

*I Quaderni di Thesmos*

*I*

THESMOS



# Appunti Europei

*a cura di  
Federico Arcelli*



*Rubbettino*  
2002

*Hanno contribuito a questo volume*

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

*Hanno curato la redazione*

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

## Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Gli autori*

Roma, Siena, Lussemburgo, 12 luglio 2002

## Indice

*Introduzione* 5

### I

#### Una costituzione o un trattato?

*La nuova Europa alla ricerca di un baricentro politico,*  
di Cristiano Zagari p. 11

*I diritti fondamentali, base di una costituzione europea,*  
di Serena Miraldi 21

*Più democrazia nel processo di ratifica dei trattati comunitari: un rischio da correre,* di Giuseppe Busia 27

Nella Costituzione, un varco per recepire le regole comunitarie 30

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, più spazio all'ingresso nel nostro ordinamento delle disposizioni comunitarie 33

Un referendum per recepire i nuovi trattati? 35

Necessaria maggiore democraticità anche per le future modifiche dei trattati 37

Maggiore partecipazione nelle decisioni sull'Unione: un rischio da correre 39

*La Convenzione: un primo bilancio,* di Francesco Tufarelli 43

## II

### Regole o competizione?

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

### III

#### Tra economia e politica

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