Commissione europea di Bruxelles, su iniziativa del Presidente Prodi, ha adottato una comunicazione sulla natura della Carta: trattandosi dello strumento di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni e degli stati membri quando agiscono nel quadro del diritto dell'Unione, la Commissione "ritiene che essa dovrà prima o poi essere integrata nei Trattati". Occorre del resto considerare lo stretto legame esistente "tra l'integrazione della Carta nei Trattati e la riorganizzazione degli stessi Trattati". Al di là della natura attribuita alla Carta, la Commissione europea ritiene che essa "rappresenti un reale valore aggiunto"; essa racchiude in un unico testo diritti finora contemplati in differenti strumenti nazionali ed internazionali, riunisce tutti i diritti inerenti alla persona, rompe con la distinzione tra diritti civili e politici da una parte e diritti economici e sociali dall'altra. I diritti contemplati nella Carta sono riconosciuti "a tutti gli individui, a prescindere dalla nazionalità o dal luogo di residenza" e comprendono inoltre diritti che "mirano a rispondere alle sfide legate allo sviluppo attuale e futuro delle tecnologie dell'informazione e dell'ingegneria genetica". Il testo della Carta riprende infine il diritto di accesso ai documenti amministrativi delle istituzioni comunitarie ed il diritto ad una buona amministrazione. La Commissione ritiene che "il progetto risponda in maniera soddisfacente ai problemi che porrebbe l'integrazione della Carta nei Trattati, in particolare nel rispetto dell'autonomia del diritto dell'Unione, nelle relazioni tra la Carta e la Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nel rapporto della Carta con le competenze dell'Unione ed il rispetto del principio di sussidiarietà nel rapporto della Carta con le Costituzioni nazionali nella solenne affermazione in materia di diritti fondamentali".

Come è ampiamente descritto da una valutazione puntuale delle prescrizioni della Carta, si tratta di un documento di grande rilievo politico e giuridico, la cui importanza trascende in effetti

---

la questione, peraltro opportunamente avanzata da più parti, dell'inserimento della Carta nei Trattati per dare ad essa una portata vincolante anche sul piano dell'intervento della Corte allo scopo di rendere "giustiziabili" i diritti proclamati e per farli considerare applicabili anche all'interno degli stati membri dell'Unione europea per quanto attiene alle loro competenze. Si tratta, come sostiene Ciampi, "di un passaggio fondamentale per la creazione di una identità europea": non vi è dubbio, infatti, che la Carta costituisce di per sé un documento assai più vincolante dei testi da essa stessa richiamati, le dichiarazioni dei diritti dell'ONU e del Consiglio d'Europa, le Carte sociali dello stesso Consiglio d'Europa e del Consiglio europeo.

Le polemiche di contenuto e di schieramento che si sono manifestate a proposito del valore e della sostanza della Carta non vanno al di là della dimostrazione di qualche interesse di parte e, nel caso più positivo della frustrazione per qualche passo avanti in più che si considera mancante.

Naturalmente è evidente come una valutazione positiva del lavoro compiuto per la predisposizione e l'approvazione della Carta non può prescindere dal contesto generale della situazione in cui si trova l'Unione europea di fronte alle evidenti difficoltà almeno finora manifestate nei lavori delle Conferenze intergovernative ed all'urgenza politica degli allargamenti promessi e definiti per far corrispondere la geografia dell'Europa alla sua realtà politica e per far crescere il peso specifico dell'Unione europea (e possibilmente anche della sua moneta) nei confronti delle altre aree mondiali, ed in particolare degli Stati Uniti d'America, nell'attuale fase della globalizzazione. Quindi le valutazioni positive che la Carta dei diritti fondamentali indubbiamente merita non possono essere considerate isolatamente ma vanno inquadrare in rapporto alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza in ordine alla Conferenza intergovernativa ed alle aperture (a cominciare dalla effettiva possibilità di cooperazioni rafforzate) che da tale Consiglio europeo potranno emergere per il futuro stesso dell'Unione, in vista di quel concreto processo costituzionale di cui la Carta – come abbiamo sottolineato – può essere considerata la premessa.

Tralasciando la disputa sui limiti del Trattato di Nizza, approvato, come si è detto, il 26 febbraio 2001 sulla base delle decisioni adottate nel Consiglio europeo del dicembre 2000, durante il quale sono emerse contestazioni da parte degli stati più piccoli circa la loro rappresentatività sul piano istituzionale nell'Unione europea e da cui ancora una volta è uscita rafforzata una visione basata più sulla cooperazione intergovernativa che su una effettiva integrazione comunitaria, gli aspetti più rilevanti delle decisioni adottate in tale sede riguardano ciò che è stato indicato come il "dopo Nizza", cioè le prospettive politiche e istituzionali tratteggiate attraverso un itinerario che dovrebbe concludersi nel 2004 con una ulteriore Conferenza intergovernativa.

In questo senso va rilevato che ciò che ci si aspettava dal Consiglio europeo di Nizza e dalle decisioni della Conferenza intergovernativa conclusa in dicembre si è rinviato ad un "dopo Nizza" ancora abbastanza nebuloso ed iscritto in una logica piuttosto vaga ed ancora sostanzialmente velleitaria piuttosto che non in scadenze precise e con soluzioni definitive. In ogni caso è opportuno fare riferimento all'allegato quarto, cioè al documento sull'allargamento dell'Unione, approvato dal Consiglio europeo di Nizza, che è appunto definito come dichiarazione sull'avvenire dell'Unione da iscrivere nell'atto finale della Conferenza. Tale documento, dopo aver sottolineato che "a Nizza sono state decise alcune riforme importanti e che la Conferenza intergovernativa si è conclusa positivamente" (tale è il giudizio ufficiale espresso dal Consiglio europeo) "impegna gli stati membri a ratificare senza indugio il Trattato di Nizza", esortazione senza dubbio positiva perché, quale che sia il giudizio che del Trattato di Nizza si possa dare, è certamente pregiudiziale ad ogni successivo progresso e ad ogni possibile ulteriore sviluppo che si approvino definitivamente le soluzioni adottate a Nizza con la ratifica del relativo Trattato. Nel punto due della citata dichiarazione si afferma che "le conclusioni della Conferenza di Nizza aprono la strada all'allargamento dell'Unione europea e si sottolinea che con la ratifica del Trattato si saranno acquisiti i cambiamenti istituzionali necessari all'adesione dei nuovi stati membri".

---

Dopo tali affermazioni l'avvio al "dopo Nizza" appare evidente nel seguito della Dichiarazione: si auspica che un dibattito più largo ed approfondito si affronti sull'avvenire dell'Unione europea, facendo riferimento alle iniziative che nel 2001 potranno essere adottate dalle presidenze del Consiglio svedese e belga per incoraggiare un largo dibattito "in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, associando tutte le parti interessate, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e dell'opinione pubblica (settori politici, economici, universitari e rappresentanti della cosiddetta società civile) con la partecipazione dei Paesi candidati all'adesione". Nel punto quattro della stessa Dichiarazione si prevede "la formulazione di un rapporto, definito dal Consiglio europeo che concluderà la presidenza svedese (Goteborg, giugno 2001), che dovrà consentire al successivo Consiglio europeo conclusivo della presidenza belga (Lacken - Bruxelles, dicembre 2001) di adottare una Dichiarazione contenente iniziative appropriate per continuare tale processo". Nei punti successivi della citata Dichiarazione si prevede che "tale processo dovrà vertere sui punti seguenti: stabilire e mantenere una delimitazione più precisa delle competenze tra l'Unione e gli stati membri conformemente al principio di sussidiarietà, prevedere il ruolo istituzionale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia (che ne aveva prevista la definizione), semplificare i trattati affinché essi possano risultare più chiari e meglio comprensibili, definire il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea". La Conferenza riconosce "la necessità di migliorare e di assicurare permanentemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni allo scopo di avvicinarle ai cittadini degli stati membri" e prevede che, "una volta concluso il lavoro preparatorio previsto, una nuova Conferenza intergovernativa sia convocata nel 2004, per affrontare tali temi in vista di apportare ai Trattati i cambiamenti corrispondenti. Tale Conferenza non potrà costituire alcun ostacolo al processo di allargamento né esserne condizione pregiudiziale. Gli stati candidati che alla data prevista avranno concluso i negoziati di adesione con l'Unione saranno invitati a partecipare



a tale Conferenza, mentre quelli che non li avranno ancora conclusi saranno invitati a parteciparvi come osservatori". Come si vede, con tale Dichiarazione, approvata dal Consiglio europeo, dopo quanto contenuto nel progetto di Trattato, il Consiglio stesso ha inteso richiamarsi, anche se non in modo esplicito, al precedente del Trattato di Maastricht, che aveva espressamente inserito nel testo del Trattato la previsione di una nuova Conferenza intergovernativa nel 1996 e se ne indicava il possibile contenuto.

In una prima analisi, il Trattato di Nizza è stato oggetto di un attento esame da parte del Parlamento europeo, che si è soffermato sui diversi aspetti di esso, sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla Dichiarazione relativa al "dopo Nizza" evidenziandone luci ed ombre, gli elementi positivi (proclamazione della Carta, cooperazione rafforzata, ecc.) ma anche esprimendo viva preoccupazione per i limiti (non integrazione della Carta nei trattati – rifiutata da cinque stati – insufficienti disposizioni istituzionali, genericità delle prospettive, ecc.).

Rivolgendosi direttamente al Parlamento europeo il 13 febbraio 2001 il presidente della Commissione, Romano Prodi, ha espresso le proprie valutazioni, sottolineando il valore positivo di alcune decisioni (l'approvazione delle proposte della Commissione per l'allargamento, l'estensione della maggioranza qualificata, le decisioni relative alla giustizia ed agli affari interni, soprattutto quelle in materia di cooperazioni rafforzate, l'approvazione dello statuto dei partiti politici europei) ed esprimendo preoccupazione per altre (limiti qualitativi alla maggioranza qualificata, ponderazione dei voti, composizione della Commissione). Il Governo italiano ha considerato il risultato del Consiglio europeo di Nizza "un accordo decente, come ha dichiarato Rocco Cangelosi, Direttore generale al Ministero degli Affari esteri per l'integrazione europea: in effetti tenuto conto di quelle che erano le condizioni, era difficile che si potesse andare oltre nelle decisioni, giacché si è trattato veramente di un negoziato difficile, in più occasioni al limite del fallimento. L'accordo, dunque, è stato possibile perché ha consentito di raggiungere l'obiettivo più importante, quello dell'allargamento dell'Unione.

---

Un valutazione completa del Trattato di Nizza deve tener conto non soltanto di quanto in esso contenuto sulle basi del lungo e contrastato Consiglio europeo del dicembre scorso, tenuto conto, come si è già osservato, dei limiti di esso su quasi tutti i punti considerati, ad eccezione di ciò che è indicato a proposito delle cooperazioni rafforzate (che pure non erano indicate nel mandato iniziale della Conferenza intergovernativa), mentre il protocollo sull'allargamento dell'Unione contiene alcuni interessanti riferimenti ed alcune aperture prospettiche di carattere istituzionale che tuttavia risentono, come pure si è già osservato, di molti evidenti compromessi, prospettando anche soluzioni che potrebbero successivamente dar luogo a correzioni e a modifiche in relazione all'attuazione del processo di allargamento ed ai tempi previsti per trattative certamente lunghe e laboriose.

Come spesso avviene non vi è equilibrio tra le critiche e i commenti favorevoli: alcuni hanno giudicato le conclusioni di Nizza, date le condizioni oggettive in cui il Consiglio europeo si è svolto, come le sole possibili, altri hanno espresso non solo riserve, ma anche giudizi sommari negativi, auspicando, erroneamente, la non ratifica del Trattato. Certamente, se si prendono come punto di riferimento, le proposte formulate prima delle conclusioni di Nizza e le indicazioni da più parti avanzate durante lo svolgimento della Conferenza intergovernativa sia nel corso della presidenza portoghese sia nel percorso finale sotto presidenza francese, non sarebbe azzardato parlare di fallimento anche se v'è da osservare che il mandato formulato a conclusione della presidenza finlandese, quando si è previsto l'avvio della Conferenza non dava luogo a grandi speranze in quanto esso era circoscritto ai punti residuali non definiti dal Trattato di Amsterdam (composizione della Commissione, voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, nuova ponderazione dei voti per determinare tale maggioranza). Un punto a sé va attribuito in modo nettamente negativo alla mancata recezione nel testo del Trattato della Carta dei diritti fondamentali, decisa opportunamente dalla apposita Convenzione, approvata nel Consiglio europeo di Biarritz e proclamata a Nizza e nemmeno considerata, come minimalmente aveva suggerito il Parlamento europeo, fra i documenti citati al fine di

garantire il rispetto dei principi "comuni agli stati membri" di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, espressamente previsti dall'art. 6 del Trattato di Amsterdam, che pure fa esplicito riferimento ad un documento non comunitario come la Carta dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, deciso per iniziativa al Consiglio d'Europa. Come ha scritto Giorgio Napolitano, nella sua duplice veste di Presidente degli affari costituzionali del Parlamento europeo e di Presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo, "la costruzione europea è cresciuta attraverso faticosi compromessi, quasi sempre parzialmente deludenti rispetto alle attese, attraverso battute d'arresto e balzi in avanti; ma ciò non può esimere da una analisi rigorosa dei risultati .... e da una prima, rapida analisi dei risultati di Nizza, emergono motivi di profonda preoccupazione sul piano istituzionale nel messaggio di avvio della Conferenza intergovernativa, il compromesso nella composizione della Commissione appare contraddittorio e deludente, il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata è ispirato ad una maggioranza quantitativa di casi, ma che ad una modestia qualitativa, mentre la ponderazione dei voti, ancorché frutto di un estenuante compromesso – che ha premiato soltanto la supremazia tedesca – non può non essere considerato come un appesantimento dei meccanismi decisionali. I temi di importanza fondamentale, come difesa e sicurezza, politica estera, fiscalità, sicurezza sociale, fondi strutturali, sono tuttora legati al principio dell'unanimità, per non parlare della revisione del Trattato, ancora legata al principio unanimistico dell'art. 236 del Trattato comunitario, e del permanere del principio base del compromesso di Lussemburgo, per cui nel governo di uno stato membro può far valere il proprio interesse vitale e costringere conseguentemente all'unanimità nelle decisioni.

Nulla si è deciso intorno al governo dell'UEM per dare maggiore forza alle regole relative all'introduzione dell'euro ed alla sua efficacia. Inoltre, a prescindere da quanto espressamente indicato fra i compiti accresciuti del presidente della Commissione, il ruolo della Commissione appare ancora una volta una realtà – e forse più di altre volte – ridotto nella logica della dinamica

---

comunitaria rispetto ai poteri del Consiglio europeo ed alle decisioni del Consiglio, il che significa, come già è stato osservato, prevalenza del sistema intergovernativo rispetto a quello dell'integrazione comunitaria, certamente non sufficientemente garantita nemmeno di fronte alle spinte degli interessi nazionali di fatti usciti da Nizza più tutelati che nel passato anche in previsione dell'allargamento massiccio che l'Unione europea ha di fronte.

Tuttavia il protocollo sull'allargamento nel suo allegato quarto sembra voler reagire alle chiusure del Consiglio europeo di Nizza con una prospettiva di apertura che costituisce la parte più positiva di quanto emerso dalle decisioni di dicembre. Si tratta, quindi, per la Commissione e per il Parlamento europeo – ed ovviamente anche per la Corte di Giustizia – di lavorare sugli spazi aperti sulle indicazioni tendenziali, che non si limitano a registrare la convocazione di una nuova Conferenza intergovernativa, ma che individuano in essa l'ultimo, anche se decisivo, capitolo di un processo da utilizzare positivamente e che potrebbe aprire la strada, come è avvenuto per la Carta dei diritti fondamentali, ad un coinvolgimento insieme dei rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione, dei Parlamenti e dei governi nazionali, cioè una nuova Convenzione, in riferimento ad un metodo di lavoro che ha saputo dare conclusioni assai più rilevanti e significative di quelle a cui da tempo costringono i Consigli europei e le relative Conferenze intergovernative. Si tratta, perciò, di riprendere un cammino interrotto per dare all'Unione europea una effettiva capacità propulsiva e per mettere in grado i suoi meccanismi istituzionali di affrontare una sfida tanto notevole, come rappresentato dal suo amplissimo allargamento, da una prospettiva politica con la quale l'Unione non può non fare i conti pena la sua decadenza tenuto conto che sembra ancora che a qualcuno sia preferibile una semplice zona di libero scambio, che tuttavia non potrebbe non contrastare con l'impegno ormai prefederale delle scelte compiute in ordine all'attuazione della moneta comune almeno per quel gruppo di paesi che hanno già realizzato fra loro in ordine ad essa un esempio di cooperazione – anzi, se si vuole, di integrazione – rafforzata.

È prevedibile che si ricorra ulteriormente alla convocazione di una nuova Convenzione<sup>1</sup> tenuto conto anche del successo di tale metodo realizzato per la Carta dei diritti fondamentali, e per associare alle prospettive istituzionali tutte le istanze rappresentative a livello europeo e nazionale. Tale lavoro dovrebbe concludersi entro il 2004 con una nuova Conferenza intergovernativa che dovrebbe assicurare la coerenza del sistema istituzionale comunitario.

Nel primo semestre 2001 la presidenza del Consiglio dell'Unione europea è stata assunta per la prima volta dalla Svezia, compito di particolare responsabilità in quanto si è trattato del primo periodo di presidenza dopo l'approvazione del Trattato di Nizza, in vista degli appuntamenti fissati dal Consiglio europeo proprio per il periodo del "dopo Nizza".

La presidenza svedese ha posto particolarmente all'attenzione del proprio impegno i temi dell'allargamento, dell'occupazione e dell'ambiente.

Infatti, come già indicato nel protocollo relativo alle prospettive del "dopo Nizza" il tema di maggiore attualità e maggiore rilievo per l'Unione europea consiste attualmente nel preparare quanto necessario per realizzare nel modo migliore l'imminente allargamento, occasione storica per consolidare la pace, la libertà, la democrazia e la prosperità dell'Europa.

In questo senso la presidenza svedese si è posta il problema di concorrere con le proprie determinazioni a favorire il progresso dei negoziati di adesione, tenendo conto che la capacità che ciascun Paese candidato avrà di adottare e di applicare le normative relative all'*acquis communautaire* sarà determinante per progredire nei negoziati e per portarli ad una prima conclusione alla fine del 2002 conformemente alla conclusione del Consiglio europeo di Helsinki.

La piena occupazione, la crescita economica e la coesione sociale hanno rappresentato anche i questo periodo di presidenza

<sup>1</sup> La Convenzione europea è stata effettivamente creata al termine del Consiglio europeo di Lacken, nel dicembre 2001, essa riunisce rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione europea. [N.d.C.]

---

svedese i più importanti obiettivi economici e sociali dell'Unione e hanno costituito gli argomenti di carattere prioritario per la presidenza svedese, nel convincimento che i Consigli europei svoltisi durante il semestre possano contribuire a conseguire ulteriori progressi in settori chiave quali l'occupazione, le riforme economiche, l'innovazione e le tecnologie dell'informazione, l'istruzione e la sicurezza sociale.

Tutto ciò senza dimenticare l'aspetto prioritario della cooperazione nel settore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, in vista dell'elaborazione del VI programma europeo in materia ambientale, soprattutto dopo le decisioni della nuova amministrazione statunitense di dissociarsi dalle positive conclusioni che in materia ambientale erano state definite concordemente nel vertice di Kyoto.

Durante la presidenza svedese il processo di allargamento è entrato in una ulteriore fase di negoziati concreti con l'obiettivo di pervenire ad un effettivo progresso in modo da concludere almeno provvisoriamente il maggior numero possibile di capitoli negoziali con tutti i paesi candidati.

In tal modo si risponderà positivamente alla storica promessa formulata nel Consiglio europeo di Copenaghen fin dal 1983 di far diventare membri dell'Unione europea i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, nonché gli altri paesi candidati in modo che l'adesione abbia luogo non appena ciascuno di tali stati sia in grado di assumere gli obblighi connessi con l'adempimento delle condizioni economiche e politiche richieste.

In tale prospettiva, il Consiglio europeo di Stoccolma, il 23 e 24 marzo 2001, ha assunto le deliberazioni che devono accompagnare l'Unione europea nella costruzione dell'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di garantire una crescita economica duratura, sostenuta da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, ed anche una ulteriore coesione sociale, nonostante che la congiuntura internazionale sia diventata meno favorevole.

Il periodo di presidenza svedese deve essere anche considerato, alla luce del mandato stabilito al Consiglio europeo di Nizza per il periodo successivo, per le prese di posizione adottate sul

piano politico e istituzionale. Ciò vale soprattutto per quanto riguarda le proposte formulate da parte di autorevoli esponenti della Repubblica federale tedesca riprendendo e sviluppando con maggiore coerenza le tesi sostenute lo scorso anno dal Ministro degli esteri Fischer: infatti si è avuto, prima, l'intervento del Presidente della Repubblica, Jhoannes Rau, e, successivamente, quello più ampiamente sviluppato del Cancelliere Gerhard Schoeder. In effetti il Cancelliere tedesco ha proposto un modello di nuova organizzazione delle istituzioni comunitarie che vedano il rafforzamento della Commissione, sostanzialmente trasformata in un vero e proprio governo europeo, e la realizzazione di una seconda camera costituita dai rappresentanti degli stati membri, in luogo dell'attuale Consiglio dei Ministri. Si tratta di un modello ispirato alla stessa natura federale dello Stato tedesco, con la ripresa di soluzioni già a suo tempo indicate nel progetto di Trattato-Costituzione del Parlamento europeo da parte di Altiero Spinelli e con un ampio riferimento all'applicazione del principio di sussidiarietà.

Le posizioni tedesche, se rappresentano un contributo costruttivo alle prospettive di soluzione del principale problema politico e istituzionale dell'Unione europea, anche in vista dell'approvazione di una vera e propria Costituzione federale, non sembrano aver riscontrato, almeno nelle prime risposte formulate da parte di molti altri stati, quel generale consenso indispensabile per realizzare l'accordo necessario in sede di un auspicabile organismo composito, del tutto simile a quello rappresentato dalla Convenzione per l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali, che dovrebbe precedere la Conferenza intergovernativa in conclusione, nel 2004, del periodo del "dopo Nizza", anche perché nelle proposte tedesche manca un riferimento esplicito a quell'esigenza di rafforzamento della base finanziaria dell'Unione indispensabile per il suo sviluppo e soprattutto per il suo allargamento verso i paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Infatti nella riunione dei ministri degli Esteri, che si è svolta a Nykoping in Svezia nei giorni 5 e 6 maggio 2001, i ministri degli esteri dei paesi membri dell'Unione europea non hanno assunto alcuna decisione in materia ed anzi il ministro degli Esteri france-

---

se Vedrine ha dichiarato che le proposte tedesche “non si collocano su un punto di equilibrio relativamente a quanto pensano gli europei”, ricordando che in occasione del Consiglio europeo di Nizza si era affermato che “non vi sarà accordo definitivo su alcunché fino a quando non vi sarà un accordo su tutto”.

La posizione francese è stata precisata e definita il 28 maggio 2001 in un importante discorso del primo ministro Lionel Jospin, il quale, pur impegnandosi per una più stretta Unione europea e dichiarandosi favorevole ad uno sviluppo del suo processo costituzionale, ha sostenuto l'idea di una “federazione di stati-Nazioni” che attui un progetto di società europea senza mortificare i sentimenti nazionali, ponendosi così sulla prospettiva del modello più volte sostenuto da Jacques Delors.

A sua volta, il presidente del consiglio italiano, on. Giuliano Amato, parlando all'Università Humboldt di Berlino, ha riaffermato l'esigenza di associare i Parlamenti nazionali al Parlamento europeo per realizzare un'indispensabile “trama europea” di carattere costituzionale. A proposito dell'Italia, occorre tener conto che nelle elezioni politiche del 13 maggio 2001 ha prevalso la coalizione di centro-destra e si è conseguentemente costituito un nuovo governo nel quale l'unica garanzia del mantenimento di una linea di coerenza in politica estera ed europea, come assicurato dalla posizione del presidente della Repubblica, è rappresentata dall'attribuzione del ministero degli affari esteri all'amb. Renato Ruggiero, già ministro in un precedente governo italiano e per lungo tempo direttore generale dell'Organizzazione mondiale del Commercio.

Su questi temi è intervenuto successivamente il presidente della Commissione, Romano Prodi, sostenendo un più effettivo ruolo per la Commissione e definendo i termini di quella che a suo avviso deve essere la *governance* dell'Unione.

Sull'urgenza di una Costituzione europea si è espresso il 31 maggio 2001 il Parlamento europeo, che ha approvato con 338 voti favorevoli (PPE-PSE-Verdi e Liberali), 99 contrari (lepenisti, radicali, ecc.) e 59 astenuti una risoluzione proposta dalla Commissione affari costituzionali a seguito di un rapporto presentato dai deputati Méndez de Vigo e Seguro, con cui si sollecita l'isti-



tuzione di una Convenzione, costituita dai rappresentanti del Parlamento, dei Parlamenti nazionali, della Commissione europea e dei governi nazionali, per redigere un testo costituzionale da sottoporre poi alla approvazione da parte della prossima Conferenza intergovernativa del 2004.

Un avvenimento imprevisto è venuto a turbare le procedure relative alla ratifica del Trattato di Nizza e ad allungare probabilmente i tempi della sua ratifica e della sua entrata in vigore. Si tratta del referendum indetto per la ratifica del Trattato, il 7 giugno 2001, in Irlanda, unico paese nel quale era previsto di realizzare la ratifica con una procedura referendaria, conformemente alle norme costituzionali, in luogo della ratifica parlamentare prevista dagli altri quattordici paesi.

La partecipazione al referendum irlandese è stata assai scarsa, soltanto il 32,9 % degli aventi diritto ed il risultato ha visto prevalere il voto negativo, in 39 circoscrizioni su 41, con il 53, 87% dei votanti (529.478 voti) rispetto a quello positivo rappresentato dal 46,13% (453.461 voti) con una prevalenza in cifra assoluta di 76.017 voti.

Si tratta di una decisione grave, anche se presa da un numero limitato di elettori, che, a causa dell'assai bassa percentuale di votanti, che di per sè dovrebbe sminuire l'importanza del risultato del referendum e che giustifica la dichiarazione espressa alla conclusione del voto da parte del governo irlandese di voler fare quanto necessario per giungere ad un secondo referendum in grado di rovesciare il risultato del primo, come del resto accadde in Danimarca in ordine alla ratifica del Trattato di Maastricht, anche se, l'esito negativo del primo referendum danese determinò un prolungamento dei tempi ed alcune oggettive difficoltà per l'entrata in vigore di quel Trattato.

I Trattati comunitari sono, come si dice fra gli addetti ai lavori, dei Trattati "chiusi" che necessitano perciò dell'accordo unanime degli stati membri in sede di ratifica: quindi occorre fare quanto necessario per recuperare il consenso degli elettori irlandesi - eventualmente stabilendo alcune concessioni particolari - per consentire l'indizione di un secondo referendum - per consentire la sua unanime ratifica da parte degli stati firmatari.

---

In ogni caso la vicenda irlandese evidenzia ancora maggiormente l'esigenza di addivenire ad un metodo diverso da quello delle conferenze intergovernative, che, con le loro decisioni unanimi, lungamente contrastate e contrattate con accordi riservati, non consentono ai cittadini dei paesi membri di comprendere appieno le soluzioni adottate: si pone, quindi, con maggiore urgenza l'esigenza di dare mandato ad una Convenzione, simile a quella che ha redatto la Carta dei diritti fondamentali per giungere al più presto alla redazione di un testo costituzionale, da porre a base della legittimità dell'Unione europea anche nella prospettiva, politicamente ormai irrinunciabile ed irrimandabile, dell'ulteriore allargamento, in modo da superare la crisi di fiducia verso l'integrazione europea ormai evidente nell'opinione pubblica, come dimostrato sia dal risultato del referendum irlandese sia dalle crescenti manifestazioni di ostilità registrate in occasione dei Consigli europei.

In effetti, subito dopo l'esito del referendum irlandese, il Commissario Guenther Verheugen, responsabile dei problemi dell'allargamento dell'Unione, ha negato che l'esito del voto possa bloccare i progetti relativi all'allargamento, che costituisce ormai il tema più importante oggetto delle decisioni dell'Unione europea. Sulla stessa linea si è pronunciato il presidente della Commissione europea, Romano Prodi, che si è detto pronto ad aiutare il governo irlandese a superare lo scoglio del referendum, eventualmente con una clausola aggiuntiva che evidenzi il rispetto della neutralità da parte dell'Irlanda, confermando l'intenzione della Commissione di concludere secondo il calendario previsto i negoziati relativi all'allargamento, in modo che i primi nuovi membri dell'Unione possano partecipare alle elezioni per il Parlamento europeo nel 2004.

In modo sostanzialmente analogo si è espressa la riunione dei ministri degli esteri degli stati dell'Unione, che ha avuto luogo a Lussemburgo l'11 giugno 2001, nella quale si è esclusa qualsiasi possibilità di revisione del testo del Trattato firmato a Nizza, il cui processo di ratifica dovrebbe avvenire secondo le scadenze concordate. A tale riunione, in effetti, il Ministro degli affari esteri irlandese Brian Cowen ha dichiarato che il voto del referendum

del 7 giugno è viziato da un altissimo assenteismo, non è stato il frutto di una effettiva ostilità al Trattato di Nizza, da parte del popolo irlandese, ma la risultante di una serie di fattori eterogenei che hanno suscitato la protesta degli elettori. Perciò la riunione dei ministri degli esteri dell'Unione ha concluso con una dichiarazione che rileva come "il governo irlandese sia profondamente e fortemente legato all'Unione europea, mentre i governi degli altri paesi sono pronti a contribuire in ogni modo ad aiutare tale governo ad identificare una soluzione, che potrebbe portare ad un secondo referendum, tenendo conto delle preoccupazioni che sono emerse dal risultato del referendum senza tuttavia riaprire la discussione sul testo del Trattato di Nizza". Dal canto suo il rappresentante del governo irlandese, durante il Consiglio europeo di Goteborg, ha dichiarato di preferire il rinvio dell'ipotesi di un secondo referendum in Irlanda "dopo un adeguato periodo di riflessione", una volta che il Trattato di Nizza sia stato ratificato da tutti gli altri partners europei.

In concomitanza con il referendum irlandese si sono svolte in Gran Bretagna le elezioni politiche, anticipate di un anno per volontà del governo laburista, che hanno visto confermato il successo del governo presieduto da Blair e che dovrebbero aprire la strada allo svolgimento di un referendum, più volte annunciato dal Primo ministro, in modo da poter consentire anche alla Gran Bretagna di partecipare all'Unione economica e monetaria ed alla moneta unica, l'euro, secondo quanto sollecitato dagli esponenti dei settori finanziari britannici, nonostante la persistente freddezza dell'opinione pubblica al riguardo e la netta opposizione del partito conservatore.

Con il Consiglio europeo di Goteborg, nei giorni 15 e 16 giugno 2001, si è chiuso il semestre di presidenza svedese, che non si può considerare abbia raggiunto significativi risultati positivi. I lavori del Consiglio sono stati abbreviati a cause delle violente manifestazioni di protesta indette dai vari movimenti anti-globalizzazione – particolarmente mobilitato anche in vista del vertice G8, previsto a Genova nel mese di luglio – ma hanno in ogni caso consentito di adottare varie risoluzioni su numerosi punti dell'agenda europea, a cominciare da una necessaria rispo-

---

sta a commento del risultato del referendum irlandese che è stato ribadito non fermerà il processo di allargamento ormai in atto e che perciò è irreversibile, tenendo conto che non si riaprirà alcun nuovo negoziato in ordine al Trattato di Nizza e che non si faranno slittare le date previste per l'adesione dei paesi candidati senza fissare ulteriori scadenze precise che non siano quelle già indicate per il periodo intercorrente tra il 2002 e il 2003, in modo da consentire agli stati che abbiano completato il processo di adesione (con la ratifica dei relativi Trattati nel corso del 2003) di partecipare alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nel 2004. Le difficoltà di carattere politico, amministrativo ed economico, per realizzare l'allargamento nei tempi considerati non sono poche e sono state ricordate pur in presenza nel secondo giorno del Consiglio europeo dei rappresentanti dei governi dei paesi candidati, tenendo conto sia del livello economico degli stessi paesi sia della loro preparazione nell'accoglimento della legislazione comunitaria.

Infatti, il rapporto tra prodotto interno lordo e abitanti di ciascun Paese candidato, si pone nei seguenti termini: 11.960 dollari pro-capite con una popolazione di settecentomila unità per Cipro, 9.890 su duemilioni di abitanti per al Slovenia, 9.210 su quattrocentomila per Malta, 5.060 su diecimilionitrecentomila per la Repubblica Ceca, 4.650 su diecimilioni-duecentomila per l'Ungheria, 3.960 su trentottomilioneiseicentomila per al Polonia, 3.590 su cinquemilioniquattrocentomila per la Repubblica Slovacca, 3.480 su unmilionequattrocentomila per l'Estonia, 2.620 su tremilioneisettecentomila per la Lituania, 2.470 su duemilioniquattrocentomila per la Lettonia, e infine 1.520 su ventiduemilionicinquacentomila per la Romania e 1.380 su ottomilioneiduecentomila per al Bulgaria. Anche per quanto riguarda la legislazione fondamentale dell'Unione europea, cioè l'*acquis communautaire*, i Paesi candidati più avanzati nel processo di approvazione sono nell'ordine Cipro e Ungheria, seguiti da Slovenia, Repubblica Ceca ed Estonia; poi si trovano Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca e Lettonia e, infine in coda, Bulgaria e Romania. Si pone poi il problema della Turchia che presenta ancora non pochi deficit in tema di riconoscimento dei diritti umani; inoltre, per la prima

volta, al Consiglio europeo di Goteborg si è parlato anche delle prospettive di ulteriori possibili allargamenti (Ucraina, Moldavia, senza sottovalutare il tema dei rapporti con la Russia), nonché dell'opportunità di precedere in ogni caso un nuovo possibile allargamento della NATO che dovrebbe passare dagli attuali 19 Paesi a 26 con un'ulteriore estensione nell'Europa orientale.

Per quanto riguarda l'allargamento ai paesi attualmente candidati, si pongono problemi e difficoltà in ordine ai temi dell'immigrazione, della libera circolazione delle persone, dell'ambiente e della politica agricola – di cui si preoccupano soprattutto i governi francese e tedesco – nonché si sottolinea il rapporto tra il finanziamento necessario per l'allargamento nei confronti dei Paesi dell'Europa centrale e orientale e la disponibilità, dopo il 2006 dei Fondi strutturali per i Paesi del sud europeo.

Come accade ormai in tutti i Consigli europei, a Goteborg sono state adottate varie decisioni di carattere politico: impegno comune per la sollecita ratifica degli accordi di Kyoto in materia ambientale, che dovrebbero entrare in vigore nel 2002, anche per chiudere la controversia con gli Stati Uniti d'America, pur auspicando di mantenere aperto un dialogo allo scopo anche di poter partecipare insieme, in modo costruttivo alla prossima Conferenza internazionale di Bonn, con la previsione di introdurre nella realtà europea una eco tassa per ridurre il consumo energetico; posizione sostanzialmente comune contro l'ipotesi statunitense di "scudo spaziale europeo" pur nella riaffermata esigenza di assicurare un "valore centrale" al rapporto transatlantico EU - USA, con una cooperazione particolare nelle aree del Medioriente, dei Balcani e delle Coree, e nella volontà di riprendere in una Conferenza internazionale il tema della difesa dai missili balistici, tenuto però conto della volontà europea di sviluppare le proprie capacità di difesa e riconoscendo nel Consiglio di sicurezza dell'ONU l'organismo prioritario per il mantenimento della pace; impegno ad una modernizzazione delle economie in Europa con la riduzione dei deficit pubblici nell'ambito dei criteri del patto di stabilità, controllo dell'inflazione, rapporto equilibrato tra invecchiamento della popolazione e livelli pensionistici, per garantire la loro sostenibilità finanziaria in una situazione che tenga conto sia

---

dei rapporti con l'area del dollaro sia della persistente crisi dell'Euro, constatando un effettivo ritardo rispetto alle prospettive stabilite al tempo del Consiglio europeo di Lisbona, pur in presenza di una effettiva discesa del tasso di disoccupazione; esigenza di assicurare una adeguata protezione della salute ed una effettiva sicurezza nella qualità dei cibi pur con il rinvio della decisione sulla sede dell'Agenzia alimentare, per la quale il governo italiano aveva da tempo presentato la candidatura della città di Parma. Inoltre, per tentare di adottare misure atte a scongiurare il ricorso alla violenza nelle manifestazioni di contestazione, in occasione dei Consigli europei, e a garantire la sicurezza delle riunioni, si è deciso che di tale difficile tema si occupi la "troika" dei Ministri degli esteri e degli Interni dei rispettivi paesi membri. Come si vede, una serie di punti, oggetto del comunicato finale del Consiglio europeo di Goteborg, come da tempo si può constatare avvenga per le riunioni al vertice europeo, durante le quali il Consiglio europeo sembra voler indicare alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione le linee operative sulle quali formulare proposte nel periodo intercorrente tra un Consiglio europeo e quello successivo.

Con il 1° luglio 2001 ha inizio il semestre di presidenza belga, destinato a rivestire una notevole importanza, secondo i Protocolli approvati a Nizza, in vista dell'adeguamento degli aspetti istituzionali dell'Unione europea alle esigenze delle prospettive previste per l'allargamento, con la riaffermata esigenza di dar corso, forse già durante il semestre di presidenza belga, con il Consiglio europeo di Bruxelles - Lacken, alla prevista Convenzione, che dovrebbe preparare i contenuti da sottoporre alla successiva conferenza intergovernativa la cui data nel 2004, dopo la realizzazione delle nuove elezioni politiche in Francia e in Germania, è stata confermata dal Consiglio europeo di Goteborg.

DANIELA PREDA  
Università degli Studi di Genova

## Il Piano Schuman: legge *antitrust* e unità europea. Prospettive per una nuova *governance*

Il 9 maggio 1950, il ministro degli Esteri francese Robert Schuman presentava all'Assemblea nazionale francese, e di fatto al mondo intero, un memorandum, il cosiddetto Piano Schuman<sup>1</sup>. Esso prefigurava la creazione della prima Comunità europea: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). L'avvenimento era epocale, poiché inseriva nel contesto della politica mondiale un soggetto nuovo: l'Europa – seppur parzialmente, sia sotto il profilo territoriale che sotto quello politico – integrata.

Non è casuale che proprio il 9 maggio sia stato scelto come data simbolica dell'avvio della Comunità e del processo di unificazione europea, la “giornata europea” per eccellenza. Eppure, precedentemente, l'Europa aveva attuato altre integrazioni: erano stati creati il Patto di Bruxelles, l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), il Consiglio d'Europa. E, guardando alla stessa CECA, altre date, per esempio quella di approvazione del progetto di trattato, il 18 aprile 1951, potrebbero

<sup>1</sup> Sulle origini del Piano Schuman cfr. *The Beginnings of the Schuman-Plan*, a cura di Klaus Schwabe, Bruxelles, Bruyant, 1988; PIERRE GERBET, *La genèse du Plan Schuman*, Lausanne 1962; DIRK SPIERENBURG - RAYMOND POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles 1993; *Les cercles économiques et l'Europe au XXème siècle*, a cura di MICHEL DUMOULIN - ERIC BOUSSIERE, Louvain-la-Neuve 1992.

---

apparire formalmente più significative. In realtà, il 9 maggio assume in sé un significato che va al di là della CECA: individua un progetto, delinea un percorso. Significa: iniziamo dalla CECA per costruire qualche cosa di più e di diverso. La CECA è la prima tappa di un cammino che oggi gli europei stanno ancora percorrendo, una via lunga e tortuosa, che lentamente conduce verso il superamento della divisione tra Stati nazionali sovrani e l'unificazione del continente.

1. *Le origini del Piano Schuman nel contesto del sistema mondiale degli Stati*

Il processo di unificazione europea nasce nel secondo dopoguerra. Esso si innesta sulla lenta e graduale trasformazione del contesto storico operata nei secoli precedenti da potenti fattori d'integrazione quali la crescente interdipendenza economica e l'agonia del sistema europeo degli Stati. Accentuando le debolezze connesse con la divisione del continente e mettendo a nudo la crisi dello Stato nazionale ottocentesco, il conflitto mondiale sembra rendere improcrastinabile la scelta di alternative valide e immediatamente realizzabili. L'ideale unitario, che aveva contrappuntato la storia dello Stato moderno e la progressiva divisione dell'Europa, cessa così di appartenere alla pura sfera dell'utopia per incarnarsi in un preciso progetto politico capace d'incidere sulla realtà e di modificare profondamente il corso degli avvenimenti.

La seconda guerra mondiale segna uno spartiacque. I mutamenti che essa opera nel contesto europeo sono di rilevanza tale da rendere immediatamente realizzabili quei progetti di unificazione federale, che ancora nell'Europa tra le due guerre erano potuti apparire velleitari. A partire dal 1945, questi progetti assumono i caratteri della concretezza, entrando prepotentemente nella lotta politica, incidendo tanto negli obiettivi dei governanti quanto nelle speranze e nelle aspettative dei popoli. Il nuovo conflitto mondiale provoca una diffusione capillare degli ideali unitari. Organizzazioni e movimenti per l'Unione nascono in vari Paesi europei, risoluzioni favorevoli all'unità europea vengono



presentate a numerosi parlamenti e adottate da alcuni, la questione è discussa da uomini politici e opinione pubblica.

Nel 1945 erano in molti a pensare di aver 'vinto' la guerra. Nei mesi successivi fu però presto evidente che la grande sconfitta della seconda guerra mondiale non era la Germania, bensì proprio l'Europa. La ricostruzione sollevava ovunque problemi economici apparentemente irrisolvibili e ciò anche in quei Paesi, come la Francia e il Regno Unito, che vantavano un passato prosimo di grandi potenze. Sul proscenio stavano i "quattro Grandi", ma le sorti del mondo erano di fatto affidate ai colossi americano e sovietico. Dietro le quinte si consumava l'ultimo atto di una vicenda che aveva radici lontane, nello sviluppo delle forze produttive che esigevano sempre più vaste dimensioni del mercato e nella crescita degli armamenti che imponevano una ben diversa ampiezza dello Stato.

La presa di coscienza della nuova situazione interna e internazionale non fu immediata, ma era inevitabile. Contraddizioni e difficoltà di problematica risoluzione nel quadro degli Stati nazionali spingevano gli europei sulla via dell'unificazione.

L'occasione per indirizzare l'Europa verso il superamento della sua divisione non tardò a venire. Il nodo che nel dopoguerra spinse gli europei a operare a favore dell'unità fu il problema della Germania<sup>2</sup>. Questo Paese era il caposaldo più avanzato ed esposto sul fronte del nuovo conflitto di potenza determinato dalla divisione del mondo in due zone d'influenza. La sua ricostruzione, tuttavia, era controversa. Mentre la vita tornava lentamente alla normalità in tutti i Paesi dell'Europa occidentale, la Germania occidentale continuava a vivere sotto un regime di occupazione, era divisa in tre zone, sottoposta ciascuna alla vigilanza di un Alto Commissario (americano, britannico, francese). La Ruhr, cioè il tradizionale bacino dell'industria pesante tedesca era sottoposta a un'Autorità internazionale; la Saar (minerali di carbone e ferro) aveva uno statuto speciale provvisorio, con una propria dieta, un

<sup>2</sup> Si veda, al riguardo, la contestualizzazione riportata in LUIGI V. MAJOCCHI - FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida ed., 1979.

---

proprio governo, ed era affidata in amministrazione fiduciaria alla Francia. Questi fatti rendevano la Germania occidentale il punto di maggior debolezza dello schieramento occidentale. Essi creavano al centro del continente un'area ad alto rischio che l'aggravarsi della guerra fredda rendeva ancor più pericolosa. Il blocco sovietico di Berlino, a partire dal giugno 1948, era stato il primo inquietante segnale, seppur neutralizzato dalla pronta, efficace risposta americana. Se si voleva porre un argine sicuro all'avanzata sovietica in Europa, occorreva una 'normalizzazione' della zona. Gli americani erano favorevoli.

Ogni decisione tesa a ricostruire l'apparato statale tedesco d'anteguerra suscitava reazioni contrastanti in Francia, dove paura del passato e disponibilità alla riconciliazione contribuivano alla formulazione di una politica estera esitante, talora a rimorchio, ma spesso anche in contrasto con gli alleati. Come opporsi alla ricostruzione dello Stato tedesco, che pareva imposta dal 'pericolo rosso', senza creare i presupposti per un assoggettamento dell'Europa centrale ai voleri sovietici? Come, d'altra parte, acconsentire alla ricostruzione dello Stato tedesco, della sua economia, del suo esercito, senza gettare le premesse di una nuova *revanche*? La paura della Germania e delle possibilità di aggressione da parte tedesca si traduceva in Francia nella resistenza ad acconsentire a qualsiasi accordo che potesse mettere in grado la Germania di riappropriarsi delle due grandi basi della propria potenza: l'economia – in particolare il carbone e l'acciaio, la chiave della potenza economica e dell'arsenale bellico – e l'esercito. Non è certo casuale che i primi due progetti di Comunità europea sovranazionale – la CEECA e la Comunità europea di difesa (CED) – riguardassero proprio questi due settori.

La superiorità tedesca nella produzione di acciaio era indiscussa. Gli industriali francesi non erano in grado di entrare in concorrenza con gli industriali tedeschi. La forte espansione dell'economia tedesca creava, all'altezza del 1950, una situazione di forte tensione, che andava ben al di là della semplice questione economica. Di fronte alla richiesta tedesca di aumentare la produzione di acciaio da 11 a 14 milioni di tonnellate, la Francia avrebbe detto no. Ma gli americani avrebbero appoggiato la richiesta.

Entrati rapidamente nell'ottica del bipolarismo, essi avevano cominciato da tempo, infatti, a chiedere la normalizzazione della situazione tedesca e l'inserimento della Germania negli organismi di collaborazione europea. Così, pur con riserve, la Francia avrebbe dovuto cedere e la produzione francese di acciaio avrebbe segnato il passo o sarebbe calata.

Le conseguenze erano facilmente immaginabili e Jean Monnet le descrive nelle sue memorie con grande incisività<sup>3</sup>. L'economia tedesca si sarebbe sviluppata, creando le premesse per il *dumping* tedesco all'esportazione; gli industriali francesi, a loro volta, avrebbero fatto domanda di protezione, riportando la Francia sulla via di una produzione limitata e fortemente protetta; ciò avrebbe arrestato il processo di liberalizzazione degli scambi in corso nell'Europa occidentale a partire dall'OECE; si sarebbero ricreati i cartelli d'anteguerra. Si sarebbe così ricaduti nella logica del primo dopoguerra, con la ricostruzione degli Stati nazionali sovrani divisi e della loro potenza.

Questi erano i termini di una difficoltà obiettiva: quella di creare un legame tra Francia e Germania capace di neutralizzare le due maggiori fonti della potenza tedesca, cioè l'industria pesante renana e l'esercito. Si trattava, cioè, di disarticolare, a partire dal settore carbo-siderurgico, il complesso sistema delle economie protette e autarchiche degli Stati europei appena usciti dal regime di guerra e dal morbo del nazionalismo più esasperato<sup>4</sup>.

## 2. *Il memorandum Monnet*

Per sbrogliare l'intricata situazione occorre idee nuove, che rovesciassero gli obsoleti schemi d'anteguerra. Il vicino, il naturale nemico del passato, nel nuovo contesto geopolitico del bipolarismo, doveva diventare il naturale *partner* del futuro. Se si

<sup>3</sup> Cfr. JEAN MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 346.

<sup>4</sup> LUIGI V. MAJOCCHI, *Le integrazioni verticali: la CECA*, in *L'Italia del dopoguerra. Le scelte internazionali dell'Italia*, a cura di ROMAIN H. RAINERO e PAOLO ALBERINI, Gaeta, Commissione italiana di storia militare, 1999, pp. 51-69.

---

fosse eliminata in Francia la paura della dominazione industriale tedesca, il maggior ostacolo all'unificazione dell'Europa sarebbe stato tolto. Una soluzione che mettesse l'industria francese sulle stesse basi di partenza dell'industria tedesca, liberando quest'ultima a sua volta dalle discriminazioni nate con la sconfitta, avrebbe ristabilito le condizioni economiche e politiche di un'intesa indispensabile all'Europa.

Fu Jean Monnet<sup>5</sup> a proporre, con un'iniziativa del tutto autonoma, quella che potremmo definire una rivoluzione copernicana dei rapporti tra gli Stati europei. Senza la sua azione non ci sarebbe la Comunità, così come noi oggi la conosciamo. Monnet era un personaggio non comune: non era capo né di governo, né di partito e non militava in organizzazioni politiche. Eppure era un leader riconosciuto al di qua e al di là dell'Atlantico, ascoltato dai più potenti uomini di governo e dai maggiori esponenti degli ambienti economici e finanziari.

Giovanissimo, durante la prima guerra mondiale, era stato inviato dal Presidente del Consiglio Viviani a Londra, nei servizi del rifornimento civile diretti dall'intendente generale Mauclair e qui era stato il promotore della cooperazione alleata nel campo degli approvvigionamenti con l'ideazione degli *Executives* e del *Pool* marittimo; nel 1919, alla Conferenza per la pace di Versailles, aveva fatto parte con lord Keynes e John Foster Dulles della Commissione delle Riparazioni; nell'immediato dopoguerra, era diventato assistente del segretario generale della Società delle Nazioni, sir Eric Drummond; lasciata nel '23 la Società delle Nazioni, era diventato dirigente di una ditta americana d'investimenti, entrando a far parte del mondo finanziario di Wall Street; durante la seconda guerra mondiale, era stato l'ispiratore del *Victory Plan* e della proposta di Unione franco-britannica sottoposta da Churchill a Paul Reynaud il 16 giugno 1940; nel secondo

<sup>5</sup> Su Jean Monnet si vedano MONNET, *Mémoires* cit.; ÉRIC ROUSSEL, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996; FRANÇOIS DUCHÈNE, *Jean Monnet. The first man of Interdependence*, New York, Norton & Company, 1994; JACQUES VAN HELMONT, *Jean Monnet comme il était*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1981; AA.VV., *Jean Monnet*, Lausanne 1971.

dopoguerra, aveva assunto in Francia la direzione del *Commissariat au Plan*. Le sue relazioni erano estese e la sua influenza sugli ambienti politici enorme. Condivideva con il mondo della finanza internazionale l'innato pragmatismo e l'inclinazione a dare alle proprie iniziative un respiro che superava ampiamente il quadro dei confini nazionali.

Di fronte all'aggravarsi del nodo franco-tedesco, cominciò a farsi strada in Monnet l'idea che il solo modo per impedire alla Germania di rimettere le mani sulle basi materiali della sua potenza militare stesse nel sottoporle al controllo di un'autorità alla quale anche la Francia avesse consentito di sottomettersi. Ciò avrebbe evitato per il futuro che la Germania fosse sottoposta a controlli unilaterali discriminatori. Ma Monnet si spinse ancor più avanti, creando le premesse per l'avvio di una nuova fase della storia europea: il processo di unificazione. Anche se permetteva di isolare il problema carbone-acciaio e di risolverlo tramite un'intesa di carattere intergovernativo, infatti, questo primo abbozzo della Comunità europea sembrava a Monnet ancora povero d'immaginazione. Egli arrivò, quindi, a legare la soluzione di quel problema cruciale, ma particolare, a un disegno storico: quello dell'unità europea. Il punto di partenza della federazione europea era per Monnet l'unione franco-tedesca. Per raggiungerla, egli pensava che si dovesse cominciare dalla realizzazione di basi comuni di sviluppo economico, dapprima per il carbone e l'acciaio, poi per altri settori. In seguito, affinando il suo pensiero, pensò di aprire questa unione franco-tedesca alla partecipazione di altri Paesi d'Europa. Fu così che la creazione di un *pool* europeo per il carbone e l'acciaio fu trasformata da Monnet nel primo passo verso la costruzione graduale di una federazione europea.

In vista della riunione del Consiglio Atlantico fissata per il 10 maggio 1950 a Londra, che avrebbe offerto al ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, l'occasione per un incontro con il ministro degli Esteri britannico, Ernest Bevin, e il Segretario di Stato americano, Dean Acheson, per sciogliere il nodo tedesco, il 28 aprile Jean Monnet indirizzava al Presidente del Consiglio francese, Georges Bidault, e allo stesso Schuman un memorandum. In esso, Monnet proponeva di creare un'Autorità specia-

---

lizzata sovranazionale con poteri limitati al settore della produzione del carbone e dell'acciaio. Egli non nascondeva il proprio obiettivo: "cette proposition – affermava – réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix"<sup>6</sup>. Il termine chiave della proposta era la pace. In un secondo memorandum, datato 3 maggio, egli spiegava la propria teoria, gradualistica, ma nel contempo 'radicale'. L'Europa non si sarebbe fatta in un sol colpo né con una costruzione d'insieme; essa sarebbe stata il risultato di realizzazioni concrete in grado di creare prima di tutto una solidarietà di fatto. Evidenziava, in particolare, che il problema dell'organizzazione europea avrebbe potuto essere affrontato e risolto soltanto con "un'azione contenuta e risolta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi". "Così – continuava Monnet – si potrà dare ai popoli dei Paesi 'liberi' un motivo di speranza anche per gli obiettivi più lontani che verranno loro affidati e si creerà in essi l'attiva determinazione di perseguirli"<sup>7</sup>.

Nel giro di pochi giorni, il progetto di Monnet trovava il consenso di Schuman, del Consiglio dei ministri francese e del Cancelliere tedesco, Konrad Adenauer; era formalmente presentato da Schuman a Parigi, nel Salone dell'Orologio, il 9 maggio; provocava una vivace irritazione in Bevin e sostegno in Acheson.

Il Piano Schuman, così come venne presentato il 9 maggio 1950, cominciava così:

"La pace mondiale non sarà salvaguardata senza sforzi creativi all'altezza dei pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile al mantenimento di relazioni pacifiche. Facendosi da più di venti anni il campione di un'Europa unita, la Francia ha sempre avuto come scopo essenziale servire la pace. L'Europa non si è fatta, abbiamo avuto la guerra. L'Europa non si farà d'un tratto

<sup>6</sup> MONNET, *Mémoires* cit., p. 353.

<sup>7</sup> Il "memorandum Monnet" del 3 maggio 1950 fu pubblicato da "Le Monde", il 9 maggio 1970, con un commento ed è riprodotto, in traduzione italiana nel volume di MARIO ALBERTINI, *Il Federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 286-292.

né in una costruzione globale: si farà attraverso realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni europee esige che l'opposizione secolare tra la Francia e la Germania sia eliminata: l'azione intrapresa deve interessare in primo luogo la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di dirigere immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo. Il governo francese propone di porre la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto un'Alta Autorità comune, in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi d'Europa. La messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni da tempo votate alla fabbricazione di armi di guerra di cui sono state vittime costanti<sup>8</sup>.

L'ora della nascita della Comunità europea era scoccata<sup>9</sup>.

### 3. *Il ruolo di Robert R. Bowie nell'elaborazione degli articoli antitrust della CECA*

Per studiare il progetto e attuarlo veniva convocata a Parigi, il 20 giugno 1950, una conferenza diplomatica, cui aderivano Francia, Repubblica federale di Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il Regno Unito, non intendendo mettere in comune le proprie risorse e subordinarle a un'Alta Autorità con poteri sovrani come il progetto di Monnet prevedeva, declinava l'invito. L'impegno richiesto dissipava ogni equivoco sul concetto di unità europea e indicava con chiarezza quali Stati intendevano agire concretamente a favore dell'unificazione. Si determinava così una nuova limitazione dell'Europa del 'possibile', attraverso una scissione tra quei Paesi – i "Sei" – che erano disposti ad

<sup>8</sup> La traduzione di questi due paragrafi del Piano Schuman del 9 maggio 1950 è tratta da LUCIO LEVI - UMBERTO MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid, 1994, pp. 83-84.

<sup>9</sup> Cfr. MAJOCCHI - ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo cit.*, p. 42.

---

andare avanti sul piano inclinato dell'unificazione sovranazionale e quelli – Regno Unito, Paesi scandinavi – che non erano ancora pronti a deleghe di sovranità.

La Conferenza di Parigi, come tutte le conferenze diplomatiche, si trovò continuamente di fronte a difficoltà che nascevano dalla natura stessa dell'istituzione, in cui inevitabilmente si facevano sentire solo i punti di vista nazionali. Monnet pensava alla creazione di una Comunità che nei suoi intendimenti doveva costituire "il germe della federazione europea" e riteneva quindi che occorresse dotarla degli organi fondamentali di un governo federale: parlamento bicamerale, esecutivo comunitario, Corte di giustizia. I rappresentanti degli altri Stati, al contrario, in particolare Belgio e Paesi Bassi, erano ossessionati dalla paura del sovranazionale e si ostinavano a sostenere il primato del Consiglio dei ministri, cioè dell'organo che avrebbe rappresentato i singoli Stati di fronte alle altre istituzioni comunitarie. Essi speravano, forse, di favorire in tal modo il ripensamento della Gran Bretagna.

Il problema più spinoso e che più a lungo rimase sul tappeto riguardava la legislazione *antitrust*. Il primo straniero ad essere informato del Piano Schuman, due giorni prima della sua presentazione ufficiale, era stato Dean Acheson, di passaggio a Parigi il 7 maggio. L'immediata reazione di Acheson è importante per comprendere l'impegno di Monnet nel dare un'impostazione anticartellistica al Piano. Acheson, infatti, faticò a intuire la portata del progetto e non ne fu particolarmente entusiasta, sospettando che nascondesse la creazione di una sorta di grande cartello del carbone e dell'acciaio, un desiderio nostalgico degli industriali europei. Egli inoltre temeva che l'*Antitrust Division* del *Department of Justice* potesse incoraggiare commenti critici al progetto<sup>10</sup>.

Il malinteso fu presto chiarito dallo stesso Monnet, ma ebbe il significato di un monito: era possibile travisare la natura del piano di messa in comune del carbone e dell'acciaio. Monnet chiese pertanto a uno dei suoi più fidati collaboratori, Pierre Uri, di sventare l'obiezione, preparando un comunicato da diffondere

<sup>10</sup> DEAN ACHESON, *Present at the Creation*, New York, Norton & Company, 1969.



contestualmente al Piano. "Par tous ses caractères – scrisse Uri – l'organisation projetée prend le contrepied d'un cartel, dans ses objectifs, son mode d'action, ses dirigeants"<sup>11</sup>. I produttori avrebbero avuto accesso ai rispettivi mercati, all'opposto del cartello, nel quale ciascun mercato nazionale costituiva una sorta di riserva privata. Monnet si ripropose da quel momento di vigilare per allontanare anche solo il sospetto che la Comunità avesse l'obiettivo di creare un cartello, attraverso l'inserimento nel Trattato della CECA di disposizioni giuridiche anticartellistiche molto rigide. "The ultimate sin of cartels in his eyes – commenta lo storico Duchêne – was to set up private interests against public ones, economic restriction against expansion and protectionism against union between peoples. (...) He was determined that private power should not subvert what he saw as the general sense"<sup>12</sup>. La stesura finale del Trattato venne di fatto subordinata all'accordo generale sulle disposizioni *antitrust*<sup>13</sup>.

Il grande fautore della decartellizzazione, da parte americana, fu l'Alto Commissario americano John McCloy. Mc Cloy era amico di Monnet e ne condivideva le posizioni: era convinto che nessuna organizzazione europea sarebbe stata possibile se la Germania avesse mantenuto posizioni industriali di predominio. Al suo fianco era Robert Richardson Bowie<sup>14</sup>, un giovane e brillante professore della Harvard University, che a quei tempi assisteva Mc Cloy nell'Amministrazione dell'Autorità internazionale della Ruhr e che era considerato il miglior specialista di legislazione *antitrust* negli USA. Bowie era stato incaricato da Mc Cloy di por mano alla legge 27, una ordinanza adottata dall'Alta Commissione alleata per metter fine alla concentrazione dell'industria tedesca di

<sup>11</sup> MONNET, *Mémoires* cit., p. 357.

<sup>12</sup> DUCHÈNE, *Jean Monnet. The first man of Interdependence* cit., p. 212.

<sup>13</sup> Sulla decartellizzazione della Ruhr si veda anche FRANK ROY WILLIS, *France, Germany and the new Europe 1945-1963*, Stanford University Press, Stanford (Ca.), Oxford U.P., London 1965, p. 119 e sgg.

<sup>14</sup> Su di lui si veda SHERRILL BROWN WELLS, *Monnet and "The Insiders": Nathan, Tomlison, Bowie, and Schaetzel*, in *Monnet and the Americans. The father of a united Europe and his U.S. supporters*, a cura di CLIFFORD P. HACKETT, Washington, Jean Monnet Council, 1995, pp. 197-228.

---

carbone e acciaio. Monnet chiese a lui di redigere gli articoli *antitrust* per il Trattato della CECA. A partire dall'ottobre 1950, Bowie divenne un frequentatore assiduo di Parigi.

Le prime proposte vennero presentate il 27 ottobre e suscitavano una reazione immediata: "Without High Authority authorisation – ricostruisce Griffiths – no agreements, formal or informal, were permitted which interfered with the free play of market forces by fixing prices, by controlling production or by sharing markets, products, clients or sources of supply. Not only had the HA the right to scrutinise all new agreements, it could nullify any existing ones. As far as ownership was concerned, no fusion (formal or informal) or any participation of one firm in the share capital of another was permitted without prior HA approval. Any individual who directly or indirectly controlled 10% of a firm's capital was prohibited from participating in any capacity in another firm. Finally no firm or group was permitted to control more than 20% of the common market in coal or steel"<sup>15</sup>.

La resistenza a queste disposizioni veniva dagli ambienti della siderurgia, abituati da tempo ai cartelli, in cui ciascuno aveva il proprio mercato ben protetto. Per essi si trattava di una vera e propria rivoluzione. Gli ambienti dirigenti tedeschi, in particolare, faticavano ad accettare i poteri che l'Alta Autorità (indipendente dai governi) avrebbe avuto in materia di *antitrust*. Il problema, in effetti, era quello di spezzare le eccessive concentrazioni delle industrie siderurgiche e carbonifere della Ruhr, dove i vecchi cartelli che erano stati alla base della potenza militare del Reich tedesco si stavano naturalmente ricostituendo. Gli americani, sensibili alle tematiche del libero scambio, chiedevano che l'organizzazione unica di vendita del carbone tedesco – il famoso D.K.V. (Deutsche Kohle-verkaufs Gesellschaft) perdesse la sua struttura di monopolio e che le industrie dell'acciaio non possedessero più miniere di carbone. Si trattava di una misura che

<sup>15</sup> Propositions relatives à la mise en oeuvre du Plan Schuman en ce qui concerne les accords et pratiques ou tendant à la constitution de monopoles, 27 ottobre 1950, citate in RICHARD T. GRIFFITHS, *The Schuman Plan negotiations: the Economic Clauses*, in *The Beginnings of the Schuman-Plan* cit., p. 63.

avrebbe toccato il cuore della potenza della Germania e dell'Europa. Non si poteva realizzare in Europa un equilibrio tra gli Stati se i magnati della Ruhr avessero continuato a gestire l'intera produzione di carbone, necessaria sia alla loro industria che a quella dei francesi. Se i proprietari di coke della Ruhr avessero ripreso il controllo della produzione degli altiforni francesi, l'insicurezza sarebbe di nuovo regnata in Francia. Si giunse infine a un compromesso, che distingueva tra "good" and "bad cartel"<sup>16</sup>. La Commissione poteva autorizzare, per prodotti determinati, "accordi di specializzazione o accordi d'acquisto o di vendita in comune" se avesse riscontrato che "questa specializzazione o questi acquisti o queste vendite in comune" potessero esser tali da contribuire "a un miglioramento notevole della produzione o della distribuzione dei prodotti considerati", o che l'accordo in questione potesse essere "essenziale per ottenere questi effetti", senza avere un carattere più restrittivo di quanto lo scopo richiedesse, o che, infine, tale accordo non fosse idoneo "a dare alle imprese interessate il potere di determinare i prezzi, controllare o limitare la produzione o gli sbocchi d'una parte sostanziale dei prodotti in argomento nel mercato comune, né di sottrarli alla concorrenza effettiva di altre imprese nel mercato comune"<sup>17</sup>.

Dopo la liberazione, nel febbraio 1951, di Alfred Krupp, condannato al processo di Norimberga a 12 anni di carcere, una liberazione per la quale non fu insignificante l'azione persuasiva condotta da Mc Cloy, il governo tedesco avanzò proposte ragionevoli in tema di *antitrust*: i 12 *ex-trust* dell'acciaio sarebbero stati smembrati in 28; il DKV sarebbe stato soppresso entro il mese di ottobre 1952 così come gli organismi dello stesso tipo; le compagnie siderurgiche non avrebbero potuto possedere miniere di carbone se non per il massimo del 75% delle loro necessità. Queste proposte furono approvate all'unanimità dagli Alleati a condizione che il Piano Schuman entrasse in vigore.

<sup>16</sup> Cfr. The Acheson's letter to various consular offices in Europe, in Foreign Relations United States (FRUS), 1950, vol. 3, pp. 762-763.

<sup>17</sup> *Trattato istitutivo della CECA*, art. 65.

---

Il piano di decartellizzazione e due articoli specifici in tal senso (art. 65-66) vennero infine accettati da Adenauer, il 14 marzo. Gli articoli erano stati redatti da Bowie. "Articles 65 and 66 of the final Treaty embodied the most advanced American antitrust thinking"<sup>18</sup>. Si trattava per l'Europa di un'innovazione fondamentale, che fu poi alla base della legislazione *antitrust* del mercato comune. Tutta l'impostazione del Piano Schuman, di fatto, risultava essere anticartellistica, basandosi su due punti fondamentali: la decartellizzazione della Ruhr e le norme anticartellistiche. Non è casuale il fatto che l'opposizione dei patronati dei sei Paesi, che non era all'avvio molto forte, fosse diventata vieppiù consistente, e addirittura violenta, quando questo orientamento fu inserito, non solo nel preambolo, ma anche negli articoli 65-66 del progetto di Trattato, molto drastici contro le concentrazioni industriali. Proprio quegli articoli ritardarono di mesi la realizzazione del Piano, a causa della resistenza opposta dai monopoli tedeschi. Gli articoli 71, 72, 73, 74 e 75 relativi alla politica commerciale, poi, prevedevano con chiarezza libertà di scambio anche con i Paesi esterni.

Sciolte le ultime riserve, la Conferenza di Parigi si concluse rapidamente, sicché il Trattato della CEECA poté essere firmato, il 19 marzo, dai capi-delegazione e, il 18 aprile 1951, dai ministri degli Esteri dei sei Paesi aderenti. Il Trattato firmato nell'aprile 1951 dava vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

La prima Comunità era stata così creata, seppur con qualche compromesso, e con essa vennero create le istituzioni chiamate a gestire le nuove competenze comunitarie legate al settore carbone-acciaio: un'Alta Autorità, che avrebbe svolto una funzione esecutiva (e il cui primo Presidente sarà lo stesso Monnet); un Consiglio dei ministri e un'Assemblea comune, che avrebbero dovuto rappresentare rispettivamente gli Stati e i popoli europei; una Corte di Giustizia (potere giudiziario).

<sup>18</sup> GEORGE W. BALL, *The Past Has Another Pattern*, New York 1982, p. 87.

4. *Il punto di vista italiano: la discussione sul carattere dirigistico o liberale della CECA*

Vorrei soffermarmi brevemente, a guisa di conclusione, sull'atteggiamento del governo italiano.

Il governo italiano accettò senza riserve, anzi con entusiasmo, il progetto del Piano Schuman. Il Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, sottolineava in particolar modo che questa era la strada per "impedire la rinascita del militarismo germanico e rimediare all'errore commesso ai tempi di Poincaré"<sup>19</sup>, quando ci si era illusi di risolvere il problema attraverso l'occupazione della Ruhr e si ottenne invece il risultato di far risorgere l'industria pesante tedesca.

Sin dagli inizi, tuttavia, e anche nel corso delle riunioni parlamentari che portarono all'approvazione, critiche erano venute al Piano sia da ambienti economici e politici di destra, sia da quelli di sinistra. Una tra le più convinte fu quella relativa al suo aspetto dirigistico, caratteristico della linea di pianificazione propria di Monnet. Nella più corretta accezione liberale era difficile, infatti, spiegarsi perché, per evitare la creazione di cartelli, si dovesse di fatto sfociare in una sorta di super cartello. In particolare, le destre mettevano in evidenza come, nel corso della Conferenza di Parigi, il Piano fosse stato snaturato proprio nella sua prima formulazione liberistica. Le sinistre, invece, sostenevano che si sarebbe sempre trovata la maniera di far riaffiorare i cartelli. La risposta alle critiche fu affidata al presidente della delegazione italiana alla Conferenza per la CECA, Paolo Emilio Taviani. Al termine della discussione in Senato per la ratifica del Piano Schuman, Taviani sottolineava come un'impostazione liberistica, a suo parere, non sarebbe stata sufficiente a evitare lo slittamento del Piano, concepito come anticartello, verso forme, sia pur larvatamente,

<sup>19</sup> ALCIDE DE GASPERI, *A difesa del Piano Schuman*, dichiarazione resa al Senato della Repubblica il 15 marzo 1952 a conclusione del dibattito sull'approvazione della CECA, in *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di MARIA ROMANA CATTI DE GASPERI, Brescia, Morcelliana, 1979, p. 147.

---

cartellistiche. “Il Piano Schuman – ribadiva Taviani alla Camera dei Deputati – non è un cartello. Non è un cartello, ma è concepito, formulato, accolto dai sei Governi proprio come l’opposto di un cartello, come un anticartello”<sup>20</sup>. E spiegava come lo stesso termine *pool* (che significava letteralmente messa in comune di determinate risorse), talora usato per indicare il Piano Schuman, non fosse corretto, appunto perché risultava essere un sinonimo di cartello. Per evitare questo equivoco era stato privilegiato il termine Comunità.

Il metodo cosiddetto “funzionalista” avviato dal Piano, quello cioè delle progressive unificazioni economiche di settore, tuttavia, non rispondeva pienamente alle aspettative del governo De Gasperi. Prevaleva il convincimento che, se la Comunità non voleva ridursi veramente a un cartello, se non voleva soffocare e intisichire, doveva diventare in tempi brevi il nucleo di una federazione continentale che avesse contenuti politici.

Taviani era molto chiaro in tal senso: “Il Piano Schuman – affermava –, se non vorrà ridursi a un *trust* a direzione statale, modificando fatalmente la propria struttura interna e la propria fisionomia esterna, dovrà essere il nocciolo, il nucleo della nuova Europa federata: un ‘*noyau*’ destinato piuttosto a svilupparsi attraverso processi integrativi che mediante giustapposizioni”<sup>21</sup>.

Questa era l’impostazione che Jean Monnet aveva dato al Piano. Egli stesso lo rievoca nelle sue memorie, ricordando le idee fondamentali che erano scaturite durante la prima riunione da cui aveva preso le mosse il famoso memorandum, a metà aprile 1950, con Étienne Hirsch e Paul Reuter. Inizia così: “L’Europe doit être organisée sur une base fédérale. Une union franco-allemande en

<sup>20</sup> Intervento di Paolo Emilio Taviani a conclusione del dibattito alla Camera dei Deputati (16 giugno 1952), in PAOLO EMILIO TAVIANI, *Il Piano Schuman*, Roma, Tipografia del ministero degli Affari esteri, 1953, pp. 37. Si veda inoltre il discorso di Taviani alla radio italiana in occasione dell’insediamento dell’Alta Autorità della CECA, 10 agosto 1952, *ibid.*, p. 62.

<sup>21</sup> Discorso di Taviani al convegno organizzato dalla Camera di Commercio di Genova, 11-14 settembre 1952 (il discorso è del 13 settembre), sullo studio dei problemi economici della federazione europea, *ibid.*, p. 72.

est un élément essentiel, et le gouvernement français est décidé à l'entreprendre"<sup>22</sup>.

I negoziati di Parigi, destinati a realizzare il Piano Schuman elaborando il Trattato della CECA, avevano in realtà modificato non marginalmente le idee originali di Monnet. "Not only - commenta Griffiths - were the sweeping rights of initiative and decision envisaged for the High Authority balanced by new institutional checks as the Court and the Council of Ministers, but decisions which had been intended as the preserve of the HA were instead spelled out in meticulous detail as governments fought to defend their perceived national self-interests"<sup>23</sup>. Gli Stati cedevano la sovranità su importanti aree di politica economica a un organismo sovranazionale, ma, nel contempo, abbandonavano meno poteri di quanti gli autori del Piano avessero sperato e modellavano l'intelaiatura all'interno della quale l'autorità sovranazionale sarebbe stata libera di esercitare quelle funzioni che essi avevano concesso.

Il governo italiano rimase invece fedele e, in qualche modo, portò avanti l'ispirazione primitiva che stava alla base del Piano Schuman. La CECA, così come gli altri organismi speciali, veniva considerata una tappa nel cammino verso l'Unione europea, cui doveva necessariamente seguire la creazione di un "cappello politico", cioè di un'Autorità federale. In questa prospettiva, sono comprensibili i dubbi sul metodo funzionalista avviato con il Piano Schuman, così come le speranze poste nell'esercito europeo che, con il suo carattere rivoluzionario, contribuiva a rendere più vicina l'unità dell'Europa. C'era la consapevolezza negli ambienti governativi italiani che con la firma del Piano Schuman non si fosse nemmeno a metà dell'opera. "Questa Comunità - affermava Taviani - , nel pensiero e nella volontà dei suoi promotori e aderenti, vuole essere un primo nucleo, un embrione, dell'unità politica dell'Europa (...). Noi (...) siamo stati e siamo per il Piano Schuman proprio perché esso è una fase del processo di unificazione dell'Europa. Esso non può restare a sé stante, a rischio di

<sup>22</sup> MONNET, *Mémoires* cit., p. 350.

<sup>23</sup> GRIFFITHS, *The Schuman Plan negotiations: the Economic Clauses* cit., p. 35.

---

intisichire o di ridursi a un modesto accordo economico multilaterale. Deve svilupparsi. Come e quando? Sul come, la risposta (...) non dovrebbe lasciar dubbi: si svilupperà attraverso la Comunità dell'esercito europeo (...) e attraverso l'ulteriore evoluzione federativa, prevista – grazie all'azione lungimirante del Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi – nel famoso articolo 38 di quel Trattato. Sul quando non c'è che da formulare un augurio: il più presto possibile<sup>24</sup>.

Il compimento di questa prospettiva portava il governo italiano, all'inizio degli anni Cinquanta, ad assumere un ruolo di avanguardia nel processo di costruzione dell'unità europea. Fu il governo italiano, in particolar modo, a proporre d'inserire nel progetto di trattato della CED l'impegno di studiare e progettare un'Autorità politica dell'Europa. Se alla Francia va ascritto il merito, attraverso Schuman e Pleven, di aver concepito e avviato gli organismi specializzati europei della Comunità siderurgica e dell'esercito comune, era l'Italia, attraverso De Gasperi, a dimostrare come tali organismi non potessero dirsi vitali senza una base politica adeguata, "senza cioè un'Autorità politica che animasse gli organismi tecnici"<sup>25</sup>.

Il cammino della semplice integrazione secondo il metodo funzionalista, della gestione comune di competenze per le quali, però, gli Stati riservavano a sé il diritto alla parola ultima, non era considerato sufficiente. I mezzi tecnici, le soluzioni amministrative erano importanti, ma dietro a queste doveva esserci una forte volontà politica, cioè un saldo potere originario, non semplicemente delegato con esplicita riserva di revoca. Era lo stesso De Gasperi a illustrare il suo pensiero nel discorso pronunciato il 10 dicembre 1951 di fronte all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa: "La costruzione degli strumenti e dei mezzi tecnici, le

<sup>24</sup> Discorso di Paolo Emilio Taviani in occasione dell'insediamento a Lussemburgo dell'Alta Autorità della CECA, 10 agosto 1952, in *Solidarietà atlantica e Comunità europea*, Firenze, Le Monnier, 1954, pp. 191-192.

<sup>25</sup> ADSTANS [Paolo Canali], *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana 1944-1953*, Milano, Mondadori, 1953, pp. 201-202. Paolo Canali fu a lungo segretario e stretto collaboratore di De Gasperi.



soluzioni amministrative sono senza dubbio necessarie – affermava – (...). Queste costruzioni formano l'armatura: rappresentano ciò che lo scheletro rappresenta per il corpo umano. Ma non corriamo il rischio che si decompongano, se un soffio vitale non vi penetri per vivificarle oggi stesso? Se noi non costruiremo altro che amministrazioni comuni – senza una volontà politica superiore, vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore – noi rischiamo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale; potrebbe anche apparire una sovrastruttura superflua, e forse anche oppressiva, quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero<sup>26</sup>.

La fondazione della CECA, al di là delle virtualità costituzionali indicate da Monnet e delle aspirazioni di De Gasperi, segnò una svolta storica, perché implicò l'avvio del processo d'integrazione comunitaria e il superamento del dissidio franco-tedesco. Con tutti i suoi limiti, essa costituì un forte elemento di rottura sul terreno della storia delle relazioni internazionali. Altrettanto credo si possa dire dal punto di vista dell'azione *antitrust*. Il Piano Schuman ha affrontato le problematiche economiche, e quella del libero scambio in particolare, secondo una prospettiva diversa da quella usuale. Non ha semplicemente proposto un abbassamento bilaterale o multilaterale di tariffe o una progressiva eliminazione di contingenti all'importazione, che avrebbero lasciato intatte le divisioni politiche tra gli Stati con l'ovvia conseguenza di una forte precarietà nel lungo periodo. Non ha semplicemente imposto alla Germania di eliminare dei cartelli, secondo quelle logiche tanto discriminatorie quanto inefficaci che già erano fallite nel periodo tra le due guerre. Ha proposto un'unione sovranazionale tra Stati e un forte controllo politico sull'economia, e sui monopoli in particolare, creando le premesse affinché nella Ruhr, una volta che i controlli alleati si fossero allentati, non potessero

<sup>26</sup> Discorso pronunciato da De Gasperi all'Assemblea del Consiglio d'Europa a Strasburgo, il 10 dicembre 1951, in MARIA ROMANA CATTI DE GASPERI, *La nostra Patria Europa*, Milano, Mondadori, 1969, pp. 55-56.

---

nascere nuovi cartelli sostituendo quelli che erano stati così faticosamente smantellati. Ha proposto un metodo e delle istituzioni in grado di garantire il superamento definitivo delle barriere nazionali e quindi anche la creazione definitiva di un libero mercato. Per questo credo che, a 50'anni dalla sua formulazione, il Piano Schuman abbia ancora molte cose da insegnarci.

MASSIMO FRAGOLA

Università degli Studi del Sannio di Benevento

**Il diritto di proprietà nella prospettiva comunitaria:  
competenza implicita dedotta dai trattati  
o illegittimità interferenza? il caso Albore**

1. *Premessa. Il contesto giuridico in generale*

Il contenuto minimo del diritto di proprietà (immobiliare) nell'ambito degli stati membri dell'Unione europea, subisce temperamenti di non poco conto attesi gli obiettivi primari che le istituzioni comunitarie si prefiggono, quali la realizzazione completa del mercato unico perfezionata, di recente, dall'unione economica e monetaria. Ancorché indirettamente, pertanto, l'influenza del diritto comunitario nel diritto di proprietà "transfrontaliero" è notevole, sì da rendersi necessario l'intervento della Corte di giustizia che, lo ricordo, è l'unica che ai sensi del Trattato assicura la corretta interpretazione ed applicazione del diritto comunitario in tutto il territorio dell'Unione. Così di recente nel caso Albore.

L'acquisto di un immobile situato nel territorio di uno stato membro da parte di un cittadino dell'Unione europea non residente, configura un investimento immobiliare riferibile alla sfera dei movimenti di capitali nella Comunità *ex art. 56 CE*, secondo il quale sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali e ai pagamenti tra stati membri, nonché tra stati membri e paesi terzi.

È questo in sostanza il punto di vista della Corte di giustizia delle Comunità europee che si ricava dalla sentenza del 13 luglio

---

2000 adottata su sollecitazione della Corte d'appello di Napoli ai sensi dell'art. 234 CE<sup>1</sup>.

Il diritto *alla* proprietà transfrontaliera, garantito dal Trattato, attiene alla fondamentale prerogativa delle persone – anche non necessariamente cittadini dell'Unione europea purché risiedano stabilmente nella Comunità – di poter acquistare un bene nel territorio di un altro stato membro a prescindere dai motivi per i quali l'operazione è effettuata. Ciò perché, a siffatti soggetti il Trattato garantisce – in quanto *ratio* stessa dell'intero processo di integrazione – una serie di prerogative assolute riconducibili alle cinque libertà fondamentali prefigurate e tutelate dall'ordinamento comunitario: la libera circolazione dei servizi e delle persone, il loro diritto di stabilimento, e le libertà relative ai movimenti dei capitali e delle merci (*rectius*: dei beni)<sup>2</sup>.

In questo contesto si presenta la circolazione dei beni e il conseguente (libero) accesso alla proprietà nella Comunità europea che, in linea di principio, non può essere contrastato da misure nazionali in contrasto con il diritto comunitario.

Uno stato membro non può, alla luce del Trattato, porre in essere ovvero mantenere nel proprio ordinamento giuridico disposizioni discriminatorie nei confronti dei cittadini degli altri stati membri – giacché pur sempre cittadini della medesima Unione<sup>3</sup> – pena la violazione del principio "costituzionale" di non discriminazione in base alla nazionalità, *ex art. 12 CE*, nonché, per quanto qui rileva, del citato art. 56 CE, laddove però la misura nazionale restrittiva non sia giustificata da uno dei motivi ammessi al riguardo del Trattato<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> In *Raccolta* 2000, p. 1.

<sup>2</sup> Per approfondimenti si rinvia alla manualistica, tra cui, per una differenzata citazione della giurisprudenza rilevante in materia, T. BALLARENO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2001; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001.

<sup>3</sup> Si pensi più in generale alla cittadinanza dell'Unione europea *ex art. 17 CE* che concretizza l'idea di uno *status* per l'individuo beneficiario del processo di integrazione europea ed il correlativo bagaglio nominale in termini di "cittadino" (in argomento F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p.134).

<sup>4</sup> Ci riferiamo alle deroghe specifiche che l'art. 56 CE prevede, vale a dire

Alla libertà di circolazione delle persone e dei beni nella Comunità europea corrisponde il diritto di poter accedere alla proprietà a prescindere da dove il bene si trovi, vale a dire, come se ci si trovasse nel territorio di uno stato all'interno del quale sia rilevante una identità di valutazione nonché una omogeneità di disciplina e di procedure.

Questo è il senso concreto dell'integrazione europea, sebbene perplessità sussistono ove si consideri che, a quanto consta, non è dato riscontrare negli stati membri una uniformità in materia, sia sul versante legislativo sia per quanto riguarda la valutazione del contenuto minimo al di sotto del quale non può parlarsi di proprietà<sup>5</sup>.

Tuttavia occorre ricordare, preliminarmente, che il diritto di proprietà è richiamato esplicitamente nel Trattato istitutivo della Comunità europea per il tramite della disposizione di cui all'art. 295 che, lo ricordo, garantisce la libertà di ciascuno stato membro di regolare il diritto di proprietà sempreché le misure nazionali non interferiscano in modo negativo, direttamente o indirettamente, sul funzionamento del mercato interno, ovvero contrastino con i principi "costituzionali" dell'ordinamento comunitario<sup>6</sup>.

"(...) il diritto degli Stati membri a) di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale; b) di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. 2. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano l'applicabilità di restrizioni in materia di diritto di stabilimento compatibili con il presente Trattato. 3. Le misure e le procedure di cui ai paragrafi 1 e 2 non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti (...)"

<sup>5</sup> Sul quale argomento il dibattito è stato ampio ed invero mai del tutto sopito. Per tutti P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Napoli, 1982.

<sup>6</sup> In argomento si rinvia a L. DANIELE, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1-1998, p. 53; M. FRIGO, *Le limitazioni al diritto di pro-*

Il diritto di proprietà peraltro, rileva altresì in quanto principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario "sulla base del quale esso modella la propria organizzazione economica e sociale"<sup>7</sup>. A tal riguardo si consideri l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che richiama, in quanto diritto fondamentale dell'individuo che l'ordinamento comunitario tutela, il diritto di godere della proprietà dei beni acquistati legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità<sup>8</sup>. La richiamata autonomia dei singoli stati membri in ordine alla disciplina del regime della proprietà, ha subito infatti non pochi temperamenti conseguenti, da un lato, al necessario rispetto dei diritti fondamentali della persona che l'ordinamento comunitario riconosce e garantisce<sup>9</sup>, dall'altro, all'osservanza dei principi generali propri

*prietà e all'esercizio delle attività economiche nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi in onore di F. Capotorti*, II, Milano, 1999, p. 141. Sull'art. 295 CE (ex art. 222 CEE) G. MOTZO, *Art. 222*, in R. QUADRI - R. MONACO - A. TRABUCCHI, *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Milano, 1965, p. 1620; P. DIBOUT, *Article 222*, in V. CONSTANTINESCO - R. KOVAR - J.P. JACQUÉ - D. SIMON, *Traité instituant la CEE Commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 1389.

<sup>7</sup> F. POCAR, *Commentario breve*, cit., p. 988.

<sup>8</sup> *Carta non ancora entrata in vigore giacché "acclusa" al Trattato di Nizza del 2000 che ha subito il referendum negativo dell'Irlanda. La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è rilevabile dal sito internet [www.cartadeidiritti.net](http://www.cartadeidiritti.net), ad opera della presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie.*

<sup>9</sup> Da sempre grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia: tra le "storiche" v. sentenze 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Stork*, in *Raccolta* 1959, p. 43; 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, in *Raccolta* 1969, p. 41917 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handgesellschaft*, in *Raccolta* 1970, p. 1125; 14 maggio 1974, causa 4-73, *Hauer*, in *Raccolta* 1974, p. 491ss.; 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, in *Raccolta* 1975, p. 1219. In dottrina A. SAGGIO, *La protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Doc. Giust.*, 3-1993, p. 278; A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Foro it.*, 1995, IV, c. 29 ss.; F. CAPELLI - M. MIGLIAZZA, *Recours ed indemnité et protection des interets individuels: quels sont les changements possible et souhaitables?*, in *Cab. droit eur.*, 1995, p. 585; G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1992, p. 426; E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1-1996, p. 163; L. SCUDIERO, *Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire*, in *Riv.*

dell'ordinamento giuridico scaturito dai Trattati, quali, ad esempio, le libertà garantite, il divieto di discriminazione, la leale collaborazione, la sussidiarietà, la proporzionalità, l'effetto utile, ecc.

Siffatto assunto ha portato all'affermazione della "supremazia, in via di principio, delle regole del Trattato, dei valori comunitari e degli obiettivi comuni sull'affermata autonomia statale in materia di regime proprietario"<sup>10</sup>, confermata peraltro dall'inserimento nel Trattato sull'Unione europea dello specifico protocollo relativo all'acquisto dei beni immobili da parte di stranieri in Danimarca<sup>11</sup>. Il protocollo salvaguarda espressamente la norma costituzionale danese che affida in via esclusiva alla legge nazionale il potere di disciplinare il diritto degli *stranieri* di acquisire proprietà immobiliari in Danimarca. Si è così condizionato ad un'autorizzazione del ministro della giustizia danese, l'acquisizione di immobili da parte di non residenti da almeno cinque anni, mentre si è data ai cittadini dell'Unione europea – senza attendere la prescritta autorizzazione destinata quindi soltanto agli "stranieri" extracomunitari – la possibilità di possedere immobili destinati all'esercizio di un'attività professionale, ovvero da utilizzarsi come prima casa o abitazione principale. La legge danese tuttavia richiede la citata autorizzazione anche per i cittadini dell'Unione europea, laddove si tratti di acquisto di residenze secondarie<sup>12</sup>.

Dal che può ricavarsi, come principio generale oramai accolto, che la supposta "preclusione" di competenza di cui all'art. 295 CE, non appare escludere *a priori* e completamente il metodo comunitario dal dominio del regime "comunitario" della proprietà, laddove si consideri che la competenza nazionale non può comportare misure in contrasto con il diritto comunitario.

Per la Danimarca, il contrasto tra la norma costituzionale ed il diritto comunitario è stato risolto, di comune accordo, dagli

*dir. eur.*, 2-1996, p. 279. Per una più recente ricostruzione del cammino della Corte a protezione dei diritti fondamentali, mi sia consentito il rinvio a M. FRAGOLA, *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitaria*, in *Riv. dir. europeo*, 2-1999, p. 3ss.

<sup>10</sup> F. POCAR, *Commentario breve*, cit., p. 989.

<sup>11</sup> Cfr. il Protocollo n. 1 del TUE.

<sup>12</sup> Sul punto C. CURTI GIALDINO, *Trattato CEE e Tratto di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1993, p. 88 ss.

---

stati membri attraverso il metodo intergovernativo, inserendo durante la fase della negoziazione di quel Trattato la specifica deroga. Ciò che invero è accaduto per l'Italia, questa volta attraverso il metodo comunitario, nel caso che qui si annota. La corte, come vedremo, ha precisato la portata delle norme comunitarie e indicato altresì i limiti al regime del diritto di proprietà nell'Europa comunitaria alla luce dell'integrazione comunitaria<sup>13</sup>.

Il fondamento della controversia che qui si annota, risiede nell'acquisto da parte di cittadini tedeschi di due immobili situati in una zona militare del comune di Barano dell'isola d'Ischia. Siffatto negozio giuridico veniva concluso in carenza dell'autorizzazione prefettizia di cui alla legge 3 giugno 1935, n. 1095 recante norme per il trapasso di proprietà dei beni immobili siti nelle province di confine terrestre<sup>14</sup>. Ai sensi dell'art. 2 della legge 22 dicembre 1939, n. 2207<sup>15</sup> che modifica la l. n. 1095/35, gli atti di alienazione non possono essere trascritti nei pubblici registri da parte degli uffici competenti "se non sia esibita la prova della intervenuta approvazione prefettizia".

Il conservatore dei registri immobiliari di Napoli, rilevata la mancanza della prescritta autorizzazione, si rifiutava conseguentemente di trascrivere la vendita conclusa dinanzi al notaio Albore in quanto effettuata in violazione della legge. Fin qui *nulla quaestio*.

L'incertezza, dal punto di vista del diritto comunitario, segnalata dal notaio Albore, emerge se si considera che l'art. 18 della legge 24 dicembre 1976, n. 898 recante nuova regolamentazione delle servitù militari<sup>16</sup>, che qui fortemente rileva, stabilisce che "l'autorizzazione del prefetto e il parere dell'autorità militare (...) non sono richiesti per gli atti di alienazione totale o parziale (di immobili) a cittadini italiani o alle amministrazioni dello stato, ivi comprese le aziende autonome, ai comuni, alle province e agli altri enti pubblici economici, nonché ad ogni altra persona giuridica, pubblica o privata, di nazionalità italiana".

<sup>13</sup> A. SAGGIO, *La protezione dei diritti, cit.*, p. 276 definisce l'opera della Corte di giustizia "motore dell'integrazione comunitaria".

<sup>14</sup> In Gazz. Uff. del Regno d'Italia n. 154 del 4 luglio 1935.

<sup>15</sup> Gazz. Uff. del Regno d'Italia n. 53 del 2 marzo 1939.

<sup>16</sup> In Gazz. Uff. Rep. It. n. 8 dell'11 gennaio 1977.



Questa disposizione nazionale, vale la pena immediatamente segnalarlo, è fortemente intrisa di *ratio* discriminatoria nei confronti dei cittadini degli altri stati membri e pertanto incompatibile con il diritto comunitario generale<sup>17</sup>.

## 2. Sul quesito pregiudiziale promosso dalla Corte d'Appello di Napoli

Occorre preliminarmente segnalare che la Corte d'appello avrebbe potuto (*rectius*: dovuto) non rinviare gli atti della causa *a qua*, posto che la questione è da ascrivere, per contenuto e tenore delle disposizioni nazionali, ad altra giurisprudenza analoga della medesima Corte di giustizia. Si pensi a tal riguardo alla recente sentenza della Corte comunitaria del 1° giugno 1999 nel caso *Konle c. Republik Osterreich*<sup>18</sup>, peraltro richiamata dalla Corte medesima al punto 14 della sentenza in commento.

In siffatto contesto, la Corte d'appello in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, avrebbe dovuto senza indugio applicare il diritto comunitario e non applicare le disposizioni del diritto italiano con esso contrastanti, senza attendere la pronuncia dei giudici del Kirchberg, tutelando così *direttamente*, e in tempo reale, i diritti (comunitari) in capo ai singoli<sup>19</sup>. Questo perché, riprendendo le parole della Corte, "è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno stato membro (...) la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie"<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Si vedano *supra* le osservazioni già fatte.

<sup>18</sup> Nel procedimento C-302/97

<sup>19</sup> Filone giurisprudenziale iniziato dalla Corte di giustizia nella famosa sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, in *Raccolta* 1978, p. 629.

<sup>20</sup> Ancora la Corte nella sentenza *Simmenthal*.

---

Non concorda con la mia tesi, condivisa peraltro dalla Commissione<sup>21</sup>, l'Avvocato generale Cosmas, il quale ritiene "difficile accettare che sia possibile seguire passo per passo la sentenza citata valutando a fondo le specifiche esigenze militari invocate dall'Italia, e considerando d'altra parte le vie alternative per soddisfare tali esigenze"<sup>22</sup>.

La Corte d'appello di Napoli, non mostrando nel caso di specie una presenza adeguata, ha bensì adito la Corte di giustizia *ex art. 234 CE*, chiedendo se le disposizioni del Trattato relative *a)* al divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità; *b)* alla libertà di stabilimento; *c)* alla libertà dei movimenti di capitali, artt. 12, 43, 46, 67 (abrogato ad Amsterdam<sup>23</sup>) CE, si oppongano alla normativa nazionale italiana che dispensa unicamente i cittadini dell'obbligo di chiedere un'autorizzazione amministrativa per l'acquisto di un bene immobile situato in una zona del territorio nazionale italiano dichiarata di importanza militare.

Durante il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia sorprende l'atteggiamento tenuto dal governo italiano, il quale, nelle proprie osservazioni orali, ha sostenuto la irricevibilità della questione pregiudiziale adducendo che la cittadinanza tedesca degli acquirenti non fosse sufficiente a dimostrare che la compravendita rientrasse nell'esercizio di una delle libertà garantite dal diritto comunitario, escludendo, di conseguenza, la controversia dall'ambito del diritto comunitario.

L'osservazione del governo italiano, quantunque evidentemente strumentale al caso di specie, è inaccettabile. Senza voler richiamare concetti e principi oramai ampiamente conosciuti, quali ad esempio, l'esistenza della cittadinanza dell'Unione europea, *ex art. 17 CE*, che si acquista automaticamente essendo già cittadino di uno degli stati membri, e che basta ciò per attrarre il cittadino "nazionale-dell'Unione" nella sfera del diritto comunitario, vale la pena ricordare che, come dalla Corte di giustizia già

<sup>21</sup> V. punto 52 delle conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas.

<sup>22</sup> V. le sue conclusioni presentate con dovizia di particolari il 23 marzo 2000, punto 53.

<sup>23</sup> Su questo Trattato e le relative modifiche, cfr. A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1999.

segnalato nel citato caso *Konle*, "l'acquisto di un bene sul territorio di uno stato membro da parte di un non residente, a prescindere dai motivi per cui è effettuato, costituisce un investimento immobiliare che rientra nella categoria dei movimenti di capitali tra stati membri"<sup>24</sup>, garantito dall'art. 56 CE.

### 3. *Sulla compatibilità della normativa nazionale con il diritto comunitario primario*

L'avvocato generale Cosmas nella sua ricostruzione richiama "specifiche esigenze militari" invocate dall'Italia, che pur tuttavia non sono state minimamente motivate. L'ordinamento comunitario, com'è noto, non consente che uno stato membro invochi genericamente e in modo ipotetico un interesse pubblico nazionale, anche se di natura militare, quale causa del suo inadempimento. Le misure eccezionali che gli stati possono prendere ai sensi dell'art. 58 CE devono essere *necessarie*, ovvero *giustificate* da motivi di ordine pubblico o di sicurezza, semprechè rispettino il principio di proporzionalità, nel senso di non consentire indiscriminatamente restrizioni alla libera circolazione dei capitali, in quanto pur sempre *eccezioni* ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato<sup>25</sup>. Le deroghe di cui all'art. 58 CE, infatti, non possono essere invocate per scopi nazionali puramente economici e devono essere intese in senso restrittivo ed invocate dagli stati membri, di conseguenza, soltanto in caso di minaccia effettiva e sostanzialmente grave nei confronti di uno degli interessi fondamentali della collettività<sup>26</sup>.

Se così non fosse, verrebbe a costituirsi un pericoloso precedente: il riconoscimento di una categoria di atti governativi esclusi dal sindacato comunitario di legittimità, che potrebbe essere invocato dagli stati membri per giustificare il loro inadempimento.

Di qui si deduce che lo stato membro per derogare al diritto comunitario, deve fornire obbligatoriamente le necessarie spiega-

<sup>24</sup> Punto 14 della sentenza in commento.

<sup>25</sup> In argomento ampiamente F. POCAR, *Commentario breve*, cit., p. 295.

<sup>26</sup> Corte di giustizia 14 marzo 2000, causa C-54/99, *Association Elise de scientologie de Paris*, in *Raccolta* 2000, p....

---

zioni che facciano comprendere in modo concreto la *ratio* delle eccezioni, costituendo così un "*minimum* di motivazione" presupposto per il riconoscimento della compatibilità dei provvedimenti nazionali, anche di rilievo militare, con il diritto comunitario<sup>27</sup>.

Da queste considerazioni emerge in modo chiaro che l'art. 18 della legge n. 898/76 che qui si dibatte, giacché dispensa i soli cittadini italiani dall'obbligo di richiedere e ottenere la previa autorizzazione, costituisce nei confronti degli altri cittadini dell'Unione una evidente restrizione di natura discriminatoria dei movimenti di capitali.

Ad una diversa soluzione potrebbe giungersi soltanto se la previa autorizzazione fosse richiesta a tutti i cittadini dell'Unione indiscriminatamente, ovvero se si dimostrasse, come ritiene la Corte di giustizia, che per ciascuna zona alla quale si applica la restrizione, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive<sup>28</sup>.

Stando così le cose, al giudice di Lussemburgo non è rimasto altro che rispondere al quesito della Corte d'appello di Napoli, che il diritto comunitario vieta al diritto nazionale di dispensare i propri cittadini dall'obbligo della previa autorizzazione per l'acquisto di diritti reali immobiliari situati nel proprio territorio, laddove invece viene richiesta per gli altri cittadini dell'Unione.

Al di fuori della presente controversia che riguarda esclusivamente la procedura pregiudiziale "da giudice a giudice", e che in questo ambito la controversia deve restare, possiamo affermare che l'Italia ha violato non solo l'art. 58 CE, ma anche altre norme comunitarie non rientranti però nel quesito del giudice rinviante, sì da affermare che una procedura di infrazione *ex art. 226 CE* avrebbe potuto essere dalla Commissione attivata, con conseguente ed inevitabile sentenza dichiarativa dell'inadempimento degli obblighi derivante dal Trattato.

Ma questa è un'altra storia che attiene ai (tormentati) rapporti tra stato membro e Comunità.

<sup>27</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, punto 55.

<sup>28</sup> Punto 22 della sentenza *Albore*.

PIERRE MAILLET  
Università degli Studi di Lille I

## L'Europa come risposta alle sfide del XXI secolo\*

### 1. *La costruzione europea come risposta alle attuali sfide*

La costruzione europea, come tutte le grandi opere sociali, si inquadra nella lunga durata. Questo significa che il suo progresso può compiersi solo attraverso tappe successive, ma anche che la realizzazione pratica dell'operazione deve inevitabilmente evolvere nel tempo per adattarsi all'evoluzione dell'ambiente, un'evoluzione già constatata, ma soprattutto auspicabile o probabile. Viceversa, il processo verso l'Europa unita può essere compreso e accettato dalle popolazioni solo se i grandi obiettivi da perseguire rimangono stabili e la meta da raggiungere ben visibile. Si tratta della condizione essenziale affinché le azioni da compiere siano coerenti le une con le altre. È necessario dunque rispettare un compromesso tra, da una parte, l'esigenza di una forte stabilità nella visione dei grandi obiettivi e la scelta dei principi fondanti e, dall'altra parte, il bisogno di flessibilità nella scelta delle modalità di azione da utilizzare e la definizione delle priorità da attribuire agli obiettivi intermedi.

Il compromesso, tuttavia, non è affatto semplice a causa del tempo richiesto dall'operazione (svariati decenni) e lo dimostrano taluni Vertici nei quali si discutono le grandi opzioni; esso esige

\* Professore emerito all'Università di Lille I, Polo Jean Monnet, Laboratorio MÉDEE, e Direttore generale onorario della Commissione europea.

---

che coloro i quali prendono le decisioni, i loro consiglieri e coloro che cercano d'influenzarli – siano questi ultimi individui o movimenti –, siano profondamente consapevoli dell'idea di continuità – che richiede grande modestia – e abbiano una forte consapevolezza dello sviluppo dell'ambiente e dei comportamenti, che modifica le possibilità d'azione e richiede un continuo adattamento degli strumenti utilizzati.

I grandi progressi nella costruzione europea si sono potuti compiere sempre nel momento in cui i governi sono giunti alla convinzione, e ne hanno reso consapevoli i loro popoli, del fatto che fosse necessario un salto di qualità per raccogliere una sfida importante come quella alla quale sono stati chiamati a confrontarsi gli stati europei.

Nel 1950, il discorso di Robert Schuman giungeva a una conclusione politica originale e impreveduta riguardo alla questione chiave del momento: come reintegrare la Germania nel consesso delle nazioni e assicurare una pace interna all'Europa sentendosi, per altro, sotto la minaccia esterna della potenza sovietica?

Nel 1957, la decisione di creare una comunità economica era tesa ad offrire, attraverso un mercato comune, una risposta ai differenziali in termini di sviluppo economico che intercorrevano tra gli USA e i paesi europei; inoltre, questa alternativa si inseriva bene nella filosofia geopolitica dominante del momento tesa a promuovere la liberalizzazione planetaria degli spostamenti di beni, servizi e capitali.

Nel 1985, l'Atto unico si proponeva di rispondere a una duplice necessità: da un lato, il completamento normativo del mercato interno, richiesto dalle imprese e dagli economisti e, dall'altro lato, la considerazione della presenza di disparità regionali, che il grande mercato non riduceva, ma che in certi casi amplificava, da cui derivava il bisogno, diffuso presso i numerosi paesi europei, di una politica regionale che rimediasse a tale situazione.

Nel 1991 il Trattato di Maastricht ha affrontato un problema messo chiaramente in luce dagli economisti per diversi decenni, ma scarsamente compreso dai politici: l'esigenza, al fine di conferire maggiore efficacia al grande mercato, di un migliore coordinamento delle politiche macro-economiche. Una significativa ri-

sposta è stata data in materia monetaria; viceversa, in materia di bilancio, la risposta è stata nel complesso insufficiente. I governi hanno accettato di abbandonare, non senza sforzo, il potere sovrano in materia monetaria (forse l'avevano già in parte perso), senza avviare una simile cessione anche in tema di finanze pubbliche, il cui impatto sociale ed elettorale è sicuramente rilevante. In numerosi paesi manca una chiara visione da parte dei cittadini del legame tra questo Trattato e le loro preoccupazioni immediate, s'intensifica il movimento dei "nazionalisti" e la reticenza, tra le popolazioni, di fronte a "Bruxelles" e "all'eurocrazia".

Il *summit* di Nizza, nel dicembre 2000, conferma la difficoltà a procedere. Di certo sono state prese delle decisioni importanti, ma restano, nella maggioranza dei casi, sulla falsariga delle precedenti. In tal modo l'accordo sulla società europea va a colmare una difficoltà nell'operatività dei progetti transnazionali delle imprese provocata dal grande mercato. Per contro, la questione chiave – la riforma delle istituzioni – non procede di un centimetro, benché essa sia la condizione tecnica, riconosciuta da tutti come necessaria, perché si possa affrontare efficacemente l'allargamento. Quest'ultimo è molto più una richiesta da parte dell'Europa centrale che una reale offerta da parte dei Quindici. Le popolazioni infatti non riescono a percepire l'interesse diretto derivante dall'entrata nell'Unione di economie nettamente meno sviluppate delle loro, mettendo enfasi, al contrario, sul rischio che si creino delle condizioni di mercato instabili. Infatti, si sono quasi raggiunti gli obiettivi perseguiti da mezzo secolo a questa parte e la conclusione solenne della costruzione attuale attraverso una costituzione europea non fornisce una ragione dell'ostilità di alcuni folli che non capiscono nulla: si ha la pace in Europa (ad eccezione dei Balcani), il grande mercato ha apportato gli effetti positivi che ci si attendeva in tutti i paesi e in alcuni in particolar modo. Le popolazioni si domandano perché rinforzare i poteri di istituzioni che vanno ad aggiungersi alle istituzioni nazionali e che rischiano di ampliare regole e obblighi già numerosi, la cui complessità disorienta molti cittadini?

Nello stesso tempo in cui i numerosi problemi di ieri sono più o meno risolti, il XXI secolo, nel quale stiamo per entrare, ci

---

inquieta. Si annunciano ulteriori cambiamenti, alcuni chiari e allettanti – quale il progresso della medicina – altri abbastanza confusi e per questo preoccupanti. È dunque utile dedicare attenzione alla questione decisiva del momento: può l'Europa aiutarci a superare questa paura confusa del XXI secolo, rinforzando i nostri mezzi per neutralizzare le prospettive inquietanti e per valorizzare le nuove potenzialità del progresso che vanno delineandosi? Se la risposta è positiva a priori, quali direzioni bisogna privilegiare? Quali sono le azioni prioritarie, per il perseguimento della costruzione europea?

L'oggetto di questa comunicazione è dunque da affrontare successivamente alle due questioni seguenti: quali prospettive può riservarci il XXI secolo e come possiamo reagire? Come mettere il rafforzamento dell'Europa al servizio del dominio e della valorizzazione di questo secolo?<sup>1</sup>

## 2. *Le sfide del XXI secolo*

Sulla base di molteplici studi prospettici, si possono individuare diverse sfide fondamentali che ci si presenteranno nei prossimi decenni, classificabili secondo tre grandi ambiti:

- la stagnazione quantitativa della popolazione europea e il suo invecchiamento, in contrasto con la crescita negli altri continenti, rendono più difficile l'adattamento;
- il progresso della conoscenza apre nuove possibilità che richiedono, per il loro sfruttamento, il controllo di un volume crescente di conoscenza applicata e una deliberata accettazione del cambiamento;
- la mondializzazione crescente obbliga a trattare i vecchi problemi ad un livello estremamente allargato e, soprattutto, fa sembrare nuovi i problemi le cui soluzioni sono da ideare.

<sup>1</sup> Il lettore può prendere una prima visione dell'analisi nella tavola sintetica che si trova a pag. 308 e leggendo il paragrafo 3.



## 2.1. *Le preoccupanti prospettive demografiche*

Tra il 1800 e il 1939, la popolazione mondiale subì un aumento del 2,4%, esattamente come quella attuale del nostro continente. Al contrario, i coefficienti moltiplicatori tra il 1939 e il 1996 sono stati rispettivamente del 2,5 e dell'1,3; il posto dell'Europa nella popolazione mondiale è così passato da 1/6 a 1/12 circa: vi è dunque stato un dimezzamento in cinquant'anni. Le previsioni attuali annunciano, da qui al 2075, un aumento della popolazione nel mondo dell'ordine del 60%, contro il 4% in Europa; il posto di quest'ultima sul pianeta scenderà allora a 1/18.

Dopo la seconda guerra mondiale, si è conosciuto il *baby-boom*, associato all'allungamento della durata media della vita, che ha permesso alla popolazione di un paese di aumentare del 50% in mezzo secolo. Ma dopo più di vent'anni, si osserva una diminuzione del tasso di natalità che, ultimamente, è sceso al di sotto del livello che assicura, a mortalità invariata, il mantenimento della popolazione. Dunque è solo l'allungamento della vita (un anno di speranza di vita in più ogni 4 anni, date le buone condizioni di salute fisica e psichica) che attualmente impedisce una diminuzione della popolazione nel nostro continente.

Lo sviluppo della popolazione europea nei prossimi decenni, in assenza di fenomeni migratori, si caratterizzerà così per il mantenimento approssimativo del numero totale degli abitanti e soprattutto per un netto invecchiamento, con una riduzione dei giovani con meno di vent'anni, una leggera diminuzione del numero degli adulti dai venti ai sessantacinque anni, l'aumento sensibile della terza età in buona forma e un forte aumento della quarta età, caratterizzata da una diminuzione dell'autosufficienza.

Da tali prospettive possono essere sollevati tre ordini di problemi. In primo luogo, la difficoltà, di cui attualmente si parla molto, di assicurare domani (nell'arco di una decina d'anni) il pagamento delle pensioni con importi analoghi a quelli di oggi (per comparazione al reddito delle persone attive); la degenerazione del rapporto attivi/passivi non può non creare difficoltà, giacché le pensioni di un anno e il potere d'acquisto corrispondente sono forniti dal lavoro delle persone attive nel medesimo periodo, quali che siano i meccanismi di finanziamento.

---

D'altra parte, il ristagno della popolazione, e soprattutto la riduzione del numero dei giovani entrati da qualche anno nella vita attiva, rendono più difficili gli adattamenti di impiego resi necessari dal cambiamento delle tecniche, l'evoluzione della struttura della domanda e l'influenza delle trasformazioni dell'ambiente mondiale. A questo aspetto quantitativo, bisogna aggiungere un elemento più psicologico: il contributo all'innovazione ha la tendenza ad attenuarsi in una popolazione che invecchia, cosa che è grave per un paese immerso in un mondo sempre più giovane e in evoluzione.

Infine, la riduzione del posto relativo nella popolazione mondiale, ha due effetti:

- da un lato, crea una "richiesta d'aria demografica" e amplifica la tendenza delle popolazioni di altri continenti a migrare verso l'Europa;
- d'altro lato, di fronte all'emergere di nuove potenze economiche, continua a ridurre il potenziale impatto del nostro continente sulle questioni mondiali, e, *a fortiori*, su qualche singolo paese.

Di fronte a questi problemi sono ravvisabili tre grandi soluzioni. Innanzitutto, un rialzo sensibile della natalità, anche se occorre evidenziare che i fenomeni puramente demografici sono caratterizzati da una forte inerzia. Il miglioramento dell'evoluzione demografica del paese dunque, non può che essere un'opera di ampio respiro, che si estende per la durata di una generazione; ragione di più per preoccuparsene e applicare, senza ulteriori ritardi, una politica familiare attiva.

Restando all'aspetto numerico, una seconda risposta possibile si trova nel fenomeno dell'immigrazione alla quale alcuni paesi, come la Francia, si sono già rivolti intorno agli anni Sessanta, dato che il *baby-boom* non aveva ancora procurato gli effetti sperati in termini di aumento dei consumi. Ma, per non creare dei forti turbamenti nel tessuto sociale del paese, i fenomeni migratori devono essere organizzati, considerando sia l'accoglienza degli immigrati e delle loro famiglie, che l'origine di questi nel duplice interesse del popolo che accoglie e degli immigrati stessi.

Una terza misura correttiva degli effetti dell'invecchiamento della popolazione è allora da cercare piuttosto nell'utilizzazione

stessa di questa popolazione, tesa a compensare il ristagno quantitativo con un rinforzamento qualitativo e un impiego più adeguato attraverso:

- formazione e profondo adattamento della popolazione attiva, per rinforzare il grado di conoscenza e il dinamismo innovatore;
- utilizzo dell'allungamento della durata della vita per allargare il contributo globale di ciascuno al funzionamento della società (secondo modalità da stabilire).

## 2.2. *La gestione della crescita delle conoscenze*

Una delle maggiori caratteristiche dell'ultimo mezzo secolo è stata senza dubbio l'accelerazione del ritmo della scoperta di conoscenze, in particolare scientifiche, e dell'utilizzazione di queste. Ciò ha contribuito a sconvolgere le nostre condizioni di vita e di lavoro, il funzionamento della società e le relazioni internazionali.

Si è generalmente d'accordo nel prevedere un avanzamento delle scoperte scientifiche nel corso del prossimo secolo. Lo scienziato ha preso pienamente coscienza del fatto che più scopre, più gli si aprono davanti nuovi domini da esplorare; il solo dibattito porta alla consapevolezza dell'ampiezza relativa della crescita delle terre conosciute e delle *terrae incognitae*.

Anche per quanto riguarda le applicazioni di tali scoperte, certamente vi sono continue novità; tra l'avvio di nuove e importanti ricerche e le applicazioni concrete su grande scala dei loro risultati intercorre un lasso di tempo dai dieci ai quindici anni. Ora, dopo cinquant'anni, lo sforzo di ricerca sul pianeta (misurato in denaro o in numero di ricercatori) non ha fatto che crescere in ampiezza (in particolare nella triade Stati Uniti, Europa, Giappone) e non è previsto nell'immediato alcun rallentamento.

Occorre specificare che, sia per la creazione di conoscenze, sia per la loro utilizzazione, la sfida per l'Europa è di restare nel gruppo di testa che promuove lo sforzo globale di ricerca, selezionando abilmente ambiti e temi e creando un clima socio-economico favorevole all'innovazione.

---

Dal lato dell'impiego delle nuove conoscenze possono porsi dei problemi tanto per il rischio di giocare agli apprendisti stregoni, quanto per il fatto delle tensioni che la loro crescita può suscitare, tra i paesi, da una parte, e all'interno della società, dall'altra.

Il mito dell'apprendista stregone non è nuovo e la sua espressione più nota è la celebre ballata di Goethe (1797), *Der Zauberlehrling*, composta all'inizio dell'esplosione delle innovazioni tecniche. Spesso è in occasione delle applicazioni militari o aggressive che si è evocato il mito: la dinamite di Nobel, la chimica (esplosivi e gas tossici), la bomba atomica nel 1945, e anche l'uso della TSF a fini di propaganda negli anni Trenta. Oggi, certe applicazioni civili cominciano a preoccuparci e ciò vale in particolare per le scienze biologiche e il degrado dell'ambiente naturale.

I progressi della genetica pongono problemi etici di tutt'altra natura rispetto a quelli che hanno sollevato, per decenni, la maggior parte delle applicazioni civili delle nuove conoscenze, che si limitavano alla trasformazione della materia inerte e, fino a un certo punto, dei vegetali, attraverso delle ibridazioni e delle selezioni di specie naturali. Di carattere meno etico, ma molto pratico, sono le questioni sollevate dalla "mucca pazza" e dagli OGM (organismi geneticamente modificati). Nuove per il loro ambito d'applicazione, queste innovazioni appaiono, inoltre, in un momento in cui la circolazione dei prodotti su tutto il pianeta è prodigiosamente facilitata e gli effetti indesiderati del comportamento da apprendista stregone di un paese trovano le porte aperte dei paesi vicini e del resto del mondo. Infine, certe azioni che degradano l'ambiente, hanno spesso anche un impatto di carattere planetario, e ciò pone il problema della possibilità di estendere a tutto il pianeta il modo di vita occidentale.

L'utilizzazione, la trasmissione e la detenzione delle conoscenze pongono dunque dei problemi per l'equilibrio sociale. Spesso si parla del passaggio da una società di tipo industriale a una società cognitiva, in considerazione del ruolo crescente delle conoscenze, della diffusione generalizzata dell'informazione e della trasmissione rapidissima di quest'ultima.

- Questa evoluzione crea tre ordini di problemi:
- l'apparizione di nuove tecnologie, nell'ambito di certe professioni, provoca delle trasformazioni piuttosto frequenti, alle quali gli individui devono adattarsi in breve tempo e più volte nel corso della loro vita professionale;
  - ad un livello più generale, la società diviene sempre più complessa e, dunque, sempre più difficile da comprendere;
  - la conoscenza costituisce sempre più una fonte di potere e la disomogeneità nell'accesso e nella sua comprensione da parte delle persone può generare delle fratture sociali crescenti, rinforzando le disuguaglianze e gli abusi di potere; il potere può essere fonte di corruzione e deve dunque essere controllato o controbilanciato.

Il fenomeno è particolarmente visibile a livello internazionale, per il fatto che la ricerca scientifica è concentrata in taluni paesi e le applicazioni della stessa avvengono all'interno delle imprese stesse. I dibattiti recenti sui prezzi di vendita di medicinali, fondamentali per i PVS, illustrano bene la natura delle situazioni venutesi a creare. Ma il problema si manifesta anche all'interno di alcuni paesi nei quali si possono rinforzare le fratture sociali già esistenti.

- È possibile individuare delle soluzioni in tre diverse direzioni:
1. la riforma del sistema educativo, che sarà uno dei compiti fondamentali dei prossimi anni;
  2. il miglioramento dell'affidabilità dell'informazione, attraverso il rafforzamento della concorrenza tra le fonti (i *media*), il controllo delle informazioni emesse da alcuni professionisti (ciò vale sia per il mondo dell'economia, sia per quello della scienza) e, infine, attraverso la sorveglianza o il controllo pubblico. Ogni azione presenta i suoi lati positivi, ma anche i suoi limiti ed è dunque attraverso un abile dosaggio delle tre che si può progredire. Emissione e circolazione dell'informazione sono divenute delle operazioni di portata mondiale, cosa che riduce di molto l'impatto delle azioni a livello nazionale;
  3. la migliore distribuzione della possibilità di accedere all'informazione. Affinché la società sia vitale e armoniosa, è necessario che la crescita del potere dei detentori dell'informazione

---

sia limitata, in modo da favorire l'accesso ad essa da parte della popolazione e, eventualmente, l'ottenimento da parte di essa di una partecipazione più ampia al processo decisionale. Le azioni da approntare concernono l'educazione e l'organizzazione politica del territorio di ogni singolo paese o dell'intero continente europeo.

### 2.3. *La crescente influenza della mondializzazione*

La mondializzazione non è un fenomeno nuovo qualora si pensi al Rinascimento, a Cristoforo Colombo o allo sviluppo del capitalismo nel XIX secolo. Il suo ampliamento e la sua generalizzazione, nel corso dell'ultimo cinquantennio, trovano la loro origine in due avvenimenti decisivi: a) l'evoluzione tecnica dei trasporti e delle telecomunicazioni, che li rendono più facili, più rapidi e molto meno costosi; b) la soppressione da parte dei governi degli ostacoli alla circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. Nel concatenarsi, questi due avvenimenti hanno trascinato molteplici fenomeni che tendono a essere perseguiti e ad ampliarsi:

- i mercati mondiali di beni e servizi pongono le imprese di un paese di fronte alla concorrenza dei produttori di numerosi altri paesi e le obbligano ad accelerare il ritmo dei loro adattamenti tecnici e manageriali e a procedere ad una doppia delocalizzazione (passiva per l'abbandono di certe produzioni o attiva per l'installazione in altri continenti);
- il mercato di capitali è ormai un fenomeno integralmente assunto a livello planetario e, benché da principio ci fosse la possibilità che i flussi si collocassero là dove necessari, si sono verificati degli effetti discutibili, precisamente di tre tipi:
  1. la ricerca di un rendimento di breve e non di lungo termine, da cui deriva una insufficiente preparazione al domani e al dopo domani. In tal modo, problemi prevedibili nell'arco di dieci o vent'anni, potrebbero trovare la loro soluzione in azioni immediate, che si tratti di educazione o di investimenti in infrastrutture. Al contrario, le trasformazioni di oggi possono avere in qualche anno degli effetti

- sociali rilevanti, di cui è necessario occuparsi fin da ora. In entrambi i casi, la concentrazione della riflessione sul solo breve termine può essere catastrofica;
2. la possibilità che le sorti di un'impresa di un dato paese dipendano da azionisti di un altro paese potrebbe avere ripercussioni sociali nel paese di localizzazione dell'impresa, anche se detti azionisti sono mossi da motivazioni esclusivamente finanziarie;
  3. l'impatto dei movimenti di capitali a breve termine sulla volatilità dei tassi di cambio rinforza, da una parte, l'incertezza sul futuro, portando nuovamente a privilegiare il breve termine, e può creare, d'altra parte, dei gravi problemi alle imprese meglio gestite;
- i movimenti migratori sono facilitati;
  - la mobilità dei prodotti e delle persone favorisce la mobilità di agenti patogeni, batteri, virus, prioni, e l'Europa non è al riparo da nuovi rischi. Una presa in considerazione efficace di questi rischi non può che essere mondiale (spicca il potenziale ruolo dell'OMS);
  - l'inquinamento e il degrado dell'ambiente non conoscono frontiere politiche. La lotta contro l'inquinamento dell'aria o dell'acqua deve essere, nella maggior parte dei casi plurinazionale. Quanto alla lotta contro il degrado della biosfera, non può che essere planetaria. Comunque, almeno allo stato attuale delle nostre conoscenze, la lotta esige che lo stile di vita occidentale non si diffonda all'intero pianeta e che, in una visione a medio termine, noi adottiamo un modo di vita che non inquina e che consumi una minore quantità di risorse scarse. Meno riscaldamento, meno automobili, più riciclaggio, meno sprechi, è tutto ciò a cui ci si deve preparare se si vuole prendere sul serio il termine "sviluppo sostenibile".

L'analisi superficiale appena esposta può rendersi completa con la presa in esame di altri aspetti riguardanti l'insorgenza di eventuali tensioni o di conflitti.

Dal punto di vista politico, nel corso degli ultimi cinquant'anni, accanto alla riduzione della conflittualità derivante dalla coesistenza tra due ideologie, sostenute da due grandi potenze

---

(economiche e militari) che si spartivano la maggior parte dei paesi del globo in modo clientelare, si è osservata anche la moltiplicazione di piccole nazioni. L'autonomia di queste ultime è, quanto meno, in dubbio, dato che possono rappresentare una posta in gioco nella concorrenza tra grandi nazioni. Inoltre, la facilità con cui circolano i capitali, nonché l'esistenza di paradisi fiscali, favoriscono fortemente il riciclaggio del denaro sporco e dunque lo sviluppo di attività illegali o mafiose quali la prostituzione, il traffico di droga, di bambini e d'organi umani. Benché siano divenute più sottili o meno marcate, le fonti di tensioni sono tutt'altro che scomparse.

Dal punto di vista economico, il tratto dominante è la disparità del peso di ogni paese e soprattutto l'ineguaglianza dei livelli di sviluppo. Sotto questo aspetto, sul piano mondiale lo scarto tra paese e paese è enorme e non tende a ridursi: nel corso del XX secolo, benché la produzione (e dunque il consumo) mondiale sia aumentata di sedici volte, si stima che un quarto della popolazione mondiale (il cui incremento è stato del quadruplo di quest'ultima) si situi al di sotto della soglia di povertà.

Certi paesi, piccoli o medi, registrano una fase di forte espansione. In particolare, in Asia dove si dimostra che c'è la possibilità di recuperare il ritardo nel momento in cui la popolazione riceve un grado di istruzione sufficiente, e in alcune regioni di grandi paesi (India, Brasile) nei quali è in corso un marcato progresso economico. Al contrario, altre regioni o paesi interi restano – o sprofondano sempre più – nella povertà. In quest'ambito risiede la grande sfida geopolitica dell'inizio del XXI secolo con il rischio di tensioni politiche, che restano attualmente in "sordina", ma che possono esplodere improvvisamente. Si genera inoltre un'intensificazione delle pressioni migratorie e, in generale, tale divario costituisce un immenso scandalo per l'umanità, spesso evocato ma raramente affrontato con vigore.

Dal punto di vista culturale, la problematica concerne la relazione conflittuale tra culture, arricchimenti naturali che preservano le specificità, ibridazioni che trasformano profondamente le realtà di partenza, favorite da tre meccanismi: processi migratori, politiche culturali di omogeneizzazione o di segregazione, sviluppo dei mercati della comunicazione. La completa uniformità culturale conduce alla perdita della ricchezza della diversità?



La realtà è probabilmente una giustapposizione di diverse formule, ma non si può escludere completamente a priori né il caso che vi siano dei conflitti d'origine culturale, né quello che si verifichi una omogeneizzazione sterilizzante.

L'apertura dell'economia all'esterno esercita degli effetti favorevoli sulla sua efficacia che sono stati abbondantemente analizzati dalla letteratura economica. Le popolazioni, tuttavia, sono spesso più sensibili agli effetti spiacevoli, alcuni a breve, altri a più lungo termine. Possiamo suddividerli in quattro gruppi:

- la mondializzazione amplifica il ritmo di trasformazione di mestieri, impieghi, localizzazioni di cui si è parlato sopra, in maniera tale da turbare non solo il lavoratore direttamente interessato, ma anche la sua famiglia;
- l'apertura all'esterno può influenzare l'evoluzione tecnica verso direzioni che sembra abbiano poche corrispondenze con i reali bisogni o desideri prioritari delle popolazioni. In questo modo, la priorità data alla liberalizzazione del commercio internazionale può contrastare il rifiuto, da parte di un paese, di certi prodotti (cfr. gli organismi geneticamente modificati);
- lo stesso tipo di preoccupazione può essere avvertita in modo più ampio nel momento in cui riguarda certi prodotti o servizi, lanciati sul mercato in grande quantità, il cui utilizzo diffuso può influenzare il nostro stile di vita e, al limite, il nostro modo di pensare, premendo in direzioni contrarie alla nostra cultura. Questa prospettiva ha dato luogo all'espressione "eccezione culturale", utilizzata nelle negoziazioni commerciali in seno all'Organizzazione mondiale del commercio;
- infine, benché si tratti di fenomeni che hanno implicazioni in tutti i paesi, la mondializzazione può coinvolgere maggiormente l'Europa nelle tensioni e nei conflitti che si creano in diversi punti del pianeta.

Cosa possiamo fare? Molto, e per prima cosa possiamo eliminare due classi di risposte illusorie o inefficaci.

L'una, frequente in molti autori, consiste nel rifugiarsi nel conforto dell'astrazione che manifesta un nobile disdegno per le analisi concrete e spesso difficili da condurre correttamente. Dato che non è chiaro come il processo di mondializzazione si sia svi-

---

luppato, si manifesti e possa evolversi, si è incapaci di starne fuori conservando esclusivamente gli effetti benefici.

L'altra risposta semplicistica è quella del ripiegamento e della chiusura: giacché la mondializzazione ha degli effetti fastidiosi, ci richiudiamo come l'ostrica nella sua conchiglia. Risposta illusoria, dato che essa non è affatto praticabile. Risposta non augurabile, dato che essa comporterebbe certamente una stagnazione economica, per insufficienza di innovazione tecnica e, probabilmente, un indebolimento del dinamismo culturale. Infine, risposta non degna dell'Europa, in quanto si impedirebbe l'esercizio di una reale influenza pacifica verso l'esterno. Fortunatamente esistono anche delle risposte positive ed efficaci.

Ai turbamenti sociali generati da un intenso ritmo d'innovazione, le soluzioni sono già state presentate. Si tratta di facilitare il riadattamento attraverso l'educazione e l'informazione prope-  
deutica attraverso aiuti temporanei. Noi siamo abbastanza ricchi per queste cose, ma è necessario accettarlo e, per questo, comprendere che si tratta d'un conto collettivo che è la contropartita con cui si sconta il beneficio dell'innovazione. Le teorie ultra-liberali dimenticano spesso questo aspetto, o lo rifiutano, perché implica l'intervento pubblico.

La risposta ad un orientamento dannoso delle evoluzioni tecniche, risiede evidentemente in una certa inflessione dello sforzo di ricerca, destinata a riequilibrare l'evoluzione tecnologica in una direzione più conveniente.

La risposta è molto più difficile da trovare riguardo alla prospettiva di un dominio culturale straniero (da non confondere con l'arricchimento naturale). Un certo controllo degli scambi dei prodotti di natura culturale non è facile da far accettare e, con l'estensione di Internet, risulta di attuazione complessa. Inoltre, su questo argomento così difficile, ci troviamo talvolta in una situazione ambigua o in contraddizione interna. Nello stesso tempo in cui predichiamo (a giusto titolo a mio avviso) a favore di azioni di protezione e di misure positive (dato che la sola protezione non è mai sufficiente) con l'obiettivo di favorire l'espansione della nostra cultura europea, al contrario, nella nostra interpretazione del processo di mondializzazione, noi (paesi occidentali

che si affacciano sull'Atlantico) abbiamo inevitabilmente la tendenza a pensare che l'evoluzione mondiale richieda l'adozione, da parte del resto del mondo, della nostra cultura occidentale o, almeno, di ciò che noi definiamo come i nostri valori fondamentali.

Le tre sfide di natura planetaria esercitano direttamente su di noi un effetto meno evidente e la risposta è, anch'essa, di più fine concepimento e attuazione. Per impedire e rallentare fin da oggi il degrado della biosfera, siamo invitati ad un sostanziale ripensamento del nostro stile di vita attraverso un adattamento, abbastanza facile da assicurare rapidamente, a comportamenti meno negligenti e attraverso trasformazioni profonde.

Di fronte alle tensioni e ai conflitti locali è apparso recentemente un concetto nuovo, il dovere d'ingerenza, destinato a sostituire quello di sovranità nazionale, che costituisce la regola fondamentale esplicitamente riconosciuta dall'ONU. Ma la sua applicazione richiede che sia stabilito preliminarmente chi avrà il diritto di mettere in opera questo dovere, chi definirà i comportamenti inammissibili e, infine, chi metterà in opera concretamente gli interventi giudicati necessari. L'ONU non possiede che parzialmente la legittimità di cui necessita. In essa, ogni Stato e l'organizzazione stessa devono, per ciascun intervento, ricorrere a contributi nazionali. Da questo sorge il rischio di tensioni tra grandi potenze. Il problema continuerà ancora a lungo a turbare le relazioni internazionali.

Cosa possiamo fare noi europei per attenuare questi conflitti? Quanto meno, far funzionare meglio le nostre esperienze dell'ultimo mezzo secolo, per esempio: una costruzione plurinazionale europea tra paesi di culture diverse (anche se hanno una base comune fondamentale) è alla base di dialoghi approfonditi e prolungati che conducano alla realizzazione di obiettivi comuni.

Si sa, infine, che la soluzione al sottosviluppo non può essere, fondamentalmente, che opera dei paesi interessati attraverso l'impiego di tutte le risorse di cui dispongono. Da ciò deriva l'importanza del ruolo delle loro *élite*. Tuttavia, i paesi ricchi possono dare loro un considerevole aiuto. Tutto ciò è ben noto: presso di noi v'è, senza dubbio, la volontà di aiutare tali paesi e, nel contempo, il desiderio di un "paternariato" equilibrato. Il ritardo è talmente grave da impegnare una buona parte del XXI secolo.

Tavola 1 - Dalle sfide alle risposte

I fatti mondiali	Effetti perturbatori generali o sfide per l'Europa	Risposte possibili
<b>Demografia</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● invecchiamento della popolazione</li> <li>● riduzione del posto relativo nella popolazione mondiale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● attenuazione del dinamismo creatore, innovatore, adattatore</li> <li>● difficoltà di finanziamento delle pensioni</li> <li>● richiesta di area demografica (migrazione)</li> <li>● riduzione del peso geo-politico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● intensificazione della formazione</li> <li>● stimolo delle innovazioni</li> <li>● politiche per la natalità</li> <li>● politiche dell'immigrazione</li> </ul>
<b>Conoscenze</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● accelerazione del ritmo nella creazione</li> <li>● sviluppo di un'economia cognitiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● non perdere il posto di testa tra scopritori e innovatori</li> <li>● non giocare agli "apprendisti stregoni"</li> <li>● evitare le fratture sociali d'origine cognitiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● stimolare e orientare sforzo di ricerca</li> <li>● intensificare il clima innovatore</li> <li>● favorire l'educazione</li> <li>● controllare il potere dei detentori delle conoscenze</li> </ul>
<b>Mondializzazione</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● apertura generalizzata dei mercati di beni e servizi</li> <li>● "mondializzazione" del mercato dei capitali</li> <li>● intensificazione delle pressioni migratorie</li> <li>● mobilità degli agenti patogeni</li> <li>● inquinamento oltre frontiera e degrado della biosfera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● intensificazione degli adattamenti (tecnici e per de-localizzazione)</li> <li>● accorciamento dell'orizzonte nella gestione economica</li> <li>● comparsa degli emigranti multipli</li> <li>● degrado dell'ambiente</li> <li>● crescita delle ineguaglianze mondiali</li> <li>● <i>choc</i> culturali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● aiuti sociali per gli adattamenti</li> <li>● adozione di regole mondiali generali</li> <li>● governo mondiale di casi particolari</li> <li>● messa in opera del dovere d'ingerenza internazionale</li> <li>● contributi allo sviluppo dei PVS</li> <li>● coordinamento delle azioni contro il degrado dell'ambiente</li> </ul>

### 3. *Le risposte possibili alle sfide del XXI secolo*

Senza ombra di dubbio, il XXI secolo avrà in comune con i precedenti il fatto di essere foriero di problemi nuovi e di offrire nuove possibilità di grande respiro. La sfida consiste nel rispondere ai primi, in modo da evitare i loro effetti negativi e cogliere al meglio le seconde: il segreto di una buona gestione del nostro continente si fonda sul tentativo di piegare gli avvenimenti futuri al servizio delle nostre esigenze e dei nostri obiettivi. Lo stato d'animo col quale si affrontano tali sfide deve essere di tipo non difensivo, bensì positivo e volontaristico.

Le principali strategie attuabili da ciascun paese in risposta alle sfide, possono essere raggruppate in quattro grandi tipologie strategiche, che sono complesse e largamente interdipendenti:

1. incentivazione della crescita economica, modificando l'impiego delle risorse create;
2. valorizzazione e utilizzazione ottimale della popolazione in modo da favorire un adattamento continuo;
3. organizzazione del governo sociale in maniera pluridimensionale;
4. contributo al riequilibrio del pianeta.

Si procederà più avanti, all'esame del contributo che l'Unione europea può apportare all'attuazione e all'efficacia di queste azioni.

#### 3.1. *La crescita economica*

Alcuni, tuttavia, evidenziano quali siano gli effetti negativi insiti nei meccanismi di crescita. Ci si riferisce al clima di accanita concorrenza che si può determinare nella società a detrimento di uno spirito di partenariato e di solidarietà, o a talune conseguenze preoccupanti che si ripercuotono tanto sull'impiego delle risorse derivanti dalla crescita, quanto sull'ambiente.

I problemi sollevati sono reali ed è necessario tenerne conto, ma bisogna anche essere consapevoli del fatto che la crescita economica continua ad essere un'esigenza dei prossimi decenni, in vista della riduzione delle sacche di povertà nei nostri paesi, del contributo alla riduzione delle differenze di sviluppo sul pianeta

---

e infine dell'aiuto alla crescita di tutta la popolazione. Questa è indispensabile anche per dotare l'Unione europea di un potere economico che le permetta di agire alla pari delle altre grandi potenze al servizio dell'equilibrio planetario. Questa volontà di potenza ha talvolta una cattiva pubblicità, ma bisogna essere realisti: non si può dichiarare di voler agire in favore dell'equilibrio e della pace sul pianeta senza accettare di dotarsi del potere economico necessario. Le dichiarazioni di buone intenzioni, anche se compaiono nel preambolo di un trattato, non sono sufficienti.

S'impone dunque la necessità di continuare a condurre una strategia di crescita, benché sia ragionevole evitare le dichiarazioni vagamente pretenziose come quelle del *summit* di Porto nel 2000.

Favorire la formazione della popolazione, facilitare la circolazione del lavoro, mantenere la pressione innovatrice della competizione attraverso una politica di concorrenza e la riduzione degli ultimi ostacoli agli scambi, stimolare la ricerca per l'organizzazione di azioni transnazionali e di finanziamenti europei, aiutare i necessari adattamenti della mano d'opera, presentare un fronte comune nelle negoziazioni internazionali, organizzare la coerenza, tra paesi e tra competenze, delle azioni di politica macro-economica. Niente di tutto ciò è veramente nuovo, ma deve essere perseguito e in qualche caso intensificato.

Alla crescita molto forte e regolare degli anni '50-'73, è seguito un periodo di crescita più bassa del livello di vita e di disoccupazione più rilevante. In prospettiva, solitamente vengono individuati due scenari:

- a. per coloro i quali teorizzano uno scenario a fosche tinte, la forte crescita di quarant'anni fa, fu un'eccezione: dopo il 1975, si conobbe il ritorno ad una sorta di "norma secolare". In questa ottica, per il futuro, nei paesi ricchi si risconterà un ritmo di crescita non elevato, dell'ordine di 1,5 o 2 punti percentuali all'anno del PIL *pro capite*, il che permetterà tuttavia un raddoppio del potere d'acquisto durante l'arco di una vita;
- b. per coloro i quali, invece, prevedono delle soluzioni più ottimistiche, si potrà beneficiare a fondo degli effetti della quarta rivoluzione industriale e della cosiddetta nuova economia. Computer e reti di comunicazione modificano profondamen-

te l'organizzazione e la gestione delle imprese; inoltre, in anni recenti, si osserva un'evoluzione più decentrata e caratterizzata soprattutto da una struttura reticolare; questo può modificare sia l'organizzazione dei laboratori che gli uffici e le relazioni tra gli uomini. L'impatto sull'economia tradizionale è passibile di un'ampia crescita progressiva e ciò sarà molto più significativo rispetto a taluni aspetti del sistema finanziario che si manifestano in maniera immediata.

Il periodo 1980-2000 ha dunque visto la comparsa dell'economia della conoscenza, ma l'utilizzo delle nuove potenzialità è stato differente a seconda dei contesti. In particolare, gli Stati Uniti sfruttano intensamente tali potenzialità e da questo elemento deriva lo scarto nei ritmi e negli stili di crescita tra le due coste dell'Atlantico. Al contrario, tutto lascia supporre che questo ritardo europeo debba essere colmato rapidamente. A tal fine, le necessità cui far fronte sono tre:

1. l'educazione, di cui si parlerà più avanti;
2. la flessibilità, che per qualcuno si traduce in cambiamenti ripetuti nel corso della propria esistenza di attività e stile di vita;
3. il sostegno collettivo alla flessibilità, attraverso l'informazione sulle probabili evoluzioni e la concessione di aiuti temporanei, tanto alla persona quanto alla famiglia, affinché si sviluppi un sentimento di sicurezza che favorisca l'accettazione dei cambiamenti.

Infine, se le previsioni più verosimili sono in favore di una crescita globale delle nostre possibilità di consumo, è necessario interrogarsi sull'impiego delle risorse create da questa crescita.

Lo sviluppo registrato negli ultimi due o tre decenni, ha comportato un aumento abbastanza sostenuto delle diseguaglianze, non solo tra paesi su scala planetaria, ma anche all'interno del contesto europeo: lo scarto tra ricchi e poveri si è accentuato e il numero di abitanti che si colloca al di sotto della soglia della povertà si avvicina attualmente ad un totale superiore al 15% della popolazione, elemento che può essere considerato come scandaloso e inammissibile all'interno di paesi ricchi. È una sfida dei prossimi anni quella di ristabilire equilibri più soddisfacenti nella ripartizione dei redditi e del potere d'acquisto. Si tratta di

---

riassorbire le sacche di povertà e si tratta anche di far funzionare meglio la mobilità sociale, permettendo a quelli che si trovano in condizioni disagiate di non restarci a lungo, o a vita. La nozione di "riduzione degli scarti" deve essere intesa in una prospettiva dinamica, non statica.

Il secondo punto concerne quella parte del reddito nazionale destinato ai servizi pubblici. Ogni paese europeo compirà spontaneamente lo sforzo di finanziare i bisogni collettivi crescenti, quali l'educazione, la sanità, la sicurezza, la cultura, piuttosto che la politica familiare o l'aiuto alla quarta età? Questa è un'altra sfida importante da raccogliere nei prossimi decenni in modo da avere una società armoniosa in cui ciascuno si senta a proprio agio.

Dagli elementi di risposta dipendono tre possibili argomentazioni. La prima concerne le azioni di carattere micro o mesoeconomico. Le une si situano nel prolungamento diretto dell'evoluzione organizzativa avviata, da una cinquantina d'anni, con la soppressione degli ultimi ostacoli che rimangono al completo funzionamento del grande mercato e che figurano nell'Atto unico (l'accordo recente di Nizza sul quadro giuridico della società europea è un buon esempio di questo tipo di azioni). Le altre sono più positive e volontaristiche, come la politica di ricerca e sviluppo e dell'innovazione e la politica regionale, volte all'attenuazione delle disparità geografiche dello sviluppo. Tali operazioni, promosse da diversi decenni, rimangono necessarie e alcune di esse sono da intensificare.

Un secondo complesso di azioni è di carattere macro economico. Si tratta della realizzazione, completata nel 2002, della moneta unica e della politica monetaria comune, che costituisce anche una prima tappa verso il completamento dell'organizzazione di una strategia macroeconomica comune, ancora fortemente squilibrata in relazione ai risvolti monetari e quelli di bilancio.

Da ultimo, ai fini di una trattazione coerente, si dovrebbe costituire un terzo insieme di azioni che concernono le relazioni con il resto del mondo: gli accordi di natura istituzionale che reggono il funzionamento dei diversi mercati (OMC, FMI, OIL), le negoziazioni che conducono all'applicazione delle regole (i vari Uruguay Round e le puntuali dispute commerciali - aerei, banane -, la



lotta contro i paradisi fiscali e il riciclaggio della droga), le concertazioni plurinazionali sul contenuto delle politiche economiche del momento (le negoziazioni tra banche centrali e quelle del G8). Tutte queste azioni hanno in comune il dover essere concepite e condotte in armonia con la filosofia della strategia estera dell'Unione.

La lettura odierna del Trattato di Roma nella sua forma del 1957, rivela molti aspetti. Il primo insieme d'azioni è descritto nel dettaglio e ha un calendario abbastanza preciso, il secondo è solamente abbozzato. Quanto al terzo, riguarda azioni che hanno acquisito la loro importanza in un secondo momento.

### *3.2. Un'organizzazione sociale che favorisce l'adattamento permanente*

L'elevato potere d'acquisto, il miglioramento delle condizioni di lavoro, la protezione contro i principali rischi della vita, un ambiente che faciliti le relazioni interpersonali, il rispetto dei diritti fondamentali, quali quelli enumerati nella Carta adottata nel dicembre 2000 al *summit* di Nizza (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia), sono tutte esigenze a cui deve far fronte l'organizzazione sociale. Nella loro espressione generale, non sono una novità del XXI secolo, ma elementi quali l'evoluzione della natura del lavoro, il ruolo crescente delle conoscenze, l'allungamento della durata della vita, l'apertura verso l'esterno, continuano ad incrementare le istanze fondamentali del problema, la gerarchia delle preferenze e le modalità concrete delle risposte.

Due necessità sono, dunque, particolarmente impellenti: a) la crescita del livello degli standard di vita, di cui si è appena parlato; b) l'adattamento di ciascuno all'evoluzione del proprio ambiente, determinato dalla trasformazione delle condizioni di lavoro, dello stile di vita o, più precisamente, dall'allungamento di quest'ultima e favorito in particolare dall'educazione.

Alcuni autori si sono recentemente resi celebri con trattazioni riguardanti la fine del lavoro (Jeremy Rifkin tra gli altri), ma si tratta più che altro di una azione editoriale che invita a fare una previsione. Invece, la trasformazione delle condizioni di lavoro costituisce già una certezza sotto molteplici aspetti.

---

Una cinquantina d'anni fa la nozione di "impiego a vita", nel senso dell'esercizio dello stesso tipo di mestiere presso lo stesso datore di lavoro, era considerata, con qualche sfumatura, una regola generale: la funzione pubblica ne era in qualche modo un caso estremo. Una tale visione di estrema stabilità professionale è stata in parte ostacolata dalla crescita economica, resa possibile da una forte trasformazione delle tecniche in tutte le professioni e una profonda modificazione dell'importanza relativa dei diversi settori di attività. Quanto ai mestieri – nel senso della natura del lavoro esercitato da una persona –, molti, anche i più qualificati, sono divenuti obsoleti. Si è passati dall'agricoltura alla trasformazione della materia, poi al trattamento dell'informazione e ai servizi diretti alla persona (educazione, cure mediche).

Queste evoluzioni sono state conseguenza di tre fattori: la comparsa di nuove conoscenze scientifiche e tecniche, la trasformazione, nel corso della crescita, della struttura delle spese di gestione e, infine, più recentemente, l'apertura all'esterno, che ha intensificato la pressione sulle imprese di adattamenti incessanti. Questi tre grandi fattori continuano a manifestarsi. La necessità da parte dell'impresa di adattarsi incessantemente all'ambiente, continuerà a farsi sentire in maniera intensa come oggi, finché il pianeta non sarà economicamente riequilibrato attraverso un avvicinamento dei livelli di sviluppo tra paesi; l'adattamento, attraverso la modificazione dell'impiego (nel numero e nella qualifica), resterà per l'impresa una soluzione permanente, alla quale si dovranno opporre talora le opportune limitazioni.

L'analisi riguardo alle condizioni di lavoro affrontata più sopra può essere ampliata con ulteriori osservazioni:

- il mantenimento di un impiego (non necessariamente lo stesso) esige adattamenti professionali sempre più frequenti, affinché l'individuo continui ad essere "impiegabile";
- l'intensificazione della tendenza al cambiamento d'impiego, con il conseguente cambiamento del gruppo di colleghi nel quale si è inseriti, comporta la rottura dei legami sociali procurati dalla professione;
- il cambiamento di sede del posto di lavoro, talvolta necessario, ha inevitabilmente delle ripercussioni sulla famiglia.

Questi aspetti negativi della realtà occupazionale rischiano di creare nella popolazione un crescente sentimento d'insicurezza (soprattutto per coloro che si trovano in fondo alla scala delle qualifiche).

L'esigenza di mobilità crea, talvolta, delle occasioni interessanti di cambiamento ma, nello stesso tempo, può procurare alcune difficoltà. È perciò necessario programmare diverse azioni volte ad attenuare gli effetti negativi di tale realtà, tanto per l'individuo direttamente interessato quanto per le famiglie:

- l'educazione, intesa anche come formazione da compiersi nel corso di tutta la vita;
- la facilitazione dell'adattamento individuale, attraverso un'informazione preliminare divulgata tramite interventi pubblici o privati e attraverso sostegni finanziari;
- una profonda riorganizzazione dell'ambiente cittadino con una modifica coerente degli orari di lavoro nell'impresa e nell'organizzazione della città, con i molteplici servizi pubblici che essa deve offrire (giardini d'infanzia, a fronte dell'aumento del lavoro femminile, la struttura dei trasporti, l'urbanistica stessa della città e dei suoi quartieri). Tutto ciò unitamente ad una riforma – coerente – degli orari di lavoro nell'impresa.

Su questi diversi aspetti del problema, ma soprattutto sopra l'ultimo, la riflessione, affinché si giunga ad una soluzione, è solamente all'inizio. È necessario introdurre la massima flessibilità e procedere col massimo accordo tra tutti gli interessati.

Lo stile di vita europeo è in continua evoluzione. Sia sufficiente citare i vincoli di quello che si chiama sviluppo sostenibile, la pressione dell'economia mondiale che determina dei progressi talvolta spettacolari, l'allungamento della durata della vita, gli effetti delle scoperte scientifiche e tecnologiche.

I vincoli imposti dallo sviluppo sostenibile sono tesi ad evitare il degrado della biosfera che rischierebbe di modificare, a nostro discapito, le condizioni naturali del pianeta che ci ospita. Certi provvedimenti, quali il risparmio sul riscaldamento mediante un migliore isolamento, comportamenti meno negligenti e minori sprechi in generale, sono abbastanza semplici e rapidi da prendere, mentre altri implicano delle trasformazioni molto più profon-

---

de, per esempio la riduzione dell'uso dell'automobile, da cui deriverebbe una riorganizzazione radicale delle localizzazioni – habitat e luogo di lavoro – e dell'uso del territorio. Il crescente dibattito sullo sviluppo sostenibile si incentra sugli aspetti tecnici che sono compito delle imprese, ma non va quasi mai a considerare il cambiamento necessario del nostro modo di vita individuale, riguardo al quale verdi ed ecologisti usano una certa discrezione.

L'omogeneizzazione degli standard di vita nell'intero globo, attraverso una riduzione delle diseguaglianze geografiche, richiede un'incentivazione del tasso di crescita dei paesi in ritardo di sviluppo, che dovrebbe addirittura superare il nostro. Questo obiettivo è raggiungibile mediante la creazione di unità produttive che concorrano con le nostre, o perfino la soppressione di alcune delle nostre produzioni. L'evoluzione che negli ultimi decenni hanno conosciuto, ad esempio, l'industria tessile e navale europee, dovrà interessare altrettante attività, e questo potrà perturbare in modo profondo l'equilibrio di certi bacini d'utenza. Per questo non è da escludere una profonda riorganizzazione del territorio.

Infine è necessario soddisfare delle esigenze più specifiche, come l'incentivazione dello sviluppo tecnologico, che siano conformi ai bisogni e alle aspirazioni di ogni popolazione, in armonia con gli orientamenti essenziali della cultura (sanità, tempo libero, ecc.), e progredire verso una società meglio equilibrata in ciò che concerne il potere d'acquisto e il ruolo dei diversi individui o gruppi di persone. Questa sfida spesso non può essere raccolta se non a rischio di un forte decentramento.

Come si è detto, la grande trasformazione registrata attualmente in ambito demografico, è conseguenza di uno straordinario allungamento della durata della vita media. Infatti, la speranza di vita alla nascita è passata dai 65 anni nel 1950 a 78 nel 2000, e si prevede che passi agli 87 verso il 2050. Nello stesso tempo, si è allungata la durata degli studi e, in Francia, si è abbassata l'età della pensione. L'impiego della propria vita ha dunque subito un mutamento (cfr. tabella). Come impiegheremmo una vita più lunga considerando anche un'entrata anticipata nella quarta età (caratterizzata da una forte riduzione d'autonomia)?

L'allungamento del periodo di formazione nel corso delle vita è dunque ineluttabile, sia per mantenersi "validi" professionalmente, sia per acquisire familiarità con le nuove conoscenze. Questo allungamento si produrrà nell'arco di tutta la vita e non sembra ragionevolmente pensabile che continui ad arretrare l'entrata nella vita attiva. Rimarranno dunque da utilizzare 64 anni in luogo dei 55 di oggi (cfr. tavola).

Due scenari sono ipotizzabili:

1. il mantenimento di una separazione rigida tra gli anni di attività classici (intervallati da qualche periodo di aggiornamento) e gli anni della pensione, con la frattura (psicologica) dell'entrata in pensione dedicata ad attività di svago, *bricolage*, volontariato;
2. l'introduzione di una grande flessibilità nel passaggio tra i periodi di attività classici, intervallati da veri e propri periodi sabbatici consacrati alla formazione, ma anche ad altre attività (volontariato) che possono preparare alla pensione, e il periodo successivo (pensione presa in modo progressivo, alla data scelta – con un importo adeguato – e impiegata con vari incarichi, alcuni dei quali potrebbero essere più o meno remunerati).

Anche se la seconda ipotesi può sembrare non realistica in un momento in cui i sindacati si battono contro l'idea di sopprimere l'età di pensionamento e in cui numerose imprese cercano di sbarazzarsi del loro personale anche prima dell'età stabilita, essa è talmente allettante per la sua flessibilità e logicamente conforme all'evoluzione psicologica, che io punterei su di essa senza esitare. Ben intendo che l'applicazione di questa soluzione non potrà essere che molto graduale, poiché esige un grande adattamento delle imprese, delle amministrazioni, della società civile e degli individui stessi. È necessario un immenso sforzo d'immaginazione...

Si studia l'evoluzione della durata settimanale del lavoro da più di 100 anni, e sembrerebbe orientata verso una riduzione delle 35 ore. Ma la prospettiva più plausibile è quella di una grande flessibilità. Vi sono molte alternative tra periodi da più di 40 ore, periodi di formazione (0 ore effettive), e periodi "part-time".

Tavola 2 - Ripartizione della vita (bozza)

Fase della vita (in anni)	50 anni fa	Oggi	Tra 50	
			Sc. 1	Sc. 2
Infanzia gioventù- formazione	18	22-33	23	23
Vita attiva professionale	40-45 } 47	37 } 55	40 } 64	-
Pensione	2-7	18	24	
Totale	65	78	87	87

Infine, resta grande indecisione riguardo all'impiego del cosiddetto "tempo libero". Si metterà questo tempo al servizio di un funzionamento armonico della società, attraverso un miglioramento delle relazioni tra le persone? C'è ancora tanto da congetturare.

Inoltre, un'esigenza sociale crescente è quella di assicurare la mobilità e soprattutto l'adattabilità degli individui. Queste possono essere favorite da un ammorbidimento del quadro legislativo o regolamentare, dalla creazione di infrastrutture adatte e da aiuti specifici di carattere finanziario, dall'attuazione di meccanismi che favoriscano un clima di sicurezza (stato sociale) e infine – e questo è probabilmente l'essenziale – da una profonda riforma del sistema educativo.

Infatti le molteplici difficoltà che attualmente la società europea è costretta ad affrontare derivano dalla sua crescente complessità, la quale non può essere compresa e padroneggiata dalla popolazione che, difatti, si trova impreparata. Questa complessità tende ad ampliarsi, sia essa sotto l'influenza del progresso delle conoscenze o dell'arricchimento delle tecniche, dell'apertura crescente verso il resto del mondo per effetto della mobilità della popolazione all'interno del paese e dei cambiamenti frequenti delle condizioni di vita e di lavoro, che si tratti dell'evoluzione del ruolo relativo delle istituzioni politiche o della società civile. La risposta alle difficoltà, dunque, passa inevitabilmente attraverso una sostanziale riorganizzazione del sistema educativo, che preveda molto più che semplici ritocchi.

Si tratta di considerare in modo più equilibrato due grandi obiettivi:

1. preparare lo sviluppo di ciascun individuo, da intendersi come:
  - a. conoscenza migliore di sé stessi – comprendersi è la regola socratica del “conosci te stesso”;
  - b. svolgimento di un mestiere valorizzante e remunerativo;
  - c. comprensione della società, del mondo nel quale si vive;
  - d. formazione all'altruismo e al civismo;
2. rispondere ai bisogni della nazione e in particolare:
  - a. sviluppare l'attitudine all'adattamento all'interno del sistema produttivo;
  - b. contrastare le fonti d'origine cognitiva di certe fratture sociali.

I miglioramenti necessari del sistema attuale sono dunque di tre ordini.

*A) Una formazione consona alle attitudini di ciascuno*

Partendo dal presupposto che tutti gli uomini sono uguali nei diritti, è più che mai rilevante che ognuno segua le proprie attitudini ad apprendere e a comprendere. È necessario, dunque, diversificare il contenuto stesso dell'educazione e i mezzi impiegati per la diffusione di essa. Infine, si dovrebbe ripensare l'organizzazione del sistema educativo assicurando l'equilibrio tra quattro esigenze da rispettare:

1. tenere in considerazione la relazione tra le diverse discipline e l'utilizzazione di questa come strumento privilegiato d'educazione al ragionamento. Valorizzare dunque “la bella mente”, senza che questo vada a detrimento della testa “ben piena”, piuttosto al suo servizio;
2. imparare ad apprendere. Le conoscenze acquisite tendono a scadere velocemente e altre, necessariamente, le sostituiscono;
3. aiutare a capire il mondo circostante. È la condizione per trovarsi a proprio agio in esso, crescerci e non volerlo rovinare;
4. educare il carattere e prepararlo alla vita in società.

---

B) *Formazione nel corso di tutta la vita*

Sia per colui che usufruisce della conoscenza che per colui che la crea, la successione delle due fasi, formazione/acquisizione e utilizzazione, che ha a lungo segnato la vita di ciascuno e l'organizzazione della società, tende a scomparire. Se è vero che deve essere fornita una preparazione di base all'inizio della vita, è anche vero che nel corso di essa si verificano passaggi frequenti ad un nuovo tipo di attività o a un nuovo stile di vita. Alla luce di questa riflessione è necessario che si acquisiscano sempre nuove conoscenze. La formazione permanente, dunque, sta divenendo sempre più essenziale per tutta la popolazione, e deve essere accuratamente organizzata con il contributo congiunto di chi la impiega, del sistema educativo e della volontà del beneficiario.

C) *La padronanza delle moderne tecniche di accesso all'informazione*

Lo sforzo già compiuto è sostanziale, non bisogna ridurlo. Il rispetto di tutte queste esigenze comporta una piccola rivoluzione in seno al sistema educativo, che investa il contenuto, le modalità di trasmissione di quest'ultimo e lo spirito stesso del mestiere di educatore, il quale ha la medesima esigenza di riforma che si impone all'insieme della funzione pubblica.

I sistemi educativi nazionali, benché siano abbastanza differenti da paese a paese, riconoscono tutti le stesse necessità di riadattamento. È dunque questa un'occasione per impegnarsi in un ampio processo d'armonizzazione?

Gli argomenti a sostegno di una risposta negativa sono due.

Uno fa leva sulle varietà culturali, le quali riflettono profonde differenze dei modi di applicazione concreta della filosofia umanista comune a tutto il continente; l'abbandono di queste differenze, dunque, rischierebbe di determinare una perdita globale più che un guadagno.

L'altro argomento pone l'accento sulla situazione attuale dei vari sistemi educativi in via di modernizzazione: da essi attualmente provengono più interrogativi che risposte chiare e profondamente motivate. Dunque è solo al termine di sostanziali "brancolamenti nel buio" che si perverrà ad un sistema valido; inoltre, si potrà guadagnare del tempo permettendo che ciascun paese sperimenti a modo suo.



Tuttavia, affinché gli effetti positivi di questa diversità sperimentatrice diano largamente e rapidamente frutti, sarebbe bene rinforzare profondamente la mobilità, su tutto il continente, tanto degli insegnanti (a tutti i livelli) che degli studenti (in particolare nella scuola superiore). All'obiettivo posto attualmente da diversi programmi europei, nel prolungamento dell'Erasmus, di far conoscere la varietà culturale e sociale europea ai giovani, si aggiungerebbe così una procedura di confronto sul terreno delle esperienze nazionali.

### *3.3. Il governo al servizio di una migliore coesione sociale: il ruolo della società civile*

L'insoddisfazione diffusa attualmente nei paesi europei circa l'organizzazione della vita sociale, è costituita da due aspetti:

1. la sensazione di un certo degrado della coesione sociale;
2. la crisi di fiducia nelle procedure politiche classiche.

I due aspetti si rinforzano mutuamente e devono dunque trovare una risposta comune.

La coesione sociale è indispensabile, giacché è generatrice di un sentimento di sicurezza psicologica per ciascun individuo e favorisce lo sviluppo della società.

Attualmente, in Francia si ha la sensazione che nel corso dell'ultimo mezzo secolo, i legami sociali si siano allentati: si è parlato infatti di una vera e propria frattura sociale e si è registrata una crescita della violenza. Lo stato sociale, attuato gradualmente nel corso di un periodo superiore ai cinquant'anni, ha limitato i danni, ma non ha potuto impedire la formazione di sacche di povertà, fenomeni di emarginazione e manifestazioni di violenza.

La difficoltà economica temporanea tende a tradursi in disoccupazione reale e il timore di un ulteriore peggioramento ha contribuito al determinarsi della attuale situazione. Tuttavia, questa sembra piuttosto provocata da più elementi interconnessi:

- a) sul piano individuale, si registra la crescita generale dell'individualismo unito ad una certa attenuazione dei legami familiari;

- 
- b) sul piano collettivo, si è verificato un indebolimento dei gruppi classici, quali il quartiere o il comune, a causa della mobilità geografica crescente della popolazione e dell'impresa, in cui l'impiego è diventato meno durevole e gli organici stessi si costituiscono e si sciolgono molto più frequentemente;
  - c) sempre sul piano collettivo, si è diffusa una certa "filosofia" della concorrenza, ovvero si è diventati più concorrenti che partner;
  - d) infine, in generale, il mondo nel quale viviamo diviene sempre più complesso e instabile a tutti i livelli geografici.

Che fare? Per prima cosa si potrebbe estendere lo stato sociale. Una riorganizzazione giudiziaria di certi aspetti di quest'ultimo potrebbe certamente contribuire ad attenuare la povertà e gli aspetti materiali dell'emarginazione, ma non di più. Alcuni sottolineano che la generalizzazione dello stato sociale, soprattutto se è gestito in maniera molto centralizzata (come in Francia), può avere l'effetto perverso di deresponsabilizzare ciascun individuo. È necessario, dunque, indagare altrove.

Indichiamo qualche pista:

- favorire la ricostituzione di gruppi di ampiezza limitata: decentralizzare lo stato sociale, incentivare la nascita di associazioni di ogni tipo in cui ognuno possa trovare un ruolo a sua dimensione e conforme alle sue competenze;
- impegnarsi nel rigenerare nel paese un sentimento generale d'interdipendenza, responsabilità e solidarietà. A tal fine si potrebbe far leva sulle famiglie, il ruolo delle quali deve essere rafforzato, sulla scuola, le funzioni della quale dovrebbero essere rivedute, sulle chiese, che dovrebbero essere più dinamiche e collaborative con le correnti di pensiero laiche, grazie anche ad un'interpretazione più fine del concetto di laicità;
- infine, poiché tutti i tipi di potere corrompono, per essere correttamente assicurate, la coesione e l'armonia sociale esigono che la ripartizione del potere avvenga sulla base di principi di legittimità riconosciuti, che utilizzino al meglio le competenze disponibili, che coloro i quali si sono posti degli obiettivi ne assicurino il raggiungimento in piena responsabilità e, infine, che non vi sia alcun abuso di potere, grazie ad un controllo istituzionale e a un gioco di "contro-poteri".

Queste istruzioni possono essere riassunte nella regola chiave della mobilità sociale. I poteri si devono attribuire secondo un criterio di presunta competenza dei detentori, mentre il loro mantenimento deve basarsi sul criterio del raggiungimento degli obiettivi. A tal fine sono necessarie delle regole istituzionali semplici, chiare e condivise, oltre che il riconoscimento della validità dell'effettivo funzionamento dei contro-poteri.

Nelle società moderne, come quelle europee, le fonti principali di potere sono tre: la conoscenza, l'economia e il denaro, e infine la politica. Affinché vi sia un equilibrio tra queste fonti debbono essere presenti le seguenti condizioni:

- lo sviluppo delle conoscenze possedute dall'insieme della popolazione deve essere favorito in massimo grado, affinché tutti i cittadini comprendano un mondo sempre più complesso e sviluppino tutti l'attitudine alla gestione economica, sociale e politica;
- il potere economico deve essere organizzato in maniera tale che sia assicurato un buon equilibrio tra i quattro partner dell'impresa (personale, cliente, fornitore, azionista). Nell'ambito dell'impresa, la ripartizione dei poteri decisionali e la circolazione interna dell'informazione sono due temi cruciali, in seno alla triade costituita da dirigenti, personale e azionisti. Per essi si sono proposte soluzioni varie, quali la partecipazione del personale a certi aspetti della gestione, l'organizzazione attraverso "il" valore o "i" valori, ecc.
- la distribuzione del potere deve essere correlata alla ripartizione dei redditi e alla trasmissione dei patrimoni nel rispetto delle norme etiche e di giustizia;
- i grandi orientamenti dell'organizzazione interna della società e delle relazioni dei paesi con il resto del mondo, ovvero la politica interna ed estera, devono tenere in gran conto le aspirazioni e i timori dell'insieme della popolazione; a tal fine può essere utile una consultazione della società civile.

Da qualche decennio, il dibattito relativo all'organizzazione del governo in seno alle società economicamente sviluppate, si è incentrato sulla ripartizione delle competenze e dei poteri tra lo stato e il mercato, e ha visto l'opposizione Est/Ovest, e del pensie-

---

ro teorico di Karl Marx e i suoi discepoli con quello di Friedrich von Hayek e i suoi epigoni. Anche all'interno della Comunità europea si è espressa una certa varietà di posizioni tra paesi, per esempio tra la Francia, battezzata colbertista, e l'economia sociale del mercato della Germania federale.

Inoltre, il paradigma dell'economia di mercato è diventato dominante, perfino esclusivo, sull'insieme del pianeta. Il problema molto complesso della ripartizione delle competenze tra stato e mercato è lungi dall'essere risolto. Le soluzioni offerte sono vaghe sotto molti aspetti, anche in un'Unione europea basata su "un mercato comune, un'unione economica e monetaria e la messa in opera di politiche e azioni comuni". All'antagonismo virulento tra l'Est sovietico e l'Ovest atlantico può sostituirsi una concorrenza, più attutita, ma abbastanza profonda, tra gli Stati Uniti d'America convinti dell'eccellenza della loro organizzazione sociale e l'Unione europea, in via di gestazione e che possiede e pratica, con una intensità differente secondo i paesi membri, un modello sociale basato su una differente cultura.

Sta a noi rinforzare l'unità nei comportamenti degli europei in questa concorrenza che dovrebbe poter convertirsi in una forma di dialogo fruttuoso tra partner di simile rilevanza e che si rispettano reciprocamente.

In conclusione, la grande novità degli anni recenti è l'apparizione di un terzo partner, ovvero la società civile, per la quale ci si pone attualmente un triplice obiettivo:

- permettere ai suoi membri di partecipare a responsabilità, al di fuori del campo professionale o politico, e dunque favorire il loro sviluppo;
- rendere direttamente dei servizi (attività caritatevoli di ogni sorta), sia spontaneamente, sia per delega dei poteri pubblici, che assicurino quindi un certo finanziamento, l'impiego del quale deve essere controllato;
- dare spazio all'espressione delle aspirazioni – o dei timori – della popolazione. Ciò deve avvenire sia che si tratti di associazioni per la difesa di un particolare diritto o di casi in cui, per la sua attività professionale o di volontariato, un'associazione si giudichi particolarmente ben informata sui diversi

problemi della società e voglia influenzare le decisioni – semplicemente amministrative o, più profondamente, legislative – (per esempio una legge sull'emarginazione o una legge sull'organizzazione giudiziaria e penitenziaria) intervenendo nel processo decisionale politico. Bisogna allora che la rappresentatività dell'associazione sia chiaramente reperibile e resa pubblica, perché si possa apprezzare correttamente la sua portata in merito alla rappresentazione della popolazione intera.

Per usare un'immagine di fantasia, è come se ogni nazione fosse seduta su un treppiede di cui i tre supporti debbano essere concepiti per sostenere al meglio il funzionamento della società. Concretamente, sono sorti due problemi, l'uno legato a una certa crisi di fiducia nella politica, l'altro legato alla determinazione del posto della società civile: dalla risposta che sarà loro data scaturirà la concezione delle relazioni fra i tre attori, il potere pubblico (più o meno decentralizzato), il mercato (e le imprese che lo fanno funzionare), la società civile, comprendente le associazioni e i gruppi di pensiero (e di pressione).

La crisi della politica, denunciata spesso, non rimette in questione la democrazia nel senso in cui il potere viene dal popolo, ma stima che l'espressione dei desideri di questo deve anche prendere degli altri canali rispetto al parlamentarismo. L'esistenza di questi canali costituiti dalle associazioni e il ruolo decisivo che giocano negli Stati Uniti sono stati messi in luce da Alexis de Tocqueville nel 1835 (nel testo *La democrazia in America*). Il fenomeno si sviluppa adesso in Europa, dopo un secolo e mezzo, e si diffonde a livello internazionale.

Le relazioni tra i tre pilastri della società devono rispettare tre obblighi:

1. il mercato non può giocare pienamente il suo ruolo di fattore d'efficienza economica se l'applicazione delle regole di base del suo funzionamento (concorrenza, trasparenza) è controllata dal potere pubblico; inoltre non può, da solo, definire valevolmente i grandi orientamenti dell'evoluzione economico-sociale della nazione; infine il suo motore psicologico, la concorrenza, non deve divenire lo spirito stesso della vita in società;

- 
2. l'autorità pubblica, responsabile dei grandi orientamenti dell'evoluzione sociale, deve informarsi attraverso tutti i mezzi, dunque non solo il voto, delle aspirazioni della popolazione; inoltre deve badare a non interferire nel funzionamento del mercato, cosa indispensabile per il rispetto degli interessi primari del paese;
  3. la società civile – associazioni o gruppi di ogni genere – può essere uno strumento di grande importanza per l'espressione dei diversi desideri e timori dei cittadini concernenti il funzionamento della società. Deve dunque essere utilizzato per questo, a condizione di una perfetta trasparenza della rappresentanza di ciascuno dei suoi elementi. La società può altresì essere uno strumento d'azione privilegiata in certi ambiti, a condizione di rispettare le condizioni di concorrenza leale con le imprese e di agire secondo modalità chiare di cooperazione con il potere pubblico, in particolare quando quest'ultimo assicura tutto o parte del finanziamento e affida alle associazioni un compito di mandanti.

In virtù del principio di sussidiarietà, si potrebbe a priori considerare che l'organizzazione del governo sociale deve continuare a tenere conto di alcune nazioni. Inoltre, le diversità tra paesi possono essere una fonte d'informazione sul successo o meno di ciascuna formula utilizzata, fermo restando tuttavia che le scelte definitive devono essere prese sulla base delle specificità culturali dei singoli paesi. Una tale formula sembra ben riflettere le aspirazioni, più o meno diffuse, delle popolazioni.

Ma la portata di questa considerazione non merita d'essere limitata dalle esigenze della costruzione europea: devono le istituzioni nazionali integrarsi armoniosamente in quella plurinazionale dell'Europa? Ciò implica che vi siano almeno due livelli sui quali questo si riflette, quello regionale e quello della società civile.

Vi sono alcuni paesi istituzionalmente molto decentralizzati (la Germania da più di mezzo secolo, la Spagna gradualmente, il Belgio secondo delle vedute proprie) o al contrario nettamente centralizzati (la Francia rappresenta il caso estremo). I pareri espressi sono fortemente discordanti in merito all'idea di un'Europa delle regioni e dei poteri da affidare all'organismo che la

rappresenta, il Comitato delle regioni. Per esempio i *länder* tedeschi hanno manifestato in diverse occasioni la volontà di giocare un ruolo di primo piano nella presa delle decisioni europee.

Quanto alla società civile, la sua organizzazione, il suo peso, il suo ruolo sono fortemente differenti da paese a paese. Nello stesso tempo, compaiono delle entità associative plurinazionali che emergono spontaneamente e in maniera fortemente decentrata rispetto all'iniziativa della base sociale o, al contrario, l'attività è stimolata dalle istituzioni europee.

#### 3.4. *La realizzazione di un governo mondiale*

Che si tratti delle regole da imporre al commercio internazionale per assicurarne il funzionamento, del quadro normativo necessario al mercato dei capitali, dell'organizzazione dei flussi migratori in relazione ai bisogni esistenti nei paesi di provenienza e alle possibilità dei paesi d'accoglienza, del trattamento globale degli aspetti concernenti la sanità, della lotta contro l'inquinamento e della protezione dell'ambiente, in tutti questi casi, per essere all'altezza del problema posto, la risposta non può che essere mondiale e organizzata da un potere pubblico: né un paese isolato, né il mercato solamente possono agire efficacemente per l'organizzazione delle relazioni planetarie. La sfida principale che si dovrà raccogliere molto rapidamente nel XXI secolo sarà probabilmente quella di creare e attuare una dose sufficiente di "governance mondiale" (che non significa un governo mondiale). Né l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), né il Fondo monetario internazionale (FMI), né l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), né l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), né gli accordi di Rio e simili per la biosfera sono sufficienti, se considerati singolarmente. Devono essere meglio coordinati e dotati di mezzi d'azione. Nello stesso tempo l'ONU deve essere profondamente rinnovata. L'obiettivo del miglioramento nell'organizzazione del governo mondiale non può essere affidato ad un solo paese (anche se questo lo desidera) considerato come la sentinella – il legislatore o l'ispiratore – del pianeta, quando questo

---

persegua, nel contempo, prioritariamente e comprensibilmente la difesa dei propri interessi nazionali. Un sistema originale, vincolante e concreto, non potrà essere accettato se la sua attuazione non riflette un processo di elaborazione comune per la maggior parte dei paesi del pianeta, in maniera tale da assicurare un equilibrio tra concezioni varie che riflettono culture diverse.

L'interesse dell'Europa in funzione alla messa in opera di un tale governo è evidente. La sua presenza nel mondo, attraverso la partecipazione agli scambi (espressi in percentuale del commercio mondiale), il posto occupato dagli scambi extra-UE nel commercio internazionale (in termini percentuali), il PIL, attraverso gli investimenti diretti esteri e attraverso il peso di una delle tre monete mondiali più influenti, fanno in modo che la sua attività economica e il livello di vita del continente siano nettamente influenzati da un buon funzionamento delle relazioni economiche internazionali. Le relazioni che si sono avute, nel passato, con gli altri continenti (colonie e popolamento di massa di certe regioni) impediscono che ci si disinteressi della vita di questi e conducono all'intervento in occasione di taluni conflitti.

Infine, anche se non sempre rispettato integralmente, lo spirito della propria cultura porta l'Europa a non limitare le preoccupazioni di benessere e pace solamente ai propri abitanti.

Interesse diretto e senso morale si coniugano così per spingere l'Europa a consacrare degli sforzi allo sviluppo e alla pace del resto del pianeta.

Quale contributo possiamo dare? L'esempio e l'azione. Lo sforzo che abbiamo compiuto, e precisamente da cinquant'anni, per ristabilire la pace e l'accordo all'interno del nostro continente, per sviluppare in futuro l'attuazione delle procedure che favoriscano la cooperazione al servizio di obiettivi definiti in comune e il successo che abbiamo ottenuto mostrano che è possibile superare le rivalità secolari e raggiungere dei compromessi tra interessi nazionali concorrenti: c'è un esempio a cui possono ispirarsi altri continenti e rispetto al quale è nostro dovere informarli. Ma possiamo anche andare oltre e mettere al servizio di un certo riequilibrio del pianeta il peso di un'Unione europea, da strutturare e utilizzare meglio. Infatti, il solo contributo realista passa dalla



creazione di una vera unione politica europea, dotata di una politica estera comune grazie a istituzioni forti e capaci di definirla e metterla in atto. È il solo mezzo per avere un ruolo di rilievo rispetto alle altre grandi potenze, dell'oggi (Stati Uniti) e del domani (Cina, India, Brasile e America latina).

#### 4. *L'Europa al centro del dominio del XXI secolo*

Ogni paese ha bisogno dell'Europa, ma essa deve essere accettata dalle popolazioni.

Il ricorso all'Europa per dominare il XXI secolo dovrà dunque essere diversificato secondo gli ambiti.

##### 4.1. *L'Europa: un'esigenza da far comprendere meglio*

Si è visto che i problemi che ci aspettano sono molti e per essi vi sono molte soluzioni possibili. Ma la messa in atto delle soluzioni alle sfide del secolo, si scontra con delle difficoltà non superabili mediante azioni attuate a livello puramente nazionale.

Sia la crescita e l'efficacia dell'economia che il controllo del progresso e, in misura inferiore, quello dell'evoluzione tecnologica sono in larga parte nelle mani delle singole nazioni; si può notare tuttavia come questi obiettivi siano più facili da realizzare se si considerano i problemi e si discutono le soluzioni con i paesi con i quali, per ragioni di vicinanza, geografica e culturale, si hanno delle relazioni economiche e politiche privilegiate. Questa sinergia da organizzare concerne sia molteplici aspetti micro-economici che la coerenza delle politiche macro-economiche.

La risposta ai problemi d'organizzazione sociale deve evidentemente essere in armonia con la tradizione e la cultura del paese, ma quest'ultimo può bensì trarre degli insegnamenti dalle pratiche e dalle esperienze dei paesi vicini, i quali, grazie alla mobilità crescente, cominciano ad essere meglio conosciuti dalla popolazione.

Il problema della riforma dello stile di vita dei paesi sviluppati, richiesta dall'obiettivo dello sviluppo sostenibile, può trovare la

---

sua risposta a un livello plurinazionale abbastanza ampio, come quello dell'OCDE. Attualmente questo gruppo è diviso tra le visioni europea e americana. Quest'ultima è stata essenzialmente motivata dall'analisi dell'impatto economico immediato delle misure da prendere.

Le esigenze economiche della lotta contro il sottosviluppo non possono essere soddisfatte se non al termine di un accordo tra paesi ricchi e meno ricchi. Nessuna di queste due parti è disposta ad adottare una strategia comune che impedisca a ciascuno dei loro paesi membri di giocare le carte di cui dispongono in questo ambito, al servizio della propria politica estera. Una nota analoga può essere presentata riguardo alla sorveglianza o all'attenuazione dei conflitti locali.

Man mano che si passa da uno dei punti precedenti al seguente, si vede il diminuire del margine di gioco di cui dispongono adesso i paesi di dimensioni medie come la Francia o l'Italia e l'ampliarsi del margine positivo che si dà per scontato si ottenga attraverso una cooperazione plurinazionale. La sola risposta che ha una *chance* d'efficacia sembra allora risiedere in un rinforzamento della costruzione europea.

Nel rispondere alle sfide del domani, l'Unione europea può apportare a ciascun paese due ordini di "carte" da giocare, la dimensione e la sperimentazione comparativa:

- la dimensione si riferisce al posto relativo in termini demografici in una popolazione mondiale crescente, in termini d'efficacia economica attraverso la valorizzazione delle economie di scala e la stimolazione del dinamismo innovatore, e in termini d'influenza geopolitica;
- la sperimentazione è intesa nel senso dello sfruttamento della diversità delle esperienze nazionali per cogliere gli insegnamenti in tutti i casi in cui la sola riflessione è insufficiente a stabilire quali siano le azioni più adatte per raggiungere gli obiettivi prefissati.

I risultati deducibili dall'utilizzazione di ciascuna delle possibilità sono molto differenti a seconda degli ambiti a cui ci si riferisce e delle azioni prese in esame, a causa del diverso significato del ricorso alla nozione di sussidiarietà: in certi casi, il livello

nazionale è largamente sufficiente (talvolta può essere vantaggiosamente rimpiazzato da un livello locale) e il passaggio ad un livello pluri o sovranazionale, non solamente non apporta nulla, ma può anche creare delle difficoltà, suscitando un rigetto da parte delle popolazioni; in altri casi, al contrario, alcuni paesi continuano a perdere il proprio margine di gioco individuale senza recuperarlo se non associandosi, più o meno strettamente, con altri paesi.

Affinché l'uropeizzazione delle regole e delle strategie produca tutti i benefici ipotizzabili, è necessario che essa sia accettata dalle popolazioni. Perciò, bisogna evidentemente che essa sia in primo luogo compresa. Molti degli insuccessi o lentezze nel progresso degli ultimi decenni si spiegano col fatto che le popolazioni hanno avuto, di fronte a certe proposte, la sensazione che si volesse "complicare loro la vita". Bisogna anche, affinché esso sia accettato, che "il gioco valga la candela"; per gioco si intendono i continui cambiamenti, e spesso una certa riduzione delle specificità nazionali e della diversità del continente; la "candela", rappresenta un beneficio d'insieme (il vantaggio comune), che può spontaneamente dividersi non equamente tra i diversi paesi, regioni o gruppi sociali, e dunque rappresentare un inconveniente – reale o avvertito come tale – per alcuni di questi. La scienza economica e politica (teoria dell'ottimo paretiano) propone dunque che si provi ad aggirare l'ostacolo attuando delle procedure di risarcimento, sia ambito per ambito, sia, ma è molto più difficile, cercando un equilibrio globale. La signora Thatcher fu campionessa in questo gioco di compromessi (e più abile del generale De Gaulle, con la sua rigidità, nel 1965).

Il desiderio delle popolazioni che sia preservata la diversità influenza l'applicazione del principio di sussidiarietà verso il basso e rischia dunque di attenuare il ricorso al vantaggio della "dimensione", ma il rispetto di tale desiderio è una condizione spesso decisiva perché sia accettabile il progresso verso la costruzione europea.

Si può infine ricordare che, come le politiche nazionali, la politica europea non può essere efficace se non nel rispetto di una profonda coerenza tra i suoi diversi elementi. Anche in questo

---

risiede un seria difficoltà di comprensione da parte delle popolazioni (e anche degli esperti). Questo vale particolarmente per la coerenza tra le strategie interne ed esterne e si può illustrare attraverso i due esempi seguenti.

Nello spirito del Trattato di Roma, la politica di concorrenza aveva esclusivamente la funzione di assicurare un buon funzionamento del mercato interno (gli articoli 85 e 86 parlano delle pratiche suscettibili di favorire il commercio tra gli Stati membri, l'articolo 92 di favorire gli scambi tra gli Stati membri); ora a poco a poco – e sempre più in futuro – questa politica può anche essere vista come uno strumento che può aiutare a rinforzare la posizione dell'apparato di produzione europea di fronte ai concorrenti esteri.

Passando al terreno macro-economico, non si deve dimenticare la stretta relazione tra la forza di una moneta e il vigore della politica, in particolare estera, di un paese. Se il dollaro è una moneta di *standing* internazionale, ciò è dovuto evidentemente alla forte efficacia dell'economia americana, ma è anche in gran parte merito della coerenza e della forza della strategia estera del governo americano: FED e Dipartimento di Stato si rinforzano reciprocamente. Noi abbiamo la BCE, dov'è la PESC?

#### 4.2. Quali sono le azioni prioritarie per l'Europa?

Gli ambiti che si offrono all'azione europea sono tre:

1. l'ambito economico, attraverso il grande mercato, la coerenza delle politiche macro-economiche, il lancio di azioni comuni micro o settoriali;
2. il dominio sociale, attraverso una certa omogeneizzazione delle regole, al servizio di un miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita e attraverso il lancio di azioni comuni, a beneficio dell'insieme dei partner o, prioritariamente, dei più sfavoriti (idee di solidarietà);
3. l'ambito estero, attraverso una politica estera comune, al servizio dell'interesse dei paesi membri e dell'equilibrio planetario.

È attraverso il grande mercato che si è cominciato, nel momento in cui l'economia dell'Europa è stata profondamente setto-

rializzata, in cui l'analisi economica metteva in luce il vantaggio relativo ad una liberalizzazione degli scambi (di beni, servizi, capitali) e in cui uno spazio mondiale fortemente liberalizzato cominciava a delinearsi nuovamente. S'impose l'idea del mercato comune europeo. È meno evidente oggi, in cui sembra geograficamente troppo restrittiva agli occhi di certe imprese medie e grandi, tentate di operare sul mercato mondiale. Non conserva la sua profonda ragione d'essere che a motivo di due altri grandi obiettivi.

D'altra parte, le popolazioni hanno spesso il sentimento che "Bruxelles fa troppo", moltiplicando gli interventi dettagliati che contraddicono direttamente le abitudini di consumo o di comportamento, ma la cui utilità, scontata, non è evidente. Certamente tali interventi derivano spesso dalle richieste di gruppi di pressione nazionali (cfr. la regolamentazione che concerne il formaggio e, inoltre, certe posizioni sulla liberalizzazione dei servizi pubblici), ma i singoli cittadini, male informati, li attribuiscono ai burocrati, e ciò crea un sentimento generale di sfiducia di cui risentono i progetti d'azione più importanti.

Così è per l'applicazione verso l'alto del principio di sussidiarietà, destinato a valorizzare le potenzialità della "dimensione". Scrivendo di ciò, si pensa in particolare alla politica di ricerca e sviluppo e alle politiche settoriali, quali quella dell'energia, che permetterebbe di rafforzare l'indipendenza dell'Europa rispetto a certi paesi o a certe regioni del pianeta. Si è inoltre evocato, in precedenza, lo spirito con il quale può essere condotta la politica di concorrenza (concernente sia le imprese, sia gli aiuti statali).

La visione del grande mercato, fondata all'inizio su una motivazione strettamente economica (messa chiaramente in luce da vari premi Nobel), avrebbe interesse, per continuare a essere accettata, a venire integrata con gli altri due grandi obiettivi, in particolare con quello esterno; questo può richiedere una modifica abbastanza significativa del dosaggio nella considerazione rispettiva degli insegnamenti della teoria economica (e della formulazione letterale di certi articoli del Trattato), delle tradizioni delle popolazioni e del loro desiderio che queste siano rispettate, degli impatti sulla possibilità di avere una politica estera

---

europea veramente autonoma. Ma l'importanza accordata al pilastro estero è molto diversa da un paese all'altro e l'allargamento programmato non sarà probabilmente priva d'influenza su questo dosaggio.

L'idea di una politica sociale – e più in generale di un progetto sociale – è sostenuta dalla prospettiva ambiziosa di una visione sociale specifica dell'Europa, cercando di sviluppare e rinforzare il concetto di una cultura propriamente europea; è in parte l'idea del secondo pilastro dell'Unione europea. Il progresso, su questo terreno, si scontra da anni con seri ostacoli, che non faranno che ampliarsi col prossimo allargamento. Ciò è in effetti dovuto alla coesistenza di una filosofia sociale dell'Europa, che la distingue dagli altri continenti (si parla spesso del modello sociale europeo) e di una diversità abbastanza forte tra i paesi membri, che si tratti dell'organizzazione istituzionale politica, delle relazioni tra partner sociali, del ruolo della società civile, delle relazioni tra lo Stato e le Chiese, del grado di uguaglianza ricercata nella ripartizione dei redditi, del grado di liberalità della società. A certi aspetti, si oppone così talvolta l'Europa mediterranea, l'Europa scandinava, l'Europa germanica, ma la diversità è sempre più sfumata. Inoltre, sia l'idea di una profonda omogeneizzazione dell'organizzazione economica del continente è stata da tempo accettata (fatte certe eccezioni, riflette delle specificità nazionali o espressioni del desiderio di conservare alcuni vantaggi nazionali come, ad esempio, il mantenimento delle disparità fiscali), sia l'idea di una vera politica sociale europea porta spesso a pensare a Bizet e al suo Arlecchino di cui si parla sempre ma che non si vede mai. Più si approda ad elementi nei quali è riflessa una visione filosofica del senso della vita, più le differenze si ampliano. I casi recenti relativi alla bioetica (autorizzazione della clonazione terapeutica) o all'eutanasia (legalizzata nei Paesi Bassi nell'aprile 2001) sono particolarmente evocativi. L'allargamento verso l'Europa centrale non farà che moltiplicare certe divergenze. Tuttavia, al contrario, l'estensione della libera circolazione delle persone all'interno dell'Europa, la moltiplicazione delle imprese europee plurinazionali (favorite dalla creazione di associazioni o di lobby europee, derivanti da imprese o dalla società civile) giocheranno a favore di una com-

parazione più sistematica delle esperienze sociali nazionali. Se questa diversità nella sperimentazione delle iniziative diviene sempre meglio conosciuta, sarà favorito certamente un rapporto tra visioni sociali globali. Si può allora pensare che al termine vi sarà un avvicinamento anche nelle realizzazioni delle stesse. Ma, come tutte le evoluzioni sociali, questa può richiedere del tempo e non ci sono degli inconvenienti notevoli rispetto a quelli che, nell'insieme, ne conseguono.

Tuttavia, alcune azioni possono essere considerate auspicabili sia per favorire che per trattare correttamente certi problemi comuni.

A questa seconda famiglia appartiene specialmente il tema politico dell'immigrazione al quale si è accennato prima, ovvero che un trattamento europeo si imponga relativamente alla libera circolazione dei lavoratori e delle loro famiglie. Si può aggiungere anche la lotta contro la droga, la corruzione, il riciclaggio del denaro sporco, problemi che sono da trattare a livello europeo (liberalizzazione delle frontiere interne) e, più in generale, nel legame con dei paesi terzi (paradisi fiscali, mafia internazionale).

Tra le azioni auspicabili sarebbero da enumerare tutte quelle che permettono una migliore conoscenza degli europei tra loro e una migliore informazione sugli insegnamenti delle esperienze condotte dai vicini. Tre piste si propongono: mobilità nell'educazione, diffusione culturale, metodologia di analisi comparativa.

Lo sforzo condotto, su sollecitazione della Commissione, per creare e moltiplicare le occasioni di mobilità, tanto degli studenti quanto degli insegnanti, è stato accolto molto favorevolmente, il che ne conferma l'accettazione e l'attività; esso trarrà vantaggio nel venir prolungato, rafforzato e diversificato.

Anche gli sforzi di diffusione culturale al di là delle frontiere, sia che riguardino le esposizioni itineranti o le traduzioni, sia che concernano – ma è più difficile – i tentativi di far realizzare da *équipe* internazionali i libri di storia, vanno nella buona direzione e meriterebbero un sostegno finanziario europeo.

Infine, benché il processo di sperimentazione diversificata sembri a priori estremamente seducente, non manterrà le sue promesse se non vi saranno dei seri progressi nel metodo: l'analisi comparativa delle esperienze condotte, per frequente che sia nei

---

media, nei gruppi di pressione, nelle migliori politiche, è in effetti molto più complessa di quanto spesso non si creda. Prima di tutto, è necessario reperire l'insieme degli effetti di un'azione, e non solamente uno, al quale ci si interessa direttamente. Bisogna inoltre non limitarsi alla misurazione di questi effetti, ma ripartirli in gruppi ristretti (i gruppi-bersaglio). Si tratta di problemi che sono stati analizzati qualche decennio fa, al momento dello slancio iniziale – rapidamente frenato dalle migliori politiche – dei tentativi di razionalizzazione delle scelte in tema di bilancio (*planning, programming and budgeting system*); si dispone in questo caso di un corpo di riflessioni da sfruttare di nuovo. Una seconda difficoltà risiede nelle necessità di integrare queste analisi, fondamentalmente economiche, collegando le azioni e i risultati delle ricerche sociologiche e giuridiche sul tessuto sociale: se questo è differente da un paese all'altro, la stessa azione può scatenare delle reazioni comportamentali diverse e condurre, è un caso frequente, a risultati molto diversi. Sottolineatura evidente, ma spesso dimenticata, fonte di rilevanti errori pratici.

Un serio sforzo di ricerca metodologica, seguito da uno medesimo sforzo di carattere pedagogico, s'impongono. Questa necessità dovrebbe motivare gli interessi universitari attraverso la pluridisciplinarietà.

Resta infine la strategia estera, sotto il duplice aspetto delle relazioni civili e della sicurezza. L'idea è antica. Fu lanciata poco dopo la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950. Un Trattato sulla Comunità europea di difesa fu firmato, ma non ratificato, dal paese promotore, creando così una rottura profonda che ha rinviato ad orizzonti lontani la riproposizione del progetto (compresa l'idea, connessa, di un'Europa politica). L'esperienza ha non di meno mostrato che lo sviluppo della costruzione europea concerne inevitabilmente anche i rapporti con l'estero. Così, per esempio, il successo riconosciuto allora agli europei al Kennedy Round fu imputabile alla profonda coordinazione delle posizioni e della loro difesa attraverso un negoziatore unico, il Presidente della Commissione Jean Rey. Tutte le altre negoziazioni, in seno all'OMC, al FMI, al G7, hanno confermato questa diagnosi, dimostrata dai loro successi o, al contrario, dai loro eccessi.



Ora, siamo di fronte a molteplici progetti e tentativi di ristrutturazione economica e politica del pianeta e di definizione e attuazione di diverse forme di governo mondiale: è prevista per il 2004 la creazione di un vasto spazio economico di libero-scambio comprendente tutto il continente americano, dall'Alaska alla Terra del fuoco; è in corso la riorganizzazione del Sud-Est asiatico, e sia Giappone che Stati Uniti se ne interessano attivamente. Il perfezionamento delle regole di funzionamento dell'OMC è in corso, così come si discute circa il riesame di quelle del FMI. Il resto del mondo non ci aspetterà per muovere le sue pedine.

D'altra parte, all'interno di questo schema di governo, in creazione, l'Europa non potrà contribuire efficacemente al mantenimento della pace e ad un migliore equilibrio nello sviluppo economico se non pone al loro servizio in maniera coordinata il peso globale di cui dispone.

La definizione e l'attuazione di una politica estera (e di sicurezza) comune dell'Unione europea sembrerebbe essere la priorità immediata.

## *5. Conclusioni*

Se si vuole trarre il massimo profitto dalle potenzialità offerte dalla costruzione europea, per affrontare le sfide del secolo nel quale siamo appena entrati e coinvolgere così più attivamente le popolazioni, è necessario un forte riequilibrio fra i tre classici pilastri.

Nei tre ambiti, ma soprattutto nel terzo che diventa prioritario, un punto di passaggio obbligato è evidentemente un progresso nella creazione di una vera Europa politica. Se ne parla molto, si suole confrontarsi su concetti un poco astratti: federazione pura e semplice, federazione di stati-nazione (sovrani?), confederazione, ecc., la cui traduzione in più lingue non garantisce l'identità di comprensione nei diversi paesi!

Invece – o piuttosto prima – di dibattere sulle modalità (e le parole che sono tenute a rappresentarle), non sarebbe ragionevole interrogarsi sui problemi che l'Europa e i suoi abitanti dovranno risolvere, in un ambiente mondiale in piena trasformazione, e che

---

non saranno più, domani, gli stessi rispetto a quelli sui quali noi abbiamo imparato a ragionare – e a cominciare a comportarci – come europei? Bisognerebbe per questo invertire abbastanza profondamente l'ordine dei nostri ragionamenti: partire dall'analisi del concreto che avremo da padroneggiare; precisare i nostri valori comuni, una prima formulazione dei quali, a volte troppo dettagliata e incompleta (dunque poco comprensibile e poco motivante), figura nella Carta dei diritti fondamentali; infine, di fronte a queste due esigenze della concretezza e dell'ambizione, e facendo, se non *tabula rasa*, almeno un impiego moderato degli interminabili dibattiti anteriori, semantici o concettuali, immaginare risposte istituzionali capaci di rispondere alle sfide del domani, nel rispetto dei valori condivisi dell'oggi.

A questo il presente, modesto, scritto ha cercato di contribuire: a giustificare questo capovolgimento delle priorità e stimolare, iniziando, la prima fase delle riflessioni.

SERGIO PISTONE  
Università degli Studi di Torino

## **Costituzione europea, avanguardia federale e metodo costituente democratico\***

Articolo la mia argomentazione in tre punti e cioè: il chiarimento delle ragioni per cui è all'ordine del giorno del processo di integrazione europea la realizzazione di una costituzione federale; l'individuazione della procedura indispensabile per giungere effettivamente a questo obiettivo; il giudizio sulle potenzialità della Convenzione sull'avvenire dell'Europa decisa dal Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001.

### *1. La costituzione federale europea è all'ordine del giorno*

La costruzione europea si è sviluppata sulla base della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, la quale contiene la scelta degli sviluppi gradualisti nel campo dell'integrazione economica e il rinvio a tempo indeterminato dell'obiettivo della federazione europea. Questo metodo ha permesso di raggiungere grandi risultati fino a quello, di importanza fondamentale, dell'unione monetaria. La Comunità ha in tal modo dato vita a un'area di sviluppo economico, di collaborazione pacifica e di progresso nel campo dei diritti umani, che ha coinvolto tutta l'Europa occidentale. Ha quindi avuto inizio il processo di allargamento all'Europa ex-

\* Testo rivisto in marzo 2002.

---

comunista (e pure, a tempi più lunghi, alla Turchia), che apre la prospettiva dell'unificazione dell'intera Europa.

Preso atto di questi sviluppi, ritengo d'altra parte che si debba riconoscere che il metodo del gradualismo abbia esaurito la sua forza propulsiva. L'Unione europea deve oggi infatti affrontare delle sfide esistenziali che impongono di trasformare l'obiettivo della federazione europea in un progetto politico operativo. Queste sfide sono fondamentalmente tre. In primo luogo, occorre che l'unione monetaria sia affiancata da un governo economico, che garantisca sia la crescita economica, sia la salvaguardia del modello economico-sociale europeo, e in particolare dei suoi aspetti solidaristici, nel quadro della globalizzazione. In secondo luogo, l'allargamento deve essere accompagnato dal superamento dei *deficit* sul piano dell'efficienza e della democrazia, se si vuole evitare che l'Unione europea diventi una specie di ONU regionale. In terzo luogo, l'Europa deve raggiungere una effettiva capacità di azione autonoma sul piano internazionale, che le permetta di affrancarsi dal protettorato americano e di contribuire attivamente alla creazione di un sistema mondiale pluripolare più pacifico, più rispettoso dell'ambiente e fondato su più giustizia nei rapporti fra paesi ricchi e paesi poveri. L'emergenza del terrorismo internazionale sottolinea chiaramente la drammatica urgenza di questa sfida.

La dimostrazione che la risposta a queste sfide non possa essere la prosecuzione del metodo del gradualismo, ma che implichi al contrario un salto qualitativo è data dal dibattito che si è sviluppato a partire dal 1999 sulla costituzione europea. Dopo che ha avuto inizio la terza fase dell'UEM questo obiettivo non è più rivendicato soltanto dai federalisti, bensì è oggetto di prese di posizione favorevoli, anche se diversamente orientate, da parte di statisti ai massimi livelli e di grandi personalità. Basta qui ricordare Rau, Chirac, Ciampi, Havel, Schröder, Jospin, Verhofstadt, Fischer, Delors, Giscard d'Estaing, Bayrou, Kohn-Bendit, oltre che le prese di posizione della Commissione europea e del Parlamento europeo.

Questo dibattito indica, da una parte, che a livello dei governi dei paesi più a lungo e più profondamente coinvolti nell'integra-

zione europea emerge la presa di coscienza che senza un salto qualitativo verso l'unione politica su basi federali l'Unione europea è destinata a una crisi fatale. Si percepisce cioè che sono in gioco le fondamentali acquisizioni, in termini di progresso economico e di pacificazione, ottenute dalla costruzione comunitaria. Dall'altra parte, sono evidenti le fortissime resistenze al salto federale. Esse si esprimono, in certi settori politici e sociali, anzitutto nel rifiuto esplicito dell'opzione federale e nella spinta a sopprimere gli embrioni federali del sistema comunitario; e si esprimono altresì nel fatto che le prese di posizione in senso federale contengono invariabilmente delle gravi insufficienze in riferimento alla definizione delle riforme istituzionali di cui l'Europa ha bisogno e, soprattutto, in riferimento alla procedura costituente indispensabile per giungere davvero alla federazione europea.

In questa situazione è compito degli studiosi chiarire i problemi fino in fondo se vogliono contribuire effettivamente al dibattito sulla costituzione europea. In particolare essi devono chiarire in modo netto quali sono i requisiti fondamentali di una federazione, e quindi di una costituzione federale che la istituisca, e devono quindi indicare quali sono gli aspetti imprescindibili di una procedura costituente adeguata all'obiettivo del salto federale.

Per quanto riguarda la definizione della federazione, il punto preliminare da chiarire è che o essa assume la forma di uno stato federale dotato della sovranità, o si rimane al livello della confederazione, nel quale la sovranità resta prerogativa degli stati nazionali.

Sappiamo tutti che i termini di stato e sovranità non sono di moda, che esiste un'importante letteratura che sostiene che lo stato sta evaporando a causa della crescente interdipendenza dovuta al processo di globalizzazione. In sostanza, lo stato starebbe per essere sostituito da una rete di rapporti contrattuali, da una sovrapposizione di ordinamenti dei quali nessuno prevale sugli altri e le cui sfere di competenza non sono delimitate da alcun potere, dall'azione di infinite organizzazioni non governative. Si parla di nuovo Medioevo, di fine della politica, di fine della democrazia. Questi sviluppi sono generalmente riassunti nel neologismo "*multilevel governance*".

---

Nella stessa area politico-culturale, si considera superata, con riferimento all'Europa, la dicotomia confederazione-federazione, che è legata all'idea di sovranità, e che sarebbe sostituita da una forma di aggregazione di stati del tutto nuova, né confederale né federale. Di fatto, tuttavia, essa lascerebbe la sovranità nelle mani degli stati nazionali.

La sovranità intesa come potere di decidere in ultima istanza (e implicante il monopolio della forza legittima), è in realtà la condizione della validità e dell'efficacia del diritto e quindi il presupposto della possibilità stessa di impegnarsi per il conseguimento del bene comune. È certo possibile che siamo alla soglia di un nuovo Medioevo, cioè di un periodo di anarchia generalizzata. Ma ciò è discutibile ed è comunque dovere di chi crede nella democrazia e nello stato di diritto di impegnarsi perché questa prospettiva non si realizzi. Ritengo pertanto che la dicotomia federazione-confederazione mantenga intatta la sua validità e che il metterla in discussione nasconda in realtà la volontà di mantenere la subordinazione dell'Europa all'egemonia americana.

L'Europa è una confederazione, e il problema è quello di trasformarla in una federazione. Va sottolineato, a questo punto, che la sovranità non è la prerogativa di una specifica istituzione (come pensava Bodin, che la attribuiva al re, anche se con significative limitazioni). Essa è una prerogativa della costituzione, cioè del sistema istituzionale nel suo complesso, e quindi, nello stato federale, di tutti i livelli di governo. L'esigenza che l'Unione europea sia dotata della prerogativa della sovranità quindi non significa che essa debba essere un super-stato, come molti insidiosamente sostengono. In realtà la sovranità è compatibile con il più decentrato degli stati federali. E va ricordato che lo stato federale è uno stato di stati, il quale pertanto non elimina gli stati nazionali, ma la loro sovranità esclusiva.

Il problema quindi non è quello di proclamare l'evaporazione della sovranità, bensì di ripristinarla là dove essa è in crisi, trasferendola dagli stati nazionali europei, impotenti e incapaci di agire, ad uno stato federale europeo che abbia la forza necessaria per prendersi cura della sicurezza e del benessere dei suoi cittadini e che, con questo, sappia ridare nobiltà alla politica e vigore alla democrazia.

Ciò premesso, occorre dunque precisare i requisiti irrinunciabili di un autentico stato federale adeguato alle esigenze dell'Europa. Li ricordo qui sinteticamente facendo riferimento all'esigenza di dare all'Unione europea istituzioni più efficienti, democratiche e trasparenti, che emerge costantemente nel dibattito sulla costituzione europea. Da ultimo, questa esigenza è stata indicata dalla Dichiarazione di Laeken del 14 dicembre 2001 – con cui il Consiglio europeo ha convocato la Convenzione sull'avvenire dell'Europa – come il filo conduttore delle riforme istituzionali che quest'ultima è incaricata di proporre.

Se si vuole davvero e non a parole ottenere un livello soddisfacente di efficienza, democrazia e trasparenza, non è difficile individuare le scelte da compiere.

C'è una sola soluzione che può garantire l'efficienza decisionale ed è l'abolizione del diritto di veto nazionale rispetto alle decisioni dell'Unione. Le decisioni unanimi impongono scelte fondate sul minimo comun denominatore e impediscono l'affermarsi dell'interesse generale dei cittadini europei, a vantaggio però non degli interessi nazionali, che hanno tutto da guadagnare da un'unione efficiente, ma di interessi particolaristici e corporativi. Ciò è dimostrato dall'efficacia con cui l'Unione agisce nei settori – la moneta, la politica di concorrenza e quella commerciale – in cui non è bloccata dai veti nazionali. Perciò la regola dell'unanimità deve essere senza eccezioni sostituita da quella del voto maggioritario per tutti i settori di competenza dell'Unione. E va precisato che la maggioranza qualificata dovrebbe essere non la regola, bensì l'eccezione per i casi di decisioni su questioni di natura costituzionale in senso lato.

La realizzazione di un sistema pienamente democratico (e quindi trasparente) a livello dell'Unione comporta l'applicazione del principio della separazione dei poteri. Di conseguenza il potere legislativo deve essere attribuito esclusivamente a un organo parlamentare. Poiché l'Unione deve realizzare l'interesse comune dei cittadini europei, mantenendo allo stesso tempo pienamente vive le identità nazionali, che costituiscono un patrimonio di enorme valore per l'Europa, deve trattarsi di un organo bicamerale che esprima sia l'identità europea che le identità nazionali. In

---

sostanza si deve istituire un sistema di codecisione paritaria fra il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri trasformato in Camera degli stati e votante a maggioranza.

La separazione dei poteri propria di un autentico sistema democratico deve anche tradursi nell'esistenza di un esecutivo europeo fondato sulla volontà dei cittadini europei. Ciò si può realizzare solo attribuendo la pienezza dei poteri esecutivi a una Commissione eletta dal Parlamento europeo e responsabile di fronte ad esso. La garanzia degli interessi e delle identità nazionali sarà affidata, oltre che alla Camera degli stati, con i suoi poteri legislativi e di controllo dell'esecutivo, a un Consiglio europeo trasformato in una autorevole presidenza collegiale dell'Unione con compiti di indirizzo politico generale.

L'efficienza e la trasparenza comportano anche una chiara distribuzione delle competenze fra l'Unione, gli stati, le regioni e gli enti locali fondata sul principio di sussidiarietà: a ogni livello spettano solo le competenze e l'autonomia finanziaria indispensabili per perseguire gli interessi autentici dei cittadini, evitando le degenerazioni centralistiche e burocratiche. Secondo questa logica le uniche competenze esclusive dell'Unione dovrebbero essere, oltre alla politica monetaria, la politica estera e la difesa, perché fino a quando l'Europa non parla con una sola voce sul piano internazionale non può essere un attore efficiente in un mondo globalizzato. Tutte le altre competenze dovrebbero essere congiunte fra tutti i livelli dell'Unione e in molti casi esclusive dei livelli ad essa inferiori, che dovrebbero anche riacquisire alcune competenze trasferite a Bruxelles.

Dare queste risposte all'esigenza di efficienza, democrazia e trasparenza significa precisamente proporre una costituzione federale europea. Non si tratta cioè di creare un superstato centralizzato, bensì uno stato fondato su un patto federale fra stati, regioni, enti locali e cittadini, e che realizzi perciò il massimo decentramento e il massimo di prossimità ai cittadini compatibili con l'unità.



## 2. *L'avanguardia federale e la procedura costituente democratica*

La precisazione dei requisiti irrinunciabili di una costituzione federale europea a ben poco servirà se non si individua la procedura indispensabile per ottenere questo obiettivo. Io ritengo che questa procedura debba combinare due momenti essenziali: – la decisione di cominciare con un nucleo federale di dimensioni più ristrette di quelle dell'Unione attuale e tanto più allargata; – il metodo costituente democratico in alternativa a quello della Conferenza intergovernativa.

Per quanto riguarda il primo punto, è chiaro che alcuni governi dell'Unione (e la grandissima maggioranza di quelli dei paesi candidati all'adesione) sono per ora risolutamente indisponibili a innovazioni istituzionali di carattere sostanziale. Di conseguenza, la trasformazione in senso federale dell'Unione è possibile solo se gli stati disponibili decidono di dare vita a una federazione all'interno dell'Unione aperta alla successiva adesione di tutti gli altri stati, non appena saranno disposti ad accettarne le regole. Occorre, in altre parole, procedere secondo il metodo dell'avanguardia, che è stato determinante per realizzare tutti i progressi decisivi dell'unificazione europea.

Le Comunità europee sono state create da sei stati per poi allargarsi progressivamente; l'elezione diretta del Parlamento europeo è stata ottenuta affermando, al Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975, la volontà di attuarla anche senza la Gran Bretagna e la Danimarca (che alla fine l'hanno accettata); il Sistema monetario europeo è stato avviato senza la partecipazione britannica al meccanismo dei cambi; la Conferenza intergovernativa che ha portato al mercato unico è stata convocata a maggioranza dal Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, contro l'opposizione di Gran Bretagna, Danimarca e Grecia; nello stesso anno l'Accordo di Schengen sulla eliminazione dei controlli personali alle frontiere intracomunitarie è stato sottoscritto solo da una parte degli stati dell'Unione; infine, all'euro si è arrivati lasciandone fuori gli stati non ancora disponibili all'unione monetaria.

Dal momento che si deve compiere un salto particolarmente radicale, quale quello della creazione dello stato federale, sembra

---

evidente che il metodo della avanguardia debba essere radicalizzato. Ciò significa sostanzialmente che un numero significativo di stati (comprendente come minimo i sei fondatori della Comunità) compia una scelta corrispondente a una nuova Dichiarazione Schuman, contenente grosso modo i seguenti elementi: a) poiché siamo di fronte all'alternativa "federarsi o perire", cioè alla concreta possibilità della disgregazione del processo di unificazione europea, intendiamo realizzare lo stato federale con chi ci sta; b) se gli stati per ora non disponibili al salto federale sono disposti comunque a collaborare, si potrà realizzare di comune accordo un sistema a cerchi concentrici; in questo caso il nucleo federale avrà proprie istituzioni che si conetteranno con quelle dell'Unione più larga attraverso delle forme di geometria istituzionale variabile (ad esempio, il Parlamento europeo e il Consiglio avranno composizioni più ampie o più ristrette e procedure e poteri diversi a seconda che agiscano nel quadro dell'Unione o del nucleo federale); c) se non c'è un accordo in questo senso, gli stati favorevoli al nucleo federale realizzeranno un trattato separato (come ha detto il ministro degli esteri Fischer nella sua conferenza alla Humboldt Universität del 12 maggio 2000) e un'organizzazione separata (la quale sarà sempre aperta all'adesione degli altri stati), mentre un'Unione europea molto elastica potrà restare in piedi per conservare e gestire l'*acquis communautaire*.

Va sottolineato che se ci sarà la seria determinazione a creare il nucleo federale, non solo si comincerà davvero a costruire lo stato federale europeo, ma è molto probabile che la partecipazione ad esso sarà fin dall'inizio molto numerosa. In caso contrario il discorso sarà chiuso in partenza.

Veniamo ora al metodo costituente democratico. Esso significa l'attribuzione del compito di redigere il progetto di trattato-costituzione a un organo di tipo parlamentare, a cui partecipino le rappresentanze di tutti gli stati, nell'ipotesi "b", o soltanto degli stati disposti a realizzare il nucleo federale, nell'ipotesi "c". Quest'organo dovrà ovviamente deliberare a maggioranza e in sedute aperte al controllo dell'opinione pubblica. Inoltre dovrà essere accettato il principio (applicato per la ratifica della costituzione federale americana elaborata dalla Convenzione di Filadelfia e

previsto anche dal progetto Spinelli approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984) che la costituzione entri in vigore fra gli stati ratificanti purché una maggioranza qualificata la ratifichi.

Se la decisione a favore del nucleo federale non si accompagnerà a quella a favore di un processo costituente democratico nel senso sopraindicato, prevarrà fatalmente una soluzione intergovernativa. Ciò può essere facilmente dedotto, oltre che da tutta l'esperienza dell'integrazione europea, dalle esplicite affermazioni di molti sostenitori dell'idea del nucleo duro o di avanguardia.

Portare un numero sufficiente di governi ad avviare una procedura che combini i due elementi sopra descritti costituisce dunque l'obiettivo strategico di chi vuole realizzare la costituzione federale europea.

### 3. *La Convenzione sull'avvenire dell'Europa*

Con la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea del 14 dicembre 2001, il Consiglio europeo dei Capi di stato e di governo ha deciso di convocare un organo analogo a quello che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata a Nizza il 7 dicembre 2000.

La Convenzione è formata da 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 30 dei Parlamenti nazionali, 15 dei Capi di stato o di governo degli stati membri, 2 membri della Commissione europea. I paesi candidati all'adesione partecipano alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli stati membri. Saranno inoltre presenti come osservatori i rappresentanti del Comitato economico e sociale, delle parti sociali, e del Comitato delle regioni.

Il Consiglio europeo ha designato come Presidente della Convenzione l'ex-Presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing, e come vicepresidenti gli ex-Capi del governo italiano, Giuliano Amato, e del governo belga, Jean-Luc Dehaene. Assieme ad altri nove membri della Convenzione, essi formeranno un *Presidium* che svolgerà un ruolo propulsore, fornirà una prima base per i lavori della Convenzione e terrà informato regolarmente il Consiglio europeo.

---

Il mandato affidato dal Consiglio europeo alla Convenzione – che si è riunita la prima volta nella sede del Parlamento europeo di Bruxelles il 28 febbraio 2002 e dovrà concludere i suoi lavori entro il primo semestre del 2003 – è di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione europea comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili.

Nella Dichiarazione di Laeken si elencano una cinquantina di questioni relative alle politiche e ai meccanismi istituzionali dell'Unione europea. Si sottolinea che l'Unione si trova a un crocevia, dal momento che deve dare una risposta a sfide di enorme portata, quali la coesione economica e sociale, la necessità di iscrivere la globalizzazione in un contesto di solidarietà e sviluppo sostenibile, l'allargamento all'Europa centro-orientale e sud-orientale, la trasformazione dell'Europa in un fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo multipolare, nel quale il fanatismo religioso, il nazionalismo etnico e il terrorismo guadagnano terreno. Si precisa che la questione cruciale è costruire istituzioni più democratiche, più trasparenti e più efficaci, riesaminando sia la definizione, sia la ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli stati membri, sia i meccanismi decisionali. Si invita infine la Convenzione a rispondere al quesito cruciale se questo riesame non debba portare all'adozione di una costituzione per i cittadini europei.

Quanto al metodo di lavoro della Convenzione, si è stabilito anzitutto che i suoi dibattiti e l'insieme dei documenti ufficiali saranno pubblici. Inoltre, per ottenere un dibattito ampio e che coinvolga l'insieme dei cittadini, verrà aperto un *forum* per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.). Si tratterà di una rete strutturata di organizzazioni che saranno regolarmente informate sui lavori della Convenzione, e i cui contributi saranno inseriti nel dibattito. Dette organizzazioni potranno essere ascoltate o consultate su argomenti specifici, secondo le modalità che dovranno essere definite dal Presidium.

A conclusione dei suoi lavori la Convenzione redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso. Unitamente al risultato dei dibat-

titi nazionali sul futuro dell'Unione il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali.

Veniamo ora di capire perché i governi sono giunti a una simile decisione e quali potenzialità essa contiene rispetto alla realizzazione dell'obiettivo della costituzione federale europea.

Io ritengo che la decisione di convocare una Convenzione preparatoria della prossima Conferenza intergovernativa costituisca un incontro a metà strada fra le rivendicazioni dei movimenti federalisti per l'unità europea a favore dello stato federale europeo, della costituente e dell'avanguardia federale, e la tendenza dei governi a mantenere nelle proprie mani il controllo del processo di integrazione europea.

Di fronte al problema dell'unificazione europea i governi hanno un atteggiamento contraddittorio. Da una parte, devono portare avanti il processo di integrazione europea perché gli stati nazionali, nell'epoca della crescente interdipendenza (gradualmente diventata globale), che impone stati di dimensioni continentali e alla lunga l'unificazione del mondo intero, non sono più in grado di affrontare in modo valido i problemi fondamentali sulla base della sovranità assoluta. Dall'altra parte (per la legge dell'autoconservazione del potere), fanno di tutto per conservare il diritto di veto nazionale e danno perciò vita a istituzioni europee poco efficienti, a causa del principio delle decisioni unanimi sulle questioni fondamentali, e gravemente carenti dal punto di vista democratico e della trasparenza, perché non si è creato un sistema democratico sopranazionale pienamente sviluppato.

Questa situazione è diventata però sempre più insostenibile alla luce delle sfide cruciali che l'Unione deve affrontare e che, come si è detto all'inizio, rischiano di compromettere i vantaggi acquisiti con l'integrazione europea e di condannare l'Europa a un futuro di decadenza. Da qui la spinta nei governi dei paesi europeisticamente più avanzati a recepire almeno in parte le rivendicazioni federaliste; una spinta che si è decisamente rafforzata dopo il fallimento della Conferenza intergovernativa di Nizza.

A Laeken il Consiglio europeo ha compiuto in effetti una scelta fortemente innovativa. Per la prima volta ha parlato di ri-

---

forme istituzionali nella prospettiva di una costituzione per i cittadini europei e ha affidato un compito preparatorio a un organo di carattere prevalentemente parlamentare, riconoscendo quindi i limiti del metodo puramente intergovernativo. I governi sono dunque venuti incontro alle richieste dei movimenti federalisti per l'unità europea, però solo parzialmente, dal momento che hanno voluto riservarsi l'ultima parola in sede di Conferenza intergovernativa. Si tratta certamente di un compromesso, da cui può però oggettivamente scatenarsi una dinamica in direzione di un esito federale. Ciò per tre ragioni fondamentali:

- un organo di carattere prevalentemente parlamentare e che deve programmaticamente consultare la società civile è oggettivamente più sensibile alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, la quale nella sua grande maggioranza vuole un'Europa più unita;
- le sfide esistenziali che l'Unione europea deve affrontare e la situazione di stallo in cui si trova giocano a favore di scelte realmente innovative;
- è oggettivamente difficile per la maggioranza dei governi accettare il mantenimento della situazione esistente dopo aver evocato un'idea di grande valore simbolico come quella della costituzione e aver dato vita a un meccanismo complesso e anch'esso molto impegnativo sul piano simbolico come la Convenzione.

Ciò detto, il passaggio della Convenzione dalla potenzialità all'effettività costituente è legato alla sua capacità di compiere due atti di volontà molto impegnativi.

In primo luogo, la Convenzione deve approvare a maggioranza un progetto completo e coerente di costituzione, non accettando i veti dei rappresentanti degli stati che non sono per ora disponibili a riforme istituzionali sostanziali.

In secondo luogo, la Convenzione deve impegnarsi a realizzare un'alleanza con i governi dei paesi più aperti a una scelta realmente innovativa (i cui rappresentanti sono presenti nella Convenzione), in modo da ottenere che nella Conferenza intergovernativa e nella procedura delle ratifiche nazionali venga superata la regola dell'unanimità e quindi dei veti nazionali. Gli stati non

disponibili non dovranno poter impedire la formazione, nel quadro dell'Unione, di una federazione, che, come l'Unione economica e monetaria, sarà sempre aperta alla loro adesione. Si dovrà anche chiedere che le ratifiche nazionali avvengano tramite referendum simultanei alle elezioni europee del giugno 2004.

È chiaro che le resistenze a questi sviluppi saranno fortissime. Il salto federale sarà possibile solo se i membri della Convenzione di orientamento federalista e i governi che l'hanno voluta potranno contare su un visibile e determinato sostegno dell'opinione pubblica. In questo contesto spetta agli studiosi dell'integrazione europea un compito decisivo di chiarificazione, ma soprattutto essi non possono sottrarsi al dovere di una inequivocabile scelta di campo.

---

