ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto Annuale sullo stato dell'Unione Europea

Luglio 2003

Il Rapporto è frutto di un lavoro collettivo di un ampio gruppo di ricercatori dell'ISAE coordinati in tale occasione da Efisio Espa. In particolare, la redazione dei singoli capitoli è stata curata da: Efisio Espa e Luisa Sciandra (capitolo 1); Stefano Costa (capitolo 2); Margherita Cagiano de Azevedo, Clemente De Lucia, Marco Fioramanti e Claudio Vicarelli (capitolo 3); Maria Cristina Mercuri e Emanuela Tassa con la collaborazione di Marco Fioramanti (capitolo 4); Raffaele Malizia e Simona Tenaglia (capitolo 5); Annalisa Cicerchia con la collaborazione di Germana Bottone (capitolo 6).

La cura redazionale è stata assicurata da Beatrice Mariani, la composizione editoriale è stata curata dalla Funzione "Gestione di Servizi Tecnici" dell'Istituto, con il coordinamento di Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 9 luglio 2003.

INDICE

Introduzione v

1 La Convenzione europea: una prima valutazione

1.1 Premessa 1
1.2 "Riconoscibilità" e "visibilità" dell'Unione Europea 3
1.3 Poteri delle istituzioni comunitarie e meccanismi decisionali 6
1.4 Gli strumenti legislativi dell'Unione 13
1.5 La ripartizione delle competenze 15
1.6 Considerazioni conclusive 20

2 L'Unione Europea e le confessioni religiose

2.1 Premessa 23
2.2 La Costituzione europea e il fenomeno religioso: i precedenti e il dibattito attuale 24
2.3 Un "modello europeo" di relazioni Stato-Chiesa? 29
2.4 La religione nelle Costituzioni nazionali 32
2.5 Conclusioni 52

3 L'Europa nella fase di apprezzamento della moneta unica

3.1 Premessa 55
3.2 L'andamento del tasso di cambio dell'euro in una prospettiva storica 58
3.3 Metodi di stima del tasso di cambio d'equilibrio 65
3.4 Effetti macroeconomici delle fluttuazioni del tasso di cambio dell'euro verso il dollaro 70

4 Le regole della politica fiscale nell'Unione Europea: efficacia, aspetti critici e proposte di riforma

4.1 Premessa 77
4.2 Le tre regole: la *ratio* 79
4.3 Le caratteristiche delle tre regole 85
4.4 L'efficacia delle tre regole 88
4.5 Aspetti critici delle tre regole 95
4.6 Le principali proposte di revisione delle tre regole 98

4.7 Considerazioni conclusive 118

5 La qualità delle spese pubbliche nell'Unione Europea

5.1 Premessa: la qualità delle spese pubbliche - complessità e definizioni 121
5.2 L'approccio macroeconomico 123
5.3 Gli altri approcci analitici 128
5.4 I bilanci pubblici nell'UE 136
5.5 Gli investimenti pubblici in capitale fisico 148
5.6 La produzione di conoscenza e l'investimento in capitale umano 156
5.7 Potenzialità e limiti degli indirizzi della politica economica europea: è necessaria più ambizione? 168
5.8 Conclusioni 175

6 L'Unione Europea e le politiche ambientali

6.1 Premessa. Un quadro di insieme 179
6.2 Lo stato dell'ambiente dell'Unione: risultati e obiettivi futuri 182
6.3 Le tappe istituzionali 188
6.4 L'integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche economiche e la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile 196
6.5 *Acquis* ambientale e allargamento dell'UE 200
6.6 Ambiente vs. Economia? Sostenibilità, competitività, eco-efficienza 202
6.7 Conclusioni 206

Riferimenti bibliografici 209

INDICE DEI RIQUADRI

Le "tre regole": definizioni e riferimenti istituzionali 81

Azione europea per la crescita: una prima valutazione dei possibili effetti 105

Experience goods 132

La qualità delle statistiche di fiinanza pubblica 152

Libertà di commercio vs. tutela ambientale 185

Le politiche settoriali 190

Applicazione della normativa 195

Introduzione

Il terzo Rapporto ISAE sullo stato dell'Unione Europea (UE) viene presentato in un momento di particolare attenzione alle questioni dell'integrazione economica e istituzionale europee.

Come sarà diffusamente analizzato più avanti, la Convenzione europea, appena venti giorni fa, ha presentato al Consiglio dei capi di Stato e Governo di Salonicco un "progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". Dal 1 luglio la guida del semestre europeo è assicurata dall'Italia e proprio sotto la presidenza del nostro Paese sarà avviata, presumibilmente a metà ottobre, la Conferenza intergovernativa che dovrà esprimersi in maniera definitiva sulla Costituzione europea. Si può anche aggiungere che è solo di qualche settimana or sono l'accordo tra gli Stati membri sulle linee guida di riforma della Politica agricola comune (PAC) (a lungo giudicata irriformabile) e ugualmente molto ravvicinato è il compromesso raggiunto su una questione trascinatasi per decenni, quella relativa alla tassazione sul risparmio.

Soprattutto, si deve ricordare la decisione epocale di allargare i confini dell'UE, partire dal maggio 2004, a dieci nuovi Stati membri (ai quali, peraltro, altri seguiranno in un futuro non lontano), vincendo timidezze, incertezze e diffusi scetticismi.

Un'Unione, quindi, in movimento, a un passo dall'adozione di una carta comune di valori, di principi, di grandi regole, una istituzione che rimane – forse ancor più – del tutto sui generis, ma ormai capace di garantire ai suoi abitanti (oltre 450 milioni nell'Europa a 25) un vero diritto di cittadinanza europea, un senso preciso di appartenenza al destino dell'Unione, che affianca e non cancella le insostituibili appartenenze nazionali.

Al tempo stesso, forse riproposte alla nostra memoria dalla recrudescenza del conflitto iracheno nelle ultime settimane, è ancora viva l'eco delle lacerazioni, profonde e dolorose, tra Stati membri in occasione dell'intervento armato in Iraq. Mai come nei primi mesi di quest'anno si è avvertita la distanza che – nel campo della collocazione internazionale e di aspetti cruciali delle politica estera e di sicurezza – separa alcuni Stati da altri; forse peggio, soprattutto in prospettiva, alcuni blocchi di Stati europei da altri.

A seguito della conclusione della Conferenza intergovernativa, con la sottoscrizione del Trattato di Nizza, il Consiglio Europeo di Laeken, come si ricorderà, ha convocato la Convenzione incaricata di portare avanti il lavoro di riforma istituzionale in vista dell'allargamento. Una volta portati a compimento i suoi lavori, la Convenzione ha presentato al Consiglio Europeo di Salonicco – che lo ha accolto favorevolmente - un progetto di Costituzione.

In realtà, si tratta ancora di un Trattato fra Stati sovrani che, comunque, prima di entrare in vigore, dovrà passare al vaglio di una Conferenza intergovernativa - che dovrà decidere all'unanimità - per essere poi ratificato da tutti gli Stati membri. Questo Trattato potrà essere successivamente modificato soltanto attraverso una procedura analoga, ossia con l'accordo unanime di tutti i paesi membri. E' quindi assai problematico definire per il momento un tale Trattato una vera e propria Costituzione. Ma, al di là della questione nominalistica, per cercare di dare una valutazione corretta dei risultati della Convenzione è necessario in primo luogo fissare i criteri su cui tale giudizio può essere fondato.

In generale, il progetto di Costituzione è stata salutato da un apprezzamento molto diffuso, mentre un giudizio abbastanza critico è stato espresso da Tommaso Padoa Schioppa con un editoriale sul Corriere della Sera del 19 giugno 2003, accompagnato da un titolo suggestivo ("Il cammello di Giscard") che fa esplicito riferimento al detto che il cammello è un cavallo disegnato da un comitato. La critica principale, rivolta da Padoa Schioppa al progetto di Trattato, riguarda la mancata generalizzazione del voto a maggioranza, che d'altra parte è stata sottolineata negativamente anche dalla Commissione Europea nella sua dichiarazione del 13 giugno 2003. Questo giudizio è in larga misura condivisibile, ma tuttavia deve tuttavia essere ulteriormente modulato al fine di tenere nella dovuta considerazione il fatto che il nuovo Trattato doveva cercare di rispondere a due problemi diversi: da un lato, risolvere i *left-out* di Nizza, ossia elaborare le riforme istituzionali necessarie per un buon funzionamento di un'Unione allargata a 25 paesi a parità di competenze e di responsabilità; dall'altra, creare un'Unione capace di affrontare le sfide con cui l'Europa oggi si deve confrontare, e che riguardano in particolare la *governance* economica a fronte della crisi prolungata dell'economia mondiale e la gestione della politica estera e della sicurezza dopo la crisi irachena.

In termini estremamente sintetici il giudizio sul progetto di Costituzione può essere così formulato: la Convenzione ha affrontato in modo nel complesso positivo i problemi di gestione della Comunità allargata, ma non è stata capace – a causa di posizioni assai differenziate tra gli Stati membri - di approntare le riforme istituzionali necessarie per affrontare con successo le sfide con cui l'Unione deve confrontarsi. Per quanto riguarda il primo punto, nel capitolo del Rapporto dedicato ai lavori della Convenzione, si trova una descrizione dettagliata dei passi in avanti realizzati con il progetto di Trattato costituzionale – e dei problemi che comunque residuano (anche tenendo conto del fatto che ancora non si conoscono le formulazioni definitive della Parte III del progetto). Qui intendiamo invece soffermarci più analiticamente sul secondo aspetto, e il giudizio complessivo può essere ridotto all'affermazione che le innovazioni istituzionali contenute in questo Trattato appaiono sostanzialmente inadeguate per dar vita ad un'Unione capace di gestire autonomamente la politica economica - e in particolare la politica fiscale - e una politica estera e della sicurezza unica, e che quindi non rappresenti soltanto il minimo comune denominatore di 25 politiche estere nazionali.

Per quanto riguarda la gestione della politica economica, nel progetto viene riaffermato il

principio - già contenuto nel Trattato di Maastricht - che "l'Unione adotta misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in particolare adottando indirizzi di massima per dette politiche" (art. I-14). E appare al momento scontato che nella Parte III del Trattato verrà ribadito il principio che le decisioni in campo fiscale debbano essere assunte all'unanimità. Nel campo della politica estera e della sicurezza, si prevede l'istituzione di un Ministro degli Affari Esteri che dovrà gestire la politica comune elaborata dagli Stati membri "mediante la convergenza delle loro azioni": ma non si prevedono meccanismi capaci di garantire una scelta autonoma di politica estera laddove questa convergenza non esista ovvero, come è avvenuto nel caso del conflitto iracheno, vi siano due schieramenti contrapposti. In questo caso, il Ministro degli Affari Esteri dovrà semplicemente prendere atto di queste divergenze e del fatto che l'Unione non dispone di un potere adeguato per avviare autonomamente una propria politica.

Vi è quindi un parallelismo di fondo: in questi due settori decisivi per il futuro dell'Unione prevale ancora la scelta confederale e si prevede quindi unicamente una politica "comune" che viene gestita attraverso il metodo del coordinamento e con decisioni assunte all'unanimità. In sostanza, non si ha ancora una politica europea, ma una sommatoria – coordinata, nell'ipotesi migliore – di politiche nazionali. Nel tempo, è possibile certamente che vi sia un'evoluzione verso una politica estera ed economica veramente europea, ma è certo che, su questo terreno, il risultato della Convenzione assomiglia certamente di più a un cammello piuttosto che a un cavallo. E occorre anche sottolineare che i limiti del Trattato sono in realtà ancora più gravi di quelli indicati da Padoa Schioppa in quanto la generalizzazione del voto a maggioranza rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, per garantire una politica economica e una politica estera unica. In particolare: la gestione della politica economica, della politica estera e della difesa non viene assegnata all'organo sovranazionale – la Commissione, embrione del futuro Governo europeo - ma resta nelle mani del Consiglio; di conseguenza, anche nell'ipotesi del tutto aleatoria che, nella Conferenza intergovernativa, la regola del voto a maggioranza venga estesa anche a questi settori, questa innovazione rappresenterà senza dubbio un passo in avanti di grande rilievo, ma non risulterà decisiva in quanto, finché il potere ultimo di decisione rimarrà nelle mani del Consiglio – e quindi dei governi -, nelle questioni in cui è rilevante l'interesse nazionale si imporrà comunque, di fatto, il diritto di veto.

Il fatto è che il presidente della Commissione (e a maggior ragione il Ministro degli Affari Esteri che ne è uno dei vice Presidenti), anche se eletto a maggioranza qualificata dal Parlamento, continua a essere nominato dai capi di Stato e di Governo e, dato che non rappresenta l'espressione politica diretta del voto - e quindi delle scelte - dei cittadini europei, non è politicamente in grado di disporre né dell'autorità né del potere di governare settori essenziali della vita comune come la politica estera e la politica economica. In conseguenza, appare evidente che, per affrontare in modo efficace le grandi sfide con cui l'Europa oggi è chiamata a confrontarsi – giocare un ruolo nella definizione dei nuovi equilibri a livello mondiale e

gestire l'Unione economica e monetaria in funzione dell'obiettivo non soltanto della stabilità, ma anche di uno sviluppo sostenibile lungo le linee individuate nel Consiglio Europeo di Lisbona – è necessario un salto istituzionale, ossia la creazione di un legame diretto fra la volontà popolare e chi prende le decisioni a livello europeo. In questa prospettiva, la Commissione dovrebbe rappresentare il potere esecutivo e il governo - ossia la Commissione - verrebbe eletto con un meccanismo democratico che tenga conto dei risultati delle elezioni europee, mentre il Consiglio dei Ministri diverrebbe esclusivamente un organo del potere legislativo, ossia una seconda Camera degli Stati, destinato a far valere gli interessi dei diversi paesi membri e a garantire una corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

In realtà, la Convenzione ha rispettato il mandato ricevuto a Laeken, che era sostanzialmente quello di preparare un progetto di Trattato che fosse accettabile per tutti gli Stati membri dell'Unione. Ora, in una Comunità composta da 25 paesi membri, l'unanimità di consensi è raggiungibile, sia pure tra molte difficoltà, riguardo alla gestione dell'*acquis communautaire* in una Comunità allargata; ma è impensabile se l'obiettivo è quello di compiere passi avanti significativi verso la trasformazione dell'Unione in una Federazione con poteri limitati, ma reali, nei settori che debbono essere attribuiti alla competenza europea sulla base del principio di sussidiarietà. Ma c'è di più: in realtà, anche la semplice indicazione di questo obiettivo come esito del processo di unificazione europea appare a molti del tutto irrealistica nella presente congiuntura politica, sulla base del fatto che vi sono paesi che comunque si oppongono a un esito federale del processo di unificazione e che sono in grado di impedire che nella Conferenza intergovernativa venga raggiunta l'unanimità su una soluzione di natura federale, come d'altra parte è già avvenuto in seno alla Convenzione dove è caduto, nel progetto di Costituzione ogni riferimento esplicito al federalismo.

Su questo punto, un significativo contributo in termini analitici può essere apportato da alcune semplici considerazioni in termini di *political economy*. Il problema da affrontare è chiaro: ora che la Convenzione sembra essere riuscita – pur con tutti i dubbi legati all'esito finale della Conferenza intergovernativa e del processo di ratifica – a definire un quadro costituzionale per la gestione dell'*acquis communautaire* in un'Unione a 25, è possibile pensare ad una Europa a cerchi concentrici, con un nucleo federale (costituito da un insieme di paesi disposti ad accettare ulteriori riduzioni di sovranità per poter efficacemente gestire a livello europeo la politica estera e della sicurezza e la politica economica) inserito nel quadro di una confederazione più vasta (a 25, 27, 28 o 30 membri) che dovrà gestire soltanto l'*acquis communautaire*, senza ulteriori cessioni di sovranità da parte degli Stati membri che non facciano parte del nucleo duro? Qualche indicazione utile per rispondere a questa questione sembra potersi rintracciare nella teoria economica del federalismo in quanto la creazione di un'Unione – e i conseguenti trasferimenti di sovranità dagli Stati all'Unione - è giustificata dall'esistenza di rilevanti effetti esterni e di significative economie di scala, mentre l'attribuzione di competenze specifiche all'Unione risulta più difficile in presenza di una notevole eterogeneità delle preferenze. Su

questa base, si osserva ad esempio, da parte di von Hagen e Pisani-Ferry (2003), che la gestione della politica estera e della sicurezza dovrebbe essere trasferita al livello europeo per garantire l'internalizzazione degli *spillover* e un completo sfruttamento delle economie di scala; ma si rileva altresì che questo trasferimento di competenze è reso particolarmente difficile, nelle condizioni reali dell'Europa, dalla notevole eterogeneità delle preferenze che si rileva fra gli Stati membri per quanto riguarda la gestione di queste politiche.

Da un punto di vista teorico si può trovare una via d'uscita da questo dilemma se le preferenze non vengono considerate come date esogenamente, ma vengono endogenizzate – lungo le linee già indicate da Alesina e Grilli (1993) - ipotizzando come variabili le dimensioni dell'Unione. Il tema è stato affrontato teoricamente da Bordignon e Brusco (2003), che valutano la possibilità di utilizzare lo strumento delle cooperazioni rafforzate, mentre Alesina, Angeloni e Etro [2003] elaborano un modello di un'Unione in cui il *trade-off* fra i benefici dell'internalizzazione degli *spillover* e i sacrifici legati alla perdita di autonomia nella gestione delle politiche determinano endogenamente "*size, composition and scope of the Union*". Lungo questa strada, si può arrivare a giustificare in termini di efficienza la scelta di un'Europa a cerchi concentrici, con un primo gruppo di paesi – il nucleo duro – che può godere non soltanto dei benefici legati all'internalizzazione degli effetti esterni e alle economie di scala, ma anche di una relativa uniformità delle preferenze, che possono portare insieme all'accettazione di una soluzione federale *welfare enhancing*, mentre un secondo gruppo di paesi, in cui le preferenze risultano più eterogenee rispetto al nucleo duro, può garantirsi al contempo i vantaggi legati allo sfruttamento dell'*acquis communautaire* e alla conservazione di un margine elevato di autonomia nella gestione delle altre politiche. In termini politici, questa soluzione fu già prefigurata dal Presidente Mitterrand, ripresa nel progetto Schaüble-Lamers e sviluppata con grande chiarezza dal Ministro degli Esteri tedesco Fischer nel suo intervento alla Humboldt Universiteit di Berlino. Ma nei lavori della Convenzione questa ipotesi non è mai stata seriamente presa in considerazione; resta quindi da vedere se da parte di alcuni paesi essa non possa essere riproposta nel corso della Conferenza intergovernativa per uscire dall'impasse che si manifesterà fra quanti, da un lato, vogliono avanzare verso la generalizzazione del voto a maggioranza e la costruzione progressiva di una politica economica e di una politica estera unica e, d'altro lato, quanti si oppongono a una soluzione federale e non sono disposti a consentire ulteriori cessioni di sovranità.

Per quanto riguarda la gestione della politica economica, il problema che è emerso con forza nell'ultimo anno è legato al rallentamento che ha caratterizzato in generale l'economia europea. Si è quindi avviata in molti paesi un'ampia discussione intorno a una possibile revisione del Patto di stabilità dato che, da un lato, gli effetti di flessibilità automatica del bilancio hanno messo in crisi l'equilibrio della finanza pubblica - soprattutto nei paesi di grandi dimensioni -, mentre, d'altro lato, è risultato sempre più difficile, anche in termini politici di conservazione del consenso, rispettare i vincoli del PSC.

In effetti, il Trattato di Maastricht ha fissato un tetto al disavanzo delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri - pari al 3% del PIL - per evitare che si manifestino effetti esterni negativi sugli altri paesi membri dell'Unione Monetaria. D'altra parte, nell'Unione Monetaria Europea, a fronte di *shock* asimmetrici che colpiscono un singolo paese, non operano adeguatamente a fini di stabilizzazione i meccanismi automatici di aggiustamento previsti dalla teoria delle aree monetarie ottime: flessibilità dei salari, mobilità del lavoro, esistenza di un bilancio federale di dimensioni consistenti. In conseguenza, in presenza di uno *shock* asimmetrico, l'unico meccanismo di aggiustamento possibile è rappresentato dalla flessibilità automatica del bilancio del paese colpito dallo *shock*: le entrate si riducono in presenza di una flessione del PIL, mentre le spese aumentano a fronte di un deterioramento della situazione economica. Il PSC ha quindi sancito – correttamente, da questo punto di vista - che, se si vogliono far funzionare i meccanismi di stabilizzazione automatica e al contempo evitare che il disavanzo ecceda il tetto del 3%, il saldo di bilancio debba necessariamente trovarsi in pareggio, o addirittura in *surplus*. In questo modo, un'espansione del disavanzo entro i limiti del 3% consente al contempo di far fronte alla recessione e di rispettare il vincolo di Maastricht.

Ma vi sono anche notevoli limiti del Patto di stabilità in quanto esso prevede che soltanto in circostanze eccezionali (recessione particolarmente grave, ossia caratterizzata da una caduta del PIL in termini reali pari almeno al 2%) sia possibile superare il tetto del 3%; anche in questo caso, tuttavia, il superamento deve essere temporaneo, dato che il disavanzo deve rientrare al di sotto del tetto non appena superato il periodo di grave recessione. Se il superamento del tetto non è giustificato da una situazione di grave recessione, il Consiglio, una volta riconosciuta l'esistenza di un disavanzo eccessivo, formula una raccomandazione per la sua correzione, che deve essere completata entro un anno (salvo sussistano circostanze particolari). In conseguenza, dati questi vincoli imposti dal Patto, se un paese parte da una situazione caratterizzata da un bilancio in pareggio o addirittura in avanzo, lo spazio di flessibilità automatica può essere utilizzato per garantire un'adeguata politica anti-ciclica; ma se si parte da una situazione in cui il pareggio di bilancio è ancora un obiettivo lontano da raggiungere nel tempo, gli effetti di stabilizzazione automatica spingono immediatamente al di sopra del tetto del 3%, soprattutto se si tratta di una recessione non grave (e quindi che non presenta caratteri di eccezionalità), ma prolungata. In questo caso il Consiglio deve formulare una raccomandazione che indica le misure da adottare per rientrare al di sotto del tetto, promuovendo così di fatto una politica pro-ciclica.

Gli effetti negativi legati all'applicazione del Patto sono quindi di due tipi:

-a) dato che anche per i governi vale il principio *primum vivere, deinde philosophari*, le misure di rientro – in sostanza, riduzione della spesa e aumento del prelievo – in una situazione già caratterizzata da fattori recessivi, o non vengono applicate oppure, se vengono applicate, provocano, oltre ad effetti economici negativi (pro-ciclici), una caduta del consenso che tende a ripercuotersi sulla classe politica al potere, ma anche sul processo di integrazione europea;

-b) per evitare che si manifestino questi effetti le raccomandazioni relative al sentiero di rientro tendono a venire disattese, gettando discredito sul Patto, la cui reputazione va invece preservata in quanto ha avuto il merito di consolidare la cultura della stabilità introdotta dal Trattato di Maastricht.

Di fronte a questi limiti del Patto di stabilità, sono state avanzate numerose proposte di riforma. In primo luogo, già le recenti decisioni di ECOFIN hanno allentato i vincoli del Patto stabilendo che per definire il rispetto del tetto occorra fare riferimento al saldo di bilancio strutturale, cioè al saldo al netto degli effetti congiunturali. Ma la proposta di riforma più diffusa riguarda l'applicazione della *golden rule*, ossia l'esclusione degli investimenti pubblici dalla definizione del saldo. Questa proposta ha naturalmente il vantaggio di consentire agli Stati membri la possibilità di adottare misure espansive e, in particolare, di poter finanziare in disavanzo gli investimenti destinati alla creazione di infrastrutture. Essa tuttavia appare soggetta a numerosi limiti, in quanto:

-a) la definizione degli investimenti pubblici si presta a numerose ambiguità e può quindi consentire che le prescrizioni del Patto vengano eluse facendo rientrare spese correnti nella categoria degli investimenti;

-b) in ogni caso, attraverso una norma di questo tipo si introduce un pregiudizio favorevole agli investimenti – che possono essere finanziati in disavanzo – rispetto alle spese correnti che possono, in taluni casi, essere più produttive (ad esempio, nel settore dell'istruzione si costruiscono nuovi edifici scolastici invece di assumere nuovi insegnanti);

-c) ma il limite più rilevante è legato al fatto che all'interno del mercato unico gli effetti espansivi della spesa a livello nazionale tendono a essere ridotti in quanto sono elevate le fughe (*leakages*) dal circuito del reddito attraverso le importazioni e in conseguenza sono più limitati gli effetti moltiplicativi sul reddito attraverso le variazioni indotte sull'acquisto di beni domestici. In presenza di esternalità positive a vantaggio degli altri paesi che fanno parte dell'Unione Europea, ma che non portano avanti politiche espansive, la produzione del bene pubblico "stabilizzazione" al livello di ciascun paese tende quindi ad essere inferiore rispetto al livello ottimale.

Per superare questi limiti e garantire al contempo sia il rilancio dell'economia europea, sia il rispetto del Patto di stabilità, la gestione di un programma consistente di investimenti pubblici adeguato a rafforzare la struttura del mercato unico e a sostenere la domanda in questa fase di stagnazione dell'economia dovrebbe essere affidata al livello europeo. Non si tratta di inventare nulla di nuovo in quanto un progetto di questo tipo è già stato elaborato dalla Commissione Europea [1993] ed è generalmente conosciuto con il nome di "Piano Delors". Questo piano prevedeva in primo luogo un ampio programma di investimenti pubblici concepiti non soltanto come sostegno della domanda in una fase di rallentamento congiunturale, ma anche come strumento per rafforzare la struttura dell'economia europea. Inoltre, il Piano Delors suggeriva uno spostamento dell'asse dell'imposizione dalle forme di prelievo che gravano sul lavoro – e in

particolare sul lavoro non qualificato – alla tassazione dell'energia per favorire la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile non soltanto sul piano sociale, ma anche dal punto di vista ambientale.

Un rilancio del Piano Delors appare oggi all'ordine del giorno, in una versione aggiornata che si proponga non soltanto di stabilizzare l'economia europea, ma soprattutto di avviare la realizzazione della strategia di Lisbona. Si tratta in sostanza di promuovere a livello europeo un piano coordinato di investimenti infrastrutturali – materiali e immateriali - capaci di colmare il gap di infrastrutture che in molti paesi dell'Unione è stato indotto dalle politiche restrittive necessarie per adeguarsi prima ai parametri di Maastricht e poi ai vincoli del Patto di stabilità, e al contempo adeguati per rafforzare la competitività e per favorire l'avvio di un modello di sviluppo sostenibile. In prima approssimazione, questo piano potrebbe prevedere:

-a) investimenti per il completamento delle reti europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni;

-b) un piano di spese di ricerca e sviluppo, per rafforzare la competitività della produzione europea;

-c) il finanziamento di una serie di progetti per migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, energie rinnovabili, nuove fonti di energia pulita etc.);

-d) investimenti per garantire la conservazione e promuovere l'utilizzo dei beni culturali.

Un'iniziativa lungo queste linee è stata recentemente assunta dal Governo italiano che ha posto al primo punto del programma per il semestre italiano di Presidenza di ECOFIN il Piano di una *European Action for Growth*. Il successo di questo Piano presuppone tre condizioni:

-a) che il Piano si configuri come un vero e proprio Piano europeo, ossia come il primo strumento di una politica economica europea destinata a promuovere la crescita;

-b) che sia di dimensioni significative, con un ammontare di investimenti pubblici in infrastrutture, materiali o immateriali, pari a circa lo 0.5-1% del PIL europeo;

-c) che sia in grado di trasmettere un forte segnale positivo in grado di modificare il clima di fiducia delle famiglie e delle imprese

E' difficile dire al momento quali siano le prospettive di questo Piano, anche se le prime reazioni sono state positive e le idee del Piano coincidano largamente con quanto si sta elaborando all'interno della Commissione. E' chiaro comunque che la decisione finale spetta ad ECOFIN, dove in materia fiscale vale ancora il principio dell'unanimità. La timidezza della Convenzione nel generalizzare il principio del voto a maggioranza si riflette quindi anche in un'incertezza che grava sul futuro del Piano italiano per la crescita, che segna comunque un punto di svolta importante in quanto, dopo un decennio in cui l'accento è stato posto ossessivamente sull'idea che non ci può essere crescita senza stabilità, si riconosce finalmente che non ci può essere stabilità senza crescita.

L'ultima osservazione che si può avanzare rispetto ai risultati della Convenzione riguarda gli

ulteriori sviluppi del processo, e in particolare le prospettive che si aprono dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa. In effetti, si apre qui un'altra fase importante in quanto la nuova Costituzione potrà entrare in vigore soltanto una volta completate le ratifiche da parte di tutti gli Stati membri, secondo le rispettive procedure nazionali di ratifica dei Trattati internazionali. La possibilità che la Costituzione non venga ratificata risulta evidentemente accresciuta in funzione del numero più ampio di paesi che devono procedere a questo atto formale. Su questo punto, molto delicato, il progetto di Costituzione discusso in seno alla Convenzione, ma di cui non si conosce ancora la formulazione definitiva, è ancora abbastanza ambiguo in quanto nella sua formulazione provvisoria si prevede soltanto che, se al termine di un periodo di due anni dalla firma del Trattato che istituisce la Costituzione, i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato il Trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà a procedere alla ratifica, il Consiglio Europeo venga investito della questione.

Di fatto, questa previsione normativa implica che la scelta finale è di natura politica. Qui si apre uno spiraglio affinché gli Stati membri più consapevoli della necessità di ulteriore rafforzamento istituzionale dell'Unione, si battano in seno alla Conferenza intergovernativa per ottenere la generalizzazione del voto a maggioranza almeno per quanto riguarda la creazione di nuove risorse destinate a finanziare una politica europea per lo sviluppo, in vista della creazione di un "nucleo duro" destinato a promuovere la fondazione di un Governo europeo responsabile della politica economica e, in prospettiva, di una politica estera e di sicurezza, con le conseguenze inevitabili nel settore della difesa. Questo nucleo duro potrebbe quindi approvare il Trattato, ben sapendo che una parte di Stati membri - che resteranno evidentemente nell'Unione con tutti i loro diritti e doveri - non sarà comunque disponibile inizialmente a confluire nel nucleo duro, ma non potrà impedirne la formazione se in seno al Consiglio prevarrà la tesi che si possa decidere sull'entrata in vigore della Costituzione non all'unanimità, e quindi con l'assenso soltanto dei paesi che vorranno farne parte.

La partita quindi non è ancora chiusa e le scelte che si dovranno fare in seno alla Conferenza intergovernativa sulla procedura per la ratifica diventano importanti, qualora vi sia effettivamente la volontà da parte di un gruppo di Stati membri – e in particolare dei sei paesi fondatori – di avanzare verso la creazione di un'Unione più forte e quindi capace di promuovere lo sviluppo dell'economia europea e di far sentire il peso dell'Europa nella creazione di un nuovo ordine internazionale di natura multipolare, premessa indispensabile per garantire la pace e uno sviluppo equilibrato dell'economia mondiale.

Nel contesto delle criticità appena esaminate, questo Rapporto ISAE mira, nel suo insieme, a offrire elementi di analisi che possano aiutare a comprendere direzione e intensità del processo di integrazione economica e di quell'opera di *institution building* sempre più importante alla luce delle accresciute responsabilità politiche e legislative dell'Unione. Vengono così approfonditi aspetti di particolare rilevanza in questo momento (appunto, la Convenzione, la discussione sulle fondamenta religiose dell'Unione, l'andamento della moneta unica nel corso

dell'ultimo anno, il dibattito sul Patto di stabilità e crescita, PSC) e altri ambiti che appaiono capaci di illustrare in modo significativo l'intensità dei processi di sovranazionalizzazione in atto (le politiche ambientali) o di mostrare, in un'area delicata come quella delle politiche della spesa pubblica, la distanza che separa i differenti modelli nazionali di intervento statale (e quindi le evidenti difficoltà per l'Unione a costruire in tali settori una efficace politica comune).

Uno dei "nodi" attorno al quale è costruito il rapporto riguarda l'assetto istituzionale della politica economica così come organizzata a livello comunitario. Se, infatti, con specifico riferimento a Eurolandia, la politica monetaria ha ormai completato il passaggio ad una gestione centralizzata[1], lo stesso non può neanche lontanamente essere sostenuto per le politiche di gestione del bilancio pubblico. I problemi, da questo punto di vista, sono molteplici e vengono approfonditi nel capitolo 4 dedicato al Patto di stabilità e crescita.

Innanzitutto, gli Stati membri – nessuno escluso – continuano a essere contrari a ulteriori, significative cessioni di poteri in campo tributario e fiscale. L'impressione che si ha (quanto meno per 12 paesi su 15) è che dopo l'abbandono della sovranità monetaria nazionale, "diluita" nella politica monetaria comune gestita autonomamente da un'istituzione sovranazionale (un'istituzione "dell'Unione", secondo l'art. I-29 del progetto di Trattato), ogni ulteriore perdita di poteri in ambiti particolarmente sensibili – la politica estera è ugualmente coinvolta in questo ragionamento - venga interpretata come l'abbattimento dell'ultima barriera che separa l'Unione dal raggiungimento di una completa fisionomia statale. E, quindi, dal definitivo ridimensionamento delle prerogative degli Stati nazionali.

In secondo luogo, come ampiamente analizzato nel capitolo 5 incentrato sulla "qualità" delle spese pubbliche degli Stati membri, i modelli di intervento statale, così come filtrati dalla contabilità dei bilanci pubblici, mostrano un elevato grado di disomogeneità. Qualcosa che, peraltro, non dovrebbe sorprendere. Nella presentazione sintetica dei bilanci pubblici europei, infatti, si "condensano", in misura assai differenziata tra loro, valori, sensibilità, tradizioni, concezioni diverse del ruolo dello Stato nelle politiche di redistribuzione o di sostegno alle imprese e allo sviluppo o di soccorso alle situazioni di disagio. Gli estremi dell'Irlanda (che destina circa il 30% del PIL alle spese pubbliche) e della Svezia (oltre il 52%), tra i quali è riscontrabile comunque un'ampia dispersione di esperienze nazionali, sono utili per comprendere l'intensità della diversità dei modelli di spesa.

Se ne deduce che nei paesi membri la politica fiscale risponde a esigenze molto particolari, disciplinabili (opportunamente disciplinabili) sul piano del controllo quantitativo dei saldi di bilancio, ma di difficile governo unitario per ciò che concerne il peso delle singole voci di uscita e le scelte qualitative di spesa. In sintesi, l'analisi del bilancio – anche a un livello fortemente aggregato – è capace di offrire una misura della eterogeneità delle preferenze tutt'ora presente

[1] E non a caso, il progetto di Trattato che istituisce la Costituzione europea inserisce la "politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro" tra le competenze esclusive dell'Unione (art. I-12).

tra gli Stati dell'Unione. Un'attenta consapevolezza delle grandezze più rilevanti disaggregate per paese aiuta, pertanto, a comprendere le resistenze e le difficoltà a un coordinamento più efficace delle scelte fiscali.

In terzo luogo, oramai da oltre un anno a questa parte, e come analizzato poc'anzi, le più rilevanti regole condivise di controllo quantitativo dei bilanci pubblici – quelle dettate dal PSC – sono entrate sotto tensione in virtù del prolungarsi di una fase di sostanziale ristagno delle economie europee. La maggiore preoccupazione in riferimento al funzionamento del PSC è il suo ruolo pro-ciclico o, se si vuole, del rafforzamento del circolo vizioso minore crescita-minori entrate tributarie-riduzione delle spese pubbliche (o inasprimento delle regole di tassazione)-crescita che si indebolisce ulteriormente (o, comunque, ristagno). Il tutto in un quadro in cui i vantaggi tipicamente ottenibili dal rigore nella gestione del bilancio – un livello molto contenuto dei tassi d'interesse – sono già stati in buona parte incamerati e consolidati.

Stretta tra la necessità di evitare che le politiche fiscali degli Stati membri – quantomeno quelli appartenenti a Eurolandia - esercitino una pericolosa funzione pro-ciclica (tra l'altro – dato il grado d'integrazione commerciale intra-comunitario - rafforzandosi a vicenda: un vero e proprio coordinamento involontario) e l'altra necessità di evitare che il patrimonio di rigore finanziario venga compromesso, un eventuale intervento sulle regole del PSC appare molto delicato.

L'insoddisfacente andamento congiunturale dell'economia europea è stato rafforzato, negli ultimi mesi, dalle conseguenze del repentino apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, una rivalutazione superiore al 30% nel confronto marzo 2002-maggio 2003. Il capitolo 3 del Rapporto è proprio dedicato alla fresca esperienza, tutt'ora in corso, dell'Euro "forte". Tale forza, peraltro, come dimostrato in dettaglio nel capitolo, appare meno intensa - un apprezzamento della moneta unica intorno al 20% - se misurata sulla base del tasso di cambio effettivo che tiene conto dell'intera articolazione del commercio europeo verso l'esterno. Di conseguenza, anche la inevitabile portata negativa degli effetti della minore competitività del commercio europeo, in qualche misura, viene a stemperarsi.

Oltretutto, la quotazione raggiunta dall'Euro – ancorché materializzatasi con molta rapidità dopo un lungo periodo di pronunciato deprezzamento – non sembra essere particolarmente discosta dai valori di lungo periodo del tasso di cambio dell'ecu/euro sia *vis-à-vis* il dollaro sia in termini effettivi. La moneta europea non sembra quindi lontana da un valore di equilibrio di lungo periodo. Se ciò ha un fondamento, le attese di un recupero congiunturale europeo legato a una sensibile discesa del cambio nei confronti del dollaro sembrerebbero mal poste.

Tali considerazioni, peraltro, che fanno toccare da vicino cosa possa significare – nel bene e nel male - la scomparsa delle politiche valutarie nazionali, sollecitano con maggiore urgenza a considerare quali strumenti di coordinamento e di cooperazione a livello europeo possano essere posti in essere ai fini di un sostegno efficace all'attività economica.

In questo contesto, le analisi presentate nel capitolo 5 dedicato alla "qualità" delle spese pubbliche, sottolineano – con poche eccezioni – la generale inadeguatezza dell'intervento

pubblico degli Stati europei (visto, in questo caso, essenzialmente dal punto di vista delle risorse destinate a specifiche funzioni pubbliche) ai fini di una crescita più intensa. La combinazione di spese pubbliche presente nei bilanci europei sembra privilegiare in modo eccessivo – oltretutto con un peso crescente negli anni – le spese meno produttive. Una diversa accentuazione verso i finanziamenti per infrastrutture, il miglioramento della qualità del capitale umano, la ricerca scientifica e tecnologica sembra essere in grado di garantire uno sviluppo più dinamico nel medio-lungo periodo e consentirebbe, tra l'altro, di porre su basi più concrete e verificabili le ambiziose indicazioni del vertice di Lisbona della primavera del 2000.

Non vi è dubbio, comunque, che la politica fiscale a livello europeo sia in questo momento incapace di produrre una risposta univoca e concertata di fronte alla pesantezza dell'attuale fase ciclica. Manca quella "agilità", quella rapidità di esecuzione, riscontrabile ovviamente anche di recente negli Stati Uniti, capace di evitare che le scelte fiscali vengano "dominate" dal ciclo, incapaci di fornire un qualsiasi stimolo concertato alla crescita. *Mutatis multa mutandis*, il nocciolo di queste osservazioni si applica anche alla politica estera e della sicurezza comune.

La Convenzione – esaminata in dettaglio nel capitolo 1 – non affronta a pieno, lo si è accennato, il problema della *governance* economica dell'Unione. Vengono sostanzialmente riproposte – certo, rafforzandole con l'autorevolezza di una sanzione costituzionale – le modalità di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione. Ma non sembra esservi qualcosa che accentui la pregnanza di tale processo, in un contesto in cui si conserva il voto all'unanimità nelle materie di carattere fiscale. Oltretutto, se la politica estera viene dotata di un "ministro" (l'unico nell'organigramma UE a possedere un tale titolo) pur in un quadro di forti divisioni tra paesi membri, nulla di tutto ciò accade per la politica fiscale, nonostante da tempo si fosse suggerita l'utilità di una tale figura istituzionale, anche al fine di costituire un autorevole e politicamente legittimato contr'altare al presidente della Banca Centrale Europea.

Come accennato poc'anzi, beninteso, la Convenzione compie passi in avanti non secondari sul piano della maggiore legittimità democratica, della semplificazione degli strumenti legislativi, di un quadro di competenze più saldamente sotto il controllo della UE.

Con riferimento a quest'ultima questione, la Convenzione pone in atto una divisione più chiara tra competenze introducendo, nelle grandi regole comunitarie, la distinzione tra competenze esclusive e concorrenti. In realtà, il catalogo delle distinzioni tra competenze diverse appare molto ampio e l'impressione complessiva che si ricava è quella di una ancora troppo frammentata classificazione delle materie. Nondimeno, come si accennava poc'anzi, la normativa di fonte comunitaria sembrerebbe comunque prevalere nelle specificazione di un ampio numero di materie concorrenti. A fugare i dubbi sulla gerarchia delle fonti normative interviene l'esempio delle "politiche ambientali" dell'Unione ampiamente discusse nel capitolo 6.

L'ambito "ambiente" è classificato tra le materie concorrenti, ma da tempo esso costituisce uno dei terreni preferiti – e senz'altro giustificati, in ragione degli evidenti *spillover* che lo caratterizzano - di intervento dell'Unione, secondo solo in termini di produzione legislativa alla

competenza "mercato interno". Il processo di sovranazionalizzazione molto forte che ha contrassegnato le politiche ambientali aderisce pienamente a quell'interpretazione che vede i poteri dell'Unione crescere in virtù, in primo luogo, del pieno consenso degli Stati membri, capaci di percepire fino in fondo i vantaggi (se non le necessità) della "messa in comune" delle *policies*. In questo quadro, soprattutto in una competenza così ampia e trasversale come quella dell'ambiente, l'Unione sembra aver giocato anche il ruolo di "garante" nei confronti dei propri membri, vincolando tutti i suoi membri a norme precise, ed evitando quindi, almeno in linea di principio, che venissero alterate le posizioni competitive dei paesi a causa di comportamenti opportunistici di taluni di essi. Al tempo stesso, all'interno di tematiche spesso erroneamente percepite come parti dei "lacci e lacciuoli" che frenano la dinamica delle imprese, l'Unione ha anche assunto le vesti di "battistrada", spingendo i propri Stati membri sulla strada di una maggiore attenzione alla regolamentazione ambientale.

Tali poteri propulsivi dell'Unione si sono ulteriormente accentuati con l'avvio della strategia dello "sviluppo sostenibile", scelta piena quanto nessuna di forti implicazioni trasversali e sulla quale sarà ancor più concentrato il lavoro dell'Unione nei prossimi anni.

L'esperienza del settore ambientale contrasta, peraltro, con quelle politiche – ampiamente analizzate in questa Introduzione – nelle quali il livello sovranazionale di governo stenta ad acquisire la necessaria robustezza e credibilità. In tali settori fondamentali – politica economica e affari esteri e della sicurezza – è ormai presente una situazione intermedia, un limbo dove le singole politiche nazionali manifestano la loro insufficiente efficacia, ma nel quale, al tempo stesso, le scelte dell'Unione sono ancora fortemente imbrigliate da meccanismi decisionali che le rendono, quasi per definizione, lente e statiche.

Naturalmente, come argomentato, in un'Europa che si avvia a includere una trentina di Stati sovrani, è del tutto normale che la diversità delle preferenze nazionali condizioni pesantemente i settori più delicati dell'intervento pubblico. E' quella diversità di preferenze – e quindi di tradizioni, di cultura, di "lunga storia" – che caratterizza anche una materia così complessa e diversa da quelle finora accennate come quella della religione nell'ambito dell'Unione. Una materia, se vista nell'ottica dei complessi rapporti stato-confessioni religiose nella quale le specificità nazionali – analizzate dal capitolo 2 sulla base delle singole Costituzioni – sembrano aver reso difficile un compromesso che nel preambolo del progetto di Trattato potesse legare il futuro dell'Europa alle sue fondamenta cristiane.

1 La Convenzione europea: una prima valutazione

1.1 *PREMESSA*

Il 20 giugno scorso, dopo circa 16 mesi di lavoro, Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione europea, ha presentato al Consiglio dei capi di Stato e di Governo convocato a Salonicco un "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" (PTC)[1]. Una volta tanto, il tono solenne con cui l'ex Presidente francese ha consegnato nella mani dei vertici degli Stati europei il progetto di costituzione sembra giustificato.

L'Europa è quindi vicina all'adozione di una carta costituzionale, ferme restando le complesse procedure di definitiva ratifica del testo predisposto dalla Convenzione. Il significato simbolico di un tale atto - se solo si ricordano modi e circostanze nelle quali molte delle costituzioni nazionali europee hanno visto la luce - ben si unisce alla profondità raggiunta da un processo di integrazione e di cooperazione tra Stati europei che per intensità e diffusione territoriale solo una quindicina di anni or sono sarebbe stato giudicato completamente fuori da ogni realtà.

L'Europa che si avvicina a una Costituzione condivisa è oramai composta da venticinque partner (destinati ad aumentare ulteriormente in tempi da considerare ravvicinati), è un'entità che ha saputo ricucire definitivamente le dolorose divisioni del secondo dopoguerra, è un'area nella quale - in gran parte dei suoi Stati membri - circola una moneta unica e in cui politiche di rilevanza primaria (da quella commerciale a quella monetaria, dall'agricoltura all'ambiente) trovano nel livello sovranazionale di governo il piano privilegiato di definizione di regole comuni a tutti gli Stati membri.

Il *summit* di Salonicco ha approvato il progetto presentato dalla Convenzione. Tale progetto di trattato sarà discusso da una apposita Conferenza intergovernativa il cui avvio è previsto a Roma - sotto la presidenza italiana del semestre europeo - il prossimo 15 ottobre. La speranza è che il testo approvato "con ampio consenso" dai membri della Convenzione lo scorso 13 giugno - integrato dalle parti finora non presentate in sede di Consiglio (la Parte III dedicata alle

[1] Convenzione europea (2003). Il testo qui esaminato è proprio la versione datata 20 giugno 2003 (CONV 820/03); successivamente, il Segretariato della Convenzione ha reso note due versioni "rettificate".

politiche) - possa costituire, senza particolari stravolgimenti, la versione definitiva della Costituzione europea.

Come si ricorderà, era stato il Consiglio Europeo riunito a Laeken, in Belgio, a metà dicembre 2001, a convocare la Convenzione. Il mandato da parte del Consiglio nei confronti della Convenzione era stato precisato con riferimento alla necessità - ricorda oggi la prefazione al PTC - di "avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee, strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione Europea (UE) allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale". Rispetto a quanto indicato poco più di 18 mesi or sono, da questo punto di vista, la Convenzione sembra essere riuscita nell'insieme a rispondere al mandato affidatole.[2]

Anche una valutazione di massima - e, si ripete, in attesa del completamento del testo del progetto con la Parte III dedicata alle politiche e a maggiori dettagli sul voto a maggioranza qualificata - dell'intero lavoro svolto dalla Convenzione[3] sembra nel complesso positiva.

Nel testo approvato a Salonicco, che viene di seguito esaminato, è infatti presente un disegno di "riconoscibilità" e "visibilità" verso l'esterno dell'Unione Europea (par. 1.2), una definizione più efficiente dei percorsi decisionali, con un ampliamento dei poteri del Parlamento Europeo (PE) (qualcosa che va a migliorare la legittimità democratica delle istituzioni comunitarie) (par. 1.3), una razionalizzazione degli strumenti legislativi dell'Unione (par. 1.4), una ripartizione di competenze che, seppure in modo ancora non del tutto chiaro, sposta certamente il movimento del pendolo dei poteri verso il livello sovranazionale di governo (par. 1.5).

Nondimeno, come già accennato nell'Introduzione, il testo del PTC - per motivi sicuramente

---

[2] Naturalmente, il testo presentato a Salonicco ha ricevuto valutazioni molto diverse. Toni ancora critici sono stati assunti dalla Commissione Europea, la cui posizione, espressa in modo semi-ufficiale, è definita in dettaglio nel lungo documento, cosiddetto "Penelope".

[3] L'organizzazione della Convenzione, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, con Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene in qualità di vice Presidenti, ha previsto un'ampia composizione. In particolare, sono membri della Convenzione:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di Governo degli Stati membri, quindi 1 rappresentante per ciascuno Stato;
- 30 rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri, 2 per ciascuno Stato;
- 16 rappresentanti del Parlamento Europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione Europea;
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di Governo dei paesi candidati all'adesione, quindi1 per ciascun paese;
- 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione, 2 per ciascun paese.

Per quanto concerne i rappresentanti dei paesi candidati, pur potendo partecipare a pieno titolo alle deliberazioni della Convenzione, essi, tuttavia, non possono ostacolare le ipotesi di consenso raggiunte dai 15 Stati membri.

Sono membri della Convenzione, ma in semplice qualità di "osservatori":

- 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale;
- 6 rappresentanti del Comitato delle Regioni;
- 3 rappresentanti delle parti sociali;
- il mediatore europeo.

La Convenzione, assistita da un Segretariato, si riunisce a Bruxelles ogni mese in sessione plenaria. E' previsto che tali sessioni siano aperte al pubblico e che si tengano in due mezze giornate. Sono previsti specifici gruppi di lavoro "al fine di approfondire temi particolari". E' altresì previsto un *Praesidium* - al quale sono attribuiti compiti di impulso ai lavori della Convenzione - composto dal Presidente, dai due vice Presidenti, da due rappresentanti del Parlamento Europeo, da due rappresentanti della Commissione Europea, da due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, da un rappresentante dei paesi candidati e dai rappresentanti dei governi spagnolo, danese e greco (Stati che durante il periodo dei lavori della Convenzione, fino alla presentazione al Consiglio di Salonicco del progetto di trattato, marzo 2002-giugno 2003) sono stati coinvolti dalla Presidenza dell'Unione.

indipendenti dalla volontà dei partecipanti alla Convenzione e assai più legati alle differenti posizioni dei paesi membri - appare ancora lontano dal completamento dei disegni più ambiziosi di piena integrazione e di ancor più accentuato trasferimento di poteri e competenze verso il "centro" dell'Unione. Tali considerazioni e alcuni elementi di preoccupazione per il divenire dell'Unione nei prossimi anni vengono esplicitate nelle conclusioni (par. 1.6).

1.2 *"RICONOSCIBILITA' E VISIBILITA'" DELL'UNIONE EUROPEA*

Con il nuovo progetto di trattato, l'Unione Europea assume una veste formale più chiara e lineare e una proiezione esterna maggiormente visibile, con tutto ciò che questo può comportare in termini non solo simbolici, ma anche di concreta credibilità e "riconoscibilità" dell'Unione stessa. Quattro sono, in particolare, gli elementi da evidenziare.

Il primo riguarda l'attribuzione alla UE di una "personalità giuridica" (art I-6 del PTC). Un passo apparentemente solo formale, ma assai importante se è vero, come è vero, che in caso di approvazione del PTC, l'Unione, avrà d'ora in poi la facoltà di sottoscrivere accordi, trattati, *in quanto* Unione Europea, distinta giuridicamente dai propri Stati membri. E', in realtà, la sanzione più chiara del possesso di un potere di rappresentanza e di autonomia che sarebbe errato sottovalutare. Non è un caso, del resto, che la questione dell'assenza di una definita personalità giuridica dell'Unione venisse diffusamente valutata come uno dei principali problemi di ostacolo a una presenza più incisiva dell'UE in sede politica e diplomatica internazionale.

Il secondo aspetto legato alla visibilità dell'Unione, del suo ruolo in sede internazionale e delle sue politiche, è il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio Europeo. L'art I-21 del PTC prevede, infatti, che il meccanismo di rotazione semestrale delle presidenze dell'Unione venga sostituito dalla nomina da parte del Consiglio Europeo di un suo Presidente in carica per due anni e mezzo, ma con un mandato rinnovabile per lo stesso periodo di tempo. Potenzialmente, pertanto, il Consiglio (e quindi l'Unione) potrebbero essere guidati per ben cinque anni da un solo Presidente, politicamente legittimato, garante di una continuità di politiche e iniziative oggi solo in parte presente, simbolo, se si vuole, dell'Unione nel suo insieme.

La Convenzione ha discusso a lungo - in modo molto trasparente, peraltro: uno degli aspetti più felici del lavoro svolto da Giscard d'Estaing e dai vice Presidenti Amato e Dehaene - sul ruolo e sui poteri del Presidente del Consiglio Europeo. In particolare, come emerso nel dibattito, a fronte di motivazioni, anche fondate, sulla necessità di un Presidente dagli ampi poteri al vertice dell'Unione, forti erano i rischi che la definizione di una figura istituzionale di tal genere relegasse a un ruolo secondario sia il Parlamento sia, soprattutto, la Commissione Europea e che il Presidente di quest'ultima (altrettanto legittimato, peraltro, sulla base di quanto previsto dal PTC da una indicazione da parte del Consiglio, a sua volta corroborata da un robusto vaglio parlamentare) venisse inevitabilmente a confrontarsi con il nuovo Presidente. Rimandando per

ulteriori dettagli sul dibattito al ricco sito *web* della Convenzione (www.european-convention.eu.int/), saggezza e senso della misura hanno fatto sì che il raggio d'azione e i poteri attribuiti dall'art. I-21 al nuovo Presidente dell'Unione, non risultino particolarmente rafforzati rispetto alla situazione attuale e che, quindi, si riducano i rischi di una giustamente temuta "diarchia".

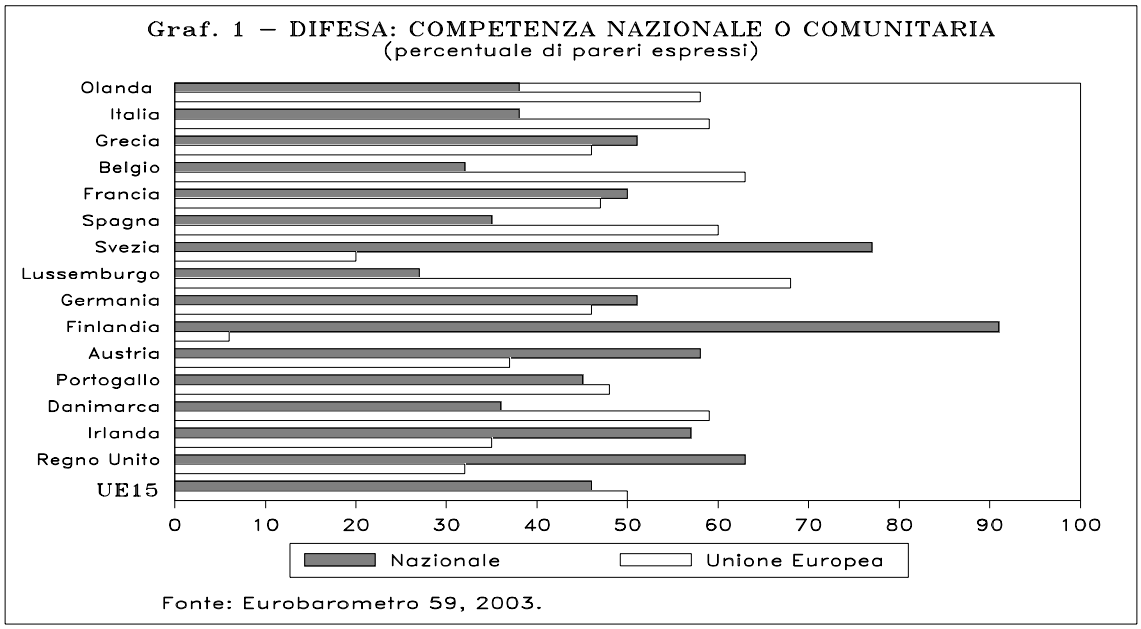
Nondimeno, l'orizzonte temporale e l'evidente legittimazione politica (in virtù di un presumibile, ampio consenso da parte degli Stati membri, che potrebbe andare oltre il previsto voto a maggioranza qualificata) fanno sì che, nei fatti, il Presidente del Consiglio in veste rinnovata sia responsabile di un'agenda (e di un metodo di governo) assai più stabili e, verosimilmente, più coerenti nel tempo. Non è affatto detto che ciò vada a scapito dei rapporti con le altre parti del sistema istituzionale europeo. Anzi, ad esempio, la Commissione potrebbe anche avvantaggiarsi di un tale, nuovo equilibrio di poteri nel quale le sue iniziative in campo normativo potrebbero trovare un contesto più stabile e trasparente e in cui la pianificazione dell'agenda legislativa dell'Unione non si ridurrebbe a un mero esercizio formale. E' anche questo il motivo per cui un Presidente del Consiglio stabile negli anni e con poteri limitati non può semplicemente essere considerato come un punto a favore dei sostenitori del metodo intergovernativo a scapito di quello comunitario, maggiormente incarnato dalla Commissione e dal suo Presidente. Al contrario, per certi versi, la presenza di una figura politica autorevole e riconoscibile nel tempo potrebbe accentuare il senso di appartenenza dei cittadini europei a un livello sovranazionale di governo[4].

Un terzo aspetto del PTC destinato ad accrescere la visibilità dell'Unione e, quindi, seppure in prospettiva, la possibile esistenza di *una* posizione o di *una* politica dell'Unione su specifiche questioni internazionali è l'istituzione di un Ministro degli Affari Esteri dell'Unione (art. I-27 del PTC.). Su questo aspetto, lo vedremo anche nelle conclusioni, è bene essere molto prudenti. La definizione di una politica estera comune e, perfino, la costruzione progressiva di una politica di difesa comune sono risultati che solo il tempo e una lunga e dura pratica (la lacerante vicenda irachena è troppo recente per dimenticare quanto gli "affari esteri" siano uno dei terreni nei quali l'"eterogeneità delle preferenze" sia massima tra gli Stati membri, cfr. Graf. 1) diranno quanto effettivamente raggiungibili e realizzabili. E tuttavia - è sufficiente una scorsa alle conclusioni del vertice di Salonicco - gli ambiti internazionali sui quali l'Unione è riuscita a trovare significativi punti di sintesi non sono pochi.[5] Poter contare su una figura istituzionale anch'essa stabile nel tempo e politicamente legittimata, oltretutto organicamente inserita in qualità di vice Presidente

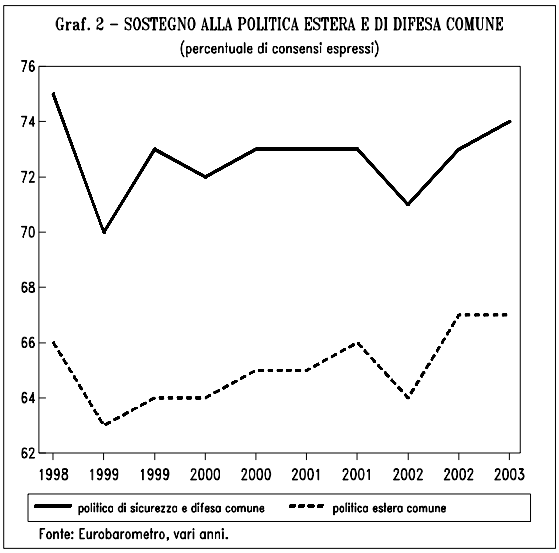
[4] Per inciso, l'art. I-8 del PTC prevede che "E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

[5] Si può qui aggiungere che la "politica commerciale comune", da tempo saldamente nelle mani dell'Unione e della Commissione in particolare e riconosciuta dal PTC come competenza "esclusiva" (si meglio veda par. 5), rappresenta una parte consistente della proiezione verso l'esterno dell'Unione. Anche nel campo degli affari esteri, come nel resto della storia dell'Unione, l'economia ha preceduto la politica e gli assetti istituzionali.

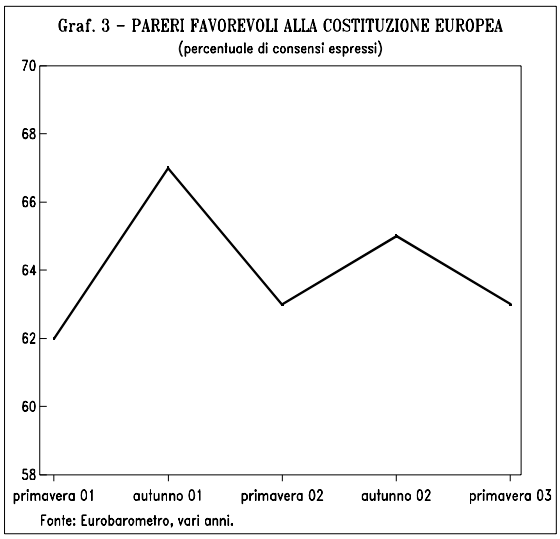
all'interno della Commissione, potrebbe contribuire al consolidarsi di una percezione meno negativa (e anche meno ironica) sulle capacità dell'Unione (mai come in questo caso: degli stessi Stati europei) di raggiungere posizioni comuni in tema di relazioni internazionali. In questo



quadro, va sottolineato (Graf. 2) come tra i cittadini europei - sulla base delle indicazioni dell'Eurobarometro - sia consistente e costante nel tempo la percentuale di consensi favorevole a una politica estera e della sicurezza comuni.



Il quarto elemento di visibilità e di legittimazione per l'intera Unione è costituito proprio dalla possibilità che una Costituzione comune ai cittadini di Torino o di Brema, di Barcellona o di Cracovia, venga adottata. Se è vero che avere una Costituzione - un fondamento di regole e di valori condiviso da centinaia di milioni di persone - non significa per una istituzione trasformarsi *by default* in un'entità statale vera e propria, è anche vero che nessuno Stato libero è privo di una qualche forma di Carta costituzionale. La Convenzione europea ha quindi prodotto un progetto di trattato che, se accettato nella prossima Conferenza intergovernativa e ratificato dai paesi membri, costituirà un passo molto importante ai fini della coesione e della compattezza futura dell'Europa.



Del resto, l'opinione pubblica europea (Graf. 3) - nonostante un ridimensionamento riscontrabile nella rilevazione dello scorso aprile (che non è scorretto attribuire almeno in parte alla cattiva congiuntura internazionale, politica ed economica) - appare in grande maggioranza orientata favorevolmente nei confronti della possibilità che una "Costituzione europea" venga introdotta.

1.3 *POTERI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE E MECCANISMI DECISIONALI*

Sulla base del PTC, Titolo IV, art. I-18, comma 2, le istituzioni dell'Unione comprendono: la Commissione Europea, il Consiglio dei Ministri, il Consiglio Europeo, il Parlamento Europeo, la Corte di Giustizia.

Come è ben noto, il sistema istituzionale dell'Unione Europea[6] è già oggi caratterizzato dalla medesima composizione di soggetti (Commissione, Consiglio dei Ministri, Consiglio Europeo, Parlamento, Corte di Giustizia)[7]. Le competenze proprie di ciascuna istituzione e il relativo bilanciamento di poteri generano un percorso decisionale dalle caratteristiche molto particolari, anche se oggi più equilibrato e meno lontano dal modello tradizionale delle democrazie parlamentari.

1.3.1 La Commissione

I poteri della Commissione Europea sono andati crescendo con il passare degli anni. Attualmente, sulla base sia dei trattati in vigore (in particolare l'art. 211 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato CE) sia del diritto comunitario, la Commissione ha il compito di vigilare sui trattati e sugli atti legislativi dell'Unione, formula raccomandazioni e pareri; esercita rilevanti funzioni esecutive (si pensi solo alla gestione del bilancio dell'Unione, ai Fondi

[6] L'evoluzione della struttura istituzionale dell'Unione è stata inevitabilmente molto complessa. Si vedano, all'interno di una letteratura sterminata, Gozi (2002), Nugent (2000), Beutler *et al.* (2001).

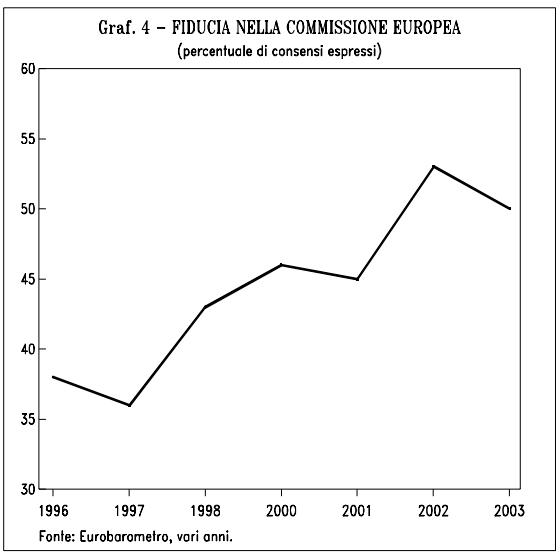
[7] La "galassia" dell'UE è composta anche dalla Corte dei Conti, dalla Banca Europea per gli investimenti, da organismi con funzioni di carattere perlopiù consultivo quali il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni.

Strutturali, all'assistenza tecnica ed economica garantita alle democrazie del Centro-Est Europa), funge da rappresentante esterno dell'Unione in una pluralità di occasioni e materie.

In particolare, all'interno dei più generali e complessi meccanismi decisionali dell'Unione, la Commissione detiene l'esclusiva responsabilità di predisporre e proporre all'attenzione degli organi titolari della funzione legislativa (Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo) iniziative di carattere normativo, seppure nel quadro degli orientamenti politici stabiliti in sede intergovernativa dal Consiglio Europeo.

Anche il grado di legittimazione democratica e di *accountability* della Commissione è andato rafforzandosi con il passare del tempo,[8] rendendo forse meno urgente e pronunciata la questione del "*deficit* democratico" sulla base della quale, per anni, erano stati fortemente criticati l'assetto istituzionale e i meccanismi decisionali dell'UE. Già oggi, la nomina del Presidente della Commissione ha abbandonato il metodo squisitamente intergovernativo del periodo pre-Maastricht e il nome del Presidente designato è sottoposto al vaglio nient'affatto formale del Parlamento di Strasburgo, rasentando ormai la valenza di un vero e proprio "voto di fiducia".[9] Così come l'intera Commissione, "selezionata" dal Consiglio Europeo in sintonia con il Presidente, è sottoposta a un voto di approvazione da parte del PE, prima di tornare definitivamente all'attenzione del Consiglio.

La più evidente legittimazione della Commissione sembra peraltro riflettersi in una fiducia da parte dell'opinione pubblica europea andata crescendo in modo molto intenso negli ultimi anni e solo marginalmente ridimensionatasi nel *survey* del 2003 (Graf. 4).



Nel PTC, vengono ribaditi (articolo I-25) alcuni compiti generali della Commissione: essa infatti "promuove l'interesse generale europeo", "assicura l'applicazione delle disposizioni della Costituzione e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù della Costituzione", "vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia", "cura l'esecuzione del bilancio e gestisce i programmi"; "esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione".

Soprattutto, la Commissione mantiene il monopolio dell'iniziativa legislativa ed è sempre

[8] In particolare con quanto previsto dai Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2001).

[9] In tale quadro, è opportuno ricordare anche la sincronia tra la durata dell'incarico affidato al Presidente e alla sua Commissione e l'estensione temporale del mandato parlamentare, entrambi pari a cinque anni.

l'art. I-25 a stabilire che "un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione".

Cambiano, nel PTC, i criteri di composizione della Commissione (Tab. 1), con una riduzione del numero di commissari e, di conseguenza, con la scomparsa del principio per cui a ciascuno Stato membro corrisponde almeno un commissario. Inevitabilmente, la PTC ha dovuto tenere

Tab. 1 PRINCIPALI NOVITA' ISTITUZIONALI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

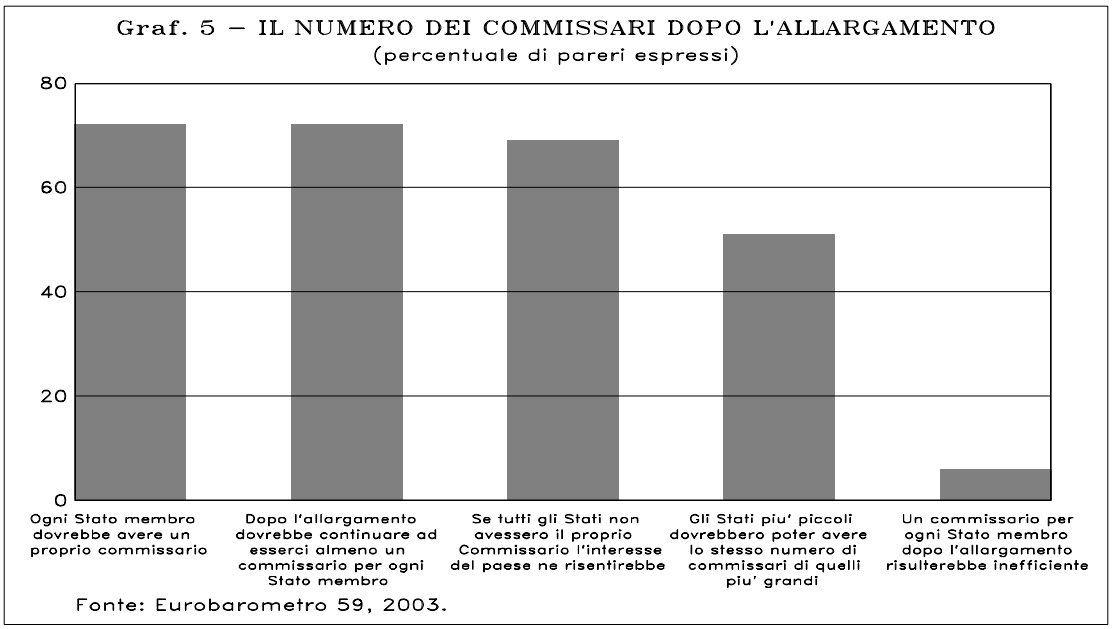
	Trattato CE	Progetto di Costituzione
Commissione Europea	Composta da 20 membri. Deve comprendere almeno un cittadino di ciascuno Stato membro (per un numero non superiore a due)	Dal 2009 sono previsti 13 Commissari europei scelti in base ad un sistema di rotazione paritaria tra Stati membri. Non è possibile più di un commissario per ogni paese e, quindi, non è previsto per tutti i paesi.
Consiglio Europeo	Non è competente a nominare il Ministro degli Affari Esteri	Competente a nominare, a seguito di delibera a maggioranza con l'accordo del Presidente della Commissione, il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione. Il Ministro degli Affari Esteri è uno dei vice Presidenti della Commissione.
Presidente Consiglio Europeo	La carica è attribuita a rotazione ai vari Stati membri per un periodo di 6 mesi.	Il Presidente è eletto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo (il mandato è rinnovabile una sola volta). Ampliamento ed esplicitazione delle sue competenze. Presentazione al Parlamento Europeo di una relazione dopo ciascuna delle riunioni. Non può esercitare un mandato nazionale
Consiglio dei Ministri	Delibera a maggioranza dei membri che lo compongono, o a maggioranza qualificata quando richiesto.	Delibera a maggioranza qualificata salvo diverse disposizioni
Parlamento	I deputati sono eletti a suffragio universale per cinque anni.	Prevista riforma a seguito dell'allargamento a 25 membri (2009). Prevista la rappresentanza proporzionale di ciascuno Stato (soglia minima di quattro membri per Stato).

Fonte: elaborazione ISAE su Trattato CE e "Progetto di trattato che istituisce unaCostituzione per l'Europa".

conto dell'allargamento dell'UE a 25 Stati membri e della conseguente inadeguatezza dei criteri attuali che, se attuati, comporterebbero una pletora di incarichi e di portafogli con un forte rischio di frammentazioni e inefficienze. Una percezione, quest'ultima, che, tuttavia, non sembra rispecchiare un diffuso atteggiamento presente nell'opinione pubblica europea, tesa a garantire un adeguato grado di rappresentatività (una sorta di "diritto" derivante dalla *membership* UE) a tutti gli Stati membri, compresi i 10 paesi dell'allargamento (Graf. 5). Interessante, in questo contesto, l'idea presente nel PTC (art. I-25) di nominare commissari privi di diritto di voto, forse un modo per rendere formalmente meno pesante l'assenza di un rappresentante per paese.

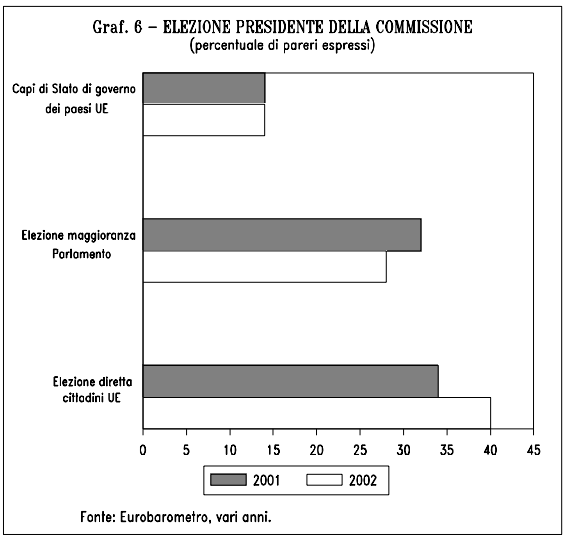
Maggiore chiarezza rispetto all'assetto di regole attuale caratterizza gli interventi del PTC in relazione a nomina e *accountability* del Presidente della Commissione. Si stabilisce infatti (art. I-26) che "tenuto conto delle elezioni europee e previe consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento Europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione" e che, qui sta forse il chiarimento maggiore, "tale candidato è *eletto* dal Parlamento Europeo a maggioranza dei membri che lo compongono." (ns. sottolineatura). Inoltre, si prevede che "la Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento Europeo" e che "il Presidente della Commissione è responsabile dinanzi al

Parlamento Europeo delle attività dei commissari." La possibilità di una mozione di censura da



parte del PE è ugualmente prevista. Va anche sottolineata, nel contesto dei poteri del Presidente della Commissione, la possibilità che "un commissario europeo o un commissario rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede".

Dai sondaggi dell'Eurobarometro (2003), emerge una domanda di investitura democratica del Presidente della Commissione ancora più forte, con una preferenza degli intervistati per il metodo dell'elezione diretta, soprattutto rispetto a una nomina effettuata dai Capi di Stato e di Governo. Peraltro, nel *survey* 2002, le preferenze per il metodo diretto sono molto vicine a quelle riferite a una elezione del Presidente a maggioranza da parte del Parlamento, proprio come previsto dal nuovo PTC (Graf. 6).



1.3.2 Il Consiglio dei Ministri

Il Consiglio dei Ministri costituisce il "principale punto d'incontro dei governi nazionali e la principale istituzione decisionale" dell'UE (Nugent, 2000, p. 167), nonostante che con il passare degli anni siano stati consolidati i poteri della Commissione, soprattutto sul piano dell'iniziativa

legislativa e maggiori e più visibili siano i poteri affidati al PE. Anzi, le prerogative del Consiglio dei Ministri (quali il sempre maggiore ricorso a "opinioni", "risoluzioni", "decisioni", "raccomandazioni") sono andate allargandosi così come la sua "credibilità politica". Tutto ciò viene visto come il prevalere di un *modus operandi* dell'Unione basato più sul metodo intergovernativo che su quello comunitario. In parte, tali osservazioni sono fondate poiché è vero che nel Consiglio dei Ministri è, per definizione, prevalente la mediazione e il compromesso tra paesi; in parte, tuttavia, queste considerazioni trascurano il fatto che, molto spesso, un governo dell'Unione basato sul metodo intergovernativo si giova e si rafforza se il livello comunitario di governo e di iniziativa viene a sua volta irrobustito. Ad esempio, nel caso dell'esercizio dell'intero iter di produzione normativa, l'autonoma capacità di iniziativa legislativa della Commissione può ben contribuire allo sviluppo delle attività del Consiglio.

Infine, per completare la panoramica sulla situazione attuale, è noto come il voto all'unanimità sia stato per decenni la principale regola di funzionamento del Consiglio dei Ministri. Ed è altrettanto noto come l'Atto unico europeo e i trattati di Maastricht, Amsterdam, e Nizza abbiano previsto la progressiva penetrazione del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio, pur con le rilevanti eccezioni della politica estera e di difesa, della materia degli affari interni e giudiziari e di quella fiscale.

Il PTC seguita a disegnare un ruolo centrale per il Consiglio dei Ministri. In base all'art. I-22, comma 1, del Titolo IV, "il Consiglio dei Ministri esercita, congiuntamente al Parlamento Europeo, la funzione legislativa e di bilancio, nonché funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dalla Costituzione". Più in dettaglio, si prevede che "nell'esercizio della sua funzione legislativa, il Consiglio dei Ministri delibera, e si pronuncia congiuntamente al Parlamento Europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee".

Tre aspetti molto delicati affrontati dal PTC con riferimento al Consiglio riguardano il voto a maggioranza qualificata, la presidenza e le diverse "formazioni" settoriali del Consiglio stesso. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'art. I-22, comma 3, stabilisce che: "salvo che la Costituzione non disponga diversamente, il Consiglio dei Ministri delibera a maggioranza qualificata" ed è quindi evidente che occorrerà attendere la definizione della Parte III del PTC, dedicata alla precisa definizione delle competenze, per valutare fino in fondo - oltre ai casi già noti della politica fiscale e di quella estera - la portata delle deroghe al principio appena enunciato.

In ogni caso, l'art. I-24 prevede che la definizione di voto a maggioranza qualificata in Consiglio Europeo o in Consiglio dei Ministri, a partire dal 1 novembre 2009, avvenga con un "voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione". Nel caso di proposte non provenienti dalla Commissione o dal Ministro degli Affari Esteri, "la maggioranza qualificata richiesta è definita come voto dei due terzi degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione".

Per ciò che concerne la presidenza del Consiglio dei Ministri, il PTC stabilisce, per tutte le

formazioni presenti un sistema di rotazione in condizioni di parità, “per periodi minimi di un anno”. Anche da questo punto di vista, pertanto, il PTC sembra rivolgersi verso la ricerca di assetti istituzionali più stabili nel tempo.

Con riferimento, invece, alle formazioni del Consiglio, attualmente in numero di sedici, l’art. I-32 assegna maggiore importanza al “Consiglio legislativo e degli affari generali” che “assicura la coerenza dei lavori del Consiglio dei Ministri” e che inoltre, “quando delibera in qualità di Consiglio degli affari generali, […] prepara le riunioni del Consiglio Europeo e ne assicura il seguito in collegamento con la Commissione”; al tempo stesso, il PTC, al comma 1, punto 4 dell’art. I-32 prevede che: “il Consiglio “affari esteri” elabora le politiche esterne dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio Europeo e assicura la coerenza della sua azione”. I due consigli “legislativo e affari generali” e “affari esteri” sono gli unici ad essere esplicitamente citati dagli articoli del PTC. Tuttavia, è il progetto stesso ad affidare al Consiglio Europeo la facoltà di definire “altre formazioni in cui può riunirsi il Consiglio dei Ministri”.

1.3.3 Il Presidente e il Consiglio Europeo

Il Consiglio Europeo, di riconoscimento giuridico più tardivo rispetto alle altre principali istituzioni comunitarie, ha progressivamente acquisito e rafforzato i poteri di grande indirizzo di governo dell’Unione, potendo ovviamente contare sull’autorevolezza della propria composizione caratterizzata dalla presenza dei capi di Stato e di Governo. Tale tendenza si è espressa in modo particolare con i trattati di Maastricht e di Amsterdam. I poteri di indirizzo e di “credibilità istituzionale”, diventati molto forti con il passare degli anni, assegnano quindi un ruolo politicamente essenziale al Consiglio.

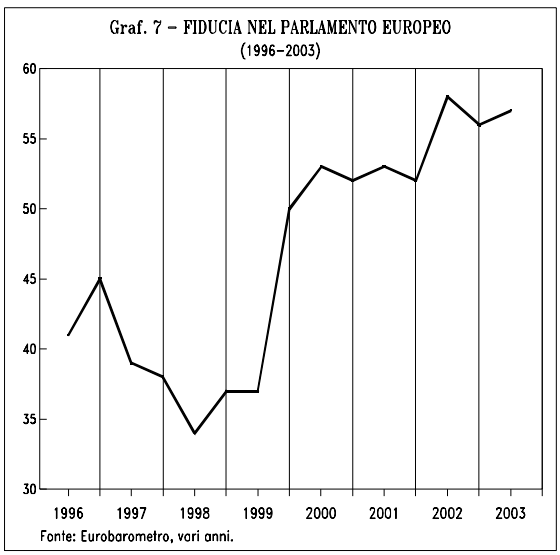
Il PTC sancisce i poteri di grande indirizzo e di spinta acquisiti dal Consiglio Europeo definendo al Titolo IV, art I-20, comma 1, i suoi compiti nel modo seguente: “Il Consiglio Europeo dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce i suoi orientamenti e le sue priorità politiche generali. Esso non esercita funzioni legislative".

L’innovazione più importante, già citata e discussa nel par. 2, riguarda la figura del Presidente del Consiglio Europeo. Il comma 2 dell’art. I-21 prevede che ”il Presidente del Consiglio Europeo è eletto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Il suo mandato è rinnovabile una volta.” E’ previsto un meccanismo di revocabilità. I poteri del Presidente, vengono definiti al comma 2: “presiede e anima i lavori del Consiglio Europeo; ne assicura una preparazione e una continuità adeguate in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio “Affari Generali”; si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio Europeo; presenta al Parlamento Europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni.” Inoltre, sempre al comma 2, si stabilisce che: “il Presidente del Consiglio Europeo assicura al suo livello e in tale veste la rappresentanza esterna dell’Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del Ministro degli Affari Esteri dell’Unione”.

1.3.4 Il Parlamento

Inizialmente caratterizzato da prerogative molto limitate e ai margini dei meccanismi decisionali dell'Unione, il Parlamento Europeo ha progressivamente irrobustito - in particolare con i trattati di Amsterdam e Nizza - le proprie competenze, avvicinandosi maggiormente ai modelli delle istituzioni nazionali. Due sono stati gli elementi cruciali di tale rafforzamento che ridimensionano in parte le critiche di legittimità democratica rivolte all'Unione.

Il primo si riferisce a un coinvolgimento più evidente e "di sostanza" nel processo legislativo dell'Unione. Con il meccanismo della "co-decisione", inizialmente introdotto dal trattato di Maastricht, l'Assemblea di Strasburgo esercita oramai poteri non solo formali sul disegno degli atti normativi di competenza comunitaria. E, inoltre, li esercita su un numero molto ampio di materie. Il secondo riguarda i poteri di controllo e di verifica sull'operato della Commissione. Che tali prerogative siano effettive e incidano sul tessuto istituzionale dell'Unione è, del resto, dimostrato dalla vicenda della Commissione Santer, sostanzialmente sfiduciata dal Parlamento Europeo.



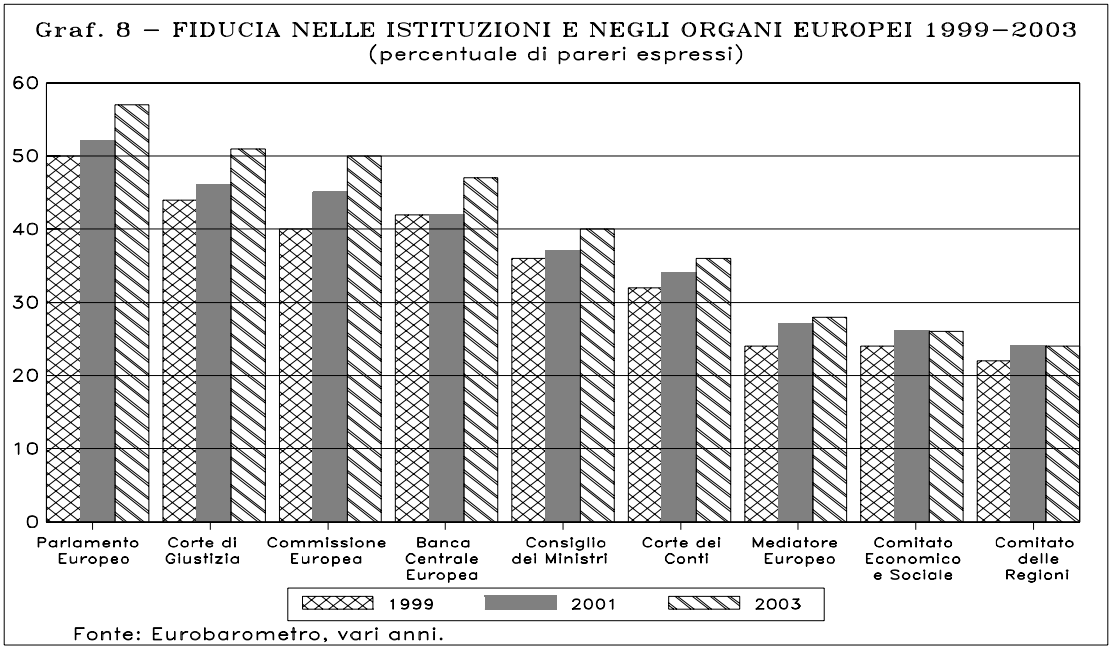
Alla crescita di tali poteri[10], non a caso, si è accompagnata una migliore percezione da parte dell'opinione pubblica europea. La fiducia dei cittadini europei continua a premiare con percentuali molto elevate il PE che, oltretutto, rimane nel tempo al vertice delle valutazioni positive dell'insieme delle istituzioni e organi dell'Unione (cfr. Graff. 7 e 8).

Rispetto a questa situazione, mutata in modo considerevole negli ultimi anni, nel PTC, all'art. I-19, si determina che "il Parlamento Europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dei Ministri, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, nonché funzioni di controllo politico e consultive, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione. Esso elegge il Presidente della Commissione Europea".

Tale articolo sancisce quindi in modo chiaro l'accresciuto ruolo del PE. Si tratta di un fatto di particolare rilevanza anche perché il rafforzamento del Parlamento - in considerazione della partecipazione di partiti politici di diverso orientamento presenti in diversi paesi - rende possibile una trasversalità delle decisioni non più basate solo su differenze nazionali, ma anche su

[10] Nugent (2000, p. 261) scrive che "non è difficile dimostrare che nell'esercizio delle sue funzioni - l'esame di proposte legislative, ad esempio, e il contributo al dibattito sui futuri sviluppi - il PE esercita un'influenza maggiore di quella di alcuni parlamenti nazionali, fortemente dominati dall'esecutivo".

affiliazioni di partito e su valori comuni tra Parlamentari provenienti da specifici contesti nazionali.



1.4 *GLI STRUMENTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE*

I trattati istitutivi della Comunità prevedono fonti di diritto derivate con caratteristiche analoghe sebbene, spesso, esse si presentino con definizioni diverse riferite agli specifici strumenti legislativi. In particolare, l'art. 249 del Trattato CE prevede che le istituzioni comunitarie, per l'assolvimento dei compiti ad esse assegnati, adottino "regolamenti" e "direttive", prendano "decisioni", formulino "raccomandazioni" e "pareri"; tra questi, solo i regolamenti, le direttive e le decisioni hanno assunto un carattere vincolante e valenza normativa. In sede di discussione del PCT è emerso che l'elenco originario degli strumenti contenuto nel trattato CE - appunto, decisione, regolamento, direttiva, raccomandazione e parere - presenti un'eccessiva disomogeneità, con il risultato di indesiderate complicazioni e, talvolta, di un *deficit* di trasparenza.

Più in dettaglio, tra i suggerimenti accolti nella proposta di Costituzione è presente la necessità di operare una riduzione del numero degli atti legislativi dell'Unione riconducendo le diverse tipologie a pochi, ben definiti, strumenti. In sede di discussione è emerso, inoltre, che la semplificazione degli strumenti legislativi dell'Unione debba assolvere al duplice intento di aiutare a migliorare la legittimità democratica degli atti comunitari e favorire una migliore articolazione e trasparenza del contesto normativo. A riguardo, allora, la razionalizzazione degli strumenti legislativi e l'introduzione di una chiara gerarchia delle norme rappresenterebbe un

modo per contribuire non solo al miglioramento qualitativo ma anche al ridimensionamento della complessa e variegata normativa europea.

Nel PTC le disposizioni relative agli atti giuridici dell'Unione razionalizzano gli strumenti a disposizione delle istituzioni comunitarie; al tempo stesso, si lascia al legislatore la facoltà di scegliere, di volta in volta, lo strumento da utilizzare[11] a seconda delle competenze interessate. Nell'insieme, il PTC attua una drastica semplificazione, riducendo i 15 strumenti attuali a soli sei.

In particolare, all'art. I-32, vengono esplicitamente elencati come strumenti legislativi:

- la legge europea;
- la legge quadro europea;
- il regolamento europeo;
- la decisione europea;
- le raccomandazioni;
- i pareri.

I primi quattro hanno valenza obbligatoria mentre i due restanti sono di tipo non vincolante.

Con una novità, nel progetto di trattato viene introdotta la nozione di "legge europea", definita come un "atto legislativo di portata generale", obbligatoria e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati dell'Unione. La "legge quadro europea" un atto legislativo che vincola tutti i paesi membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

Il "regolamento europeo" è un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della eventuale Costituzione adottata. L'art. 249 del trattato CE prevedeva che il regolamento avesse portata generale e fosse di natura obbligatoria in tutti i suoi elementi. Nel PTC, invece, tale strumento viene caratterizzato da una marcata flessibilità. L'integrale obbligatorietà viene sensibilmente attenuata ed è previsto che il regolamento possa essere vincolante in tutti i suoi aspetti e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, ma, al tempo stesso, è contemplato che lo Stato membro venga vincolato dai contenuti del regolamento per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva però restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

Per quel che riguarda le "decisioni", il progetto di costituzione di fatto conferma quanto già previsto nel trattato CE e stabilisce che la "decisione europea" è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da esse designati. Le raccomandazioni e i pareri, si ripete, adottati dalle istituzioni non hanno effetto vincolante.

[11] In sede di discussione, tuttavia, alcuni membri della Convenzione hanno proposto che il nuovo trattato identificasse anche lo strumento più adeguato per ciascun tipo di competenza, non accolta in questa fase.

1.5 *LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE*

La ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo costituisce un problema molto complesso. Un'osservazione attenta del modo in cui gli ambiti di intervento vengono divisi tra "centro", da un lato, e "periferia" (regioni o autonomie locali), dall'altro, può offrire indicazioni preziose sull'intensità della centralizzazione o del processo di decentramento e federalismo in atto. E' bene qui precisare subito che nel dibattito relativo all'Unione, quando si analizza la questione delle competenze, ci si riferisce quasi esclusivamente all'esercizio delle potestà legislative e non a quello delle funzione amministrative e gestionali.

Fin dai primi passi dell'Unione, il "chi fa cosa" in ambito comunitario ha costituito un processo del tutto *sui generis*. La cooperazione e i primi passi dell'integrazione hanno riguardato specifici ambiti del settore estrattivo e della sua lavorazione (carbone, ferro e acciaio) e, in un secondo momento, l'area delle politiche agricole.

Gradualmente, con regolarità, ma anche in modo disordinato, l'Europa delle istituzioni comuni ha assorbito un numero sempre maggiore di competenze, ognuna con un diverso grado di intensità e di esclusività. La riluttanza degli Stati sovrani a cedere pezzi sempre più consistenti e importanti dei propri poteri veniva più che controbilanciata, soprattutto in alcuni momenti (si pensi al "colpo di reni" dell'Atto unico europeo a metà degli anni ottanta), sia da una spinta politica e ideale ancora molto forte sia dalla constatazione che, in tanti ambiti, risposte univoche da parte dell'Unione fossero più efficaci e vantaggiose - per gli stessi singoli Stati - delle politiche nazionali.

In tal modo, con il passare degli anni, materie quali la politica commerciale, l'ambiente, l'ampia area delle regole riguardanti la creazione e il consolidamento del mercato interno, la funzione di gestione monetaria, si sono collocati sempre più sul livello sovranazionale di governo. L'acquisizione di competenze da parte delle istituzioni comunitarie risentiva e risente positivamente di una sorta di "effetto domino" o "contagio" (ISAE, 2002): la "conquista" di ambiti autonomi di gestione da parte della Comunità e, più tardi, dell'Unione, conduceva, in casi non secondari, a dover trasferire a Bruxelles e Strasburgo competenze fino ad allora gestite dai singoli Stati. L'esempio forse più evidente è offerto dalla creazione del mercato interno: inevitabilmente, il processo di costruzione di uno spazio unico in cui piena è la libertà di circolazione di persone, merci, servizi e capitali, comporta la nascita di un livello sovranazionale di controllo delle regole della concorrenza.

Oltretutto, l'impressione che si consolida sempre di più - proprio quando si ragiona sui criteri di distribuzione delle competenze - è che l'irrobustimento dei poteri di intervento del "centro" dell'Unione abbia raggiunto un punto di non-ritorno e che, anzi, l'Unione sia destinata, in parte quasi per inerzia, a veder consolidare i suoi poteri e le sue competenze.

Tale processo potrebbe, tuttavia, svolgersi con difficoltà e lentezze di cui sarebbe sbagliato sorprendersi nei prossimi anni. Gli ambiti effettivi di governo che l'Unione deve ancora assorbire

non sono, infatti, particolarmente numerosi; essi, però, riguardano settori molto sensibili quali la politica estera (peraltro già più che intaccata dalla presenza dell'Unione) o quella fiscale. E si tratta di aree che da sempre contribuiscono a definire in modo preciso la sovranità di uno Stato. E' vero che una competenza così altamente simbolica delle prerogative del "principe" come il "battere moneta" è stata collocata - con il pieno consenso degli Stati membri - in una posizione centrale delle politiche dell'Unione, ma è anche vero che se gli Stati oggi cedessero completamente il governo delle regole tributarie o la gestione autonoma dei rapporti internazionali rimarrebbe difficile capire l'effettivo grado di sovranità degli Stati membri. Cadrebbero cioè gli ultimi diaframmi che separano l'Unione dal diventare un vero Stato federale.

La teoria economica della ripartizione delle competenze - anche per l'analisi dei rapporti tra livelli sovranazionali di governo e Stati sovrani - si appoggia a consolidate riflessioni sul federalismo fiscale e, in particolare, sui cosiddetti "*expenditure assignments*". Le conclusioni di tali filoni di teoria sono note: le materie per le quali vi è la ragionevole certezza della presenza di esternalità e *spillover* vanno meglio collocate al "centro"; materie nelle quali, al contrario, forti sono le differenze di preferenze da Stato a Stato, sembrerebbero risultare di gestione più efficace ai livelli decentrati di governo.

Buona parte delle indicazioni sulle singole competenze provenienti dalla teoria sul federalismo fiscale trovano in genere riscontro nella pratica degli Stati federali e, nel complesso, se si osserva con attenzione l'effettivo grado di gestione delle competenze da parte del livello centrale di governo, anche la distribuzione di materie tra UE e Stati membri non appare clamorosamente lontana dal dettato della teoria.

Di fronte alla "denuncia" di alcune anomalie nella distribuzione dei poteri europei (Tabellini, 2002; Berglof *et al.*, 2002) occorre, tuttavia, non relegare in secondo piano due caratteristiche molto importanti del processo di integrazione e unificazione europeo.

La prima è che la costruzione dell'Unione Europea è ben lontana dall'essere un processo di federalismo pianificato e guidato dall'alto (simile a quello in corso di attuazione in Italia); al contrario, si tratta di un processo di "centralizzazione dal basso", in cui l'attribuzione di competenze verso il livello sovranazionale non può avvenire senza il consenso pieno ed esplicito degli Stati membri dell'Unione che cedono poteri gestiti per lungo tempo.

La seconda caratteristica è che le entità componenti lo "Stato federale europeo" non sono semplici stati o regioni qualsiasi; sono stati *sovrani* e in molti casi lo sono stati per secoli. E' chiaro quindi che, ad esempio, una materia come la politica estera che la teoria del federalismo fiscale attribuisce regolarmente al livello più elevato per le evidenti esternalità presenti, nel caso di una Unione di stati indipendenti e sovrani risulta caratterizzata da una elevata eterogeneità delle preferenze che ne induce il mantenimento a livello locale. Altri esempi sono possibili in tal senso.

E' importante aggiungere in tale contesto quanto il problema della distribuzione degli ambiti di intervento si intrecci, nella vita quotidiana dell'Unione, con le problematiche sollevate dal voto

a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio Europeo e del Consiglio dei Ministri. Il passaggio da voto all'unanimità (e quindi con il possibile utilizzo del diritto di veto) a voto a maggioranza qualificata può sancire l'effettivo passaggio di una competenza dagli Stati all'Unione.

Nei trattati ancora in vigore la questione della divisione di competenze è presente sia in relazione al principio della attribuzione (o del conferimento) all'Unione, da parte degli Stati membri (art. 5 del Trattato CE) sia, in modo molto esplicito e dettagliato, nell'art. 3 e nei Titoli VII-XX della Parte terza del Trattato CE.

Il nuovo progetto di Costituzione contiene novità significative in tema di ripartizione di competenze. A una prima lettura del Titolo I, art. I-1 e, soprattutto, dell'intero Titolo III (in attesa, lo si ripete ancora, della consegna della Parte III da parte della Convenzione), si ha l'impressione di un assetto di grandi regole e principi che contribuisce a rafforzare ulteriormente i poteri dell'Unione. La tabella 2 presenta una panoramica sintetica delle differenze tra trattati in vigore e il PTC per ciò che riguarda la distribuzione di competenze[12].

In primo luogo, vengono esplicitate alcune competenze *esclusive* dell'UE (art. I-12):

- la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- la politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro;
- la politica commerciale comune;
- l'unione doganale;
- la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Si ricorda che per competenza esclusiva si deve intendere (art. I-11) che "l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati".

Successivamente, all'art I-13, viene introdotta una lunga serie di "settori di competenza *concorrente*":

- mercato interno;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- agricoltura e pesca, ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare;
- trasporti e reti transeuropee;
- energia;

[12] Modalità non dissimili di valutazione e classificazione delle competenze sono presenti anche in von Hagen e Pisani-Ferry (2003).

Tab. 2 COMPETENZE UE NEL TRATTATO CE E NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE

	Trattato CE	Progetto di Costituzione
Politica economica in generale	Debole ("stretto coordinamento")	Coordinamento, debole
Politica fiscale	Debole	Debole
Politica monetaria	Forte, esclusiva (presenza Euro)	Esclusiva, forte
Politica estera	Debole	Debole, ma rafforzata
Difesa	Debole	Debole, ma rafforzata
Politica commerciale	Forte ("politica comune")	Esclusiva, forte
Dazi doganali e restrizioni quantitative	Forte ("divieto dazi e restrizioni")	Esclusiva, forte
Mercato interno	Forte	Concorrente, forte
Regole di concorrenza MEI	Forte	Esclusiva, forte
Libertà circolazione persone	Depole (misure forti in pratica)	Forte
Agricoltura	Forte ("politica comune")	Concorrente, forte
Pesca	Forte ("politica comune")	Concorrente, forte
Conservazione delle risorse biologiche del mare	Forte (rientra nell'ambito pesca)	Esclusiva, forte
Trasporti	Forte ("politica comune" sulla carta, meno in pratica)	Concorrente, forte
Reti transeuropee	Debole ("incentivazione della coesione e dello sviluppo")	Concorrente, forte
Occupazione	Debole ("promozione e coordinamento")	Coordinamento, debole
Settore sociale, FSE	Debole ("una politica")	Concorrente (con dettagli nella futura parte III)
Coesione economica e sociale	Debole ("rafforzamento")	Concorrente, debole
Ambiente	Debolee sulla carta, forte de facto	Concorrente, forte
Competitività industria comunitaria	Debole ("rafforzamento")	Azione di sostegno coordinamento e complemento, debole
Ricerca e sviluppo tecnologico	Debole ("promozione")	Gestione diretta azioni e programmi (funz. amm.va) non esclusiva, debole
Protezione salute	Molto debole ("un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute")	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Problemi comuni in materia di sanità pubblica	Debole	Concorrente, debole
Istruzione e formazione	Debole ("programmi"), più forte in pratica	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Sviluppo culture Stati membri	Molto debole ("programmi")	Cultura in generale, azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Cooperazione allo sviluppo	Debole "sulla carta", più forte in pratica	Gestione diretta azioni e programmi (funz. amm.va) non esclusiva e "conduzione di una politica comune"), debole
Protezione consumatori	Debole ("contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori"), presente *de facto*	Concorrente, forte "sulla carta"
Energia	Debole	Concorrente, forte "sulla carta"
Protezione civile	Debole	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole
Turismo	Debole	Assente

Fonte: elaborazione ISAE su Trattato CE e "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".
Nota: con riferimento al progetto di Costituzione, la classificazione delle competenze (esclusiva, concorrente, azione di sostegno, coordinamento e completamento, altre) deriva dalle definizioni esplicitate negli artt. 11-17.

- politica sociale (ma occorrerà attendere la Parte III del Trattato per gli ambiti specifici);
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

E' molto importante sottolineare, soprattutto per il lettore italiano, la definizione di ambito "concorrente". Non si tratta, come invece prevede il nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, di materie nelle quali lo Stato (il "centro") delinea normativamente i principi fondamentali all'interno e nel rispetto dei quali le Regioni (la "periferia") ha la facoltà di legiferare e per i quali il termine "concorrente" sembra francamente inappropriato. Si tratta, invece, (art. I-11 del PTC) di ambiti nei quali "l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori in tale settore"; ma, sempre secondo l'art. I-11, "gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla". Preso alla lettera, tale articolo del PTC suggerisce che, nei settori "concorrenti" sopra elencati, l'Unione - che ha già abbondantemente esercitato la propria competenza - dovrebbe mantenere un "controllo normativo" maggiore degli Stati.

Nel PTC sono peraltro presenti altre indicazioni riferite alla distribuzione di competenze, con riferimento ai settori della ricerca, sviluppo tecnologico, spazio, della cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari, del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, della politica estera e di sicurezza comune. Ed è soprattutto presente (art. I-16) la nuova categoria dei "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento" nei quali "gli atti giuridicamente obbligatori adottati dall'Unione in base a disposizioni della parte III specificamente inerenti a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri":

- industria;
- tutela e miglioramento della salute umana;
- istruzione e formazione professionale, gioventù e sport;
- cultura;
- protezione civile.

L'apparente razionalizzazione delle competenze presente agli artt. I-12 e I-13 si stempera quindi in un *collage* ancora imperfetto e disordinato nel quale la risultante delle diverse sensibilità nazionali rispetto alle singole materie si manifesta in una pluralità di gradi di presenza dell'Unione nella definizione delle regole. Da questo punto di vista, non appare pertanto del tutto giustificato l'entusiasmo con il quale il Presidente della Convenzione ha parlato a Salonicco della soluzione del problema di una chiara distribuzione di competenze.

1.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questo capitolo si sono cercati di evidenziare alcuni dei cambiamenti più rilevanti al sistema istituzionale dell'UE introdotti dalla Convenzione con il progetto di trattato che istituisce la Costituzione europea.

Nell'insieme, come argomentato nei paragrafi precedenti, e naturalmente da un punto di vista che guarda con favore al rafforzamento dell'integrazione europea, la valutazione del lavoro della Convenzione è da considerare positiva. Intanto è importante si sia avuta l'ambizione di credere fino in fondo alla possibilità di redigere un vero testo costituzionale, un fatto che non appariva scontato all'avvio dei lavori nel febbraio 2002.

In secondo luogo, il progetto di trattato ridisegna, con maggiore chiarezza ed efficacia rispetto alla situazione attuale l'articolazione del sistema istituzionale europeo. Poteri e "missioni" delle singole istituzioni vengono razionalizzati e il complessivo meccanismo decisionale sembra più lineare e trasparente. In particolare, i poteri del Parlamento europeo (in un quadro, peraltro, di maggiore coinvolgimento delle assemblee elettive nazionali) si rafforzano e si collocano a una distanza meno lontana rispetto alle prerogative delle istituzioni parlamentari degli Stati membri. La presidenza del Consiglio Europeo viene, inoltre, resa più stabile nel tempo e, assieme alla nuova figura del "Ministro" per gli Affari Esteri, comporta una proiezione più visibile e riconoscibile verso l'esterno dell'Unione. I rischi di una possibile diarchia tra Presidente della Commissione e "nuovo" Presidente del Consiglio Europeo sono probabilmente presenti; tuttavia, rispetto ad alcune ipotesi iniziali più radicali, i poteri del vertice del Consiglio vengono opportunamente circoscritti, limitando in tal modo gli accennati rischi.

La complessa questione della ripartizione della competenze - il vero barometro della divisione di poteri e di esercizio della potestà legislativa primaria - viene affrontata prendendo atto del progressivo e intenso spostamento di funzioni verso il livello sovranazionale di governo. Potenzialmente molto forte, a favore delle istituzioni comunitarie, appare, in particolare, la definizione di materie "concorrenti" tra Unione e Stati membri che, in realtà, sembrerebbero ricadere maggiormente sotto l'ombrello della normativa europea. Gli strumenti di quest'ultima, per inciso, vengono notevolmente razionalizzati e semplificati, rendendo anche nominalmente gli atti legislativi dell'Unione meno distanti da quelli degli Stati membri.

E' stato peraltro osservato in questo capitolo, quanto la nuova divisione di materie tra UE e paesi membri rimanga ancora confusa, organizzata com'è in almeno cinque categorie. Ma alla questione delle competenze - con evidenti, sensibili riflessi sulla capacità decisionale dell'Unione - si unisce l'altro grande problema del voto a maggioranza qualificata. E' fin troppo evidente, infatti, che una materia potenzialmente esclusiva in capo all'Unione, ma ancora caratterizzata dal voto all'unanimità, perde molta della sua "esclusività", soprattutto se si tratta di competenze di particolare rilevanza.

Da questo punto di vista, sembrerebbe di capire che il numero di materie per le quali è

possibile il voto a maggioranza qualificata si sia allargato, ma è certo che tra tali materie non vi saranno né la politica estera né quella fiscale. Come accennato in precedenza, non è sorprendente constatare che gli Stati membri siano riluttanti a trasferire all'Unione poteri che potrebbero spostare definitivamente e in modo radicale la bilancia del governo verso l'Unione. D'altro canto, mantenere l'unanimità su fisco e affari esteri in un'Europa a 25 pone il rischio molto serio che su tali competenze - e sugli aspetti più delicati di esse - l'Unione si condanni all'immobilità o quantomeno a processi decisionali farraginosi e protratti nel tempo.

E' proprio quest'ultima questione - i tempi decisionali - a creare preoccupazioni che sarebbe inutile nascondere. Su molte materie, ma in particolare proprio su politiche fiscale e estera, la situazione che si va ormai consolidando vede i poteri dei singoli Stati membri marginali se non del tutto ininfluenti. E' forse oggi capace di ottenere risultati significativi una politica estera condotta "in solitario" oppure può generare esiti apprezzabili una politica fiscale di un singolo Stato membro scoordinata dal resto dell'Unione? Le risposte a tali domande sono negative e lo sono da parecchio tempo, se solo si ricordano, ad esempio, gli ostacoli incontrati da François Mitterrand nel tentare un rilancio autonomo dell'economia francese nei primi anni ottanta.

Al tempo stesso, forse soprattutto in tema di politica estera, alcune questioni vengono gestite già in modo unitario e spesso una sorta di vincolo collettivo tra Stati membri esiste. La situazione che si va consolidando sempre di più in alcune materie è, pertanto, una sorta di limbo all'interno del quale le politiche nazionali hanno perso una parte non secondaria della loro efficacia e in cui, tuttavia, le scelte assunte a livello sovranazionale sono private di quei meccanismi decisionali e di quella rapidità senza le quali i risultati complessivi delle politiche fiscale e estera che l'Europa è in grado di esprimere risultano del tutto insufficienti e talvolta imbarazzanti.

In questo quadro, il rischio da paventare è che un eventuale Costituzione nella quale siano presenti le regole sul voto a maggioranza qualificata qui richiamate - proprio per la natura stessa dell'atto, di non facile cambiamento una volta approvato definitivamente - congeli per un lungo periodo di tempo quella situazione di limbo appena descritta, privando ormai *non solo l'Unione, ma anche i singoli paesi membri* di efficaci politiche fiscali e degli affari esteri. Sottostante questa osservazione vi è l'idea che la ripartizione di competenze tra Unione e suoi membri non vada osservata come (e, nei fatti, non sia stata) una lotta tra due entità istituzionali distinte ai fini della conquista di un unico potere. Al contrario (Weatherill, 2003), appare plausibile sostenere che il conferimento o l'attribuzione di poteri dagli Stati membri all'Unione sia avvenuto nella piena coscienza che i primi a beneficiare del trasferimento di poteri sarebbero stati proprio i singoli Stati.

Ciò porta anche a osservare che una maggiore consapevolezza da parte dei paesi membri del precario equilibrio esistente nelle materie con voto all'unanimità, potrebbe anche in un futuro prossimo spingere verso una cooperazione e un coordinamento più stretti. Da questo punto di

vista, fortunatamente, il progetto di trattato sembra sufficientemente aperto a soluzioni istituzionali più avanzate, capaci di garantire politiche europee meno timide e frammentate.

Da ultimo, va poi considerato che spesso, nella storia dell'Unione, eventi esterni di particolare rilevanza o il consolidarsi dei grandi processi di internazionalizzazione hanno agito da catalizzatori per l'accrescimento dei poteri a livello comunitario. La possibilità che sotto la spinta della crescente integrazione dei mercati commerciali e finanziari e di un ambiente internazionale nel quale le sollecitazioni alla definizione di una politica estera comune sono molto forti, gli Stati valutino l'Unione Europea come il luogo più idoneo per la difesa dei propri interessi e del proprio benessere potrebbe non essere troppo remota.

2 L Unione Europea e le confessioni religiose

2.1 *PREMESSA*

Nel corso dei lavori della Convenzione europea, finalizzati alla revisione dei trattati fondanti dell'UE e alla stesura di una prima bozza di Costituzione comunitaria, una discussione molto intensa ha riguardato la dimensione religiosa della storia dell'Unione. In particolare, come si ricorderà, il dibattito verteva sull'opportunità o meno di inserire, nel preambolo del Trattato costituzionale europeo, un richiamo alle "radici giudaico-cristiane" dell'Unione Europea, quale riconoscimento del loro ruolo nel passato e nel presente (e dunque nel futuro) dell'Unione. Indipendentemente dall'eco prodotta dalla discussione, sulla quale si sono espresse anche le autorità ai vertici della Commissione Europea, il problema si presenta delicato per una serie di ragioni, che spaziano dal legame con l'identità dei cittadini membri dell'Unione (un aspetto a sua volta indispensabile per la costruzione di una comunità europea *civile* e non solo economica), alla necessità di favorire la coesione sociale anche considerando, e non acuendo, le diversità religiose, e infine alla considerevole varietà di concezione, tra i diversi paesi, della presenza della religione nella Carta costituzionale. La maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri, infatti, non riporta espliciti richiami a specifiche confessioni, ma si limita a garantire valori non in contrasto con esse, e ad assicurare principi universali quali l'uguaglianza o la libertà religiosa. Se, dunque, queste Costituzioni sono da considerarsi, già in sé, espressione del sentimento di identità e di consapevolezza verso il proprio passato, la stesura di una Costituzione europea, tra i cui compiti vi è quello di contribuire al processo di unificazione sociale e politica, ne risente inevitabilmente. Oltre a ciò, non meno rilevanti sono le preoccupazioni circa le conseguenze che il riferimento religioso nel preambolo del Trattato costituzionale avrebbe avuto sul processo di allargamento, e specialmente sull'ingresso di nazioni con tradizioni religiose estranee al retaggio giudaico-cristiano.

Sulla base di tali premesse, pertanto, scopo del capitolo è di indagare più a fondo sui termini del dibattito appena ricordato, secondo la struttura seguente. Il paragrafo 2.2 richiama i termini della disputa sull'inserimento delle "radici giudaico-cristiane" nel preambolo del Trattato costituzionale europeo, inquadrando la discussione nel contesto dei precedenti dibattiti sorti, in ambito comunitario, in occasione della stesura dei principali documenti legati all'"identità" dell'Unione Europea (quali la Carta dei diritti fondamentali presentata nel 2000 al Consiglio di Nizza e ora parte integrante del progetto di Trattato costituzionale). In seguito, il paragrafo 2.3

propone una visione d'insieme delle relazioni Stato-Chiesa in Europa, riscontrando l'esistenza un nucleo di tre principi comuni alla base della notevole diversità di situazioni osservabili: la libertà religiosa, l'autodeterminazione delle confessioni religiose e la cooperazione più o meno stretta tra le autorità laica ed ecclesiastica. In tal modo, nel paragrafo 2.4 diviene più agevole ricomporre e confrontare i riferimenti religiosi contenuti nelle Costituzioni di alcuni paesi dell'Unione Europea, che offrono un quadro estremamente variegato nel quale, spesso, la posizione ricoperta dal fenomeno religioso nella Carta costituzionale non rispecchia del tutto il ruolo effettivo delle Chiese nel diritto ecclesiastico del paese. Infine, il paragrafo 2.5 contiene le considerazioni conclusive del capitolo, che insistono soprattutto sui motivi della scelta operata dalla Convenzione, anche alla luce dei problemi di identità che una decisione diversa avrebbe sollevato.

2.2 *LA COSTITUZIONE EUROPEA E IL FENOMENO RELIGIOSO: I PRECEDENTI E IL DIBATTITO ATTUALE*

Un aspetto forse poco enfatizzato, nella discussione sul riferimento alle radici religiose dell'Unione, è che la delicatezza del confronto non solo era intuibile, ma era stata già svelata da controversie altrettanto vivaci sorte in passato in circostanze analoghe. Il dibattito sul contenuto religioso nei documenti fondanti della Comunità Europea, infatti, ricorda l'immagine un fiume carsico che riaffiora sistematicamente in corrispondenza dei passaggi più delicati e importanti della costruzione dell'Unione Europea come unione di civiltà legate da valori comuni. D'altro canto, i termini del dibattito che ha animato la Convenzione europea erano apparsi in modo evidente già in occasione delle precedenti stesure dei Trattati europei; anzi, è opinione sempre più diffusa che gli esiti precedenti, favorevoli a una visione "laica" di tali documenti, possano spiegare almeno in parte la vivacità della discussione attuale e la rigidità delle posizioni in campo.

In particolare, tra il 1995 e il 1997, in coincidenza con i lavori che avrebbero portato all'approvazione del Trattato di Amsterdam, si erano osservati numerosi interventi congiunti da parte delle autorità ecclesiastiche (cattoliche e protestanti, in maggioranza tedesche) a favore del riconoscimento, nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, di uno *status* particolare per le Chiese, e in particolare per la loro "posizione costituzionale" negli Stati membri. L'accoglimento di tali iniziative avrebbe avuto come probabile conseguenza l'irrobustimento della posizione, generalmente favorevole, detenuta dalle religioni riconosciute nelle Costituzioni nazionali, e avrebbe circoscritto ad esse la qualifica di componenti essenziali dell'identità nazionale e del patrimonio culturale comune dell'Europa. Anche per tali motivi le proposte non vennero accolte, e non divennero parte del Trattato di Amsterdam. In più, l'assenza di accordo su un protocollo aggiuntivo fece sì che il riferimento alle confessioni religiose trovasse posto solo nella

Dichiarazione n. 11 allegata all'atto finale del Trattato, secondo la quale "l'Unione Europea rispetta e non pregiudica lo *status* previsto nelle legislazioni nazionali per le Chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri", e "rispetta ugualmente lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali". È la formula che compare oggi, senza alcuna modifica, nell'art. I-51 della Costituzione europea presentata al recente Consiglio di Salonicco.

La soluzione adottata nella stesura del Trattato di Amsterdam è importante per due ragioni. Anzitutto, perché è evidente la scelta, già in quella circostanza, di non "scolpire" lo *status* delle Chiese in un documento come la Costituzione, ma di demandare la trattazione del problema alla legislazione nazionale, indipendentemente da quanto essa sia favorevole alle confessioni religiose; in secondo luogo, perché introduce l'espressione "organizzazioni filosofiche e non confessionali", in vigore tuttora, per indicare le organizzazioni di non credenti o di atei.

La disputa sui riferimenti costituzionali alla religione riemerge in seguito, nel 2000, in occasione della stesura della Carta dei diritti fondamentali presentata a Nizza. In tale circostanza, uno dei documenti più significativi è la "Dichiarazione di Lovanio" presentata dal Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa (CCEE) il 22 ottobre 2000, nella quale viene sostenuta con forza la necessità di un esplicito "riferimento a Dio" nella Carta, e viene criticata la scelta di non riconoscere alle Chiese e alle comunità religiose una specifica rilevanza giuridica e istituzionale. Ancora una volta, prevale la visione puramente laica dei Trattati: nel preambolo, la Carta dei diritti fondamentali menziona il "patrimonio spirituale e morale" dell'Unione, sollevando le critiche di chi avrebbe preferito la formulazione alternativa di "tradizioni religiose"; inoltre, si ritiene che l'importanza delle confessioni religiose come soggetto collettivo sia sufficientemente tutelata dall'art. 10.1 della Carta, secondo cui "ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti". Pertanto, la soluzione delle controversie viene trovata nuovamente nel riferimento non al divino o a specifiche confessioni religiose, ma nella ricchezza spirituale cui esse contribuiscono e alla libertà, da parte dei cittadini, di credervi, aderirvi o rinunciarvi.

È con questi trascorsi che si giunge alla discussione attuale sui riferimenti religiosi da inserire nella Costituzione europea, e in particolare sulla necessità o meno di rievocare, nel preambolo, le "radici giudaico-cristiane" dell'Unione. Com'è noto, le posizioni si raccolgono intorno a due diverse visioni del problema: da un lato, al pari di quanto era già accaduto negli anni precedenti, tale inserimento è sollecitato al fine di dare alle confessioni religiose il riconoscimento del proprio contributo alla coesione sociale e civile della società europea, attraverso la professione e la coltivazione dei valori oggi alla base dell'edificazione dell'UE, sia pure nella consapevolezza che la storia offre numerosi esempi in cui l'affermazione di tali valori è avvenuta attraverso lacerazioni e conflitti. Oltre alle principali Chiese presenti nei paesi membri (per le quali si possono ricordare in proposito le dichiarazioni del Vaticano, delle Chiese cattolica

e protestante di Germania e dei luterani finlandesi), spiccano al riguardo le sollecitazioni provenienti da Stati quali Germania e l'Irlanda (la cui Costituzione, come vedremo contiene ampi riferimenti all'eredità cattolica) o da paesi destinati ad aderire all'UE nel prossimo futuro, come la Slovacchia e la Polonia; ma spiccano anche alcuni recenti commenti del Presidente della Commissione Prodi (2003) sulla prima bozza di Costituzione (poi emendata prima di Salonicco), a parere del quale la religione è uno dei valori fondanti dell'Europa, e "il preambolo della bozza di Costituzione europea è […] del tutto inadeguato. Negare 1500 anni di civiltà è creare un vuoto nella coscienza, nella nostra identità di europei. A quel testo, così com'è scritto, è preferibile nessun testo". Il tutto nell'ottica non di contrapposizione ma di complementarità tra le varie radici dell'Europa, che affianchi l'appartenenza religiosa a quella delle radici classiche e illuministiche.

La posizione opposta è invece quella dei paesi dalla più salda tradizione di laicismo istituzionale, come la Francia, la cui Carta costituzionale sancisce con chiarezza il carattere laico dello Stato, e l'Olanda; ma in tale direzione si muove anche il pensiero di quanti vedono, in tale riferimento, il rischio di compromettere un diffuso e comune sentimento di identità europea, soprattutto alla luce dell'ampio numero di non credenti, del fenomeno migratorio a seguito del quale numerosi cittadini dell'Unione appartengono ormai a confessioni diverse da quelle giudaico-cristiane, e di un processo di allargamento che si appresta a coinvolgere un paese a larghissima maggioranza musulmana come la Turchia.

Il testo presentato al Consiglio di Salonicco risponde soprattutto alle istanze di questo secondo gruppo di opinioni. Nel preambolo, infatti, esso contiene un richiamo ai "retaggi culturali, religiosi e umanistici dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società la sua percezione del ruolo centrale della persona umana, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto". Nell'articolato, poi, il testo (all'art. I-51) fa proprio quanto già affermato dal Trattato di Amsterdam in merito al fatto che l'Unione "rispetta e non pregiudica" lo *status* che le Chiese e le comunità religiose, come pure le "associazioni filosofiche e non confessionali", detengono nelle normative nazionali; e allo stesso modo riprende anche il contenuto della Carta dei diritti fondamentali, con il citato riferimento alla libertà di religione.

Ai fini della comprensione del problema e della soluzione trovata in seno alla Convenzione, è opportuno soffermarsi sulla funzione del richiamo ai valori fondamentali nel preambolo del Trattato costituzionale dell'Unione. La "sfida", infatti, verteva essenzialmente sulla questione dell'identità europea: nell'intento di accelerare la costruzione di una Comunità Europea democratica e sempre più allargata rinsaldandone le basi costituzionali, occorre rammentare che, se l'allargamento può essere attuato attraverso la stipulazione di Trattati, l'unificazione e la coesione sociale investono direttamente il comune sentire degli individui, rendendo necessario favorirne il riconoscimento nello spirito dell'Unione proprio attraverso il richiamo, nella Carta, ai valori fondanti della società federale che si vuole costituire. Se questo è l'obiettivo, la scelta operata dalla Convenzione discende dalla consapevolezza che l'eventuale menzione delle origini giudaico-cristiane dell'identità religiosa europea avrebbe provocato due conseguenze

indesiderate, sia all'interno sia all'esterno dei confini attuali dell'Unione. All'interno, infatti, il riferimento a singole religioni avrebbe potuto essere percepito come un fattore di divisione piuttosto che di coesione, in considerazione dell'ampia percentuale di popolazione europea che oggi si dichiara non credente, non praticante o non appartenente alle religioni di derivazione cristiana o ebraica. Ne sarebbe scaturita la necessità di dare conto, con citazioni specifiche, di tutta la vastità delle radici culturali e spirituali dell'Europa alternative alle origini giudaico-cristiane, dai valori civili della tradizione greca e romana, al libero pensiero illuministico, ai principi di libertà, fraternità e uguaglianza sorti dalla Rivoluzione francese, fino alla solidarietà sociale che ha ispirato i movimenti socialisti.

Con riferimento invece alle ripercussioni che un eventuale richiamo alle radici giudaico-cristiane avrebbe "all'esterno", per così dire, dell'Unione Europea, la sensazione è che un'esplicita affermazione di tale identità nel preambolo del Trattato costituzionale avrebbe potuto in qualche misura trovarsi in contrasto con lo spirito che porta a immaginare l'Unione allargata a comprendere paesi dalla lunga storia musulmana quali la Turchia.

A ciò va poi aggiunto che, tra gli altri elementi che hanno contribuito a privilegiare la formula presentata al Consiglio di Salonicco, vi è la circostanza per cui la Costituzione, in fondo, non rappresenta né un documento filosofico, né un manifesto politico, ma un testo legislativo nel quale trovano posto i principi ispiratori e fondanti della comunità. È probabilmente alla luce di tali considerazioni che va spiegata la preferenza della Convenzione per l'adozione di una formula che rievocasse non specifiche religioni, ma più in generale i valori (anche) da esse espressi, e nei quali potessero riconoscersi, con uguale spirito di appartenenza, tutti i cittadini attuali e futuri dell'Unione, indipendentemente dal loro credo o dalla loro filosofia.

La discussione, tuttavia, ha avuto anche risvolti più concreti. Come è stato opportunamente messo in risalto, infatti (cfr. ad esempio Sacerdoti, 2003), l'eventuale inserimento della menzione di una specifica confessione religiosa avrebbe favorito, tra l'altro, il precostituirsi di posizioni di vantaggio che a loro volta sarebbero state in grado di condizionare l'evoluzione futura della vita europea soprattutto su due fronti. Il primo è quello, precedentemente ricordato, del rapporto con la popolazione musulmana residente in paesi già appartenenti all'Unione Europea o in procinto di aderirvi: in virtù del loro numero ormai consistente all'interno degli Stati membri (cfr. tabella 1), ricordare esplicitamente che l'Europa si riconosce nell'eredità spirituale giudaico-cristiana potrebbe effettivamente costituire un elemento di divisione[1].

Il secondo fronte, di certo non meno complesso, riguarda gli indirizzi da prendere in ambito comunitario su materie delicate quali la bioetica, la politica del controllo delle nascite o il riconoscimento delle famiglie non solo eterosessuali. Con ogni probabilità, anche sulla base di

[1] Non va dimenticato, tuttavia, che i dati sull'appartenenza religiosa negli Stati membri dell'Unione Europea dipendono strettamente dalla normativa ecclesiastica (che in alcuni casi ne proibisce la raccolta), dalle modalità di rilevazione e dal contesto sociale. Pertanto essi vanno considerati come indicazioni plausibili più che descrizione fedele e dettagliata della realtà.

tali considerazioni i membri della Convenzione hanno optato per una soluzione che non vincolasse gli ambiti delle scelte future dell'Unione.

Tab.1 LA POPOLAZIONE RELIGIOSA NELL'UE (DATI IN PERCENTUALE)

Paese	Gruppi religiosi	%	Paese	Gruppi religiosi	%
Austria	Cattolici	78	Italia (2)	Cattolici	81,7
	Protestanti	5		Musulmani	1,2
	Musulmani	2		Non religiosi	13,6
	Altri/non religiosi	15		Altri	3,5
Belgio	Cattolici	75	Lussemburgo (3)	Cattolici	50
	Protestanti e altro	25			
Danimarca	Evangelici luterani	95	Paesi Bassi (1)	Cattolici	31
	Altri cristiani	3		Protestanti	21
	Musulmani	2		Musulmani	4,4
				Altri/non religiosi	43,6
Finlandia	Evangelici luterani	89	Portogallo (4)	Cattolici	94
	Ortodossi	1		Protestanti e altro	6
	Altri/non religiosi	10			
Francia	Cattolici	83-88	Regno Unito (2)	Anglicani	46,5
	Musulmani	5-10		Cattolici	9,8
	Protestanti	2		Presbiteriani	4,5
	Ebrei	1		Musulmani	2,6
	Altri/non religiosi	4		Metodisti	2,2
				Altri/non religiosi	38,3
Germania	Evangelici luterani	34	Spagna	Cattolici	94
	Cattolici	34		altro	6
	Musulmani	3,7			
	Altri/non religiosi	28,3			
Grecia	Ortodossi	98	Svezia	Luterani	87
	Musulmani	1,3		Cattolici e altro	13
	Protestanti, cattolici e altri	0,7			
Irlanda (1)	Cattolici	91,6			
	Anglicani	2,5			
	Altri	5,9			

Fonte: CIA (2002).
(1) Il dato si riferisce al 1998.
(2) Fonte: ADN Kronos (2001).
(3) Dal 1979 la legge vieta la raccolta di statistiche di natura religiosa.
(4) Il dato si riferisce al 1995.

A ben vedere, tuttavia, dalla discussione sul contenuto religioso della Costituzione europea la posizione delle confessioni religiose non esce del tutto oscurata, grazie soprattutto alla disposizione riportata nell'art. I-51 e, come accennato, già contenuta nel Trattato di Amsterdam:

"riconoscendo e non pregiudicando" lo *status* da esse detenuto nelle varie legislazioni nazionali, infatti, il nuovo testo di fatto preserva, sia pure indirettamente, l'eredità religiosa degli Stati membri, così come essi stessi hanno ritenuto opportuno richiamarla nella propria normativa ecclesiastica, che spesso è molto più favorevole alle Chiese rispetto a quanto si stabilisce esplicitamente nella Costituzione. Da un esame del modo in cui il fenomeno religioso è affrontato nelle Costituzioni dei singoli Stati, infatti, emerge un quadro molto variegato, naturalmente frutto del vissuto storico e istituzionale del paese; eppure è altrettanto evidente che la situazione non è statica, ma tende a mutare, sia pure con una certa lentezza, al seguito dell'evoluzione demografica e civile della società. Per tali ragioni, appare utile studiare più in dettaglio quali principi sono alla base del riconoscimento giuridico della posizione relativa di Stato e confessioni religiose in Europa, e successivamente passare in rassegna il modo in cui le Costituzioni nazionali trattano il fenomeno religioso. Questi saranno i contenuti dei paragrafi seguenti.

2.3 *UN "MODELLO EUROPEO" DI RELAZIONI STATO-CHIESA?*

Pochi aspetti della vita sociale di un paese presentano un panorama tanto complesso e diversificato quanto quello offerto dai rapporti economici tra Stato e confessioni religiose. Questa complessità è propria delle singole esperienze nazionali e si riflette in una pluralità di "casi" all'interno dei quali risulta molto difficile individuare "modelli", sistemi ideali, o categorie generali culturalmente omogenee. Su temi delicati come la fede e le religioni, del resto, le eredità storiche e culturali si rivelano forse ancor più determinanti che in altri casi nel modellare l'organizzazione giuridica di uno Stato. Tuttavia, nella necessità di investigare una materia che per sua natura coinvolge fondamentali diritti dell'individuo, di associazione, di tolleranza e rispetto reciproco, di equilibrio e uguaglianza tra religioni diverse di fronte alle leggi dello Stato, possono essere individuati alcuni punti fermi attorno ai quali ruota l'insieme delle forme assunte dal sistema Stato-confessioni religiose nei paesi membri dell'Unione Europea.

È da premesse di questo tipo che scaturisce la tradizionale ripartizione dei sistemi di relazioni Stato-Chiesa in Europa in tre categorie, a seconda di come viene determinata nell'ordinamento nazionale la posizione relativa delle autorità politica e religiosa (Ferrari, 1996b e 1999). La prima è quella basata sulla *unione* tra Stato e Chiesa, a seguito della quale una delle due autorità prevale sull'altra. Com'è noto, delle due alternative possibili (la predominanza dell'autorità laica su quella religiosa o viceversa), in Europa, e più in generale in Occidente, è molto più frequente la prima, per lo più in forma di sistemi giuridici nei quali si riconosce una Chiesa nazionale. È il modello che prevale nei paesi dell'Europa settentrionale, quali Inghilterra o Danimarca (e fino al 2000 anche la Svezia). La seconda categoria è quella dei sistemi *concordatari*, che si fondano sulla stipulazione di concordati e intese bilaterali tra lo Stato e le singole comunità religiose (almeno quelle più numerose o da più tempo presenti sul territorio

nazionale): è l'esperienza vissuta, pur con qualche differenza, ad esempio in Italia, Germania Spagna e Portogallo. Infine, l'ultima categoria di relazioni Stato-Chiesa è quella che come tratto comune ha la *separazione* delle due entità. In effetti, si tratta di un insieme fortemente eterogeneo, nel quale convivono realtà distanti tra loro come quelle osservabili in Francia, in Belgio, in Irlanda o nei Paesi Bassi. Esso, quindi, abbraccia sia un sistema, come quello francese, nel quale lo Stato è tanto neutrale di fronte alle confessioni religiose da considerarle associazioni (un caso che forse con qualche forzatura è stato definito di "agnosticismo statale"), sia un ordinamento come quello irlandese, la cui Costituzione contiene un forte riferimento alla figura della santissima Trinità. Per questo si è parlato di una categoria "residuale", accomunata prevalentemente dal fatto che la marcata separazione tra Stato e Chiesa comparve nelle Costituzioni come strumento di tutela della libertà religiosa, sotto la spinta del costituzionalismo liberale del XIX secolo, che identificava il clero con l'*ancien régime* (De Vergottini, 1999).

Tali considerazioni, a loro volta, sono all'origine della circostanza per cui la tripartizione appena ricordata tende a essere ritenuta ormai obsoleta, sia dal punto di vista giuridico sia da quello culturale (Ferrari, 2000). Sotto il profilo del diritto, infatti, essa tende a oscurare la sostanza della posizione relativa di Stato e Chiesa a favore della forma: Belgio e Irlanda, infatti, sono ambedue paesi "separatisti" e non hanno stipulato Concordati o intese. Tuttavia, in entrambi la Chiesa cattolica ha una situazione giuridica anche migliore di quanto accade in alcuni paesi concordatari. Analogamente, la Chiesa anglicana, che ricopre il ruolo di Chiesa di Stato in Inghilterra, ottiene finanziamenti statali molto più contenuti rispetto alle due principali Chiese presenti in Germania (cattolica e protestante).

Sotto il profilo culturale, invece, la tripartizione in esame andrebbe abbandonata, perché essa non è altro che il retaggio di una suddivisione dei paesi europei in protestanti (con Chiesa di Stato), cattolici (concordatari) e secolarizzati (il separatismo francese) che oggi non appare più così netta come un tempo.

Di qui la possibilità di saggiare l'esistenza di un modello europeo di relazioni Stato-Chiesa orientandosi non tanto alla loro struttura giuridica quanto ai *principi* che le ispirano. Diviene allora possibile individuare almeno tre punti fermi intorno ai quali si modellano pressoché tutte le legislazioni dei paesi membri dell'Unione Europea (e in genere dell'Europa occidentale): la *libertà religiosa*, cioè il riconoscimento dell'esigenza individuale di scegliere e professare senza interferenze statali o di altro tipo il proprio credo religioso; l'*autonomia o autodeterminazione dei gruppi religiosi*, ovvero l'individuazione della sovranità ecclesiastica su alcune materie spirituali; e la *cooperazione tra Stato e confessioni* nel perseguire determinati obiettivi di convivenza sociale. Le diverse forme in cui si manifesta la presenza delle confessioni religiose nella vita di ciascun paese dipende proprio da come questi tre principi si combinano tra loro, nell'ambito della tradizione storica e culturale di una comunità civile. Ciò ha due conseguenze: anzitutto, la tutela della libertà religiosa è da intendersi estesa ai non credenti; in altri termini, ciascun individuo ha non solo il diritto di aderire a una religione, ma anche quello di cambiarla o abbandonarla (una

"libertà di non culto"). La seconda conseguenza è che la libertà religiosa deve comunque svolgersi nel rispetto dei valori fondamentali solitamente indicati come morale pubblica, libertà fondamentali, ordine pubblico e così via: il fedele che varca tali limiti viene punito (non gli è consentito invocare a giustificazione di innocenza l'appartenenza a un precetto religioso), e tuttavia non può essere punito per il solo fatto di appartenere a una determinata confessione. Infine, la libertà religiosa ha anche una dimensione collettiva, che è all'origine dei diritti riconosciuti alle comunità religiose, in termini di riunioni in assemblea, insegnamento religioso, finanziamento da parte di individui e istituzioni.

Quanto al secondo principio che accomuna le legislazioni nazionali europee, ovvero la rinuncia statale alla competenza su alcune materie spirituali, esso trova la sua più visibile espressione nelle stesse Carte costituzionali di alcuni paesi (ad esempio Italia e Germania). La conseguenza principale di tale affermazione è che le organizzazioni religiose godono di una maggiore autonomia rispetto a molte organizzazioni non religiose (Ferrari, 2000): ad esempio, a differenza di queste ultime, esse non sono costrette a dotarsi di una struttura interna democratica, né a concedere piena libertà di opinione ai propri membri. In linea generale, l'autonomia dottrinale e organizzativa delle comunità religiose tende ad affermarsi su una scala sempre più ampia, come testimonia anche la recente riforma in Svezia (dove dal 2000 la Chiesa luterana non è più Chiesa di Stato). Un corollario di tale conseguenza è che, entro certi limiti, lo Stato non può mettere fuori legge una comunità religiosa solo perché professa una dottrina in contrasto con la normativa nazionale. In altri termini, un musulmano sarà punito in caso di poligamia, ma la comunità islamica non può essere imputata di istigazione alla poligamia, sebbene le cose stiano diversamente quando sono in gioco i diritti umani fondamentali.

Infine, il principio della cooperazione, presente in tutti i paesi, non solo quelli concordatari, è adottato in modo esplicito (attraverso la stipulazione di Concordati e intese) o implicito, cioè tramite leggi unilaterali statali che vengono comunque preventivamente concordate con le comunità religiose. Tuttavia, tratto distintivo di tale principio è che la cooperazione è selettiva: lo Stato non intrattiene gli stessi rapporti con tutte le confessioni religiose, ma può privilegiarne qualcuna. Qui, forse più che altrove, incidono le origini storico-culturali del paese, poiché solitamente la cooperazione è più accentuata dove i principi e i valori professati ad una confessione sono condivisi dalla maggioranza della popolazione. È questa l'origine della "struttura piramidale" (Ferrari, 2001) ravvisabile nei rapporti Stato-Chiesa in molti paesi, tra i quali l'Italia. Al livello più basso si trovano le confessioni con le quali la cooperazione statale è meno intensa: si tratta di comunità religiose (come le "nuove religioni") che possono acquisire personalità giuridica in forma di associazioni di diritto comune, ma non ottengono finanziamenti statali, né hanno accesso all'insegnamento religioso. A un livello intermedio si trovano le confessioni religiose che solitamente ricevono un qualche tipo di riconoscimento statale, e che sono sottoposte a una certa vigilanza da parte dello Stato. In cambio esse sono solitamente ammesse a godere di un sostegno finanziario pubblico in forma di agevolazioni fiscali e hanno

benefici come contributi per la costruzione di luoghi di culto o altro. Infine, anche se non sempre, esiste un terzo e più elevato livello, al quale si collocano le confessioni con cui lo Stato intrattiene i rapporti più ampi e intensi, che spesso si traducono in disposizioni normative speciali o molto sensibili alle esigenze del gruppo religioso. Ne sono esempi le Chiese di Stato nei paesi nordici, la Chiesa cattolica in Italia, Spagna e Portogallo e quella ortodossa in Grecia.

I principi appena descritti, come si è detto, forniscono i pilastri su cui sono edificate le relazioni tra Stato e confessioni religiose in Europa. Di essi, sembra soprattutto la cooperazione (selettiva) a rappresentare, in prospettiva, quello su cui si concentrano maggiormente le sfide future dell'Unione Europea su tali materie, in particolare con il progredire del processo di allargamento. Come è stato osservato, infatti, (Ferrari, 2000) si tratta di adattarlo quanto prima alle trasformazioni che la mobilità dei popoli e il processo di secolarizzazione stanno introducendo nel panorama religioso comunitario. In proposito il pensiero va immediatamente alla religione islamica, che ormai in Europa è divenuta una realtà visibile e, tuttavia, ignorata dalle normative nazionali (in Italia, ad esempio, l'Islam è la seconda confessione per numero di aderenti, ma non è ancora giunta a stipulare un'intesa con lo Stato, a differenza di altre confessioni meno numerose).

Le considerazioni sin qui esposte, allora, forniscono un'utile base di partenza per indagare più in profondità sul modo in cui le Costituzioni nazionali dei paesi dell'Unione Europea trattano la religione attraverso i tre principi indicati, con l'importante avvertenza che l'esame comparato non copre la totalità dei quindici Stati membri.

2.4 *LA RELIGIONE NELLE COSTITUZIONI NAZIONALI*

2.4.1 Italia

Nella Costituzione repubblicana (artt. 3, 7, 8, 19, 20) sono contenute le disposizioni fondamentali del diritto ecclesiastico italiano, che dànno forma ai principi di libertà religiosa, autodeterminazione delle confessioni e cooperazione tra Stato e Chiese. Dal punto di vista dei diritti individuali, con riferimento ai principi di uguaglianza (cioè al divieto di discriminazione religiosa) e di libertà di culto gli articoli 3 e 19 stabiliscono, rispettivamente, che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" (art. 3), e che "tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume" (art. 19).

Molto più controverse sono, invece, le disposizioni costituzionali che intendono estendere questi due diritti (soprattutto quello dell'uguaglianza) dal piano individuale a quello collettivo, rivolgendosi alle diverse confessioni religiose. Da un lato, infatti, l'art. 20 stabilisce che "il

carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività"; dall'altro lato, la questione dell'uguaglianza "collettiva" è affrontata in modo meno inequivocabile negli articoli 7 e 8, che riconoscono rispettivamente il ruolo della Chiesa cattolica e quello delle altre confessioni. In particolare, nel primo la Costituzione stabilisce che "lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale" (art. 7), mentre con riferimento alle confessioni non cattoliche, si prevede che "tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze" (art. 8).

È dunque sul piano dell'uguaglianza delle diverse confessioni religiose che compare una delle questioni più dibattute dell'ordinamento ecclesiastico italiano: non viene affermato un principio di uguaglianza assoluta, perché le diverse confessioni non sono sottoposte a un'unica disciplina; piuttosto, il limitarsi all'uguaglianza della condizione di libertà ha contribuito alla discrezionalità dello Stato nel trattamento delle varie confessioni religiose (uguaglianza nella libertà non significa assenza di preminenza di una Chiesa sulle altre). E infatti si riconosce un ruolo diverso alla Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni non cattoliche. Come ricorda Long (1990), lo strumento bilaterale delle intese introdotto con l'art. 8 della Costituzione, che avrebbe permesso alle comunità religiose di minoranza di "negoziare" importanti aspetti del proprio ordinamento con lo Stato italiano, venne creato proprio come bilanciamento alla disposizione precedente relativa alla Chiesa cattolica.

Tuttavia, indipendentemente dal fatto che le prime intese sarebbero state stipulate solo all'indomani del nuovo Concordato del 1984, va sottolineato come nel caso della Chiesa cattolica si faccia riferimento a uno strumento – il Concordato, appunto – che, come sostiene la dottrina prevalente (ad esempio Jemolo, 1979), interviene tra due ordinamenti giuridici primari di rilievo internazionale. In tal modo, alla Chiesa cattolica è stata conferita una personalità giuridica di diritto pubblico che la rende avvicinabile agli Stati stranieri soggetti di diritto pubblico nell'ordinamento italiano. Al contrario, nel caso delle confessioni di minoranza la Costituzione si riferisce a una libertà statutaria interna; le intese hanno una funzione limitata al diritto nazionale e rappresentano, secondo l'interpretazione più diffusa, convenzioni di diritto pubblico interno[2]. In base a tali intese, in particolare, le confessioni non cattoliche possono scegliere tra le varie tipologie di personalità giuridica (di diritto privato) previste dalla normativa italiana (Ferrari,

[2] Anche se a parere di alcuni (ad esempio Ferrari, 1999) un'intesa ha di fatto una forza comparabile a quella di una convenzione internazionale.

1996a), a seconda che si organizzino come associazioni non riconosciute (è il modello privilegiato da molte organizzazioni in Italia, dai partiti politici ai sindacati), come associazioni riconosciute[3] o facciano ricorso all'art. 16 delle Disposizioni sulla legge in generale, che conferisce alle persone giuridiche straniere gli stessi diritti di quelle italiane a condizione di reciprocità, o all'art. 2 del Trattato di amicizia, commercio e navigazione siglato con gli Stati Uniti nel 1948. Oltre a queste possibilità, accessibili a qualunque tipo di gruppo, le organizzazioni religiose possono acquisire personalità giuridica per i propri enti anche attraverso la legge n. 1159/29 (la "legge sui culti ammessi"), che estende alle associazioni religiose le agevolazioni fiscali già riconosciute ai gruppi con finalità di beneficenza e istruzione, ma impone controlli statali molto più pervasivi, come l'obbligo di autorizzazione per acquisti e vendite o il potere di annullare le deliberazioni degli enti e di commissariare l'amministrazione del gruppo religioso. Questa legge, originariamente introdotta nel tentativo di bilanciare, in parte e almeno formalmente, i privilegi concessi alla Chiesa cattolica dai Patti Lateranensi del 1929, rappresenta da tempo il principale motivo di insoddisfazione nei confronti dell'ordinamento ecclesiastico italiano[4], e allo stesso tempo costituisce tuttora uno dei cardini dei rapporti Stato-Chiesa in Italia, perché il riconoscimento ai sensi di tale normativa è la condizione necessaria per la possibilità di stipulare un'intesa con lo Stato italiano, e perché di fatto individua uno dei tre livelli – il più basso – di cui si compone il sistema italiano dei rapporti tra Stato e confessioni religiose.

A tale livello appartengono infatti le organizzazioni con fini di religione e di culto che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano (attualmente sono una trentina, tra cui mormoni e musulmani). L'unica condizione per il loro riconoscimento è il divieto di professare principi contrari all'ordine pubblico e al buon costume; i controlli statali, tuttavia, possono essere molto stringenti. Inoltre, la legge citata permette di destinare propri ministri di culto nelle carceri e nelle caserme, ma non nelle scuole pubbliche, e riconosce effetti civili ai matrimoni religiosi. Il riconoscimento ai sensi della "legge sui culti ammessi", come si è detto, è un prerequisito per la stipulazione di un'intesa. Per la confessione che la attua, tale operazione implica la sostituzione

[3] In particolare, l'organizzazione in forma di associazione non riconosciuta conferisce autonomia patrimoniale e capacità di stare in giudizio senza un controllo pubblico sull'atto costitutivo o sullo statuto; la scelta di configurarsi come associazioni riconosciute, invece, permette una maggiore capacità giuridica ma sottopone a controlli più penetranti da parte dello Stato, come ad esempio l'autorizzazione per l'acquisto di beni immobili o per l'accettazione di donazioni o eredità.

[4] Le richieste di abrogazione, ovviamente, sono da sempre più forti da parte delle confessioni religiose non cattoliche. Un esempio è fornito dalle vicende che hanno portato all'intesa con la Tavola Valdese: le trattative per la stipulazione dell'intesa cominciarono sul finire del 1976, e in pochi mesi si giunse a predisporre un testo pressoché definitivo che rimase invariato fino al 1984, anno della firma ufficiale. "Lo scopo fondamentale della delegazione valdese-metodista, secondo quanto si era delineato sin dall'indomani della Costituente, era quello di pervenire all'abrogazione della legislazione del 1929-30. Per questo, contrariamente a quanto succede nella quasi totalità dei provvedimenti legislativi, in cui l'abrogazione di norme pregresse è collocata all'ultimo articolo, la norma abrogatrice della legislazione sui culti ammessi è contenuta subito, all'articolo 1 dell'intesa. […] L'intesa era cioè vista da chi la trattò con la delegazione statale come un ariete, idoneo ad aprire una breccia nella legislazione del 1929-30, sopravvissuta alla caduta del fascismo e a tutti gli altri mutamenti di cinquanta anni di storia" (Long, 2001, pp. 322-3).

della disciplina prevista dalla legge n. 1159/29 con quella dell'intesa, e con essa il passaggio al secondo "livello" dell'ordinamento ecclesiastico italiano. L'aspetto più rilevante è che solo attraverso la stipulazione di un'intesa una confessione religiosa può accedere alla principale fonte di finanziamento statale, cioè la devoluzione dell'otto per mille del gettito IRPEF[5]. Proprio l'unanimità con cui è percepita l'esigenza di un simile provvedimento è all'origine del disegno di legge sulla libertà religiosa attualmente in discussione in Parlamento.

L'ultimo e più elevato livello del diritto ecclesiastico italiano è quello occupato dalla Chiesa cattolica in virtù della stipulazione del Concordato. Si è già fatto cenno alla controversa questione degli effetti sostanziali (e in parte formali) di questo tipo di accordo, della sua valenza come trattato internazionale e della posizione di privilegio da esso conferita alla religione cattolica. Ora si vuole invece esaminare in breve (le disposizioni concordatarie coprono praticamente tutto il diritto ecclesiastico italiano) alcuni aspetti principali del Concordato del 1984, che ha modificato i Patti Lateranensi trasformando in profondità anche l'intero sistema di finanziamento della Chiesa cattolica (Vegas, 1984; Cardia, 1988). Attuato con la legge n. 121/85, il nuovo Concordato ha anzitutto sancito, se non la laicità, almeno la neutralità formale dello Stato italiano nei confronti delle confessioni religiose, abrogando il precedente principio confessionale della religione cattolica come unica religione di Stato (punto 1 del Protocollo addizionale). La neutralità comporta un grado maggiore di autodeterminazione della Chiesa cattolica nella propria organizzazione e, in misura leggermente inferiore, anche per le altre confessioni religiose. La Conferenza Episcopale Italiana assume un ruolo di assoluto rilievo, poiché diventa l'organo ecclesiastico cui è demandato il compito di curare i rapporti con lo Stato italiano, e diviene l'unico interlocutore dello Stato in materia di finanziamento alla Chiesa cattolica.

Strettamente connessi alla questione della neutralità, inoltre, sono il problema dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica e soprattutto il problema del finanziamento delle confessioni, che viene completamente ridisegnato. In relazione al tema dell'insegnamento religioso nelle scuole private, non vi sono elementi di discriminazione tra confessioni religiose: l'art. 33 della Costituzione garantisce a tutte le Chiese di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado, mentre il nuovo Concordato (art. 9) e le intese si limitano a riproporre tale concessione (Ferrari, 1996a). Diversa è invece la disciplina dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. Il nuovo Concordato, infatti, "tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano", (art.

[5] Attualmente sono state firmate intese con otto confessioni religiose non cattoliche: la Tavola Valdese, l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° Giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle comunità ebraiche italiane, l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, la Chiesa evangelica luterana in Italia, Unione buddhista italiana e la Congregazione dei testimoni di Geova. Per queste ultime due confessioni sono attualmente al vaglio due disegni di legge di attuazione. Infine, sono state avviate anche intese con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (Mormoni), la Chiesa apostolica in Italia, la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, l'Istituto buddhista italiano Soka Gakkai e l'Unione induista italiana, lasciando un'eredità non facile al prossimo futuro.

9.3) impone allo Stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica come materia ordinaria in tutte le scuole pubbliche, pur rendendo facoltativo per gli studenti avvalersene o meno (oggi disciplinato dall'art. 310 del D.Lgs. n. 297/94, approvazione del *Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione e relative alle scuole di ogni ordine e grado*, d'ora in poi T.U.), in accordo quindi con le fondamentali regole in vigore negli altri paesi occidentali. Gli oneri finanziari sono completamente a carico dello Stato; gli insegnanti di religione sono nominati dall'autorità scolastica su designazione del vescovo diocesano (e previo riconoscimento di idoneità); i libri di testo e i programmi devono avere l'approvazione dell'autorità ecclesiastica. Per le confessioni non cattoliche la normativa cambia vistosamente, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa: le confessioni con intesa possono inviare su richiesta i propri incaricati nelle scuole pubbliche per tenere corsi di religione, ma il costo dell'insegnamento è del tutto a carico delle autorità ecclesiastiche. Le confessioni prive di intesa, infine, non godono di questo diritto.

Quanto al problema del finanziamento statale alle Chiese, occorre ricordare che il nuovo Concordato si pone, per certi aspetti, come un "accordo quadro", l'attuazione pratica del quale è stata demandata all'emanazione di alcuni provvedimenti legislativi e amministrativi, tra cui in particolare la legge n. 222/85 "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi" – che ha istituito una sorta di "mercato religioso" –, il D.P.R. n. 751/85, relativo all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, e il D.P.R. n. 571/96 sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti o istituzioni ecclesiastiche.

2.4.2 Germania

Nello spettro delle forme di rapporti Stato-Chiesa nell'Unione Europea, la Germania si colloca in una posizione intermedia tra quelli guidati dal principio dell'unione e quelli in cui vige la stretta separazione tra le autorità laica e religiosa (Robbers, 1996): la legge Fondamentale, infatti, disegna un sistema nel quale viene sancita la separazione, ma allo stesso tempo viene garantita una cooperazione tra le due autorità. Peraltro, il preambolo della legge Fondamentale contiene un forte ed esplicito riferimento religioso: "Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, […] il popolo tedesco […] in virtù del suo potere costituente, ha deliberato la presente Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca".

La libertà religiosa è tutelata dalle disposizioni contenute nell'art. 4 (commi 1 e 2), secondo il quale sono da ritenersi inviolabili le "libertà di fede, di coscienza e di convinzioni religiose o ideologiche". Inoltre, la libertà religiosa è considerata un diritto fondamentale, e come tale per essa non è previsto alcun limite esplicito.

Il riconoscimento delle comunità religiose è tuttora regolato dalla Costituzione di Weimar, e precisamente dagli articoli 136-139 e 141 di tale documento, che l'art. 140 della legge Fondamentale dichiara tuttora vigenti. Tali disposizioni sanciscono in particolare il principio della

neutralità dello Stato nei confronti delle confessioni religiose: "non esiste alcuna religione di Stato" (art. 137.1). Ciò significa, com' è noto, che lo Stato non ha alcune preferenza per una specifica confessione religiosa; ma, più di ogni altra cosa, ciò significa un "non intervento" (Robbers, 1996): lo Stato non interferisce negli affari delle comunità religiose. Tale caratteristica trova ulteriore rafforzamento nei successivi commi dello stesso art. 137 della Costituzione di Weimar, che di fatto sanciscono il diritto all'autodeterminazione delle confessioni religiose in Germania. Ciascuna di esse, in particolare, "disciplina e gestisce in modo autonomo i propri interessi, nei limiti delle leggi generali", e "conferisce le proprie cariche senza l'intervento dello Stato o delle autorità locali" (art. 137.3), indipendentemente dallo *status* giuridico della confessione[6]. Tale diritto, inoltre, finisce per ricoprire un ruolo decisivo nella più generale collocazione giuridica e sociale delle comunità religiose in Germania, dal momento che esso si estende anche all'insegnamento religioso, ai servizi religiosi, all'assistenza in ospedali, caserme e carceri, e in definitiva a ogni aspetto dell'organizzazione della comunità religiosa. Le comunità religiose più numerose, dunque, hanno potuto sottrarsi alla legislazione "laica" vigente, sostituendovi un'articolata normativa interna, spesso ritenuta un vero e proprio sistema giuridico (Robbers, 1996)

Quanto allo *status* delle confessioni religiose, il riconoscimento ai sensi dell'art. 137 conferisce personalità giuridica di diritto pubblico. Tuttavia, a differenza delle altre corporazioni pubbliche, le confessioni religiose che godono di tale *status non* fanno parte della struttura statale; esse sono del tutto autonome e indipendenti. Ciò ha conseguenze di particolare rilievo in altri ambiti, dal momento che proprio in virtù del fatto di costituirsi come persone giuridiche di diritto pubblico, esse, in aggiunta alle attività già menzionate come l'assistenza, possono anche finanziarsi elevando imposte secondo le condizioni fissate dai *Länder*. Le comunità religiose non riconosciute sono invece organizzate in associazioni di diritto comune; non possono quindi fissare imposte, ma beneficiano del principio costituzionale dell'autodeterminazione.

Come si è anticipato, la legislazione tedesca in materia di religione affianca al principio della separazione alcuni aspetti di "cooperazione". È il caso, ad esempio, della normativa che disciplina le relazioni con le due Chiese principali (peraltro di dimensioni e importanza quasi uguali), quella cattolica e quella evangelica. In particolare, si tratta di accordi stipulati dalla federazione (o più spesso i *Länder*) e le autorità delle due Chiese, ratificati poi dai parlamenti dei *Länder*. In essi figurano le disposizioni di ciascun *Land* sul funzionamento delle scuole private o sulla partecipazione della Chiesa alla formazione degli adulti, le decisioni delle autorità ecclesiastiche (ad esempio in merito ai programmi di istruzione religiosa) e altre norme quali la

[6] L'azione congiunta delle norme sulla libertà e sulla neutralità religiose hanno avuto, in passato, conseguenze penali: come ricorda Robbers (1996), la Corte Costituzionale federale annullò la condanna precedentemente emessa nei confronti di un testimone di Geova che, rispettando i desideri della moglie (anch'essa appartenente alla stessa confessione), le rifiutò i trattamenti medici necessari lasciandola morire. L'agire secondo la propria fede può comportare la non punibilità in caso di mancato rispetto della legge.

determinazione dei sussidi versati dal *Land*.

La legge Fondamentale prevede inoltre (art. 7) il diritto all'istruzione religiosa, In particolare, dopo avere precisato che "l'intera organizzazione scolastica è sottoposta alla tutela dello Stato" (art. 7.1), il testo costituzionale stabilisce che "l'insegnamento religioso è materia ordinaria d'insegnamento, nelle scuole pubbliche, ad eccezione delle scuole non confessionali" (art. 7.3), sebbene non sia obbligatoria la partecipazione degli alunni a tali corsi (la decisione spetta a chi detiene i diritti della loro educazione). Lo stesso articolo, infine, garantisce il diritto alla fondazione e alla gestione di scuole private (art. 7.2), sebbene poi le eventuali scuole private debbano avere il benestare dallo Stato e siano sottoposte alle leggi dei *Länder*. L'autorizzazione, peraltro, va concessa solo se le scuole assicurano adeguati livelli professionali e non discriminano secondo il reddito.

Infine, con particolare riguardo alla questione del finanziamento delle confessioni religiose, è opportuno sottolineare che esso deriva per la grande maggioranza dalle imposte di culto (lo Stato si limita all'attività di riscossione e di trasferimento dei proventi) e, in minima parte, dai sussidi diretti. Le imposte di culto, previste dalla Costituzione di Weimar, sono governate da apposite leggi quadro adottate dai *Länder*. Ogni *Land* ha quindi adottato una propria legge quadro sull'imposta di culto, anche se vi sono tratti comuni alle varie normative regionali. L'imposta di culto è un onere deducibile dal reddito imponibile, ed è dovuta esclusivamente dalle persone fisiche soggette a imposta sul reddito, battezzate e che non hanno "abiurato". A seconda del *Land*, l'aliquota oscilla tra l'8 e il 9% dell'imposta sul reddito. Nonostante una persistente tendenza all'abbandono (le persone coinvolte sono oltre 100.000 all'anno e risultano essere in crescita), i proventi dell'imposta di culto sono piuttosto stabili in valore assoluto dai primi anni novanta. A queste entrate si affiancano anche alcuni modesti strumenti di finanziamento diretto, come i trasferimenti riconosciuti a titolo di compensazione della secolarizzazione dei beni ecclesiastici (che vanno a coprire parte delle spese per il personale religioso, manutenzione degli edifici e spese generali) o l'esenzione, per le confessioni religiose, dal pagamento della maggior parte delle imposte. Esistono anche finanziamenti indiretti: sono infatti deducibili dall'imposta sul reddito le donazioni dei fedeli, e il fatto che lo Stato si tenga neutrale nello svolgimento di servizi sociali implica la contropartita di contribuire a circa il 30% delle spese per opere sociali svolte dalle confessioni religiose.

2.4.3 Francia

La Francia viene solitamente indicata come il paese nel quale il principio della separazione tra Stato e confessioni religiose ha assunto le forme più estreme e, per certi versi, più ostili al fenomeno religioso. È in tale paese, d'altro canto, che confluiscono i termini della questione sui richiami all'eredità illuministica e alle radici giudaico-crisitiane. In effetti, in Francia lo statuto giuridico delle confessioni religiose ha origini storiche più profonde che negli altri paesi europei, e il confronto (per lo più conflittuale) tra le istituzioni laiche e religiose è più antico: già la

Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (26 agosto 1789) aveva proclamato la libertà di coscienza (art. 10); la Costituzione civile del clero (12 luglio 1790) che, come è stato ricordato (Basdevant-Gaudemet, 1996) era un atto unilaterale dello Stato, disciplinava l'esercizio della religione cattolica e fu condannata dal papa Pio VI. Infine, la Costituzione del 1791 assicurò la libertà di esercizio dei culti (titolo I), mentre la Convenzione, nel periodo del Terrore (1793-94) promosse una politica di profonda cristianizzazione della società. Il decreto del 21 febbraio 1795 riaffermava il libero esercizio dei culti, ma allo stesso tempo sancì la separazione tra Stato e Chiese: la Repubblica non avrebbe finanziato alcuna confessione, né avrebbe fornito luoghi di culto, o riconosciuto i ministri del culto. In seguito, per quasi tutto il XIX secolo sarebbe rimasto in vigore il Concordato stilato da Napoleone con la Chiesa cattolica nel 1801 (e i decreti del 1808 che governavano i rapporti con la religione ebraica), sulla base del quale lo Stato esercitava il controllo sull'andamento della vita religiosa in cambio di alcune agevolazioni finanziarie.

Nel tempo, radicalizzandosi lo scontro tra i sostenitori dell'*Ancien régime* (legati al potere clericale) e quelli dell'ordine scaturito dalla Rivoluzione, e soprattutto a seguito dell'avvento al potere dei repubblicani nel 1879, vennero promulgate leggi molto severe nei confronti della Chiesa cattolica, al punto da giungere, nel 1904, alla rottura delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica francese e lo Stato pontificio. La legge del 1905, che tuttora governa i rapporti tra Stato e Chiesa in Francia più ancora di quanto faccia la Costituzione del 1958, è frutto di tale periodo, e rappresenta la rottura unilaterale del Concordato del 1801.

Il dettato costituzionale, infatti, non tratta direttamente la materia religiosa; al contrario, esso si limita a rifarsi (nel preambolo) al contenuto della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, e ad assicurare che la Repubblica "garantisce l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le fedi" (art. 2). Si tratta di riferimenti certamente scarni, ma importanti nell'affermare implicitamente la neutralità dell'autorità statale nei confronti di qualsivoglia confessione religiosa, mentre la laicità dello Stato viene ricordata in modo esplicito: "la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale" (art. 2). Tale principio è stato esteso a tutti gli ambiti della vita sociale (è vietata anche l'esposizione di simboli religiosi su monumenti e spazi pubblici).

La Repubblica, quindi, garantisce il libero esercizio del culto, ma allo stesso tempo (in virtù della legge del 1905) nessuna religione ottiene una consacrazione giuridica: le confessioni non sono più istituzioni pubbliche, non hanno statuto di diritto pubblico, ma sono "affari privati", e come tali da ricondurre al diritto privato. Tuttavia, questa legge non venne applicata ai tre dipartimenti – Alto Reno, Basso Reno e Mosella – che al momento della sua entrata in vigore erano sotto il controllo tedesco; quando nel 1918 essi tornarono alla Francia, mantennero lo *status quo*, e ancora oggi il diritto locale di Alsazia e Mosella conserva il sistema di religioni riconosciute, con i ministri di culto remunerati dallo Stato.

Non esistono dunque né religione di Stato, né religione ufficiale o dominante, né confessioni riconosciute. Il sistema giuridico francese non offre alcuna definizione di religione. Un simile

silenzio legislativo, tuttavia, ha fatto sì che il diritto ecclesiastico francese si evolvesse in massima parte su basi di origine giurisprudenziale: è toccato alle massime autorità giudiziarie (Consiglio di Stato e Corte di Cassazione) decidere di volta in volta a quali associazioni "religiose" concedere l'applicazione della normativa destinata ai gruppi religiosi.

Non si tratta di questioni di secondaria importanza, poiché, anche se non esistono confessioni riconosciute, alcuni gruppi religiosi hanno statuti particolari. Tra questi, vi sono anzitutto le *associazioni cultuali*, previste dalla legge del 1905, che possono ricevere sotto qualsiasi forma sovvenzioni statali, dipartimentali e comunali; la legge ne stabilisce la composizione e le risorse che possono utilizzare (soprattutto offerte dei fedeli e le somme per la riparazione di monumenti). Esse fruiranno di una legislazione fiscale sempre più vantaggiosa. Una seconda tipologia di gruppi religiosi a "statuto speciale" è rappresentata dalle *associazioni diocesane*, ovvero associazioni cultuali particolari, nate dal fatto che la Chiesa cattolica non aveva mai applicato la legge del 1905. La particolarità è che il provvedere alle spese di culto non figura più come loro scopo esclusivo.

Un altro problema che il silenzio legislativo in materia religiosa ha coltivato nell'ordinamento francese è quello delle sette. Evitando di dare una definizione di religione, il diritto francese si trova in difficoltà nel considerare nuovi movimenti religiosi, e come si è detto spetta quindi ai tribunali distinguere tra religioni e sette (e devono farlo per evitare di concedere alle sette un regime giuridico e finanziario che finisca per agevolarne l'ascesa). D'altro canto, nell'ordinamento francese le sette hanno motivo di esistere (purché non vadano contro la legge o il buon costume), ma è sempre stato loro impedito di organizzarsi come associazioni cultuali.

La libertà di insegnamento è un principio di valore costituzionale; l'insegnamento privato, confessionale o meno, è pienamente riconosciuto, e gli istituti privati possono stipulare contratti con lo Stato, accettando però di sottoporsi a specifiche norme di controllo. Non esiste insegnamento religioso scolastico, ma nelle scuole private confessionali è previsto l'insegnamento della religione. Le scuole sotto contratto devono accogliere studenti di qualsiasi fede e l'insegnamento religioso non è obbligatorio. Lo Stato, non essendo obbligato a farlo, non provvede a finanziare i cappellani (possono qualificarsi solo così) che insegnano religione nelle scuole: istituiti dal rettore dell'accademia su domanda dei genitori, essi sono remunerati dal vescovo e dalle rette dei genitori (nei tre dipartimenti della Francia dell'est prima citati l'insegnamento religioso, non obbligatorio, è inserito tra le materie delle scuole pubbliche e gli insegnanti, come accennato, sono retribuiti dallo Stato).

La separazione tra Stato e confessioni religiose è totale anche con riferimento alla questione del sostegno economico al fenomeno religioso: la legge del 1905 ha infatti soppresso il finanziamento delle confessioni e proibito ogni sovvenzione con fondi pubblici. Le religioni fruiscono oggi di due forme di finanziamento: i fondi privati e gli interventi indiretti dello Stato (che non sono assimilabili alle sovvenzioni). Le associazioni non cultuali appartenenti alle confessioni possono ricevere sovvenzioni pubbliche. La principale fonte di sostentamento confessionale è

costituita dai fondi privati, e in questo senso ciascuna confessione è libera di decidere come finanziarsi: per lo più si ricorre alle donazioni dei fedeli (Chiesa riformata di Francia e Chiesa cattolica) e alle fondazioni. L'intervento statale assume quattro forme: alcuni ministri di culto (quelli che prestano servizio nelle prigioni, negli ospedali, come professori nelle scuole private con contratto con lo Stato) sono pagati dallo Stato; lo Stato può concedere prestiti su proposta delle associazioni culturali o diocesane per la costruzione di nuovi edifici di culto; lo Stato è proprietario degli edifici di culto cattolici precedenti al 1905 e provvede alla manutenzione; il regime fiscale delle associazioni cultuali e diocesane è molto favorevole: il codice delle imposte (*Code Général des Impôts*) autorizza imprese e privati a dedurre dai profitti e redditi tassabili le donazioni a opere e organizzazioni di interesse generale.

2.4.4 Inghilterra e Regno Unito

In questo caso la distinzione geografico-politica è d'obbligo, poiché in materia di religione la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord posseggono regolamentazioni autonome. Come si vedrà, tuttavia, l'influenza è indiretta, attraverso i condizionamenti che la normativa inglese esercita sul parlamento britannico.

In assenza di Costituzione scritta, i principi fondamentali sulla posizione relativa di Stato e confessioni religiose sono quelli definiti dalle *Bills of Rights* del XVII secolo, da alcune leggi apposite e dal diritto comune. Così, per rinvenire i principi che negli altri paesi sono contenuti nelle Carte costituzionali occorre rifarsi ai livelli normativi inferiori: ad esempio, la discriminazione non è proibita in sé, eccetto che in Irlanda del Nord, anche se il Regno Unito dispone di un meccanismo collaudato di lotta alle diverse forme di discriminazione, e negli anni sono state approvate molte leggi che la limitano. Analogamente, dal 1944 l'istruzione religiosa è materia di insegnamento (anche nelle scuole non confessionali): spetta ai genitori fare eventuale richiesta di esenzione. Inoltre, con l'entrata in vigore della legge sull'istruzione del 1988, l'istruzione religiosa impartita nelle scuole non confessionali deve essere di ispirazione cristiana.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato e confessioni religiose, la Chiesa anglicana è parte dello Stato. Dal 1558 ne è a capo il sovrano: questi nomina i principali dignitari ecclesiastici; i due arcivescovi e i ventiquattro vescovi della Chiesa anglicana siedono alla Camera dei Lords, e tutte le sedute del parlamento di Westminster cominciano con una preghiera. La stessa cerimonia di incoronazione, del resto, è religiosa. Le altre confessioni religiose sono indipendenti dallo Stato e sono organizzate in forma associativa.

Nonostante il regime di unione tra Stato e Chiesa, il finanziamento pubblico delle confessioni religiose è estremamente limitato: non esistono finanziamenti diretti, nemmeno per la Chiesa anglicana. Lo Stato contribuisce a finanziare solo la conservazione di edifici storici (nel caso di edifici sconsacrati sono previsti finanziamenti statali, mentre per altri edifici di culto aperti al pubblico vengono stanziate particolari sovvenzioni attraverso l'*English Heritage*, agenzia dipendente dal Ministero della cultura e responsabile del patrimonio storico). Esistono invece

finanziamenti indiretti, in forma di facilitazioni fiscali: tutte le comunità religiose possono ottenere lo *status* di "istituzioni di carità", ciò che dà diritto ad agevolazioni quali l'esenzione dall'imposta sul reddito, ma non dall'IVA.

2.4.5 Spagna

La Costituzione del 1978, decretando la laicizzazione dello Stato, ha rappresentato un'evidente discontinuità legislativa rispetto al passato, e in particolare rispetto allo Stato confessionale dell'esperienza franchista. In effetti, la storia dei rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna ha avuto un andamento più altalenante che altrove: nel XIX secolo, a causa di numerosi cambiamenti politici, si susseguono diverse Costituzioni che tuttavia, anche nelle loro versioni più liberali, non scindono mai il legame preferenziale con la confessione cattolica[7]. La Costituzione del 1931 introduce una prima svolta, dichiarando tra l'altro l'inesistenza di religioni di Stato e negando il finanziamento statale alle Chiese. L'atteggiamento fortemente anticlericale che ispirava la nuova Repubblica ha avuto conseguenze di rilievo nel segnare l'evoluzione dei rapporti Stato-Chiesa in Spagna[8], e pertanto la guerra civile del 1936-39 assunse in gran parte i caratteri di ribellione contro un assetto repubblicano che aveva tentato di minare l'unità cattolica del paese. L'esperienza franchista di uno Stato spagnolo confessionale e pressoché identificato con la Chiesa cattolica (viene resa nulla ogni normativa contraria alla dottrina cattolica) nasce proprio da simili premesse, e ha nel Concordato del 1953 il proprio culmine. Il periodo compreso tra il 1975 (morte del generale Franco) e il 1978 (approvazione della Costituzione) è considerato "di transizione" verso un nuovo diritto ecclesiastico (durante il quale si osserva una vera "fioritura" di accordi tra lo Stato e la Chiesa cattolica, al punto da potere riunire tali atti in una sorta di Concordato, cfr. Rossell, 1999) ed è per questo che la Costituzione del 1978 rappresenta uno spartiacque giuridico nei rapporti tra Stato e confessioni religiose in Spagna.

Tuttavia, come si è visto in precedenza, la neutralità dello Stato, che trova espressione particolarmente netta nella negazione esplicita di una religione di Stato (art. 16.3), non esclude che le Chiese possano trovarsi in posizioni di maggiore o minore preminenza nel sistema giuridico nazionale: la Spagna appartiene pur sempre all'insieme dei cosiddetti "paesi concordatari" (insieme a Italia e Portogallo), e non sorprende pertanto che nella Costituzione, al fianco delle affermazioni sulla neutralità statale, figuri un riferimento diretto alla Chiesa cattolica ("i poteri pubblici terranno conto delle credenze religiose diffuse nella società spagnola, e manterranno i conseguenti rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre

[7] "La Costituzione paradigmaticamente liberale, che è quella di Cadice del 1812, proclama il cattolicesimo come religione ufficiale della Spagna e proibisce l'esercizio di qualsiasi altro culto" (Ibàn, 1996, p. 99).

[8] Al punto che, sempre secondo Ibàn (1996, p. 99), "uno degli elementi fondamentali che provocarono il colpo di Stato che avrebbe condotto a una guerra civile e alla Repubblica fu l'orientamento aggressivamente anti-cattolico di ampi gruppi della classe politica che controllava l'apparato statale repubblicano".

confessioni", art. 16.3).

La libertà religiosa è sancita anch'essa dall'art. 16, che peraltro, nel riconoscere tale diritto, prevede una disposizione del tutto particolare: al comma 2, infatti, esso afferma che "nessuno potrà essere costretto a dichiarare l'ideologia, la religione o le opinioni che professa". Ciò ha conseguenze non secondarie, poiché impedisce per via costituzionale di raccogliere dati significativi sull'appartenenza confessionale dei cittadini.

Inoltre, dalla fine del 1979 la Spagna ha concluso quattro accordi con la Santa Sede. Questi costituiscono trattati internazionali, vertono rispettivamente su questioni giuridiche, economiche, di insegnamento e culturali, e assumono veste di Concordato per altre materie. Nel primo accordo è stato sancito il regime particolare della Chiesa cattolica: la conferenza episcopale, le circoscrizioni territoriali cattoliche e gli ordini, congregazioni e istituzioni hanno o conservano personalità giuridica. Accordi di cooperazione (nei quali si regolano materie come l'appartenenza dei ministri di culto al regime generale di sicurezza sociale, il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio religioso ecc.) sono stipulati anche con le altre confessioni religiose, previa registrazione di queste ultime presso il Ministero della giustizia. Tale registrazione è legata ai fini religiosi e alle modalità di organizzazione e funzionamento, e conferisce personalità giuridica. Tutti gli accordi vanno ratificati dal Parlamento. Finora ne sono stati conclusi tre: con la federazione delle Chiese protestanti, la federazione delle Comunità ebraiche e la Comunità islamica. Le confessioni religiose prive di accordo funzionano come associazioni di diritto privato.

Anche l'insegnamento religioso (facoltativo per gli alunni anche se la scuola pubblica deve offrirlo a tutti i livelli) è previsto dalla Costituzione: l'insegnamento non può essere monopolio di Stato.

Il finanziamento statale della Chiesa cattolica è regolato dai quattro accordi conclusi con la Santa Sede. Quello sulle questioni economiche permette alla Chiesa di raccogliere fondi dai fedeli, e prevede che lo Stato, "nel rispetto della libertà religiosa", assicuri a questa Chiesa il proprio sostegno economico, diretto o indiretto. La "finanziaria" per il 1988 ha modificato il meccanismo di finanziamento diretto dei cattolici: dal 1991 la precedente sovvenzione diretta è stata sostituita da un meccanismo in base al quale il contribuente può assegnare il 5,239‰ dell'imposta sul reddito alla Chiesa cattolica o a organizzazioni non governative per il sostegno a finalità sociali. I fondi affluiscono alla Chiesa solo a seguito dell'esplicita scelta del contribuente, al fine di assicurare che la Chiesa cattolica venga finanziata solo da chi lo desidera e non da tutti i contribuenti. In assenza di esplicita assegnazione, le quote inespresse sono assegnate a organizzazioni con finalità sociali. La percentuale è calcolata in modo che, qualora tutti i contribuenti scegliessero di destinare i fondi alla Chiesa cattolica, essa otterrebbe lo stesso stanziamento precedentemente versato dallo Stato. Ormai le finanziarie precisano che il 5,239‰ si applica al totale dell'imposta sul reddito, e che almeno fino al 2002 l'importo non debba risultare né inferiore a quello dell'anno precedente, né superiore a una certa soglia (pari a circa 144 milioni di euro). Il finanziamento indiretto alla Chiesa cattolica consiste invece nel fatto che le

rendite ricavate dai beni della Chiesa sono esenti da qualunque imposta, e inoltre lo Stato paga le retribuzioni degli insegnanti dei corsi di religione obbligatori e quelle del clero operante presso caserme o carceri. Il finanziamento delle confessioni religiose "registrate" non prevede la partecipazione al gettito dell'imposta sul reddito; esse possono comunque beneficiare delle stesse esenzioni fiscali, e delle stesse modalità di finanziamento indiretto, concesse alla Chiesa cattolica.

2.4.6 Portogallo

Come nel caso spagnolo, anche in Portogallo la Costituzione del 1976 ha sancito un cambio di orientamento rispetto al passato: la Chiesa cattolica continua a ricoprire una posizione di privilegio (che di fatto risale all'ottenimento dell'indipendenza, addirittura al 1143). Tuttavia, già la Costituzione del 1911, promulgata all'indomani della rivoluzione repubblicana del 1910, aveva introdotto la separazione tra Stato e Chiesa. Questa sarebbe poi stata riaffermata con la Costituzione salazarista del 1933, ma una serie di emendamenti l'avrebbero ben presto svuotata di contenuto: nel 1951 un emendamento costituzionale dichiarava infatti la Chiesa cattolica "religione della nazione portoghese", e nel 1971 un altro emendamento analogo la indicava come "la religione tradizionale della nazione portoghese". D'altro canto, la posizione di favore della Chiesa cattolica era stata sancita nel Concordato del 1940, che le riconosceva personalità giuridica e una serie di ulteriori benefici, come l'esenzione generale da imposte locali e nazionali su reddito e consumo, la possibilità di istituire enti dotati di personalità giuridica secondo il diritto canonico e l'obbligo, per lo Stato, di permettere l'insegnamento della religione cattolica. Le altre confessioni non hanno mai avuto l'opportunità di siglare accordi di questo tipo. Questa situazione è sopravvissuta anche alla legge "sulla libertà religiosa" (1971) promulgata durante la fase liberale del regime, che riconosceva alcuni diritti istituzionali alle confessioni non cattoliche, non uguali, tuttavia, a quelli della Chiesa cattolica.

La Costituzione del 1976 riconosce e garantisce l'inviolabilità della libertà religiosa (artt. 19 e 41)[9]. Quest'ultima è inoltre da intendersi come inserita in un quadro di separazione giuridica tra Stato e confessioni religiose (artt. 41 e 288), che va rispettata anche in caso di modifica costituzionale. L'art. 51 dichiara che "i partiti politici non possono, senza pregiudicare la filosofia o l'ideologia che ispira i loro programmi, utilizzare appellativi che contengano espressioni direttamente evocative di religioni o Chiese, o simboli suscettibili di essere confusi con simboli nazionali o religiosi". Viene inoltre sancito il principio dell'uguaglianza dei culti, ma la rottura con un passato di diseguaglianza è stata solo parziale: rimanendo in vigore sia il Concordato del

[9] In particolare, l'art. 41.3 contiene una disposizione sul diritto a non rispondere a domande concernenti la fede analoga a quella citata a proposito della Costituzione spagnola, con l'importante differenza che, nel documento costituzionale portoghese, si prevede l'eccezione dei casi di "raccolta di dati statistici che non permetteranno di identificare gli individui dai quali sono ottenuti, né di subire ritorsioni a seguito del rifiuto a rispondere".

1940, sia i finanziamenti pubblici all'attività della religione dominante, la Chiesa cattolica conserva benefici non concessi alle altre confessioni religiose. Anche per questo l'ordinamento ecclesiastico portoghese è ritenuto da molti incostituzionale, sebbene non per le norme concordatarie in sé, quanto per l'assenza di leggi che estendano i benefici alle confessioni di minoranza.

La legge del 1971, infatti, riconosce personalità giuridica a tutte le comunità religiose con almeno 500 fedeli, che devono essere tutti identificati, maggiorenni e residenti in Portogallo, ma le difficoltà amministrative e procedurali hanno impedito una vera applicazione della legge fino alla rivoluzione del 1974. Le altre confessioni rientrano nel regime delle associazioni.

Attualmente è in corso di negoziazione una revisione del Concordato del 1940, ma un maggiore equilibrio nel diritto ecclesiastico portoghese è atteso soprattutto dall'applicazione della legge approvata il 26/4/2001, che si rivolge alle sole confessioni di minoranza, a modifica di quella sulla libertà religiosa del 1971. In particolare, nel riferirsi alle confessioni religiose non cattoliche, la nuova legge introduce due livelli di riconoscimento: le "comunità religiose registrate" (nel Registro degli Enti Religiosi) e le "comunità religiose radicate", cioè confessioni registrate che hanno un numero elevato di fedeli e sono presenti da almeno 30 anni in Portogallo, a meno che si tratti di comunità fondate all'estero da almeno 60 anni. Solo l'appartenenza a queste due categorie assicura il riconoscimento dei diritti pubblici associati alla libertà religiosa (come l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche), e solo le comunità "radicate" possono stipulare accordi con lo Stato su questioni non previste dalla legge.

Quanto all'insegnamento religioso, la Costituzione non prevede che lo Stato lo introduca nelle scuole pubbliche; due sentenze della Corte Costituzionale hanno ribadito che lo Stato può assicurare l'istruzione religiosa agli studenti che ne fanno domanda, e che essa può essere considerata materia d'insegnamento da affidare a insegnanti nominati dallo Stato su proposta delle autorità ecclesiastiche, poiché tali corsi sono dispensati *nelle* scuole pubbliche e non *dalle* scuole pubbliche. In entrambe le sentenze vi è stata una marcata spaccatura tra i giudici.

Infine, al pari di quanto avviene in tutti gli Stati concordatari (e in conseguenza dello *status* di diritto pubblico riconosciuto alle Chiese), nell'ordinamento ecclesiastico portoghese è previsto un meccanismo di sostegno economico alle confessioni religiose. In particolare, il sistema dei finanziamenti diretti si fonda prevalentemente sulle facilitazioni fiscali: per tutte le confessioni sono previste l'esenzione dalle imposte di acquisto degli immobili, l'esenzione dalle imposte fondiarie locali per gli immobili destinati al culto. Tuttavia, l'applicazione di quest'ultima norma alle confessioni non cattoliche è molto limitata, e inoltre la Chiesa cattolica, oltre a ottenere ricavi considerevoli anche dal proprio patrimonio immobiliare, gode di ulteriori agevolazioni fiscali (ad esempio, tutti gli enti riconducibili alla Chiesa cattolica sono esenti da IVA). Poiché il regime fiscale della Chiesa cattolica è regolato dal Concordato, la legge sulla libertà religiosa del 26/4/2001 non può modificarlo. Per questo stabilisce che tutte le altre confessioni possano beneficiare dello stesso regime fiscale. A partire dal 2001, poi, e ispirandosi all'esempio italiano e spagnolo,

la nuova legge prevede la possibilità, per ogni contribuente, di devolvere il 5‰ dell'imposta sul reddito a opere caritative o religiose, a beneficio delle sole comunità religiose radicate. I finanziamenti indiretti sono imperniati per lo più sulla deducibilità delle donazioni liberali dei fedeli, fino a un massimo del 25% del loro montante e fino al 15% del reddito imponibile.

2.4.7 Danimarca

Come accade nella generalità dei paesi nordici, in Danimarca le relazioni tra Stato e confessioni religiose sono modellate intorno a un principio di unione, nel quale la sfera laica tende a prevalere su quella ecclesiastica.

In effetti, la Chiesa luterana diviene religione di Stato già nel 1536, a seguito della riforma protestante: i beni ecclesiastici sono secolarizzati e le questioni economiche della Chiesa sono fatte proprie dalle autorità laiche. Nel 1849, con l'avvento della monarchia costituzionale, tale confessione cessa di essere Chiesa di Stato per divenire Chiesa nazionale, con il parlamento e il sovrano a rappresentarne le massime autorità. Al riguardo, infatti, gli artt. 4 e 6 della Costituzione contengono disposizioni inequivocabili: "la Chiesa evangelica luterana è la Chiesa nazionale danese e come tale gode del sostegno dello Stato nelle sue relazioni economiche, giuridiche e politiche" (art. 4), e inoltre "il re deve appartenere alla Chiesa evangelica luterana" (art. 6). Ufficialmente, pertanto, il sovrano è il capo della Chiesa luterana, ma in pratica il suo potere è assicurato dal Ministero degli affari ecclesiastici.

Dal punto di vista dei rapporti Stato-Chiesa, la Chiesa nazionale è considerata un'autorità amministrativa priva di personalità giuridica (in compenso, le comunità religiose di base hanno tale personalità e possono quindi possedere beni immobili), posta sotto il controllo del Ministero degli affari ecclesiastici. I ministri di culto sono ufficialmente funzionari statali. La legge si occupa di tutti gli aspetti della vita religiosa, tra cui i consigli parrocchiali, composti da fedeli e incaricati di amministrare la parrocchia e selezionare i pastori. Le *altre comunità religiose* sono organizzate in associazioni di diritto privato, con membri che pagano una sorta di "tassa d'iscrizione"; una ventina di esse (tra cui la Chiesa cattolica, la Chiesa cristiana avventista del 7° giorno e le Comunità ebraiche) sono state riconosciute dal Ministro degli affari ecclesiastici. Il riconoscimento, tuttavia, non dà diritto ai finanziamenti pubblici per l'esercizio del culto: ogni confessione riconosciuta deve provvedere al proprio finanziamento. Inoltre, la Costituzione assicura la libertà religiosa (art. 67) e precisa (art. 68) che "nessuno è tenuto a contribuire personalmente a un culto diverso dal proprio".

Il meccanismo di finanziamento delle confessioni religiose prevede che, per la Chiesa nazionale, valga la legge del 1997, che determina le risorse destinate alle diverse spese, e i tre principali livelli di gestione. Le spese per la conservazione degli edifici e dei cimiteri, e per il personale non di culto (sagrestani ecc.), sono assicurate a livello locale dai consigli parrocchiali; le remunerazioni dei ministri di culto sono pagate per il 60% dai "fondi comuni", che coprono le spese generali a tutte le parrocchie ma non hanno accesso alla sovvenzione dello Stato.

Quest'ultima provvede, invece, alla remunerazione di vescovi e funzionari del ministero, e al 40% restante. Esiste una imposta di culto che grava su tutti i battezzati secondo la religione nazionale e che non hanno scelto di esserne esentati. L'imposta è raccolta dai Comuni, che ne stabiliscono anche l'aliquota (di solito si tratta di un valore compreso tra lo 0,39% e l'1,5% del reddito imponibile). Le entrate di tale origine rappresentano quasi l'80% delle risorse della Chiesa nazionale. Un altro 10% deriva dalla sovvenzione del Ministero degli affari ecclesiastici. Anche se i praticanti sono meno del 5% della popolazione, il 90% paga l'imposta di culto. Le sovvenzioni statali sono costituite dai crediti concessi dal Ministero degli affari ecclesiastici e sono destinate a: parte delle remunerazioni dei pastori non coperta dai "fondi comuni" (per il 55%); remunerazione di vescovi e funzionari (35%); pensioni (3,5%). Peraltro, la legge del 1997 prevede stanziamenti non inferiori a 14 milioni di corone (circa 1.200.000 euro) per il restauro delle Chiese. Anche le scuole private primarie e secondarie ricevono una sovvenzione in base al numero di alunni. Le comunità religiose diverse dalla luterana non hanno alcun finanziamento diretto, ma possono ricevere sovvenzioni e ottenere aiuti per la conservazione degli immobili di interesse storico.

Un'autorizzazione del Ministro permette poi di celebrare matrimoni con effetti civili, ma l'autorizzazione non si estende agli altri atti: se i genitori non appartengono ad alcuna religione riconosciuta, i neonati vanno registrati presso una parrocchia della Chiesa nazionale.

L'istruzione religiosa non compare nella Costituzione, ma la religione è materia d'insegnamento a tutti i livelli del sistema scolastico, che resta comunque non confessionale. Anche l'insegnamento privato non è esplicitamente menzionato nella Costituzione; tuttavia, poiché la Carta costituzionale difende il diritto di associazione (prevedendo, tra l'altro, la possibilità che le associazioni ottengano sovvenzioni), e l'insegnamento può essere riconosciuto come "fine legittimo" di un'associazione, le scuole private possono avere aiuti statali.

2.4.8 Belgio

La disciplina delle relazioni tra Stato e confessioni religiose, in Belgio, poggia sulle disposizioni contenute nella Costituzione del 1831 (più volte emendata nel tempo) che, promulgata un anno dopo l'ottenimento dell'indipendenza, è generalmente indicata come un esempio di compromesso tra cattolici e liberali tra i più progressisti del periodo (Torfs, 1996).

Seguendo la numerazione degli articoli stabilita con l'ultimo emendamento del 1994, la libertà religiosa è sancita in positivo dall'art. 19 (libertà di professare qualsiasi culto) e in negativo dall'art. 20 (non si può essere costretti a partecipare in qualsiasi maniera agli atti o ai riti di un determinato culto, compreso il giorno di riposo).

La disposizione immediatamente successiva (art. 21) introduce la questione del riconoscimento delle confessioni religiose, e più in particolare quella della loro indipendenza dall'autorità statale. Essa proibisce infatti allo Stato di interferire con la nomina dei ministri di qualsiasi culto. Le Chiese, pertanto, possono dotarsi di una organizzazione interna a proprio

piacimento; l'unica forma di controllo, da parte dell'autorità laica, è demandata all'operato dei tribunali civili, che possono essere chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di determinate decisioni ecclesiastiche (in particolare, al giudice spetta di stabilire se la decisione è stata presa dall'autorità ecclesiastica competente). Nei fatti, però, tale controllo è molto limitato. In generale, è stato osservato (Torfs, 1996), il sistema belga di relazioni Stato-Chiesa è più di indipendenza reciproca che di separazione.

L'indipendenza, inoltre, non si traduce in uguaglianza tra le diverse confessioni religiose davanti allo Stato. In linea di principio, infatti, tale traduzione è parzialmente limitata dalla circostanza per cui, in considerazione dell'"utilità sociale" del fenomeno religioso, lo Stato riconosce alcune confessioni. Ciò è di particolare importanza, perché finisce per avvicinare l'ordinamento belga a quello italiano per il fatto di favorire una "stratificazione" della posizione relativa delle confessioni religiose davanti allo Stato. Il riconoscimento, infatti, consiste in un atto legislativo che consente alla confessione in esame di beneficiare delle disposizioni della legge del 4 marzo 1870, che a sua volta governa l'organizzazione finanziaria delle Chiese. Il riconoscimento ha un riflesso estremamente importante in ambito finanziario, sancito peraltro dalla stessa Costituzione: l'art. 181, infatti, il quarto e ultimo contenente riferimenti al fenomeno religioso, precisa che i (modesti) salari e le pensioni del ministri di culto sono a carico del bilancio dello Stato. In altri termini, il riconoscimento dà accesso al finanziamento statale. Esso, però, assicura anche qualche altro beneficio. Anzitutto, permette di ottenere la personalità giuridica per le proprie "fabbricerie", ovvero per gli enti ecclesiastici preposti a soddisfare le esigenze temporali delle Chiese (le strutture ecclesiastiche *non* hanno personalità giuridica). In secondo luogo, è possibile richiedere finanziamenti statali per la costruzione o il restauro di propri immobili; inoltre si ha libero accesso ai programmi radiotelevisivi, e infine si possono nominare cappellani per l'esercito o le carceri i cui stipendi sono a carico dello Stato. Non vi sono testi scritti che indichino i criteri per ottenere il riconoscimento, ma dagli atti parlamentari si ricava che, per essere riconosciuto dallo Stato, un culto deve riunire intorno a sé diverse decine di migliaia di aderenti, deve essere strutturato, deve essere presente nel paese da moltissimo tempo e infine deve presentare un certo interesse sociale. L'eredità culturale del paese, tuttavia, ha fatto sì che nella prassi la Chiesa cattolica avesse (e continui ad avere) una posizione largamente privilegiata, ad esempio nelle solenni cerimonie religiose. Sul finire del 2001 lo Stato aveva riconosciuto sei confessioni: a quelle cattolica, protestante, ebraica e anglicana, riconosciute con la citata legge del 1870 (dunque ben prima dell'indipendenza), nel tempo si sono aggiunte l'islamica (1974) e l'ortodossa greca e russa (1985).

Completano il quadro le numerose comunità religiose non riconosciute (tra le quali spiccano i Testimoni di Geova), che costituiscono associazioni senza fini di lucro di diritto comune e beneficiano esclusivamente della tutela costituzionale relativa alla libertà di culto. Inoltre, esse non solo sono escluse dai vantaggi assicurati alle Chiese riconosciute, ma a volte non sono nemmeno considerate confessioni religiose *tout court*. La legislazione belga, d'altro

canto, non offre una definizione di "religione"; di conseguenza, spetta ai tribunali, di volta in volta, stabilire se un determinato gruppo vada ritenuto o meno una confessione religiosa. Si può dunque immaginare la delicatezza di tale compito.

2.4.9 Grecia

Tra i paesi dell'Europa meridionale, in larga maggioranza concordatari, la Grecia rappresenta un caso parzialmente a sé, e dal punto di vista delle norme costituzionali si avvicina piuttosto all'esperienza dei paesi, come l'Irlanda, nei quali la predominanza della confessione "storica" è sancita direttamente nella Costituzione.

In particolare l'art. 3, riprendendo contenuti già presenti nelle Costituzioni del passato, specifica che "la religione prevalente in Grecia è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana", che riconosce "come capo Nostro Signore Gesù Cristo" ed è unita, dal punto di vista dottrinale, con le altre Chiese ortodosse e con il Patriarcato di Costantinopoli, "osservando costantemente, come le altre Chiese, i sacri canoni apostolici e sinodali e le sacre tradizioni". Secondo la stessa disposizione, inoltre, essa è autocefala[10] e si autogoverna tramite il Santo Sinodo.

Secondo l'interpretazione più diffusa, dal punto di vista giuridico il termine "prevalente" significa che *a)* la religione cristiano-ortodossa è religione di Stato; *b)* la Chiesa ortodossa è un ente di diritto pubblico in tutti i suoi rapporti giuridici; *c)* riceve dallo Stato un trattamento di particolare sollecitudine e favore rispetto alle altre confessioni religiose. Un riconoscimento siffatto non è, in sé, in contrasto con il principio di libertà religiosa; tuttavia altre disposizioni costituzionali (in particolare l'art. 13) limitano tale principio circoscrivendo la libertà di culto alle sole confessioni "note" (cioè senza precetti segreti o riti nascosti, e rispettose della morale pubblica), e proibendo il proselitismo. Limiti ancora più severi al principio di uguaglianza sono contenuti nell'art. 33, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica presta giuramento "in nome della santa, consustanziale e indivisibile Trinità" (art. 33.2), ovvero in forma cristiana, senza prevedere analoghe formule per eventuali Presidenti non cristiani. Secondo alcuni, "[q]uesto è un modo surrettizio per favorire l'elezione di un Presidente cristiano e non è coerente con il principio di uguaglianza" (Papastathis, 1996, p. 86)[11].

È opportuno inoltre soffermarsi brevemente anche sul riferimento costituzionale ai "sacri canoni", perché continua ad avere ripercussioni di un certo peso sul diritto ecclesiastico greco, e

[10] Si ricorda che una Chiesa ortodossa viene definita "autocefala" quando è spiritualmente autosufficiente e amministrativamente indipendente. Le Chiese autocefale condividono uno stesso contesto dogmatico e canonico, le deviazioni dal quale comportano l'eresia o lo scisma. Diversamente, è detta "autonoma" una Chiesa ortodossa che goda solo dell'indipendenza amministrativa.

[11] Parimenti in contrasto con tale principio è il contenuto restrittivo di altre leggi prima tra tutte quella n. 1.363 del 1938, secondo la quale l'autorizzazione per l'apertura di un luogo di culto per le varie religioni necessita, tra l'altro, dell'approvazione della Chiesa ortodossa.

testimoniano incidentalmente la difficoltà di trasportare a livello costituzionale questioni tanto delicate. Tale formulazione, infatti, originariamente destinata a garantire l'unità spirituale della Chiesa ortodossa greca, nell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale prevalente ha assunto nel tempo il significato di garanzia dell'osservanza dei sacri canoni, e con esso un dibattito, sempre vivace, sulla loro validità costituzionale e sulla posizione relativa delle normative statale e canonica. Per avere un'idea della misura della diatriba, si considerino le due teorie prevalenti: la prima (promossa dalla Chiesa e da alcuni giuristi) sostiene che, essendo i sacri canoni costituzionalizzati, qualsiasi legge approvata dalla Repubblica greca è incostituzionale se si pone in contrasto con essi; la seconda teoria (sostenuta dalla Pubblica Amministrazione e dalla maggior parte dei giuristi) ritiene invece che abbiano valore costituzionale solo i sacri canoni che riguardano i dogmi ecclesiastici, e non quelli riferiti all'amministrazione. In altri termini, si genera così una "forbice" tra un'interpretazione di Stato teocratico e una di cesaropapismo. In realtà, tuttavia, "tutto si riduce a una sola prescrizione costituzionale: l'impegno, tanto dello Stato quanto della Chiesa, di garantire l'unità spirituale di quest'ultima" (Papastathis, 1996, p. 82).

Quanto all'insegnamento religioso, la Costituzione non contiene disposizioni particolari, rimandando alla legislazione ordinaria la disciplina di tematiche quali l'apertura di scuole non statali. Tuttavia, essa specifica che l'istruzione ha, tra i vari scopi, quello dello "sviluppo della loro [dei greci] coscienza nazionale e religiosa" (art. 15.2). Anche per questo, la religione viene insegnata nelle scuole primarie e secondarie in conformità ai dogmi e alle tradizioni della Chiesa ortodossa. Gli insegnanti sono impiegati statali stipendiati dallo Stato, e (a differenza ad esempio da quanto accade in Italia) le autorità ecclesiastiche non ne controllano la nomina, né l'adeguatezza dell'insegnamento impartito. Gli studenti non ortodossi, infine, non hanno l'obbligo di seguire l'insegnamento religioso.

2.4.10 Irlanda

Nell'ambito della materia oggetto del presente capitolo, l'Irlanda costituisce un caso che si pone al confine tra le diverse classificazioni di trattamento nazionale del fenomeno religioso sin qui descritte. Anzitutto, si tratta di un paese di *common law* che tuttavia, al pari dei paesi europei dalle più antiche radici di *civil law*, possiede una Costituzione scritta e prevede una revisione per via giudiziaria delle leggi (sebbene non esista una Corte costituzionale, e le sentenze in materia siano compito della Corte Suprema, cfr. Casey, 1996). In secondo luogo, sin dal 1871 in Irlanda vige un regime di separazione tra Stato e confessioni religiose (fino a quella data la Chiesa anglicana d'Irlanda era Chiesa ufficiale e come tale intitolata, tra l'altro, a ottenere un sostegno finanziario anche da chi non vi apparteneva), e tuttavia il preambolo della Costituzione del 1937 si apre con le seguenti dichiarazioni:

"[n]el nome della Santissima Trinità, dalla Quale deriva ogni autorità e alla Quale, come nostro termine finale, tutte le azioni sia degli uomini sia degli Stati vanno riferite, Noi, il popolo dell'Eire, riconoscendo umilmente tutti i nostri doveri verso il nostro Divino Signore, Gesù Cristo,

Che sostenne i nostri padri lungo secoli di prova…".

Con l'eccezione della Grecia, è questo l'unico esempio, in Europa, di una Costituzione tanto decisamente rivolta al riconoscimento massimo di una determinata confessione religiosa.

Tuttavia, il quadro cambia, almeno in parte, quando si passa a esaminare il contenuto della più importante fonte del diritto in materia di rapporti Stato-Chiesa in Irlanda, ovvero l'art. 44 della Costituzione. Interamente (ed esplicitamente) dedicato alla questione "religione", esso contiene le seguenti disposizioni, che è opportuno riportare nella loro completezza, perché tuttora al centro di numerose dispute interpretative:

"1 Lo Stato riconosce che l'omaggio del culto pubblico è dovuto a Dio Onnipotente. Il suo nome sarà riverito e la religione sarà rispettata e onorata.

2 1. La libertà di coscienza e la libertà di professione e pratica religiosa sono, nel rispetto dell'ordine e della moralità pubblica, garantite a ogni cittadino.

2. Lo Stato garantisce di non finanziare alcuna confessione religiosa.

3. Lo Stato non imporrà alcuna incapacità o non farà alcuna discriminazione in tema di professione, convinzione o *status* religioso.

4. Le leggi che garantiscono il sostegno statale alle scuole non faranno discriminazione tra scuole gestite da confessioni religiose differenti, né saranno tali da pregiudicare il diritto di ogni alunno di frequentare una scuola finanziata con denaro pubblico senza essere obbligato a seguire l'istruzione religiosa impartita in quella scuola.

5.Ogni confessione religiosa avrà il diritto di gestire i propri affari, di possedere, acquisire e amministrare beni sia mobili sia immobili e mantenere istituzioni per finalità religiosa o di beneficenza.

6. I beni di qualsiasi confessione religiosa e istituzione educativa non potranno essere espropriati eccetto che per indispensabili opere di pubblica utilità e dietro pagamento di un'indennità".

È difficile, quindi, intravedere nell'ordinamento costituzionale irlandese la concezione di uno Stato pienamente laico. Tuttavia, nel 1975 una importante sentenza della Corte Suprema ha stabilito che la funzione essenziale dell'art. 44 è quella di garantire la piena libertà religiosa, e che di conseguenza sono compatibili con le norme istituzionali le differenze fondate sulla professione di una religione. In altri termini, una norma di applicazione generale può essere derogata quando tale deroga è strettamente necessaria alla libera pratica e professione di una religione.

Ancora più delicato è il contenuto dell'art. 44.2.2. Nonostante la sua apparente chiarezza, infatti, esso è ancora dibattuto, poiché le sue disposizioni possono implicare un divieto assoluto di qualsiasi finanziamento statale alle confessioni religiose (eccetto nel campo dell'educazione, come del resto è stabilito nel comma 44.2.4), oppure possono comportare che lo Stato finanzi le confessioni ma su basi non discriminatorie. Come è stato osservato (Casey, 1996), l'ambiguità

presenterebbe seri rischi qualora vi fosse l'intenzione di introdurre una tassa ecclesiastica sull'esempio tedesco o un finanziamento tipo quello italiano, dal momento che, secondo la prima interpretazione, non sarebbe ammissibile alcuna forma di sostegno finanziario di origine statale, mentre sulla base della seconda le imposte di culto sarebbero consentite.

Inoltre, è ampiamente diffusa l'idea che l'art. 44.2.5, dedicato alla questione dell'autonomia delle confessioni religiose, autorizzi tutte le confessioni a dotarsi di proprie Costituzioni, escludendo lo Stato da qualunque supervisione amministrativa: poiché questo non finanzia le Chiese, non è intitolato a curare l'amministrazione ecclesiastica.

Infine, dal punto di vista giuridico, poiché non esiste una Chiesa ufficiale, tutte sono poste in posizione di parità, e hanno lo *status* di associazioni volontarie, generalmente non riconosciuta; è non hanno personalità giuridica. L'art. 44.2.6, invece, ha una portata ancora da approfondire in sede giurisprudenziale.

2.5 *CONCLUSIONI*

Alla luce di quanto sin qui esposto, il problema del significato e dell'opportunità di un riferimento alle "radici giudaico cristiane" nel preambolo della Costituzione europea appare nella sua delicatezza e complessità, poiché si presenta come una questione in difficile equilibrio tra significati simbolici, conseguenze giuridiche e ripercussioni politiche. In altri termini, non è in discussione il fatto che le radici *religiose* della grande maggioranza dei paesi europei vadano rintracciate nell'eredità cristiana ed ebraica, quanto l'armonia tra i motivi ispiratori della Costituzione e le conseguenze dell'inserimento del richiamo all'eredità religiosa.

Si è detto che per promuovere l'unificazione dei popoli e il sentimento di appartenenza alla Comunità europea non è sufficiente la stipula di Trattati, ma occorre anche irrobustire le affermazioni di identità dell'Unione. Questa, dunque, è una delle principali finalità dei lavori della Convenzione e della Carta costituzionale presentata a Salonicco nel giugno scorso (e, a ben vedere, di solito è anche uno dei principi ispiratori delle Costituzioni nazionali). In un contesto siffatto, la decisione di rinunciare a citare determinate confessioni religiose, in favore di un più generico richiamo ai "retaggi culturali, religiosi e umanistici" dell'Europa diviene la comprensibile conseguenza della preoccupazione di privilegiare i motivi di unione rispetto a quelli che avrebbero potuto generare sentimenti di divisione: riprendendo quanto avviene nella maggior parte delle Costituzioni nazionali, nel testo costituzionale europeo si è preferito non menzionare specifiche confessioni religiose, ma richiamare i principi e i valori universali ai quali esse (ma non solo esse) si ispirano. In caso contrario, sembra di capire, sarebbe stato pressoché inevitabile (e prolisso) riferirsi a tutte le numerose origini culturali e filosofiche del continente; ma, soprattutto, l'affermazione dell'eredità giudaico-cristiana avrebbe reso più problematico il rapporto con la cultura musulmana, non solo all'interno dei molti paesi nei quali tale confessione è ormai

ampiamente rappresentata, ma anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione alla Turchia. Infine, l'inserimento del richiamo alle origini religiose dell'Unione avrebbe probabilmente reso ancora più complicata la formulazione delle politiche comunitarie su materie particolarmente delicate come la bioetica.

In definitiva, pertanto, non sorprende che la stesura finale della Costituzione europea ricordi le Carte costituzionali dei paesi nei quali la trattazione legislativa del fatto religioso viene demandata alla normativa ordinaria ecclesiastica, preferendo piuttosto stabilire i principi fondanti e i contorni che ne delimitano l'azione. Sembra essere questo, infatti, il contenuto complessivo dell'art. II-10, che sancisce la libertà religiosa, e dell'art. I-51, che riconosce lo *status* delle Chiese nelle singole legislazioni nazionali. Non sembra inutile rammentare, peraltro, che la Costituzione è un documento nel quale la popolazione intera deve potersi riconoscere, e come tale è destinato a mutare nel tempo: sarà quindi compito delle Convenzioni future quello di affrontare nuovamente il problema della posizione costituzionale del fenomeno religioso e, eventualmente, giungere a soluzioni diverse.

3 L'Europa nella fase di apprezzamento della moneta unica

3.1 *PREMESSA*

La moneta unica europea sembra vivere una "vita spericolata". Dopo una inattesa, quanto repentina, fase di deprezzamento nei suoi primi due anni di vita, è seguita una altrettanto rapida fase di rafforzamento. Nel frattempo, le condizioni macroeconomiche internazionali sono profondamente mutate. La nascita dell'euro ha coinciso con la fase finale di un ciclo espansivo statunitense particolarmente lungo e robusto, soprattutto nella seconda metà degli anni novanta, accompagnato da una bolla speculativa di notevoli proporzioni; in tale contesto, gli Stati Uniti costituivano un naturale approdo per i flussi di capitale internazionale. Considerando, inoltre, anche la cautela che ha inevitabilmente accompagnato l'arrivo sui mercati della nuova valuta che aspirava ad affiancare il dollaro nel ruolo di moneta internazionale di riserva e il processo di adattamento di strutture finanziarie e comportamenti degli operatori alla nuova realtà valutaria, l'andamento della moneta unica europea è stato giocoforza condizionato dall'insieme di tali fattori.

La Banca Centrale Europea, del resto, non ha tra i suoi compiti quello di "influenzare" il corso del tasso di cambio dell'euro. L'obiettivo primario della politica monetaria è quello definito nel Trattato Istitutivo della Comunità Europea agli articoli 105, 2 e 3a: il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatta salva quest'ultima, il Sistema Europeo delle Banche Centrali sostiene le politiche generali della Comunità, tra le quali non rientra il controllo dell'andamento esterno dell'euro[1].

Le attese di un euro "forte" sui mercati internazionali, prevalenti alla vigilia dell'UME da parte di molti operatori, sono naturalmente andate deluse. Se è vero che, in parte, una valuta tende a riflettere la forza economica e il prestigio del paese che rappresenta, le preoccupazioni circa la credibilità internazionale di Eurolandia suscitate in seguito al rapido deprezzamento

[1] Tra gli obiettivi generali della Comunità sono espressamente citate, all'articolo 2, "..lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche generali nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

dell'euro appaiono oggi sicuramente eccessive.

D'altro canto, se la perdita di valore dell'euro è fondamentalmente dipesa dalle diverse prospettive di crescita che hanno caratterizzato Europa e Stati Uniti, la stessa motivazione non può essere addotta per la spiegazione del successivo rafforzamento della valuta europea. Alla fine del ciclo espansivo statunitense, infatti, condizionato anche da eventi straordinari quali gli attacchi terroristici e la guerra in Iraq, non si è sostituita una solida ripresa nel vecchio continente. Alla luce dell'andamento ciclico, quindi, la fase del recente apprezzamento appare ancora più sorprendente, tanto da aver fatto ritenere a molti osservatori che si debba parlare di debolezza del dollaro più che di forza dell'euro.

Proprio il contesto ciclico, caratterizzato da un modestissimo tasso di crescita per l'area europea nel suo insieme, in particolare per le economie più importanti, ha suscitato timori per gli ulteriori effetti negativi connessi all'andamento del tasso di cambio e, di conseguenza, alla perdita di competitività europea. Se si hanno come riferimento i livelli minimi raggiunti dall'euro nel corso del 2001, ci sarebbe in effetti motivo di preoccupazione; il deterioramento di competitività è stato notevole. Ma appare al tempo stesso non corretto giudicare lo status competitivo dell'euro sulla base di un livello palesemente sottovalutato quale quello raggiunto alla metà del 2001; tale considerazione vale tanto più in quei paesi accusati in passato di aver usato l'arma della svalutazione per sopperire a carenze strutturali di competitività.

In questo capitolo si cerca in primo luogo di valutare quanto effettivamente sia "forte" il tasso di cambio dell'euro, dopo la fase di apprezzamento iniziata nella primavera del 2002. Per fare ciò, nel primo paragrafo si guarderà non solo ai rapporti di forza tra la valuta europea e quella statunitense, ma anche al complesso delle relazioni con tutti gli altri partner commerciali, per potere effettivamente valutare quanto sia stata intaccata la competitività complessiva di Eurolandia. Si volgerà, inoltre, l'attenzione dal breve al lungo periodo, per analizzare la recente fase di apprezzamento in prospettiva storica.

Un secondo punto di riferimento necessario per la formulazione di un giudizio critico è costituito dalle indicazioni provenienti da quella parte della letteratura economica che ha indagato sulle determinanti di lungo periodo dell'andamento dei rapporti tra le monete. Si propone quindi, nel secondo paragrafo, una breve rassegna delle metodologie di calcolo dei tassi di cambio di equilibrio, riportandone i relativi risultati tratti da studi recenti con riferimento all'euro.

Nel terzo paragrafo, con l'ausilio del modello econometrico dell'*Oxford Economic Forecast* si tenterà, infine, di dar conto delle conseguenze macroeconomiche dei due episodi di deprezzamento e di apprezzamento, isolando gli effetti opposti sull'economia reale attraverso il canale della competitività e quello delle ragioni di scambio.

Le indicazioni che è possibile trarre dall'insieme di tali elementi sono le seguenti.

- Ai valori attuali del tasso di cambio della moneta unica, la posizione competitiva dell'area euro nel suo insieme, ma in particolare quella dei principali Stati membri qui esaminati, non appare

fuori linea rispetto agli andamenti registrati nel medio-lungo termine. Il livello dei cambi effettivi, infatti, sia nominali che reali, non si trova molto discosto da quello medio per il decennio scorso, periodo in cui il PIL dell'area euro è cresciuto a un tasso medio annuo del 2% circa; per alcuni paesi dell'area, la posizione competitiva è addirittura più favorevole.

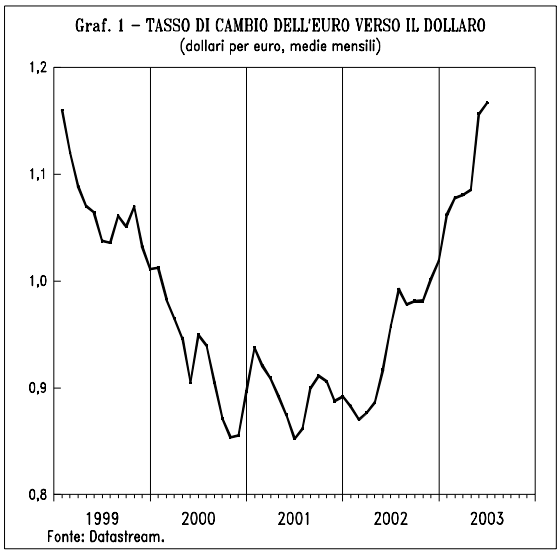
- La fissità del cambio all'interno dell'area ha contribuito a ridurre fortemente l'impatto del valore esterno dell'euro sulla competitività complessiva dei singoli paesi, smorzandone sia gli effetti negativi nel caso dell'apprezzamento, sia quelli positivi negli episodi di deprezzamento. Da questo punto di vista, quindi, la moneta unica sembra aver costituito un buon investimento: uno degli obiettivi della sua adozione era infatti rappresentato dalla volontà di mettersi al riparo dalle conseguenze delle violente oscillazioni valutarie (in particolare nei confronti del dollaro) che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni.
- L'analisi dei diversi impianti teorici per il calcolo di tassi di cambio di equilibrio fornisce risultati sostanzialmente univoci: la recente fase di apprezzamento può essere letta come il ritorno verso quotazioni più vicine a quelle di lungo periodo. Non sarebbe prudente utilizzare tali informazioni come indicatori di valori puntuali del cambio di equilibrio, anche in considerazione dei diversi aspetti critici che caratterizzano queste metodologie; esse, tuttavia, sembrano supportare la chiave di lettura evidenziata dall'analisi degli andamenti storici.
- Gli effetti macroeconomici dei due episodi di deprezzamento e apprezzamento della valuta unica europea appaiono significativi; la variazione di PIL nel 2000 e nel 2003 sarebbe stata pari, per l'intera area, rispettivamente a +5 e -4 decimi di punto a seguito delle oscillazioni del cambio. E' fuori di dubbio, quindi, che in un contesto di rallentamento ciclico, l'impatto del recente episodio di apprezzamento abbia contribuito a deprimere la situazione congiunturale; è altresì vero che le responsabilità della attuale fase di stagnazione vanno ricercate principalmente nella debolezza della domanda interna, vero motore (assente) della ripresa di Eurolandia, date le caratteristiche di relativa scarsa apertura commerciale di questa grande area economica. Anche negli ultimi anni, il contributo alla crescita della domanda estera netta non è stato particolarmente rilevante; l'area euro nel suo insieme non sembra presentare, quindi, le caratteristiche di una economia *export-led*.

In definitiva, l'apprezzamento dell'euro produce ripercussioni negative sull'attività economica di Eurolandia. Tali effetti "correggono" quelli positivi derivanti dall'eccesso di svalutazione degli anni precedenti. Nel caso in cui la fase di correzione dovesse spingersi oltre i valori raggiunti nella primavera del 2003, le preoccupazioni circa il deterioramento di competitività crescerebbero notevolmente.

3.2 *L'ANDAMENTO DEL TASSO DI CAMBIO DELL'EURO IN UNA PROSPETTIVA STORICA*

3.2.1 Alcuni fatti stilizzati

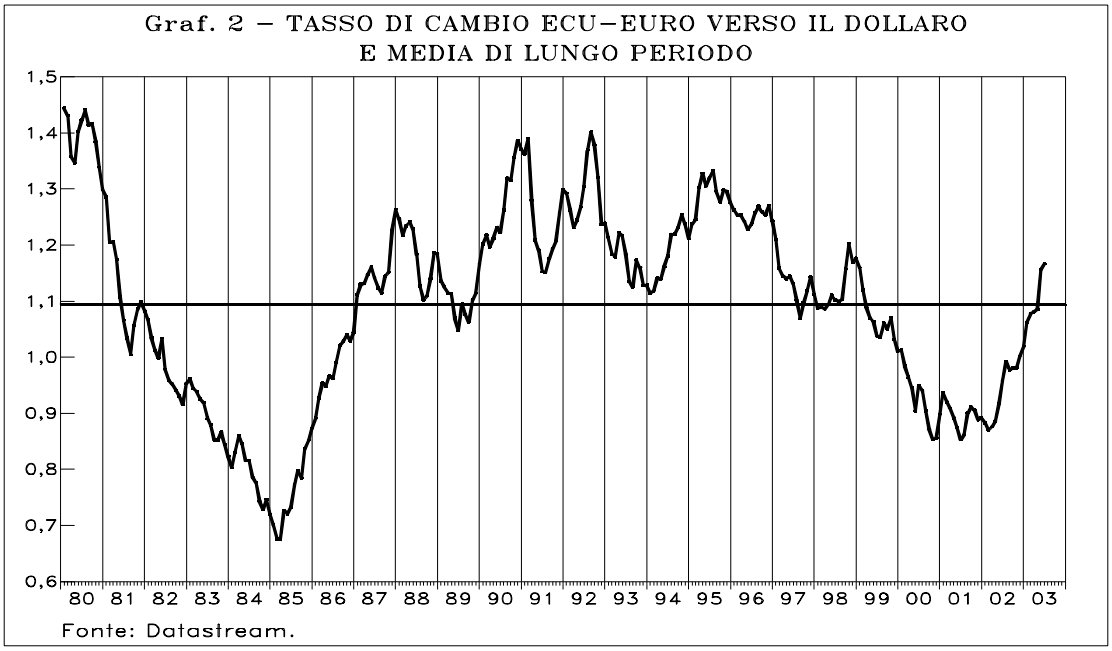
Sin dalla sua nascita, nel gennaio del 1999, il rapporto di cambio dell'euro nei confronti del dollaro è stato caratterizzato da forti oscillazioni. Già pochi mesi dopo il suo debutto sui mercati internazionali, la valuta unica europea sperimenta una rapida e decisa discesa, portandosi all'inizio del 2000 al di sotto della parità (da un valore di partenza, ad inizio 1999, di 1,18 dollari per euro) (Graf. 1). In seguito, nei mesi di maggio e giugno del 2001, il valore esterno dell'euro tocca la quotazione minima di 0,84 dollari per un euro, un livello inferiore di circa il 30% rispetto ai valori dell'esordio. Dopo un periodo di oscillazioni intorno ai minimi, segue, a partire dal febbraio del 2002, una fase di rapido apprezzamento, che riporta, nell'arco di poco più di un anno, il valore dell'euro nei confronti del dollaro sui livelli del gennaio 1999.



Ma il tasso di cambio dell'euro è oggi davvero così "forte"? L'entità e la velocità della fase del recente apprezzamento indurrebbe a una risposta affermativa; occorre però volgere lo sguardo dal breve al lungo periodo per potere dare un giudizio di merito più fondato.

Il grafico 2 riporta l'andamento di lungo periodo del tasso di cambio dell'ecu/euro[2] nei confronti del dollaro, accanto alla quotazione media calcolata nell'arco temporale 1980-2002. I valori recenti non sembrano molto discosti dalla media di lungo periodo: rispetto a tale punto di riferimento, nel maggio 2003 l'apprezzamento è stato pari al 5,8% . Tale apprezzamento risulta molto più ridotto (1,6%) se confrontato con la media calcolata per il periodo 1990-2002: nei primi due anni dello scorso decennio, infatti, l'apprezzamento dell'ecu è stato assai meno ampio di quello sperimentato nella seconda metà degli anni ottanta (l'ampiezza massima tra i due picchi, calcolata sui valori medi mensili, è stata rispettivamente del 16,6% tra gennaio 1990 e agosto 1992 e dell' 87% tra febbraio 1985 e dicembre 1987), ma le quotazioni hanno oscillato intorno a valori medi più elevati.

[2] Per il periodo 1980-98 si è considerato il cosiddetto rapporto di cambio dell'"ecu sintetico", rappresentato dal basket delle monete dei paesi che avrebbero successivamente dato vita all'euro.

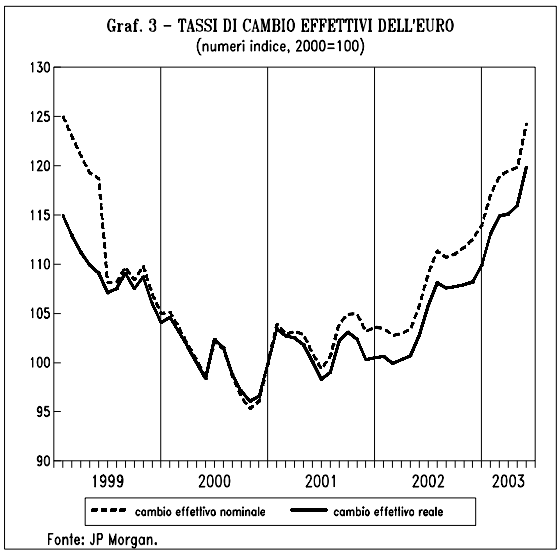


3.2.2 La competitività di cambio delle merci europee: il tasso di cambio effettivo dell'euro

In una prospettiva di più ampio respiro, dunque, la recente fase di rivalutazione della moneta europea appare ridimensionata; va inoltre considerato come il rapporto di cambio nei confronti del dollaro sia solo una parte, e non la più rilevante, del valore esterno dell'euro. Per valutarne le possibili ripercussioni negative sull'*export* di Eurolandia occorre infatti guardare all'andamento del tasso di cambio effettivo, sia nominale che reale. Tale indicatore fornisce un quadro più completo dell'andamento della competitività di un paese, dal momento che prende in considerazione un ampio ventaglio di mercati di sbocco. In particolare, l'indice utilizzato per queste elaborazioni[3] include 48 *partners* commerciali, tra i quali sono presenti, oltre ai paesi industrializzati, la quasi totalità delle economie emergenti, in particolare asiatiche, la cui rilevanza in termini di peso sugli scambi mondiali è enormemente aumentata nell'ultimo decennio.

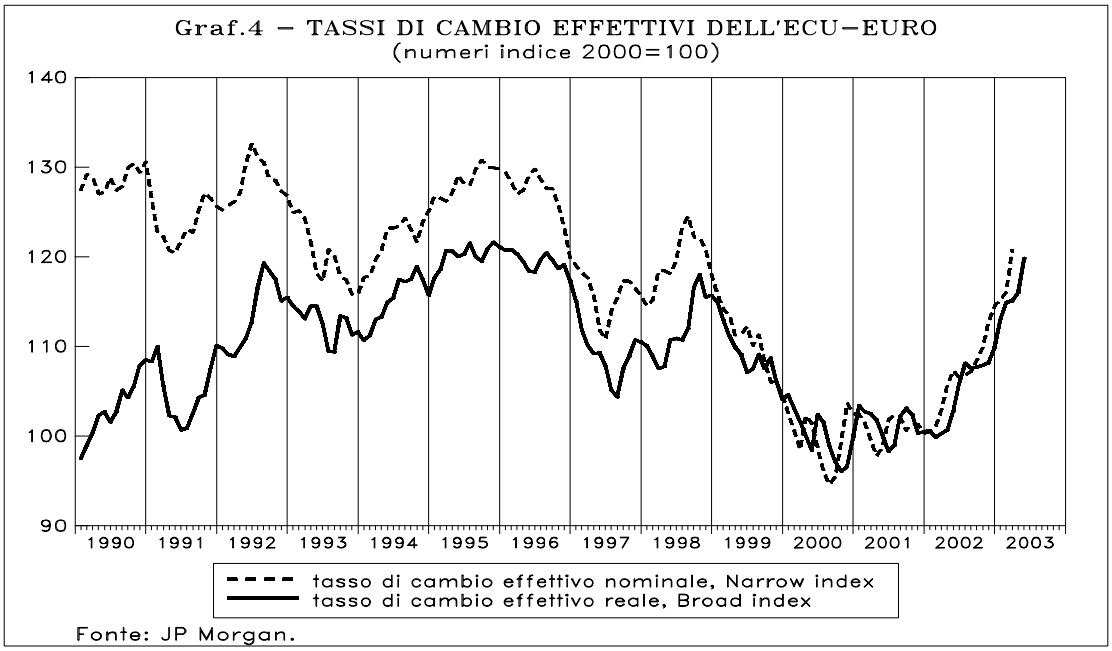
In coincidenza con la recente fase di rivalutazione verso il dollaro (33% in media tra febbraio 2002 e maggio 2003), il tasso di cambio effettivo dell'euro, sia nominale che reale, ha registrato un considerevole apprezzamento, ma di dimensioni più contenute (20,7 e 19,4% rispettivamente) (Graf. 3).

[3] Il tasso di cambio effettivo reale utilizzato per queste analisi, di fonte JP Morgan, è costruito sulla base dei prezzi alla produzione. Maggiori dettagli metodologici sono disponibili sul sito www.jpmorgan.com.



Se si prende come riferimento un valore medio di lungo periodo, inoltre, l'entità della rivalutazione appare ancora più ridotta (il cambio effettivo a maggio 2003 è stato superiore dell' 8,6% in termini nominali e del 9,2% in termini reali rispetto alla media del periodo 1990-2002) (Graf. 4). Ipotizzando una stabilizzazione dell'indice sui livelli di maggio fino alla fine dell'anno, per l'intero 2003 si determinerebbe una rivalutazione in termini reali del 7,7 per cento.

L'indice di competitività per l'area euro nel suo insieme, rappresentato dal tasso di cambio effettivo reale, mostra, dunque, nonostante la fase di rapido apprezzamento dalla primavera del 2002, valori non molto discosti da quelli medi "di lungo periodo"; il rafforzamento della moneta unica sarebbe quindi interpretabile come una correzione rispetto ai valori fuori linea del periodo 1999-2001.



Bisogna inoltre ricordare come circa il 50% degli scambi commerciali dei paesi di Eurolandia avvenga all'interno dell'area stessa; la variazione del cambio effettivo misura dunque una perdita (o guadagno) di competitività che riguarda solo la metà, in media, del commercio complessivo dei singoli paesi membri.

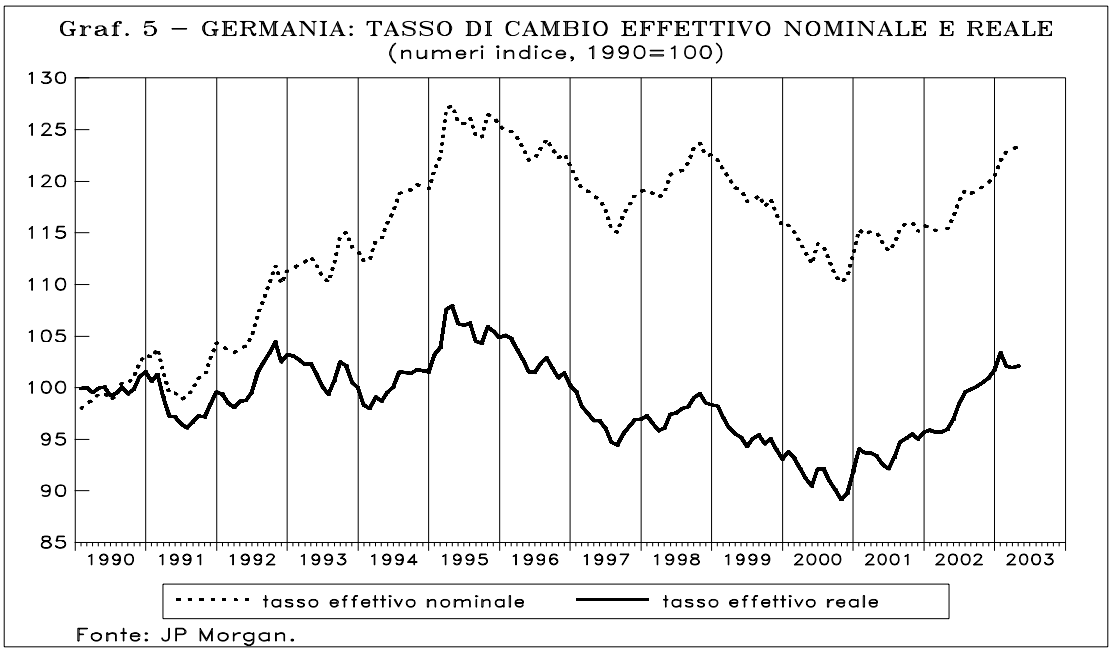
3.2.3 L'andamento competitivo dei singoli paesi dell'area euro

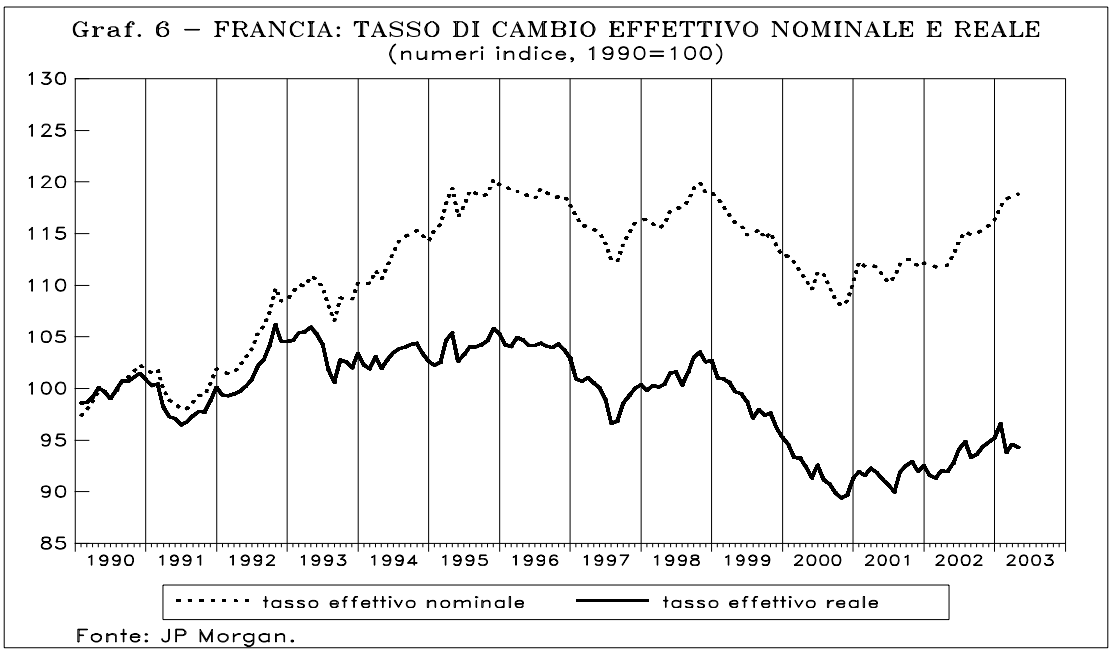
I grafici 5-8 riportano l'andamento degli indici di cambio effettivo nominale e reale per le principali economie di Eurolandia. In generale, grazie alla stabilità dei cambi all'interno dell'area, appare immediatamente evidente come, per i singoli paesi, la perdita di competitività complessiva sia stata nettamente inferiore a quella registrata nei confronti del dollaro. Nel periodo febbraio 2002-maggio 2003, a fronte del citato apprezzamento dell'euro del 33% nei confronti della valuta statunitense e del 20,7% rispetto all'insieme delle altre valute, il cambio effettivo nominale ha registrato variazioni nella stessa direzione dell'ordine del 7,1% in Germania, del 6,1% in Francia e del 5,9% in Italia. Le differenze tra i singoli paesi sono determinate dalla diversa composizione dei mercati di sbocco e dal peso relativo dei mercati extra-UE rispetto a quelli UE.

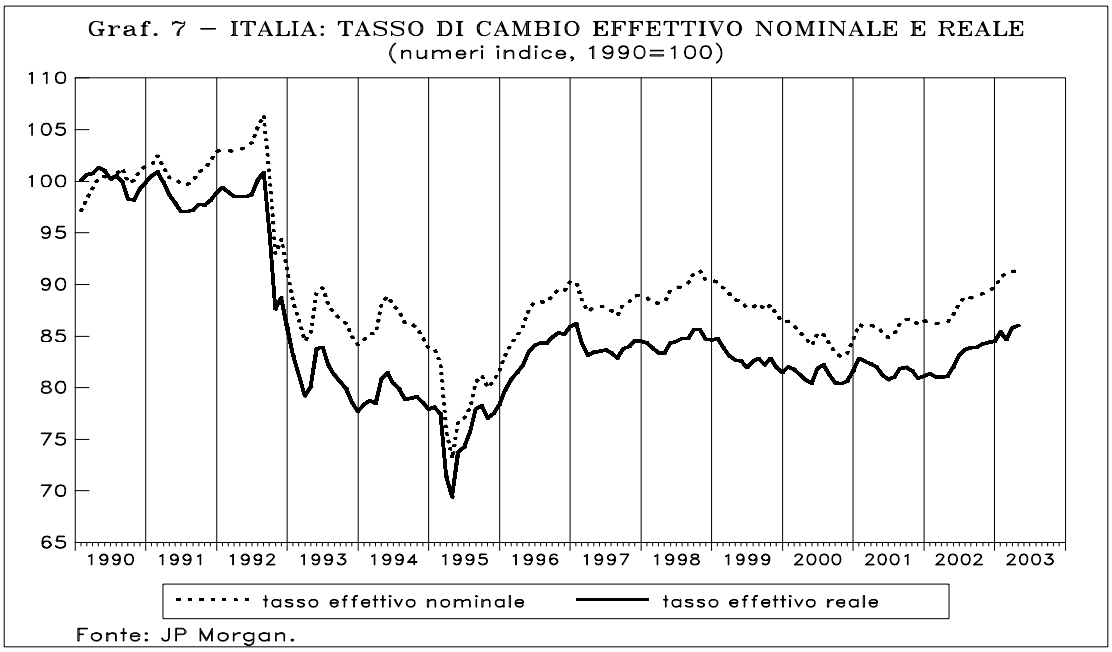
Rispetto ai valori nominali, inoltre, l'apprezzamento in termini reali risulta ancora più contenuto sia in Italia (5%), sia in Germania (6,7%); in Francia la perdita di competitività si riduce a circa un terzo (2,4%). Le differenze tra paesi nella variazione della competitività reale sono generate, oltre che dai fattori prima citati, anche dal differenziale d'inflazione nei confronti di tutti i partners commerciali.

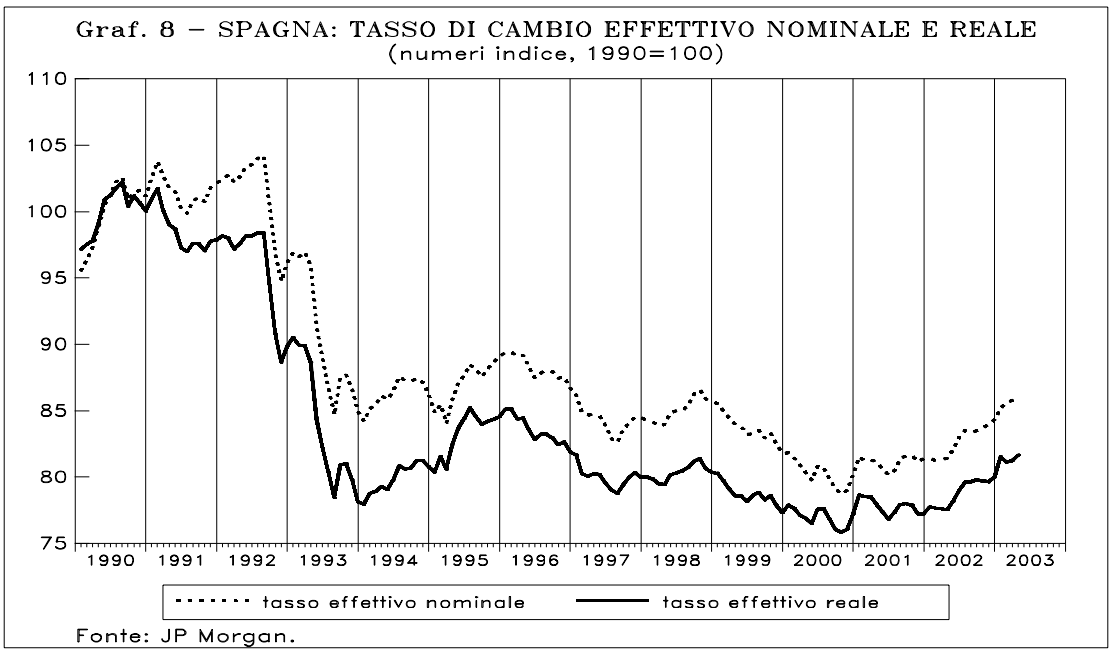
Anche da una valutazione di più lungo periodo si confermano, quindi, le indicazioni precedenti: il recente periodo di debolezza della valuta statunitense ha riportato nei primi mesi del 2003 il livello dei cambi effettivi non molto discosto da quello medio del periodo 1990-2002. In termini reali, per i singoli paesi europei, la perdita di competitività sembra esser stata piuttosto modesta. In Germania, storicamente il paese più "virtuoso" nel contenimento dell'inflazione, l'apprezzamento è stato del 3,8%[4]; nei paesi più "indisciplinati" come Grecia e Portogallo, una dinamica dei prezzi più vivace, e quindi un differenziale d'inflazione minore rispetto all'insieme dei partners commerciali, ha ridotto l'effetto di contenimento dell'apprezzamento nominale: l'indice di cambio effettivo reale ha segnalato un incremento rispettivamente del 7,3 e dell'8,4%. Diversa appare la posizione della Spagna e dell'Italia: il primo paese ha addirittura registrato un deprezzamento in termini reali (-4,5%), il secondo una sostanziale parità (0,1%). In entrambi i casi, tale risultato appare condizionato dal passato andamento del cambio nominale, caratterizzato nella prima metà degli anni novanta da intense fasi di deprezzamento, solo parzialmente recuperato nel periodo più recente; l'evoluzione del differenziale di inflazione ha determinato un miglioramento competitivo tdi circa 3 punti per entrambi i paesi, a seguito del "rientro" da essi sperimentato rispetto a dinamiche inflazionistiche interne molto elevate nei primi anni del decennio novanta.

[4] La perdita di competitività espressa da un aumento del livello dell'indice di tasso di cambio effettivo reale può essere il risultato di due effetti: il deprezzamento nominale e l'aumento del differenziale di inflazione nei confronti dell'insieme dei propri *partners* commerciali. Il secondo effetto può dunque amplificare o contenere la perdita di competitività derivante dal deprezzamento nominale, rispettivamente se il paese in questione presenta, nel periodo considerato, una dinamica inflazionistica in aumento o in riduzione rispetto all'insieme dei *competitors*.


Graf. 5 – GERMANIA: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO NOMINALE E REALE
(numeri indice, 1990=100)
130
125
120
115
110
105
100
95
90
85
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
tasso effettivo nominale
tasso effettivo reale
Fonte: JP Morgan.


Graf. 6 – FRANCIA: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO NOMINALE E REALE
(numeri indice, 1990=100)
130
125
120
115
110
105
100
95
90
85
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
tasso effettivo nominale
tasso effettivo reale
Fonte: JP Morgan.

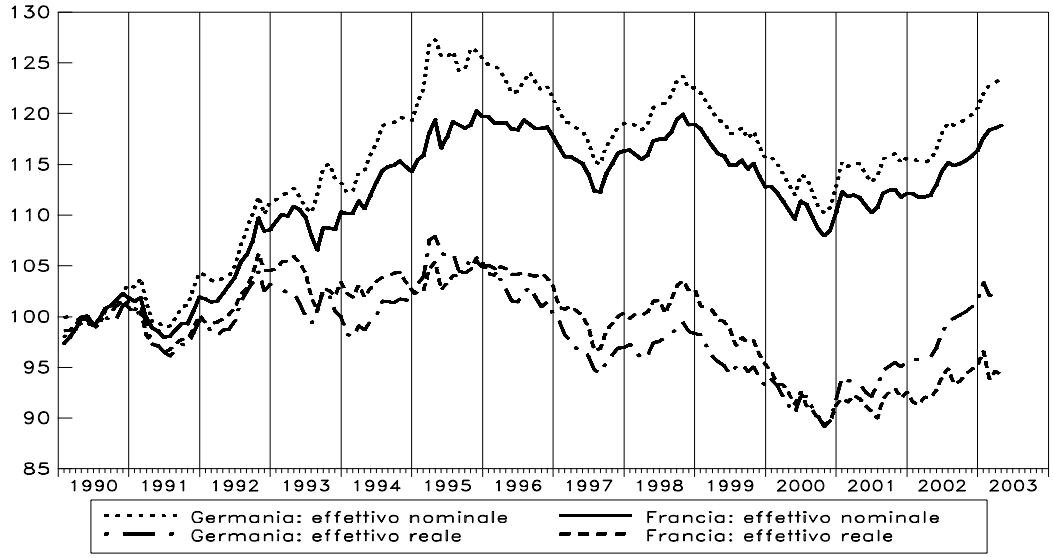

Graf. 7 – ITALIA: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO NOMINALE E REALE
(numeri indice, 1990=100)
110
105
100
95
90
85
80
75
70
65
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
tasso effettivo nominale
tasso effettivo reale
Fonte: JP Morgan.


Graf. 8 – SPAGNA: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO NOMINALE E REALE
(numeri indice, 1990=100)
110
105
100
95
90
85
80
75
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
tasso effettivo nominale
tasso effettivo reale
Fonte: JP Morgan.

Più sorprendente, invece, la posizione della Francia: nell'aprile 2003, il tasso di cambio effettivo reale si trovava ancora al di sotto del livello di lungo periodo (media 1990-2002) di ben 4,5 punti percentuali.

Il grafico 9 evidenzia la posizione relativa delle due principali economie europee, Germania e Francia. A fronte di un andamento simile in termini di cambio effettivo nominale, quello reale ha mostrato per la Francia, a partire dalla fine del 1998, un miglioramento della posizione competitiva rispetto alla Germania: il *gap* tra il livello dei due indici, inizialmente a favore dell'economia tedesca, si è ridotto fino ad annullarsi; successivamente, in coincidenza con la fase di apprezzamento reale dell'euro, tale divario è divenuto favorevole alla Francia.

Graf. 9 – FRANCIA E GERMANIA: UN CONFRONTO
(numeri indice, 1990=100)



Fonte: JP Morgan.

Nonostante tassi di inflazione simili a quelli tedeschi, quindi, il guadagno di competitività (o la minor perdita) in termini reali rispetto alla Germania appare evidente. La spiegazione in parte risiede nella diversa composizione del commercio estero extra-UE dei due paesi. La tabella 1

Tab. 1 COMPOSIZIONE GEOGRAFICA DELLE ESPORTAZIONI DI FRANCIA E GERMANIA - Anno 2000
(percentuale sul totale dell'*export*, dati a prezzi correnti)

	Francia	Germania
Area euro	54,54	45,86
Europa centro-orientale	3,76	9,51
Asia	5,74	6,69
America Latina	2,17	2,36
Resto del mondo	33,79	35,58

Fonte: elaborazioni ISAE su dati OCSE.

mostra le quote di esportazione di Francia e Germania nelle principali aree per l'anno 2000, lo stesso utilizzato per la ponderazione degli indici di cambio effettivo.

La Germania risulta esposta verso il mercato dell'Europa orientale in misura tripla rispetto alla Francia. Nello scorso decennio il processo di disinflazione nell'est europeo è stato particolarmente ampio. Tra il 1998 e il 2003, il periodo per il quale l'evidenza grafica mostra il differente andamento di competitività tra i due paesi, l'inflazione media per l'Europa centro-orientale, calcolata in termini di prezzi al consumo, è passata da circa il 40 al 3%: la maggiore esposizione tedesca verso quest'ultima area ne ha quindi ridotto il vantaggio competitivo rispetto alla Francia.

In conclusione, l'osservazione del tasso di cambio dell'euro in una prospettiva più ampia e completa (non guardando cioè solo al rapporto con il dollaro) porta in qualche misura a ridimensionare le preoccupazioni circa la posizione competitiva dei singoli paesi membri, sollecitate dal forte apprezzamento sulla valuta americana; l'indice di cambio effettivo evidenzia un livello di poco superiore, o in qualche caso inferiore, a quello di lungo periodo. La fissità del cambio all'interno dell'area ha, infatti, contribuito a ridurre significativamente l'impatto del valore esterno dell'euro sulla competitività complessiva dei singoli paesi membri. Permane, peraltro, qualche elemento di differenziazione: la maggiore esposizione relativa del commercio estero nei paesi extra-UE che hanno registrato una dinamica inflazionistica più elevata o un processo di disinflazione meno ampio ha permesso a qualche paese un guadagno competitivo (o, nel caso in questione, una minor perdita) rispetto agli altri partners europei.

3.3 *METODI DI STIMA DEL TASSO DI CAMBIO D'EQUILIBRIO*

Per potere esprimere un giudizio circa la "forza" del tasso di cambio della moneta europea dopo l'intenso periodo di rivalutazione sperimentato tra la primavera del 2002 e quella del 2003, l'andamento recente del tasso di cambio dell'euro è stato valutato, nella prima parte del presente capitolo, alla luce dell'esperienza passata; in questa seconda sezione, invece, si prenderanno a riferimento le indicazioni provenienti da quella parte della letteratura economica che ha indagato sulle determinanti di fondo dell'andamento dei rapporti tra le monete.

Sebbene i corsi dei tassi di cambio seguano nel breve periodo andamenti notevolmente erratici, tali studi evidenziano come, nel lungo periodo, la loro direzione sia guidata da forze (i così detti fondamentali dell'economia) che tendono a far convergere il rapporto tra due diverse valute verso un particolare valore, denominato *tasso di cambio di equilibrio* (TCE). Si darà quindi brevemente conto di quali sono le tecniche normalmente utilizzate per la stima del TCE, evidenziando anche i valori che ne derivano per il cambio dell'euro.

3.3.1 L'approccio di PPA

L'approccio più noto è senz'altro quello relativo alla teoria della parità dei poteri d'acquisto (PPA).

Tale tesi opera in un contesto di lungo periodo, quando si ipotizza che gli agenti abbiano raggiunto la composizione ottimale dei loro portafogli finanziari. Il prezzo di una valuta è determinato dall'incontro tra la domanda e l'offerta sia di attività finanziarie che di beni e servizi; nel contesto di lungo periodo, quindi, i soli elementi che influiscono sulla determinazione del tasso di cambio d'equilibrio sono rappresentati proprio dall'operare delle forze di domanda e offerta di beni e servizi.

Questa teoria deriva da una generalizzazione della legge del prezzo unico, in base alla quale il prezzo di uno stesso bene, espresso nella medesima valuta, deve essere identico in due paesi distinti. Se così non fosse, i consumatori del paese dove il bene ha un costo più elevato acquisterebbero il prodotto nel paese dove il costo è minore; questo arbitraggio influirebbe sul cambio nominale (prezzo della valuta estera in termini della valuta nazionale) e/o sui prezzi dei due paesi fino a ristabilire l'uguaglianza tra i prezzi del bene.

La PPA definisce il tasso di cambio d'equilibrio come quel valore capace di rendere uguale il prezzo di due panieri di beni, espressi nella stessa valuta, in due paesi distinti.

Tale approccio presta il fianco a diverse critiche. In primo luogo questa teoria opera esclusivamente in un contesto di lungo periodo, mentre gli operatori economici sono maggiormente interessati a tendenze di breve-medio periodo. La PPA, inoltre, è valida se non vi sono restrizioni al commercio internazionale, come barriere doganali, dazi e costi di transazione che impediscano un arbitraggio tra i prezzi dei beni nei vari paesi. Difficoltà ulteriori derivano dalla corretta determinazione di panieri omogenei di beni tra i diversi paesi. Infine, un limite all'utilizzo e all'affidabilità della teoria dei poteri d'acquisto nella determinazione del TCE deriva dalla presenza, nella realtà, di beni non commerciabili accanto ai beni commerciabili. Il meccanismo di arbitraggio può consentire un livellamento del prezzo dei beni commerciabili, ma non di quello dei beni non commerciabili, non permettendo quindi alla PPA di operare correttamente.

Alcune importanti organizzazioni internazionali, quali l'OCSE e l'EUROSTAT, forniscono regolarmente valori di parità dei poteri d'acquisto. I dati OCSE relativi alla media del 2002 mostrano un valore del tasso di cambio dollaro/euro di 1,12. Negli anni precedenti, il valore di equilibrio teorico ha oscillato tra l'1,11 del 1999 e l'1,136 del 2001 (Tab. 4). Da un confronto tra i valori medi effettivamente realizzati in questi anni e il tasso di cambio di equilibrio così calcolato si evidenzia, quindi, come nei confronti della valuta statunitense il corso dell'euro sia rimasto costantemente sottovalutato. In quest'ottica, la fase di apprezzamento recente può quindi essere giudicata come una correzione verso i valori "teorici" di medio-lungo periodo.

3.3.2 L'indice Economist

Il settimanale Economist pubblica periodicamente il Big Mac Index, che provvede a fornire il prezzo nella stessa valuta di un noto bene come l'hamburger Big Mac di McDonald. L'idea è quella di utilizzare questo bene, che presenta qualità di omogeneità (viene prodotto secondo gli stessi standard e la stessa ricetta in tutti i paesi), al fine di ottenere dei tassi di cambio di equilibrio secondo la teoria delle parità dei poteri d'acquisto[5]. In realtà, il bene in questione non è scambiato tra paesi diversi così come richiederebbe la teoria delle PPA (e quindi si tratta di fatto di un bene *non tradable*) e i prezzi sono distorti dalla presenza di fattori quali tassazione, tariffe, differenti margini di profitto e differenze nei costi di produzione; tale indice, secondo la prestigiosa rivista britannica, non ha comunque mai avuto la pretesa di costituire un preciso indicatore dei movimenti valutari, ma solo uno strumento per rendere più "digeribile" la teoria dei tassi di cambio. D'altra parte, tale indicatore ha mostrato nel tempo una buona capacità di prevedere alcuni importanti punti di svolta, come la sopravvalutazione di alcune monete nei confronti del marco tedesco prima della crisi dello SME nel 1992 o la caduta del corso dell'euro all'indomani del suo lancio nel 1999.

Gli ultimi dati disponibili (aprile 2003) rilevano un tasso di cambio dollaro/euro in PPA pari a 1, contro un valore storico di 1,10 di dollaro/euro nello stesso periodo di riferimento (Tab.2). Di conseguenza, l'euro risulterebbe sopravvalutato rispetto al dollaro.

3.3.3 Modelli di regressione a forma ridotta

Un'altra metodologia di calcolo dei cambi di equilibrio consiste nel mettere in relazione, attraverso la stima di una equazione, il tasso di cambio effettivo con una serie di variabili chiave, tra le quali le attività nette estere e un indice capace di prendere in considerazione l'effetto Balassa-Samuelson[6], la tendenza cioè all'apprezzamento del tasso di cambio reale nelle economie che sperimentano processi di *catching up* nella produttività. Tra gli studi più recenti che hanno adottato questo approccio, si segnala quello di Alberola *et al* (1999): il valore di tasso

---

[5] Tale indicatore comincia ad essere utilizzato in diversi lavori empirici; recentemente è stato pubblicato un intero libro sulle capacità anticipatrici nel lungo periodo dell'indice Economist. Si veda Li Lian Ong (2003)

[6] In generale, i prezzi dei beni oggetto di commercio internazionale (*tradable*) tendono a essere uguali nei paesi con differenti gradi di sviluppo, a causa delle pressioni all'uniformità derivanti dalla concorrenza internazionale. Essendo, però, i paesi meno sviluppati caratterizzati da più bassa produttività del lavoro, l'uguaglianza dei prezzi comporta livelli salariali nelle economie meno sviluppate inferiori rispetto ai paesi sviluppati. I minori salari nel settore *tradable* si riflettono, in presenza di mobilità intersettoriale del lavoro, in minori salari del settore *non-tradable*. Ne consegue che il livello dei prezzi dei beni *non-tradable* (e generale) sia inferiore nei paesi a più basso sviluppo (effetto di Balassa-Samuelson). I processi di *catching up*, nei quali la produttività dei *tradable* cresce nei paesi "in rincorsa" più che nelle economie sviluppate, comportano una dinamica salariale dei paesi meno sviluppati superiore a quella dei paesi a maggior grado di sviluppo. La crescita della produttività nei *tradable* si riflette infatti in un incremento dei salari, che si trasferisce anche al settore dei *non-tradable* a più bassa produttività L'effetto ultimo è dunque un'inflazione dei beni *non-tradable* e totale superiore nelle economie meno sviluppate rispetto alle altre economie; ciò determina, a parità di altre condizioni, la tendenza all'apprezzamento del cambio effettivo reale di queste economie.

di cambio di equilibrio dollaro/euro stimato per l'anno 1999 era pari a 1,27, un livello dunque ancora più sopravvalutato rispetto alle indicazioni fornite dal cambio di PPA (Tab. 2).

Tab. 2 STIME DEL TASSO DI CAMBIO DI EQUILIBRIO

Studio	Metodo utilizzato	Anno di riferimento	Tasso di cambio dollaro/euro (valore storico)	Tasso di cambio stimato d'equilibrio dollaro/euro	Sopravvalutazione (+) o sottovalutazione (-) del tasso di cambio rispetto al valore teorico d'equilibrio
OCSE	Parità dei poteri d'acquisto	2002	0,93	1,11	-15%
Alberola *et al*	Forma Ridotta	1999	1,05	1,27	-16%
Wren-Lewis	Modello equilibrio parziale	2002	0,93	1,15*	-18%
The Economist	Parità dei poteri d'acquisto calcolata su un unico bene omogeneo	apr-03	1,10	1,00	10%

Fonte OCSE, Datastream e S. Wren-Lewis.
* Si ipotizza un deficit di bilancio USA del 3,5 % del PIL ed un *surplus* del 1 % del PIL per l'area Euro.

3.3.4 Modelli macroeconomici

Il tasso di cambio reale effettivo, nei lavori di Barrell e Wren-Lewis (1989) e di Williamson (1994), viene determinato attraverso la risoluzione di un modello macroeconomico. Il contesto temporale, contrariamente all'approccio delle parità dei poteri d'acquisto, è quello di medio periodo; questo implica che gli *shock* di natura monetaria, i cui effetti sono legati essenzialmente a rigidità nominali dei prezzi e salari, non siano considerati, al contrario di quelli di natura fiscale, che manifestano i loro effetti proprio nel medio periodo. In letteratura la determinazione del tasso di cambio d'equilibrio secondo questo approccio prende il nome di *Fundamental Equilibrium Exchange Rate* (FEER). All'interno di questo schema si possono trovare sia modelli completi che modelli ad equilibrio parziale. Data la maggior semplicità nella trattazione, questi ultimi hanno ricevuto maggior attenzione[7].

La debolezza di tale modellistica risiede nella arbitrarietà di alcune assunzioni necessarie al suo funzionamento, riguardanti in particolare il livello dell'output potenziale e quello dei movimenti di capitale nel medio periodo. Una volta ipotizzato il livello dell'output potenziale, il modello determina il valore della bilancia delle partite correnti ad esso collegato. La bilancia dei pagamenti, data l'assunzione sui movimenti di capitale nel medio periodo, può non essere in equilibrio. Il livello del tasso di cambio capace di riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti

[7] I modelli completi permettono una miglior valutazione degli effetti delle variabili che influenzano il tasso di cambio. Infatti essi permettono di prendere in considerazione non solo l'effetto diretto che dalle variabili chiave si trasmette al tasso di cambio, ma anche un effetto di *feedback* dal tasso di cambio verso le variabili stesse. Questo, chiaramente, a costo di una non facile trattazione analitica.

identifica il tasso di cambio d'equilibrio di medio periodo.[8]

Un recente lavoro che ha utilizzato questo approccio è quello di Wren-Lewis (2003), in cui si fornisce una stima del tasso di cambio di equilibrio per il 2002. In questo studio sono considerati congiuntamente quattro aree economiche: l'area euro, gli Stati Uniti d'America, il Regno Unito ed il Giappone. Ipotizzando un deficit di finanza pubblica del 3,5% per gli Stati Uniti (coerente, cioè, con le ipotesi relative ai valori di *output gap* e movimenti di capitale) e un *surplus* dell'1% per l'area Euro, l'autore stima un tasso di cambio d'equilibrio pari a 1,15 dollari per un euro (Tab. 2).

Confrontando questo risultato con il valore corrente del tasso di cambio per il mese di maggio 2003, emerge una sostanziale coincidenza tra il valore di equilibrio e quello storico del cambio euro-dollaro; il livello attuale del rapporto deficit/PIL negli Stati Uniti è però più elevato di quello ipotizzato dall'autore. Ne consegue quindi che, a parità di altre condizioni, il tasso di cambio del dollaro nei confronti dell'euro potrebbe essere più deprezzato rispetto ai livelli correnti per risultare compatibile con l'ipotesi formulata circa il livello sostenibile del rapporto deficit/PIL negli Stati Uniti.

In conclusione, diversi impianti teorici e differenti metodologie di stima forniscono valutazioni sostanzialmente univoche. Con la sola eccezione dell'indicatore proposto dall'Economist, infatti, i valori stimati di cambio d'equilibrio provenienti dalla letteratura portano a interpretare la recente fase di apprezzamento dell'euro come un movimento che corregge un precedente, eccessivo deprezzamento e riporta il tasso di cambio della moneta unica verso valori maggiormente equilibrati. L'approccio di PPA sembrerebbe segnalare che il livello del cambio nella primavera 2003 abbia raggiunto livelli "di equilibrio"; al contrario, gli altri due approcci analizzati sembrerebbero indicare come vi siano ancora spazi di apprezzamento della valuta europea.

E' opportuno sottolineare che, come visto, ciascuno di questi metodi presta il fianco a diverse considerazioni critiche. Queste informazioni possono quindi essere utili per dare un giudizio esclusivamente qualitativo sulla fase di rafforzamento dell'euro e non dovrebbero essere prese come indicatori di valori puntuali del cambio di equilibrio.

[8] Normalmente la verifica dei risultati ottenuti si realizza confrontando (*ex post*) l'*output* del modello con i valori storici del tasso di cambio. Un altro metodo di verifica consiste nel confrontare i risultati del FEER con quelli della PPA e testare la significatività economica delle variabili che spiegano il FEER. La non significatività di queste variabili ci condurrebbe ad accettare la teoria della parità dei poteri d'acquisto.

3.4 *EFFETTI MACROECONOMICI DELLE FLUTTUAZIONI DEL TASSO DI CAMBIO DELL'EURO VERSO IL DOLLARO*

Le due fasi di fluttuazione che hanno caratterizzato la moneta unica europea dalla sua nascita hanno sicuramente determinato effetti macroeconomici, di segno opposto, sulle variabili reali: da un lato, infatti, il cambio "debole" (e, simmetricamente, il cambio "forte") aumenta (diminuisce) la competitività nei confronti dei paesi extra-UE, che si riflette in un innalzamento (abbassamento) delle esportazioni nette; dall'altro, determina una perdita (guadagno) di ragioni di scambio[9], che si riflette in impulso positivo (negativo) ai consumi interni.

In questa parte del capitolo, con l'ausilio del modello macro-econometrico dell'Oxford Economic Forecasting, si cerca di quantificare l'entità di tali effetti, misurandone l'impatto sull'economia dell'area euro e dei tre principali paesi membri (Germania, Francia e Italia).

Si sono condotti tre differenti esercizi, con l'obiettivo di analizzare:

- gli effetti del deprezzamento avvenuto nel 2000. Si confronta l'andamento "storico" del tasso di cambio euro-dollaro nell'anno 2000 rispetto all'ipotesi di invarianza dello stesso sui livelli medi registrati nel 1999;
- gli effetti dell'apprezzamento nel corso del 2003. Si misurano gli effetti della fase di apprezzamento del cambio dell'euro rispetto all'ipotesi di una stabilizzazione, nello stesso anno, sul livello medio registrato nel 2002. Per il 2003 si utilizza il valore medio annuo stimato dall'ISAE;
- gli effetti dello scostamento del cambio dai valori "teorici" di riferimento. Vengono misurate le ripercussioni determinate, nel periodo 1999-2002, dalla differenza registrata tra l'andamento storico del cambio dollaro/euro rispetto all'andamento "teorico" previsto dalla parità dei poteri d'acquisto (PPA). Come visto in precedenza, tale approccio non è esente da critiche; ciononostante, la disponibilità e l'omogeneità di dati per gli anni considerati ci ha spinto ad utilizzare le indicazioni fornite da questa metodologia come riferimento per la simulazione.

Nella tabella 3 sono riportati i valori medi annui, storici e stimati, dei rapporti di cambio tra l'euro, lo yen e la sterlina nei confronti del dollaro statunitense, utilizzati nei primi due esercizi;

.Tab. 3 TASSI DI CAMBIO OSSERVATI
(medie annue)

	1999	2000	2001	2002	2003*
yen/dollaro	113,74	107,80	121,49	125,20	119,64
dollaro/sterlina	1,6180	1,5150	1,4398	1,5023	1,6305
dollaro/euro	1,0668	0,9240	0,8958	0,9448	1,1153

Fonte: OECD - Main Economic Indicators, Giugno 2003.

[9] Le ragioni di scambio di un paese sono definite come il rapporto tra il prezzo dei beni esportati e il prezzo dei beni importati. Un peggioramento (miglioramento) delle ragioni di scambio è inteso come una riduzione (aumento) di questo rapporto.

nella tabella 4 i livelli medi degli stessi, calcolati sulla base della parità del potere d'acquisto, impiegati come riferimento nel terzo esercizio di simulazione.

.Tab. 4 CAMBI ESPRESSI IN PARITA' DEL POTERE D'ACQUISTO

	1999	2000	2001	2002
yen/dollaro	162,00	156,00	150,00	147,00
dollaro/sterlina	1,5385	1,5504	1,5601	1,5291
dollaro/euro	1,1173	1,1325	1,1364	1,1249

Fonte: OECD - Main Economic Indicators, Giugno 2003.

3.4.1 Esercizio 1. Effetti del deprezzamento avvenuto nel 2000

Per poter misurare l'effetto sull'economia reale prodotto dal deprezzamento medio dell'euro nel corso dell'anno 2000 (pari al 13,4%), si è simulato un andamento "piatto" del tasso di cambio di euro, yen e sterlina rispetto al dollaro sui livelli medi storici registrati nel 1999, confrontando poi l'andamento storico con quello ipotizzato. I risultati sono riportati nella tabella 5.

Tab. 5 EFFETTI DEL DEPREZZAMENTO DELL'EURO NEL 2000
(variazioni in punti percentuali)

	Zona Euro	Italia	Germania	Francia
PIL	0,5	0,4	0,4	0,3
Consumi Privati	-0,3	-0,3	-0,5	-0,3
Investimenti Fissi Lordi	0,1	0,5	0,0	0,3
Esportazioni di beni e servizi	1,6	1,6	2,0	1,6
Importazioni di beni e servizi	-0,1	-0,3	-0,3	0,3
Prezzi al consumo	0,5	0,4	0,4	0,4
Reddito disponibile	n.a.	-0,1	-0,3	-0,2
Costo del lavoro unitario	n.a.	0,0	-0,1	-0,1
Altri costi	n.a.	7,3	7,3	7,4
Tasso di cambio effettivo nominale*	n.a.	-1,8	-4,9	-3,5

* La variazione del cambio effettivo nominale è determinata dalle sole variazioni di euro, yen e sterlina ipotizzate nell'esercizio.

Il deprezzamento dell'euro ha comportato, per l'area nel suo insieme, un aumento del PIL di mezzo punto percentuale, e per i tre maggiori paesi un incremento leggermente inferiore. È possibile esaminare questo risultato come la combinazione di due effetti: il primo, negativo, sulle ragioni di scambio e il secondo, positivo, sulla competitività.

Per quanto riguarda il primo effetto, il peggioramento delle ragioni di scambio, avvenuto attraverso l'incremento dei prezzi delle importazioni, ha determinato un aumento dell'inflazione che, riducendo il reddito disponibile dei consumatori, ne ha contratto la spesa effettiva (i consumi

privati sono diminuiti di tre decimi di punto per l'area nel suo insieme). D'altra parte, il deprezzamento del cambio ha reso le esportazioni europee più competitive rispetto a quelle dei paesi non appartenenti all'area euro (l'incremento delle esportazioni di beni e servizi è stato tra l'1,6 e il 2%); al contempo, i prezzi più elevati in valuta nazionale delle merci importate hanno ridotto il volume di importazioni.

L'aumento della domanda estera netta ha quindi più che compensato la riduzione dei consumi, determinando un effetto finale positivo sulla crescita reale.

3.4.2 Esercizio 2. Effetti dell'apprezzamento nel 2003

Ipotizzando che il tasso di cambio delle tre principali valute nel 2003 segni in media d'anno i valori riportati in tabella 3, si determinerebbe un apprezzamento dell'euro verso il dollaro pari al 18% rispetto al livello medio del 2002. Quest'ultimo costituisce la base di riferimento del secondo esercizio di simulazione. La tabella 6 ne riassume i risultati.

Tab. 6 EFFETTI DELL'APPREZZAMENTO DELL'EURO NEL 2003
(variazioni in punti percentuali)

	Zona euro	Italia	Germania	Francia
PIL	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2
consumi privati	0,3	0,3	0,5	0,3
Investimenti fissi lordi	-0,1	-0,4	0,1	-0,2
Esportazioni di beni e servizi	-1,2	-1,3	-1,1	-1,1
Importazioni di beni e servizi	0,1	0,2	0,2	-0,2
Prezzi al consumo	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4
Reddito disponibile	n.a.	0,1	0,4	0,2
Costo del lavoro unitario	n.a.	0,1	0,1	0,1
Altri costi	n.a.	-5,6	-5,6	-5,7
Tasso di cambio effettivo nominale*	n.a.	3,9	4,7	3,4

* La variazione del cambio effettivo nominale è determinata dalle sole variazioni di euro, yen e sterlina ipotizzate nell'esercizio.

I canali di trasmissione degli impulsi del cambio alle variabili reali sono i medesimi, ma ovviamente gli effetti sono opposti rispetto a quelli osservati nell'esercizio precedente. Il miglioramento delle ragioni di scambio alimenta i consumi grazie alla riduzione dell'inflazione e al conseguente aumento del reddito disponibile. D'altra parte, l'incremento di prezzo dei beni esportati determina una riduzione di domanda estera di entità superiore all'espansione dei consumi. L'effetto finale sulla crescita reale è quindi negativo, e pari a quattro decimi di punto per l'intera area.

Dal confronto tra i risultati delle prime due simulazioni possono essere tratte ulteriori considerazioni. In particolare, sembrerebbe emergere un'asimmetria di comportamento nelle fasi di apprezzamento e deprezzamento. Nel primo esercizio l'entità della variazione del cambio sia

verso il dollaro che nei confronti della sterlina è di misura inferiore rispetto al secondo (-13,4 e -7,5% circa nella fase di deprezzamento, +18 e +10% in quella di apprezzamento. Ciononostante, l'impatto reale (positivo) del deprezzamento appare superiore a quello (negativo) dell'apprezzamento: il guadagno in termini di PIL nel primo esercizio è più elevato, per l'area nel suo insieme così come per i singoli paesi, rispetto alla riduzione evidenziata nel secondo.

La differenza è essenzialmente determinata dalle esportazioni in volume di beni e servizi, in aumento dell'1,6% nell'episodio di deprezzamento e in contrazione del 1,2% in seguito all'apprezzamento dell'euro. Questa asimmetria sembra derivare dalla differente variazione di competitività nei due episodi, (più elevata nel caso del deprezzamento), a sua volta principalmente attribuibile alle politiche di prezzo differenziate perseguite dagli esportatori nelle fasi di apprezzamento e deprezzamento. Nella prima, i prezzi alle esportazioni sono stati ridotti più di quanto non siano stati incrementati nella seconda.

L'Italia sembra essere, tra le 3 principali economie, il paese maggiormente sensibile alle fasi di apprezzamento esterno dell'euro: in termini di PIL, la riduzione risulta per il 2003 superiore di due decimi a quella francese, di un decimo rispetto a quella tedesca.

3.4.3 *Esercizio 3. Effetti dello scostamento del tasso di cambio rispetto ai valori previsti dalla parità del potere d'acquisto nel periodo 1999 – 2002*

Nella seconda parte di questo capitolo sono state brevemente ripercorse alcune metodologie di stima di un livello di tasso di cambio di equilibrio. In questo esercizio utilizziamo i valori stimati dall'OCSE[10] sulla base della teoria della parità dei poteri d'acquisto (PPA) come riferimento rispetto al quale misurare gli scostamenti effettivamente realizzati dal cambio del dollaro sull'euro nel periodo 1999-2002. Da un confronto tra i livelli del cambio storico e di PPA (tabelle 3 e 4) si può osservare come, per l'intero periodo considerato, l'andamento del cambio "reale" dell'euro risulti costantemente deprezzato nei confronti di quello "teorico".

La tabella 7 mostra i risultati della simulazione, che vanno interpretati come gli effetti reali ottenuti in seguito all'andamento "storico" del cambio dollaro/euro rispetto a quello "teorico" (e quindi maggiormente apprezzato) indicato dai livelli di PPA.

Si può notare come, dopo un primo anno con effetti simili per tutti i paesi, si manifesti un'asimmetria di reazione tra l'Italia e gli altri partner europei; questi ultimi sembrano essere riusciti a trarre maggiore beneficio, in termini di effetto cumulato sull'intero periodo, dal deprezzamento dell'euro rispetto a quanto si registra per la nostra economia. Tale effetto differenziale può essere ricondotto, in via principale, all'elevata reattività dei prezzi italiani all'inflazione importata, che, come visto, influenzano il PIL sia attraverso la domanda interna che quella estera. L'aumento dei costi, nella misura in cui viene trasferito ai prezzi delle esportazioni, riduce il vantaggio competitivo proveniente dal deprezzamento del cambio. Se inoltre gran parte

[10] Fonte: OCSE, (2003).

Tab. 7 EFFETTI DELLO SCOSTAMENTO DELL'EURO DALLA PPA NEL PERIODO 1999 - 2002
variazioni in punti percentuali)

	1999	2000	2001	2002	Effetto Cumulato
AREA EURO					
PIL	0,4	0,5	-0,1	0,2	0,9
Consumi privati	-0,3	-0,8	-0,2	0,5	-0,8
Investimenti fissi lordi	0,1	0,0	-0,2	0,2	0,1
Esportazioni di beni e servizi	1,5	1,4	-0,8	0,8	2,9
Importazioni di beni e servizi	-0,1	-1,1	-1,0	1,3	-0,9
Prezzi al consumo	0,4	1,3	1,1	1,0	3,8
Reddito disponibile	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Costo del lavoro unitario	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Altri costi	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ITALIA					
PIL	0,4	0,2	-0,3	0,2	0,4
Consumi privati	-0,3	-0,7	-0,2	0,7	-0,5
Investimenti fissi lordi	0,4	0,7	0,1	0,5	1,6
Esportazioni di beni e servizi	1,4	0,7	-1,4	0,6	1,3
Importazioni di beni e servizi	-0,2	-1,4	-0,6	1,8	-0,4
Prezzi al consumo	0,3	1,0	1,1	1,2	3,6
Reddito disponibile	0,0	-0,3	0,1	0,1	-0,2
Costo del lavoro unitario	-0,1	0,5	1,5	1,1	3,0
Altri costi	9,0	6,5	-2,9	-0,1	12,5
GERMANIA					
PIL	0,4	0,6	0,2	0,5	1,7
Consumi privati	-0,4	-1,1	-0,2	0,7	-0,9
Investimenti fissi lordi	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Esportazioni di beni e servizi	1,8	1,9	-0,7	1,1	4,1
Importazioni di beni e servizi	-0,2	-1,9	-1,7	-1,5	-5,3
Prezzi al consumo	0,4	0,9	0,8	0,8	2,8
Reddito disponibile	-0,2	-0,3	0,1	0,2	-0,1
Costo del lavoro unitario	-0,1	0,3	0,9	0,5	1,6
Altri costi	9,2	6,5	-3,0	-0,1	12,6
FRANCIA					
PIL	0,2	0,3	0,0	0,4	0,9
Consumi privati	-0,3	-0,6	-0,1	0,6	-0,3
Investimenti fissi lordi	0,2	-0,2	-0,7	0,5	-0,2
Esportazioni di beni e servizi	1,4	1,6	-0,2	1,3	4,1
Importazioni di beni e servizi	0,2	-0,6	-0,8	1,6	0,4
Prezzi al consumo	0,3	0,8	0,5	0,3	1,9
Reddito disponibile	-0,1	-0,2	0,2	0,3	0,1
Costo del lavoro unitario	-0,1	0,2	0,6	0,0	0,7
Altri costi	9,0	6,6	-3,0	-0,2	12,4

del commercio avviene con paesi appartenenti alla stessa area valutaria, la perdita di competitività è dovuta principalmente all'aumento dei prezzi dei propri beni.

L'elevato aumento dell'inflazione, in conseguenza del deprezzamento rispetto al livello *benchmark* di PPA, avrebbe ridotto, in Italia, i consumi in misura maggiore rispetto alla Francia e al contempo determinato, attraverso l'erosione del guadagno di competitività, minori benefici dal lato delle esportazioni. Quest'ultimo effetto è conseguenza dell'elevata quota di commercio che il nostro paese intrattiene con quelli appartenenti all'area euro. Per la Germania, che avrebbe registrato incrementi di inflazione inferiori, l'effetto negativo sui consumi è compensato da quello delle esportazioni, essendo la quota di commercio intra-area inferiore a quella italiana. La Francia invece, per la quale le esportazioni nell'area euro rappresentano più della metà del totale, avendo registrato incrementi di inflazione significativamente più contenuti, avrebbe ottenuto un guadagno di competitività nei confronti sia dei paesi extra-area (per via della sottovalutazione del cambio) sia di quelli appartenenti all'area euro (per via del minor incremento dei prezzi).

Riassumendo, gli effetti macroeconomici dei due episodi di deprezzamento e apprezzamento della valuta unica europea appaiono importanti; la variazione di PIL nel 2000 e nel 2003 sarebbe stata pari, per l'intera area, rispettivamente a +5 e -4 decimi di punto a seguito delle oscillazioni del cambio. Giova ricordare che tale effetto è dovuto alle variazioni dei rapporti di cambio rispetto al dollaro delle sole tre valute considerate (euro, yen, sterlina).

Gli esercizi di simulazione hanno evidenziato un'asimmetria di comportamento nelle fasi di deprezzamento e apprezzamento: l'effetto reale (positivo) del primo episodio è risultato superiore a quello (negativo) del secondo, pur in presenza di una variazione del tasso di cambio verso il dollaro di entità inferiore. Un'altra asimmetria è rilevabile nel comportamento dell'economia italiana nell'episodio di apprezzamento del cambio. La maggiore sensibilità al rialzo dei prezzi dei beni importati sembra determinare un impatto negativo sull'economia più intenso di quanto sperimentato dai due principali *competitors* europei, Francia e Germania.

4 Le regole della politica fiscale nell'Unione Europea: efficacia, aspetti critici e proposte di riforma

4.1 *PREMESSA*

Dagli inizi degli anni novanta, le regole fiscali europee hanno accompagnato i tre stadi del processo di costruzione dell'Unione Monetaria Europea (UME), con caratteristiche diverse a seconda delle fasi: vigendo il Trattato di Maastricht nel primo (1/7/1990-31/12/1993) e nel secondo (1/1/1994-31/12/1998) stadio - caratterizzati dall'abolizione definitiva dei controlli sui movimenti di capitali e da una sempre più intensa cooperazione monetaria tra le banche centrali nazionali - e il Patto di stabilità e crescita nel terzo (dall'1/1/1999) - in cui è nato l'euro e la Banca Centrale Europea (BCE) è divenuta operativa - nonché le modifiche proposte dalla Commissione Europea a partire dal 2003.

Tali regole richiedevano, inizialmente, la convergenza dei vari paesi verso una finanza pubblica sana, nell'ambito di un contesto macroeconomico stabile in cui prevenire crisi finanziarie, e, successivamente, una volta avviato il funzionamento dell'UME dal 1999, il mantenimento della disciplina di bilancio, cercando anche di costruire lo spazio di manovra necessario affinché la politica fiscale dei governi nazionali potesse operare in funzione anti-ciclica.

Durante il processo di risanamento guidato dal vincolo esterno, nei singoli paesi sono state attuate modifiche, di natura procedurale o istituzionale, volte ad adattare o a rafforzare sul territorio nazionale le regole del gioco internazionali, al fine di migliorare l'interazione con il quadro di sorveglianza multilaterale a livello europeo.

Si pensi, ad esempio, ai tentativi di rendere più stringenti le regole riguardanti la formazione dei bilanci - con la preferenza per strutture di controllo gerarchiche anziché collegiali - o relative alla emendabilità delle norme in Parlamento. Oppure, si ricordi la replica a livello nazionale delle norme europee con l'istituzione di Patti di stabilità interni o, ancora, la predisposizione di vincoli alla spesa tramite "tetti" sulle erogazioni pluriennali, accompagnati in qualche caso da cautele nelle ipotesi sottostanti lo scenario previsivo macroeconomico.

Tuttavia, alcuni rilevanti eventi degli ultimi tempi, quali lo sgonfiamento della bolla speculativa dei mercati azionari - connesso anche ai problemi di trasparenza nella *governance* di

grandi imprese americane -, gli attentati terroristici del settembre 2001 e la guerra in Iraq, con il concomitante declino della fiducia nei mercati, hanno impresso un peggioramento alla situazione economica internazionale. In tale contesto l'Europa, anche a causa delle sue rigidità strutturali, va sperimentando una fase di sostanziale stagnazione della crescita che dura ormai da tre anni - in cui si verificano ritmi di sviluppo decisamente inferiori a quelli potenziali - e che si è irrimediabilmente riflessa in difficoltà di bilancio per parecchi paesi europei.

In questa situazione generale, in breve tempo, ben tre paesi - Portogallo, Germania e Francia - sono stati oggetto dell'avvio della procedura sui disavanzi eccessivi da parte della Commissione Europea.

La necessità di utilizzare gli stabilizzatori automatici o di ricorrere a interventi discrezionali al fine di attenuare le fluttuazioni del ciclo ha trovato, tuttavia, impedimenti nei vincoli europei che hanno, di fatto, limitato i margini di manovra a disposizione dei paesi.

Inoltre, le regole del Patto di stabilità non sembrano assicurare un *policy mix* coerente e sostenibile tra politica fiscale e monetaria[1]. I problemi derivanti dal Patto diventano evidenti, infatti, in quei paesi che sperimentano contemporaneamente alti *deficit* di bilancio e bassi tassi di inflazione. Ciò è vero, in particolare, nel caso della Germania - proprio il paese che, guardando al nesso causale disavanzo pubblico-inflazione, aveva particolarmente premuto per l'adozione delle regole del Patto - e della Francia, anche se in misura minore.

Come è noto, in una unione monetaria, la banca centrale fissa un tasso di interesse comune per tutti i paesi aderenti ad essa ma, per quegli Stati con una *performance* economica debole e tassi di inflazione sotto la media dell'unione, i saggi di interesse reali rimangono elevati e le possibilità di stimolo alla crescita contenute, con conseguente deterioramento nel tempo delle posizioni di bilancio.

Un adeguato *policy mix* a livello nazionale richiederebbe che la politica fiscale del paese fosse sufficientemente flessibile da compensare le condizioni monetarie restrittive sperimentate all'interno e pienamente compatibili con una condotta della BCE appropriata a livello europeo.

In simili condizioni, una parte significativa di Eurolandia ha difficoltà a rispettare le regole fiscali europee; non a caso, nell'ultimo periodo, si sono intensificati tentativi di legittimazione per una più ampia discrezionalità nella fissazione del livello dei disavanzi pubblici.

In tale contesto, e in concomitanza del forte utilizzo a fini anti-ciclici della politica fiscale negli Stati Uniti, da più parti sono state avanzate critiche al Patto di stabilità e crescita e conseguenti proposte di modifica.

Alla luce di tali, complesse problematiche, il capitolo è articolato come segue. Il primo paragrafo ricorda le regole fiscali europee e le giustificazioni teoriche ed empiriche della loro implementazione. Il secondo analizza le caratteristiche di tali regole secondo quanto prescritto dalla letteratura economica in materia. Il paragrafo successivo descrive l'efficacia dei vincoli

[1] Cfr. Bofinger (2003).

europei in termini di realizzazione della disciplina fiscale e rispetto al contenuto dei Programmi di stabilità dei vari paesi. Il quarto paragrafo esamina gli aspetti critici delle norme fiscali sovranazionali, mentre quello successivo riferisce sulle principali ipotesi di revisione del Patto di stabilità nonché sulla recente proposta di predisposizione di un Piano di rilancio degli investimenti pubblici, l'Azione europea per la crescita, e dei suoi possibili effetti economici, stimati per mezzo di una simulazione econometrica. Chiudono il capitolo alcune considerazioni conclusive.

4.2 *LE TRE REGOLE: LA* RATIO

Le regole che hanno dominato il comportamento della politica fiscale nell'ultimo decennio presentano caratteristiche differenti nel tempo a seconda che discendano dal Trattato di Maastricht (1992), dal Patto di stabilità e crescita (1997) o dalla Proposta della Commissione Europea circa il rafforzamento nel coordinamento delle politiche stesse (2002).

4.2.1 Il Trattato di Maastricht

L'impostazione adottata con il Trattato di Maastricht per raggiungere l'Unione Monetaria si fonda, si ricorda, sui due principi fondamentali del gradualismo e della convergenza macroeconomica. Come è noto, i parametri per la convergenza relativi alla finanza pubblica si sono concretizzati nei due criteri del 3% del PIL, per quanto riguarda il *deficit*, e del 60% per il debito (o di una sua diminuzione significativa e a ritmi soddisfacenti), da raggiungere entro il 1997, in un arco temporale piuttosto lungo. Alla base della individuazione di questi precisi vincoli numerici si riscontrano relazioni economiche ed esperienze empiriche. Considerando la cosiddetta "regola aurea"[2] e dato il valore del 3% - che per lungo tempo (1974-1991) era stato il valore medio del rapporto investimenti pubblici/PIL dell'Unione Europea - si è stabilito il parametro del 60% per il debito, rappresentando esso il valore di equilibrio necessario alla stabilizzazione del rapporto debito/PIL, qualora la crescita nominale del PIL sia al 5%. Il 60%, inoltre, al tempo della stesura del Trattato di Maastricht, era il valore medio del rapporto debito/ PIL dell'Unione.

Il criterio sul debito nasceva dalla considerazione che suoi elevati livelli producono incentivi per i governi a creare inflazione inattesa (finché c'è il controllo sulla propria banca centrale) e, dunque, a provocare quelle tensioni inflazionistiche allora tanto temute per l'Unione Monetaria. Inoltre, alti debiti implicano rischi di inadempienza, che potrebbero richiedere misure di salvataggio a livello centrale dell'Unione. E ciò spiega anche la presenza della clausola di "*no*

[2] Secondo la "regola aurea", le spese correnti devono essere finanziate da entrate della stessa natura mentre le spese per investimenti possono essere coperte attraverso il ricorso al debito.

bail-out" nell'ambito del Trattato.

In letteratura, è opinione diffusa che, se un paese si muove lungo un sentiero di insostenibilità del debito, si manifestano esternalità negative per gli altri paesi dell'Unione che sperimentano anche essi un aumento del loro debito. Ciò avverrebbe per l'incremento dei tassi, causato da un maggior premio per il rischio, che deriva dal ricorso crescente al mercato dei capitali da parte del paese non virtuoso. Inoltre, la Banca Centrale Europea potrebbe essere indotta ad adottare una politica espansiva per contrastare l'aumento dei tassi di interesse abbandonando in tal modo le regole della ortodossia monetaria, secondo le quali la politica monetaria deve essere improntata unicamente al mantenimento della stabilità del livello dei prezzi.

4.2.2 Il Patto di stabilità e crescita

Con il Patto di stabilità e crescita si vuole integrare il Trattato al fine di regolamentare la politica fiscale una volta realizzata l'Unione Monetaria.

I due principi fondamentali del Patto riguardano l'introduzione di sanzioni in caso di *deficit* eccessivi - integrando i contenuti del Trattato - e la necessità di bilanci equilibrati, innovando rispetto al Trattato con un ulteriore vincolo, in base al quale gli Stati membri si impegnano a rispettare l'obiettivo di un bilancio vicino al pareggio o in *surplus* a medio termine. Si passa dalla logica della *golden rule* ad una che valorizza la posizione di un bilancio in pareggio, in condizioni di normalità. Ciò permetterebbe alle autorità nazionali di effettuare adeguate azioni anticicliche senza incorrere in disavanzi eccessivi, cioè superiori al 3%.

La regola, inoltre, sembra prendere atto - sulla base dell'esperienza europea - del fatto che al fine di stabilizzare il debito al 60% del PIL, con un vincolo del *deficit* al 3%, la crescita del PIL deve mantenersi su livelli nominali sostenuti, empiricamente non riscontrabili né in termini reali né nominali, dato il contenimento dell'inflazione. Con un bilancio in pareggio, sarebbe sufficiente una crescita nominale nulla per mantenere costante il rapporto debito/PIL.

I paesi, al fine di costruirsi margini di manovra, cioè per poter lasciare operare gli stabilizzatori automatici e poter adottare misure discrezionali di intervento, devono porsi obiettivi di saldi strutturali (cioè corretti per gli effetti del ciclo) ben inferiori al 3%: solo così potrebbero essere sicuri di non oltrepassare tale limite in qualsiasi situazione congiunturale avversa.

4.2.3 La Proposta della Commissione Europea

A fine novembre 2002, in una Comunicazione, la Commissione ha presentato una Proposta (in larga misura confermata dal Consiglio Europeo del marzo 2003) relativa al rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali, al fine di rendere più efficaci le regole europee di bilancio. L'interpretazione del Patto proposta dalla Commissione muove, infatti, dalla necessità di correggere alcuni errori emersi nell'attuazione dello stesso nei suoi primi anni di applicazione,

Le "tre regole": definizioni e riferimenti istituzionali [1]

Il Trattato di Maastricht (articolo 104, ex art.104c)

Il Trattato di Maastricht dedica al coordinamento della politica fiscale il Capo I, Titolo VII della Parte III (Politica economica). Più nello specifico, per quanto attiene agli equilibri di finanza pubblica, l'art. 104 impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi e assegna alla Commissione l'obbligo di sorvegliare l'evoluzione della loro situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare, la Commissione deve vegliare a che il rapporto tra indebitamento netto della PA e PIL e il rapporto tra debito pubblico e PIL non superino i valori di riferimento, specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato[2]*, pari rispettivamente al 3 e al 60%. La Commissione può concedere scostamenti rispetto al primo valore di riferimento solo nel caso in cui tale rapporto sia diminuito in modo sostanziale e continuo o abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento o nel caso in cui il superamento di tale valore sia eccezionale e temporaneo e il rapporto sia comunque vicino al limite. Il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo può, invece, mantenersi al di sopra della soglia solo qualora si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.*

Nello stesso articolo, il Trattato introduce inoltre la procedura da attuare in caso di deficit *eccessivo. Viene, infatti, stabilito che se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti, o se, nelle valutazioni della Commissione, appare a rischio di disavanzo eccessivo, essa prepara una relazione, tenendo conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa per investimenti e di ogni altro fattore significativo, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.*

Un Comitato monetario a carattere consultivo composto, a norma dell'art. 114, da non più di due membri per ogni Stato membro, Commissione e Banca Centrale Europea formula un parere in merito alla relazione della Commissione. Quest'ultima, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere al Consiglio, il quale, a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide sull'esistenza del disavanzo eccessivo.

In caso affermativo, il Consiglio formula le raccomandazioni che ritiene opportune al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Le raccomandazioni vengono mantenute riservate ma il Consiglio ha la facoltà di renderle pubbliche qualora lo Stato membro non vi ottemperi.

Se lo Stato interessato persiste nel disattendere le raccomandazioni avute, il Consiglio può decidere di intimargli di prendere, entro un termine stabilito, le misure che ritiene opportune per la riduzione del disavanzo. Se la situazione persiste ancora, il Consiglio può richiedere (art. 104, punto 11) allo Stato membro la pubblicazione di informazioni supplementari, come condizione per l'emissione di obbligazioni o altri titoli; invitare la Banca Europea per gli Investimenti a

---

[1] Sull'argomento cfr. anche ISCO (1998), ISAE (2002) e ISAE (2003), da cui sono tratte parti del riquadro.

[2] Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, del 22 novembre 1993, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi [Gazzetta ufficiale L 332 del 31.12.1993], modificato con il regolamento (CE) n. 475/2000 del Consiglio del 28 febbraio 2000 [Gazzetta ufficiale L 58 del 03.03.2000] e il Regolamento (CE) n. 351/2002 della Commissione del 25 febbraio 2002 [Gazzetta ufficiale L 55 del 26.02.2002].

riconsiderare la sua politica di prestiti verso di esso; richiedere un deposito infruttifero finché non ritenga che il disavanzo eccessivo sia stato corretto o infliggere ammende di entità adeguata.

Il Consiglio abroga alcune o tutte le decisioni emanate nella misura in cui ritiene che il disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione sia stato corretto.

Il Patto di stabilità e crescita.

Il Patto di stabilità e crescita adottato nel 1997 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1999 chiarisce e rende più rapida la procedura per i disavanzi eccessivi allo scopo di renderla più efficace. Formalmente, esso si compone di tre elementi:

1. Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al Patto di stabilità e di crescita - GU C 236 del 2.8.1997 e Boll. 6-1997, allegato I, punto I.27.

La Risoluzione esprime l'impegno politico di tutti gli attori coinvolti nel processo di sorveglianza (Consiglio, Commissione e Stati membri) alla piena e tempestiva applicazione delle norme. In forza di tale impegno gli Stati membri, a norma dell'art. 99 (ex art.103) del Trattato[3]*, adottano l'opportuna* peer pressure *sugli Stati che non sembrano operare in accordo con gli obiettivi. In particolare, si impegnano a non cercare di giustificare la formazione di un* deficit *eccessivo imputandolo ad una recessione grave quando essa non comporti una diminuzione annua del PIL in termini reali pari almeno allo 0,75 per cento.*

2. Regolamento del consiglio 1466/97 del 7 luglio 1997 sul rafforzamento della sorveglianza sulle posizioni di bilancio e la sorveglianza e il coordinamento sulle politiche economiche. (GUE L 209, del 02/08/1997).

Il Regolamento 1466 rafforza le disposizioni contenute nell'art. 99 (ex art 103) del Trattato imponendo come obiettivo di medio termine un saldo di bilancio in equilibrio o eccedentario, le modalità di raggiungimento del quale devono essere specificate in un Programma di stabilità presentato annualmente da ciascuno Stato alla Commissione e al Consiglio. Nel Programma devono essere indicate le misure di politica economica che si intendono adottare, le previsioni di spesa e il percorso di aggiustamento. Queste disposizioni unitamente alla Risoluzione precedentemente richiamata costituiscono la parte preventiva del Patto.

3. Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GUE n. L 209 del 02/08/1997).

Il Regolamento 1467 rafforza la procedura per i disavanzi eccessivi stabilendone tempistica e importi rilevanti. La decisione di irrogare le sanzioni di cui all'art 104, punto 11, è adottata entro dieci mesi dalla data di comunicazione (1° marzo o 1° settembre) dei dati da cui risulta l'esistenza del deficit *eccessivo. Viene, inoltre, stabilito che le circostanze che giustificano l'esistenza di un* deficit *"eccezionale e temporaneo" devono essere inusuali ed indipendenti dalla volontà dello Stato interessato e tali da provocare una " grave " recessione, intendendo per tale una diminuzione del PIL in termini reale superiore al 2%. E' facoltà dello Stato interessato dimostrare che può configurarsi come tale una recessione di entità inferiore, tuttavia gli Stati membri si sono impegnati, come ricordato, a non invocare la clausola sulla grave recessione se questa comporta*

[3] L'articolo 99 (ex art.103) del Trattato introduce gli "Indirizzi di massima per le politiche economiche" che costituiscono il principale strumento di coordinamento delle politiche fiscali previsto dal Trattato. Il Consiglio ECOFIN, infatti, qualora ritenga che uno Stato membro non stia operando in coerenza con gli IMPE gli rivolge, su proposta della Commissione, una Raccomandazione.

una riduzione del PIL inferiore allo 0,75%. Infine, la Commissione può considerare temporaneo un disavanzo superiore al 3 per cento se prevede che esso sia destinato a rientrare non appena cessata la causa eccezionale che lo ha determinato.

Per quanto riguarda le sanzioni da comminare quando lo Stato non segue le indicazioni del Consiglio, o quando queste si rivelano inefficaci, esse consistono in un deposito infruttifero di entità pari allo 0,2% del PIL dello Stato interessato aumentato di un decimo della differenza tra l'indebitamento registrato e la soglia di riferimento. Negli anni successivi, sino a che la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo non venga abrogata, il Consiglio valuta se lo Stato membro interessato ha dato seguito effettivo all'intimazione del Consiglio e in carenza può imporgli la costituzione di un deposito aggiuntivo, pari a un decimo della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL dell'anno precedente e il 3 % del valore di riferimento del PIL con il limite complessivo dello 0,5 % del PIL. Se dopo due anni la situazione persiste il deposito viene convertito in ammenda che integra, insieme agli interessi su di esso, il bilancio dell'Unione e viene poi ripartita tra gli altri Stati membri in proporzione al loro PIL.

Il Consiglio ECOFIN del 10 luglio 2001, ha inoltre emanato un ***Codice di condotta*** *sul contenuto e il formato dei programmi di stabilità e crescita*[4] *in cui si traducono gli elementi essenziali del Regolamento 1466/97 in linee guida per la stesura degli aggiornamenti dei Programmi di stabilità con lo scopo di facilitarne la valutazione. In particolare, il codice ne stabilisce un contenuto minimo indicando espressamente quali tabelle debbano essere in essi contenute.*

La Proposta della Commissione Europea di interpretazione del Patto di stabilità e crescita.

La Proposta è contenuta nella Comunicazione al Consiglio a al Parlamento Europeo, dal titolo "Strenghthening the coordination of the budgetary policies"[5]*, inviata il 27 novembre 2002.*

Essa si articola in cinque punti chiave.

1. Il "saldo vicino all'equilibrio o in attivo" dovrebbe essere considerato scontando l'impatto della congiuntura. La Commissione potrebbe così valutare meglio il rispetto degli impegni, basandosi su una rappresentazione più fedele della situazione reale delle finanze pubbliche.

2. Per i paesi ancora lontani dall'obiettivo del close to balance or in surplus *si dovrebbe prevedere un aggiustamento del saldo corretto per il ciclo pari ad almeno lo 0,5% del PIL annuo sino al raggiungimento dell'obiettivo; il miglioramento annuale richiesto dovrebbe essere maggiore per i paesi con alto* deficit *o debito, così come l'aggiustamento dovrebbe risultare più ambizioso in condizioni di crescita favorevole.*

3. Un rilassamento prociclico delle politiche di bilancio, in periodi di congiuntura positiva, dovrebbe essere considerato come una violazione delle regole di bilancio a livello europeo e determinare una reazione rapida e adeguata tramite gli strumenti previsti dal Trattato.

4. Politiche di bilancio indirizzate, in linea con la strategia di Lisbona (marzo 2000), alla promozione di crescita e occupazione, che determinino temporanei peggioramenti dei saldi strutturali dovrebbero essere consentite solo in caso di riforme strutturali (ad esempio fiscali) o di attuazione di programmi di lungo periodo di investimenti produttivi (ad esempio, in infrastrutture o

---

[4] http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/codeofconduct_en.pdf.

[5] http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/com2002668_en.htm.

capitale umano). Ciò, però, subordinatamente alla condizione che il paese abbia compiuto sostanziali progressi verso il close to balance *e rispetti i limiti sul debito al di sotto del 60% del PIL. Il deterioramento temporaneo della posizione di bilancio, inoltre, è ammesso se la Commissione considera "chiare e realistiche" le scadenze indicate per il successivo rientro verso il* close to balance, *e in ogni caso, se esiste un margine di sicurezza adeguato a garantire che i disavanzi nominali non superino il valore di riferimento del 3% del PIL.*

5. La sostenibilità della finanza pubblica dovrebbe diventare un obiettivo primario della politica della UE, con un maggior peso dato alla sorveglianza del livello del debito. I paesi molto al di sopra della soglia del 60% del rapporto debito/PIL dovrebbero proporre "ambiziose strategie di aggiustamento a lungo termine nei loro Programmi di stabilità e convergenza". Se il ritmo non viene considerato adeguato agli obiettivi indicati dovrebbe essere avviata dalla Commissione la procedura prevista per i disavanzi eccessivi (articolo 104 del Trattato).

Per rendere più efficace e tempestiva l'attuazione del Patto di stabilità e crescita, inoltre, la Commissione propone un programma in quattro punti che prevede:

1. La predisposizione di una "Risoluzione per il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio", quale impegno politico solenne della Commissione, degli Stati membri e del Consiglio ad attuare il Patto di stabilità e crescita in modo rigoroso e rapido, secondo il nuovo schema interpretativo indicato dalla Commissione.

2. Una migliore analisi delle politiche economiche e di bilancio, con attenzione posta sulla qualità delle finanze pubbliche e, in particolare, sulle misure volte a incrementare la crescita e l'occupazione. In particolare, la Commissione raccomanda[6] di migliorare le statistiche di bilancio ed economiche dell'area dell'euro[7] (IP/02/1743).

3. L'adozione di procedure sanzionatorie più efficaci e credibili. A tale scopo, la Commissione si impegna a chiarire i criteri che verranno utilizzati per decidere i richiami preventivi e spiega che la procedura dell'art. 104 del Trattato sarà usata in futuro in caso di non adeguatezza del ritmo di riduzione del debito.

4. Una migliore politica di comunicazione. In particolare, la Commissione si impegna a rendere pubblica la sua valutazione dettagliata dei Programmi di stabilità e di convergenza e a pubblicare, in aggiunta al rapporto annuale sulla finanza pubblica, una relazione aggiuntiva intermedia sulla politica di bilancio dei paesi membri.

Il Consiglio ECOFIN del 7 marzo 2003 (n. 6877/03, 7 marzo 2003, press 61) ha adottato un Rapporto sul rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio quasi completamente accolto dal Consiglio Europeo del 21-22 marzo 2003. Nel Rapporto, l'ECOFIN si propone di porre particolare attenzione alle circostanze specifiche dei paesi ed in particolare alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, alla presenza di margini di sicurezza adeguati in ogni periodo che consentano l'operare degli stabilizzatori automatici senza superare il parametro del 3% e alla coerenza tra l'evoluzione e la qualità della finanza pubblica nei Programmi di stabilità e convergenza e il requisito del close to balance or in surplus.

---

[6] A questo proposito, in una Comunicazione (COM (2002) 670 final), la Commissione ha evidenziato la necessità di un miglior livello nella qualità delle statistiche di bilancio e ha chiesto l'adozione di un codice di *best practice* che è stato adottato dal Consiglio ECOFIN del 18 febbraio 2003. Il codice copre 3 aree: compilazione e *report* dei dati; qualità dei dati e pubblicazione degli stessi da parte della Commissione.

[7] Cfr. il Comunicato stampa IP/02/1743.

dando contemporaneamente maggior rilievo alla situazione specifica dei singoli paesi e alla qualità e sostenibilità dei conti pubblici. In primo luogo, si vuole incidere sulla divergenza osservata tra gli impegni assunti dai vari paesi nei Programmi di stabilità e i risultati ottenuti. Ciò si collega, tra l'altro, alla necessità di far sì che nei Programmi non siano posti obiettivi di bilancio collegati a previsioni troppo ottimistiche relativamente alla crescita economica, come invece spesso avvenuto. Inoltre, si cerca di evitare che l'obiettivo del saldo in pareggio o in attivo sia continuamente rinviato nel tempo. Ciò è connesso anche all'ambiguità della definizione dell'obiettivo di medio termine, introdotto dal Patto. Si vuole, infine, impedire come avvenuto nel 1999 e nel 2000, che in periodi di congiuntura favorevole gli Stati membri adottino politiche pro-cicliche.

Le nuove regole pongono l'attenzione sui saldi corretti per il ciclo. I paesi ancora lontani dall'obiettivo del *close to balance or in surplus* dovrebbero operare aggiustamenti annuali dei saldi strutturali pari ad almeno lo 0,5 % del PIL.

4.3 *LE CARATTERISTICHE DELLE TRE REGOLE*

Secondo la letteratura in materia[3] le regole fiscali ideali devono possedere determinate caratteristiche, in particolare: buona definizione, trasparenza, semplicità, flessibilità, adeguatezza rispetto agli obiettivi, *enforceability*, coerenza, supporto di riforme strutturali di finanza pubblica.

La *buona definizione* di una regola implica la chiara enunciazione degli obiettivi da raggiungere, delle eventuali eccezioni alla regola e delle sanzioni in caso di violazione della stessa. La *trasparenza* riguarda vari fattori come, ad esempio, le convenzioni contabili utilizzate, i sistemi di previsione dei singoli paesi e della Commissione e la comunicazione dei consuntivi ufficiali di finanza pubblica. La *semplicità* risulta essere tipica delle regole fiscali che devono essere applicate in un insieme di paesi e monitorate a livello sovranazionale. La *flessibilità* concerne la capacità di adattamento delle regole alle diverse circostanze e la possibilità da parte dei paesi di adottare comportamenti variabili. L'*adeguatezza* va riferita agli obiettivi che la regola si pone - di breve e lungo periodo - e alla presenza o meno di sanzioni ad essa collegate. L'*enforceability* è connessa alla presenza di incentivi che facilitino il rispetto delle regole. La *coerenza* deve verificarsi sia nell'ambito della specificazione interna della regola, sia in relazione ad altre politiche. Quanto, infine, al *supporto delle riforme strutturali,* esso dovrebbe contribuire alla efficace realizzazione degli obiettivi posti.

Nel prospetto che segue vengono riportate le caratteristiche delle regole. Nello schema, si è fatto riferimento, in buona parte (pur con puntualizzazioni a volte diverse), ai lavori di Buti,

[3] Cfr. in particolare Kopits e Symansky (1998).

Eijffinger e Franco (2003) e di Buti e Giudice (2002) per quanto riguarda le regole di Maastricht e del Patto, aggiungendo l'esame delle peculiarità proprie delle norme esposte nella successiva Proposta della Commissione.

TRATTATO DI MAASTRICHT	PATTO DI STABILITA' E CRESCITA	PROPOSTA DELLA COMMISSIONE
BUONA DEFINIZIONE		
In tale ambito gli indicatori di riferimento appaiono ben definiti sia a livello istituzionale (P.A.) (alta confrontabilità), sia dal punto di vista numerico (3% e 60%) che da quello del vincolo temporale (1997). Esiste, inoltre, una chiara struttura degli incentivi: il mancato conseguimento degli obiettivi provoca l'esclusione dall'inizio della terza fase dell'UME. Sanzione molto pesante e chiara.	Definizione ancora più precisa circa il *deficit* eccessivo e le penalizzazioni in caso di non osservanza delle regole. Ma questo riguarda più un approfondimento e un chiarimento circa le regole del Trattato, a meno di quelle relative al debito pubblico di cui non è chiara l'applicazione in caso di violazione del criterio del debito. Nella formulazione del Patto in realtà si trovano elementi di ambiguità, dovuti alla vaghezza dell'espressione "*close to balance or in surplus*". Mancanza di un incentivo reale e di un preciso vincolo temporale.	Migliore definizione del vincolo in quanto elimina la vaghezza della formula precedente. Tuttavia, non si riscontra un incentivo reale a causa del silenzio sull'atteggiamento in caso di violazione del nuovo criterio (riduzione del saldo strutturale dello 0,5% del PIL). Il saldo strutturale non è un indicatore osservabile.
TRASPARENZA		
Convenzioni contabili abbastanza robuste (SEC95), seppure con valutazioni discrezionali. Confronto tra previsioni della Commissione come punto di riferimento e previsioni nazionali all'interno dei Programmi di stabilità, che possono essere diverse. Comunicati dei singoli Istituti nazionali di statistica, rivisti a volte frequentemente. Incentivi alla finanza creativa.	Confini più labili dovuti alle valutazioni della Commissione circa le possibili "*significative divergences*" delle posizioni di bilancio dei singoli paesi rispetto agli obiettivi di medio periodo riportati nei Programmi di stabilità. Tuttavia, arma preventiva nella procedura di sorveglianza.	Problemi di trasparenza in relazione al maggiore peso sul parametro del debito pubblico, per la mancanza di coerenza contabile tra *deficit* e debito. Problema di trasparenza connesso al criterio del bilancio strutturale in quanto la previsione può essere solo della Commissione. I vincoli annuali sono ancorati a qualcosa di non univocamente definito (con valutazioni quindi "*model-dependent*"). Difficoltà di monitoraggio in corso d'anno da parte delle autorità fiscali nazionali.
SEMPLICITA'		
Alta visibilità degli obiettivi e facile monitoraggio (specie del parametro riferito al *deficit*). Commissione giudice sovranazionale.	Meccanismo meno semplice rispetto al Trattato.	Vincolo più visibile (apparentemente) ma meccanismo ancora più complesso.
FLESSIBILITA'		
Non si tiene conto degli effetti del ciclo ma è implicitamente applicata una "*golden rule*".	Con la più precisa definizione della procedura dei disavanzi eccessivi e di sanzioni in caso di violazione si riscontra una minore discrezionalità delle autorità sovranazionali e una chiara non flessibilità nella regola del 3% di *deficit*.Considerare le fluttuazioni cicliche è un fattore di flessibilità ma questa è limitata dal fatto che, nei Programmi di stabilità, devono essere previste date in cui il saldo è in pareggio o in *surplus*.	Il riferimento al saldo strutturale aumenta la flessibilità ma il vincolo di bilancio rimane stringente ed esclude la possibilità di interventi discrezionali in funzione anticiclica per i paesi meno virtuosi.
ADEGUATEZZA		
E' previsto un periodo congruo per raggiungere gli obiettivi e quindi regola adeguata.	Non corregge il "*pro-cyclical bias*" in tempi favorevoli.	Accelera e incanala il processo di avvicinamento al pareggio strutturale, ma per paesi con problemi congiunturali può essere ancora troppo restrittivo. Corregge i rilassamenti pro-ciclici.

ENFORCEABILITY		
Incentivi chiari e sanzione politica pesante. Necessità del voto all'unanimità per cambiare le regole.	Costi reputazionali sufficienti per costringere alla disciplina le autorità nazionali? Dubbi sulla possibilità di imporre sanzioni (relative alla procedura sui *deficit* eccessivi) agli stati sovrani. Rischio di applicazioni di parte delle regole, da parte del Consiglio, date le decisioni a maggioranza. Per il "*close to balance or in surplus*" non essendo previste sanzioni, dettami visti come linee guida più che come regole. Basta la maggioranza per la interpretazione della regola del *close to balance*. Comunque, difficoltà di emendamenti dato il carattere sovranazionale delle regole.	Costi reputazionali, non essendoci sanzioni (a meno di *deficit* eccessivo).
COERENZA		
Forte coerenza interna per obiettivi ambiziosi, date le differenti posizioni di partenza dei vari paesi.	Enfasi su obiettivi di medio periodo, per cui può crearsi tensione rispetto a politiche strutturali. Inoltre, paesi con alto debito devono attuare politiche pro-cicliche anche se il *deficit* è inferiore al 3%.	Enfasi ancora più su obiettivi a breve termine. Infatti, *target* annuali di riduzione dei saldi strutturali possono contrastare fortemente con le politiche volte a una sostenibilità di lungo periodo. Riforme strutturali, infatti, sono consentite solo ai paesi con buona posizione di bilancio.
SUPPORTO DI RIFORME STRUTTURALI DI FINANZA PUBBLICA		
Riforme strutturali non inserite tra le regole.	Riforme strutturali non inserite tra le regole, ma maggiore attenzione alla qualità e alla sostenibilità di lungo periodo all'interno dei Programmi di stabilità.	Maggiore attenzione alla qualità nei Programmi di stabilità, con possibilità di riforme per i paesi con buone posizioni di bilancio.

Dall'analisi delle caratteristiche delle norme emergono alcune osservazioni. Sembra, in primo luogo, che le norme abbiano in qualche misura perso in chiarezza e trasparenza, aumentando in complessità. Dalle chiare indicazioni relative al *deficit* nominale si è passati alla fissazione di un più ambiguo obiettivo a medio termine di bilancio in pareggio o in *surplus*, per poi far riferimento al saldo corretto per il ciclo che non è univocamente definito e soprattutto non risulta osservabile e, quindi, monitorabile in corso d'opera.

Inoltre, si è tentata la ricerca di una maggiore flessibilità che, comunque, appare ottenibile appieno per i paesi già in buone condizioni fiscali e assai meno - data la richiesta di aggiustamenti strutturali annui dello 0,5% del PIL - per quelli in difficoltà. Il rispetto di traiettorie di azzeramento dei *deficit* - soprattutto nominali ma anche strutturali - risulta arduo in periodi di stagnazione, tuttavia, la mancanza di sanzioni - a meno del superamento del limite del 3% - fa sì che i paesi si trovino ad interpretare quanto loro richiesto più come linee-guida che come regole.

L'adeguatezza delle norme agli obiettivi è, di fatto, andata diminuendo nel tempo, in funzione di un irrigidimento dei vincoli e in mancanza di correzione ai comportamenti fiscali pro-ciclichi in fasi congiunturali sfavorevoli, anche se con la Proposta della Commissione si recupera un certo margine di flessibilità.

Quanto alla coerenza e al legame con le riforme strutturali, pur affiorando richieste di attenzione nei Programmi di stabilità agli indicatori relativi alla sostenibilità fiscale di lungo termine, il rilievo posto sui risultati di breve periodo può contrastare con l'avvio di tali riforme.

Si manifestano, in definitiva, le difficoltà di fissare regole comuni a paesi sovrani, con dimensioni, caratteristiche strutturali e di posizione rispetto al ciclo differenti, al fine di ottenere obiettivi fiscali stringenti che consentano tuttavia elementi di flessibilità.

In sostanza, quindi, il carattere multinazionale delle regole esaminate pone un problema di interconnessione tra sovranità nazionale, sussidiarietà e coordinamento sovranazionale. Esistono, inoltre, *trade-off* tra le varie caratteristiche delle regole (semplicità-flessibilità, semplicità-adeguatezza, flessibilità-*enforceability*). Se, ad esempio, la preferenza è rivolta alla semplicità e trasparenza rispetto alla flessibilità, si ottiene *peer pressure*, monitoraggio centralizzato e prevenzione dei fenomeni di azzardo morale. D'altra parte, data la molteplicità dei paesi e la eterogeneità e la dispersione delle preferenze, come conseguenza si ha che una *one-size-fits-all fiscal rule* è probabilmente sub-ottimale[4].

4.4 *L'EFFICACIA DELLE TRE REGOLE*

Nel periodo 1992-97, tutti i paesi dell'Unione, che mostravano attitudini e, soprattutto, conti pubblici oggettivamente diversi, hanno provveduto a ricalibrare le finanze pubbliche in vista dell'entrata nella terza fase dell'Unione Monetaria Europea. In seguito, quello che doveva essere un periodo di consolidamento seguendo le linee preventive e dissuasive del Patto di stabilità e crescita[5], che appositamente "prolungava" i requisiti di Maastricht, ha invece visto emergere le prime incertezze sull'applicazione del Patto. Nel biennio 2002-03 - anni in cui si riscontrano difficoltà nei maggiori paesi, con l'avvio anche di tre procedure per disavanzo eccessivo - si concentrano le critiche circa la validità e applicabilità del Patto, cui ha fatto seguito la Proposta della Commissione.

Nel 1997, undici paesi, tra quelli che avevano scelto di aderire sin dall'inizio all'Unione Monetaria, rispettano i vincoli del Trattato. Nel 2002 solo sei paesi - tutti di piccole dimensioni, ad eccezione della Spagna - si trovano in situazione di bilancio quasi in pareggio o in *surplus*. Nel 2003, secondo le ultime previsioni della Commissione Europea, solo due dei sei paesi lontani dal pareggio nominale riuscirebbero a rispettare la nuova regola (di una riduzione del *deficit* strutturale rispetto al PIL pari allo 0,5%), ma uno Stato di quelli virtuosi non ne sarebbe in grado.

Indubbiamente, su tali esiti ha influito il ciclo economico sfavorevole e il timore degli effetti negativi sulla crescita di una troppo drastica riduzione dei saldi. Tuttavia, guardando agli Stati in linea con i dettami fiscali, può essere ragionevole ritenere che per paesi di minori dimensioni e, dunque, prevedibilmente di meno complessa gestione istituzionale, i vincoli di tipo quantitativo si

[4] Cfr. Buti, Eijffinger e Franco (2003).

[5] Iniziative paragonabili al Patto di stabilità e crescita sono state prese anche all'esterno dei paesi UE: in USA, il *Budget Enforcement Act* (1990); in Australia e Nuova Zelanda sono stati introdotti il rispettivamente il *Charter of Budget Honesty Act* (1998) and *Fiscal Responsibility Act* (1994).

siano rivelati efficaci. E' stata d'altra parte individuata una correlazione inversa tra complessità istituzionale di uno Stato e sua capacità di ottenere la disciplina fiscale[6].

Un altro elemento che, secondo alcuni[7], potrebbe aver giocato a vantaggio di una certa rilassatezza fiscale è la diversa valutazione della probabilità di sanzione. In altri termini, dal momento che sono i paesi più grandi ad essersi mostrati meno ambiziosi, si può argomentare che essi contassero su una minore probabilità di sanzione, considerando il meccanismo di ponderazione dei voti all'interno del Consiglio. Tuttavia, questo argomento cade di fronte all'evidenza del Portogallo, che è andato incontro alle procedure di sanzione.

4.4.1 Prima fase: 1992-97, il Trattato di Maastricht

Nel periodo 1992-97, il risanamento presenta caratteristiche di assoluta eccezionalità per ampiezza e velocità[8]: praticamente in tutti i paesi si riscontra una significativa riduzione del *deficit*, in gran parte strutturale, soprattutto per quelli che partivano da disavanzi più elevati (Grecia, Belgio, Italia). Se si guarda all'evoluzione del saldo primario, su cui il controllo dell'autorità pubblica è più evidente, si osserva un miglioramento medio di quattro punti percentuali. In particolare, sono i paesi con le condizioni di partenza peggiori che realizzano gli aggiustamenti più significativi: Grecia, Italia e Svezia effettuano lo sforzo più grande, anche se solo l'Italia entra nella terza fase fin dall'inizio.

Finlandia, Austria e Portogallo mostrano maggiori aumenti delle entrate mentre Irlanda, Paesi Bassi e Belgio realizzano le riduzioni delle spese rispetto al PIL più consistenti. Negli altri paesi, in linea generale, dopo una prima fase di aumento delle imposte si è passati al taglio delle spese, in particolare della componente dei trasferimenti alle famiglie e del costo del personale, dunque tagli politicamente costosi. Il cambiamento rilevante si è avuto nel 1994, data di inizio della seconda fase UME, che ha fatto sentire più incombenti le scadenze di Maastricht che hanno potuto quindi essere utilizzate come vincolo esterno.

È significativo notare che tale andamento è coinciso con periodi di recessione che nel passato avrebbero visto aumenti sostanziali della spesa.

Nel 1992, solo 5 paesi su 15 presentano un livello di disavanzo compatibile con il limite imposto dal Trattato di Maastricht. Nel 1996, sono ancora solo 4: la maggioranza dei paesi, dunque, raggiunge l'obiettivo nell'ultimo anno. Anche per quanto riguarda il parametro sul debito, nel 1992, 6 paesi non lo rispettano e nel 1997 il loro numero aumenta a 10, anche se solo Italia e

---

[6] Cfr. von Hagen e Harden (1994).

[7] Cfr. Lehment (2002).

[8] Nel decennio 1982-1991, rispetto a quelli che saranno i parametri di Maastricht, sette paesi mostrano in media *deficit* elevati, o comunque superiori al 3% del PIL, sebbene di entità differenti: Italia (11,2), Grecia (11,1), Belgio (8,0), Irlanda (6,7), Portogallo (6,3), Paesi Bassi (4,8) e Spagna (4,6) (tuttavia nel 1991, l'Irlanda era al 2,3% e i Paesi Bassi al 2,9, ma con problemi di debito). Questi sette paesi nel 1991 hanno tutti un debito superiore al 60%, con l'eccezione della Spagna (44,2).

Belgio, tra i paesi che sarebbero entrati nell'Unione Monetaria, presentano un'eccedenza molto significativa, sia pure in diminuzione.

Nel periodo 1992-97, il deficit dell'Unione Europea si riduce di circa il 42%. Per i paesi della futura area dell'euro di quasi il 45%. I maggiori aggiustamenti riguardano l'Italia, che riduce il deficit di nove punti percentuali di PIL, la Grecia, che corregge di 7,5 punti pur risultando ancora fuori dai parametri e il Belgio, l'Irlanda e il Portogallo con diminuzioni rispettivamente di 4,3, 3,5 e 3 punti percentuali. La Germania ridimensiona in misura limitata il suo saldo, portandolo da un valore negativo di 3,3 nel 1991 (dopo un aumento del deficit legato alla riunificazione) ad uno di 2,7% nel 1997. La Francia, che nel decennio precedente il 1992 registra sempre (tranne che nel 1983) disavanzi al di sotto della soglia del 3 per cento, mostra invece *deficit* sempre superiori a tale livello nell'intero periodo 1992-96, per scendere al 3% richiesto solo nel 1997, con un aumento dell'indebitamento nel periodo di 0,9 punti in rapporto al PIL. Anche la Finlandia, è caratterizzata da un andamento analogo: dopo un avanzo medio tra il 1982 e il 1991 di 2,9 punti sul PIL, a partire dal 1991 mostra invece disavanzi elevati (7,3 nel 1993), fino al 1997 in cui chiude con un rapporto indebitamento/PIL pari all'1,6.

Nell'area dell'euro, l'unico paese in avanzo nel 1997 è il Lussemburgo che, del resto, presenta un accreditamento netto (di entità variabile tra il 6,5 del 1985 e lo 0,7 del 1992) a partire dal 1983.

Austria, Spagna e Paesi Bassi mostrano una crescita dell'indebitamento fino al 1995 che poi scende negli ultimi due anni e raggiunge nel 1997 rispettivamente 2,0, 3,2 e 1,1 per cento in rapporto al PIL.

Il solo paese a non centrare gli obiettivi di Maastricht e a non poter quindi entrare nell'Unione Monetaria è la Grecia: nel 1997, presenta, infatti, un tasso di inflazione superiore al parametro di riferimento di circa due punti e mezzo percentuali nonché un rapporto *deficit*/PIL pari al 4% e un tasso di interesse molto superiore alla soglia consentita. Tre paesi, invece, scelgono di non aderire sin dall'inizio all'Unione Monetaria: la Danimarca ne avrebbe però avuto la possibilità al contrario di Svezia e Regno Unito che non soddisfano il requisito sulle bande di oscillazione del cambio.

Quanto alla composizione dell'aggiustamento di bilancio, tra il 1992 e il 1997, le spese per interessi si riducono dello 0,4 in rapporto al PIL nell'Unione, registrando un leggero aumento solo in Francia, Germania e Svezia (0,3%) e Regno Unito (0,5%) e il saldo primario migliora in tutti i paesi della UE, in massima parte grazie ad una riduzione dell'incidenza delle spese.

Nel periodo in esame, infatti, le spese primarie in rapporto al PIL della UE scendono di 2,4 punti percentuali mentre la quota delle entrate è rimasta pressoché stabile, intorno al 47%.

4.4.2 Seconda fase: 1998-2002, il Patto di stabilità e crescita

Quando il Patto di stabilità e crescita entra in vigore, gli Stati dell'area dell'euro hanno appena realizzato una significativa riduzione del *deficit*. Tuttavia, le differenze tra i vari paesi

sono ancora significative e si spiegano, in parte, con la diversa configurazione di partenza.

La tendenza positiva dei saldi è comunque proseguita nei primi anni di applicazione del Patto di stabilità, sia pure a ritmo ridotto.

Nel triennio 1998-2000, l'indebitamento netto medio nell'area euro diminuisce di 1,6 punti rispetto al PIL (1,4 nella UE), passando dal 2,3 del 1998 all'1,0% del 2000, il livello più basso dal 1982.

Nel 2001, la tendenza alla diminuzione del saldo negativo si arresta e il *deficit* dell'area tocca l'1,6 %: otto paesi sono in *surplus* o in equilibrio (Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna) e quattro (Francia, Germania, Italia e Portogallo) sopra l'1% (Germania 2,8). I tre paesi convergenti hanno tutti rafforzato il loro avanzo.

Gli aggiornamenti del 2000 dei Programmi di stabilità avevano invece previsto per il 2001 un modesto miglioramento per l'area, basandosi su una previsione di crescita del 3,3 per cento decisamente migliore dell'1,6% verificatosi.

Sull'andamento del saldo dell'eurozona hanno influito gli sgravi fiscali concessi in alcuni paesi (con un -0,5% del PIL per le entrate complessive) e la diminuzione dell'incidenza sul PIL della spesa per interessi (-0,1%) che ha spinto invece in senso contrario.

Tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, procedure sui disavanzi eccessivi sono state avviate nei confronti di Portogallo, Germania e Francia.

L'avanzo primario dell'area nel 2002 si porta all'1,5%, dopo aver toccato nel 2000 il valore più elevato dal 1980 (3,0%). In termini strutturali, tuttavia, secondo le stime della Commissione, tale avanzo sarebbe pari al 2,2 per cento.

La riduzione del rapporto fra il debito e il PIL è comunque proseguita: nel 2002 l'incidenza del debito è scesa al 62,7% per la UE (-6,1 punti rispetto al 1998) e si manifesta in tutti i paesi dell'area con l'eccezione di Austria e Portogallo.

Rimangono ancora sopra la soglia psicologica del 100% Italia, Belgio e Grecia; sopra il vincolo del 60% invece si trovano la Germania, che interrompe la diminuzione del rapporto avviata nel 1998, e l'Austria, che continua ad aumentare il rapporto dallo stesso anno.

Dal punto di vista delle ambizioni di aggiustamento si registrano comunque marcate differenze. La tabella 1 mostra le proiezioni operate in ciascun Programma di stabilità. Da essa si evince che permangono considerevoli differenze tra i paesi. Danimarca, Irlanda, Finlandia, Lussemburgo, Svezia e Regno Unito, infatti, si proponevano di mettersi in regola con il parametro sull'indebitamento o di rafforzarlo già nel primo anno, mentre tutti gli altri paesi prevedevano di raggiungere quell'obiettivo seguendo un percorso di rientro più lento. Tra questi, i tre paesi oggi in difficoltà, l'Italia e l'Austria che, invece, ha avuto una riduzione più consistente del previsto.

Quanto alla lentezza dei piani di rientro, se si guarda allo scarto tra il *minimal benchmark*[9] e gli obiettivi iniziali per il 2001, si osserva, in particolare, che Germania e Portogallo oltre a mostrare una differenza negativa, come anche Austria e Francia, non hanno modificato le loro proiezioni mantenendo cioè un "margine di sicurezza negativo". Questo può avere influenzato gli

Tab. 1 CONFRONTI TRA SALDI DI BILANCIO PUBBLICO, OBIETTIVI DEI PROGRAMMI DI STABILITA' E DI CONVERGENZA E SUCCESSIVI AGGIORNAMENTI*
(in % del PIL)

		1998	1999	2000[a]	2001[a]	2002	2003[b]	2004[b]	2005	2006
Belgio	Consuntivo	-0.7	-0.5	0.1	0.2	0.1	-0.2	-0.1		
	PS	-1.6	-1.3	-1.0	-0.7	-0.3				
	agg. '99		-0.9	-1.0	-0.5	0.0	0.2			
	agg. '00			-0.1	0.2	0.3	0.5	0.6		
	agg. '01				0.0	0.0	0.5	0.6	0.7	
	agg. '02				0.2	0.0	0.0	0.3	0.5	N.D.
Germania	Consuntivo	-2.2	-1.5	-1.4	-2.8	-3.6	-3.4	-2.9		
	PS	-2.5	-2.0	-2.0	-1.5	-1.0				
	agg. '99		-1.1	-1.0	-1.5	-1.0	-0.5			
	agg. '00			-1.0	-1.5	-1.0	-0.5	0.0		
	agg. '01				-2.5	-2.5	-1.5	-1.0	-1.0	
	agg. '02				-2.8	-3.75	-2.75	-1.5	-1.0	0.0
Grecia	Consuntivo	-2.5	-1.8	-1.9	-1.9	-1.2	-1.1	-1.0		
	PS	-2.4	-2.1	-1.7	-0.8	ND				
	agg. '99		-1.6	-1.2	-0.2	0.2	ND			
	agg. '00			-0.8	0.5	0.5	1.5	2.0	2.0	
	agg. '01				0.1	0.8	1.0	1.2	ND	
	agg. '02				-1.2	-1.1	-0.9	-0.4	0.2	0.6
Spagna	Consuntivo	-3.0	-1.2	-0.9	-0.1	-0.1	-0.4	-0.1		
	PS	-1.9	-1.6	-1.0	-0.4	0.1				
	agg. '99		-1.1	-0.8	-0.4	0.1	0.2			
	agg. '00			-0.3	0.0	0.2	0.3	0.3		
	agg. '01				0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	
	agg. '02				-0.1	-0.2	0.0	0.0	0.1	0.2
Francia	Consuntivo	-2.7	-1.8	-1.4	-1.6	-3.1	-3.7	-3.5		
	PS	-2.9	-2.3	-2.0	-1.6	-1.2				
	agg. '99		-2.1	-1.7	ND	ND	-0.5			
	agg. '00			-1.4	-1.0	-0.6	-0.4	0.2		
	agg. '01				-1.4	-1.8	-1.5	-0.5	0.0	
	agg. '02				-1.4	-2.8	-2.6	-2.1	-1.6	-1.0
Irlanda	Consuntivo	2.3	2.3	4.3	1.1	-0.3	-0.6	-0.9		
	PS	1.7	1.7	1.4	1.6	ND				
	agg. '99		2.0	1.2	2.5	2.6	ND			
	agg. '00			4.7	4.3	3.8	4.6	ND		
	agg. '01				1.4	0.7	-0.5	-0.6	ND	
	agg. '02				1.6	-0.5	-0.7	-1.2	-1.2	ND
Italia	Consuntivo	-3.1	-1.7	-1.8	-2.6	-2.3	-2.3	-3.1		
	PS	-2.6	-2.0	-1.5	-1.0	ND				
	agg. '99		-1.9	-1.5	-1.0	-0.6	-0.1			
	agg. '00			-1.3	-0.8	-0.5	0.0	0.3		
	agg. '01				-1.1	-0.5	0.0	0.0	0.2	
	agg. '02				-2.2	-2.1	-1.5	-0.6	-0.2	0.1
Lussemburgo	Consuntivo	3.0	3.5	6.1	6.4	2.6	-0.2	-1.2		
	PS	2.1	1.1	1.2	1.3	1.7				
	agg. '99		2.4	2.5	2.6	2.9	3.1			
	agg. '00			3.0	2.6	2.5	2.5	ND		
	agg. '01				4.1	2.8	3.1	3.4	ND	
	agg. '02				6.1	-0.3	-0.3	-0.7	-0.1	
Paesi Bassi	Consuntivo	-0.8	0.7	1.5	0.1	-1.1	-1.6	-2.4		
	PS	-1.3	-1.3	ND	ND	-1.1				
	agg. '99			-0.6	-0.6	-1.3	-1.1	ND		
	agg. '00			1.0	0.7	0.3	0.3	0.3		
	agg. '01				0.7	0.4	0.2	0.5	ND	
	agg. '02				0.1	-0.7	-1.0	-0.7	-0.4	0.1

segue Tab. 1 CONFRONTI TRA SALDI DI BILANCIO PUBBLICO, OBIETTIVI DEI PROGRAMMI DI STABILITA' E DI CONVERGENZA E SUCCESSIVI AGGIORNAMENTI (*)
(in % del PIL)

		1998	1999	2000[(a)]	2001[(a)]	2002	2003[(b)]	2004[(b)]	2005	2006
Austria	Consuntivo	-2.5	-2.3	-1.9	0.3	-0.6	-1.1	-0.4		
	PS	-2.2	-2.0	-1.7	-1.5	-1.4				
	agg. '99		-2.0	-1.7	-1.5	-1.4	-1.3			
	agg. '00			-1.4	-0.8	0.0	0.0	0.0		
	agg. '01				0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	
	agg. '02				0.3	-0.6	-1.3	-0.7	-1.5	-1.1
Portogallo	Consuntivo	-3.2	-2.8	-3.1	-4.2	-2.7	-3.5	-3.2		
	PS	ND	ND	-2.0	-1.5	-1.2	-0.8			
	agg. '99		-2.0	-1.5	-1.1	-0.7	-0.3			
	agg. '00			-1.5	-1.1	-0.7	-0.3	0.0		
	agg. '01				-2.2	-1.8	-1.0	0.0	0.4	
	agg. '02					-2.8	-2.4	-1.9	-1.1	-0.5
Finlandia	Consuntivo	1.5	2.0	6.9	5.1	4.7	3.3	3.0		
	PS	1.1	2.4	2.2	2.1	2.3				
	agg. '99		2.3	4.7	4.2	4.6	4.7			
	agg. '00			4.5	4.7	4.4	4.5	4.9		
	agg. '01				4.7	2.6	2.1	2.6	ND	
	agg. '02					3.8	2.7	2.1	2.6	2.8
Area euro	Consuntivo	-2.3	-1.3	-1.0	-1.6	-2.2	-2.5	-2.4		
	1998	-2.3	-1.8	-1.6	-1.1	-0.8				
	1999		-1.2	-1.1	-1.0	-0.6	-0.2			
	2000			-0.7	-0.6	-0.3	0.1	0.4		
	2001				-0.9	-0.9	-0.5	-0.2	ND	
	2002				-1.5	-2.2	-1.8	-1.1	-0.7	-0.1
Danimarca	Consuntivo	1.1	3.3	2.6	2.9	2.0	1.8	2.1		
	PC	1.0	2.3	2.5	2.5	2.8				
	agg. '99		2.9	2.1	2.2	2.3	2.5			
	agg. '00			2.7	2.8	2.6	2.6	2.7		
	agg. '01				1.9	1.9	2.1	2.1	2.1	
	agg. '02				1.8	2.1	2.2	2.5	2.4	2.2
Svezia	Consuntivo	2.3	1.5	3.4	4.5	1.3	0.8	1.2		
	PC	1.5	0.3	1.6	2.5	ND				
	agg. '99		1.7	2.1	2.0	2.0	ND			
	agg. '00			3.4	3.5	2.0	2.0	ND		
	agg. '01				4.6	2.1	2.2	2.3	ND	
	agg. '02				4.8	1.7	1.5	1.6	2.0	
Regno Unito [(c)]	Consuntivo	0.2	1.1	1.5	0.8	-1.3	-2.5	-2.5		
	PC	0.8	-0.3	-0.3	-0.1	0.2				
	agg. '99		1.2	0.2	0.2	0.0	-0.4			
	agg. '00			1.1	0.6	-0.1	-0.9	-1.0		
	agg. '01				-0.2	-1.1	-1.3	-1.1	-1.0	
	agg. '02				-0.2	-1.8	-2.2	-1.7	-1.6	ND
UE	Consuntivo	-1.7	-0.7	-0.3	-0.9	-1.9	-2.3	-2.2		
	1998	-1.7	-1.4	-1.2	-0.8	-0.5				
	1999		-0.6	-0.7	-0.6	-0.3	-0.2			
	2000			-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.2		
	2001				-0.7	-1.0	-0.7	-0.3	ND	
	2002				-1.1	-2.0	-1.7	-1.0	-0.7	ND

Fonte: Programmi di stabilità e convergenza e aggiornamenti, Commissione Europea (2003b;2003e)
Legenda: PS: Patto di stabilità; PC: Patto di convergenza; agg. '99: primo aggiornamento 1999-2000; agg. '00: secondo aggiornamento 2000-2001; agg. '01: terzo aggiornamento 2001-2002; agg. '02: quarto aggiornamento 2002-2003.
(*) (+) accreditamento netto, (-) indebitamento netto.
(a) Escludendo i proventi per la vendita delle licenze UMTS pari nel 2001 a 0,1 % del PIL in Belgio, 0,2 in Danimarca, 0,5 in Grecia, 0,1 in Francia e nel 2002: 0,04 in Francia e 0,2 in Irlanda.
(b) Previsioni di primavera della Commissione Europea per il 2003 e 2004
(c) I dati fanno riferimento all'anno finanziario.
N.B. Gli obiettivi di Germania, Francia, Paesi Bassi e Danimarca sono quelli riferiti alla Commissione Europea in rettifiche e chiarimenti successivi alla presentazione degli aggiornamenti.

sviluppi negativi successivi come previsto dalla Banca Centrale Europea nel maggio del 1999: "…*at the beginning of the next century a number of important countries in the EU will be brought to a position from which it will be barely possible for them to withstand normal macroeconomic fluctuations without some risk of breaching the reference value for deficits*".

Lo scostamento tra i valori previsti nei Programmi di stabilità e convergenza dei vari paesi dell'Unione e quelli verificatisi presenta un crescente ampliamento all'allungarsi del periodo di previsione. Ciò potrebbe essere spiegato da maggiori difficoltà di stime per gli anni più lontani, che si rivelano troppo ottimistiche. In effetti, il peggioramento del *deficit* rispetto alla previsione è legato solitamente ad una crescita nettamente inferiore a quella ipotizzata nei Programmi di stabilità. Tuttavia, anche nelle proiezioni di più breve termine, limitate all'anno successivo a quello di presentazione dei Programmi, l'errore medio si attesta a 0,5 punti percentuali.

Uno degli elementi che possono aver avuto un ruolo nel rilassamento della correzione delle finanze pubbliche - oltre ovviamente alla scarsa crescita e all'indebolirsi di molte delle possibili iniziative ormai attuate - è la coincidenza delle tornate elettorali. Nel biennio 2001-02, i quattro paesi sotto maggiore osservazione da parte della Commissione hanno chiamato i cittadini alle urne e sperimentato un cambio di governo (Cfr. Tab.2). Nell'anno precedente o successivo alle elezioni la tendenza ad un aumento dell'indebitamento in rapporto al PIL si manifesta un po' in tutti i paesi ed è meno evidente, almeno a prima vista, solo in quelli che hanno confermato il governo in carica con larga maggioranza.

Per evitare questo tipo di distorsioni, l'OCSE (2001) ha proposto la presentazione di un *Preelection Report* in cui venga chiaramente illustrata la situazione contabile dello Stato alla vigilia delle consultazioni, come del resto avviene già, ad esempio, in Australia.

Tab. 2 SALDI DI BILANCIO ED ELEZIONI POLITICHE NEI PAESI UE*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgio	-0,7	-0,5	0,1	0,3	0,1	-0,2
Danimarca	1,1	3,3	2,6	2,8	2,0	1,8
Germania	-2,2	-1,5	-1,4	-2,8	-3,6	-3,4
Grecia	-2,5	-1,8	-1,9	-1,9	-1,2	-1,1
Spagna	-3,0	-1,2	-0,9	-0,1	-0,1	-0,4
Francia	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-3,1	-3,7
Irlanda	2,3	2,3	4,3	1,2	-0,3	-0,6
Italia	-3,1	-1,7	-1,8	-2,6	-2,3	-2,3
Lussemburgo	3,0	3,5	6,1	6,4	2,6	-0,2
Paesi Bassi	-0,8	0,7	1,5	0,1	-1,1	-1,6
Austria	-2,5	-2,3	-1,9	0,3	-0,6	-1,1
Portogallo	-3,2	-2,8	-3,1	-4,2	-2,7	-3,5
Finlandia	1,5	2,0	6,9	5,1	4,7	3,3
Svezia	2,3	1,5	3,4	4,5	1,3	0,8
Regno Unito	0,2	1,1	1,5	0,8	-1,3	-2,5

Fonte: Banca d'Italia (2002), Commissione europea (2003d), www.electionsworld.org .
* (+) accreditamento netto, (-) indebitamento netto.

[9] Il *minimal benchmark* è il valore di riferimento che la Commissione Europea ha calcolato per ciascuno degli Stati membri e rappresenta il valore che, tenuto conto della diversa sensibilità al ciclo, consentirebbe l'operare degli stabilizzatori automatici intorno all'equilibrio senza incorrere in un disavanzo eccessivo.

4.4.3 Terza fase: 2003-04, la Proposta della Commissione Europea

In base alle più recenti previsioni della Commissione, nel 2003 gli unici paesi a realizzare una riduzione strutturale dell'indebitamento pari allo 0,5% sarebbero Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito.

Dal lato del debito, dopo il leggero miglioramento (-0,2) della UE15 ancora nel 2002, e la stabilità per la UE12 (69,2%), si prospetta per il 2003 una crescita di circa 0,7 punti di PIL per entrambi gli aggregati, parzialmente recuperata nell'anno successivo. Le previsioni dei singoli paesi sono più ottimistiche ma si basano in generale su stime della crescita più elevate.

Per il 2004, il raggiungimento dell'obiettivo di una diminuzione del *deficit* strutturale dello 0,5% del PIL richiederà consistenti manovre di aggiustamento a livello europeo.

4.5 ASPETTI CRITICI DELLE TRE REGOLE

Le regole fiscali europee sono state ampiamente criticate in letteratura.

Quanto al Trattato di Maastricht, e in particolare con riferimento alle argomentazioni incentrate sugli effetti di *spillover* negativi arrecati al resto dell'Unione dalla situazione fiscale non sostenibile di un paese, la critica sovente mossa da alcuni economisti deriva dalla considerazione che in tali ragionamenti è implicita l'ipotesi di un non efficiente funzionamento del mercato dei capitali.

Se tali mercati funzionano, invece, in modo adeguato non ci sarà alcun effetto di *spillover* e si evidenzieranno diversi tassi di interesse nell'Unione[10]. Inoltre, l'impatto di un aumento dei tassi negli altri paesi verrebbe in parte compensato dagli effetti indotti dalla politica espansiva del paese con alto debito[11].

Anche il Patto di stabilità, soprattutto in seguito al rallentamento economico, è stato oggetto di numerose critiche nella letteratura[12].

In primo luogo, si afferma che esso riduce la flessibilità di bilancio. Come ritenuto dalla letteratura sulle aree valutarie, in mancanza di politiche monetarie autonome, la politica fiscale dovrebbe, invece, avere sufficienti spazi di manovra per rispondere a *shock country- specific*. Inoltre, in condizioni di bassa crescita possono verificarsi politiche pro-cicliche. Con la Proposta della Commissione si stringe sui tempi per il pareggio strutturale, magari proprio in un momento congiunturale in cui sarebbe preferibile che così non fosse. Il Patto, dunque, va più alla ricerca della solidità che della flessibilità. Utilizzare la politica di bilancio per finalità anti-cicliche e

[10] Cfr. Buiter e Kletzer (1990) e Wyplosz (1991).

[11] Cfr. Bosi (2002).

[12] Per una documentata ed esauriente rassegna sull'argomento, a cui si è fatto tra l'altro riferimento nel testo, cfr. Buti, Eijffinger e Franco (2003) e Kell (2001).

contemporaneamente garantire una riduzione del debito nelle fasi recessive potrebbe richiedere significativi avanzi al netto degli effetti del ciclo. Le regole, inoltre, discriminano tra paesi con diverso valore degli stabilizzatori automatici: risultano penalizzati i paesi con bassi stabilizzatori, spinti alla necessità, quindi, di interventi discrezionali a fini di stabilizzazione[13].

In secondo luogo, il Patto opera in modo asimmetrico, non limitando gli incentivi dei governi ad incrementare le spese e a tagliare le entrate in periodi favorevoli del ciclo. Ciò è stato particolarmente evidente nel comportamento fiscale dell'anno 2000 ed è vero soprattutto in coincidenza dei periodi elettorali[14]. Infatti, non rispettare il Patto non implica forti sanzioni politiche, come sarebbe, invece, accaduto per il mancato ingresso nell'Unione Monetaria.

Il Patto, inoltre, scoraggia gli investimenti pubblici, in quanto implica un incentivo a non intraprendere progetti a beneficio differito e ciò si verifica in particolar modo nei periodi di più intenso consolidamento fiscale. La restrizione sui bilanci introdotta ad Amsterdam appare, peraltro, in contraddizione con la logica di Maastricht, che in qualche modo teneva conto della regola aurea.

Il Patto non guarda alla posizione fiscale europea a livello aggregato, cosicché l'insieme delle politiche nazionali potrebbe non essere ottimale per l'intera zona dell'euro. Potrebbero, inoltre, insorgere seri problemi di coordinamento con una effettiva lacuna in termini di strumenti atti a fronteggiare *shock* simmetrici.

Infine, il Patto focalizza l'attenzione sugli impegni di breve termine e non prende in considerazione le riforme strutturali. Ciò, da un lato, porta ad incentivare la predisposizione di misure di carattere *una tantum* e lo sviluppo di forme di finanza creativa, a detrimento della trasparenza contabile dei bilanci pubblici; dall'altro, implica ignorare le passività future generate in particolare dai sistemi pensionistici pubblici e, quindi, un disincentivo all'effettuazione di riforme in campo previdenziale che consentono benefici a lungo termine ma peggioramenti del *deficit* a breve.

Passando alla Proposte della Commissione sono possibili alcune considerazioni[15].

Rispetto agli obiettivi precedenti, il riferimento al bilancio in pareggio al netto degli effetti del ciclo amplia la flessibilità del sistema ma rimane comunque stringente per i paesi ancora lontani dall'equilibrio, essendo associato a un aggiustamento minimo annuale pari a 0,5 punti percentuali di PIL, lungo la transizione verso il pareggio.

I saldi strutturali non sono, come ricordato, grandezze osservabili in corso d'anno e vengono calcolati dalla Commissione oltre che sui risultati del passato sulla base anche delle proprie previsioni, che potrebbero quindi differire da quelle nazionali.

---

[13] Cfr. Balassone, Franco e Zotteri (2002).

[14] In von Hagen (2002) si evidenzia come nel periodo 1998-2001 la posizione fiscale nell'anno precedente le elezioni sia stata doppiamente espansiva rispetto a quanto avvenuto negli altri anni.

[15] In gran parte contenute in ISAE (2003).

Quanto alla riduzione dello 0,5% del PIL da apportare annualmente al saldo strutturale, essa appare scelta in modo arbitrario, senza tener conto delle posizioni dei vari paesi e del loro percorso di aggiustamento, a partire dagli inizi degli anni novanta. Con riferimento ad alcuni paesi (come l'Italia), l'applicazione di tale regola, non volendo intervenire sugli investimenti, richiederebbe o l'aumento della pressione fiscale, a volte superiore alla media riscontrata nei dodici paesi dell'euro, o la riduzione in percentuale del PIL della spesa corrente al netto degli interessi - in situazioni anche inferiori di quella della zona dell'euro - oppure, infine, il ricorso a misure *una tantum*.

La semplice regola individuata sembra, dunque, prescindere da elementi importanti e dal fatto che, in mancanza di un bilancio federale su cui far ricadere l'onere della stabilizzazione, una maggiore flessibilità, in momenti congiunturali sfavorevoli, sarebbe forse opportuna per gli Stati membri. Il riferimento al saldo strutturale in continua riduzione consente, infatti, il funzionamento degli stabilizzatori automatici, ma esclude la possibilità di interventi discrezionali in funzione anti-ciclica.

Pur tenendo conto dell'importanza di adottare regole automatiche, visibili e perciò controllabili anche da parte dei mercati, la *ratio* economica del valore dello 0,5% appare meno stringente di quella sottostante alle scelte dei parametri del Trattato di Maastricht. Sembrano, infatti, preferibili regole meno soggette ad essere disattese, cioè traiettorie sostenibili di azzeramento del *deficit* strutturale. Una riduzione permanente di mezzo punto percentuale di PIL, sia pure dei disavanzi strutturali, può implicare, di fatto, manovre consistenti perché costruite rispetto agli andamenti tendenziali, e quindi espansivi, delle grandezze di finanza pubblica.

Ci si deve, inoltre, interrogare sugli effetti macroeconomici, durante la transizione verso il pareggio di bilancio, di correzioni dei saldi strutturali dello 0,5% del PIL, ripetute per vari anni nei maggiori paesi europei, che rappresentano oltre il 70% del PIL della zona dell'euro. Manovre simultanee e prolungate nel tempo potrebbero incidere ancora significativamente sul ciclo economico, con conseguenze negative sui bilanci stessi dei paesi. Simili aggiustamenti, almeno con le attuali prospettive economiche, appaiono ancora di complessa realizzazione, soprattutto se l'eventuale rallentamento pro-ciclico dell'aggiustamento dovesse comportare l'avvio di procedure di "punizione" da parte dell'Unione. I paesi in difficoltà si troverebbero, tra l'altro, a non avere alcun margine di flessibilità nei momenti di maggiore bisogno.

Il divieto di interventi pro-ciclici in fase di espansione, invece, correggerebbe una distorsione che ha caratterizzato gli ultimi anni: le regole del Patto, infatti, non hanno vincolato né sanzionato rilassamenti pro-ciclici in tempi di congiuntura favorevole. Dopo il 1997 si è ridotta la dimensione degli interventi correttivi e, nel 2001, il disavanzo dell'area dell'euro è cresciuto dall'1% del PIL del 2000 all'1,6 %, risultando in aumento dopo sette anni di riduzioni continue.

Per quanto concerne l'eventualità di peggioramenti temporanei dei saldi di bilancio concessi ai paesi più vicini al *close to balance*, si deve sottolineare che tale proposta

rappresenta l'unica possibilità di impatto anti-ciclico in un'area influenzata da interventi di bilancio restrittivi. Tale regola, di fatto, difficilmente consentirà di attuare riforme strutturali con costi a breve termine ai paesi che maggiormente ne avrebbero bisogno, per i quali, invece, esiste il rischio di rialzi della pressione fiscale e di tagli alla spesa per investimenti.

Per quanto riguarda, infine, la maggiore attenzione rivolta al debito pubblico, sembrerebbe opportuno inserire alcune cautele nella interpretazione del criterio ad esso riferito. In particolare, si dovrebbe tenere in considerazione, oltre alla dimensione complessiva del passivo, anche quella dell'attivo dello stato patrimoniale dei singoli paesi, talora, come nel caso italiano, di entità quasi equivalente. Inoltre, la valutazione dell'adeguatezza dell'aggiustamento dovrebbe tener conto, come avviene in relazione al *deficit*, della condizione ciclica in cui si trova l'economia del paese sotto osservazione, con la stima di un parametro di debito strutturale, cioè corretto per gli effetti del ciclo.

4.6 *LE PRINCIPALI PROPOSTE DI REVISIONE DELLE TRE REGOLE*

I suggerimenti forniti dagli economisti si distinguono in proposte di modifica delle regole in direzioni meno restrittive, per concedere una maggiore flessibilità volta a poter contrastare possibili *shock* asimmetrici, ed indicazioni di cambiamenti istituzionali a livello sovranazionale.

4.6.1 Modifiche delle regole

L'ipotesi di riforma[16] più diffusa riguarda l'applicazione della *golden rule*, in formulazioni più o meno allargate di esclusione di spese pubbliche dalla definizione del saldo. Di essa si argomenta, per poi evidenziare la proposta di un Piano per il rilancio dell'economia europea (Azione europea per la crescita), operante nel rispetto delle regole fiscali.

Viene, inoltre, riportata una proposta di modifiche delle norme in una visione di più lungo periodo, la cosiddetta "Maastricht delle pensioni", nell'ambito di un'analisi dei processi comunitari che attualmente si occupano delle politiche previdenziali.

4.6.1.1 La golden rule

Le regole di bilancio europee non distinguono tra spese correnti e spese in conto capitale, ai fini del consolidamento della finanza pubblica.

Come già ricordato, secondo molti osservatori il Patto di stabilità scoraggerebbe gli

[16] Altre proposte di riforma rivolgono maggiore attenzione al problema della sostenibilità. Si tratta, in particolare, della proposta Buiter-Grafe di una "Regola del pareggio permanente" del bilancio pubblico, corretto per l'inflazione e la crescita reale e del "Patto di sostenibilità del debito" di Pisani-Ferry che sposta l'enfasi sul solo rapporto debito/PIL. Per una descrizione di tali proposte cfr. Buti, Eijffinger e Franco (2003). Inoltre, è stato suggerito di far variare il limite sul disavanzo in modo inversamente proporzionale all'eccesso di debito pubblico (cfr. Fiorito, 2002).

investimenti pubblici. A tale proposito, è stato argomentato dalla Commissione Europea[17] che la riduzione del peso sul PIL delle uscite per investimenti pubblici verificatasi, peraltro, già a partire dagli anni settanta in Europa sia dipesa, anche, dal livello di sviluppo dei paesi. In quelli altamente sviluppati, infatti, la produttività marginale del capitale fisico pubblico comincia a decrescere, mentre diviene sempre più importante il ruolo della conoscenza e del capitale umano. In riduzione dell'incidenza degli investimenti sul PIL hanno agito, inoltre, i processi di privatizzazione.

Esiste, in realtà, un incentivo, a ridurre le spese per investimenti dipendente dal fatto che l'elettorato preferisce tagli alla spesa in conto capitale, di cui usufruisce solo parzialmente, piuttosto che aumenti dell'imposizione o decurtazione dei trasferimenti correnti, di cui beneficia pienamente[18]. Data la necessità di orientarsi al bilancio in pareggio o in *surplus*, gli investimenti devono essere finanziati tramite entrate attuali (correnti e/o in conto capitale): il costo degli investimenti è sopportato dalla generazione attuale, mentre saranno le generazioni future a beneficiare pienamente dell'impatto di tale spesa. Il disincentivo ad attuare spese di investimento deriva infatti dagli effetti positivi ottenibili solo nel medio periodo, cui si contrappone a breve termine una riduzione dei margini di manovra per rispettare i limiti del Patto.

Considerando il periodo 1983-2002, i dati relativi alla spesa per investimenti pubblici in percentuale del PIL nell'UE (Cfr. Tab. 3) mostrano una chiara tendenza alla diminuzione a partire dal 1993 e sino al 1997 e, successivamente, una stasi in media sino al 2000. Nel 1983, l'area dell'euro aveva investimenti pari al 3,1% del PIL; tale livello medio si confermava negli anni 1983-91 e ancora nel 1992 presentava lo stesso valore. Nel 1991 il rapporto superava di un decimo quello del 1983. Nel periodo successivo, di vigenza del Trattato di Maastricht (1992-97), il dato dell'eurozona si abbassa di sette decimi di PIL[19].

Nell'intervallo di tempo di funzionamento del Patto di stabilità (1998-2002) si manifesta una sostanziale stabilità degli investimenti pubblici sul PIL, in coincidenza con il meno accentuato consolidamento fiscale realizzatosi.

Una critica riguarda, dunque, il fatto che il Patto non indica chiaramente la riduzione delle spese correnti come obiettivo, implicando così che i vari paesi hanno ridotto la spesa pubblica per investimenti sul PIL.

È stata dunque proposta l'adozione di una *golden rule.* Tale regola prevede una valutazione dei saldi di bilancio al netto delle spese per investimento. Essa può essere applicata in maniera differenziata a seconda del valore dell'investimento e del saldo a cui si fa riferimento[20]. Un tipo di regola, vigente in Germania, consiste nel non consentire, in ogni anno, *deficit* nominali più ampi

[17] Commissione Europea (2003e).

[18] Cfr. Balassone e Franco (1998), p. 351.

[19] Negli Stati Uniti dal 1992 al 1997 il rapporto investimenti pubblici/PIL rimane costante, in Giappone, invece, si verifica un aumento di tale incidenza (a meno del 1997).

Tab. 3

INVESTIMENTI PUBBLICI
(in percentuale del PIL)

Paesi	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Media '83-'91	Diff. '83-'91	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Media 92-97	Diff. '92-'97	1998	1999	2000	2001	2002	Media '98-'02	Diff. '98-'02
Belgio	3,5	2,9	2,6	2,3	2,1	2,1	1,4	1,3	1,4	2,2	2,1	1,5	1,6	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6	-0,1	1,6	1,8	1,8	1,5	1,6	1,7	0,0
Danimarca	2,2	1,9	2,1	1,6	1,8	1,9	1,8	1,6	1,5	1,8	0,7	2,0	1,9	1,8	1,8	2,0	1,9	1,9	0,1	1,7	1,7	1,7	1,9	1,7	1,7	0,0
Germania	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,4	2,3	2,6	2,4	-0,1	2,8	2,7	2,6	2,3	2,1	1,9	2,4	0,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,8	0,3
Grecia	3,0	3,5	3,7	3,4	2,7	3,0	3,0	2,8	3,1	3,1	-0,1	3,5	3,3	3,1	3,2	3,2	3,4	3,3	0,1	3,6	3,5	4,1	3,9	3,8	3,8	-0,2
Spagna	2,8	3,0	3,7	3,7	3,5	3,7	4,3	4,9	4,8	3,8	-2,0	4,0	4,2	4,0	3,7	3,1	3,1	3,7	0,9	3,3	3,4	3,1	3,2	3,3	3,3	0,0
Francia	3,3	3,1	3,2	3,2	3,0	3,3	3,4	3,6	3,5	3,3	-0,2	3,5	3,2	3,2	3,3	3,2	3,0	3,2	0,5	2,9	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	-0,2
Irlanda	4,4	3,8	3,8	3,5	2,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,9	2,3	2,0	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,3	-0,5	2,7	3,2	3,7	4,6	4,4	3,7	-1,7
Italia	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,2	3,5	0,5	3,0	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	0,8	2,4	2,4	2,4	2,5	1,8	2,3	0,6
Lussemburgo	5,4	4,5	4,2	3,9	4,3	…	…	4,5	4,7	4,5	0,7	5,2	5,2	4,3	4,6	4,7	4,2	4,7	1,0	4,5	4,6	4,1	4,3	4,7	4,4	-0,2
Paesi Bassi	2,5	2,6	2,3	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	0,3	2,1	2,1	2,1	3,0	3,1	2,9	2,6	-0,8	2,9	3,0	3,2	3,4	3,5	3,2	-0,6
Austria	3,8	3,7	3,6	3,8	3,4	3,3	3,3	3,2	3,3	3,5	0,5	3,3	3,3	3,3	3,1	2,8	2,0	3,0	1,3	1,8	1,7	1,5	1,2	1,2	1,5	0,6
Portogallo	4,1	3,7	3,3	3,1	3,3	3,5	3,3	3,3	3,4	3,4	0,7	3,8	4,0	3,6	3,7	4,2	4,4	4,0	-0,6	3,9	4,1	3,8	4,1	3,6	3,9	0,3
Finlandia	4,0	3,6	3,7	3,6	3,8	3,9	3,1	4,0	4,1	3,8	-0,1	3,8	3,1	3,2	2,8	2,9	3,1	3,2	0,7	2,9	2,8	2,6	2,6	2,8	2,7	0,1
Svezia	3,7	3,3	3,1	2,7	2,6	2,3	2,5	2,4	2,3	2,8	1,4	2,7	1,1	3,0	3,4	3,5	3,1	2,8	-0,4	3,2	3,2	2,9	3,0	3,2	3,1	0,0
Regno Unito	2,0	2,2	2,1	1,9	1,7	1,4	2,1	2,6	2,4	2,0	-0,4	2,3	2,1	2,0	2,0	1,5	1,2	1,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	-0,1
Area euro	3,1	3,0	3,1	3,0	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	3,0	-0,1	3,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,4	2,8	0,7	2,5	2,5	2,5	**2,5**	2,4	2,5	0,1
UE	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	3,0	3,0	2,9	-0,1	3,0	2,7	2,7	2,6	2,5	2,2	2,6	0,8	2,3	2,3	2,3	**2,3**	2,2	2,3	0,1

Fonte: Banca d'Italia (2002) e Commissione Europea (2003b).

degli investimenti lordi. Per cui, rispetto alla situazione attuale, cambierebbe il parametro di riferimento del disavanzo come tetto superiore, che varierebbe dunque da paese a paese in funzione del livello degli investimenti lordi sul PIL. Rimarrebbe, tuttavia, immutato l'obiettivo del *close to balance or in surplus* del Patto di stabilità per il bilancio corrente nominale, che deve dunque essere in pareggio.

Un altro esempio di regola, adottato nel Regno Unito, implica la considerazione degli investimenti netti e il cambiamento dell'obiettivo a medio termine (e quindi del Patto), lasciando invece inalterato il tetto del 3% riferito al *deficit* nominale. Il saldo corretto per il ciclo potrebbe cioè oscillare tra il pareggio e il livello degli investimenti netti sul PIL.

Il Patto, come già accennato, è da molti ritenuto responsabile, almeno in parte, della incapacità dell'area dell'euro di sostenere la domanda e di mantenere la crescita del PIL, cosicché in periodi congiunturali sfavorevoli si stanno ampliando i *deficit* all'interno dell'area stessa.

È stata auspicata, allora, l'applicazione di una regola aurea in una situazione, come quella attuale di abbondanza di risparmio, tassi di interesse bassi e domanda di consumi e di investimenti privati che languono.[21]

A tale proposito, la Commissione[22] appare contraria alla *golden rule* per l'Unione Europea, sottolineando tra l'altro come nell'ambito delle regole europee per la finanza pubblica la questione della importanza degli investimenti sia tenuta in conto. L'articolo 104(3) del Trattato di Maastricht, infatti, dispone che, nel valutare la posizione fiscale dei Paesi membri che non abbiano rispettato uno o entrambi i criteri del *deficit* o del debito, la Commissione consideri il fatto che il *deficit* sia o meno superiore alle spese di investimento. Inoltre, i Programmi di stabilità devono riportare informazioni circa gli investimenti pubblici. La Proposta della Commissione prevede, infine, temporanee deviazioni dalle regole, allo scopo di realizzare investimenti, per i paesi con finanze pubbliche sostenibili.

La Commissione individua precise ragioni teoriche e pratiche contro l'introduzione di una *golden rule*. In primo luogo, evidenzia l'eventualità di una distorsione nell'allocazione delle risorse a favore del capitale fisico nei confronti del capitale umano. In secondo luogo, si pone il problema di un ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo sul debito[23] e, quindi, della sostenibilità delle finanze pubbliche, quando è richiesto un maggior rigore al fine di creare lo spazio per fronteggiare i costi attesi per l'invecchiamento della popolazione. Sono, infine, prospettate le perplessità per l'attuazione di una regola multilaterale che faccia riferimento agli investimenti

[20] Cfr. a tale proposito il riquadro "*How would the introduction of a golden rule modify the fiscal architecture of EMU*", in Commissione Europea (2003e), p.95.

[21] Come proposto da Modigliani in una intervista sul Corriere della Sera del 6 giugno 2003.

[22] Cfr. Commissione Europea (2003e).

[23] Come peraltro prospettato anche in Balassone e Franco (1998) e (2001).

netti (quelli con efficacia sulla crescita), date le difficoltà di calcoli realistici, comparabili e tempestivi, con il rischio di pratiche opportunistiche anche per quanto riguarda l'incentivo, più generale, a classificare erogazioni correnti come spese in conto capitale.

A ciò si aggiunge il rischio di un impatto pro-ciclico degli investimenti, a causa dei ritardi interni dovuti ai tempi di progettazione, autorizzazione, esecuzione che rendono complicato l'utilizzo della spesa in conto capitale come stabilizzatore discrezionale.

Per quanto riguarda i primi due aspetti, è stato sostenuto[24] in relazione alla copertura in *deficit* di spese volte alla stabilizzazione e allo sviluppo che esse sono in grado di autofinanziarsi senza provocare oneri per interessi sul debito, attraverso l'incremento apportato alla redditività del sistema economico. Infatti, ciò che giustifica l'emissione di debito pubblico è la sua utilizzazione al fine di incrementare la capacità produttiva, fisica ed umana, del sistema economico. Non devono, dunque, preoccupare gli aspetti macroeconomici riguardanti il debito pubblico - il suo livello, il suo peso sul PIL o la sua dinamica temporale - ma, piuttosto, il rilievo di carattere microeconomico della parte di debito accesa per ragioni improduttive rispetto a quella che lo ripaga automaticamente essendo volta allo sviluppo, cioè a incrementare la capacità produttiva e la redditività, anche in termini sociali, della collettività.

Alle spese con fini redistributivi e allocativi, da finanziare all'interno di un bilancio in pareggio, possono dunque essere associate spese per lo sviluppo, finanziate in disavanzo, in grado di ripagare l'onere del debito. Tali spese, oltre a quelle destinate all'accumulazione del capitale materiale, comprendono anche quelle relative all'incremento del capitale umano, distinte entrambe in lorde o nette, rendendo quindi necessario il superamento della tradizionale ripartizione, operata dalla contabilità nazionale, tra uscite di carattere corrente, in conto capitale o di natura finanziaria. Così, alle tradizionali erogazioni per investimenti (opere pubbliche, fabbricati, ecc.) si devono aggiungere le spese per la salute, per l'istruzione e la ricerca, nonché contributi e altri trasferimenti, anticipazioni e crediti per finalità produttive e partecipazioni azionarie in imprese pubbliche[25].

Una visione "allargata" della regola aurea, oltre a ridimensionare le preoccupazioni sul debito, impedisce le possibili distorsioni a sfavore del capitale umano paventate dalla Commissione. Tuttavia, amplifica gli incentivi opportunistici di riclassificazione delle spese all'interno del bilancio pubblico.

Inoltre, le operazioni di calcolo per gli investimenti, materiali e non, (riclassificazioni,

---

[24] Cfr. Modigliani e Padoa Schioppa Kostoris (1998), p. 10.

[25] In Modigliani e Padoa Schioppa Kostoris (1998), dopo opportune riclassificazioni e riaggregazioni, si stima per l'Italia un valore delle spese lorde delle Amministrazioni Pubbliche per lo sviluppo, comprendente le voci sopra riportate, pari a circa il 15% del PIL nel 1990. Ma quasi i 2/3 di tali esborsi servono a ricostituire il capitale pubblico esistente e solo il rimanente terzo, pari al 5% del PIL, corrisponde - dopo l'applicazione di differenti criteri di "nettatura" di varie tipologie di ammortamenti - a erogazioni nette volte ad accrescere la capacità produttiva e la redditività della collettività. Di queste ultime, approssimativamente 1/3 è destinato al capitale umano e i restanti 2/3 (pari a circa il 3% del PIL) afferiscono al capitale fisico.

riaggregazioni, deduzione degli ammortamenti) appaiono complesse e, quindi, rendono difficile l'applicazione della *golden rule* come regola operativa.

In una recente proposta[26], dai calcoli di quantificazione dei parametri fiscali, possono essere esclusi, peraltro non in modo permanente, oltre agli investimenti pubblici anche talune poste di natura corrente, comunque previa autorizzazione dell'Unione. Si suggerisce, quindi, una *golden rule* riferita anche alle spese in ricerca e capitale umano e da applicare solo in caso di rallentamenti congiunturali, verificatisi a livello di singolo paese o dell'Unione nel suo insieme. Il garantire, viceversa, il rispetto pieno delle regole del Patto nelle fasi favorevoli del ciclo contribuisce a ridurre l'impatto sul debito del meccanismo individuato.

La procedura di autorizzazione ipotizzata prevede il controllo da parte della Commissione sulla qualità della spesa e sui suoi tempi di esecuzione e la decisione dell'ECOFIN circa l'ammissibilità della richiesta, onde evitare che siano agevolati paesi con politiche fiscali insostenibili. L'efficacia dell'operazione a fini anti-ciclici può essere rafforzata, oltre che dalla presenza di spese correnti più tempestivamente attivabili di quelle in conto capitale, dall'esclusione, dal calcolo dei parametri, delle erogazioni per investimenti cofinanziate a livello europeo tramite i fondi strutturali, ottenendo in tal modo una rapida valutazione e, quindi, applicazione del meccanismo di stimolo.

Più in generale, con riferimento alla possibilità degli effetti pro-ciclici dovuti all'applicazione della *golden rule*, si può ritenere che gli investimenti in ricerca durante le fasi favorevoli del ciclo non siano considerati come misure pro-cicliche, ma azioni puntuali di una più ampia strategia di politica economica, volta ad agire sul potenziale di crescita dell'economia.

4.6.1.2 "L'Azione europea per la crescita"

L'adozione della *golden rule* presenta un ulteriore grave limite, derivante dal fatto che in un'economia integrata come quella dell'Unione, a causa delle rilevanti esternalità positive a vantaggio di altri paesi, ogni singolo Stato tende a compiere azioni di stabilizzazione in misura sub-ottimale. Risulta allora corretto affidare la responsabilità della politica anti-ciclica a livello europeo. In considerazione di ciò e in una visione di rispetto delle regole fiscali, si colloca, allora, il Piano[27] presentato dal Ministro Tremonti al Parlamento Europeo lo scorso 12 giugno. Il piano, definito "Azione europea per la crescita" e prima priorità della Presidenza italiana del Consiglio ECOFIN, ha l'obiettivo di fornire un segnale politico di sostegno alla crescita, all'interno delle regole europee di bilancio. Il fine precipuo dell'Azione è, infatti, quello di una ripresa degli investimenti pubblici europei, in primo luogo nei settori delle infrastrutture, materiali o immateriali, e dei trasporti[28].

---

[26] Cfr. Monorchio e Verde (a cura di) (2002).

[27] Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003).

[28] Per una prima analisi degli effetti macroeconomici del Piano, cfr. il riquadro seguente. Sulla necessità di investire maggiori risorse in infrastrutture immateriali, cfr. il capitolo 5 di questo Rapporto.

Il Piano si pone, dopo la nascita dell'euro, come primo strumento di politica economica europea per la ripresa e la crescita del potenziale a lungo termine e prevede aumenti annui degli investimenti pubblici in infrastrutture pari allo 0,5-1% del PIL europeo.

Si tratta di riavviare il programma di investimenti in infrastrutture di trasporto europee transnazionali, cioè di riavviare il "Piano Delors" del 1993 (con le opere individuate nell'ambito del Consiglio Europeo di Essen del 1994) - così come riconsiderato e ampliato dal gruppo di lavoro Van Miert - , di rafforzare l'impegno economico e di attivare in seguito anche infrastrutture immateriali.

Circa dieci anni dopo il Consiglio di Essen, la situazione riguardante lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto accusa, infatti, notevoli ritardi rispetto ai piani allora ipotizzati[29], con un tasso di realizzazione che a fine 2001 era pari al 25 per cento [30].

Pur essendo specificatamente attribuita alla Comunità, dal Trattato di Maastricht[31], una nuova competenza riguardante gli orientamenti per lo sviluppo di tale rete, non sono state approntate, in contemporanea, adeguate risorse finanziarie.

L'insufficienza delle risorse finanziarie (pubbliche e, di conseguenza, private) e la mancanza di una precisa volontà politica degli Stati membri hanno frenato la realizzazione dei piani inizialmente disposti.

I mezzi finanziari pubblici a disposizione sono quelli degli Stati membri che, dopo una media dell'1,5% del PIL degli anni '80, rappresentano attualmente meno dell'1% (circa 15-20 miliardi di euro all'anno) e quelli della Comunità, costituiti dai fondi strutturali e di coesione e dal bilancio specificatamente riservato al settore delle reti transeuropee[32], che ammontano a circa 20 miliardi di euro per il periodo 2000-2006, a cui si aggiungono le operazioni della BEI per finanziare i grandi progetti.

Anche a causa degli scarsi finanziamenti pubblici, la partecipazione dei privati ai progetti di sviluppo della rete è stata limitata e molto selettiva.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) ha bisogno, infatti, di particolari condizioni per un buon funzionamento: dalla chiarezza dei progetti, sostenuti da una decisa volontà di attuazione, alla trasparenza delle condizioni finanziarie, con esplicitazione delle garanzie, alla individuazione di un flusso di ricavi entro termini ragionevoli, sino ad un assetto giuridico preciso e stabile. In mancanza di taluni prerequisiti, il PPP ha implicato *ex post*, a volte, costi significativi per il settore pubblico.

---

[29] L'analisi segue gli argomenti esaminati in Commissione Europea (2003c).

[30] Con solo tre opere completate: il collegamento fisso tra Svezia e Danimarca, l'aeroporto di Milano Malpensa e la linea ferroviaria Cork-Dublino. Cfr. Comunicazione della Commissione (2003c).

[31] Cfr. l'articolo 155 del Trattato e l'adozione della decisione 1692/96.

[32] Realizzato tramite il Regolamento di attuazione (CE) n. 2236/95, poi modificato dal Regolamento (CE) n. 1655/99. La dotazione di tale bilancio è pari a 4,17 miliardi di euro per il periodo 2000-06.

Azione europea per la crescita: una prima valutazione dei possibili effetti

All'inizio della seconda decade di giugno il Ministro dell'Economia Tremonti ha presentato, prima alla stampa e poi alla Commissione affari economici e monetari del Parlamento Europeo, "Le priorità della Presidenza italiana del Consiglio ECOFIN". Tra le altre, un ruolo di primo piano è rivestito dalla "Azione europea per la crescita". Il documento rappresenta un forte impulso politico a sostegno degli studi finalizzati a individuare le opere necessarie all'adeguamento delle infrastrutture europee (TEN's), condotti dalla Commissione a partire dal 1993 con il "Piano Delors", fino alla Proposta presentata, il 30 giugno scorso, dal gruppo di lavoro presieduto dall'ex Commissario europeo ai trasporti Karel Van Miert[1]*, studio che tiene conto anche del prossimo allargamento dell'Unione.*

Il piano Tremonti si discosta da quello proposto da Van Miert per le risorse ritenute necessarie a quello che non è pensato essere solo un adeguamento infrastrutturale, ma un'azione di "rilancio dell'economia europea, che passa attraverso la ripresa degli investimenti pubblici", intesi non solo come capitale fisico, ma anche come "capitale umano, ricerca e tecnologia"[2]*. Mentre il gruppo Van Miert ritiene necessarie, per il conseguimento degli obiettivi prefissati*[3]*, un ammontare di risorse pari allo 0,16% del PIL dell'Unione allargata per ogni anno, il piano del ministro italiano dell'Economia prevede un rilancio degli investimenti più consistente, dell'ordine dello 0,5-1% del PIL. In pratica si può considerare il primo come un piano "minimale", nel senso che fa riferimento agli investimenti necessari per il normale conseguimento degli obiettivi stabiliti all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, mentre il secondo sembra avere obiettivi più ambiziosi di rilancio dell'economia europea, allo scopo di riacquistare quella centralità che, a livello internazionale, sembra essersi indebolita nel corso degli ultimi anni.*

In questo riquadro si cerca di valutare gli effetti, sui paesi europei, che potrebbero prodursi da una ripresa degli investimenti pubblici. Le simulazioni condotte rappresentano una "via di mezzo" tra le due proposte e prevedono un tasso annuo costante di incremento degli investimenti, pari allo 0,16% del PIL dei paesi dell'Unione Europea. Si passa quindi da maggiori investimenti pari a questo ammontare per il 2004, fino allo 0,8% del PIL nel 2008. Tale approccio è coerente con i tempi di messa a regime dei cantieri, che necessariamente presentano un profilo crescente.

*Due simulazioni sono state effettuate con l'ausilio del modello macroeconomico internazionale dell'*Oxford Economic Forecasting. *I maggiori investimenti sono stati attribuiti,*

---

[1] All'indirizzo internet della TEN's (http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/english/ten-t-en.html) si leggono i seguenti obiettivi per lo sviluppo della rete europea dei trasporti:

" *In contributing to the implementation and development of the* ***Internal Market****, as well as re-enforcing* ***economic and social cohesion****, the construction of the trans-european transport network is a major element in economic* ***competitiveness*** *and* ***a balanced and sustainable development*** *of the European Union.*

This development requires the ***interconnection and interoperability*** *of national networks as well as the access to them. Lastly, to achieve these objectives, the Community has established* ***guidelines*** *covering the objectives, priorities, the definition of projects of common interest, and the main themes of the envisaged measures.*"

[2] "Le priorità della Presidenza italiana del Consiglio ECOFIN".

[3] Tali obiettivi sono suddivisi in quattro liste: La Lista 0 contiene i 5 progetti da completare, individuati nel Consiglio Europeo di Essen del 1994; la Lista 1 i 18 nuovi progetti prioritari da iniziare; la Lista 2 i nuovi progetti rispetto ai quali proseguire gli studi (4); la Lista 3 un insieme di possibili progetti da "tenere in considerazione".

coerentemente con quanto proposto dai due Piani[4]*, per l'80% a maggiori investimenti privati, mentre per il restante a investimenti pubblici, prendendo in considerazione solo i 15 paesi attualmente appartenenti all'Unione. La distinzione tra i due esercizi riguarda il comportamento delle autorità di politica monetaria, che nel primo caso mantengono un atteggiamento neutrale, mentre nel secondo risultano accomodanti. La tabella R1 riassume gli effetti della prima simulazione, in termini di scostamenti dallo scenario base in cui non sono presenti investimenti aggiuntivi, sulle principali variabili relative all'area euro e ai maggiori paesi.*

Tab. R1 EFFETTI DEL PIANO TREMONTI-VAN MIERT CON POLITICA MONETARIA NEUTRALE*

		2004	2005	2006	2007	2008	Effetto cumulato
AREA EURO	PIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	2,0
	Investimenti Fissi	0,6	0,9	0,8	0,8	0,9	4,0
	Consumi Privati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	Esportazioni	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6
	Importazioni	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	1,3
	Tassi di interesse a breve	0,1	0,2	0,4	0,6	0,7	2,0
GERMANIA	PIL	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,7
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,2	0,4	0,5	0,7	1,9
	Investimenti Fissi	0,6	1,0	0,9	0,9	1,0	4,3
	Consumi Privati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	Esportazioni	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6
	Importazioni	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	1,3
FRANCIA	PIL	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,8
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7	2,1
	Investimenti Fissi	0,6	1,0	0,9	0,9	1,0	4,4
	Consumi Privati	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
	Esportazioni	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,8
	Importazioni	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	1,8
ITALIA	PIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7	2,1
	Investimenti Fissi	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9	4,1
	Consumi Privati	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,3
	Esportazioni	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,5
	Importazioni	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,9

* Scostamenti in punti percentuali rispetto allo scenario base.

*L'effetto cumulato sul PIL, per i singoli paesi e per l'area considerata, risulta essere abbastanza contenuto, dell'ordine di 0,6-0,8 punti percentuali. Questo accade perché il modello non coglie appieno gli effetti di lungo periodo sul prodotto potenziale. Dato questo livello, l'aumento della domanda riduce l'*output-gap*, provocando un aumento dei tassi di interesse, governati da una* Regola di Taylor*. A sua volta, l'aumento dei tassi impedisce che si inneschi un*

[4] Per maggiori dettagli sulle forme di finanziamento degli investimenti si rimanda al paragrafo "L'azione europea per la crescita".

processo moltiplicativo sugli investimenti e di feedback *sulle altre variabili. In pratica questi nuovi investimenti non vengono interpretati come indirizzati all'incremento del potenziale di crescita nel lungo periodo, ma come risposta di breve all'aumento della domanda. Se la domanda addizionale viene saturata in fretta, cioè con un livello di investimenti relativamente modesto, i tassi di interesse si muovono per frenare la tendenza a effettuare investimenti eccessivi.*

Per internalizzare l'effetto di lungo periodo sul prodotto potenziale che tali investimenti dovrebbero comportare, nella seconda simulazione la politica monetaria è accomodante, uguale cioè allo scenario base, in modo che i tassi di interesse non blocchino il processo di retroazione. La tabella R2 mostra i risultati del secondo esercizio.

Tab. R2 EFFETTI DEL PIANO TREMONTI-VAN MIERT CON POLITICA MONETARIA ACCOMODANTE*

		2004	2005	2006	2007	2008	Effetto cumulato
AREA EURO	PIL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	1,3
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	2,2
	Investimenti Fissi	0,6	1,1	1,1	1,2	1,2	5,2
	Consumi Privati	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,8
	Esportazioni	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	1,9
	Importazioni	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	2,6
GERMANIA	PIL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	1,4
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,2	0,4	0,6	0,7	2,0
	Investimenti Fissi	0,6	1,1	1,2	1,2	1,3	5,3
	Consumi Privati	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6
	Esportazioni	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	2,0
	Importazioni	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	2,3
FRANCIA	PIL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	1,3
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,5	0,6	0,8	2,3
	Investimenti Fissi	0,7	1,2	1,1	1,2	1,3	5,4
	Consumi Privati	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7
	Esportazioni	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	2,4
	Importazioni	0,4	0,7	0,7	0,7	0,9	3,3
ITALIA	PIL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	1,3
	Investimenti fissi/PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	2,2
	Investimenti Fissi	0,6	1,1	1,1	1,1	1,2	5,1
	Consumi Privati	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,7
	Esportazioni	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	1,5
	Importazioni	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	2,1

* Scostamenti in punti percentuali rispetto allo scenario base.

In quest'ultimo caso l'effetto globale sul PIL è raddoppiato e pari a circa 1,3 punti percentuali. Gli effetti nei diversi paesi sono simili e mostrano una chiara progressività nel tempo attribuibile alla dinamica degli investimenti e all'incremento del prodotto potenziale che questi generano.

Tuttavia col tempo, alcune iniziative sono state prese nell'ambito della normativa a favore del PPP, tra cui in particolare (nel 2000) la Proposta della Commissione di modifica del vecchio regolamento sugli aiuti di Stato (R/1107/70), secondo la quale sono autorizzati alcuni aiuti per la creazione di PPP.

Al fine di rispettare gli obiettivi che l'articolo 155 pone alla Comunità, si prospettano la definizione delle priorità con un nuovo slancio politico, la maggiore attivazione dei fondi con promozione di capitali privati, la definizione di un quadro comunitario stabile in materia di tariffazione, la creazione di strutture adeguate di gestione per ogni grande progetto, una maggiore attenzione alle garanzie. In particolare, nel Piano di azione europeo si propone la diffusione della tipologia di intervento attribuita alla recente istituzione italiana Infrastrutture Spa (ISpa).

Quanto ai fondi, esistono proposte di aumento sia da parte del Parlamento Europeo (febbraio 2003), che auspica la creazione di un fondo europeo dei trasporti, sia provenienti dalla Commissione, con la prospettiva di aumentare dal 10% al 20% - limitando la dispersione su una moltitudine di progetti - la quota massima di finanziamento dei progetti della rete transeuropea dei trasporti.

Si tratta di iniziative importanti in quanto evidenziano la volontà dell'impegno pubblico, cui si affianca la promozione dei sistemi di concessione, delle *output specifications* e delle clausole di avanzamento[33].

Con riferimento alla tariffazione, nell'ottica di uno spostamento di enfasi dal principio della capacità contributiva verso quello del beneficio[34], si auspica l'implementazione di criteri certi e chiari al fine di rendere efficace l'uso delle infrastrutture, migliorando così la redditività dei progetti e, quindi, sviluppando una maggiore attrattività per gli investitori. E' necessaria, infatti, la determinazione di appropriate combinazioni di tariffe variabili (in funzione dei costi e dell'uso), tariffe strutturate (per incentivare l'innovazione e il miglioramento della qualità dei servizi) e tariffe differenziate (per categorie di utenti e tipologia di servizi)[35]. Ciò anche al fine di ridurre i riflessi sui bilanci pubblici.

In relazione alle strutture di gestione, appare rilevante l'approvazione da parte del Consiglio (08/10/2001) dello Statuto della società europea. L'utilizzo di tale tipo di società - con personalità giuridica unica che la rende operativa in più Stati - permetterebbe un maggior coordinamento nella gestione dei progetti, una riduzione delle spese amministrative e giuridiche, migliori condizioni fiscali (potendo la società scegliere la sua base fiscale, a condizione di avere almeno una filiale nel paese in cui desidera essere tassata).

---

[33] Le *output specifications* prevedono l'intervento dei privati già nella fase di progettazione, sulla base di requisiti generali. Le clausole di avanzamento assicurano all'investitore privato la possibilità di ammortizzare l'investimento iniziale nel corso della vita del progetto.

[34] Cfr. Pedone (2003).

[35] Cfr. Pedone (2002).

Per quanto riguarda le garanzie, si deve ricordare che il Titolo XV del Trattato di Maastricht ne prevede esplicitamente la possibilità come intervento comunitario volto a stimolare il finanziamento privato, in quanto attuato a copertura del rischio associato ai progetti.

Al fine di non essere considerate una forma di aiuto di Stato, tuttavia, le garanzie comunitarie devono soddisfare alcune condizioni essenziali riguardanti in primo luogo la presunta redditività dei progetti, la presenza di finanziamenti pubblici e quella di entrate derivanti dalla tariffazione. Il Trattato, comunque, prevede l'eventualità di deroghe[36] al regime degli aiuti di Stato per le contribuzioni alla realizzazione di importanti progetti di interesse europeo. Un regolamento comunitario[37], inoltre, ha istituito un fondo di garanzia dotato di un importo pari al 10% dell'insieme degli impegni nei capitali in corso alla Comunità. La diffusione delle garanzie pone, infatti, l'accento sull'opportunità di considerare qualche forma di copertura.

Col Piano per l'Europa deve, dunque, essere prontamente definita una nuova scala di priorità per le infrastrutture europee, seguita successivamente da studi di fattibilità riguardanti le infrastrutture immateriali, cioè il capitale umano, la ricerca, l'innovazione tecnologica.

Devono, inoltre, essere individuati e utilizzati strumenti finanziari nuovi, in grado di maggiormente far leva sul mercato. L'emissione di titoli sul mercato per finanziare gli investimenti non deve avvenire (almeno totalmente) da parte dei Governi o dell'Unione Europea, ma attraverso un soggetto privato, al di fuori dei confini dell'Amministrazione Pubblica.

Tutto ciò sarebbe in grado di assicurare un nuovo impulso allo sviluppo, il rispetto del Patto di stabilità e una maggiore coesione e integrazione europea.

Se all'ECOFIN e alla Commissione spetterà il ruolo determinante della puntuale definizione, della guida e della realizzazione del Piano, l'attivazione degli strumenti finanziari si baserà sulla capacità di indebitamento e sul *know-how* della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Il coinvolgimento del settore privato dovrebbe risultare massimo, a differenza di quanto veniva prospettato nel "Piano Delors", secondo il quale oltre il 61% dei capitali doveva provenire dal bilancio comunitario o derivare da *Union bonds*[38], con effetti sul debito pubblico europeo.

Una volta identificate le modalità di copertura delle spese, segue la ripartizione dei rischi (da quelli politici a quelli economici di esercizio, di ammortamento, di redditività,…) tra componente privata e operatore pubblico e, quindi, la definizione delle garanzie da offrire. Dalla natura e dalla struttura dei contratti dipenderà il peso che il Piano eserciterà sulle grandezze di finanza pubblica.

Per quanto riguarda le garanzie, i Governi possono prestarle facendole, tuttavia, rientrare in quella categoria che l'EUROSTAT definisce *contingent liabilities*. Tali garanzie pubbliche non

[36] Cfr. art. 87, paragrafo 3 del Trattato.

[37] Cfr. art. 3 del Regolamento (CE) n. 2778/94.

[38] I 20 miliardi di ecu del "Piano Delors" erano, infatti, così finanziati: dal bilancio comunitario (fondi strutturali, fondi di coesione, ecc.) per 5,3 miliardi, attraverso *Union bonds* per 7 miliardi, tramite prestiti BEI per 6,7 miliardi e grazie a obbligazioni garantite dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per un miliardo.

costituiscono un'effettiva passività del Governo in quanto non esiste la certezza che si trasformino in debito in futuro. Si avranno passività certe nel caso, ad esempio, di inadempienza della controparte privata. Solo se l'evento contingente si verificherà, le passività saranno contabilizzate nei conti pubblici.

Il modello da utilizzare per il Piano è basato, come precedentemente ricordato, su quello della società Infrastrutture Spa[39]. Questa società finanziaria, come è noto, ha il compito di finanziare infrastrutture e opere pubbliche suscettibili di utilizzazione economica, tramite operazioni diverse, agevolate fiscalmente e su cui può essere posta la garanzia dello Stato[40]. Data la sua dotazione di capitale[41], ISpa potrebbe attivare un importo molto consistente di finanziamenti sia diretti sia, grazie soprattutto alla presenza di garanzie, di origine bancaria e derivanti da altri intermediari privati.

4.6.1.3 La "Maastricht delle pensioni"

In un'ottica di lungo periodo, è stata avanzata una Proposta[42] volta a considerare all'interno delle regole parametriche europee anche indicatori collegati alla sostenibilità dei sistemi pensionistici, per rendere le possibili misure correttive in materia più efficaci di quanto non possa derivare attualmente dal metodo del coordinamento aperto[43].

I Consigli Europei di Stoccolma (marzo 2001) e di Gotebörg (giugno 2001) hanno, infatti, richiesto l'applicazione di tale metodo, delineato nel Consiglio di Lisbona (marzo 2000), all'ambito della politica delle pensioni. Inoltre, a Gotebörg è stato stabilito che gli Stati membri devono presentare le loro strategie per fronteggiare gli effetti economici dell'invecchiamento della popolazione nei Programmi di stabilità e convergenza e che questi ultimi siano da esaminare nel contesto della vigilanza multilaterale, alla luce del principio di sussidiarietà. Su questa posizione si è allineata la Commissione[44] ribadendo la necessità di affiancare il metodo del coordinamento aperto all'ampia gamma dei processi comunitari già esistente.

In tale ambito, rilevano infatti, oltre alla già ricordata vigilanza connessa al Patto di stabilità, anche le raccomandazioni presenti negli Indirizzi di Massima per le Politiche Economiche (IMPE) nonché i possibili legami con i Piani di azione nazionali relativi alla strategia europea

---

[39] Costituita in base al D.L. 63/2002, convertito con modificazioni dalla L. 112/2002.

[40] Garanzie da elencare nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[41] Per creare una solida struttura patrimoniale, attraverso un consistente apporto al capitale di ISpa, la Cassa Depositi e Prestiti ha ceduto il portafoglio crediti dei gestori di pubblici servizi tramite una operazione di cartolarizzazione.

[42] Cfr. Brunetta e Cazzola (2003). Tale proposta viene brevemente esposta più avanti nel testo.

[43] Conformemente al principio di sussidiarietà, tale metodo implica la fissazione di obiettivi comuni, la loro attuazione nelle strategie di politica nazionali e, come parte integrante di un processo di scambio reciproco di esperienze, il controllo regolare dei progressi raggiunti e, per quanto possibile, sulla base tra l'altro di indicatori concordati e definiti congiuntamente.

[44] Comunicazione della Commissione del 3 luglio 2001 "Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato" (COM(2001) 362 def.).

dell'occupazione e al processo di integrazione sociale.

Seguendo questo processo, nel 2002 gli Stati membri hanno presentato, secondo quanto deciso nel Consiglio di Laeken (dicembre 2001)[45], i primi Rapporti sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici, sulla base di obiettivi e metodi di lavoro comuni, tenendo conto delle indicazioni dei Comitati di Politica Economica e di Protezione Sociale. Il Consiglio e la Commissione hanno quindi raccolto i risultati derivanti dall'esame di tali Rapporti in una relazione congiunta[46] sulle politiche in materia di pensioni, ponendo l'attenzione sugli obiettivi scaturiti dal Consiglio di Laeken in tema di adeguatezza delle pensioni, sostenibilità finanziaria e modernizzazione dei sistemi pensionistici.

Si tratta di un assetto istituzionale complesso e articolato che potrebbe operare con troppa lentezza. E', inoltre, un sistema di tipo volontario e sprovvisto di meccanismi sanzionatori. La mancanza di vincoli precisi e la peculiarità di un processo che pone dei grandi e forse generici obiettivi potrebbero portare a ritardi nei risultati. Sembra, dunque, di rimanere nell'ambito di una *soft coordination* di politiche nazionali che, proprio per la mancanza di concretezza nelle tappe di risanamento imposte dall'alto, si dispiegano in azioni frammentarie e con scarso contenuto strutturale. Gli Stati membri possono, infatti, porre in essere strategie non sufficientemente ambiziose, con obiettivi limitati o rapidamente mutabili al cambiare delle priorità politiche[47]. Oppure, diversamente, il consenso politico necessario a livello di singole nazioni potrebbe essere costruito con notevole ritardo, data l'urgenza di un problema che appare comune a molti paesi.

Si tratta di porre in essere strategie ambiziose, tempestive e globali[48]. Appare evidente, infatti, la necessità di riforme coordinate, con obiettivi comuni, atte ad evitare la possibilità di future reazioni dei mercati che potrebbero percepire come insufficienti interventi limitati o adottati con ritardo. Data l'integrazione del sistema europeo, ritardi nelle riforme in alcuni paesi potrebbero avere ripercussioni anche sugli altri.

Il principio di sussidiarietà, prioritario per la distribuzione dei poteri, sposta le competenze verso il livello di governo più adeguato. Si tratta, comunque, di un principio gerarchico in base al

---

[45] Il Consiglio Europeo di Stoccolma (marzo 2001) ha fissato una strategia per contrastare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sui conti pubblici. Sono previste tre linee di azione: aumentare i tassi di occupazione, ridurre rapidamente il debito pubblico e riformare i sistemi pensionistici, con una graduale introduzione o maggior diffusione dei sistemi a capitalizzazione. Secondo il Consiglio Europeo di Laeken (dicembre 2001), le riforme dei sistemi pensionistici devono comunque rispettare determinati obiettivi di adeguatezza (evitando tassi di povertà elevati tra gli anziani e mantenendo gli standard di vita precedenti al pensionamento), sostenibilità finanziaria (incrementando i tassi di occupazione, elevando l'età media effettiva di pensionamento, intervenendo sui livelli dei contributi delle prestazioni, aumentando la componente a capitalizzazione) e modernizzazione (per tener conto della diffusione di forme di impiego flessibili e di carriere di lavoro discontinue, specie tra le donne).

[46] Cfr. Commissione Europea (2003a).

[47] Cfr. (2003).

[48] Cfr. BCE(2003).

quale, se gli obiettivi definiti non sono realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri, si interviene a livello comunitario.

In una Unione sempre più integrata, la sostenibilità dei vari sistemi previdenziali non può essere affrontata come un problema solo nazionale. Autorità sovranazionali, più lungimiranti, dovrebbero tenere conto degli interessi delle generazioni future ed anche assicurarsi che le generazioni attuali siano pienamente informate circa la sostenibilità a lungo termine dei loro piani pensionistici[49].

La possibilità del ricorso a un vincolo esterno deriva dalla rilevanza del problema pensionistico per più paesi: secondo la Commissione Europea[50], infatti, oltre la metà dei paesi europei presenta un rischio di insostenibilità dei conti pubblici connesso agli effetti dell'invecchiamento della popolazione. In assenza di riforme, otto paesi su quindici saranno a rischio a partire dal 2010, anno in cui inizierebbe il forte impatto negativo dei fattori demografici. L'analisi della Commissione, sulla base di proiezioni al 2050 della spesa pensionistica in rapporto al PIL, distingue gli Stati membri in tre gruppi: paesi con un aumento di tale incidenza molto sostenuto (Grecia e Spagna); paesi il cui rischio di insostenibilità finanziaria deriva da vari fattori, tra cui oltre all'aumento della spesa figurano un lento ritmo di riduzione del debito e un basso tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro (Austria, Francia, Germania e Portogallo); paesi ad alto debito pubblico, con necessità dunque di mantenere elevati avanzi primari di bilancio (di nuovo Grecia, Belgio e Italia).

Gli altri Stati membri dovranno comunque affrontare i problemi dell'invecchiamento, ma mostrano finanze pubbliche sostenibili, grazie alle caratteristiche dei loro sistemi pensionistici, alcuni dei quali risultano meno generosi nell'ambito dello schema pubblico, fornendo prestazioni principalmente di tipo *flat rate* ed essendo corroborati da una sviluppata previdenza complementare.

Affrontare *shock* demografici simultanei dovrebbe richiedere una strategia comune a livello europeo ma che consenta gli adeguamenti necessari per i singoli paesi. A tal fine, potrebbe essere implementato un *mix* di indicatori da monitorare, sulla base dei quali costruire un parametro di riferimento da sottoporre a procedure di verifica e sanzione.

Gli impegni, quantitativi e con precise scadenze temporali, inevitabilmente dovrebbero riguardare (Cfr. Tab. 4) l'età effettiva di pensionamento, il tasso di rimpiazzo tra pensione e retribuzione, l'aliquota legale dei contributi sociali e un adeguato ricorso al secondo (fondi pensione) e terzo pilastro (polizze di assicurazione). Con riferimento al secondo pilastro, si deve ricordare che, essendo a capitalizzazione, esso riduce le passività nel lungo periodo, ma anche le entrate di bilancio di breve periodo. Per cui vaste riforme riguardanti questo sistema previdenziale richiedono appropriati incentivi, sia a livello nazionale che europeo. In tal senso si

[49] Cfr. a tale proposito il dibattito su www.lavoce.info .

[50] Commissione Europea (2003e).

Tab. 4 PROIEZIONI DELLA SPESA PENSIONISTICA E PRINCIPALI ELEMENTI DEI SISTEMI PENSIONISTICI

	Proiezioni della spesa pensionistica contenute negli aggiornamenti dei Programmi di stabilità (*)		Età media effettiva di pensionamento (tra parentesi: età legale)			Tasso di rimpiazzo (**)	Aliquote contributive	2° pilastro (2000) % del PIL
	2005	2050	Donne	Uomini	Totale			
Belgio	8,7	2,7	55,9 (62)	57,8 (65)	57,0	60	37,9% (sicurezza sociale); datore 24,87% lav. 13,07%	5,9
Danimarca	4,7	2,5	61,1 (65)	62,2 (65)	61,9	Flat rate	223,25 DKK mensili, 2/3 al datore e 1/3 al lavoratore	23,9
Germania	11,1	3,8	60,4 (65)	60,9 (65)	60,7	48,9	19,1% (datore 9,55% lavoratore 9,55%)	16,3
Grecia	12,4	10,2	57,7 (65)	61,2 (65)	59,6	80 (60)	20% se assicurato prima del 31,12,92: datore 13,33%, lav. 6,67 %; 30% se assicurato dopo: il 10% in più lo mette lo Stato	4,2
Spagna	7,9	5,1	60,2 (65)	60,7 (65)	60,6	95	28,3% per sicurezza sociale tranne sanità e disoccupazi-one; datore 23,6% lav. 4,7%	7,0
Francia	12,1	3,7	58,0 (60)	58,2 (60)	58,1	50	Regime di base: datore 9,8% sotto il tetto e 1,6% sopra il tetto, Lav. 6,55% sotto il tetto, Regime integrativo: dal 7,5% al 20% a seconda del reddito e della posizione del lavoratore	6,6
Irlanda	3,8	3,9	62,2 (66)	63,3 (66)	63,1	*Flat rate*	12,5% (8,5 datore e 4 lavoratore), Per sicurezza sociale tranne sanità 16% di cui 12% a carico del datore	51,0
Italia	13,9	0,2	59,2 (60)	59,6 (65)	59,4	80/NDC	32,7% solo per pensioni: 23,81% datore e 8,89% lav.	2,6
Lussemburgo	7,4	1,9	55,3 (65)	57,5 (65)	56,8	n.d.	24% diviso in tre parti uguali tra datore, lavoratore e Stato	0,2
Paesi Bassi	8,3	5,3	60,3 (65)	61,1 (65)	60,9	*Flat rate*	19,15% a carico del lav: 17,9% per vecchiaia e 1,25% per reversibilità	111,1
Austria	14,6	1,8	58,6 (60)	60,0 (65)	59,6	80	22,8%: 12,55% datore e 10,25% lavoratore	12,0
Portogallo	13,3	2,0	61,5 (65)	52,0 (65)	62,0	80	34,25%: datore 23,25%, lavoratore 11%	11,5
Finlandia	10,7	3,7	61,4 (65)	61,6 (65)	61,6	60	Pensioni basate sul reddito: datore 16,7 % settore privato, 19,l% Stato, 22,6% comuni, lav. 4,4%, Pensioni minime nazionali: 2-4,9% settore privato	8,9
Svezia	9,1	1,8	61,9 (65)	62,1 (65)	62,0	60/NDC	18,5 % vecchiaia, 1,7% reversibilità: 10,21 datore; 7% lavoratore	56,6
Regno Unito	5,0	-0,2	61,0 (60)	63,1 (65)	62,1	*Flat rate*	21,9% per protezione sociale tranne la sanità (datore 11,9%, lavoratore 10%)	80,9

Fonte: Commissione Europea (2003a) (2003e) ; *Economic Policy Committee* (2002).

(*) Per Finlandia, Francia e Belgio, la data iniziale è il 2000. Per il Portogallo il 2001 e per la Germania il 2010, per la Francia, la data finale è il 2040.

(**) Il tasso di rimpiazzo nei sistemi NDC (*Notional Defined Contribution*) è calcolato sulla base di una formula attuariale ed è fortemente dipendente dal numero degli anni di contribuzione e da altre variabili (tra cui in particolare età media di pensionamento, carriera lavorativa, dinamica salariale e ipotesi macroeconomiche.

potrebbe ipotizzare di non sottoporre ai vincoli di bilancio europei quella parte di *deficit* dovuta all'implementazione della previdenza complementare.

La scelta delle possibili combinazioni di variabili spetterebbe ovviamente ai paesi, dovendosi unicamente rispettare - come vincolo europeo - un parametro generale, ad esempio, rappresentato da un determinato *deficit* pensionistico, generato dalla differenza tra prestazioni e contributi. Un certo *deficit* all'interno del *deficit* (o del pareggio) del Patto di stabilità.

Recentemente è stata avanzata una Proposta[51] in tal senso di predisposizione, da parte dei paesi interessati, di Programmi nazionali di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione dei sistemi pensionistici, da inserire all'interno dei Programmi di stabilità e crescita e da sottoporre alla verifica della Commissione, con concomitante creazione di meccanismi premiali o sanzionatori.

Il verificarsi delle condizioni stabilite dovrebbe avvenire entro il 2010, data assunta a Lisbona e Stoccolma per la realizzazione dei *target* occupazionali (con particolare rilevanza dell'obiettivo dell'innalzamento sino al 50% nella media dell'Unione del tasso di occupazione dei 55-64enni) e a Barcellona per l'elevamento dell'età effettiva di pensionamento di 5 anni, in media europea, da 58 a 63.

Più in dettaglio, per quanto riguarda l'obiettivo della sostenibilità, si propongono, tra l'altro, oltre all'allungamento della vita lavorativa, correzioni attuariali in senso disincentivante, il superamento delle forme di pensionamento anticipato, l'azzeramento del *deficit* pensionistico (al netto della spesa assistenziale) entro il 2010. Con riferimento alla modernizzazione, rilevante è la prescrizione di ottenere una copertura, tramite previdenza privata a capitalizzazione, di almeno la metà dei lavoratori entro il 2010 e dei due terzi entro il 2015. E' prevista anche la creazione di un fondo a sostegno dei vari Programmi di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione, finanziato con apporti degli Stati membri, in proporzione al livello di adempimento, e alimentato eventualmente dalle sanzioni comminate.

4.6.2 Modifiche istituzionali

Oltre alla possibile ridefinizione dei parametri, al fine di superare i limiti di vincoli numerici percepiti come arbitrari, sono state immaginate, in letteratura, anche riforme istituzionali a livello europeo, con attenzione posta maggiormente agli aspetti procedurali. Oppure, si cerca di ricondurre nell'ambito del bilancio federale meccanismi operanti a fini di stabilizzazione.

4.6.2.1 Comitati di esperti a livello europeo

E' stata suggerita[52] la creazione di una nuova istituzione, un Comitato indipendente di esperti di politica fiscale che definisca un indice delle riforme strutturali ritenute rilevanti per i vari

[51] Brunetta e Cazzola (2003), come in precedenza ricordato.

[52] Cfr. Eichengreen (2003).

paesi: privatizzazioni di imprese pubbliche, riforme delle pensioni, degli ammortizzatori sociali, della tassazione. Di conseguenza, gli Stati impegnati in tali riforme dovrebbero essere esentati dal rispetto del Patto di stabilità, dal momento che non c'è motivo di ritenere che questi paesi accumuleranno disavanzi cronici in futuro.

Del resto, riorientare il Patto verso una maggiore considerazione delle riforme strutturali è giustificato dall'ampiezza dell'Unione e dalla presenza in essa di economie eterogenee, per le quali è importante l'attenzione alle procedure più che alle semplici regole numeriche, che risultano adatte a paesi di piccole dimensioni, con condizioni economiche relativamente omogenee all'interno.

Tale proposta appare diversa da una precedente[53] - che prospettava l'istituzione di Comitati nazionali per la politica fiscale, cui affidare la responsabilità di fissare saldi di bilancio compatibili con la sostenibilità del debito - in quanto il potere relativo alla formazione del bilancio resta alle tradizionali autorità nazionali di politica fiscale, mentre il Comitato di esperti, sovranazionale, dovrebbe unicamente valutare se un paese debba o meno essere soggetto ai vincoli del Patto e alla procedura sui disavanzi eccessivi. Tale Comitato si comporterebbe come una agenzia di *rating*, assegnando giudizi sulle posizioni fiscali dei singoli paesi, sulla base di indicatori sia quantitativi che qualitativi e riferiti anche agli aspetti istituzionali interni. Ciò aumenterebbe, secondo l'autore della Proposta, la credibilità delle regole europee, attente ai vincoli numerici ma, allo stesso tempo, alla complessità istituzionale dei grandi paesi europei.

Nello stesso filone si pongono studi volti ad assimilare le istituzioni fiscali a quelle monetarie nella condotta delle politiche. In particolare, per superare il *time-consistency problem* che sorge ogniqualvolta esistono regole che devono risultare flessibili in particolari situazioni concrete, si è ipotizzato[54] di delegare la politica fiscale a un Consiglio di esperti indipendenti (come per la BCE) che vigili sulle posizioni di bilancio ma che, in caso di eventi imprevisti, opti per una sospensione delle regole per un dato anno. Tale meccanismo istituzionale flessibile preserverebbe la credibilità del Patto. Oppure, potrebbe essere seguito un "*inflation targeting approach*"[55], per correggere il limite del Patto di ignorare, come già argomentato, le interconnessioni tra politiche fiscali nazionali e condizioni monetarie nazionali in una unione monetaria. Il Patto dovrebbe essere rivisto nella direzione di prevedere sanzioni per la politica fiscale solo se la complessiva posizione macroeconomica di un paese è inflazionistica, cioè solo se le previsioni relative al tasso di inflazione eccedono, di una certa percentuale, il *target* fissato dalla BCE, in presenza di *deficit* superiori al 3%. La politica fiscale potrebbe così mantenere la flessibilità necessaria per compensare eventuali condizioni monetarie restrittive all'interno del paese. Ciò parrebbe adeguato all'attuale situazione della Germania, in particolare, e della Francia.

---

[53] Cfr. Wyplosz (2002).

[54] Cfr. Hefeker (2003).

[55] Cfr. Bofinger (2003).

4.6.2.2 Il fondo europeo di stabilizzazione

Nell'ambito delle regole fiscali costruite con il Trattato di Maastricht, si constata[56] una innovazione rispetto alla teoria tradizionale del federalismo per ciò che riguarda l'attribuzione delle competenze economiche dell'operatore pubblico - allocative, redistributive e di stabilizzazione - tra i vari ordini di governo. L'attuale distribuzione delle funzioni all'interno dell'Unione, infatti, disattende la classica suddivisione di Musgrave (1959), addossando anche la responsabilità della politica redistributiva - a meno di quella territoriale, affidata ai fondi regionali e strutturali europei - e di quella di stabilizzazione (o di parte di essa) a livello decentrato. A livello sovranazionale, europeo, è affidato il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri, condizionate dai vincoli di Maastricht e dalle regole del Patto di stabilità e crescita. Il limite di tale impianto istituzionale risiede, tuttavia, nella valenza della regola dell'unanimità per gli aspetti fiscali europei (come analizzato nel capitolo 1 di questo Rapporto), che rende difficile una politica economica comune, di fatto caratterizzando i comportamenti dell'Unione come la somma di quindici politiche nazionali.

L'articolo 99 del Trattato di Maastricht si limita ad enunciare il principio del coordinamento delle politiche all'interno del Consiglio Europeo, che può disporre delle *guidelines,* cui dovrebbe indirizzarsi la gestione della politica economica degli Stati membri, e che può effettuare delle raccomandazioni su Proposta della Commissione. Per le politiche di bilancio manca, dunque, una sede in cui formulare obiettivi comuni di stabilizzazione, per fronteggiare sia *shock* simmetrici che possano colpire l'economia europea nel suo insieme, sia *shock* asimmetrici relativi ai singoli paesi.

Da tempo[57], è stato proposto un meccanismo di stabilizzazione collegato al bilancio federale. Si tratterebbe di istituire un fondo tramite il quale fornire risorse aggiuntive, attraverso un trasferimento incondizionato ma limitato, al paese colpito da *shock* asimmetrico. Tale fondo, alimentato da uno specifico finanziamento dei paesi membri al bilancio comunitario[58], si attiverebbe in maniera automatica senza la necessità di una valutazione discrezionale da parte delle autorità di politica economica - nazionali o sopranazionali - circa l'insorgere dello *shock*, in seguito al discostarsi del valore del tasso di disoccupazione di uno Stato membro dalla media europea. In questo modo sarebbero evitati gli effetti pro-ciclici che potrebbero insorgere a causa dei ritardi temporali di attivazione. Il meccanismo di aggiustamento deve, dunque, essere collegato al bilancio comunitario ed anche essere in grado di contrastare *shock* che riguardino l'economia dell'intera Unione.

Da un punto di vista istituzionale, alle difficoltà di coordinamento delle politiche fiscali si

[56] Cfr. Majocchi (2001).

[57] Cfr. Majocchi e Rey (1993) .

[58] E' stato stimato sufficiente, per assicurarsi contro i rischi derivanti da una sfavorevole congiuntura, un incremento dei versamenti al bilancio federale pari allo 0,2% del PIL di ogni paese.

dovrebbe ovviare grazie alla creazione di una istituzione a livello europeo[59], dotata dell'autorità necessaria per realizzare il coordinamento tra gli interventi fiscali nazionali ed anche con la politica monetaria e, quindi, in grado di rimuovere gli attuali vincoli di bilancio. L'imposizione di limiti *ex-ante* sui disavanzi appare, infatti, giustificata come "tentativo - necessario, ma poco efficiente - di ovviare all'assenza di una politica economica effettiva a livello europeo"[60]. Ciò rimanda, ovviamente, al problema delle dimensioni del bilancio europeo, del suo finanziamento e della struttura della spesa al suo interno. Ma nell'Agenda 2000 della Commissione Europea[61] non è stato previsto un incremento della misura del *budget* comunitario. Né la Convenzione europea sembra aver fatto quei passi avanti necessari alla creazione di una Unione federale, in cui la Commissione sia dotata di reali poteri esecutivi e il Consiglio, trasformato in Camera degli Stati (Senato), realizzi un coordinamento efficace decidendo a maggioranza, abbandonando quindi la regola della unanimità con il conseguente potere di veto[62].

4.6.2.3 Un DPEF europeo

Al fine di realizzare una più adeguata combinazione fra la politica monetaria e quella di bilancio complessiva dell'Unione Monetaria è stata proposta[63] la definizione di un Documento di programmazione economico-finanziaria europeo da parte della Commissione Europea[64].

Sulla base di un quadro macroeconomico dell'intera economia europea, verrebbero fissati obiettivi finanziari condivisi sia per il *budget* comunitario che per i singoli bilanci nazionali.

Per contrastare fasi sfavorevoli del ciclo o per attivare interventi di natura strutturale sovranazionali, si potrebbero sia predisporre misure a valenza europea sia autorizzare gli Stati membri ad azioni in ambito nazionale, con esclusione degli oneri finanziari dai saldi di bilancio sottoposti alle norme del Patto di stabilità.

Le regole per rendere vincolanti i comportamenti nazionali e allo stesso tempo compatibili con il bilancio dell'Unione, che si suggeriva poter essere stabilite dalla Convenzione Europea, potrebbero invece esserlo nell'ambito della Conferenza intergovernativa.

---

[59] Cfr. Arestis, McCauley e Sawyer (2001).

[60] Majocchi (2001), p.95.

[61] Commissione Europea (1999).

[62] Majocchi (2003).

[63] Cfr. CNEL (2003).

[64] Il DPEF europeo proposto dalla Commissione dovrebbe essere accompagnato dal parere della BCE ed essere approvato sia dal Consiglio Europeo che dal Parlamento Europeo.

4.7 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'intenso dibattito sulla validità e robustezza delle norme è giunto dopo un processo in cui l'assetto delle regole - enunciate nel Trattato di Maastricht, nel Patto di stabilità e nella sua interpretazione più recentemente Proposta dalla Commissione - è cambiato e divenuto più complesso perdendo in parte di chiarezza e trasparenza.

Rispetto ai dettami fiscali del Trattato, quelli del Patto hanno mostrato una minore efficacia nei confronti degli obiettivi, essendo questi ultimi posti in modo più stringente. Ciò evidenzia le difficoltà di fissare regole comuni a paesi sovrani, con dimensioni, caratteristiche strutturali e di posizione rispetto al ciclo differenti, al fine di ottenere obiettivi fiscali stringenti che consentano tuttavia elementi di flessibilità.

Dopo i notevoli risultati conseguiti lungo la transizione verso la terza fase dell'Unione Monetaria, con il Patto di stabilità è accaduto che il raggiungimento del pareggio (e del quasi pareggio successivamente) del bilancio (nominale prima e strutturale dopo) è stato spostato nel tempo, dal 2002 al 2004 e al 2006. Né i *target* prospettati anche a breve nei Programmi di stabilità sono spesso stati centrati. Ciò, tuttavia, testimonia una flessibilità di fatto insita nel sistema, e sperimentata in fasi di stagnazione economica, che non ha sinora portato ad una perdita di credibilità dello stesso, anche in relazione alla sua tenuta complessiva evidenziata dalle riduzioni continue, nella seconda metà degli anni novanta, del disavanzo dell'intera area dell'euro. Con la Proposta della Commissione la flessibilità delle regole è aumentata, ma permangono, anche se in misura più contenuta effetti restrittivi nei maggiori paesi dell'euro.

Le critiche mosse al Patto di stabilità (mancanza di flessibilità, asimmetria, disincentivazione degli investimenti, enfasi sul breve termine e scarsa considerazione della sostenibilità di lungo periodo) e alla sua successiva riformulazione da parte della Commissione (arbitrarietà numerica dell'obiettivo, responsabilità circa la bassa crescita) hanno portato, come già ricordato, a numerose richieste di riforma.

Nel capitolo, si sono esaminate sia ipotesi di modifica delle regole sia proposte di cambiamenti istituzionali. Nell'ambito delle prime, l'attenzione è stata posta sull'adozione della *golden rule* e di una "Maastricht delle pensioni". Quanto alla regola aurea, pur riconoscendone l'esigenza al fine di evitare ulteriori ridimensionamenti dell'incidenza sul PIL degli investimenti pubblici, se ne sono evidenziati i limiti tra i quali i più rilevanti sembrano essere quelli connessi alla possibilità di pratiche opportunistiche di classificazione delle spese e alle difficoltà di disporre di statistiche realistiche, comparabili e tempestive relative agli investimenti netti.

Con riferimento all'adozione di un vincolo europeo sulle pensioni da sottoporre a procedure di verifica e sanzione, si è sottolineato come essa potrebbe permettere una ben più consistente efficacia rispetto a quanto ottenibile con l'attuale metodo del coordinamento aperto. Quest'ultimo, infatti, opererebbe con eccessiva lentezza rispetto all'urgenza di un problema che appare comune a molti paesi in Europa.

Le proposte di riforma di tipo istituzionale (istituzione di comitati indipendenti di politica fiscale, creazione di un fondo europeo di stabilizzazione, predisposizione di un DPEF europeo) concordano in larga misura sulla necessità di portare a livello sovranazionale la responsabilità della politica fiscale, combinata con quella monetaria. Tale impostazione integrata, tuttavia, appare ancora al di fuori delle prospettive più prossime.

Nonostante le debolezze in esse riscontrate - spesso riconducibili alle caratteristiche di sovranazionalità - le regole hanno portato alla diffusione della disciplina fiscale, ad una cultura della stabilità come *modus operandi* che crea certezza nei sistemi economici. Ora, una volta acquisito il comportamento di rigore fiscale si deve garantire lo sviluppo.

A fronte di risultati teorici ed empirici non conclusivi circa la possibilità del verificarsi di effetti espansivi non-keynesiani di politiche di consolidamento fiscale, il nodo della crescita esiste e si pone il problema di come incoraggiarla.

In tale prospettiva, il piano "Azione europea per la crescita", proposto dal Ministro Tremonti, si colloca come un segnale di inversione di tendenza, verso una politica economica - riportata a livello europeo - che comincia nuovamente ad intervenire a sostegno dell'attività economica.

Il fine precipuo dell'Azione è, infatti, quello di una ripresa degli investimenti pubblici, nel rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità. Valutata la redditività dei progetti (selezionati in ordine di priorità), un insieme ben architettato di disponibilità di fondi pubblici e privati, di utilizzo di strumenti finanziari nuovi e di ripartizione dei rischi - con connessa esplicitazione delle garanzie - permetterebbe di non far gravare pienamente sul bilancio pubblico l'onere della realizzazione delle infrastrutture.

Proposto come primo strumento di politica economica europea dopo la nascita dell'euro, il Piano prevede incrementi annui del capitale pubblico, fisico e non, pari allo 0,5 -1% del PIL europeo.

Si tratta, in primo luogo, di riavviare i programmi, nel settore delle reti di infrastrutture europee transnazionali previsti nel "Piano Delors" del 1993, così come riconsiderati e ampliati dal gruppo di lavoro Van Miert, di mobilitare altre risorse e di attivare successivamente investimenti in infrastrutture immateriali.

Le simulazioni condotte nell'ambito di un esercizio econometrico, che si pone a metà tra le proposte del gruppo Van Miert e quelle più ampie del Piano Tremonti, indicano che, a fronte di un tasso costante di incremento annuo degli investimenti - pubblici e in larga misura privati - pari allo 0,16% del PIL dell'Unione Europea nel periodo 2004-08, si prospetta un effetto cumulato sul PIL dell'area dell'euro pari a 1,3 punti percentuali, rispetto allo scenario di base, nell'ipotesi di una politica monetaria accomodante.

5 La qualità delle spese pubbliche nell'Unione Europea

5.1 *PREMESSA: LA QUALITÀ DELLE SPESE PUBBLICHE - COMPLESSITA´E DEFINIZIONI*

Non è possibile definire in modo univoco cosa debba intendersi per "qualità" delle spese pubbliche, sebbene sia un concetto che ricorre spesso in numerosi ambiti di ricerca.

Diversi sono gli approcci in base ai quali può essere definita e valutata la qualità delle spese pubbliche[1]:

- un punto di vista macroeconomico nel quale si considerano gli effetti che queste ultime producono sull'occupazione e sulla crescita economica;
- un approccio in termini di *governance* in cui la qualità si riferisce al *modus operandi* dell' amministrazione pubblica ed all'idoneità della struttura burocratica a fornire i servizi richiesti evitando, al contempo, eccessivi oneri di carattere regolatorio;
- un punto di vista aziendalistico, con il quale la qualità si riferisce alle caratteristiche dei processi e dei prodotti ed in tale contesto assume particolare rilievo la soddisfazione degli utenti.

Anche restando nell'ambito del primo degli approcci richiamati, quello macroeconomico, che sarà quello privilegiato in questo capitolo, la definizione da prendere a riferimento non è così scontata e condivisa come potrebbe apparire a prima vista. Se si analizza la spesa pubblica rispetto alla sua efficacia, ovvero alla sua capacità di fungere da mezzo per il raggiungimento di specifici fini, allora il concetto di qualità diviene un concetto relativo, che presuppone l'esplicitazione delle priorità che si intendono raggiungere. Se il *target* condiviso a livello collettivo o, più semplicemente, ritenuto prioritario dall'economista che conduce l'analisi, fosse quello di minimizzare le disuguaglianze fra i cittadini o ridurre la povertà, è indubbio che una spesa di qualità elevata dovrebbe incorporare consistenti quote di spesa per servizi e prestazioni socio-assistenziali. Se, viceversa, la priorità fosse quella della sicurezza esterna, la funzione Difesa dovrebbe assorbire ampie quote delle risorse totali. La chiave di lettura adottata in questo lavoro – qualità come capacità di stimolare la crescita - sebbene oggi generalmente condivisa, è quindi

[1] In European Commission (2002) un apposito capitolo è dedicato all'analisi della qualità della spesa pubblica.

essa stessa convenzionale, presupponendo l'accettazione dell'obiettivo "crescita" quale variabile discriminante. Nei paragrafi che seguono, pertanto, in base ad un approccio di analisi macroeconomica si verificherà se, e in che misura, la spesa pubblica in Europa è orientata allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, in particolare se presenta in misura adeguata quei connotati funzionali alla creazione di un ambiente economico favorevole allo sviluppo, cercando di trarne indicazioni utili per la definizione degli indirizzi di politica economica.

Tuttavia, si darà conto, in modo sintetico, anche delle altre due chiavi di lettura richiamate all'inizio: l'approccio *governance* e quello aziendalistico. Esse, del resto, si intersecano in modo trasversale con l'approccio qui privilegiato. Ad esempio, una spesa pubblica organizzata in modo efficiente, in un contesto di soddisfazione elevata dei cittadini-utenti è una spesa che, a parità di tutte le altre condizioni, è certamente più efficace rispetto al conseguimento dell'obiettivo "crescita" di quanto non possa essere una spesa in cui tali caratteristiche ricorrano in misura ridotta. In particolare, spese di investimento capaci di tradursi rapidamente, secondo le prefissate scale di priorità e senza costi impropri aggiuntivi, in opere effettivamente disponibili per il sistema economico, sono certamente da valutare di maggiore qualità (efficacia) rispetto a spese della stessa dimensione che non abbiano tali requisiti. In altri termini, in linea di principio, potrebbe non essere sufficiente limitarsi a considerare la composizione delle spese "nominali" per valutarne la qualità, ma sarebbe necessario anche verificarne il reale impatto, la effettiva capacità di tradursi in cose, fatti, opere.

In questo lavoro, pur nella consapevolezza della necessità ora richiamata, l'accento viene soprattutto posto sulla composizione della spesa pubblica nella sua dimensione finanziaria nominale, generalmente prescindendo dalle altre caratteristiche che possono incidere sulla qualità effettiva. Questa è parsa una scelta obbligata dalla disponibilità delle informazioni statistiche su cui poter fondare le analisi: affidabilità, esaustività e comparabilità internazionale delle statistiche è infatti un *a priori* in mancanza del quale i risultati e le conclusioni da trarre potrebbero essere distorti, quindi fuorvianti. Le statistiche per le quali tali caratteri ricorrono in misura sufficientemente ampia sono quelle della contabilità nazionale, e ad esse pertanto si è fatto prevalente riferimento. Queste sono però fondate sui flussi nominali. Stime che tengano conto in modo adeguato anche degli altri aspetti qualitativi ora richiamati non sono disponibili o, se lo sono, riescono a cogliere tali elementi solo in modo generico ed approssimativo. Ad alcuni di tali strumenti si accennerà in seguito.

Il capitolo è organizzato nel modo seguente: nei paragrafi 5.2 e 5.3 sono descritti i diversi approcci che possono essere adottati per analizzare la qualità della spesa pubblica, passando anche in rassegna i risultati di alcuni studi empirici; nel paragrafo 5.4 è illustrata la posizione relativa dei singoli paesi europei e dell'intera Unione, in particolare nei confronti degli Stati Uniti, rispetto al livello ed alla composizione della spesa pubblica; il paragrafo 5.5 è dedicato alla quantificazione delle risorse destinate dai paesi europei agli investimenti in capitale fisico ed ai possibili effetti di questi ultimi sulla crescita economica; in quello successivo l'esame viene

esteso agli investimenti in capitale umano e in ricerca e sviluppo; sulla base dell'insieme delle analisi sviluppate, nel paragrafo 5.7 vengono proposte alcune riflessioni in termini di politica economica; infine nel paragrafo 5.8 vengono esposte le conclusioni.

5.2 *L'APPROCCIO MACROECONOMICO*

Iniziando l'analisi dall'approccio di tipo macroeconomico si potrebbe pensare che per migliorare la qualità della spesa sia necessario un incremento delle risorse ad essa destinate. Nella realtà, tutti i paesi hanno un problema di risorse scarse ed, in particolare, quelli membri dell'UE sono soggetti ad un vincolo rafforzato dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) mirate ad evitare disavanzi eccessivi. Il problema è dunque spostato su un piano diverso, ovvero cercare la migliore composizione della spesa, dato il vincolo dei mezzi disponibili.

Un'altra considerazione necessaria è che le decisioni di spesa di un governo rispondono alle esigenze di un paese in un dato momento storico. In tutti i paesi europei l'enfasi si pone maggiormente sulle spese per il *welfare* piuttosto che per gli investimenti in capitale. Ciò è dovuto in buona misura all'invecchiamento della popolazione, problema avvertito non solo dai paesi UE ma anche dai candidati entranti. L'innalzamento dell'età media della popolazione determina, come noto, non solo un aumento delle uscite per le pensioni, ma anche per l'assistenza sanitaria[2].

Ci si può chiedere se alcune forme di spesa siano più efficaci di altre in termini di effetti che possono produrre sulla crescita dell'economia, sulla produttività, sull'occupazione, sulla coesione sociale, sulla tutela dell'ambiente in una parola sullo sviluppo di un paese.

L'Unione Europea ha in tal senso adottato una definizione precisa. Durante il Consiglio di Lisbona del 23-24 marzo 2000, il Consiglio Europeo ha fissato un obiettivo per l'UE ovvero "… divenire l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Venne chiesto in quell'occasione al Consiglio ed alla Commissione di presentare un rapporto nella primavera del 2001 nel quale si doveva definire il ruolo della spesa pubblica nel promuovere la crescita e l'occupazione.

In questo rapporto, presentato a Stoccolma nel Marzo 2001, sono stati indicati i tre principali canali attraverso i quali la spesa pubblica può rafforzare la crescita e l'occupazione:

- impegno nel mantenere i conti pubblici in equilibrio in modo da garantire un clima macroeconomico e un livello di prezzi e tassi d'interesse stabili. Entrambi questi elementi incentivano i risparmi e gli investimenti. Inoltre, un debito pubblico relativamente contenuto comporta una spesa per interessi minore per cui si crea spazio per riduzioni della pressione fiscale che, a loro volta, consentono di indirizzare maggiori risorse verso investimenti

[2] Su tale tema cfr., da ultimo, Beltrametti (2003) e Gori (2003).

produttivi;

- aumento degli incentivi, attraverso il sistema di tassazione e di trasferimenti, ad entrare e rimanere nel mercato del lavoro. Il sistema di protezione sociale può correggere le imperfezioni del mercato fornendo assicurazione contro malattia, vecchiaia e disoccupazione, aumentando l'efficienza dell'economia e determinando una maggiore crescita ed occupazione. Si può correre tuttavia anche il rischio che questi programmi introducano distorsioni nel mercato e ciò dove essere evitato;
- aumento degli investimenti in infrastrutture, istruzione e attività di ricerca e sviluppo, garantendo in tal modo un potenziale di crescita nel lungo periodo. Se, tuttavia, gli investimenti pubblici sono finanziati con un aumento dell'imposizione fiscale – in particolare sulle imprese - o con il ricorso al debito, che può generare impulsi indesiderati sui tassi di interesse, si possono verificare fenomeni di spiazzamento degli investimenti privati.

Sulla base di queste indicazioni si può sostenere che una composizione della spesa che accentui in misura più sensibile l'accumulazione di capitale fisico ed umano, infrastrutture e programmi mirati di trasferimenti sociali possa essere considerata una spesa di qualità. Si fa riferimento in questo caso a una definizione di accumulazione di capitale più ampia di quella del semplice capitale fisico e sarà proprio questa definizione quella cui faremo riferimento nel corso dell'analisi. In particolare, nella definizione di "investimenti allargati" che sarà presa a riferimento rientrano, oltre alle spese in capitale fisico, anche quelle in capitale umano, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico, categorie per le quali le evidenze empiriche offrono numerose, anche se non univoche, conferme circa l'esistenza di effetti positivi di lungo periodo sulla crescita economica.

I numerosi lavori teorici ed empirici condotti sino ad oggi sulla relazione esistente tra spesa pubblica totale e crescita economica non raggiungono conclusioni concordi. Il nesso causale è presumibilmente positivo fino a che l'ammontare della spesa rimane contenuto, mentre si riduce rapidamente e diventa anche negativo quando vengono superati livelli elevati (Folster and Henrekson 1998).

Questo tipo di analisi si è essenzialmente basato sulla teoria della crescita endogena. Infatti, se nei modelli di crescita esogena gli aumenti di tassazione, risparmio ed investimenti hanno effetti temporanei sul tasso di crescita e soltanto il progresso tecnico esogeno produce effetti di lungo periodo, nei modelli di crescita endogena è l'accumulazione il motore dello sviluppo. I governi possono influenzare la crescita di lungo periodo attraverso gli investimenti pubblici in capitale umano e tecnologia. Nella misura in cui la tassazione su lavoro e capitale riduce gli investimenti privati o i programmi pubblici creano disincentivi a risparmiare, si determinano impulsi negativi sulla crescita.

Considerando inoltre le varie voci di spesa separatamente, diversi autori hanno evidenziato le ragioni per cui ogni componente può produrre effetti positivi o negativi sullo sviluppo dell'economia.

Aschauer (1989) afferma che non è sufficiente considerare il livello complessivo della spesa

pubblica per valutare gli effetti delle politiche fiscali. E' invece necessario distinguere le diverse categorie di spesa. Egli, in particolare, si chiede se il capitale pubblico spiazzi quello privato in impianti ed attrezzature e, utilizzando un approccio neoclassico, conclude che la risposta dipende da due forze contrastanti: da una parte, maggiori investimenti pubblici possono aumentare il tasso nazionale di accumulazione del capitale oltre il livello scelto razionalmente dagli agenti economici determinando un effetto di spiazzamento del capitale privato; d'altra parte, investimenti in infrastrutture sono complementari al capitale privato e ne aumentano la produttività. In tal senso, determinerebbero un incremento di investimenti piuttosto che una riduzione. I risultati empirici del suo lavoro confermano questa tesi poiché emerge una relazione positiva molto forte tra *stock* di capitale pubblico non militare e tasso di rendimento del capitale privato, mentre un aumento del capitale pubblico non militare determina uno spiazzamento del capitale privato.

Una definizione più ampia di qualità della spesa pubblica si può dedurre dal lavoro di Thomas Vinod (2000). L'idea di sviluppo da questi sostenuta non comprende soltanto un più elevato livello di reddito pro-capite, una migliore istruzione e opportunità di lavoro, ma anche migliori condizioni di salute, l'eliminazione della discriminazione femminile, un maggiore riconoscimento di libertà civili e politiche, sistemi legali e giudiziari imparziali, la salvaguardia dell'ambiente naturale. Tutti questi fattori possono essere riassunti in tre gruppi di intervento del settore pubblico:

- impiego di risorse nell'investimento in capitale fisico, umano e nella tutela dell'ambiente naturale;
- destinazione di risorse a scopo redistributivo;
- realizzazione di una struttura istituzionale che garantisca una buona *governance.*

Le ragioni per cui, secondo Vinod, è importante destinare risorse non solo agli investimenti in capitale fisico sono diverse: 1) potrebbero crearsi dei gruppi di interesse difficili da eliminare in un momento successivo; 2) verrebbero sottratte risorse agli investimenti in istruzione e sanità, "migliori" dal punto di vista sociale; 3) si realizzerebbe un eccessivo sfruttamento delle risorse naturali.

Un approccio meno distorto nell'accumulazione dei tre tipi di capitale sarebbe quindi preferibile. L'investimento in capitale umano è importante poiché quest'ultimo rappresenta l'unica vera ricchezza dei poveri e permette loro di avere più ampie possibilità di scelta e di ridurre le disuguaglianze. Le maggiori conoscenze permettono inoltre ai lavoratori di sfruttare meglio le innovazioni tecnologiche e scientifiche. Politiche di tutela dell'ambiente sono invece importanti poiché un ambiente naturale di qualità contribuisce sia al benessere degli individui sia all'efficienza del sistema produttivo in quanto rappresenta un *input* nella produzione di beni e servizi. Per un approfondimento sulle politiche ambientali e la loro importanza per lo sviluppo, peraltro, si rinvia al capitolo 6.

Destinare risorse a scopo redistributivo è necessario poiché permette di avere migliori

opportunità di lavoro ed aumenta la possibilità degli individui di sfruttare le tecnologie. Inoltre avere tassi di crescita stabili è importante poiché i poveri sono più pesantemente soggetti alle fluttuazioni cicliche e ricadono facilmente sotto la linea della povertà.

Anche una struttura istituzionale trasparente e che garantisca il rispetto delle regole e delle libertà civili ed una burocrazia efficiente rappresentano, secondo Vinod, un elemento decisivo nel promuovere la crescita.

Ciò che l'autore sottolinea, infine, è che lo spostamento di attenzione verso la qualità del risultato può generare una più elevata crescita nel lungo periodo. Destinare risorse all'istruzione, alla salute, a politiche per la popolazione e per la tutela dell'ambiente vuol dire non solo migliorare la qualità della vita ma anche aumentare la produttività del capitale umano e quindi incrementare la crescita di lungo periodo.

Numerosi sono, inoltre, i contributi emersi sul piano dell'analisi settoriale.

Easterly e Rebelo (1993) identificano una relazione positiva tra investimenti pubblici in *trasporti e comunicazioni* e tasso di crescita del PIL pro-capite, mentre risulta esserci una relazione negativa tra investimenti pubblici e privati.

Per quel che riguarda la spesa in *ricerca e sviluppo,* le ragioni per cui il Governo dovrebbe sostenere tale spesa sono legate alla presenza di fallimenti del mercato, ovvero le imperfette condizioni di appropriabilità e il rischio che si corre impiegando risorse in questa attività. I due strumenti di politica che vengono solitamente impiegati per favorire queste forme di investimento sono gli incentivi fiscali ed i progetti finanziati dal governo.

Diversi lavori empirici hanno cercato di valutare gli effetti di questi tipi di interventi. Guellec e van Pottelsbergh de la Lotterie (1997) hanno trovato una relazione positiva tra incentivi fiscali e attività di ricerca pubblica e privata. Risultati molto contrastanti sono invece stati trovati in altri lavori. Hamberg (1966), Link (1982) e Lichtenberg (1988) hanno individuato una sostituibilità tra la variabile dipendente (spesa privata) e la variabile esplicativa (spesa pubblica), mentre Shrieves (1978), Carmichael (1981), Antonelli (1989) hanno trovato una complementarietà tra le due variabili.

A livello teorico Romer (1990), Grossman e Helpman (1991) e Aghion e Howitt (1992) per primi hanno formalizzato l'idea che l'efficacia dei lavoratori rappresenta conoscenza o tecnologia, la quale si accumula nel tempo. Destinando maggiori risorse all'attività di ricerca si realizzano maggiori scoperte che vengono poi catturate dalla funzione di produzione. Per la prima volta in questi modelli il tasso di crescita del prodotto per lavoratore viene determinato endogenamente e non grazie al progresso tecnico esogeno.

Accanto alle spese per attività di ricerca e sviluppo, un effetto sulla crescita viene prodotto anche dalle spese per *istruzione*. Un gruppo di modelli si concentra propriamente sull'accumulazione di capitale umano (Lucas, 1988, Azariadis e Drazen, 1990), evidenziando una netta differenza tra quest'ultimo e la conoscenza. Mentre infatti il capitale umano sarebbe rappresentato dalle conoscenze ed abilità dei lavoratori e sarebbe un bene rivale ed escludibile,

la conoscenza al contrario può essere utilizzata da tutti senza problemi di rivalità o escludibilità.

A livello individuale, avere maggiori conoscenze permette di trovare occupazioni migliori, di cambiare più facilmente lavoro, viene ridotta la possibilità di esclusione sociale. Dalla pubblicazione dell'OECD *Education at a Glance* (2002) risulta che i figli di persone con lavori più qualificati raggiungono risultati migliori a scuola, anche se in alcuni paesi questo fenomeno è più evidente che in altri. Anche la partecipazione alla forza lavoro aumenta con il livello di istruzione. Tutti questi elementi inducono a ritenere che in un paese in cui l'educazione scolastica rappresenta una priorità è più facile che si rompano i circoli della povertà, che genitori più istruiti permettano ai loro figli di avere una migliore qualità di vita attraverso il miglioramento delle opportunità di lavoro.

Dai lavori empirici condotti da diversi autori non sembra però automatico che, ad esempio, un maggiore numero di anni di istruzione produca un aumento del tasso di crescita del PIL pro-capite. Mentre dalle verifiche di Barro (2000), De la Fuente e Domenech (2000) risulta esserci nei paesi OCSE un effetto positivo della spesa in istruzione sul tasso di crescita di lungo periodo e, rispettivamente, sulla produttività totale dei fattori, nei lavori di Benhabib e Spiegel (1994), Griliches (1997) e Islam (1995) emerge un effetto insignificante o addirittura negativo del capitale umano sulla crescita economica e sulla produttività.

Per quel che riguarda la *spesa sociale* dal lavoro di Persson e Tabellini (1994) risulta come una maggiore disuguaglianza nella distribuzione del reddito determini una crescita più bassa. In tal senso una spesa per trasferimenti sociali produrrebbe effetti positivi sullo sviluppo economico. D'altro canto numerosi lavori mostrano come la spesa pubblica e la tassazione possano spiazzare la spesa privata in capitale fisico ed umano e ridurre notevolmente il tasso di crescita dell'economia. Landau (1986) trova una relazione negativa tra spesa pubblica ed investimenti privati. Hubbard, Skinner e Zeldes (1995) dimostrano come l'assistenza sociale riduca i risparmi privati poiché si riduce l'incertezza degli individui, i quali non accumulano più per motivi precauzionali.

Feldstein (1996) ha inoltre evidenziato come i paesi in cui sono presenti ampi programmi di trasferimenti tendono ad avere sistemi pensionistici a ripartizione, i quali riducono i risparmi e gli investimenti rispetto ai sistemi a capitalizzazione.

L'impossibilità di trarre una conclusione circa gli effetti del *welfare state* sulla crescita aggregata è stata, infine, sottolineata da Atkinson (1999), il quale afferma che per poter determinare quali sono le possibili conseguenze di un ridimensionamento dell'intervento statale è necessario formulare dei modelli in cui si tenga conto della struttura del sistema di protezione sociale.

5.3 *GLI ALTRI APPROCCI ANALITICI*

5.3.1 Good governance e *qualità della spesa*

Con il termine *governance* si intende l'esercizio dell'autorità attraverso istituzioni e tradizioni formali e informali per il raggiungimento del bene comune. Rientrano nella *governance* le funzioni di selezione, controllo e rinnovo dei governi, la formulazione e l'applicazione di politiche economiche ed il rispetto dei cittadini.

In particolare si possono individuare sei componenti della *governance*, raggruppabili in tre grandi categorie:

1) *Voice and Accountability*, che riflette il grado di partecipazione dei cittadini alla formazione dei governi, mediante indici relativi a diritti politici, libertà civili e controlli sull'operato dei politici, e *Stabilità Politica ed Assenza di Violenza*, indicatore che riflette la probabilità che il governo in carica venga rovesciato in modo violento o incostituzionale;
2) *Efficacia del Governo*, che comprende indicatori di qualità dei servizi pubblici forniti, di qualità della burocrazia, di competenza ed indipendenza dei dipendenti pubblici, e *Qualità delle Regolamentazioni;*
3) *Rule of Law,* che include la protezione dei diritti di proprietà e l'indipendenza del sistema giudiziario, ed il *Controllo della Corruzione.*

Alcuni elementi che compongono la *governance* sono strettamente legati alla spesa pubblica ed alla sua valutazione. In particolare, è immediato comprendere perché avere una buona qualità dei servizi statali, della burocrazia e del lavoro dei dipendenti pubblici permetta di affermare che si ha una buona qualità della spesa. Nel caso della corruzione, un aumento di quest'ultima può determinare una distorsione nell'impiego delle risorse pubbliche e negli investimenti e causare un deterioramento delle infrastrutture. Tanzi e Davoodi (1997) hanno verificato che in caso di corruzione sono presenti maggiori investimenti pubblici poiché si creano maggiori opportunità di manipolazione per funzionari ad alto livello. Vengono in questo modo sottratte risorse da investimenti necessari e rivolte verso acquisti di impianti meno utili, riducendo la produttività degli investimenti pubblici. Si crea in questo modo anche un problema di sovrastima degli investimenti statali, poiché dai bilanci risultano delle uscite per opere che nella realtà non vengono realizzate. Ciò mette in dubbio anche l'attendibilità delle verifiche empiriche. Nei regimi corrotti è, inoltre, più difficile riscuotere le imposte e le tasse.

Numerose azioni possono essere intraprese al fine di eliminare la corruzione e al tempo stesso garantire una maggiore efficacia della spesa pubblica quali:

- Assunzione e promozione dei dipendenti pubblici sulla base del merito.
- Maggiore trasparenza e responsabilità nella gestione della spesa pubblica.
- Una elevata trasparenza nelle questioni di bilancio permette di realizzare un dibattito più informato ed aumenta la probabilità che le migliori politiche vengano sostenute. Inoltre, una maggiore trasparenza fiscale può incoraggiare le famiglie e le imprese a prendere decisioni

più ponderate su risparmi ed investimenti. Proprio al fine di incoraggiare una maggiore trasparenza, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha emanato il *Code on Good Practices on Fiscal Transparency* per il quale si rimanda al paragrafo 5.5.1.

Gli indicatori di *governance* inoltre fanno parte delle variabili prese in considerazione dal *World Economic Forum* (2003) per elaborare due indici di competitività: il *Growth Competitiveness Index* (GCI) e il *Microeconomic Competitiveness Index* (MICI).

Il GCI misura la capacità delle nazioni di raggiungere una crescita economica sostenuta nel medio periodo, tenendo conto dello stato corrente di sviluppo. Comprende tre ampie categorie di variabili che hanno influenza sulla crescita nel medio e lungo periodo: la tecnologia, le istituzioni pubbliche e l'ambiente macroeconomico.

Per quel che riguarda la qualità della spesa pubblica, l'indice sulle istituzioni pubbliche e quello sul quadro macroeconomico contengono componenti che sono ad essa strettamente collegate. Per il primo, una parte dell'indicatore è costruito attraverso questionari sul livello di corruzione percepito, mentre il secondo indicatore contiene la percentuale di spesa pubblica rispetto al PIL.

La classifica per il 2002 in base al GCI per gli 80 paesi considerati vede nei primi dieci posti soltanto tre paesi europei, rispettivamente la Finlandia al 2°, la Svezia al 5° e la Danimarca al 10°. Ai posti più bassi si trovano invece l'Italia, 39ª, e la Grecia, 38ª. Usa e Giappone si collocano rispettivamente al 1° ed al 13° posto.

Considerando però soltanto l'Indice sulle istituzioni Pubbliche, al 1° e 2° posto si collocano Finlandia e Danimarca, seguite al 6° dal regno Unito ed al 10° dall'Olanda. Le ultime sono l'Italia al 37° e la Grecia al 44° posto. Gli USA ed il Giappone occupano delle posizioni piuttosto basse, ovvero la 16ª e la 25ª.

Per quel che riguarda la spesa pubblica in percentuale del PIL, il paese che si trova più in alto, vale a dire con una quota relativamente più bassa, nella classifica è l'Irlanda, 36ª, seguita dalla Spagna e Regno Unito, rispettivamente al 54° e 56° posto. Nelle posizioni più basse si trovano la Danimarca e la Francia, rispettivamente ai posti 79 e 78.

L'indice MICI ha come oggetto l'esame delle condizioni necessarie per un livello sostenibile di produttività in ognuno degli 80 paesi. La crescita della produttività e la creazione di ricchezza si realizzano grazie al livello di complessità delle operazioni e strategie delle imprese e alla qualità dell'ambiente microeconomico delle imprese. Quest'ultimo è composto da quattro elementi collegati tra loro: la qualità degli *input*, l'andamento della domanda, le condizioni di concorrenza delle imprese, la presenza di imprese fornitrici e di distretti industriali.

Tra gli *input* che determinano l'ambiente in cui le imprese lavorano ci sono alcune voci che fanno parte della spesa pubblica quali: la qualità delle infrastrutture (portuali, ferroviarie, aeree, elettriche, telefoniche, rete *internet*), le risorse umane (la qualità delle scuole di gestione aziendale, di quelle pubbliche ed il livello di istruzione scientifica e matematica), le infrastrutture tecnologiche (numero di ingegneri e scienziati, qualità degli istituti scientifici di ricerca, numero di

collaborazioni tra università ed imprese).

Calcolando la media ponderata dei due sub-indici che compongono il MICI, il risultato ottenuto dal rapporto è il seguente: in cima alla classifica ci sono gli Stati Uniti, seguiti tuttavia da Finlandia, Regno Unito, Germania, Svizzera, Svezia, Olanda e Danimarca. L'Italia in questo caso è al 24° posto, seguita dalla Spagna. La Grecia rappresenta il paese europeo nella più bassa posizione (43°).

La conclusione che si può trarre sulla base di questi due indici è che l'Europa si trova in posizione arretrata rispetto agli Stati Uniti, ma con una variabilità fra paesi significativa. Infatti, mentre Svezia, Finlandia, Regno Unito, Danimarca, Germania e Olanda occupano le prime dieci posizioni, a non troppa distanza dagli Stati Uniti e superando quasi sempre il Giappone[3], le nazioni dell'area mediterranea (Italia, Grecia, Portogallo, Spagna) si trovano, per entrambi gli indici, tra il 20° e 45° posto. L'indicazione principale che, per questi paesi, si può trarre dalla lettura degli indici consiste nell'esigenza di promuovere più efficaci politiche finalizzate alla riduzione dei differenziali di competitività.

5.3.2 *L'approccio aziendalistico all'analisi della qualità della spesa pubblica*

L' approccio di valutazione della spesa pubblica di natura aziendalistica prende come riferimento la definizione di qualità contenuta nelle norme ISO9000. In queste ultime la qualità viene definita come "…l'insieme delle caratteristiche e delle proprietà di un'entità che conferiscono ad essa la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite…"(ISO8402), dove il termine entità sottintende un prodotto, un servizio, un processo o una qualsiasi loro combinazione.

Il movimento internazionale per la qualità ha avuto un'ampia diffusione negli anni '50 in Giappone e intorno agli anni '60 in USA. Due sono stati i principi su cui si è basata la cultura della qualità nell'impresa:

1) il riconoscimento del rilievo prioritario che assume la soddisfazione del cliente;

2) la ricerca continua del miglioramento della qualità dei processi produttivi e dei relativi prodotti.

Muovendo da questi principi, si è realizzato un profondo ripensamento del modo tradizionale di intendere il lavoro, i suoi contenuti, le logiche organizzative e le relazioni interpersonali.

Tale nuova concezione non poteva non interessare anche le politiche economiche ed i beni e servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Applicando il concetto di qualità alla spesa pubblica, si pongono due problemi. Il primo riguarda la coincidenza tra qualità ed efficacia. E' abbastanza diffuso infatti in letteratura l'utilizzo

[3] Germania ed Olanda superano il Giappone soltanto per l'Indice MICI.

dei termini qualità ed efficacia come sinonimi. Tale equivalenza può essere giustificata nel caso del prodotto, ma se il concetto di qualità viene applicato ad un processo produttivo in cui degli input vengono trasformati grazie ad una serie di attività in output, allora la qualità del processo è qualcosa di più della qualità del prodotto. Tutte le fasi di definizione, ad esempio, di una decisione di spesa devono, cioè, rispondere a criteri di qualità.

Il secondo problema da considerare è che il concetto di qualità varia in base ai soggetti interessati alla definizione ed all'oggetto della valutazione.

Per quel che riguarda il soggetto, diversa è la prospettiva e lo scopo della valutazione a seconda di chi viene coinvolto.

Per ogni azione possono essere coinvolti individui diversi:

- il mandante
- l'agente o gli agenti
- il sub-agente o i sub-agenti
- gli utenti.

Ognuno di questi soggetti è dotato di diversi strumenti e informazioni, hanno obiettivi diversi nel definire la qualità e sono coinvolti in modo diverso. Ad esempio L'Unione Europea può essere il mandante che finanzia interventi nel campo della formazione professionale, i governi regionali sono gli agenti che utilizzano i fondi per raggiungere gli obiettivi, i centri di formazione professionale sono i sub-agenti che effettuano la formazione ed infine gli utenti sono coloro che usufruiscono dell'azione.

Per quel che riguarda l'oggetto della valutazione, il problema della definizione della qualità assume particolare rilievo per quei beni in cui il consumatore non è in grado di esprimere un giudizio prima dell'atto del consumo (*experience goods*), quali sono ad esempio i servizi sanitari. Questi si contrappongono ai *search goods*, per i quali al contrario i consumatori sono in grado di osservare tutte le caratteristiche prima dell'atto del consumo dal momento che la qualità è relativa alle caratteristiche dell'output ed è identica per tutti gli utenti. Di questo tipo di beni fanno parte luce, acqua, gas, telefono. Nel caso degli *experience goods* gli utenti riescono inoltre a cogliere tutte le caratteristiche solo nel lungo periodo attraverso l'azione esercitata sull'utente stesso, dunque non è verificabile da terzi o attraverso strumenti di misura.

In tal senso è opportuno distinguere l'*output* dall'*outcome*. L'*outcome* rappresenta il risultato generato dalla fornitura di un bene o dall'erogazione di un servizio su una condizione, stato o comportamento dell'utente. L'*output* rappresenta invece il risultato della trasformazione degli input attraverso il processo produttivo.

Nel riquadro che segue vengono descritte le problematiche relative alla valutazione della qualità ed alle esperienze maturate in Europa, ed in Italia in particolare, con riferimento agli *experience goods* ed alle *public utilities*.

Experience goods

Quando si parla di experience goods *ci si riferisce a quei beni e servizi per i quali non è possibile definire un prodotto indipendente dall'utente, il quale entra a far parte del processo produttivo. Rientrano in questa categoria di beni i Servizi alla Persona di Pubblica Utilità (SPPU) quali istruzione, sanità, assistenza, cultura, i quali sono servizi tipicamente relazionali in cui è necessaria la collaborazione di chi eroga il servizio e di chi lo riceve. La qualità viene in questo caso definita in base agli effetti che vengono prodotti sull'utente stesso.*

La teoria economica fornisce varie spiegazioni all'importanza della soddisfazione degli utenti nel caso degli experience goods. Per l'istruzione e i servizi sanitari le motivazioni sono le seguenti:

- *la peculiare natura degli experience goods rispetto ai search goods;*
- *la presenza dell'asimmetria informativa nella relazione tra principale (finanziatore) e agente.*

Per gli experience goods*, come accennato, le caratteristiche di ogni individuo produrranno effetti sul risultato del processo e quindi è necessaria una standardizzazione delle condizioni di partenza degli utenti per poter confrontare i risultati. La standardizzazione è necessaria anche per prevenire i meccanismi di selezione avversa messi in atto dagli agenti al fine di individuare gli utenti con caratteristiche tali da consentire loro di meglio figurare negli indicatori di efficacia, creando delle disparità di trattamento nelle possibilità di accesso all'istruzione, sanità, assistenza etc.*

Gli utenti inoltre non sono in grado di sapere se l'agente che gli ha fornito il servizio ha agito al meglio delle sue capacità manageriali nella gestione delle risorse affidategli dal principale. L'asimmetria informativa che caratterizza la relazione principale-agente non è in questo caso superabile attraverso la considerazione dei livelli di domanda poiché spesso l'agente opera come monopolista nel suo ambito territoriale.

Le informazioni raccolte sugli utenti ed il loro livello di soddisfazione rappresentano, in tal senso, un elemento importante sull'opportunità di continuare a finanziare l'erogazione di un servizio.

Per il sistema sanitario la soddisfazione dei pazienti è divenuto nel corso dell'ultimo decennio un parametro sempre più importante nella valutazione della qualità delle risorse impiegate in questo settore. Prima l'Organizzazione Mondiale della Sanità, Ufficio della Regione Europea, ha approvato il 18 Giugno 1996 "La carta di Lubiana sulla riforma dei sistemi sanitari", poi il Consiglio d'Europa ha emanato la raccomandazione n°17 del 1997 "Sullo sviluppo e l'attivazione di sistemi di miglioramento della qualità (SMQ) dell'assistenza sanitaria", in cui la soddisfazione dei pazienti assume un ruolo centrale e si afferma che devono essere raccolte, con metodi appropriati che garantiscano la partecipazione attiva dei pazienti, le informazioni relative ai bisogni, alle priorità ed alle esperienze dei pazienti a tutti i livelli assistenziali.

Nel caso dell'istruzione, il problema della qualità è affrontato negli articoli 149 e 150 del Trattato di Amsterdam in cui si intende promuovere la cooperazione fra gli Stati membri al servizio della qualità. Per potenziare tale cooperazione nel maggio 1996 il Consiglio dei Ministri ha proposto di avviare un progetto di valutazione della qualità, attuato nel biennio 1997-98. Nella raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2001 viene affermato che se non può essere definita la qualità in termini assoluti, è tuttavia possibile definire gli obiettivi e i mezzi necessari per realizzarla. I due obiettivi principali sono rappresentati dalla riduzione dell'abbandono precoce e dell'esclusione sociale in generale, mentre le due forme di valutazione

sono rappresentate dall'autovalutazione e dalla certificazione interna. La raccomandazione incoraggia la partecipazione di tutti gli attori del mondo scolastico (insegnanti, allievi, genitori ed esperti). In tal senso, risulta importante il livello di soddisfazione degli utenti.

Public utilities

Le public utilities *fanno parte del gruppo di beni e servizi classificabili come* search goods, *ovvero beni e servizi indipendenti dall'utente, il quale può valutarne le caratteristiche prima dell'atto del consumo. Rientrano in questo gruppo i servizi di telefonia fissa, telefonia mobile, la distribuzione dell'elettricità, del gas e dell'acqua, i servizi postali, i trasporti urbani, i trasporti ferroviari interurbani .*

Per le public utilities, *le direttive comunitarie emanate nel corso dell'ultimo decennio hanno come obiettivo principale la promozione della concorrenza. Sia per i settori in cui questa è realizzabile che per quelli in cui esistono dei monopoli naturali, la tutela del consumatore ha assunto un ruolo di primo piano nella politica di regolazione. La spiegazione fornita dalla teoria economica per tale tutela è la seguente: in presenza di monopolisti sottoposti a controllo tariffario di tipo* price-cap *viene offerta una quantità di beni e servizi di qualità inferiore all'ottimo sociale. L'obiettivo della regolamentazione economica è quindi ben più ampio della semplice fissazione dei prezzi: essa deve difendere il consumatore dall'offerta monopolistica attraverso il raggiungimento di livelli di produzione socialmente ottimali, livelli accettabili di qualità del prodotto, prezzi commisurati ai costi ed evitare che si realizzino sovvenzioni incrociate soprattutto a danno dei consumatori più deboli.*[1]

Considerando singolarmente i sevizi che compongono le public utilities (telefonia fissa, telefonia mobile, la distribuzione dell'elettricità, del gas e dell'acqua, i servizi postali, i trasporti urbani, i trasporti ferroviari interurbani), la tutela del consumatore ed il suo grado di soddisfazione hanno assunto un'importanza sempre maggiore durante il processo di liberalizzazione della fornitura. Il modo in cui la tutela viene realizzata è diverso in ogni paese poiché molto diverse sono le normative e la gestione di questi servizi nelle nazioni europee. Per quanto riguarda il servizio idrico, interessanti sono i casi del regno Unito e dell'Italia.

Nel caso del regno Unito, nel 1997 il governo laburista ha approvato il Green Paper, un documento in cui è stata revisionata la disciplina dei settori gas, acqua, elettricità e telecomunicazioni. Primo obbligo del regolatore è divenuta la tutela del consumatore, attraverso la promozione della concorrenza. La politica di tutela dell'utente deve riguardare i prezzi, le condizioni di offerta del servizio, la qualità del servizio offerto, la varietà delle prestazioni, il trattamento dei reclami degli utenti.

Per quel che riguarda in particolare il settore dell'acqua, l'OFWAT (Office of Water Services) è l'Authority che si occupa della regolamentazione economica delle 29 società idriche presenti in Inghilterra *e* Galles. *La sua attività principale è quella di difendere i consumatori da offerte monopolistiche, poiché questi ultimi non sono in grado di tutelarsi da standard di servizio bassi e da costi alti. Questa attività di tutela avviene attraverso :1) un controllo degli standard dei*

[1] Nei modelli di Spence (1975) e Armstrong, Cowan e Vickers (1994) è stato formalmente dimostrato che un monopolista sottoposto a controllo tariffario di tipo *price-cap* tende a fornire beni e servizi di qualità inferiore all'ottimo sociale, da cui la necessità di tutelare il consumatore.

servizi offerti, in particolare imponendo all'azienda uno schema di standard minimi garantiti; 2) la costituzione di organismi regionali, i Customer Services Committees che hanno il compito di trattare i reclami.

Nel settore dell'energia elettrica e del gas, la UE ha avviato agli inizi degli anni Novanta un processo di smantellamento dei monopoli esistenti attraverso interventi diretti negli Stati membri e provvedimenti generali di armonizzazione delle normative nazionali. Le norme di riferimento per il settore dell'energia elettrica sono la Direttiva n. 90/377 volta a garantire la convergenza dei sistemi tariffari nazionali, la Direttiva 96/92/CE che ha dato un forte impulso alla creazione di un mercato interno attraverso l'apertura alla concorrenza del mercato della generazione di elettricità. Nel settore del gas sono state invece la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 22 del 1994 e la Direttiva 98/30/CE che hanno previsto rispettivamente l'abolizione dei diritti esclusivi di prospezione, ricerca e coltivazione del gas naturale in determinate aree geografiche e una gestione orientata a realizzare un mercato concorrenziale. Nella direttiva 98/30/CE viene inoltre specificato come gli Stati Membri possano imporre alle imprese di gas naturale obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture. In tal senso, la tutela dei consumatori rappresenta un elemento importante nella riorganizzazione del settore. Nel novembre 2002 i Ministri dell'Energia dell'Unione Europea hanno raggiunto un accordo che prepara il terreno per la realizzazione del più vasto mercato al mondo dell'energia elettrica e del gas. Il testo dell'accordo pone in evidenza gli obblighi di servizio pubblico, in particolare il servizio universale e la tutela dei consumatori[2].

Il servizio postale in tutti i paesi dell'Unione Europea è stato a lungo caratterizzato dalla presenza di monopoli pubblici verticalmente integrati: ad essi viene riconosciuta una funzione sociale. Soltanto alla fine degli anni '90 si è avviata una prima fase di parziale liberalizzazione attraverso la Direttiva n. 97/67, la quale aveva lo scopo di completare la creazione del mercato interno ed assicurare dei servizi postali completi, di buona qualità ed a basso costo per tutti i paesi dell'UE. La direttiva definisce le caratteristiche minime che il servizio deve avere per poter essere qualificato universale, stabilisce i limiti entro cui l'attività può essere riservata agli Stati Membri nei casi in cui risulti necessario a finanziare il servizio universale, disciplina la fissazione degli standard di qualità dei servizi erogati a livello nazionale ed internazionale e richiede la creazione di Autorità nazionali indipendenti dagli operatori.

Nel Giugno 2002 il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno inoltre formalmente adottato la Direttiva 2002/39/EC, che accelera ulteriormente il processo di apertura del mercato alla concorrenza limitando i servizi che possono essere protetti dalla concorrenza. E' stato fissato il 2009 come data per la completa realizzazione del mercato interno dei servizi postali. Nel frattempo la Commissione dovrà tenere informato il Parlamento ed il Consiglio sugli sviluppi del mercato interno nonché su numerosi aspetti dei servizi offerti, tra cui la qualità.

Considerando in modo più specifico il caso italiano, come per gli altri servizi pubblici è stata adottata una "Carta della qualità "dei prodotti di corrispondenza, in cui oltre ad essere prevista la possibilità di reclamo e rimborso per gli utenti qualora non fossero rispettati gli standard di qualità, viene stabilito che l'Autorità di regolamentazione effettui un controllo sui prodotti universali e pubblichi annualmente i risultati.

---

[2] La caratteristica di servizio universale prevede una fornitura senza distinzione a famiglie ed imprese ad un prezzo ragionevole e per un livello qualitativo stabilito.

Infine l'importanza della soddisfazione degli utenti è stata evidenziata anche nell'Edizione Speciale dell'Eurobarometro 58 (2002) in cui la Commissione Europea ha individuato cinque criteri come componenti della soddisfazione degli utenti dei servizi d'interesse generale[3] *: l'adeguatezza del prezzo, la qualità del servizio utilizzato, la chiarezza delle informazioni ricevute, l'equità delle condizioni di contratto applicate ai servizi e i servizi alla clientela. La percentuale di soddisfazione è rappresentata dalla media delle percentuali raccolte per i cinque criteri. I risultati ottenuti sono i seguenti: quattro servizi raccolgono tassi di soddisfazione pari al 70% (servizi postali, elettricità, telefonia fissa, servizi idrici. Al di sotto del 70% si trovano la distribuzione del gas, la telefonia mobile, i trasporti urbani ed i servizi ferroviari interurbani.*

[3] I servizi considerati sono: Telefonia fissa, telefonia mobile, distribuzione dell'elettricità, del gas e dell'acqua, servizi postali, trasporti urbani, trasporti ferroviari interurbani.

5.4 *I BILANCI PUBBLICI NELL'UE*

5.4.1 *Dimensioni e caratteristiche dell'intervento pubblico*

La spesa totale del settore pubblico rappresenta in media per i paesi dell'Unione Europea oltre il 40% del PIL. Questo valore così elevato non stupisce dati i numerosi compiti che gli stati sono venuti assumendo nel corso del XX secolo. Accanto all'attività di produzione di beni[4], le Pubbliche Amministrazioni rivestono infatti un ruolo molto importante nella fornitura di servizi quali sanità ed istruzione, nella redistribuzione attraverso i trasferimenti alle famiglie e di regolamentazione e sostegno economico delle attività delle imprese private.

Alla base di questa forte espansione dell'intervento pubblico stava l'idea che le azioni dei Governi, volte a correggere i fallimenti del mercato, generassero in ogni caso un aumento del benessere. Tale giustificazione ha mantenuto valore soltanto fino a quando i forti disavanzi di bilancio, la scarsa crescita delle economie, l'eccessiva pressione fiscale, gli elevati tassi di disoccupazione hanno evidenziato come non necessariamente ad aumenti della spesa corrispondesse un aumento di benessere e come fosse necessario non tanto aumentare l'ammontare delle risorse gestite dall'operatore pubblico quanto realizzare una spesa pubblica di qualità.

Utilizzando i dati dell'OCSE[5] è possibile vedere più in dettaglio qual è stato l'andamento della spesa totale dei Governi nei Paesi UE in percentuale del PIL. La tabella 1 mostra come, nella media dei Paesi membri, nel periodo 1985-1990 si sia verificata una tendenziale riduzione della spesa pubblica a fronte dell'esigenza di mantenere sotto controllo gli equilibri di bilancio. Nel triennio 1990-1993 la spesa aumenta in corrispondenza di un periodo di forte rallentamento delle economie. Segue, infine, una graduale riduzione della spesa fino al 2000 ed una leggera risalita nel 2001[6].

La media dell'Unione Europea, pari al 43% nel 2000, è nettamente superiore ai valori degli USA e del Giappone pari, rispettivamente, al 30,1% e 36,8 per cento.

Considerando i singoli paesi, Svezia, Finlandia, Danimarca e Austria sono le nazioni che nel corso degli anni '90 hanno raggiunto le percentuali di spesa più elevate, ben oltre il 50% del

---

[4] L'attività di produzione di beni quali le *public utilities* si è molto ridotta in molti paesi dell'Unione Europea.

[5] Economic Outlook (2002, 1999)

[6] Si deve però tener conto del fatto che nel 2000 le uscite risultano sottodimensionate per un effetto contabile. Infatti in quell'anno i ricavi derivanti dalle operazioni di collocamento delle licenze UMTS, registrati con il segno negativo fra le spese in c/capitale, hanno determinato una caduta di queste ultime in paesi come il Regno Unito, la Germania, l'Italia, l'Olanda, l'Austria, il Portogallo e la Spagna. E' possibile quantificare il peso di tali ricavi rispetto al PIL nel 2000 per tali nazioni, ed in particolare : 2,5% per la Germania, 2,4% per il Regno Unito, 1,2% per l'Italia, 0,7% per l'Olanda, 0,4% per l'Austria, 0,3 % per il Portogallo e 0,1% per la Spagna. Per la stessa ragione si sono registrate uscite negative nel 2001 per il Belgio, la Francia, la Grecia e la Danimarca; in particolare per la Francia esse hanno rappresentato lo 0,1% del PIL. Al lordo di tali entrate, le percentuali di spesa rispetto al PIL di tali nazioni non mostrano più una netta riduzione rispetto all'anno 1999 (Tab. 1)

PIL, mentre Irlanda, Regno Unito, Spagna e Lussemburgo hanno mostrato i valori più bassi. Questi paesi, infatti, tra il 1998 ed il 2001 presentano valori che non superano il 40%, con l'Irlanda che non raggiunge neanche il 30%. Anche il Portogallo e la Grecia mostrano, nel periodo 1997-2001, percentuali poco superiori al 40 per cento.

Francia, Germania Italia e Belgio si trovano in una posizione intermedia con aliquote comprese tra il 45% ed il 52% per la gran parte del decennio trascorso.

Questa elevata percentuale di spesa pubblica nei paesi UE è il riflesso soprattutto dell'impegno finanziario connesso al funzionamento dei sistemi previdenziali e sanitari. Nei paesi con debito elevato, in particolare Italia e Belgio, un peso rilevante hanno avuto – e continuano ad avere - le spese per interessi passivi. In Svezia e in Finlandia l'ampiezza di intervento dello Stato deriva dalla concezione secondo cui la protezione sociale è un diritto legato alla cittadinanza, la copertura è universale e le prestazioni erogate in somma fissa vengono pagate all'occorrenza del rischio.

Reno Unito ed Irlanda riflettono invece, con la loro bassa percentuale di spesa, l'assenza di sistemi universalistici se non in campo sanitario. Per i cittadini inattivi o sotto un certo livello di reddito non c'è una copertura previdenziale da parte della *National Insurance*. La fascia delle prestazioni con la "verifica dei mezzi", che comporta una selezione dell'accesso a specifici servizi, è inoltre molto più estesa.

Le percentuali piuttosto elevate di Francia, Belgio e Germania sono dovute alla presenza di un sistema in cui vi è un forte intervento pubblico sia per quel che riguarda la garanzia del reddito che nel settore sanitario. La gran parte della popolazione è coperta dalle assicurazioni sociali, con un obbligo che scatta automaticamente con l'inizio di un'occupazione produttrice di reddito.

Infine in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia è presente un sistema di di prestazioni previdenziali di impronta continentale.

Si è cercato, infine, di verificare se esiste un andamento sistematico della spesa pubblica a livello aggregato. Ci si può chiedere, infatti, se a più elevati livelli di reddito corrisponda un più alto livello di spesa, verificando l'importanza della cosiddetta legge di Wagner, in base alla quale in seguito alla crescita del reddito si verifica un incremento più che proporzionale nella domanda di beni e servizi pubblici, determinando un aumento del rapporto spesa pubblica/PIL. Gli anni presi in considerazione sono il 1985, 1990, 1995 e 2000.

Dall'analisi della relazione tra spesa pubblica totale in percentuale del PIL e PIL pro-capite risulta esserci una relazione positiva che conferma la legge di Wagner solo per l'anno 2000.

La stessa analisi è stata condotta per le singole voci di spesa, in particolare per gli investimenti e i trasferimenti correnti. Non è emersa alcuna relazione significativa tra gli investimenti e il PIL pro-capite, mentre per i trasferimenti correnti risulta esserci nel 1990 e nel 2000 un andamento positivo rispetto al PIL pro-capite.

Tab. 1

TOTALE SPESE PUBBLICHE IN PERCENTUALE DEL PIL

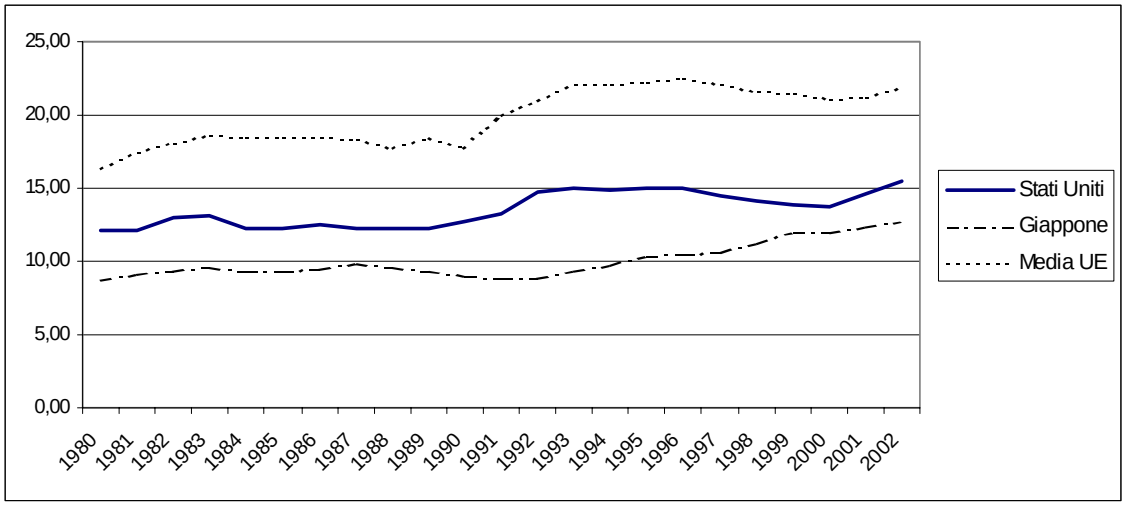
Paesi	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000*	2001	2002	Stime e proiezioni	
																						2003	2004
Austria	49	49,3	50,3	51,2	51,6	50,8	49,3	48,8	49,9	50,5	53,3	52,6	52,5	52,1	49,9	50,3	50	49	49,4	50,1	51,9	52,3	51,8
Belgio	62	60,7	57,1	56,3	54,3	52,4	50,9	50,8	51,8	52,1	53	50,7	50,1	50,3	48,6	48	47,2	46,7	46,7	46,5	50,2	49,8	49,5
Danimarca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54,2	54,3	53,6	54,5	55,5	58,1	58	56,6	56,3	54,4	54	52,5	50,6	50,6	50,6	55,3	55,0	54,2
Finlandia	n.d.	n.d.	42,6	43,5	44	42,6	40,9	44,4	52,7	57,7	59,1	57,5	54,3	54	51,3	48,1	47,1	43,6	43,6	44,3	49,2	50,0	49,9
Francia	51	51,5	49,8	49,2	48,2	47,8	46,9	47,5	47,9	49,7	51,8	51,6	51,4	51,5	50,5	49,9	49,5	48,7	48,7	48,8	54,0	54,6	54,1
Germania	47,8	47,4	43,4	42,6	43	42,6	41,4	41,8	44,2	45	46,2	45,9	46,3	47,3	46,5	46	46,1	43,3	45,8	45,7	48,6	49,3	48,8
Grecia	40,4	43,1	43,8	42,9	43,1	41,4	43,1	47,4	43,8	45,9	48,1	46	46,5	44,3	42,7	42,7	43,2	44,7	44,7	42,9	46,3	45,9	45,4
Irlanda	49,4	47,7	50,7	50,6	48,1	45,4	39,2	39,9	41,3	41,7	41,3	41,1	38	36,4	34,2	32,2	31,9	29,2	29,2	29,9	34,4	34,6	34,5
Italia	48,6	49,4	49,5	50	49,4	50,1	51,4	52,9	54	53,2	55,4	52,7	51,1	51,3	48,5	47,6	46,7	44,8	46	46,4	47,7	47,1	46,7
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	41,2	42,4	43,7	43,4	42,4	42,8	43,3	41,6	40	39,6	38	38,0	38,6	46,1	49,7	50,0
Olanda	54,7	53,8	51,9	52	53,3	51,3	48,9	49,4	49,5	50	49,9	47,6	47,7	45,6	44,4	43,4	43	41,4	42,1	42	47,3	47,4	47,0
Portogallo	44,5	41,1	39,3	39,8	38,4	37	36,3	39,3	41,6	42,2	44	42,7	41,1	41,6	40,2	40,2	40,9	41,2	41,5	42	46,1	46,1	45,4
Spagna	35,4	35,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	42,5	41,2	39,7	39,2	38,3	37,9	38	37,5	39,8	39,9	39,8
Svezia	61,6	59,2	60,4	58,6	54,8	55,2	55,1	55,9	58,9	64,3	67,5	64,8	61,9	59,9	58	55,5	55	52,6	52,6	52,2	58,3	58,8	58,4
Regno Unito	n.d.	n.d.	42,9	42,2	40,4	38	37,2	39	41,1	43	43,2	42,6	42,2	40,7	38,8	37,6	36,9	34,7	37,1	38,3	40,9	41,7	42,2
Area Euro	47,6	47,5	46,3	46,2	46,2	45,7	45,3	46,4	47,4	48,2	49,7	48,7	48,3	48,5	47	46,3	45,9	44,1	n.d.	45,2	48,4	48,7	48,2
Media UE	48,4	48,3	47,2	46,8	46,2	45,6	44,9	45,9	47,3	48,4	49,8	48,8	47,8	47,5	46	45,2	44,7	43	n.d.	44,5	47,7	48,0	47,7
Giappone	n.d.	n.d.	29,4	29,6	30,0	29,4	28,9	30,5	30,3	31,0	32,8	33,3	34,4	34,9	33,8	34,8	36,1	36,8	36,8	36,7	38,6	38,8	39,1
Stati Uniti	n.d.	n.d.	33,8	34,2	33,9	32,9	32,8	33,6	34,2	34,8	34,1	33,1	32,9	32,4	31,4	30,5	30,3	30,1	30,1	31,2	35,6	36,1	35,8

Fonte: OECD *Economic Outlook* 2002, 2003.
* I valori sono al lordo dei ricavi delle licenze UMTS.

5.4.2 *La composizione per categoria economica dei bilanci pubblici*

Per analizzare la composizione della spesa pubblica europea sono state costruite serie storiche sufficientemente ampie da permettere di evidenziarne le tendenze di fondo. A tale scopo si è fatto ricorso alla banca dati *Newcronos* gestita dall'Eurostat[7]. L'arco di tempo preso in

Graf. 1 - ANDAMENTO SPESA PER TRASFERIMENTI CORRENTI - STATI UNITI, GIAPPONE E UE



Fonte: Newcronos- Eurostat.

considerazione si estende dal 1970 al 2001. In particolare, per il ventennio 1970-1989 si utilizzano le serie storiche corrispondenti alla classificazione ESA79, mentre per il periodo 1990-2002 si utilizzano i dati della nuova classificazione ESA95[8].

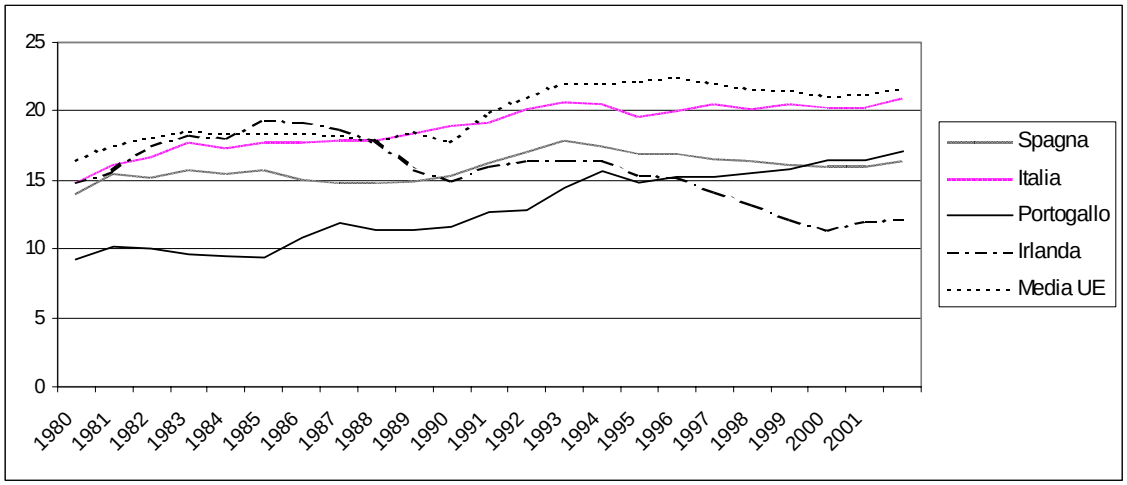
Considerando la spesa per trasferimenti correnti, dal grafico 1 si può osservare come le percentuali medie dell'UE siano nettamente superiori a quelle di Giappone e USA. Questo risultato è principalmente il riflesso di più elevate spese per i sistemi previdenziali ed assistenziali che caratterizzano le nazioni europee, le quali hanno registrato un significativo incremento a partire dai primi anni '90.

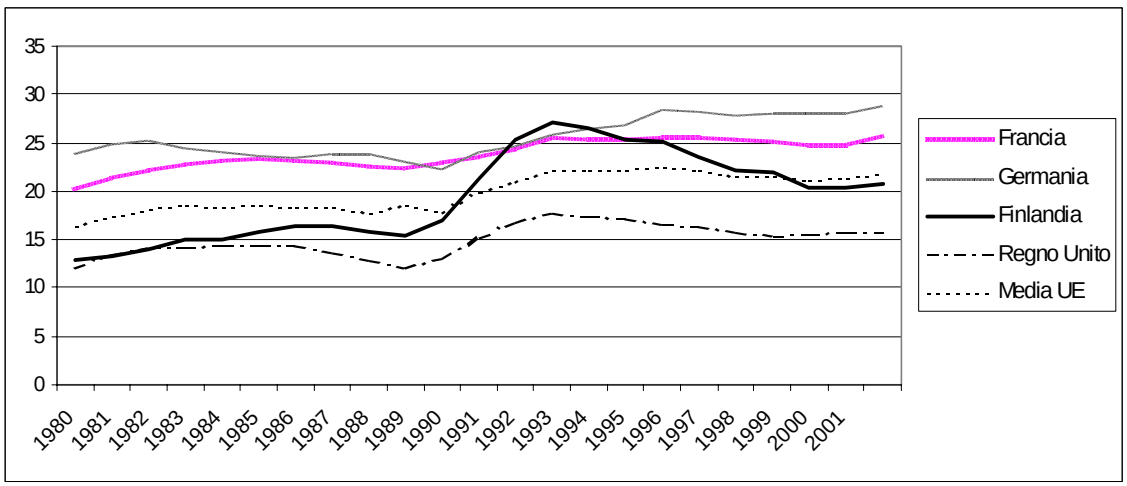
Esistono ovviamente differenze tra le varie nazioni, dovute alla diversa natura dei sistemi di *welfare* presenti (Graf. 2). Per i paesi dell'area mediterranea (Spagna, Italia, Portogallo) e

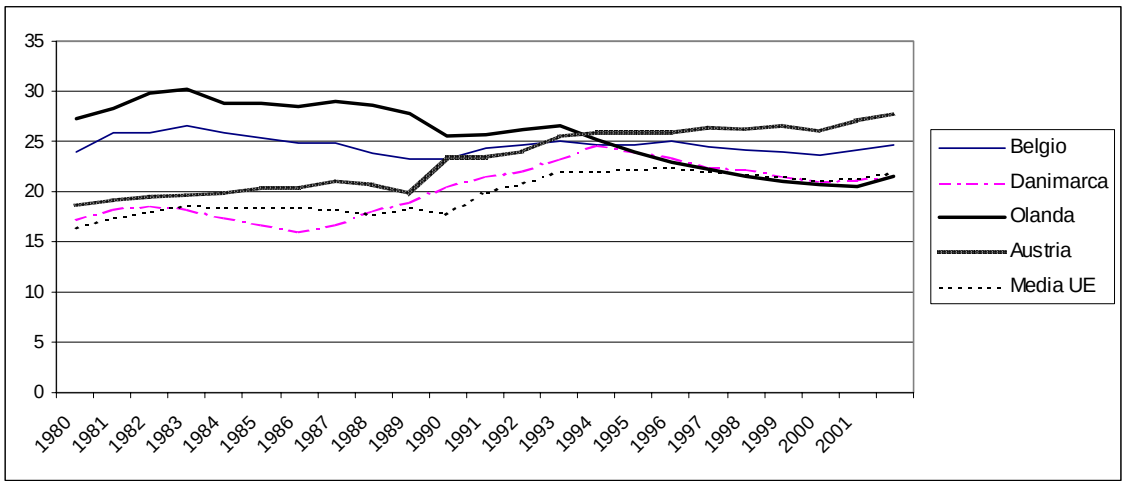
[7] Per gli Stai Uniti ed il Giappone si sono utilizzati i dati OECD –*Ecomomic Outlook* 73.

[8] Per la vecchia classificazione vengono considerate le voci Spesa finale per capitale (821) per gli investimenti e le voci Trasferimenti sociali (264), Trasferimenti correnti a istituzioni private *non-profit* (266) e Trasferimenti correnti diversi (269) per i trasferimenti correnti. Le voci corrispondenti della nuova classificazione sono invece Investimenti lordi (p5) per gli investimenti e Trasferimenti sociali comprensivi di quelli in natura (d62_d6311_d63121_d6313) e Altri trasferimenti correnti (d7pay) per i trasferimenti correnti. Alla mancanza di dati per la Spagna secondo la nuova classificazione per il periodo 1990-1994 e per la Germania relativamente al 1990 si è ovviato utilizzando i dati della precedente classificazione SEC79 che, sul piano dei macroaggregati e nel contesto di un'analisi per rapporti di composizione, come quella qui condotta, non presentano discrepanze significative con quelli SEC95.

Graf. 2 - ANDAMENTO SPESA PER TRASFERIMENTI CORRENTI - PAESI E MEDIA UE (%PIL)







Fonte: Newcronos- Eurostat.

l'Irlanda, i valori sono tutti al di sotto della media UE . Ciò è dovuto alla minore estensione dei sistemi di protezione sociale in queste nazioni. Tuttavia, per l'Italia, le percentuali di spesa si allineano a quelle della media UE.

L'Irlanda e la Gran Bretagna mostrano anch'esse basse percentuali di spesa per trasferimenti correnti. Non stupisce invece che Germania, Francia, Belgio, Olanda e Austria mostrino valori superiori alla media UE per la presenza di più estesi *welfare*. Per la Germania, la Francia e l'Austria a partire dal 1990 si assiste ad un'accelerazione del ritmo di crescita di tale tipologia di spesa.

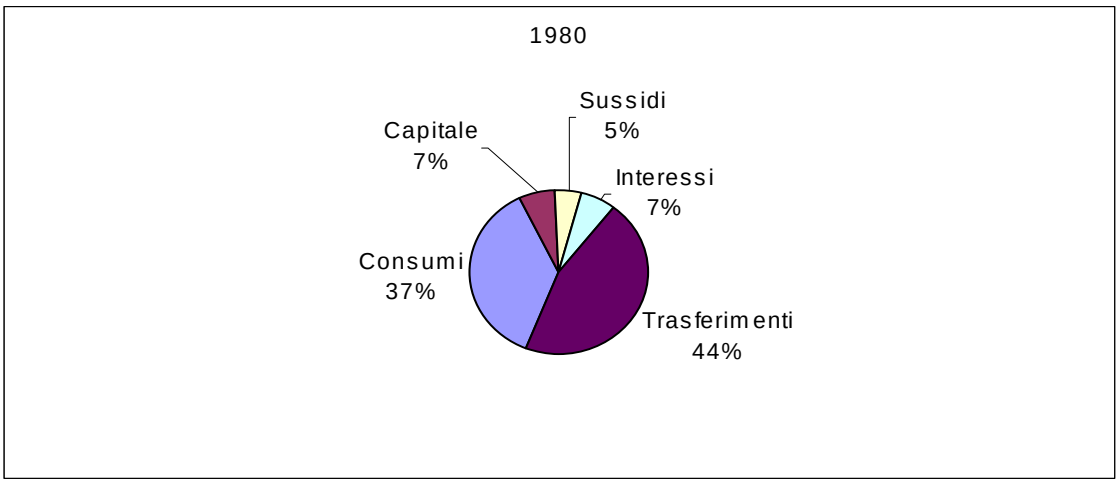
Al contrario di quanto si osserva per gli USA, in cui la spesa pubblica per investimenti fissi lordi permane stabile nel corso del tempo, mostrando anzi una leggera tendenza alla crescita che si fa più marcata a fine periodo, la spesa per investimenti dei paesi UE presenta un andamento costantemente decrescente, particolarmente accentuato negli anni '90. La divaricazione delle tendenze si traduce, a metà del decennio trascorso, nel ribaltamento delle posizioni relative, con l'Europa che da percentuali rispetto al PIL superiori al 3% all'inizio degli anni ottanta approssima il 2% nel corso del nuovo millennio allorquando gli Stati Uniti avvicinano la quota del 3%. Più irregolare è invece l'andamento della spesa per investimenti del Giappone, che mostra valori percentuali più elevati – oscillanti in una fascia compresa fra il 4,5% ed il 6,5% del PIL - e una loro stabilizzazione intorno al 5,5% a partire dalla seconda metà degli anni '90.

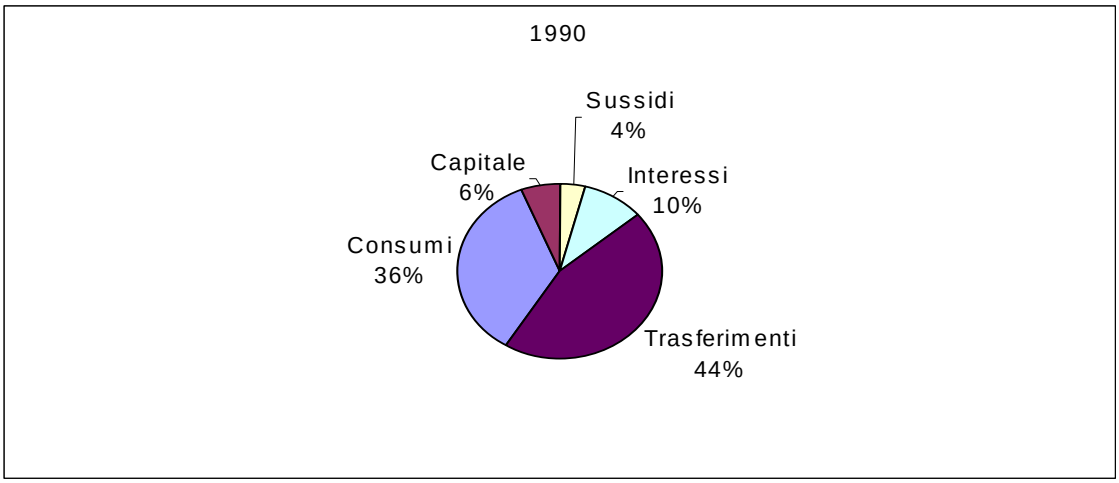
All'interno dell'UE si possono individuare tre gruppi di paesi: un primo gruppo, composto da Spagna, Portogallo e Irlanda, presenta valori più alti della media, riflesso di più recenti ed urgenti esigenze di finanziamento di progetti infrastrutturali avviati per promuovere il recupero del *gap* nella dotazione di capitale fisso sociale che contraddistingueva fino a pochi anni fa tali economie; un secondo gruppo, composto da Finlandia e Francia, presenta percentuali elevate, dovute alle politiche di investimento particolarmente attive attuate in questi paesi. Valori molto bassi si osservano, al contrario, in Italia, Germania e Regno Unito. Nei primi due paesi il processo di privatizzazione ha indubbiamente avuto riflessi sulla caduta della spesa per investimenti. Nel caso del Regno Unito, le basse percentuali sono anche la conseguenza di una più diffusa gestione affidata a privati di molti servizi pubblici.

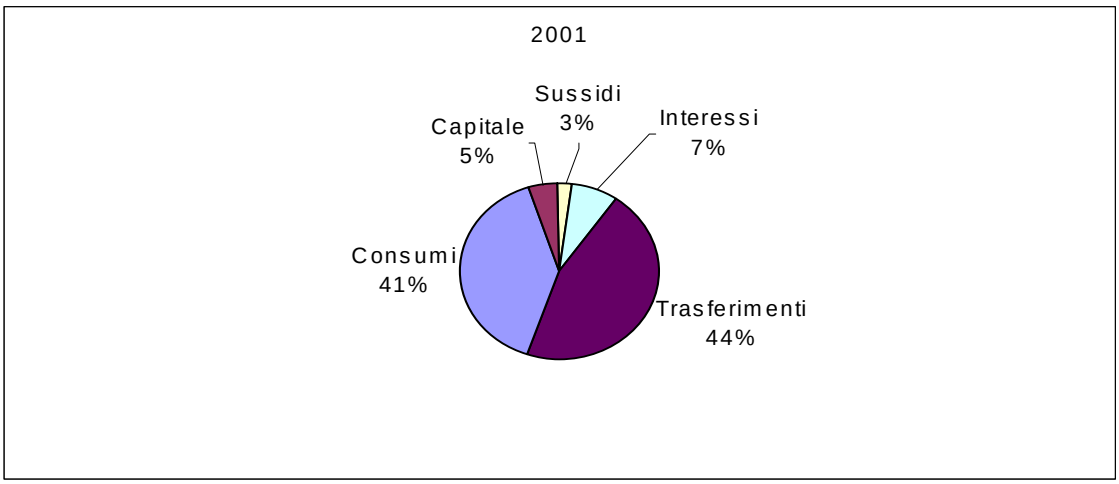
Considerando la composizione percentuale della spesa pubblica per tutti i paesi UE distinta in cinque categorie economiche (consumi finali, trasferimenti correnti, investimenti, contributi alle imprese e interessi)[9], è possibile verificare come le spese per consumi e per trasferimenti correnti assorbano l'ammontare più elevato di risorse in tutti gli anni considerati, con un incremento della spesa per consumi dal 37% al 41% fra il 1980 ed il 2001 (Graf. 3).

[9] Per gli anni 1980 e 1990 sono stati utilizzati i dati corrispondenti alla classificazione SEC79 ed in particolare sono state utilizzate le voci: Consumi finali nazionali (135), Investimenti lordi (140), Sussidi (230), Interessi (241), Trasferimenti sociali (264), Trasferimenti correnti a organizzazioni *non-profit* private (266), Trasferimenti correnti diversi (269). Per il 2001 sono stati utilizzati i dati della classificazione SEC95 ed in particolare le voci: Consumi finali (p3), Sussidi (d3pay), Interessi (d41pay), Trasferimenti sociali comprensivi di quelli in natura (d62_d6311_d63121_d6313) e Altri trasferimenti correnti (d7pay), Investimenti lordi (p5).

Graf. 3 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE - PAESI UE







Fonte: Newcronos - Eurostat.

La spesa per investimenti ha avuto, al contrario, un andamento decrescente: essa è passata dal 7% del 1980 al 5% del 2001. La spesa per interessi è aumentata in un primo periodo per poi diminuire dal 1990 al 2001. Ciò riflette le politiche di riduzione del debito adottate da diversi paesi all'inizio degli anni '90 nonché la progressiva convergenza dei tassi di interesse su livelli più contenuti, particolarmente in Italia e in Belgio, in cui le uscite per interessi avevano raggiunto valori superiori al 10% del PIL.

Anche la spesa per contributi alle imprese ha infine subito una costante riduzione a partire dal 1980, scendendo dal 5% del 1980 al 3% del 2001.

5.4.3 *La composizione per categoria funzionale dei bilanci pubblici*

Attraverso la classificazione funzionale della spesa pubblica è possibile comprendere in modo più approfondito per quale tipo di finalità vengono impiegate le risorse pubbliche.

La classificazione COFOG elaborata dalle Nazioni Unite ed adottata nei sistemi dei conti nazionali consente di scomporre la spesa pubblica nelle seguenti voci:

- servizi d'interesse generale (spese per organi legislativi ed esecutivi, aiuti internazionali, servizi generali, ricerca di base, trasferimenti di carattere generale tra diversi livelli di governo, spese per interessi, ecc.)
- difesa (difesa militare e civile, spesa per ricerca in ambito militare, aiuti militari internazionali, ecc.);
- ordine pubblico e sicurezza (servizio di polizia, servizio vigili del fuoco, spese per penitenziari, ecc.);
- affari economici (spese per agricoltura, foreste, pesca e caccia, trasporti, comunicazioni, energia, estrazione minerali, manifatture e costruzioni, ecc.);
- protezione ambientale (gestione dei rifiuti, dell'acqua, riduzione dell'inquinamento, protezione della biodiversità ecc.);
- edilizia abitativa ed infrastrutture (sviluppo comunità, abitazioni, fornitura acqua, illuminazione stradale, ecc.);
- salute (prodotti medici, attrezzature, servizi ospedalieri, ricerca medica, ecc.);
- cultura e religione (servizi ricreativi e sportivi, servizi culturali, radiodiffusione ed attività editoriali, servizi religiosi, ecc.);
- istruzione (spese per asili, scuole primaria e superiore, università, istruzione non definibile per livello, servizi sussidiari all'educazione, ecc.);
- protezione sociale (spese per malati e disabili, anziani, sopravvissuti, disoccupati, ecc.).

Considerando la composizione della spesa di ogni paese rispetto al totale delle uscite per l'anno 2000 (Tab. 2) [10], si evince che tutti i paesi, con la sola eccezione dell'Irlanda, destinano la maggior quota di risorse alla protezione sociale. Non sono soltanto i paesi che hanno un sistema di *welfare* molto sviluppato, quali la Svezia e la Finlandia, a presentare percentuali superiori al

40%. La Germania e la Francia hanno destinato nel 2000 rispettivamente il 47,8% e 45,4% delle spese alle pensioni, alle indennità di disoccupazione ed all'assistenza agli anziani. Sull'ammontare di risorse destinato alla previdenza ed alla disoccupazione ha influito negli ultimi

Tab. 2 DISTRIBUZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PUBBLICA NEL 2000
(% SPESA TOTALE)

Paesi	Difesa e Ordine pubblico e sicurezza	Servizi pubblici d'interesse generale	Affari economici	Salute	Istruzione	Protezione sociale	Protezione ambientale	Altre funzioni*
Austria	4,6	16,2	8,3	14,2	11,1	41,1	0,8	3,7
Belgio	5,7	20,5	9,4	12,9	12,3	34,7	1,6	3
Danimarca	4,6	8,2	7	9,5	14,6	43,2	n.d.	4,7
Finlandia	5,8	12,8	9,9	11,9	12,7	42,2	0,7	3,9
Francia	1,8	12,6	9,4	7,4	11,7	45,4	2,6	4,6
Germania	6,3	8,4	9	13,8	9,3	47,8	1,4	3,9
Grecia	8,9	34,6	6	5,1	7,7	35,5	0,9	1,3
Irlanda	6,7	10,1	22,5	18,3	13	21,2	n.d.	8,2
Italia	6,6	20,5	5,7	13	10,7	38	1,7	3,9
Lussemburgo	2,9	13,9	10,7	9,5	11	42,4	2,9	6,7
Portogallo	8,3	14,4	11,8	14,8	15,3	29,2	1,5	4,7
Olanda	6,6	n.d.	10	8,9	10,3	38,4	1,6	0
Spagna	5,2	13,8	12,8	13,8	10,9	33,5	1,9	5
Svezia	6,6	17,6	7,3	10,9	12	41,6	0,5	3,6
Media UE	5,3	13,6	8,9	11,8	11,6	41,7	1,6	4,1

Fonte: Newcronos- Eurostat.
* Le altre funzioni comprendono Cultura e religione e Edilizia abitativa ed infrastrutture.

anni la prolungata fase di rallentamento ciclico che anche Germania e Francia hanno attraversato, la quale ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione. L'invecchiamento della popolazione, a sua volta, ha causato un aumento della spesa pensionistica.

Altri tre paesi, Austria, Danimarca e Lussemburgo, mostrano aliquote di spesa per protezione sociale superiori al 40%. In Austria, in particolare, la riforma del sistema pensionistico ed i tagli agli organici del personale pubblico hanno determinato a partire dal 2000 un risparmio di spese, compensato tuttavia da maggiori uscite previste per il mercato del lavoro da un pacchetto di incentivi fiscali e da incrementi di remunerazione dei dipendenti pubblici decisi per compensare la perdita di potere d'acquisto subita negli anni passati dai loro stipendi.

Italia e Olanda mostrano anch'esse percentuali di spesa per protezione sociale molto

[10] Nella banca dati Eurostat le serie storiche elaborate secondo il nuovo sistema SEC95 sono in corso di implementazione da parte dei vari paesi, per cui non si dispone ancora di serie ampie ed omogenee per tutto il periodo di tempo considerato. E' possibile tuttavia disporre di una serie di dati per il periodo 1970-1997 elaborati in base al SEC79. Per poterli correttamente utilizzare è però necessario fare alcune aggregazioni poiché le classificazioni adottate non sono omogenee a quelle del SEC95: la spesa per affari economici è disaggregata in diverse voci (agricoltura, altri affari economici, trasporti e comunicazioni, energia, estrazioni minerarie), e le spese per l'edilizia abitativa sono scomposte in due voci comprendenti lo sviluppo delle comunità e le spese per infrastrutture. Utilizzando questi dati si sono calcolate le percentuali di spesa per ogni funzione sia rispetto alla spesa totale che rispetto al PIL.

elevate. Nel caso dell'Italia la componente più dinamica è quella delle spese per pensioni, mentre in Olanda oltre alle pensioni un peso rilevante hanno le indennità di disoccupazione.

Spagna, Grecia e Portogallo mostrano percentuali più basse, rispettivamente del 33%, 35% e 29% nel 2000.Ciò riflette il minore sviluppo dei sistemi previdenziali di questi paesi rispetto al resto dell'Europa. La più bassa percentuale, pari al 21%, è tuttavia quella dell'Irlanda, altro paese "giovane" dell'Europa, in questo caso anche in termini strettamente demografici.

Oltre che la composizione della spesa totale è utile tenere in considerazione anche la percentuale di spesa per protezione sociale rispetto al PIL (Tab. 3). Per alcuni paesi quali

Tab. 3 DISTRIBUZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PUBBLICA NEL 2000
(% PIL)

Paesi	Totale	Difesa e Ordine pubblico e sicurezza	Servizi pubblici d'interesse generale	Affari economici	Salute	Istruzione	Protezione sociale	Protezione ambientale	Altre funzioni*
Austria	52,5	2,3	8,5	4,4	7,5	5,8	21,6	0,4	2
Belgio	49,5	2,8	10,1	4,6	6,4	6,1	17,2	0,8	1,5
Danimarca	54,7	2,6	4,5	3,8	5,2	8	23,7	n.d.	2,5
Finlandia	48,9	2,9	6,3	4,8	5,8	6,2	20,6	0,3	1,9
Francia	52,7	3,3	6,6	5	7,4	6,1	23,9	1,4	2,4
Germania	45,9	2,9	3,9	4,1	6,3	4,3	21,9	0,7	1,8
Grecia	49,8	4,4	17,2	3	2,5	3,8	17,7	0,5	0,6
Irlanda	31,9	2,1	3,2	7,2	5,9	4,1	6,8	-	2,6
Italia	46,8	3,1	9,6	2,6	6,1	5	17,8	0,8	1,8
Lussemburgo	39,8	1,2	5,5	4,2	3,8	4,4	16,9	1,1	2,7
Olanda	45,3	3	8,4	4,5	4	4,7	17,4	0,7	2,6
Portogallo	45,3	3,7	6,5	5,3	6,7	6,9	13,2	0,7	2,1
Spagna	40,2	3,4	5,6	5,2	5,6	4,4	13,5	0,8	2
Svezia	57,5	3,8	10,1	4,2	6,3	6,9	23,9	0,3	2,1
Media UE	47,7	3,1	6,7	4,2	6,2	5,2	20,1	0,8	2

Fonte: Newcronos- Eurostat.
* Le altre funzioni comprendono Cultura e religione e Edilizia abitativa ed infrastrutture.

Francia e Danimarca ad elevate quote di spesa rispetto al PIL corrispondono elevate percentuali di uscite per protezione sociale rispetto alla spesa totale. La Svezia, pur avendo la percentuale di spesa rispetto al PIL più elevata tra i paesi UE, mostra una percentuale di spesa previdenziale ed assistenziale intermedia. L'Irlanda, la Spagna, il Portogallo e la Grecia mostrano invece sia quote di spesa basse rispetto al PIL che quote di uscite per protezione sociale basse rispetto alla spesa totale.

Le altre voci di spesa che hanno assorbito più risorse sono i servizi d'interesse generale, l'istruzione e la sanità.

Nel caso dei servizi d'interesse generale, l'Italia, il Belgio, la Grecia e la Svezia mostrano percentuali di spesa molto elevate rispetto alle altre nazioni. La spiegazione per le prime tre nazioni risiede negli elevati esborsi per interessi che le caratterizza, anche se dalla metà degli anni '90 hanno avviato una politica di contenimento del debito e di conseguente riduzione di queste uscite, favorita dalla contestuale flessione dei tassi d'interesse che ha accompagnato il

percorso di convergenza di questi paesi verso i target fissati dal Trattato di Maastricht.

Per quel che riguarda le spese in sanità ed istruzione, a parte la Grecia che mostra percentuali molto più basse rispetto agli altri paesi, tutte le nazioni destinano una quota di spesa a queste funzioni , rispetto al totale delle uscite, compresa tra il 9% e il 18 per cento.

Rispetto al PIL, la media europea per le spese sanitarie è pari al 6%, con l'Austria e la Francia che superano il valore del 7 per cento[11].

Il problema della crescita delle spese sanitarie è avvertito in tutti i paesi UE, poiché oltre il 65% della sanità è finanziata dal settore pubblico (Tab. 4). L'unica eccezione è rappresentata dalla Grecia, in cui nel 1998 solo il 56,3% della spesa sanitaria era di natura pubblica.

La spiegazione principale è rappresentata dalla caduta del tasso di fertilità e dall'allungamento della vita che hanno determinato una ricomposizione della popolazione in

Tab. 4 QUOTA PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA SANITARIA SULLA SPESA SANITARIA TOTALE

Paesi	1970	1980	1990	1998	Variazione 1970-1998
Austria	63	68,8	73,5	71,8	8,8
Belgio	n.d.	n.d.	n.d.	71,2	n.d.
Danimarca	83,7	87,8	82,7	81,9	-1,8
Finlandia	73,8	79	80,9	76,3	2,5
Francia	74,7	78,8	78,2	77,7	3
Germania	72,8	78,7	76,2	75,8	3
Grecia	42,6	55,6	62,7	56,3	n.d.
Irlanda	81,7	81,6	71,7	76,8	-4,9
Italia	86,9	80,5	78,1	67,3	-19,6
Lussemburgo	88,9	92,8	93,1	92,4	3,5
Olanda	61	69,2	67,7	68,6	7,6
Portogallo	59,1	64,3	65,5	66,9	7,9
Spagna	65,4	79,9	78,7	76,4	11
Svezia	86	92,5	89,9	83,8	-2,2
Gran Bretagna	87	89,4	84,3	83,3	-3,7
Media UE	73,3	78,5	77,4	70,6	-3,8
Stati Uniti	36,3	41,5	39,6	44,8	23,4
Giappone	69,8	71,3	77,6	78,5	12,5

Fonte: *Health at a Glance* OECD 2001.

direzione della componente anziana. Dall'OECD *Health Data 2001* risulta che in media la percentuale di popolazione con 65 anni ed oltre è aumentata dall'8,9% del 1960 al 13,8% del 1999 per 26 paesi OCSE. Risulta anche che le persone con 65 anni ed oltre hanno una spesa pro-capite da due a cinque volte più elevata rispetto agli individui con meno di 65 anni. Inoltre è presente una crescente evidenza in diversi paesi che la maggior parte della spesa sanitaria degli individui è concentrata nei pochi anni prima della morte piuttosto che distribuita equamente lungo il corso della vita.

[11] La percentuale corrispondente alla Francia è stata rettificata per tener conto delle spese extra-ospedaliere che non figurano nei valori nella banca dati *Newcronos*. Il peso di tali spese rispetto al PIL (ricavato dalle statistiche SESSPROS) è risultato pari a 3,5%, che sommato al 3,9% calcolato da Eurostat, corrisponde al 7,4% che compare nella tabella 3.

L'Italia, in particolare, è caratterizzata sia da una bassa variazione del tasso di crescita della popolazione, pari soltanto al 7% tra il 1970 e il 2000, che la colloca tra i quattro paesi OCSE con valori più bassi; presenta inoltre una percentuale di popolazione con oltre 65 anni pari al 17,6%, il secondo valore più elevato dopo quello della Svezia pari al 17,8 per cento.

L'ammontare elevato di risorse destinato all'istruzione riflette, anche in questo caso, il finanziamento quasi interamente pubblico di questa funzione (Tab. 5). In media i paesi UE

Tab. 5 QUOTA PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA PER ISTRUZIONE SULLA SPESA TOTALE PER ISTRUZIONE Anno1999

Paesi	Risorse pubbliche	Risorse private	Risorse private: di cui sussidi
Austria	95,4	4,6	n.d.
Belgio	95	5	n.d.
Danimarca	96	4	n.d.
Finlandia	97,8	2,2	n.d.
Francia	91,9	8,1	1,8
Germania	77,9	22,1	0,1
Grecia	93,4	6,6	n.d.
Irlanda	89,6	10,4	1,2
Italia	90,3	9,7	1,1
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.
Olanda	89,7	10,3	1,2
Portogallo	98,7	1,3	n.d.
Spagna	82,3	17,7	0,7
Svezia	97	3	n.d.
Gran Bretagna	83,7	16,3	2,2
Media UE	90,3	9,7	1,4
Stati Uniti	75	25	n.d.
Giappone	75,6	24,4	n.d.

Fonte: *Education at Glance OECD 2002.*

destinano all'istruzione il 5,2% del PIL nel 2000, con Danimarca, Svezia, Finlandia, Austria, Francia e Portogallo che presentano valori superiori alla media, mentre Grecia, Spagna, Irlanda e Germania mostrano i valori più bassi. In termini di percentuale della spesa totale, in media i paesi UE hanno utilizzato il 12% delle loro risorse per l'istruzione nel 2000. Generalmente vi è una correlazione positiva tra quota di PIL e quota di spesa destinata a tale funzione: Danimarca, Finlandia e Svezia presentano i valori più alti della media, mentre Grecia, Germania e Spagna quelli più bassi. L'Irlanda, pur avendo una percentuale di PIL destinata all'istruzione bassa, mostra una percentuale di spesa totale superiore alla media.

In OECD (2001), è posto in evidenza che la spesa in istruzione è aumentata più velocemente rispetto alla spesa in altre funzioni, con la Grecia che ha avuto un incremento di quasi un quarto passando dal 6,3% del 1995 al 7,7% del 2000.

Un'altra funzione cui sono state destinate percentuali significative (in media il 9%) delle uscite è rappresentata dagli Affari economici. In questo caso, tuttavia, le differenze tra paesi sono più accentuate: Irlanda, Portogallo e Spagna presentano i valori più elevati per effetto sia degli investimenti in capitale che dell'uso dei fondi strutturali che prevedono il cofinanziamento

nazionale. Gli introiti ricavati dall'asta per le licenze UMTS hanno invece determinato nel 2000 una riduzione della spesa in affari economici in Italia, Austria, Germania, Olanda, Regno Unito, Portogallo e Spagna. Al lordo di tali entrate negative, le percentuali assumono i valori indicati nella tabella 3, con la Germania che supera il 10 per cento.

Delle altre funzioni, mentre in media nei paesi UE la difesa e l'ordine e sicurezza assorbono il 3% del PIL nel 2000, rappresentando circa il 6% della spesa totale, le spese per protezione ambientale non raggiungono l'1% del PIL per nessun paese UE, eccetto che in Francia e Lussemburgo che mostrano valori pari a 1,4% e 1,1%. In tutti gli anni '90, in realtà, questa voce di spesa non ha mai assorbito risorse di entità significativa.

5.5 *GLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN CAPITALE FISICO*

5.5.1 *Investimenti pubblici in capitale fisico*

Con il termine "investimenti pubblici" ci si riferisce alla formazione di capitale fisso lordo da parte delle Amministrazioni Pubbliche. In base al sistema dei conti nazionali SEC95 la formazione di capitale fisso lordo in generale consiste "… negli acquisti da parte dei produttori residenti, al netto delle dismissioni, di attività fisse durante un certo periodo più gli incrementi di valore di attività non prodotte realizzati grazie all'attività del produttore. Le attività fisse possono essere materiali o immateriali, realizzate come output di un processo produttivo, e vengono utilizzate in modo continuativo in processi di produzione per più di un anno".

Questa definizione non tiene conto degli investimenti in capitale umano ed in ricerca e sviluppo, che invece rappresentano fattori fondamentali di crescita delle economie. Nei conti nazionali le spese ed essi destinate sono classificate come spese correnti.

E', inoltre, da rilevare che piuttosto che considerare gli investimenti lordi sarebbe più corretto calcolare gli investimenti netti del settore pubblico, ovvero tener conto del deprezzamento del capitale. Le stime degli ammortamenti elaborata dai diversi paesi presentano però problemi di comparabilità[12] tali da consigliare l'uso dei dati sulla formazione di capitale lordo in luogo di quello netto.

5.5.2 *Investimenti pubblici in capitale fisico e qualità della spesa*

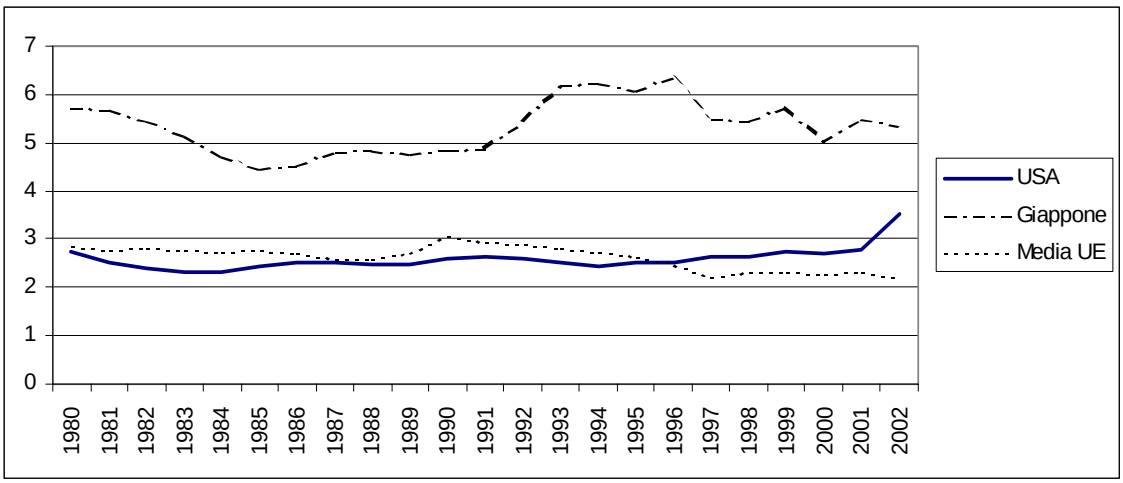
Da un punto di vista "contenutistico" la spesa pubblica potrebbe essere analizzata secondo la proporzione delle spese in c/capitale e, più direttamente, delle spese per investimenti diretti

[12] Le stime sono effettuate utilizzando il metodo dell'inventario permanente per il calcolo dello stock di capitale e funzioni di ammortamento lineari. Tuttavia i criteri applicati, specie con riferimento alla vita media degli *asset*, differiscono fra i paesi in maniera non trascurabile, soprattutto con riferimento alle opere infrastrutturali. Studi specifici sono stati promossi da Eurostat per migliorare il coordinamento e la coerenza delle metodologie attualmente adottate.

sul totale. In linea generale, infatti, tale spesa è maggiormente finalizzata allo sviluppo ed alla crescita della produttività di quanto non possano essere le spese correnti, per cui alte quote di investimenti sul totale delle spese consentirebbero di sostenere un circolo virtuoso dell'intervento pubblico, capace di stimolare la crescita e quindi alimentare le fonti di entrata senza pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Nei paesi UE, come accennato, si è assistito ad un declino degli investimenti negli ultimi 30 anni (Graf. 4). Si può considerare questo un sintomo di deterioramento qualitativo della spesa?

Graf. 4 - ANDAMENTO SPESA PER INVESTIMENTI - STATI UNITI, GIAPPONE E UE (%PIL)



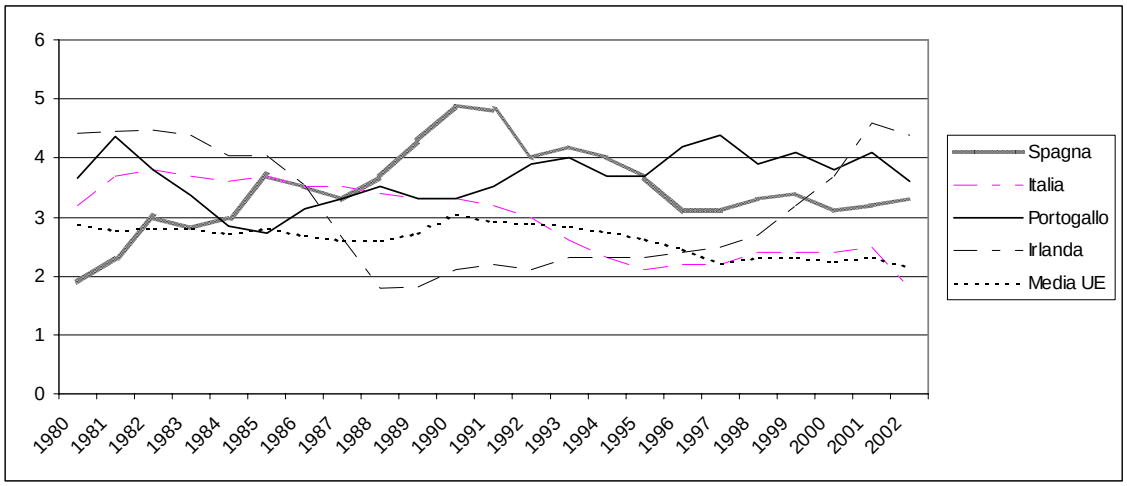
Fonte: Newcronos- Eurostat.

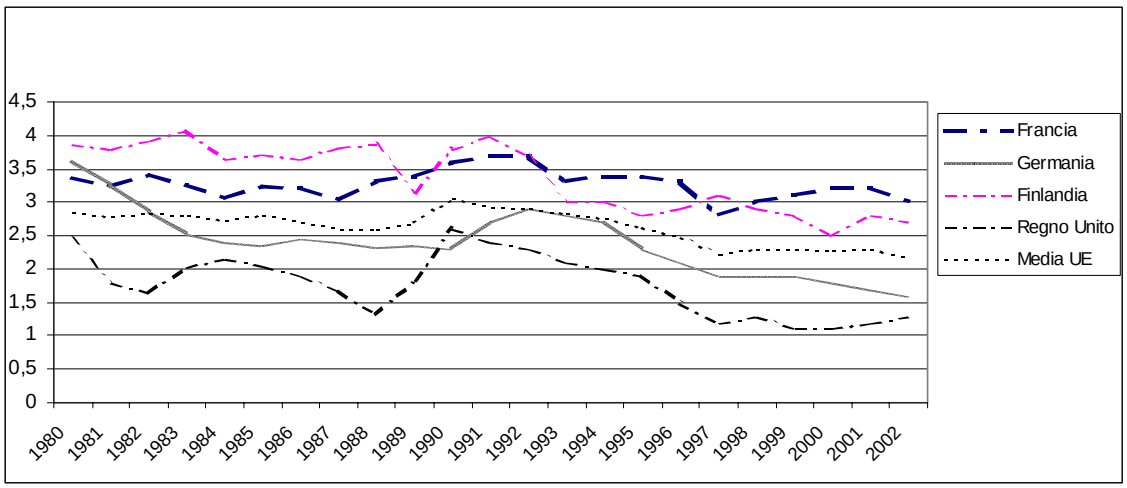
Questa conclusione è corretta solo in via di prima approssimazione. Infatti:

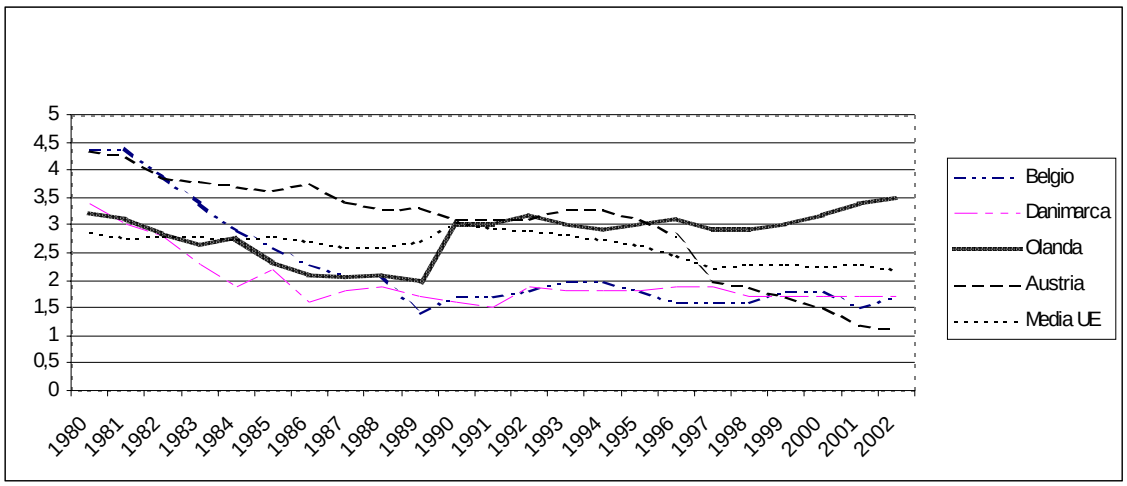
- è naturale che vi sia un tendenziale ridimensionamento degli investimenti pubblici nei paesi più sviluppati, che hanno già accumulato un ampio stock di capitale fisico in infrastrutture ed in cui l'enfasi è piuttosto spostata sulla spesa per investimento in capitale umano;
- si sono modificati i confini fra investimento pubblico e investimento privato con i processi di privatizzazione e lo sviluppo in alcuni paesi delle *public-private partnerships* (PPPs);
- gli studi empirici condotti non danno risultati concordanti in merito al legame causale fra crescita degli investimenti pubblici e crescita del reddito e della produttività. Ciò anche perché fette consistenti degli investimenti pubblici non sono finalizzate direttamente a tali obiettivi, come ad esempio la spesa per l'ambiente. Sarebbe necessario porsi in un'ottica più ampia di quella tradizionale e considerare nel reddito, ad esempio, l'impatto sull'ambiente e la sua salvaguardia. In tal caso i nessi causali potrebbero essere più evidenti.

L'origine della riduzione tendenziale degli investimenti pubblici potrebbe essere ricercata in due fattori principali. Da un lato, per i governi è politicamente più semplice rinviare o ridurre una spesa in capitale fisso piuttosto che la spesa corrente (Oxley and Martin 1991). Dall'altro lato, all'aumentare del livello di sviluppo economico di un paese la produttività del capitale fisico pubblico si riduce, mentre diventa sempre più importante l'investimento in capitale umano ed in

segue Graf. 4 - ANDAMENTO SPESA PER INVESTIMENTI - PAESI E MEDIA UE (%PIL)







Fonte: Newcronos - Eurostat.

attività di R&S: tende quindi a manifestarsi un fenomeno di progressiva sostituzione fra le due forme di investimento[13]. L'importanza di investire in infrastrutture deriverebbe, secondo Aschauer (1989), dalla relazione di complementarità tra capitale pubblico e capitale privato. Le infrastrutture aumenterebbero, infatti, la produttività marginale degli investimenti privati determinando una maggiore crescita dell'economia.

E' da notare, tuttavia, che non tutti i paesi membri della UE hanno raggiunto un livello di sviluppo nelle infrastrutture tale da giustificare un declino della spesa. In particolare per le nazioni dell'area mediterranea, e nel caso dell'Italia ci si riferisce in particolare alle regioni meridionali, sembrano necessari maggiori investimenti da parte del settore pubblico[14].

Nel valutare l'andamento tendenziale degli investimenti pubblici in capitale fisico in Europa è necessario tener conto, come sopra accennato, anche dell'influenza di strumenti, sempre più diffusi, come le *public-private partnerships* (PPPs) per la costruzione di infrastrutture quali strade, ponti e aeroporti .

Non è più soltanto il Regno Unito ad aver sperimentato questo tipo di pratiche. Ad esempio in Grecia sono stati realizzati con PPPs l'aeroporto di Spata e il ponte di Rion-Antirion. In Portogallo è stato costruito il ponte sul fiume Tago ed in Francia le società Vivendi e la Suez-Lyonnaise des Eaux hanno strutture societarie miste e concessioni per la fornitura di servizi pubblici relativi alla gestione delle acque e dei trasporti.

Quattro elementi in particolare caratterizzano le PPPs:

1) il progetto deve riguardare la costruzione o la gestione di attività fisiche in aree caratterizzate da una forte funzione pubblica (trasporto, sviluppo urbano etc.) in cui il soggetto pubblico deve risultare il maggiore acquirente;
2) il principale operatore che realizza il progetto deve essere un'impresa privata;
3) la principale fonte di finanziamento non deve essere il debito pubblico ma obbligazioni private;
4) l'operatore privato partecipa all'ideazione del progetto ed assume una rilevante parte di rischio.

---

[13] Quest'ultima considerazione rafforza l'idea, che verrà più ampiamente argomentata nei paragrafi che seguono, che sia necessario adottare una definizione di investimenti allargata, che comprenda anche le spese destinante allo sviluppo ed all'accumulazione di conoscenza. A rigore, in tale definizione allargata sarebbe necessario includere anche i contributi agli investimenti ed in c/interessi erogati dalle Amministrazioni pubbliche alle imprese: infatti tali tipologie di spesa sono effettuate allo scopo di incentivare e sostenere finanziariamente il processo di accumulazione privato e possono, pertanto, essere considerate una componente della spesa pubblica finalizzata a stimolare la crescita. Le statistiche di contabilità nazionale disponibili, tuttavia, non consentono di disporre per i diversi Paesi di tutte le informazioni di dettaglio necessarie: i contributi agli investimenti sono esposti insieme ad altre spese di carattere straordinario che non hanno finalità di sostegno allo sviluppo; i contributi in conto interessi, anche se corrisposti per finanziare l'acquisizione di mutui a tassi agevolati ed a sostenere quindi la formazione di capitale, sono inclusi all'interno della categoria dei contributi alla produzione, cioè fra le spese correnti, e non sono da queste scorporabili. La definizione di "investimento allargato" che sarà in seguito adottata comprende, pertanto, le spese per investimenti fissi lordi, quelle per ricerca e sviluppo e quelle per l'accumulazione di capitale umano.

[14] Non è solo la carenza di infrastrutture a rappresentare un problema: anche la congestione nell'uso di queste ultime che si verifica in alcuni paesi o regioni UE più sviluppati renderebbe opportuni ulteriori investimenti.

La qualità delle statistiche di finanaza pubblica

Questa prima difficoltà relativa ai dati disponibili per condurre un'analisi sugli investimenti pubblici solleva il problema più generale della qualità delle statistiche di finanza pubblica. Sotto questo profilo il concetto di qualità è complesso ed include: appropriatezza delle regole contabili, aderenza dei dati alle regole contabili, affidabilità, credibilità, completezza, tempestività, comparabilità nel tempo e nello spazio, consistenza e trasparenza delle stime. La qualità delle stime dipende prioritariamente dalla loro "governance". Per governance si intendono i principi contabili, le regole, le procedure ed il comportamento delle istituzioni circa la compilazione e pubblicazione delle cifre, nella ripartizione della responsabilità fra le diverse istituzioni e sui meccanismi per risolvere le difficoltà tecniche o per comporre i conflitti.

Un modo di effettuare verifiche sulla qualità dell'informazione statistica offerta dai conti nazionali è quello di valutare la coerenza fra i saldi del conto finanziario e non finanziario, fra questi e la variazione dello stock del debito, nonché la stabilità dei risultati nel passaggio dalle versioni provvisorie a quelle definitive (Malizia 2002). Utilizzando il database di Eurostat denominato Newcronos sono state calcolate le discrepanze tra il saldo del conto finanziario e del conto non finanziario, che per i principali Paesi europei, Italia inclusa, sono risultate molto contenute. Sono stati inoltre calcolati due indici: il primo rappresenta l'incidenza media delle discrepanze sul totale delle transazioni finanziarie realizzate nell'anno e registrate nel conto finanziario. Il suo valore si è drasticamente ridotto con il passaggio dal sistema di contabilità SEC79 al SEC95, e ciò è indicativo di un miglioramento della qualità delle stime. Questo indicatore è stato utilizzato anche per effettuare dei confronti internazionali: Francia, Regno Unito ed Italia occupano le prime tre posizioni con valori rispettivamente pari a 0.6, 1.3, e 3.6. I valori più alti sono invece quelli di Svezia e Austria pari a 20 e 19.

Il secondo indice rappresenta invece la media semplice dei rapporti al PIL dei valori assoluti delle discrepanze. Anche in tal caso le prime tre posizioni sono quelle di Francia, Regno Unito e Italia e gli ultimi posti, sebbene invertiti, spettano alla Svezia e Austria. La Finlandia, che nel caso del primo indice era al terzo posto con l'Italia, scende al sesto posto preceduta da Germania e Belgio.

Da tali indici è possibile dedurre che il sistema europeo dei conti nazionali, relativamente alle statistiche di finanza pubblica, mostra un buon livello di coerenza ed affidabilità.

Per incoraggiare la trasparenza il Fondo Monetario Internazionale ha invece elaborato il codice "on Good Practices on Fiscal Transparency". Questo Codice si basa su quattro principi fondamentali:

definizione chiara di ruoli e responsabilità del settore pubblico e privato (Clarity of roles and responsabilities);

impegno di pubblicazione di informazioni finanziarie complete ad intervalli regolari (Public availability of information);

preparazione del bilancio in base a degli standard prestabiliti (Open budget preparation);

controlli esterni ed indipendenza statistica (Independent assurances of integrity).

Anche l'OECD Working Party of Senior Budget Officials ha pubblicato l'OECD Best Practices for Budget Transparency, che prevede i seguenti obblighi per gli stati:

i governi devono pubblicare un pre-budget in cui vengono indicati i livelli aggregati di entrate, spese, surplus o deficit e debito alcuni mesi prima della proposta di bilancio. L'obiettivo sarebbe quello di porre la politica di bilancio in un quadro macroeconomico di medio lungo

termine;

il bilancio di previsione dovrebbe contenere espliciti dettagli sulle attività e passività finanziarie, sulle attività patrimoniali e sulla spesa pensionistica. Dovrebbero effettuarsi rapporti mensili e semestrali di aggiornamento;

il bilancio dello Stato, che permette di individuare la responsabilità del Governo Centrale nella gestione delle risorse pubbliche, deve essere sottoposto a certificazione e deve contenere informazioni sulla struttura del debito e sulle politiche di rilevazione dei conti pubblici.

Molti paesi UE hanno aumentato la quantità e migliorato la qualità dell'informazione che rendono disponibile, facilitando il dibattito e l'analisi pubblica. Nel Regno Unito, ad esempio, i rapporti "Value for money" come quelli preparati dal National Audit office hanno un ruolo importante nell'aumentare la trasparenza della spesa pubblica e la vigilanza parlamentare sulla preparazione del bilancio. Infine, in Italia, Svezia e Francia maggiori risorse sono destinate alla valutazione del bilancio.

Le PPPs si distinguono dalla altre forme di privatizzazione perché il settore pubblico ha – o può avere - in questo caso un ruolo fondamentale come acquirente dei servizi e influenza le caratteristiche di questi ultimi.

La giustificazione economica fornita per l'utilizzazione delle PPPs piuttosto che di schemi di pura privatizzazione è che in alcuni casi possono esserci esternalità rilevanti (ad esempio per progetti con notevole impatto ambientale), o conseguenze redistributive che rendono necessario un maggior orientamento e un controllo più stringente da parte del settore pubblico.

Come accennato, non è semplice trarre una conclusione univoca sul ruolo svolto dagli investimenti pubblici attraverso la rassegna dei principali lavori empirici sino ad oggi realizzati poiché i risultati di questi ultimi sono molto contrastanti.

Tre tipi di approcci sono stati seguiti nello stimare gli effetti del capitale sulla crescita: l'approccio della funzione di produzione, il *behavioural approach* e l'analisi attraverso i VAR (Vector Auto Regression Models).

Nel caso della funzione di produzione, lo *stock* di capitale pubblico può sia influenzare la produttività che essere considerato come un fattore produttivo a se stante. La stima della produttività marginale del capitale rappresenta i benefici degli investimenti pubblici. Il primo lavoro che ha utilizzato questo approccio è stato quello di Aschauer (1989), dal quale risulta che un aumento del capitale pubblico dell'1% genera un incremento della produttività totale pari allo 0,39 per cento.

Altri lavori, riassunti nella tabella 6, presentano coefficienti compresi tra -0.11 e 0.54 e spesso sono non significativi. Alcuni autori hanno utilizzato dati disaggregati a livello regionale o locale e ciò ha consentito loro di superare le ipotesi implicite di uniformità della produttività marginale e del progresso tecnologico in tutti gli Stati. I coefficienti stimati risultano però, in generale, meno significativi di quelli ottenuti dalle stime sui dati nazionali[15].

Nel *behavioural approach* viene invece stimata una funzione di costi o di profitti delle imprese. Nelle funzioni di ottima allocazione delle risorse le imprese tengono conto dell'ambiente in cui operano, e dell'ambiente fanno parte il progresso tecnologico e le infrastrutture pubbliche. Lo *stock* di capitale pubblico entra nella funzione di costo e di profitto come un input fisso gratuito. Un vantaggio di questo approccio rispetto a quello della funzione di produzione è che l'uso di una forma funzionale flessibile non impone restrizioni alla struttura di produzione. In molte verifiche empiriche risulta che il capitale pubblico riduce i costi del settore privato o aumenta i profitti. Gli effetti stimati, tuttavia, sono in generale meno rilevanti di quelli ottenuti da Aschauer.

L'ultima linea di ricerca seguita è quella orientata principalmente ai dati e che utilizza come strumento i VAR. In questi modelli viene studiata la relazione tra capitale pubblico ed altre

[15] Il lavoro di Aschauer è stato criticato anche sotto l'aspetto della causalità tra capitale pubblico e crescita economica e della non stazionarietà dei dati. In effetti, la stima del modello in differenze prime genera risultati ambigui.

variabili quali l'output e il capitale privato testando l'esistenza della causalità di Granger[16]. I vantaggi dei VAR rispetto alla funzione di produzione sono che essi non richiedono una definizione teorica a priori della direzione di causalità e permettono di catturare l'effetto indiretto che il capitale pubblico ha sull'output attraverso gli investimenti privati. Dei numerosi lavori empirici svolti soltanto uno mostra una chiara evidenza di effetti positivi della spesa in capitale sull'*output* e la produttività (Sturm *et al.* 1995) (Tab. 6).

Tab. 6 RISULTATI DI ALCUNI LAVORI EMPIRICI SU INVESTIMENTI PUBBLICI, PRODUTTIVITA' E CRESCITA

Effetti degli investimenti pubblici sull'output, sulla produttività e sulla crescita		
Autore	Tipo di dati	Risultati
Approccio funzione di produzione		
Aschauer (1989)	USA, time series 1949-1985	Effetto positivo del capitale pubblico ull'output
Ram & Ramsey (1989)	USA, time series 1949-1985	Effetto positivo del capitale pubblico ull'output
Tatom (1991)	USA, time series 1949-1989	Effetto non signficativo del capitale pubblico ull'output
Merriman (1990)	48 Stati, cross-section 1972	Effetto positivo del capitale pubblico ull'output
Holtz-Eakin (1992)	48 Stati, Panel data, 1969-1986	Effetto non signficativo del capitale pubblico ull'output
Aschauer (1989b)	G-7, Panel data, 1966-1985	Effetto positivo del capitale pubblico ull'output
Bermdt & Hansson (1991)	Svezia, time series, 1960-1988	Risultati misti non plausibili
Toen-Gout & Jongeling (1994)	Olanda, time series	Effetto positivo del capitale pubblico ull'output
Behavoiural approach		
Berndt e Hansson (1991)	Svezia, time series 1960-1988	Aumento del capitale riduce i costi. Eccesso di offerta del capitale pubblico
Dalamagas (1995)	Grecia, time series 1950-1992	Spesa in infrastrutture determina alti profitti
Lynde & Richmond (1993)	Usa, time series, 1958-1989	Aumento dell'output in seguito aumento del capitale
La Ferrara and Marcellino (2000)	Italia, dati regionali 1970-1994	Effetto non significativo sui costi. Eccesso di offerta del capitale pubblico
Approccio dei VAR		
Clarida (1993)	Germania, Francia, USA, UK	La produttività e il capitale sono cointegrati , ma la direzione di causalità non è chiara
McMillin & Smith (1994)	Usa, 1952-1990	Effetto non significativo del capitale
Sturm et altri (1995)	Olanda 1853-1913	Le infrastrutture pubbliche causano secondo Granger l'output

Fonte: Sturm *et al.*(1996).

Con lo sviluppo dei modelli di crescita endogena sono state condotte una serie di verifiche empiriche utilizzando dati *cross-country* in cui gli investimenti pubblici vengono considerati una

[16] Attraverso la causalità di Granger è possibile capire se una variabile è in grado di spiegare l'andamento di un'altra variabile.

variabile esplicativa del tasso di crescita del PIL reale pro-capite. L'idea sottostante è che alcune infrastrutture rappresentano un input del processo produttivo ed aumentano la produttività del capitale privato. I risultati di questi lavori non sono tuttavia molto robusti.

Una spiegazione al fatto che dai lavori empirici non risulta esserci un effetto evidente della spesa in investimenti pubblici sulla crescita è che una larga parte di queste spese non è rivolta direttamente ad aumentare la produttività, bensì alla redistribuzione e alla fornitura di servizi di *welfare*[17].

5.6 *LA PRODUZIONE DI CONOSCENZA E L'INVESTIMENTO IN CAPITALE UMANO*

Com'è noto, una delle critiche più forti all'adozione di una *golden rule* riguarda le distorsioni che potrebbero realizzarsi verso investimenti in capitale fisico piuttosto che in capitale umano, problema che riguarda soprattutto i paesi più sviluppati in cui sono già state realizzate gran parte delle infrastrutture di base necessarie.

Accanto al capitale fisico, un ruolo fondamentale nella promozione della crescita è rivestito, infatti, dalla ricerca scientifica e dall'innovazione tecnologica nonché dal capitale umano, inteso sia come conoscenza che come capacità professionale accumulata dagli individui.

Come evidenziato in precedenza, due gruppi di modelli hanno inserito nella struttura teorica questa forma di capitale. In particolare Romer (1990) e Grossman and Helpman (1991) hanno introdotto un settore Ricerca e Sviluppo cui vengono destinate risorse. Incrementando le spese in attività di ricerca si possono realizzare maggiori innovazioni le quali, a parità di capitale e lavoro impiegati, consentiranno di produrre di più.

Il secondo gruppo di modelli considera il capitale umano composto dalle abilità, conoscenze e capacità degli individui; investire un ammontare di risorse più elevato nell'accumulazione di conoscenze determina un aumento di produzione e ciò genera differenze di reddito tra i vari paesi.

Nel Consiglio di Lisbona e nei successivi vertici di Stoccolma (marzo 2001) e Barcellona (marzo 2002), il Consiglio Europeo ha sottolineato l'importanza della conoscenza sia per l'economia che per tutti gli aspetti della vita sociale, nonché la necessità di investire in capitale umano. In particolare, ha stabilito come obiettivo per il 2010 la creazione di una società europea competitiva e basata sulla conoscenza. Nei Paesi membri dell' UE, infatti, l'invecchiamento della popolazione, il non adeguato interesse verso gli studi scientifici, le rigidità del mercato del lavoro, la scarsa mobilità dei ricercatori, i vincoli di bilancio pubblici sono tutti problemi che devono

[17] La spesa pubblica in investimenti è destinata per un terzo alla costruzione di infrastrutture, una quota tra il 10% e il 15% viene impiegata in spese fisse per istruzione ed educazione, mentre la costruzione di abitazioni assorbe circa il 10% delle risorse (European Commission 2003).

essere affrontati e risolti per poter procedere verso una *knowledge-based economy*. I seguenti mutamenti sono a tal fine funzionali:

- lo sviluppo di tre nuove tecnologie chiave[18] quali le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le biotecnologie e le nanotecnologie;
- la definizione di nuove modalità con cui le imprese, le istituzioni ed i mercati operano;
- l'acquisizione da parte dei lavoratori di nuove competenze necessarie per evitare il rischio di esclusione sociale.

Tra le conclusioni raggiunte a Lisbona vi è quella di stimolare la creazione, la diffusione e lo sfruttamento della conoscenza. Tutto ciò si deve realizzare attraverso:

- la creazione di un'Area Europea per la Ricerca e l'Innovazione, ovvero la rimozione degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori e la creazione di un brevetto europeo;
- la garanzia di un livello di istruzione adeguato e la possibilità di fare esperienze lavorative per poter meglio relazionare e lavorare nella "*knowledge-based society*". In particolare i soggetti cui sono rivolte queste azioni sono rappresentati dai giovani, dagli adulti disoccupati e dagli occupati in settori in cui c'è abbondanza di offerta di lavoro.

Nel successivo incontro di Barcellona (marzo 2002) sono state prese numerose decisioni per dare seguito a quanto fissato a Lisbona. In particolare sono state indicate tre aree sulle quali concentrarsi: occupazione, liberalizzazione dei mercati e conoscenza. E' stato anche sottolineato come l'incapacità per l'Europa di attrarre risorse e ricercatori rappresenti il problema da risolvere per la creazione di un'area europea per la conoscenza. Le azioni da intraprendere sarebbero dunque:

- mobilità per tutti gli individui impiegati nell'istruzione, ricerca ed innovazione;
- creazione di una rete europea di eccellenza nella ricerca e istruzione;
- garantire una formazione durante tuta la vita lavorativa;
- incrementare gli investimenti in ricerca e sviluppo.

Per poter individuare qual è il ruolo del settore pubblico in quest'attività di produzione e diffusione dell'informazione è necessario individuare praticamente i vari tipi di conoscenza, le fonti di produzione e le modalità di finanziamento.

Nella tabella 7, in prima colonna, sono indicati i tipi di conoscenza, che comprendono non solo la conoscenza scientifica e tecnologica prodotta nelle università, istituti di ricerca ed imprese, ma anche l'istruzione, le capacità e competenze maturate attraverso l'esperienza lavorativa o i corsi professionali, le innovazioni introdotte dalle imprese. Il settore pubblico è presente sia nella produzione di conoscenze scientifiche e tecnologiche che nella formazione di capitale umano e nello sviluppo delle capacità/competenze. Le risorse pubbliche vengono

[18] Una tecnologia chiave si caratterizza per la sua influenza su tutte le tecniche già esistenti e perché dà origine a nuove tecnologie.

dunque impiegate sia nell'attività di ricerca e sviluppo che nel finanziamento dell'istruzione.

Tab. 7 TIPI DI CONOSCENZA, ISTITUZIONI, FONTI DI PRODUZIONE E FINANZIAMENTO

Tipi di conoscenza	Istituzioni/Attori	Fonte	Finanziamento
Conoscenza scientifica	Università	Attività di ricerca del settore pubblico	Spesa R&S delle Università
	Istituti pubblici di ricerca		Spesa R&S degli istituti pubblici di ricerca
	Settore R&S imprese	Attività di ricerca aziendale	Spesa R&S delle aziende
Conoscenza tecnologica	Settore R&S imprese	Attività di ricerca aziendale	Spesa R&S delle aziende
	Ricerca settore aziendale in istituti di ricerca	Attività di ricerca in istituti di ricerca industriali	Spesa R&S degli istituti di ricerca industriali
	Istituti pubblici di ricerca	Attività di ricerca del settore pubblico	Spesa R&S degli istituti pubblici di ricerca
	Università	Attività di ricerca delle università	Spesa R&S delle Università
	Aziende emergenti	Attività di R&S nelle imprese emergenti	Venture Capital
Innovazioni	Settore aziendale	Attività di ricerca e sviluppo aziendale	Spesa R&S delle aziende
Capitale Umano	Università	Istruzione	Investimenti in istruzione
	Attività di ricerca (pubblica - aziendale)	Attività di ricerca	Investimenti nella ricerca del settore pubblico
	Scuole superiori	Istruzione	Investimenti in istruzione
Capacità/competenze	Scuole superiori	Istruzione	Investimenti in istruzione
	Settore aziendale	Training	Investimenti in formazione aziendale
	Corsi professionali	Corsi di aggiornamento	Investimenti in formazione professionale
	Imprese	*Learning by doing*	Formazione aziendale

Fonte: European Commission, Directorate-General for Research 2003.

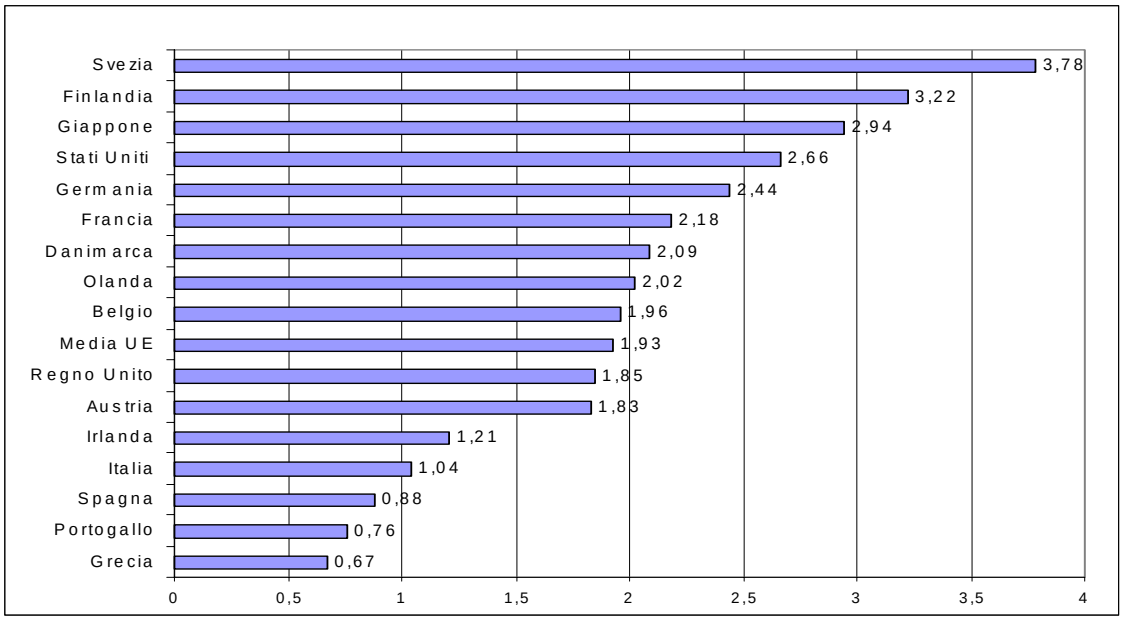
5.6.1 *L'intervento del settore pubblico nell'attività di ricerca e sviluppo*

Le ragioni per cui i Governi dovrebbero intervenire nel finanziamento della ricerca e nella formulazione di politiche dell'innovazione sono costituite dalla presenza di fallimenti del mercato che determinano un livello di questa attività inferiore a quello socialmente desiderabile. Le due forme di fallimento sono le imperfette condizioni di appropriabilità ed il rischio che si corre impiegando risorse nello svolgimento della ricerca. La possibilità per tutti di appropriarsi delle conoscenze determina un tasso di rendimento privato più basso di quello sociale e, dunque, le imprese possono essre indotte a scegliere un livello di investimenti inferiore di quello ottimo. Analogamente, il rischio associato alla ricerca richiede un elevato premio. Gli investitori esterni sono riluttanti a finanziare progetti di ricerca e sviluppo e ciò si verifica soprattutto a scapito delle piccole imprese con vincoli di liquidità e dei nuovi entranti nel mercato. Il finanziamento pubblico all'attività di ricerca e sviluppo avrebbe lo scopo di ridurre questi fallimenti del mercato.

I fondi destinati a tale attività rappresentano l'impegno delle nazioni nella produzione ed impiego della nuova conoscenza. Considerando la percentuale di spesa totale in ricerca e sviluppo rispetto al PIL, dal grafico 5 si può vedere come la media europea sia pari nel 1999 all'1,93%. La distanza rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone è significativa: 0,7 e 1%

rispettivamente. Soltanto due nazioni, Svezia e Finlandia, presentano valori più elevati, superiori al 3%. Le nazioni che mostrano i valori più bassi sono la Grecia, il Portogallo, l'Italia, la Spagna e l'Irlanda con percentuali significativamente inferiori alla media. Sebbene al di sotto dei valori di Usa e Giappone, Germania, Francia, Olanda e Danimarca destinano quote del PIL superiori al 2% alla spesa in R&S.

Graf. 5 – SPESA IN ATTIVITA' R&S IN PERCENTUALE DEL PIL – 1999



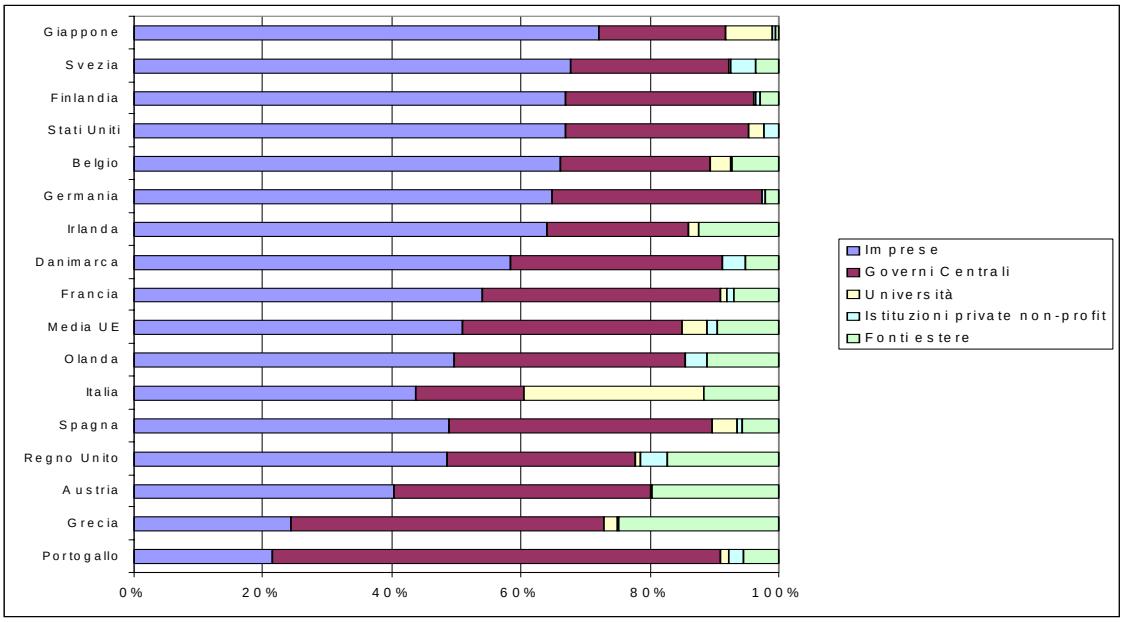
Fonte: Newcronos- Eurostat.

Per comprendere qual è il peso del settore pubblico (composto, nella definizione adottata nelle statistiche, da Amministrazioni Centrali ed Università[19]) rispetto agli altri operatori è possibile verificare quanta parte della spesa per ricerca e sviluppo viene da questo finanziata.

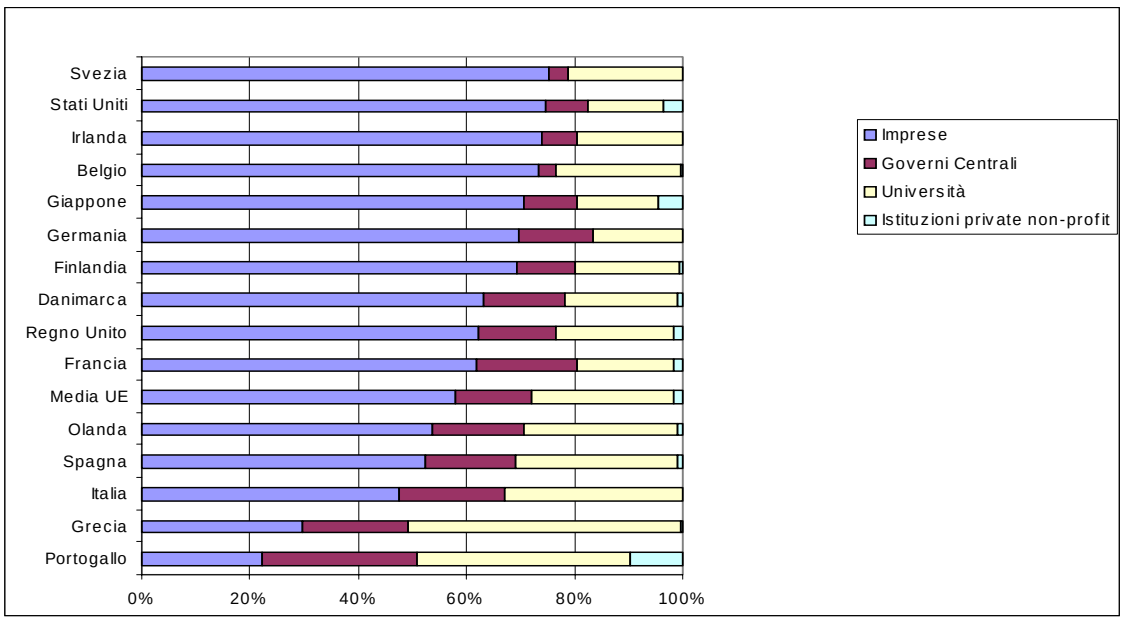
Dal grafico 6 emerge come la principale fonte di finanziamento nel 1999 in Europa sia quella delle imprese. Il valore medio europeo di risorse da queste erogate è pari al 51,3% ed è superato da sette nazioni. Tale valore, tuttavia, è notevolmente inferiore al 72,2% del Giappone ed al 69,9% degli USA. In Portogallo, dove è presente la percentuale più bassa di attività R&S finanziata dalle imprese, c'è, ovviamente il più elevato finanziamento da parte del settore pubblico, con una percentuale del 71%. Anche la Grecia, la Spagna e l'Italia mostrano una quota di finanziamento pubblico molto elevata. Per alcuni paesi i finanziamenti dall'estero sono molto rilevanti: in Grecia hanno un peso addirittura maggiore di quello delle imprese ed in Austria e Gran Bretagna rappresentano quasi il 20% dei finanziamenti.

[19] E' necessario tuttavia tener conto della presenza di università private nella voce Università, delle quali però non è disponibile distintamente l'ammontare di spesa finanziata.

Graf. 6 - SPESA IN ATTIVITA' R&S PER FONTE DI FINANZIAMENTO - 1999



Graf. 7 - SPESA IN ATTIVITA' R&S PER SETTORI DI *PERFORMANCE* - 1999



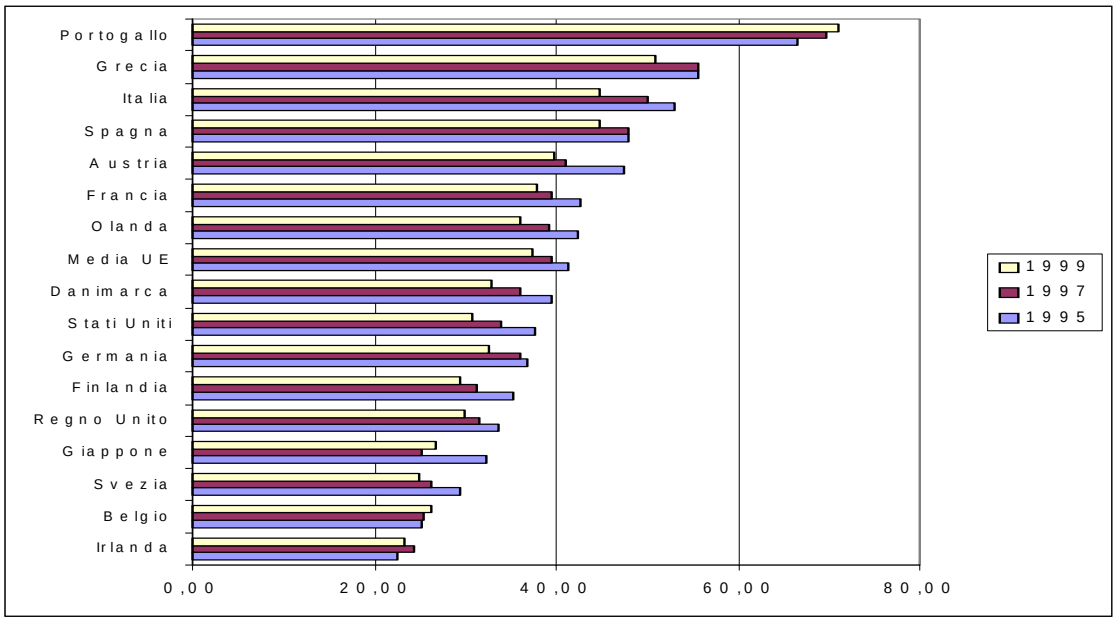
Fonte: Newcronos - Eurostat.

Per quel che riguarda la distribuzione delle spese per settori di *performance* (Graf. 7), a parte il Portogallo, la Grecia, l'Italia, la Spagna e l'Olanda, negli altri membri UE oltre il 60% della spesa in R&S è effettuata all'interno delle imprese, con la Svezia che raggiunge il valore del 75%, superiore al valore degli USA pari al 66,8% (European Commission 2003). Il settore pubblico ha un peso molto rilevante in Portogallo, Spagna, Grecia ed Italia per la presenza di

elevate percentuali relative al settore delle Università. In particolare in Portogallo, Italia, Grecia e Spagna le quote percentuali superano il 30%. Il valore medio dell'UE del 26,3% evidenzia come nel continente europeo il ruolo svolto dalle Università nell'attività di R&S sia il più rilevante dopo quello delle imprese.

Nel quinquennio 1995-99 l'andamento delle spese in ricerca e sviluppo pubbliche, espresse in percentuale sul totale dei finanziamenti, è stato decrescente per tutte le nazioni UE eccetto che per il Portogallo ed il Belgio (Graf. 8).

Graf. 8 - FINANZIAMENTI GOVERNATIVI E UNIVERSITARI IN PERCENTUALE DEI FINANZIAMENTI TOTALI
1995-1997-1999



Fonte: Newcronos- Eurostat.

I dati illustrati testimoniano di uno sforzo dei paesi europei nell'attività di ricerca e sviluppo molto differenziato. E' possibile individuare in particolare il gruppo dei paesi nordici (Svezia e Finlandia), che non solo presenta alte percentuali di spesa per R&S rispetto al PIL, ma anche un elevato finanziamento di questa attività da parte delle imprese. Anche la Germania e la Francia, sebbene con valori più bassi, presentano queste caratteristiche. I paesi dell'area mediterranea (Grecia, Spagna e Italia) e l'Irlanda destinano la quota di PIL più bassa all'attività di R&S e, al contempo,hanno progressivamente ridotto i finanziamenti pubblici (Amministrazioni Centrali più Università). In Portogallo, in presenza di una quota molto bassa di spesa per R&S rispetto al PIL, le spese pubbliche sono aumentate nel corso degli anni '90. Queste economie sono anche caratterizzate da elevate quote di spesa pubblica rispetto al PIL, in particolar modo l'Italia e la Grecia, e ciò rende più problematico il reperimento di ulteriori risorse da destinare a questa funzione. La Grecia ed il Portogallo, ed in minore misura l'Italia, sono anche caratterizzate da un

basso finanziamento dell'attività di R&S da parte delle imprese. La contemporanea presenza di scarsi finanziamenti privati e la riduzione dei finanziamenti pubblici intervenuta negli anni più recenti rende la situazione in queste economie particolarmente critica.

Un'altra strada da percorrere potrebbe essere quella di favorire programmi di partenariato nell'attività di R&S tra settore pubblico e settore privato. Nei paesi UE tendono a diffondersi relativamente alla costruzione o alla gestione di infrastrutture, nonché *joint venture* in cui i finanziamenti sono sia pubblici che privati. Sarebbe auspicabile una più ampia applicazione di questi strumenti anche a progetti relativi ad attività di R&S.

Un settore in cui l'attività di ricerca e sviluppo produce importanti effetti sulla crescita e l'occupazione è quello delle tecnologie ambientali. Queste ultime non consentono soltanto di risparmiare risorse destinate alla protezione ambientale, ma determinano anche un rinnovamento tecnologico e nuovi investimenti che possono dare un notevole impulso all'economia. Per un approfondimento su questo tema si rinvia al capitolo 6.

5.6.2 *Le risorse Umane impiegate nel settore R&S*

Anche il numero di persone addette al settore R&S rappresenta un indicatore dell'impegno dei vari paesi per la realizzazione degli obiettivi fissati a Lisbona.

Il personale impiegato nel settore R&S viene solitamente distinto in ricercatori e tecnici ed altro personale di supporto. Utilizzando i dati OCSE è possibile individuare il numero totale di addetti all'attività di R&S nonché, in particolare, quelli impiegati nel settore governativo[20] (Tabb. 8 e 9). Nel 1999, il totale dei lavoratori addetti nell'intera area UE è risultato pari a 1.419.806, ovvero lo 0,39% della popolazione totale dell'area UE. Di questi 886.433 erano ricercatori (0,23% della popolazione totale UE), di cui 246.229 impiegati nel settore governativo (0,06% totale della popolazione totale UE) e, di questi, 125.899 erano ricercatori (0.03% della popolazione totale UE).

Rispetto agli USA, dove i ricercatori rappresentano lo 0,34% della popolazione totale, l'Europa ha circa 375.000 ricercatori in meno; ne ha invece oltre 200.000 in più del Giappone, dove i ricercatori rappresentano però lo 0,52% della popolazione totale. In Germania, Francia e Gran Bretagna si addensa oltre il 60% del totale dei ricercatori dell'UE. Italia e Spagna hanno un numero insufficiente di ricercatori (circa un quarto di quelli della Germania).

Se si calcola la composizione percentuale dei ricercatori addetti ai vari settori (Tab. 10), le percentuali più alte si trovano nel settore delle imprese, con tre sole eccezioni rappresentate da Spagna, Portogallo e Grecia che mostrano valori più elevati per i ricercatori che lavorano nelle università. La percentuale degli USA di ricercatori operanti nelle imprese (80,5%) è notevolmente superiore alla media UE, pari al 50,5%. L'Italia presenta un valore pari al 40,4% di addetti alle imprese ed il 38,5% di addetti alle università. Molto più basse sono le percentuali di

[20] Per settore Governativo si intende in questo caso il solo Governo Centrale, escludendo le Università.

Tab. 8 PERSONALE ADDETTO AL SETTORE R&S
Anno 1999

Paesi	Ricercatori	Personale di supporto	Totale Personale R&S
Austria*	18715	12593	31308
Belgio	30219	19259	49477
Danimarca	18438	17212	35650
Finlandia	n.d.	n.d.	50604
Francia	160424	154028	314452
Germania	255260	224908	480415
Grecia	14748	11635	26382
Irlanda	8217	4072	12289
Italia	64886	77620	142506
Olanda	40623	n.d.	87006
Potogallo	15752	5054	20806
Spagna	61568	40669	102237
Svezia	39921	n.d.	66674
Regno Unito*	157662	n.d.	n.d.
Totale	886433	567050	1419806
Stati Uniti	1261227	n.d.	n.d.
Giappone	658910	260222	919132

Fonte: OECD *On Line Statistics*.
* Dati 1998.

Tab. 9 PERSONALE ADDETTO AL SETTORE R&S NELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE
Anno1999

Paesi	Ricercatori	Personale di supporto	Totale Personale R&S
Austria	954	1150	2104
Belgio	1210	1020	2229
Danimarca	3918	n.d.	6236
Finlandia	n.d.	n.d.	7454
Francia	25187	28265	53452
Germania	38415	33589	72251
Grecia	2000	2431	4431
Irlanda	300	584	884
Italia	13697	17138	30835
Olanda	8048	8518	16565
Portogallo	3445	2457	5902
Spagna	11934	10349	22283
Svezia	2423	n.d.	3195
Regno Unito	14368	14829	29197
Totale UE	125899	120330	246229
Stati Uniti	47700		
Giappone	30987	28038	59025

Fonte: OECD *On Line Statistics.*
* Dati 1998.

ricercatori operanti nel settore governativo, nei quali Danimarca, Italia, Portogallo e Olanda presentano i valori più elevati (circa il 20%).

Tab. 10 DISTRIBUZIONE DEI RICERCATORI PER SETTORE
Anno 1999

Paesi	Totale ricercatori	Ricercatori nelle Università (%)	Ricercatori nelle imprese (%)	Ricercatori nel settore Governativo (%)
Austria*	18715	31,8	62,6	5,1
Belgio	30219	40,4	54,5	4
Danimarca	18438	31	46,5	21,2
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Francia	160424	35,4	47	15,7
Germania	255260	26,1	58,8	15
Grecia	14748	71	15,2	13,6
Irlanda	8217	32	64,4	3,7
Italia	64886	38,5	40,4	21,1
Olanda	40623	31,3	47,7	19,8
Portogallo	15752	52,3	12,7	21,9
Spagna	61568	55	24,7	19,4
Svezia	39921	36,6	57,2	6,1
Regno Unito *	157662	31,1	58,4	9,1
totale UE	886433	34,3	50,5	14,2
Stati Uniti	1261227	14,7	80,5	3,8
Giappone	658910	27,1	65,8	4,7

Fonte: OECD *On Line Statistics.*
* Dati 1998.

Tab. 11 PERSONALE ADDETTO AL SETTORE R&S IN PERCENTUALE DELLA FORZA LAVORO - Anno 1999

Paesi	Personale R&S % forza lavoro 1999
Belgio	1,52
Danimarca	1,89
Germania	1,59
Grecia	1,28
Spagna	1,09
Francia	n.d.
Irlanda	0,96
Italia	0,92
Lussemburgo	n.d.
Olanda	1,54
Austria	n.d.
Portogallo	0,73
Finlandia	2,53
Svezia	2,45
Regno Unito	n.d.
Totale Unione Europea	1,36

Fonte: Newcronos- Eurostat.

Considerare il numero di addetti al settore R&S rispetto alla forza lavoro dell'economia è utile per comprendere l'importanza della ricerca e delle specializzazioni ad alto contenuto scientifico nel mercato del lavoro (Tab. 11). In Europea il personale R&S rappresenta in media l'1,36% della forza lavoro, con la Svezia e Finlandia che raggiungono il 2,5% circa e Portogallo, Italia ed Irlanda che non arrivano all'1 per cento.

Anche per le risorse umane emerge come vi sia necessità di aumentare il numero di lavoratori *high skilled* soprattutto per l'Irlanda e per i paesi dell'area mediterranea, Portogallo, Grecia, Spagna, Italia. Ad eccezione dell'Irlanda, in queste nazioni è ancora particolarmente bassa la percentuale di ricercatori operanti nel settore delle imprese. Tale deficit dovrebbe essere colmato attraverso politiche volte a ridurre il gap attraverso una maggiore spesa pubblica diretta o indiretta (incentivi) e/o attraverso iniziative sinergiche tra settore pubblico e privato.

Il quadro che emerge per l'Europa nel suo complesso è di un ritardo rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone in termini di risorse destinate all'attività di R&S, di coinvolgimento delle imprese nell'attività di finanziamento e realizzazione dell'attività di ricerca, di personale addetto al settore R&S soprattutto per i paesi dell'area mediterranea e per l'Irlanda. A ciò si deve aggiungere la caduta generalizzata dei finanziamenti pubblici all'attività di R&S, fenomeno di una certa rilevanza in queste economie dove tradizionalmente le università rappresentano un attore importante nello svolgimento dell'attività di ricerca.

5.6.3 *La Spesa Pubblica in Istruzione*

La fondazione di una *knowledge-based society* richiede non solo maggiori finanziamenti all'attività di ricerca e sviluppo ma anche adeguate risorse finanziarie per favorire l'ingresso di fasce crescenti della popolazione ai più elevati livelli di istruzione. Quanto più il livello medio di istruzione è elevato, tanto più gli individui sono in grado di sfruttare e diffondere la conoscenza. Un avanzato sistema di istruzione è anche condizione necessaria per formare i ricercatori che saranno poi in grado di produrre nuova conoscenza.

La spesa per istruzione è funzione di diversi fattori:

- il numero di giovani presenti nella popolazione che determina, dato il tasso di scolarità, il numero di iscritti e, quindi, influenza direttamente la spesa;
- la durata media degli studi ;
- la retribuzione ed il numero degli insegnanti;
- la dotazione di strutture e materiale didattico.

Nei Paesi UE l'aumento della spesa sperimentato nel corso degli anni '90 non è da attribuire al cambiamento della struttura demografica. Piuttosto sono aumentati gli anni spesi per la formazione (in 10 paesi su 15), e sono aumentati i tassi di iscrizione soprattutto ai livelli di istruzione secondaria e terziaria (OECD 2002). L'aumento degli anni spesi in istruzione può riflettere anche, in parte, le difficoltà di entrata nel mercato del lavoro; ne deriva che il maggior numero di anni spesi all'Università non determina necessariamente una proporzionale maggiore acquisizione di conoscenza conoscenze.

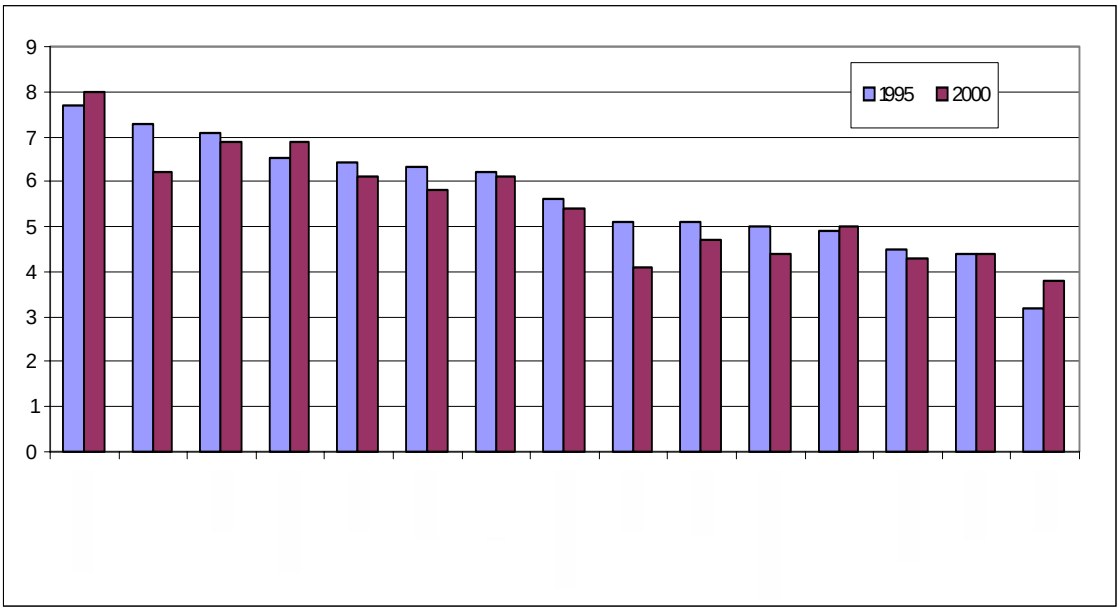
Dalla tabella 3 si può notare che nel 2000 i paesi UE hanno destinato in media il 5,2% del PIL ad attività di istruzione. La Danimarca, la Svezia, il Belgio, la Finlandia e la Francia sono le nazioni che hanno destinato le quote più elevate di PIL a questa funzione, mentre Grecia, Spagna, Irlanda, Olanda e Italia si trovano al di sotto della media europea. La spesa in percentuale del PIL per Stati Uniti e Giappone è stata invece nel 1999 pari rispettivamente al 6,5 e 4,7 per cento.

Confrontando le percentuali del 1995 e del 2000 (Graf. 9) per i paesi UE si può notare una riduzione in tutte le nazioni eccetto che Grecia, Italia, Portogallo e Danimarca.

Esiste, inoltre, una correlazione positiva tra quota di spesa totale rispetto al PIL di Francia, Danimarca e Finlandia e la quota di spesa per istruzione rispetto al totale della spesa pubblica.

L'Irlanda, al contrario, presenta una elevata spesa per istruzione rispetto alla spesa totale, ma una bassa percentuale di uscite rispetto al PIL. La Svezia mostra la più elevata quota di spesa pubblica rispetto al PIL mentre le spese per istruzione rispetto al totale sono pari alla media europea. L'Italia si trova in una posizione intermedia poiché ha una spesa totale che rappresenta circa il 50% del PIL e ne destina all'istruzione una quota pari al 5 per cento.

Graf. 9 - SPESA PER ISTRUZIONE IN PERCENTUALE DEL PIL - ANNI 1995 E 2000



Fonte: Newcronos- Eurostat.

La spesa pubblica in istruzione comprende sia le uscite destinate agli istituti pubblici, sia i sussidi alle famiglie e i trasferimenti ad istituti di istruzione privati. In media nei paesi UE il 90% della spesa in istruzione è finanziato dal settore pubblico (Tab. 5). Emerge la differenza con gli USA e Giappone in cui la quota di spesa privata raggiunge il 25% mentre la media UE non arriva al 10 per cento.

Utilizzando i dati OCSE è possibile osservare quali sono le percentuali di finanziamento pubblico e privato dei vari livelli di istruzione. Dalla tabella 12 si può notare come tra i paesi europei vi siano grandi differenze per il finanziamento privato dell'istruzione pre-primaria: mentre in Irlanda la percentuale è pari al 67% ed in Germania del 37,8%, in Italia si ha un valore pari ad appena l'1,3% ed Olanda, Gran Bretagna e Francia non raggiungono il 5%. In Giappone invece la quota di spesa privata supera il 50%, a differenza degli USA in cui non arriva al 10 per cento.

Per l'istruzione secondaria la Germania mostra un valore di risorse private superiore al 20%, mentre Gran Bretagna, Spagna e Grecia presentano valori intorno al 10% e le altre nazioni mostrano percentuali ancora più basse. Anche USA e Giappone non arrivano al 10 per cento.

Nel caso dell'istruzione terziaria nella media dei paesi UE il finanziamento privato è

sensibilmente superiore rispetto all'istruzione secondaria. In Austria si raggiunge una percentuale pari quasi al 50%, in Gran Bretagna ed Irlanda rispettivamente del 36% e 26% circa. Questi valori, tuttavia, restano distanti dalle elevate percentuali di Giappone e Usa in cui le risorse private destinate all'università superano il 50 per cento.

Tab. 12 FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO DEI VARI LIVELLI D'ISTRUZIONE - Anni 1999

Paesi	Spese istruzione infantile (per bambini di te anni e più grandi)			Spese istruzione primaria, secondaria, post-secondaria			Istruzione terziaria		
	Risorse pubbliche	Risorse private	Risorse privaten.d. di cui sussidi	Risorse pubbliche	Risorse private	Risorse privaten.d. di cui sussidi	Risorse pubbliche	Risorse private	Risorse privaten.d. di cui sussidi
Austria	86,5	13,5	0,2	96,4	3,6	n.d.	98,7	47,6	1,1
Belgio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Danimarca	81,9	18,1	n.d.	97,8	2,2	n.d.	97,7	2,3	n.d.
Finlandia	84,8	15,2	n.d.	99,4	0,6	n.d.	97,7	2,3	n.d.
Francia	95,8	4,2	n.d.	92,8	7,2	2	85,7	14,3	2,3
Germania	62,2	37,8	n.d.	75,6	24,4	n.d.	91,5	8,5	0,3
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	90,2	9,8	n.d.	99,9	0,1	n.d.
Irlanda	32,3	67,7	n.d.	96,7	3,3	n.d.	73,4	26,6	4
Italia	98,7	1,3	n.d.	98,3	1,7	n.d.	80,3	19,7	6,2
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Olanda	96,9	3,1	n.d.	93,9	6,1	1	77,6	22,4	2,1
Portogallo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spagna	77,9	22,1	n.d.	87,9	12,1	n.d.	92,9	7,1	n.d.
Svezia	100	n.d.	n.d.	99,8	0,2	n.d.	88,4	11,6	n.d.
Regno Unito	95,6	4,4	n.d.	88,2	11,8	n.d.	63,2	36,8	10,7
Stati Uniti	90,3	9,7	n.d.	90,7	9,3	n.d.	46,9	53,1	n.d.
Giappone	48,6	51,4	n.d.	91,8	8,2	n.d.	44,5	55,5	n.d.

Tab. 13 DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN ISTRUZIONE - Anno 1999

Paesi	Istruzione primaria, secondaria e post secondaria (non universitaria)			Istruzione universitaria		
	Spesa pubblica diretta delle istituzioni pubbliche	Spesa pubblica diretta per istituti privati	Trasferimenti pubblici indiretti e pagamenti al settore privato	Spesa pubblica diretta delle istituzioni pubbliche	Spesa pubblica diretta per istituti privati	Trasferimenti pubblici indiretti e pagamenti al settore privato
Austria	96,7	1,8	1,5	85,5	1,5	13,1
Belgio	44,9	54,7	0,47	35	49	15,9
Danimarca	78,9	6,5	14,6	64,8	n.d.	35,2
Finlandia	91,8	4,2	3,9	74,9	8,1	17,1
Francia	83	13,3	3,7	88,7	3,3	8
Germania	85,4	7,9	6,7	85,4	2,4	12,3
Grecia	99,9	n.d.	0,1	96,6	n.d.	3,4
Irlanda	96,9	n.d.	3,1	85,2	n.d.	14,8
Italia	93,7	5,4	0,9	81,3	1,6	17,1
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Olanda	21,9	70,7	7,4	39,3	36,1	24,6
Portogallo	92	6,7	1,3	94	n.d.	6
Spagna	85,5	13,5	1	89,9	0,7	9,3
Svezia	83,7	2,7	13,6	64,7	4,9	30,4
Regno Unito	78,7	21,1	0,2	n.d.	73,3	26,7
Stati Uniti	99,7	0,3	n.d.	67,6	13,2	19,2
Giappone	96,5	3,5	n.d.	83	17	n.d.

Fonte: OECD 2002.

Una caratteristica dei sistemi di istruzione primaria e secondaria della maggior parte dei paesi europei, quindi, è che sia il finanziamento che la gestione del servizio sono prevalentemente pubblici. In alcune nazioni, tuttavia, i fondi vengono trasferiti a istituzioni private o alle famiglie che possono scegliere in quale istituto mandare i propri figli.[21] (Tab. 13). In Belgio i fondi pubblici gestiti dai privati corrispondono al 54,7% del totale, in Olanda al 70,7%. Eccetto il Regno Unito, che supera di poco il 20%, le altre nazioni mostrano percentuali molto più basse (OECD 2002).

5.7 *POTENZIALITA' E LIMITI DEGLI INDIRIZZI DELLA POLITICA ECONOMICA EUROPEA: E' NECESSARIA PIU' AMBIZIONE?*

Le linee interpretative e le indicazioni di *policy* che si possono trarre dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti si inscrivono in un quadro di riconoscimento progressivo di importanza che negli ultimi anni, a partire dal vertice di Lisbona del 2000, il tema dello sviluppo economico è venuto acquisendo nell'agenda europea.

Anche nell' "*European Action for Growth*" e nel documento programmatico "Le priorità della Presidenza italiana del Consiglio Ecofin"[22] l'azione strategica su cui si propone di concentrare attenzione e risorse è costituita dal sostegno alla crescita economica. Le linee di intervento dell'Unione Europea esposte proprio in tali documenti sono articolate sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003 ed in coerenza con le conclusioni del recente Consiglio di Salonicco di giugno.

Il volano della crescita è individuato nell'investimento massiccio di risorse nella costruzione di infrastrutture, settore che ha visto l'accumulo di un differenziale negativo rispetto agli Stati Uniti particolarmente pesante nell'ultimo decennio. Più in generale si riconosce come priorità assoluta il rilancio delle spese in investimenti pubblici in infrastrutture materiali ed immateriali. Il documento programmatico argomenta che affinché il piano per la crescita possa dispiegare tutte le sue potenzialità è essenziale che le risorse da esso mobilitate siano consistenti, costituiscano cioè una massa d'urto rilevante - dell'ordine dello 0,5-1% di PIL europeo all'anno - e quindi ben visibile nella percezione dei cittadini europei, e che proprio per questi requisiti riesca a veicolare un messaggio di fiducia, attivando non solo meccanismi moltiplicativi di tipo keynesiano ma influendo anche positivamente sulle aspettative[23].

---

[21] La spesa privata in istruzione è rappresentata dalle spese degli studenti e delle loro famiglie, delle imprese private e organizzazioni non-profit. Includono tasse d'iscrizione, materiale didattico, spese di trasporto e per i pasti.

[22] Entrambe i documenti, disponibili sul sito Internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono datati 9 giugno 2003.

[23] Per una prima analisi degli effetti macroeconomici del Piano, cfr. il riquadro "Azione Europea per la crescita: una prima valutazione dei possibili effetti", nel capitolo 4 di questo rapporto.

Secondo quanto illustrato nel documento diffuso dal Ministero dell'Economia (si veda l'apposito riquadro nel capitolo 4), il piano poggia su due pilastri:

a) priorità massima riconosciuta ad alcune opere nazionali e trans-nazionali (TEN) e sostegno alle infrastrutture immateriali

b) forme di finanziamento innovative, ruotanti intorno al fulcro rappresentato dalla BEI, che accanto alle tradizionali concessioni di credito preveda interventi addizionali, come la fornitura di garanzie per progetti PPP, l'attivazione di fondi di investimento infrastrutturali e di *project financing* ed operazioni di finanza strutturata. Tale approccio può consentire di ridurre significativamente l'impatto dell'onere dell'indebitamento sulle finanze pubbliche nazionali.

Accanto a tali linee direttive, che appaiono nella sostanza condivisibili, sembra essere strategicamente rilevante muoversi nella direzione del riconoscimento di un più incisivo ruolo propositivo, di iniziativa e di impegno finanziario diretto da parte delle istituzioni comunitarie. Ciò potrebbe avvenire non solo attraverso il rifinanziamento dei fondi strutturali, il cui impatto non è però nullo sulle finanze pubbliche nazionali a meno di consentirne il finanziamento in disavanzo da parte della UE, ma anche attraverso il coinvolgimento diretto della Commissione nel finanziamento diretto dei progetti di investimento mediante emissione di *Union bonds* o prestiti finalizzati che solo al momento del loro rimborso, a parità delle condizioni oggi vigenti (bilancio dell'Unione in pareggio), andrebbero a gravare sui bilanci nazionali accrescendo i livelli del deficit e del debito e/o della pressione fiscale (ciò avverrebbe però quando gli investimenti nelle opere infrastrutturali avrebbero già generato i loro effetti positivi sulla produttività del sistema). Un maggiore sostegno finanziario alle iniziative è auspicato anche dal piano Van Miert, che suggerisce l'innalzamento della quota del costo progettuale finanziabile direttamente dalla UE.

La teoria del federalismo fiscale insegna che la funzione di stabilizzazione e sviluppo dovrebbe essere prevalentemente appannaggio del livello di governo centrale in considerazione delle esternalità ed effetti di *spill-over* associati, delle economie di scala conseguibili e, quindi, della maggiore efficienza nella gestione degli interventi rispetto ai livelli decentrati. Dati i tempi scanditi dalle riforme costituzionali in fieri, un accresciuto ruolo delle istituzioni comunitarie rappresenterebbe, nella pratica, una sorta di sperimentazione di forme di organizzazione federale del sistema Europa, ove il livello sovranazionale inizierebbe ad assumere decisioni ed attivare azioni di politica economica a beneficio dell'intera comunità. Non limitandosi, quindi, all'orientamento delle politiche nazionali ed a svolgere funzioni di sorveglianza sulla finanza pubblica.

Passi concreti nella direzione qui auspicata sono stati compiuti con la conclusione dei lavori del gruppo Van Miert[24] che ha individuato l'insieme delle grandi opere infrastrutturali del sistema europeo dei trasporti da finanziare prioritariamente, con una funzione centrale prefigurata per la BEI. Complessivamente il piano prevede un impiego di risorse pari a 600 miliardi di euro, di cui

[24] Il Rapporto finale " On the trans european transport network report" preparato dall'High Level Group è stato presentato il 30 giugno u.s.

235 da utilizzare entro il 2020 per il finanziamento di 18 progetti prioritari. Il volume finanziario annualizzato di tali investimenti rappresenta lo 0,16% del PIL. Una percentuale significativa ma certamente di proporzioni non straordinarie. Inoltre si deve considerare che, per loro natura, tali opere prevedono tempi di esecuzione e completamento lunghi (i 18 progetti prioritari saranno avviati prima del 2010 e dovrebbero essere ultimati entro il 2020), per cui l'impatto effettivo sulla produttività del sistema si potrà osservare solo in futuro. Non è però da sottovalutare la capacità di attivazione da essi generabile e, nel brevissimo periodo, l'influenza positiva sulle aspettative che lo *start up* – deciso e coordinato - del piano può esercitare. Anche gli effetti moltiplicativi potranno essere osservati solo nel breve-medio periodo, quando i lavori e le commesse saranno concretamente avviati. Per ricavarne il massimo di impatto con la rapidità necessaria, sarebbe utile intervenire sulle procedure al fine di renderle meno complesse e farraginose, accorciando drasticamente i tempi che dalla fase di progettazione preliminare conducono a quella di esecuzione effettiva. Lo stesso Van Miert, in occasione della presentazione del piano, ha sottolineato come fra i problemi centrali da affrontare, e che hanno sino ad oggi rallentato l'esecuzione delle opere infrastrutturali di trasporto di cui l'Europa ha bisogno, siano da porre "l'assenza di cooperazione al di là delle frontiere nazionali, ostacoli di tipo amministrativo, regolamentare, ambientale, prima ancora che finanziario". La semplificazione e razionalizzazione delle procedure, di cui la legge obiettivo per le grandi opere emanata in Italia nel 2001 costituisce un esempio[25], rappresenta un passaggio obbligato lungo il sentiero del recupero del *gap* infrastrutturale su cui l'Europa dovrebbe speditamente procedere.

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti, in linea con gli orientamenti programmatici definiti a livello europeo a partire dal vertice di Lisbona, conduce a focalizzare l'attenzione sull'espansione non solo dello di capitale fisico in infrastrutture, ma anche dello *stock* di capitale umano e dell'investimento in ricerca e sviluppo. Il ministro tedesco dell'economia si è spinto recentemente a dichiarare che gli investimenti necessari per dare nuova spinta all'Europa dovranno essere preferibilmente fatti "in materia grigia e non in cemento".

La necessità di investire risorse di entità crescente, oltre che in attività di R&S, anche nell'attività di formazione del capitale umano, emerge con tutta evidenza dai confronti internazionali proposti nel paragrafo 5.6.3. Disporre di buone conoscenze di base è, infatti, un elemento indispensabile per poter vivere e trovare un'occupazione nella società dell'informazione e per potersi spostare tra regioni e paesi diversi. Un livello più elevato di istruzione permette anche di ridurre i fenomeni di esclusione sociale e di realizzare una maggiore integrazione.

Questa conclusione è in linea con i risultati raggiunti dalla Commissione in varie occasioni, primo tra tutti il Consiglio di Lisbona, in cui si è affermato che per poter realizzare un'economia basata sulla conoscenza è necessario creare una società dell'informazione. E' stato sottolineato

[25] Cfr. ISAE, (2003).

come tutti i cittadini, non solo i giovani, debbano avere accesso alle nuove tecnologie di comunicazione e come sia necessario rafforzare la lotta all'analfabetismo. A tale scopo, per il 2001 è stato realizzato in tutte le scuole un collegamento ad internet e sono stati promossi corsi di formazione per gli insegnanti.

Durante il Consiglio di Barcellona è stato fissato l'obiettivo per il 2010 di rendere "… i sistemi di istruzione e formazione dell'UE un punto di riferimento di qualità a livello mondiale". A tutti i membri dell'UE è stato esteso l'invito ad intraprendere azioni per il miglioramento delle competenze di base attraverso l'insegnamento di due lingue nelle scuole primarie e lo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale.

Per il conseguimento dell'insieme di tali obiettivi sembra importante poter incrementare le risorse destinate alla formazione di capitale umano. L'Europa ha destinato nel 1999 il 5,5% del PIL all'istruzione, un punto percentuale in meno rispetto agli Stati Uniti. Mentre però Giappone e Stati Uniti mostrano percentuali in rapporto al PIL più basse nel 1999 rispetto al 1990[26], in Europa si è passati dal 5,2% del PIL del 1990 al 5,5% del PIL del 1999. Le spese in particolare sono aumentate in media del 2,5% l'anno tra il 1990 e il 1999, con alcuni paesi (Portogallo, Irlanda, Austria e Svezia) che mostrano incrementi accentuati (European Commission 2003). Sarebbe auspicabile un rafforzamento di questo processo di crescita ed un'estensione a tutti i paesi UE.

Nonostante l'istruzione rappresenti un elemento chiave per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona e Barcellona, non esiste all'interno dell'Europa una politica comune: ogni nazione decide sul contenuto e l'organizzazione del suo sistema di istruzione, anche per la notevole diversità che caratterizza i vari paesi. Tuttavia l'Unione offre la possibilità di realizzare programmi di scambio, paternariati multinazionali per l'istruzione, fornisce un quadro di riferimento per affrontare questioni comuni quali il riconoscimento internazionale delle qualifiche, ed offre una piattaforma per creare consenso, effettuare confronti ed analisi comparative (ISAE 2002).

La Direzione generale Istruzione e Cultura all'interno della Commissione ha un ruolo fondamentale nel promuovere la formulazione di politiche europee e creare i meccanismi per la loro attuazione. Frutto del suo operato sono i Libri Bianchi[27] , dichiarazioni e risoluzioni.

Una comunicazione importante è stata quella della Commissione sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita[28] del novembre 2001. Il messaggio centrale della comunicazione è chiaro: "….I sistemi tradizionali (di istruzione) devono essere modificati per renderli più flessibili, in modo da permettere ai discenti di accedere a un percorso di apprendimento di loro scelta, in funzione dei loro bisogni e interessi, fruendo così delle pari opportunità lungo tutto l'arco della vita." L'obiettivo da raggiungere è quello della creazione di uno spazio europeo dell'apprendimento

[26] I valori di Giappone e Stati Uniti sono rispettivamente 4,8% e 6,7% per il 1990 e 4,7% e 6,5% per il 1999.

[27] Un esempio in questo senso è il Libro Bianco sulla Gioventù adottato dalla commissione nel Novembre 2001.

[28] Comunicazione COM(2001)678.

permanente, dove per apprendimento permanente si intende " ..qualsiasi attività di apprendimento avviata in qualsiasi momento della vita, volta a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale". Le linee di azione da seguire sono le seguenti:

- realizzazione di partenariati per tutte le attività di apprendimento, non solo a livello nazionale e regionale ma anche a livello locale tra scuole, università, enti di ricerca;
- maggiore comprensione delle esigenze dei cittadini e della collettività;
- aumento degli investimenti pubblici e privati, con una condivisione della responsabilità tra il governo, le autorità pubbliche, i datori di lavoro, le parti sociali e i cittadini;
- facilitare l'accesso alle opportunità di apprendimento, rendendo da un lato le offerte più visibili e dall'altro creando nuovi prodotti e contesti di apprendimento;
- creazione di un sistema di apprendimento di qualità attraverso una valutazione e revisione delle strategie adottate.

Queste linee di azione sono condivisibili alla luce dell'analisi condotta, sia sotto il profilo dell'aumento delle risorse finanziarie da destinare alla formazione che dell'impegno dei singoli Stati nell'attuare politiche di formazione lungo tutto l'arco della vita.

Tali indicazioni infine sono state riprese nel novembre 2002 da 31 Ministri dell'istruzione di paesi europei e dalla Commissione nella Dichiarazione di Copenhagen[29], in cui viene sottolineata l'importanza della cooperazione tra gli stati dell'Unione anche in vista dell'allargamento.

Le priorità che vengono indicate sono le seguenti:

- rafforzare la cooperazione tra gli stati al fine di favorire la mobilità e i partenariati;
- cercare una soluzione ai problemi di comparabilità delle qualifiche;
- promuovere una cooperazione nella valutazione della qualità .

Se il rafforzamento della cooperazione tra i membri della UE è auspicabile, la responsabilità delle politiche dell'istruzione è ancora oggi delle singole nazioni. In tal senso è auspicabile che, a livello nazionale, vi sia piena consapevolezza dell'importanza strategica di investire in istruzione risorse crescenti al fine di raggiungere fasce più ampie di popolazione cui offrire una migliore qualità di formazione scolastica e professionale. Ma se questa viene effettivamente riconosciuta come una delle priorità, oltre alle raccomandazioni sembra necessario che il livello di governo europeo assuma un ruolo - ancor più diretto di quello attuale - di supporto, anche finanziario, all'investimento in formazione e che siano individuati meccanismi di stimolo alla riqualificazione della spesa pubblica nazionale efficaci e tempestivi.

Altrettanto strategico è il ruolo, di guida e stimolo alla realizzazione dei processi di

[29] Le priorità enunciate nella Dichiarazione di Copenhagen sono quelle indicate dal Consiglio dell'Unione Europea nella Risoluzione del 12 Novembre 2002.

riqualificazione della spesa, che dovrebbe essere svolto dal livello di governo centrale europeo nel campo della ricerca e sviluppo scientifico e tecnologico.

In attuazione delle raccomandazioni del Consiglio europeo del marzo 2003, la Commissione ha elaborato nello scorso mese di giugno un piano d'azione [30] finalizzato a "dare all'Europa una ricerca pubblica di base più efficace e renderla molto più attraente per gli investimenti privati nella ricerca e nell'innovazione"[31]. L'obiettivo è quello fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, cioè portare il livello della spesa in investimenti nella ricerca dall'attuale 1,9% al 3% del PIL entro il 2010, con quote della componente privata e di quella pubblica pari rispettivamente a due terzi e ad un terzo. Ciò implica una crescita media della spesa pubblica del 6% l'anno e di quella privata del 9% l'anno. Tale traguardo, a detta della Commissione, è ambizioso ma, a nostro parere, i ritardi accumulati e le prospettive di crescita rallentata da essi sottese dovrebbero indurre a sostenere una più decisa dinamica del processo di recupero, accelerando il ritmo di crescita della spesa destinata a ricerca e, in tal modo, consentendo di anticipare la scadenza finale di alcuni anni.

Va comunque registrato che la consultazione realizzata dalla Commissione ai fini della predisposizione del piano ha fornito segnali molto incoraggianti da parte sia dei Paesi membri che di quelli di prossima adesione, sia delle imprese che delle istituzioni di ricerca pubbliche e private. In particolare, è di buon auspicio il fatto che alcuni Paesi abbiano già modulato i propri obiettivi nazionali (Germania e Francia in particolare) in coerenza con quelli fissati a Barcellona.

Il piano d'azione della Commissione mira a sviluppare un approccio sinergico e cooperativo che coinvolge i diversi attori (livelli di governo sovranazionali – nazionali – regionali, pubblica amministrazione, imprese e istituzioni private) su piani di intervento diversi:

a) sviluppare il coordinamento con e tra Stati per la creazione di "piattaforme tecnologiche europee" in ambiti di valenza strategica fondamentale;
b) implementare il sostegno pubblico alla ricerca ed all'innovazione dando impulso, in particolare, alle politiche mirate ad aumentare le opportunità (di carriera e di soddisfazione) dei ricercatori e, per questa via, accrescerne sensibilmente il numero e la qualità restituendo all'Europa capacità di attrazione; migliorare norme e procedure per favorire l'integrazione fra ricerca pubblica e industria;
c) accrescere il finanziamento pubblico per la ricerca. In particolare, il piano riconosce che "dato l'attuale rallentamento della crescita economica, è ancora più importate fare sì che le politiche di bilancio sostengano gli investimenti che determineranno in futuro una crescita superiore e sostenibile e di cui la ricerca costituisce una forte priorità". Il piano mira quindi a favorire il riorientamento della spesa pubblica e, in questo ambito, consentire una più ampia possibilità di sostenere l'industria rendendo meno rigide e vincolanti le norme sugli aiuti di Stato ed incentivare un uso selettivo degli appalti pubblici;

[30] Commissione Europea, (2003).

[31] Ibidem, pag. 3.

d) l'ultima tipologia di azioni riguarda il miglioramento delle condizioni di contesto attraverso interventi volti a meglio garantire la protezione della proprietà intellettuale, regolamentare i mercati dei prodotti, rendere più accessibili i mercati finanziari, utilizzare maggiormente la leva fiscale.

Il piano riconosce che "il tempo a disposizione (…) è poco e il divario tra l'Europa e i suoi principali partner commerciali si sta rapidamente ampliando. (…) La posta in gioco è il successo o il fallimento dell'Europa nel porsi come il palcoscenico più dinamico di una crescita sospinta dall'innovazione e della creazione di posti di lavoro"[32].

Sulla variabile tempo abbiamo già espresso alcune preoccupazioni circa la potenziale inadeguatezza dei *target* temporali fissati a Barcellona, specie se si considera che il contesto in cui l'Europa si trova a dover recuperare terreno è estremamente dinamico, per cui i termini di confronto sono instabili, e che, inoltre, non si può certo escludere uno scostamento ex-post fra obiettivi e realizzazioni.

Se ciò vale per le diverse aree di azione delineate dal piano, è indubbio che quelle che comportano interventi prevalentemente normativi o di cornice regolamentare sono, potenzialmente, più agevolmente attuabili in tempi ridotti. Meno certa, invece, è la capacità di realizzazione della terza tipologia di azione, quella che mira a ricalibrare i bilanci pubblici, implicando la riallocazione delle risorse finanziarie in impieghi aggiuntivi e/o alternativi a quelli sino ad oggi privilegiati. Tale linea di azione comporta il superamento di ostacoli sia di carattere organizzativo e procedurale e, più in generale, politico, sia in special modo di carattere finanziario, dati i vincoli di bilancio entro cui è costretta la politica fiscale. Sembra quindi necessario uno sforzo straordinario ed una altrettanto profonda presa di coscienza affinché dalle enunciazioni si passi alle effettive realizzazioni. In questo senso anche la fissazione di obiettivi più ambiziosi di quelli definiti nel piano della Commissione potrebbe costituire un mezzo per garantire il conseguimento – entro scadenze più ravvicinate – degli stessi *target* attuali, che potrebbero essere considerati come *step* intermedi di un percorso di più lungo periodo.

In questo quadro sembra essenziale procedere nell'uso combinato di strumenti di finanziamento pubblico e di sostegno alla attività di R&S privata senza esborso di denaro pubblico (senza quindi entrare in conflitto con le esigenze di disciplina di bilancio dettata dal patto di stabilità: rientrano in questa fattispecie i prestiti finalizzati, la dazione di garanzie, il sostegno al capitale di rischio). Sempre in questo quadro, è da vedere con favore lo sviluppo di iniziative di partenariato pubblico-privato e, soprattutto, un più attivo ruolo, anche finanziario, da parte del livello di governo europeo, ad esempio incrementando le risorse veicolate attraverso i fondi strutturali per co-finanziare progetti di ricerca e innovazione.

Ma sembra, in ogni caso, essenziale favorire e stimolare anche l'investimento pubblico diretto nella ricerca da parte dei singoli Stati nazionali. Tale esigenza potrebbe essere

[32] Ibidem, pag. 4.

contemperata, in forme e modi da valutare e che potrebbero essere anche solo poco più che simbolici, con quella della disciplina di bilancio monitorata attraverso le regole del patto di stabilità.

In questo senso non sembra sufficiente il riconoscimento da parte della Commissione "che deficit limitati e temporanei possono essere autorizzati in paesi che abbiano conseguito una situazione di bilancio positiva o prossima all'equilibrio". Ciò, in particolare, tenendo conto del fatto che se, da un lato, "l'attuale rallentamento della crescita economica rende ancora più importante garantire che le politiche di bilancio sostengano gli investimenti che determineranno in futuro una crescita superiore e sostenibile"[33], dall'altro lato il nucleo centrale dell'Europa – il suo motore – è costituito da Paesi che sono ancora lontani da una situazione di equilibrio di bilancio.

Non sembra sufficiente, date le priorità riconosciute, che lo sforzo di riorientamento della spesa pubblica sia sostenuto da una semplice raccomandazione della Commissione ad aumentare la quota della stessa impiegata in investimenti nel settore della ricerca e dell'innovazione [34], oppure che una revisione del quadro comunitario degli aiuti di stato per R&S e l'ampliamento delle esenzioni per gli aiuti di Stato alle PMI sia rinviata, di fatto, all'avvio del nuovo quadro comunitario nel 2006.

In definitiva il piano di azione predisposto dalla Commissione segna un passo importante nella direzione tracciata dal Consiglio di Lisbona e ribadita da quello di Barcellona. Come questi ultimi, testimonia di una presa di coscienza forte circa la gravità del ritardo dell'Europa e l'esigenza di colmare il gap accumulato. Ancora non completamente adeguati sembrano tempi e modi di attuazione degli orientamenti espressi, in particolare sul fronte dell'impegno finanziario pubblico e degli stimoli e opportunità che a questo fine vengono offerte ai singoli Paesi, specie quelli che più pesantemente devono fronteggiare le limitazioni imposte dalla disciplina di bilancio.

5.8 *CONCLUSIONI*

Nella prima parte di questo lavoro, dopo aver definito il concetto di qualità della spesa pubblica preso a riferimento dell'analisi, si è concentrata l'attenzione sulle componenti della stessa che, in base alla teoria economica e sulla scorta di numerose verifiche empiriche (peraltro non sempre concordanti nei risultati), risultano maggiormente capaci di alimentare i processi di crescita economica nel lungo periodo. Le spese di investimento hanno la proprietà di generare i più significativi effetti di attivazione, a condizione che si adotti un concetto allargato di

[33] Ibidem, pag. 20.

[34] Ibidem pag. 20.

investimento: non solo in capitale fisico ma anche in capitale umano ed in ricerca e sviluppo.

L'analisi condotta conferma la fondatezza di un'esigenza ormai ampiamente riconosciuta a livello europeo: recuperare il *gap* che sotto questo profilo, nel corso degli ultimi decenni, si è andato accumulando fra l'Europa e le principali economie concorrenti, prima fra tutte gli Stati Uniti d'America. La riduzione della "forbice" va operata con decisione e tempestività, requisiti oggi essenziali anche in considerazione della fase di prolungato rallentamento ciclico che continua a interessare l'economia europea: politiche strutturali e congiunturali potrebbero quindi saldarsi e reciprocamente sostenersi.

Nel contesto europeo, in cui la stabilità – in particolare finanziaria - è vista come presupposto necessario della crescita, la disciplina di bilancio e gli stretti sentieri imposti dal Patto di Stabilità e Crescita costituiscono un vincolo a priori, ancora più stringente se si considera che il nucleo centrale dell'Unione monetaria è composto da Paesi (Germania, Francia ed Italia) non ancora prossimi al "*close to balance*" e quindi non pienamente in grado di promuovere incisive politiche anticicliche. In queste condizioni è necessario puntare non tanto all'espansione della spesa pubblica (improponibile perché comporterebbe un contestuale aumento della pressione fiscale), quanto piuttosto sulla sua ricomposizione. E' cioè necessario puntare su una spesa pubblica di qualità in cui le quote assorbite dagli investimenti "allargati" assumano un peso significativamente più elevato di quello attuale.

Dati i vincoli fissati dal Patto di Stabilità e Crescita, ma anche a prescindere da essi, è necessario intervenire mediante modalità capaci di attivare iniziative nel breve-medio periodo senza gravare eccessivamente sugli equilibri di finanza pubblica. Fra i possibili strumenti si possono sperimentare in misura più ampia di quanto attualmente praticato:

- forme di partenariato pubblico-privato
- incentivi di varia natura (prestiti agevolati, sostegno al capitale di rischio, contributi in conto capitale e co-finanziamenti di progetti di ricerca e investimento in capitale fisico ed in tecnologia)
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure sottostanti l'implementazione dei progetti di investimento in opere infrastrutturali.

Ad un quadro di politiche nazionali maggiormente orientate al sostegno della crescita dovrebbe poi affiancarsi quello di un più attivo ruolo del livello di governo centrale dell'Unione. La presenza di forti esternalità e di economie di scala consiglia tale impegno, non solo normativo, ma anche finanziario.

In tale direzione vanno le iniziative intraprese sulla base degli indirizzi formulati dai vertici del Consiglio Europeo tenutisi a più riprese, a partire da quello di Lisbona del 2000 per finire con quello di Salonicco del giugno del corrente anno. Piena convergenza di intenti sembra esservi fra il piano per lo sviluppo delineato dalla presidenza italiana del Consiglio Europeo, quello varato dal gruppo Van Miert per le infrastrutture di trasporto trans-nazionali, quello della Commissione sulla ricerca e l'innovazione tecnologica.

Lo sforzo corale, finanziario e culturale, che l'Europa ed i singoli Stati che la compongono sono chiamati a sostenere per imprimere una svolta alla crescita dell'economia potrebbe essere assecondato e favorito da un rapporto meno conflittuale con l'obiettivo della stabilità. E' stato rilevato che se non può esserci crescita senza stabilità, nel lungo periodo è vero anche il contrario: non può esserci vera stabilità senza crescita. Gli strumenti messi in campo per cercare di conseguire tali priorità dovrebbero essere coordinati ed operare, quindi, in modo complementare. A questo fine l'adozione di correttivi ai vincoli del Patto di stabilità, limitati e rigidamente finalizzati, potrebbe svolgere una funzione utile. Ad esempio sembra utile riflettere sulla sterilizzazione degli incrementi di spesa pubblica in investimenti "allargati" ai fini del computo del parametro deficit/PIL, qualcosa che potrebbe avere effetti positivi in termini di riqualificazione della spesa pubblica, accrescendone la quota destinata al sostegno della crescita. Tali effetti potrebbero essere ben superiori rispetto alle possibili conseguenze derivanti da un limitato, ed eventualmente temporaneo, allentamento del vincolo di bilancio. Una volta riconosciuta la valenza di una tale impostazione, si potrebbero, del resto, individuare meccanismi di calcolo tali da conservare lo stimolo alla ricomposizione della spesa pubblica minimizzando l'impatto sul vincolo di bilancio. A puro titolo di esempio, si potrebbe sterilizzare l'incremento annuale (non il livello assoluto) delle spese per "investimenti allargati" solo a condizione di realizzare contestualmente riduzioni della spesa corrente primaria e nei limiti di queste ultime. Si ipotizzi, ad esempio, che nell'anno di riferimento un Paese realizzi un incremento delle spese in "investimenti allargati" dello 0,3% del PIL finanziandole parzialmente con una riduzione della spesa corrente primaria dello 0,2% del PIL. Solo lo 0,2% andrebbe escluso dal computo del deficit ai fini del calcolo del parametro di cui alla procedura sui deficit eccessivi. Se accadesse il contrario (un aumento delle spese di investimento dello 0,2% del PIL ed una diminuzione delle uscite primarie correnti dello 0,3%) il correttivo al calcolo del parametro deficit/PIL sarebbe pari solo allo 0,2%. Un meccanismo simile mentre favorirebbe, premiandole, pratiche virtuose tendenti a riqualificare la spesa pubblica, impatterebbe in misura trascurabile sul livello del deficit da prendere a riferimento, senza determinare quindi un significativo allentamento dei vincoli di bilancio. Darebbe inoltre un segnale forte circa la volontà effettiva, e quindi la credibilità, delle politiche per la crescita promosse dall'Europa rafforzandone l'impatto sulle aspettative.

6 L'Unione Europea e le politiche ambientali

6.1 *PREMESSA. UN QUADRO DI INSIEME*

Quello delle politiche ambientali è uno dei settori in cui si concentra una elevata intensità di attività legislativa da parte dell'Unione Europea[1] e dove, con evidenza crescente, si va realizzando una saldatura significativa fra il livello sopranazionale e quello locale della *governance*.

La strategia comunitaria in direzione dello sviluppo sostenibile, avviata fino dall'inizio degli anni novanta, caratterizza l'UE in maniera rilevante, specialmente nelle relazioni internazionali, sia di tipo continentale (l'*acquis* ambientale gioca un ruolo di spicco nei confronti dei paesi candidati all'ingresso nell'Unione), sia nel contesto globale, dove la presa di posizione, ad esempio, sull'Agenda 21, sul protocollo di Kyoto (ratificato nel 2002) e, in generale, sulla tutela della qualità ambientale costituisce una sorta di tratto distintivo dell'Unione rispetto ai suoi interlocutori.

Questo orientamento trova piena espressione nel Progetto di Costituzione presentato il 20 giugno dalla Convenzione al Consiglio Europeo di Salonicco (cfr. capitolo 1), già dal Preambolo ([*i popoli dell'Europa*] "Certi che, 'unita nella sua diversità', l'Europa offre loro le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana;" e negli obiettivi dell'Unione: "3 e 4". Nelle sue relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Essa contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra (...). Inoltre, nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione, l'art.II-37, "Tutela dell'ambiente", sancisce "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". L'identità dell'Unione, *ad intra* e *ad extra* pare insomma costruirsi attorno a un nucleo di valori tra i quali lo sviluppo sostenibile occupa una posizione di primo piano.

La politica ambientale europea – che nella proposta della Convenzione sarebbe caratterizzata da competenza concorrente fra Unione e Stati membri - poggia su una serie di

[1] Al febbraio 2000, il Parlamento Europeo riferiva in una nota sintetica che, nel settore dell'ambiente, risultavano adottati 708 atti di diritto comunitario (266 direttive, 124 regolamenti e 318 decisioni).

capisaldi legislativi, che, in alcuni casi, hanno costituito riferimenti molto avanzati e autentiche forme di innovazione in rapporto alle posizioni dei diversi Stati membri.

Nelle politiche dell'Unione riguardanti la questione ambientale, come del resto nelle politiche delle altre realtà sovranazionali, può essere utilizzato ragionevolmente come spartiacque la comparsa e l'adozione del concetto di *sviluppo sostenibile*. Questa nozione, che in francese è resa come *développment durable*, compare ufficialmente con il significato che viene ad esso attribuito oggi per la prima volta nel 1987 nei lavori della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Bruntland, 1987)[2]. Essa definisce "sviluppo sostenibile" quello generato da un modello di crescita che realizzi le esigenze del presente, senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Secondo questa definizione, ogni generazione può raggiungere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, nel rispetto sia dell'equità intergenerazionale sia intragenerazionale, lasciando alle future generazioni uno *stock* di capitale naturale almeno pari a quello attuale[3]. Quattro dei Programmi di azione ambientale (a partire dal 1973) sono stati approvati in un contesto antecedente a quello della sostenibilità. Il Quinto (1992-2000) si intitola invece "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" e si fonda su un approccio innovativo, non settoriale, che individua come questioni prioritarie il cambiamento climatico, i rischi per la salute pubblica, la pressione sulle risorse naturali di importanza vitale, la povertà e l'emarginazione sociale, l'invecchiamento della popolazione, l'inquinamento e la congestione del traffico. Il Sesto Piano d'Azione (2001-2010) si concentra invece su cambiamento climatico, natura e biodiversità, ambiente e salute e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti[4].

La scelta strategica della sostenibilità comporta per l'Unione una sfida molto impegnativa,

---

[2] Nel 1985, la Commissione era stata incaricata dall'UNEP (United Nation Environment Programme) di studiare le correlazioni tra ambiente e sviluppo. I risultati della ricerca, diretta dal Primo Ministro della Norvegia, Gro Harlem Bruntland, sono pubblicati nel rapporto intitolato "Il futuro di tutti noi" (1986).

[3] Secondo Herman Daly (1990), si possono utilizzare tre regole per determinare la sostenibilità dell'utilizzo di una risorsa naturale, per evitare che l'umanità e le generazioni future siano ridotte allo stato stazionario di mera sussistenza previsto dagli economisti neomalthusiani. I criteri sono i seguenti:

1) Per una risorsa rinnovabile (suolo, acqua, aria, foreste, ecc.) il tasso sostenibile di impiego non può essere maggiore del tasso di rigenerazione della risorsa stessa;
2) Per una risorsa non rinnovabile (combustibili fossili, giacimenti minerari, ecc.) il tasso sostenibile di impiego non può esser maggiore di quello al quale é possibile rimpiazzarla con una risorsa rinnovabile, impiegata in modo sostenibile;
3) Per un agente inquinante, il tasso sostenibile di emissione non può esser maggiore di quello al quale l'agente stesso può essere riciclato, assorbito o reso inoffensivo dall'ambiente.

[4] Con finalità più marcatamente ambientaliste, per l'area del Mediterraneo, dal 1975 l'Unione ha adottato uno specifico Piano d'Azione finalizzato alla tutela e alla conservazione dell'ambiente marino e alla promozione e allo sviluppo delle aree marine costiere. Il PAM (Piano d'azione Mediterraneo) è stato rivisto nel 1995 ed è entrato nella Fase II. Esso comprende sei protocolli riguardanti, l'emergenza inquinamento da olii e sostanze tossiche, l'inquinamento da scarichi di navi e aerei, i rischi derivanti dalle esplorazioni e dalle risorse poste sulla piattaforma continentale sottomarina, le aree speciali protette e la biodiversità, la protezione delle zone di terra dagli inquinanti provenienti dalle aree costiere, i rischi degli scarichi e dei rifiuti.

che, specie negli ultimi anni, presenta numerose difficoltà, non soltanto di tipo attuativo. Per la sua natura sostanziale e pervasiva, infatti, tale strategia mette in seria discussione, come si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono:

- l'effettiva capacità, da parte dell'UE, di attuare gli atti normativi promulgati e di provvedere all'intero processo di implementazione e sanzione;
- la possibilità reale di abbandonare una prospettiva settoriale e la capacità di integrare efficacemente le politiche ambientali nelle politiche economiche dell'Unione;
- la coerenza interna dell'intero sistema di politiche dell'Unione, laddove, ad esempio, i settori dei trasporti e soprattutto l'agricoltura presentano ancora una impostazione spesso divergente rispetto agli obiettivi della sostenibilità e ad altissimo impatto ambientale;
- la facoltà strategica di definire obiettivi precisi e misurabili di sviluppo sostenibile, che esprimano forme accettabili di *trade-off* tra ciò che può essere considerato, da un lato, l'*optimum* ambientale e, dall'altro, *l'optimum* economico.

Nell'attuale fase di ridefinizione dell'assetto istituzionale dell'Unione, appare incerta la possibilità che il sistema si doti dell'indispensabile supplemento di strumenti di intervento (prima fra tutte, la capacità programmatica e di monitoraggio delle prestazioni, poi quella fiscale e l'imposizione di eco-tasse) che renderebbero possibile una effettiva integrazione delle componenti ambientali all'interno delle specifiche politiche economiche, l'avvio di reali processi di *decoupling,* (cioè di "sganciamento" della crescita economica dalla crescita della pressione sull'ambiente) e l'espressione concreta del primato della dimensione comunitaria rispetto a quelle dei singoli paesi membri.

Il seguito di questo capitolo è organizzato come segue:

- un paragrafo che presenta in forma molto sintetica lo stato dell'ambiente secondo le rendicontazioni del 2003;
- un paragrafo dedicato alle principali tappe istituzionali del processo di elaborazione delle politiche ambientali dell'Unione;
- un paragrafo sulla integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche economiche generali e la strategia dello sviluppo sostenibile;
- un paragrafo sul ruolo dell'*acquis* ambientale nel processo di allargamento dell'Unione;
- un paragrafo sul complesso rapporto fra ambiente ed economia.

Sezioni di approfondimento sono dedicati inoltre al rapporto fra attività del WTO e la regolamentazione per la tutela ambientale, alle politiche settoriali adottate dall'Unione Europea e alla loro attuazione.

6.2 *LO STATO DELL'AMBIENTE DELL'UNIONE: RISULTATI E OBIETTIVI FUTURI*

Lo stato dell'ambiente dei paesi membri ha mostrato, alla fine del quinto Programma di azione ambientale (1992-2000)[5], importanti miglioramenti in alcuni settori (come quelli energetico e del controllo delle emissioni da fonti fisse, con la riduzione di alcune sostanze nocive per la qualità dell'aria), mentre resta grave la situazione sotto il profilo delle emissioni da fonti mobili, fortemente legata alla gestione dei trasporti.

La Terza Valutazione dell'Ambiente in Europa, curata dall'*European Environmental Agency* (EEA), nella primavera del 2003, presenta un quadro della situazione in cui l'impatto delle politiche comunitarie viene messo in grande risalto.

"Le politiche ambientali, quando adeguatamente sviluppate ed attuate, hanno condotto in molti campi a miglioramenti significativi e alla riduzione della pressione sull'ambiente europeo" (dal Sommario, pag. 5). Il Rapporto 2003 segnala riduzioni sostanziali delle emissioni di sostanze aggressive per la fascia di ozono, riduzione di emissioni atmosferiche e miglioramento della qualità ambientale, riduzioni delle emissioni da fonti puntuali nelle acque, con conseguente miglioramento della qualità idrica. Qualche miglioramento si rileva anche nella tutela della biodiversità attraverso la delimitazione e la protezione degli *habitat*.

Di seguito, si riportano in forma sintetica alcune delle conclusioni più significative del Rapporto (EEA, 2003).

Energia. Nei paesi dell'UE, si sono stabilizzati livelli elevati di uso di materie prime, che costituiscono un "fardello" ambientale crescente, collegato all'estrazione in altri paesi, tra i quali i paesi EECCA (*Eastern Europe, Caucasus and Asia*), attraverso l'aumento delle esportazioni di materie prime. La gestione sostenibile delle risorse naturali, che è un tema prioritario a partire dal Summit della Terra di Rio (1992) e che è stata ribadita nel decennale tenutosi a Johannesburg nel 2002, non è stata affrontata ancora in modo coerente e integrato. Si è in attesa di una annunciata strategia tematica dell'Unione. Se in termini relativi, negli ultimi anni, l'uso delle risorse nell'UE e nei paesi dell'accesso è riuscito a "sganciarsi" dalla crescita economica, in termini assoluti tale uso resta alto e a livelli insostenibili secondo i parametri convenuti con la sottoscrizione, nel 1992, della Dichiarazione di Rio su Ambiente e sviluppo da parte di 178 Governi, nota come Agenda 21. Nei paesi dell'accesso, l'uso di materiali *pro capite* è il 70% rispetto all'UE, ma la produttività per risorsa è molto più bassa: circa il 20%. In questo settore, gli *input* materiali diretti principali sono i combustibili fossili (24% nei paesi UE e 31% nei paesi dell'accesso); il fabbisogno totale di materia prima è di 50 tonnellate *pro capite* nell'UE, il 40% del quale è importato.

Trasporti. L'esperienza dell'UE indica – per l'EEA – che la regolamentazione ambientale su

[5] Più avanti è proposta una sintesi dei Programmi di azione ambientale che si sono succeduti dal 1973.

veicoli e combustibili ha contribuito a ridurre significativamente alcuni impatti per unità di trasporto, soprattutto l'inquinamento atmosferico. Tuttavia, questi progressi nell'eco-efficienza non sono bastati a mitigare gli impatti della crescita dei volumi di trasporti e delle infrastrutture sulle emissioni di gas con effetto serra, rumore e frammentazione degli *habitat*. Pertanto, oltre alle soluzioni tecnologiche, l'Agenzia ritiene necessarie strategie che integrino meglio trasporto e ambiente, che contengano la crescita del traffico e promuovano l'uso di modalità più *environmentally friendly* (si tratta di due obiettivi chiave della strategia dello sviluppo sostenibile nell'Unione Europea)[6]. L'accordo volontario fra i produttori di autoveicoli e la Commissione Europea, che punta a ridurre le emissioni medie di CO2 dei nuovi veicoli venduti sul mercato UE, ha contribuito a un miglioramento del 2% dell'efficienza energetica dell'intero parco auto dell'Unione. Fra le necessità emergenti, c'è quella di internalizzare i costi esterni del trasporto e uno strumento, largamente discusso, potrebbe essere quello della tassazione dei carburanti. Tuttavia, nonostante l'aumento regolare delle tasse, il prezzo del carburante per trasporto su strada resta, in termini reali, più basso di 20 o 30 anni fa. Alcuni Stati membri hanno cominciato a introdurre altre imposte e tasse per conseguire l'obiettivo della internalizzazione dei costi esterni, ma restano un gran numero di ostacoli all'attuazione di questo programma. Nei paesi dell'accesso, dove la domanda di mobilità è minore, il Rapporto 2003 dell'EEA rileva una corrispondente inferiore pressione ambientale da trasporto. Tuttavia, questi paesi mostrano una crescita rapida del trasporto su strada, indice di una tendenza verso un modello altrettanto insostenibile di quello dell'UE. Nel breve periodo, i paesi dell'accesso devono puntare a ottemperare alla complessa e vasta legislazione dell'UE in materia di trasporti, ma nel lungo periodo essi non dovrebbero perdere di vista il tema di "sganciare" la domanda di trasporto dalla crescita economica.

Agricoltura. Questo settore costituisce un banco di prova molto importante, non solo per l'Europa dei 15, ma anche per l'allargamento, per il quale rappresenta una variabile di notevole rilevanza. Il ridisegno della Politica Agricola Comune è una occasione di grande potenzialità. Si tratta, in definitiva, di abbandonare, anche con diverse politiche di sovvenzione, modelli ad alta intensità chimica (il consumo di pesticidi resta alto e l'inquinamento di acque e suoli imputabile all'agricoltura pesante) e ad alto impatto inquinanante, nonché ad elevato consumo idrico, a favore di modelli più sostenibili, più sani per il consumatore ed eco-efficienti.

Pesca. Come quello agricolo, il settore della pesca è caratterizzato dal fatto che le politiche di sovvenzione hanno finito con l'esacerbare il problema, già grave, del super sfruttamento degli *stock* ittici marini. Si rendono necessari e urgenti piani di contenimento dell'attività e di sostegno per le conseguenze sociali, economiche ed occupazionali della necessaria riduzione della flotta

[6] Dalla metà degli anni novanta, i volumi merci sono nuovamente risaliti e il trasporto passeggeri è tornato ai valori del 1990 e cresce rapidamente; il possesso di automobili è salito del 61% nei paesi dell'Unione e del 20% nei paesi EECCA fra il 1990 e il 1995, ma il numero di automobili per 1000 abitanti nei paesi dell'Europa centrale-orientale è la metà di quello dell'Europa occidentale e nei paesi EECCA è meno di 1/6 (EEA, *Summary*, pag. 15).

europea.

Emissioni. Il rapporto dell'EEA rileva riduzioni significative delle emissioni di gas con effetto serra nel corso degli anni novanta: dal 3,5% dell'UE al 34% della CEE, al 38% dell'EECCA. Tuttavia, le proiezioni fondate sulle attuali politiche e misure comunitarie e nazionali indicano che nel 2010 le emissioni dell'UE si saranno ridotte solo del 4,7%, ovvero 3,3 punti percentuali in meno dell'obiettivo dell'8% del protocollo di Kyoto. In effetti, se venissero attuate tutte le politiche e le misure proposte ma non ancora adottate, la riduzione raggiungerebbe il 12,4%. Tuttavia, queste cifre presuppongono, nel quadro della condivisione delle responsabilità comunitarie, che alcuni Stati membri ottengano risultati di gran lunga superiori ai propri target nazionali, il che non può essere dato per scontato.

Per raggiungere concentrazioni di gas con effetto serra e condizioni climatiche sostenibili, in linea con l'obiettivo dell'Unione, proposto, di limitare la crescita della temperatura a un massimo di 2° al di sopra dei livelli preindustriali, le emissioni globali dovrebbero ridursi, nei paesi industrializzati, nell'ordine del 60-70%. Queste riduzioni, ovviamente, richiederebbero, per soddisfare gli obiettivi di Kyoto, un passaggio ben più sostanziale a fonti energetiche a basso e nessun contenuto di carbonio di quanto sia probabile, almeno alle attuali condizioni. Nei paesi europei, dove il consumo generale di elettricità sta ancora crescendo, diviene essenziale l'adozione di fonti rinnovabili di energia elettrica.

Libertà di commercio vs. tutela ambientale

I sistemi di vincoli adottati da singoli stati o da realtà sopranazionali a tutela dell'ambiente entrano in conflitto sempre più spesso, negli ultimi anni, con le regole del WTO orientate alla massima liberalizzazione degli scambi. Ad esempio, nel 1992, negli USA, venne adottato il Marine Mammal Protection Act *(MMPA), che proibisce l'importazione di pesce proveniente da paesi in cui non vigesse un programma normativo di tutela ambientale. Secondo tale norma, il tasso di mortalità media dei delfini nei paesi esteri non doveva superare più del 25% quello USA dello stesso periodo. Inoltre, la normativa USA prevedeva un* embargo *per le nazioni intermediarie che commerciavano con quei paesi che avevano subito un* embargo *dagli Stati Uniti in base all'accordo MMPA.*

Nel 1991 il Messico presentò istanza al GATT contro il MMPA, per violazione delle regole del commercio internazionale. Il GATT diede supporto alle tesi del Messico, poiché il MMPA non si uniformava all'articolo XI del GATT. Infatti, con la normativa per la protezione delle specie marine, gli USA imponevano una restrizione quantitativa alle importazioni che non poteva essere giustificata neanche presentando ricorso all'articolo XX[1]*. In particolare, l'articolo XX(b) si riferisce a misure restrittive al commercio internazionale necessarie per proteggere l'ambiente, gli animali e la salute umana; mentre l'articolo XX(g) prevede misure correlate alla conservazione di risorse naturali esauribili.*

Il GATT, però, nell'articolo XX(b) stabilisce che un paese, prima di applicare misure limitative al commercio internazionale, deve esperire l'attuazione di una cooperazione o di un accordo internazionale per la tutela della specie sottoposta a rischio.

Tuttavia, le argomentazioni sostenute dal comitato del GATT, predisposto a risolvere la controversia, non trovavano riscontro nell'articolo XX(b) ed inoltre il comitato aveva ignorato che gli USA avevano predisposto un accordo sulla protezione dei delfini a cui il Messico non aveva voluto partecipare.

Dopo la decisione del GATT presa in merito al conflitto tuna-dolphin*, il Dipartimento americano del commercio ripropose la sua volontà di negoziare. Sussistendo, tuttavia, la non volontà della amministrazione americana di ridurre l'*embargo *in vista di un futuro accordo commerciale, essa predispose alcuni emendamenti al MMPA ed emanò una nuova legge, chiamata "*International Dolphin Conservation Act*" (1993).*

La nuova normativa individuava tre obiettivi: se il Ministro al commercio avesse accertato che un Governo straniero non onorava l'accordo avrebbe potuto predisporre un limite alle importazioni di tonno provenienti da quel paese; se il paese non vi poneva rimedio entro sessanta giorni dalla contestazione, il presidente avrebbe potuto predisporre una riduzione del 40% dei prodotti ittici provenienti da quel paese; infine, dopo il maggio 1994 negli Stati Uniti si poteva importare solo il tonno i cui metodi di cattura non avessero causato la morte dei delfini.

*L'*embargo *rimase in atto per quattro paesi: Messico, Colombia, Panama, Venezuela.*

In altre parole, la legislazione USA fu emanata contravvenendo alle risoluzioni del GATT. In pratica, non ci furono sforzi diplomatici da parte dell'amministrazione americana per ottenere appoggi alla propria posizione sulle ETM (Environment Trade Measures). Gli Stati Uniti non difesero i principi del GATT e preferirono tentare di definire un accordo con il Messico.

[1] Che precisa quali sono i casi in cui tali restrizioni sono ammesse.

Un altro esempio di conflitto fra organizzazione internazionale del commercio e norme di tutela ambientale è il divieto, imposto dagli USA, d'importare gamberetti catturati con "reti da pesca" pericolose per le tartarughe marine. Nel 1998, il WTO diede parere negativo ad una legge statunitense che mirava ad evitare la morte di molte tartarughe durante le battute di pesca a "strascico" dei gamberetti. La legge USA in questione chiudeva il lucroso mercato americano ai paesi che non obbligavano i propri pescatori all'uso di reti munite di dispositivo di esclusione delle tartarughe (TED, Sea Turtle Excluder Device*). La minaccia di restrizione del mercato USA spinse 16 nazioni, tra cui Indonesia, Nigeria e Thailandia a adottare la normativa TED. Ma India, Malesia e Pakistan intrapresero un'azione di opposizione presso il WTO. Sia il primo, sia il successivo giudizio d'appello del 1998, conclusero che la legge infrangeva le regole del WTO sulla concorrenza e quindi gli USA dovevano modificare la propria legislazione conformemente ad esse. Come risposta a questa decisione, il Governo degli USA decise di cambiare l'applicazione della legge senza variarne il testo: la nuova formula prevedeva l'importazione di singole partite di gamberetti opportunamente certificate riguardo alla modalità di pesca, anche se provenienti da paesi che non avessero ancora raggiunto gli standard richiesti a livello legislativo. Tale formula fu accettata dal WTO, che infatti rigettò il ricorso della Malaysia.*

Gli Stati Uniti non sono l'unico paese che impiega misure limitative al commercio internazionale per tutelare l'ambiente. Anche la Nuova Zelanda proibisce l'ingresso di qualsiasi tipo di pesce o specie marina catturata con la "rete a strascico" e nel 1991 anche il Parlamento Europeo decise di attuare una legislazione che proibisse questi metodi di pesca.

La più recente delle dispute commerciali, in parte tra Usa ed Europa, ma soprattutto tra Nord e Sud del mondo, è quella che riguarda le piante transgeniche, Ogm in genere e brevetti biotecnologici. La Convenzione sulla biodiversità, firmata durante il Vertice dell'Onu di Rio de Janeiro del 1992, stabilisce di adottare su questo tema il "principio di precauzione". A Montreal, nel gennaio del 2000, 131 paesi - tra cui gli Usa - hanno siglato una convenzione preliminare sulla biosicurezza sotto l'egida delle Nazioni Unite. Una convenzione, però, che riguarda il commercio internazionale di sementi e di prodotti agricoli geneticamente modificati e non di cibi o di prodotti lavorati. In pratica, si riconosce ai paesi importatori il diritto di chiudere le frontiere agli Ogm, qualora non vi siano sufficienti prove scientifiche sulla loro sicurezza, senza temere ritorsioni commerciali. Le sementi dovranno essere accompagnate dalla dicitura "potrebbe contenere Ogm", ma non è stata imposta la separazione fra prodotti convenzionali e modificati per i costi che comporterebbe un'etichettatura differenziata. A questo proposito sono stati concessi due anni di tempo, dopo l'entrata in vigore del protocollo, per definire più in dettaglio la materia. L'Europa intanto ha già stabilito la regola che tutti i prodotti contenenti più dell'1 per cento di Ogm dovranno essere etichettati come geneticamente modificati.

In seguito a questa disputa, il WTO ha decretato che è compito dell'Unione Europea e non degli Usa, paese esportatore, dimostrare che gli alimenti geneticamente modificati sono dannosi. Secondo Alan P. Larson, Sottosegretario di Stato americano per l'agricoltura, in base alle ricerche scientifiche e ai severi controlli in vigore negli Usa, é stato stabilito che i prodotti geneticamente modificati non sono più pericolosi di quelli tradizionali. "A causa di una decisione presa da una minoranza, i consumatori non possono scegliere in Europa quali prodotti acquistare'', ha spiegato il Sottosegretario di Stato, secondo il quale il nodo della questione non é l'etichettatura degli Ogm, come si sostiene, invece, in Europa. Si tratta di una questione che "il mercato può risolvere da solo''. Tra le accuse che gli Stati Uniti rivolgono all'UE, c'è quella di frenare in modo significativo lo sviluppo degli Ogm nel mondo, che rappresentano una risposta valida sia alla lotta contro la

povertà, sia contro l'inquinamento causato dai pesticidi. Il Governo americano sostiene, per esempio, che molti paesi africani rifiutano di importare sementi o alimenti geneticamente modificati destinati agli animali, temendo che le proprie esportazioni verso l'UE vengano poi bloccate. Gli Stati Uniti hanno annunciato che se non ci saranno progressi chiederanno la costituzione di un panel[2] *.*

Il problema della libertà di commercio a fronte dell'applicazione di accordi ambientali multilaterali (MEA, per Multilateral Environmental Agreements*) costituisce un tema di grande attualità. Fra le misure maggiormente incidenti sul commercio, ci sono la Convenzione di Basilea, sull'esportazione di rifiuti pericolosi, la CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species*), che proibisce il commercio di una lista di specie in pericolo, il Protocollo di Montreal, che bandisce ogni commercio di un insieme di sostanze dannose per la fascia di ozono, la Convenzione PIC (*Prior Informed Consent*) di Rotterdam, riguardante sostanze chimiche e pesticidi e il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza. Esse impongono vincoli regolamentari, forme di restrizione, controllo dei mercati e misure per assicurare l'adeguamento dei diversi soggetti interessati alle normative in vigore.*

In ambito WTO, tre accordi chiave si riferiscono ai rapporti fra ambiente e commercio: il General Agrement on Tariffs ant Trade *(GATT-1994), l'*Agreement on Technical Barriers to Trade *(1984); l'*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures *(1994).*

Di particolare rilevanza sono gli artt. I e III del GATT sulla non discriminazione (regola della nazione più favorita e regola del trattamento nazionale); l'art. XI, che proibisce l'uso di quote e licenze di import/export*; l'art. XX sulle eccezioni ambientali (per misure restrittive della libertà di commercio che si dimostrino "necessarie" per proteggere l'ambiente).*

*L'*Agreement on Technical Barriers to Trade *riguarda tutte le misure che possono presentarsi come barriere non tariffarie al commercio (per esempio, gli standard di tipo ambientale).*

*L'*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures *riguarda le condizioni che misure motivate da ragioni sanitarie e fitosanitarie debbono soddisfare per poter essere adottate.*

[2] Si ricorda che le regole del WTO prevedono l'apertura di consultazioni, di una durata non superiore ai 60 giorni, tra i contendenti, poi c'è la possibilità di rivolgersi al tribunale dell'organizzazione, i cosiddetti "panel".

6.3 *LE TAPPE ISTITUZIONALI*

Il primo atto esplicito di inclusione della tematica ambientale fra gli argomenti meritevoli di attenzione comunitaria può essere fatto risalire al vertice di Parigi (luglio 1972) e agli esiti della Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano. E infatti a partire da questo periodo che viene varata la serie dei Programmi di azione pluriennali miranti alla tutela delle risorse naturali.

Il primo *Environmental Action Plan (*EAP*)* per il periodo 1973-76 e il secondo, per gli anni 1977-81, sono focalizzati soprattutto sui problemi dell'aria e dell'acqua e si caratterizzano – in continuità con una visione piuttosto generalizzata delle questioni ambientali - per un approccio settoriale alla lotta contro l'inquinamento. Nel 1981, all'interno della Commissione, viene costituita la Direzione Generale per la Politica Ambientale.

Il terzo (1982-86) e il quarto (1987-92) EAP si qualificano invece per un più marcato collegamento con i processi di costruzione del mercato interno e per il passaggio da una prospettiva qualitativa ad una fortemente orientata al controllo delle emissioni.

Nel 1987, l'Atto Unico Europeo fornisce la base legale alla tutela ambientale con uno specifico capitolo.

Con il quarto Programma di azione si percepisce un cambiamento di impostazione, che finirà con il convergere, più tardi, nell'orientamento allo *sviluppo sostenibile*: si comincia infatti a ritenere insufficiente (oltre che più costosa) una visione puramente *end-of-pipe* dei problemi ambientali e si comincia a collocarne cause e processi nel più generale sistema di produzione, consumo e uso del territorio. In questa stessa direzione muovono peraltro iniziative pilota di pianificazione ambientale di lungo periodo fortemente innovative, su scala nazionale, che verranno lanciate a partire dal 1990, come ad esempio il *National Environmental Policy Plan* (NEPP) dei Paesi Bassi e il Piano decennale per l'ambiente (*Decamb*) italiano.

All'inizio degli anni novanta, l'aggravarsi dei rischi ambientali globali, come il mutamento climatico e il moltiplicarsi di iniziative per l'analisi e la consultazione della pluralità dei soggetti coinvolti, culminate nel Summit della Terra, tenutosi nel 1992 a Rio, ha, fra le altre cose, l'effetto di produrre una forte e avvertita domanda di *governance* e di *leadership* ambientale.

In questo quadro, il Trattato di Maastricht ha esteso il ruolo del Parlamento Europeo nel campo della elaborazione delle politiche ambientali. L'entrata in vigore, nel novembre 1993, del trattato sull'Unione introduce il concetto di "crescita sostenibile che rispetti l'ambiente" fra i compiti della Comunità ed eleva il Principio della Precauzione[7] nell'articolo a rango dei principi fondamentali della politica dell'ambiente (articolo 174, ex articolo130 R del Trattato CE). Esso

[7] Secondo la definizione contenuta nel testo della *Dichiarazione di Rio* (art.15), *"in order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capability. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*".

conferisce inoltre all'ambiente lo *status* di politica della Comunità e consente, salvo che per talune misure, quali la fiscalità ambientale o la pianificazione del territorio (per le quali vige tuttora la regola dell' unanimità) il ricorso alla maggioranza qualificata in sede di Consiglio. La procedura di codecisione resta peraltro limitata alle materie relative al mercato interno.

Con il quarto EAP si passa inoltre da un approccio tipicamente *command-and-control* a una preferenza per strumenti *economici e fiscali* e a una politica fortemente fondata sul consenso, con il ricorso frequente al coinvolgimento degli *stakeholder* nel processo decisionale. Questo orientamento caratterizza già il quinto EAP (1993-2000) e viene ufficializzato con l'assunzione del concetto di sviluppo sostenibile all'interno della politica di base dell'UE nel Trattato di Amsterdam del 1997.

Nonostante il fatto che questa importante marcia di avvicinamento dalla periferia al centro delle politiche ambientali abbia effettivamente caratterizzato l'ultimo decennio del secolo scorso, si osserva anche, alla fine degli anni novanta, una sorta di regressione di queste politiche, allorché molti Governi nazionali, interessati ad assicurare la competitività delle proprie industrie, cominciano a utilizzare l'argomento della sussidiarità per ricondurre la politica ambientale europea sotto l'egida nazionale.

La valutazione dei risultati del quinto Programma di Azione ambientale mette in evidenza che, mentre si sono compiuti alcuni passi avanti nella riduzione dell'inquinamento in alcune aree, permangono numerosi problemi. Si afferma perciò che l'ambiente continuerà a deteriorarsi a meno che:

- si compiano maggiori progressi nell'attuazione della legislazione ambientale negli Stati membri;
- si migliori e si approfondisca l'integrazione dell'ambiente nelle politiche economiche e sociali responsabili delle pressioni sull'ambiente;
- *stakeholder* e cittadini prendano maggiormente possesso degli sforzi di proteggere l'ambiente;
- si dia maggiore impeto a misure finalizzate ad affrontare numerosi e persistenti problemi e numerose nuove preoccupazioni ambientali.

La strategia di base del sesto Programma (2001-10) parte pertanto da cinque presupposti: 1) la necessità di dare effettiva attuazione alla legislazione esistente; 2) l'integrazione sostanziale delle preoccupazioni ambientali nelle altre politiche; 3) la scelta di lavorare con il mercato per giungere a modelli più sostenibili di produzione e di consumo; 4) la necessità di migliorare il supporto informativo alle scelte dei singoli cittadini per accrescerne la sostenibilità; 5) la necessità di orientare alla sostenibilità la pianificazione del territorio degli Stati membri, anche attraverso strumenti come i Fondi Strutturali.

Le aree di azione prioritarie per l'EAP vigente sono il mutamento climatico (ratifica e attuazione del Protocollo di Kyoto sui gas con effetto serra); la tutela della natura e della biodiversità; il rapporto fra ambiente e salute umana (con particolare riferimento all'inquinamento idrico e atmosferico, alle sostanze chimiche e al rumore); l'uso sostenibile delle risorse e la gestione dei rifiuti nel rispetto della capacità di carico dell'ambiente; l'integrazione delle

Le politiche settoriali

I settori di intervento ambientale diretto dell'UE sono numerosi e sono stati oggetto di numerosi interventi normativi, che vengono riassunti di seguito.

Inquinamento delle acque[1]*: numerose direttive si occupano della protezione delle acque sotterranee e di superficie. Sono stati fissati standard di qualità per le acque di balneazione, l'acqua potabile, l'acqua dolce adatta per la sopravvivenza dei pesci. Gli scarichi di sostanze tossiche sono rigidamente controllati e l'Unione aderisce a numerose convenzioni intese a ridurre l'inquinamento dei corsi d'acqua internazionali.*

Inquinamento atmosferico[2]*: si continua a perseguire l'obiettivo della limitazione dell'inquinamento atmosferico dovuto ai grandi impianti di combustione e alle emissioni dei veicoli a motore. La proposta d'introdurre una tassa su energia/CO2 è ancora all'esame del Consiglio. Sono molte le misure adottate per eliminare gradualmente la produzione delle sostanze ritenute responsabili della distruzione della fascia di ozono.*

Rumore[3]*: sono in vigore direttive che fissano i limiti massimi di rumore, ad esempio, per auto, camion, motocicli, trattori, velivoli subsonici. I livelli di rumore degli elettrodomestici devono essere indicati sulle confezioni e sono allo studio proposte per gli elicotteri e i veicoli su rotaia.*

Prodotti chimici e Biotecnologia[4]*: la legislazione comunitaria sui prodotti chimici e le biotecnologie si compone di vari gruppi di direttive che riguardano prodotti o attività aventi in comune le seguenti caratteristiche: sono tecnicamente complesse, richiedono frequenti adattamenti alle nuove tecnologie, si inquadrano nella sfera scientifica ed industriale e trattano specifici rischi ambientali. Esistono direttive che regolamentano, tra l'altro, la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose e la composizione dei detersivi. Un inventario europeo di tutte le sostanze chimiche sul mercato consente una procedura generale di notifica, valutazione e controllo. Un'altra direttiva impone ai fabbricanti di informare le autorità competenti su sostanze,*

---

[1] Direttiva CEE n. 440/75 sui parametri necessari per stabilire la qualità dell'acqua di superficie potabile; Direttiva CEE n. 160/76 sui parametri per stabilire le aree balneabili; Direttiva CEE n. 464/76 sulle sostanze pericolose scaricate in acqua; Direttiva CEE n. 923/79 sulle acque popolate da crostacei e molluschi; Direttiva CEE n. 83/98 che sostituisce la Direttiva CEE n. 778/80 sull'acqua ad uso domestico; Direttiva CEE n. 271/91 sul trattamento delle acque di scarico, Direttiva CEE n. 676/91 riguardante la protezione dell'acqua dall'inquinamento causato dai nitrati provenienti dall'agricoltura, Direttiva CEE n. 692/91 sulla standardizzazione e razionalizzazione dei rapporti nazionali sullo stato dell'acqua, Direttiva Quadro CEE n. 60/200 sull'acqua.

[2] Direttiva CEE n.62/96 sulla valutazione e gestione della qualità dell'aria; Direttiva CEE n. 68/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali; Direttiva 93/12/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1993, relativa al tenore di zolfo del gasolio, modificata dai seguenti provvedimenti: direttiva 98/70/CE del Consiglio e del Parlamento Europeo, del 13 ottobre 1998, direttiva 99/32/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999; Direttiva 1999/94/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante l'informazione pubblicitaria al consumatore sul risparmio di carburante e le emissioni di anidride carbonica delle nuove vetture private, Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/1753/CEE che fissa uno schema di monitoraggio delle emissioni specifiche medie delle nuove vetture private; Direttiva del Consiglio 1999/13/CEE sui limiti di emissione per composti organici volatili derivanti dall'uso di solventi organici in alcune attività economiche ed installazioni; Direttiva del Consiglio 1999/30/CEE sui valori di emissione limite per il biossido di zolfo, il biossido di azoto e l'ossido di azoto; Direttiva della Commissione 2000/71/CEE per aggiornare i metodi di misura elencati nella direttiva 98/70/CEE.

impianti e possibile ubicazione di incidenti.

La legislazione comunitaria, applicando il principio di precauzione, intende salvaguardare la salute umana e l'ambiente soprattutto dall'immissione arbitraria nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. Infatti, per immettere sul mercato un prodotto contenente Ogm, è necessaria, in primo luogo, l'approvazione dell'organo comunitario competente ed in secondo luogo il consenso scritto dell'autorità competente dello Stato membro.

Smaltimento dei rifiuti[5]*: sono in vigore direttive che regolano la raccolta, lo smaltimento, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti. Sono state adottate anche misure speciali per tenere sotto controllo le spedizioni di rifiuti oltre i confini nazionali e in aree specifiche.*

Conservazione della natura[6]*: l'UE aderisce alla Convenzione di Berna sulla conservazione della fauna selvatica, ed ha raccomandato agli Stati membri di aderire alla Convenzione di Parigi sulla protezione degli uccelli e alla Convenzione di Ramsar sulle zone umide. Esistono direttive sulla conservazione degli uccelli selvatici e degli* habitat*, e sul controllo e la limitazione degli esperimenti scientifici sugli animali. Inoltre, il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea ha favorito la creazione di un sistema, una "rete" denominata Natura 2000, di aree destinate alla conservazione della diversità biologica nel territorio dell'Unione stessa ed in particolare alla tutela di una serie di* habitat *e specie animali e vegetali indicati negli allegati I e II della direttiva* "Habitat"*. La creazione della rete europea di aree protette Natura 2000 e più in generale la realizzazione delle previsioni della direttiva 92/43/CEE* "Habitat" *ha fornito un impulso di grande rilievo alla politica della conservazione della natura europea, una sfida per rendere concrete le forme di sviluppo sostenibile, conferendo un ruolo centrale alle comunità locali sul piano programmatico e gestionale.*

Lo strumento finanziario utile per realizzare quanto richiesto dalla Commissione è il già citato LIFE-natura.

---

[3] Direttiva 2000/14/CEE sul rumore prodotto dalla apparecchiature per uso esterno. A partire dal 3 gennaio 2002 tale Direttiva abroga nove direttive riguardanti i vari tipi di apparecchiature. Direttiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale

[4] Direttiva 67/548/CEE riguardante la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose, modificata dalle seguenti direttive: Direttiva del Consiglio 93/12/CEE sul contenuto di zolfo di alcuni combustibili liquidi, Direttive del Consiglio relative al rumore e Direttiva del Consiglio 94/62/CEE sull'imballaggio dei rifiuti, Direttiva 2000/32/CEE e Direttiva 2000/21/CEE per l'aggiornamento alle nuove tecnologie; Direttiva 98/8/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante la vendita di biocidi; Direttiva 86/609/CEE sulla protezione degli animali usati negli esperimenti e per altri scopi scientifici; Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio, del 23 marzo 1993, relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze chimiche esistenti. L'uso di microrganismi geneticamente modificati è regolato dalla Direttiva 90/219/CEE, modificata dalla Direttiva 98/81/CEE, e dalla Direttiva 90/220/CEE modificata dalla Direttiva 2001/18/CEE.

[5] Direttiva 75/442/CEE modificata dalla Direttiva 91/156/CEE, Direttiva 99/31/CEE sulle discariche; Direttiva 78/319/CEE sui rifiuti tossici e pericolosi; Direttiva 91/689/ CEE su particolari rifiuti pericolosi; Direttiva 94/62/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio; Direttive 91/157/CEE e 93/86/CEE del Consiglio relative alle pile e agli accumulatori contenenti sostanze pericolose; Direttiva 98/101/CEE che aggiorna al progresso tecnologico la Direttiva 91/157/CEE; Regolamento 93/259/CEE sulla supervisione e controllo dei carichi di rifiuti trasportati all'interno ed all'esterno della Comunità Europea (l'art. 41 di tale regolamento richiede la stesura di rapporti annuali); Direttiva 75/439/CEE sui dispositivi di eliminazione degli oli usati; Direttiva 96/59/CEE si dispositivi di eliminazione di PCB e PCT; Direttiva 86/278/CEE, concernente la protezione del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Industria e Politica integrata dei prodotti[7]*: Il cambiamento climatico è senza dubbio la principale sfida ambientale per il pianeta e per chi è responsabile di definire la strategia dello sviluppo sostenibile. L'industria ha agito prima di altri settori per combattere il riscaldamento globale.*

Già nel 1998 il settore industriale europeo (esclusi i generatori di energia) aveva ridotto sensibilmente le emissioni di gas ad effetto serra rispetto alla quota di riferimento del 1990, e le previsioni basate sulle tendenze attuali indicano che tali emissioni diminuiranno del 14% nel 2010, un livello nettamente superiore all'obiettivo UE nel quadro del Protocollo di Kyoto, che prevede una riduzione complessiva dell'8% entro il 2008-2012.

Un'analisi accurata indica però che l'industria può fare di più. Uno studio effettuato nel quadro del Programma europeo sul mutamento climatico sottolinea che non è ingiustificato aspettarsi un calo delle emissioni industriali del 25% rispetto a 10 anni fa. In agenda è presente anche la lotta contro le emissioni prodotte da altri settori quali quello dei trasporti, che hanno fatto registrare una crescita sensibile nel corso degli anni.

*La strategia della politica integrata dei prodotti (*Integrated Product Policy - *IPP) può essere utile ad internalizzare le diseconomie esterne, non solo nel settore industriale, al fine di raggiungere un certo standard di qualità ambientale. La IIP si impernia sulle tre tappe del processo decisionale che condizionano l'impatto ambientale del ciclo di vita dei prodotti, cioè l'applicazione del principio "chi inquina paga", la determinazione dei prezzi dei prodotti, la scelta consapevole dei consumatori e la progettazione ecologica dei prodotti.*

Protezione civile ed incidenti ambientali[8]*: in seguito alle catastrofi naturali e tecnologiche che negli ultimi anni hanno colpito i paesi membri, i servizi nazionali della protezione civile si sono rinforzati. La protezione civile, composta da professionisti e da volontari, comprende attualmente circa 5 milioni di persone in Europa.*

---

[6] Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici; Direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli *habitat* naturali e della fauna e della flora selvatica; Direttiva 91/244/CEE della Commissione che modifica la direttiva 79/409/CEE del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici; Direttiva 97/62/CE del Consiglio, recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva 92/43/CEE; Regolamento 97/338/CEE sulla realizzazione degli obiettivi imposti nella Convenzione di Washington del 1973 sul commercio internazionale delle specie in estinzione (Convenzione CITES).

[7] Direttiva 96/82/CEE (Seveso II); Direttiva 89/369/CEE sulla prevenzione dell'inquinamento atmosferico generato dagli inceneritori comunali dei rifiuti; Direttiva 94/67/CEE sugli inceneritori di rifiuti pericolosi; Direttiva 96/61/CEE concernente la prevenzione ed il controllo integrato dell'inquinamento; Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti, del 7 febbraio 2001 (presentato dalla Commissione COM(2001) 68 def.).

[8] Decisione 98/22/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1997, che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile; Decisione 1999/847/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1999, che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile. Decisione del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, del 28 novembre 2001, Protezione civile - Stato di allerta preventiva per fronteggiare eventuali emergenze. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, dell'11 giugno 2002, Protezione civile - Progresso nell'attuazione del programma di predisposizione ad eventuali emergenze. Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose. Decisione del Consiglio, del 23 marzo 1998, relativa alla conclusione della convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (98/685/CE). Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali o intenzionali.

La cooperazione comunitaria in materia di protezione civile contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del trattato e si iscrive nel quadro del programma comunitario di politica e di azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile presentato dalla Commissione. La cooperazione comunitaria in questo settore è iniziata nel 1985 attraverso azioni specifiche concernenti in particolare incendi boschivi, terremoti, alluvioni o incidenti di origine chimica. Inoltre, il Consiglio ha istituito un programma comunitario a favore della protezione dell'ambiente, delle persone e dei beni in caso di catastrofe naturale o tecnologica. Esso mira a rafforzare la cooperazione in materia di protezione civile tra gli Stati membri. Conformemente al principio di sussidiarietà, la cooperazione comunitaria completa le azioni nazionali al fine di rafforzare l'efficacia dei programmi nazionali. Ancora una volta emerge il carattere gerarchico della legislazione ambientale comunitaria in rapporto a quella degli Stati membri.

Biodiversità[9]*: Negli ultimi decenni il processo di riduzione e perdita delle specie e degli* habitat*, degli ecosistemi e del patrimonio genetico (cioè della diversità biologica) ha mostrato un'accelerazione del ritmo a livello mondiale. La perdita della diversità biologica ha anche un impatto negativo sullo sviluppo economico, in quanto l'ecosistema è fonte di risorse per gli esseri umani in termini di cibo, fibre, bevande, medicinali ed è alla base dei processi industriali e delle attività di pesca e agricoltura.*

Per questo motivo, la Comunità Europea è parte contraente della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979. La fauna e la flora selvatiche costituiscono un patrimonio naturale di notevole interesse che va preservato e trasmesso alle generazioni future. Oltre ai programmi nazionali di protezione, le parti contraenti della Convenzione ritengono che è necessario instaurare una cooperazione a livello europeo.

Le parti contraenti si impegnano ad attuare le politiche nazionali per la conservazione della flora e della fauna selvatiche e degli habitat *naturali; integrare la conservazione della flora e della fauna selvatiche nelle politiche nazionali di pianificazione, di sviluppo e dell'ambiente; promuovere l'educazione nonché la divulgazione di informazioni sulla necessità di conservare le specie e i loro* habitat.

La Convenzione sulla diversità biologica è stata firmata dalla Comunità Europea e da tutti gli Stati membri nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992.

Protezione dalle radiazioni*: la normativa comunitaria concernente la protezione dalle radiazioni trova la sua fonte primaria nel terzo capitolo del Trattato Euratom del 1957, intitolato "Salute e Sicurezza" e disciplina tutta la materia riguardante la salvaguardia della salute dei*

---

[9] Comunicazione della Commissione del 27 marzo 2001, al Consiglio e al Parlamento Europeo sui Piani d'azione a favore della biodiversità: conservazione delle risorse naturali (volume II), concerne i piani di azione a favore della biodiversità nei settori delle risorse naturali, dell'agricoltura, della pesca, e della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica. Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (Convenzione di Berna). Decisione del Consiglio 93/626/CEE, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica. Conclusioni del Consiglio adottate il 24 giugno 1999 per la preparazione della quinta conferenza delle parti alla Convenzione sulla diversità biologica a Montreal dal 28 al 30 giugno 1999, e per definire le posizioni dell'Unione Europea in tale sede. Comunicazione - COM(2001)53 def. - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, del 6 febbraio 2001 - Dieci anni dopo Rio: prepararsi al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002.

lavoratori e di qualunque soggetto esposto alle radiazioni. Inoltre, essa indirettamente si occupa della difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo dal pericolo di radiazioni.

Sono considerate pericolose non solo le radiazioni scaturite dall'energia nucleare, ma anche quelle prodotte dai macchinari usati in campo medico.

La Commissione controlla l'implementazione della normativa comunitaria sulla base degli articoli 124, 141, 143 del Trattato Euratom. Inoltre, negli articoli 33-37 dell'Euratom si fa riferimento all'obbligo degli Stati membri di misurare il livello di radioattività nell'ambiente, affinchè siano rispettati gli standard prestabiliti, di controllare la formazione ed istruzione di chi opera in questo campo, nonché i dispositivi di eliminazione dei rifiuti radioattivi. Gli standard sono fissati da alcune direttive, secondo le quali la dispersione di radiazione nell'ambiente deve essere mantenuta ai livelli più bassi possibili (principio ALARA, acronimo dell'inglese As Low As Reasonably Achievable)[10].

Suolo*: Uno degli obiettivi del sesto Programma di Azione per l'Ambiente è la protezione del suolo contro l'erosione e l'inquinamento. Per rispondere a questo obiettivo, la Commissione ha pubblicato una comunicazione che delinea una strategia di protezione del suolo. Il termine suolo usato in questo documento, si riferisce allo strato superiore della crosta terrestre, costituito da particelle minerali, materie organiche, acqua, aria e organismi vivi*[11].

[10] Direttiva 97/43/Euratom sulle esposizioni in campo medico di pazienti e operatori medici; Direttiva 96/29/ Euratom sugli standard di sicurezza; Direttiva 89/618/Euratom sull'informazione al pubblico in merito alle misure di protezione e al comportamento da seguire in caso di emergenza; Direttiva 90/641/Euratom sulla protezione dei lavoratori che, pur non operando in imprese a rischio, lavorando all'esterno indirettamente possono essere colpiti da radiazioni; Raccomandazione della Commissione 2000/473/Euratom sull'applicazione dell'art. 36 dell'Euratom .

[11] Comunicazione della Commissione, del 16 aprile 2002, al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni: Verso una strategia tematica per la protezione del suolo.

Applicazione della normativa

Al fine di migliorare l'applicazione pratica della legislazione comunitaria è stata creata, nel 1992, una rete informale di autorità ambientali degli Stati membri denominata IMPEL (acronimo inglese di European Union Network *for the implementation and enforcement of environmental law). Assicurare l'applicazione della legge in materia ambientale rappresenta il suo scopo primario, da raggiungere attraverso lo scambio di informazioni e di esperienze tra i partecipanti. Attraverso tale scambio si cerca di creare un* vademecum *delle migliori pratiche applicative della normativa. La Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 331/2001 sui Criteri Minimi per l'Inchiesta in materia Ambientale ha dato un nuovo impulso all'IMPEL e nuove funzioni da espletare. Tra di esse, c'è, la verifica delle procedure che riguardano la trasposizione della normativa comunitaria in normativa nazionale, la formazione di coloro che effettuano le verifiche (ispettori), il coordinamento degli ispettori appartenenti ai vari paesi membri. La Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 331/2001 e il sesto Programma comunitario di politica e d'azione a favore dell'ambiente hanno stabilito che l'IMPEL rediga un programma di lavoro pluriennale per il periodo 2002-06 che rappresenti una guida per i paesi membri nell'applicazione della legislazione comunitaria.*

Riguardo all'applicazione del diritto comunitario, se, da una parte, sono evidenti alcuni progressi, ad esempio con il libero accesso alle informazioni relative all'inquinamento ambientale[1] *che incoraggia la partecipazione alle decisioni collettive e rafforza il controllo democratico, dall'altra, non è stata ancora approvata una norma comunitaria per la repressione dei reati gravi contro l'ambiente. In molti casi, solo le sanzioni penali possono produrre effetti sufficientemente dissuasivi. Inoltre, l'imposizione di sanzioni penali è indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi di compensazione di diritto civile. Essa costituisce un segnale forte per i trasgressori, con un effetto deterrente molto maggiore.*

L'11 febbraio 2000 la Danimarca ha presentato al Consiglio una iniziativa per l'adozione di una decisione quadro sulla repressione dei reati gravi contro l'ambiente. Il 7 luglio 2000 il Parlamento Europeo ha approvato l'iniziativa con alcuni emendamenti ed ha, inoltre, elaborato insieme al Consiglio una Proposta di direttiva relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale (COM(2001)139 def.), ancora all'esame del Parlamento.

[1] (Direttiva CEE n. 313/90): in base a questa direttiva, le autorità nazionali sono tenute a dare libero accesso alle informazioni sull'ambiente a qualsiasi persona fisica o giuridica che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il suo interesse a disporre di tali informazioni.

preoccupazioni ambientali in tutte le politiche esterne dell'Unione, a partire dalla strategia dell'allargamento; il consolidamento delle conoscenze scientifiche e dei sistemi di rilevazione dei dati sui quali fondare la messa a punto di misure, di interventi e di politiche.

6.4 *L'INTEGRAZIONE DELLE TEMATICHE AMBIENTALI NELLE POLITICHE ECONOMICHE E LA STRATEGIA DELL'UE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE*

Si chiama Processo di Integrazione di Cardiff l'itinerario avviato nel giugno 1998 dai capi di Stato e di Governo europei allo scopo di consentire una sostanziale integrazione delle preoccupazioni ambientali nelle politiche economiche e sociali dell'Unione. I primi settori individuati a Cardiff furono agricoltura, trasporti ed energia, cui seguirono, nel dicembre dello stesso anno, industria, sviluppo e mercati interni e affari finanziari ed economici e affari generali (affari esteri e commercio) nel giugno 1999. Il processo di Cardiff è costruito sulla base dei principi del quinto Programma di azione ambientale ed è stato ribadito con il sesto.

Il Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) ha definito, fra gli obiettivi strategici per l'Unione, "*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".* Il Consiglio Europeo di Stoccolma (marzo 2001) ha ribadito questo impegno e sottolineato come la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente debbano essere ricercate congiuntamente. La Comunicazione della Commissione per il Consiglio di Göteborg, in particolare, sottolinea: *"Dissociare il degrado ambientale e il consumo di risorse dallo sviluppo economico e sociale impone una notevole ridistribuzione degli investimenti pubblici e privati verso nuove tecnologie compatibili con l'ambiente. Nei prossimi anni la strategia sullo sviluppo sostenibile dovrebbe fungere da* ***catalizzatore per i politici e l'opinione pubblica,*** *diventando uno dei motori della riforma istituzionale e del cambiamento dei comportamenti delle imprese e dei consumatori.* ***Obiettivi chiari, stabili e di lungo termine*** *serviranno a influenzare le aspettative e a creare le condizioni per dare fiducia alle imprese, incentivandole ad investire in soluzioni innovative, e per creare nuovi posti di lavoro di elevata qualità*." Inoltre, la Commissione individua le principali minacce per lo sviluppo sostenibile in sei fenomeni, tra i quali, quattro di tipo ambientale[8] :

- *"Le emissioni dei gas a effetto serra prodotte dall'attività umana sono alla radice del* ***riscaldamento globale****. Il cambiamento climatico potrebbe causare fenomeni meteorologici più estremi (come uragani o inondazioni), con gravi implicazioni per le infrastrutture, i beni immobili, la salute e la natura.*

[8] Le altre due minacce alla sostenibilità sono la povertà, che colpisce un cittadino europeo su sei, e l'invecchiamento della popolazione

- *La salute pubblica è seriamente minacciata dalla comparsa di nuove* ***forme di patologie resistenti agli antibiotici*** *e potrebbe risentire anche degli* ***effetti a più lungo termine di molte sostanze chimiche pericolose*** *utilizzate oggi quotidianamente; d'altra parte, i pericoli per la* ***sicurezza alimentare*** *sono sempre più motivo di preoccupazione.*
- *Negli ultimi decenni, la* ***perdita di biodiversità*** *in Europa ha subito una* ***drastica accelerazione****. Le risorse ittiche delle acque europee sono vicine al crollo; il* ***volume dei rifiuti*** *è costantemente aumentato più rapidamente del PIL e la* ***perdita di suolo*** *e una minore fertilità stanno erodendo la sostenibilità dei terreni agricoli.*
- *La* ***congestione dei trasporti*** *è in rapido aumento e si sta raggiungendo la paralisi. Il fenomeno riguarda soprattutto le aree urbane, che sono confrontate anche da problemi quali il degrado dei centri cittadini, l'espansione delle periferie e la concentrazione acuta di sacche di povertà ed esclusione sociale. Gli* ***squilibri regionali*** *all'interno dell'UE rimangono un motivo di seria preoccupazione."*

Per la realizzazione della strategia dello sviluppo sostenibile è necessario affrontare cinque nodi strategici: il miglioramento della coerenza fra le politiche, che ancora è molto insoddisfacente; le riforme del mercato, per ottenere prezzi giusti e allentare le pressioni sull'ambiente, eliminando le sovvenzioni che incoraggiano uno spreco di risorse naturali e attribuendo un prezzo all'inquinamento; gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica; un coinvolgimento più informato e sistematico dei cittadini, sia in quanto portatori di diritti, sia in quanto consumatori; l'allargamento e la dimensione globale.

Le azioni proposte per affrontare questi nodi strategici sono:

- per la coerenza fra le politiche: "*Tutte le politiche dovranno porre al centro dell'attenzione lo sviluppo sostenibile. In particolare nei prossimi esercizi di riesame di alcune politiche comuni si dovrà valutare come esse potranno apportare un contributo più positivo allo sviluppo sostenibile; Il riesame intermedio della politica agricola comune previsto per il 2002 dovrebbe premiare la qualità piuttosto che la quantità, ad esempio incentivando il settore dell'agricoltura biologica e altri metodi agricoli compatibili con l'ambiente, oltre che un ulteriore spostamento di risorse dal sostegno al mercato allo sviluppo rurale. La politica comune della pesca dovrebbe promuovere la gestione sostenibile delle risorse ittiche nell'ambito dell'UE e su scala internazionale, garantendo al contempo la sostenibilità sul lungo termine dell'industria della pesca dell'UE e proteggendo gli ecosistemi marini. La politica comune dei trasporti dovrebbe affrontare le questioni dell'aumento della congestione e dell'inquinamento, promuovendo il ricorso a modi di trasporto maggiormente compatibili con l'ambiente. Le politiche di coesione devono definire meglio le regioni meno sviluppate e quelle caratterizzate dai problemi strutturali più acuti – come il degrado urbano e il declino dell'economia rurale – nonché i gruppi sociali più vulnerabili ad una situazione persistente di esclusione sociale*[9]."
- Per quanto riguarda le politiche sui prezzi, "*La Commissione darà la priorità, nelle sue proposte politiche e legislative, ad approcci orientati ad un'ottica di mercato che forniscano incentivi sotto il profilo dei prezzi, ogniqualvolta essi possano verosimilmente conseguire obiettivi sociali ed ambientali in maniera flessibile ed efficace sotto il profilo dei costi.*"
- Cinque azioni riguardano invece gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica: "*La*

Comunità dovrebbe sfruttare appieno le potenzialità del prossimo programma quadro di ricerca per finanziare attività di ricerca connesse allo sviluppo sostenibile nell'ambito della spazio europeo della ricerca. (...), gli Stati membri dovrebbero valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente. La Commissione incoraggerà le iniziative del settore privato che tenderanno ad inserire fattori ambientali nei capitolati per gli acquisti. (...). La Comunità dovrebbe contribuire a creare, entro il 2008, una capacità europea per il monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES)."

- Il nodo costituito dai rapporti con gli *stakeholder* (cittadini, consumatori, ecc.) viene affrontato secondo tre azioni: *"Il Libro bianco della Commissione sulla* governance*, che comprende proposte in merito ad un'ampia consultazione delle parti interessate all'interno e all'esterno dell'Unione, in generale attraverso un'indagine pubblica, prima di avviare qualsiasi proposta importante. (...). Tutte le società quotate in borsa con almeno 500 dipendenti sono invitate a pubblicare il proprio "approccio triplo" nelle relazioni annuali agli azionisti, che permetta di misurare le loro prestazioni rispetto a criteri economici, ambientali e sociali (la cosiddetta* triple bottom line*)".*
- In materia di allargamento e di considerazione della dimensione globale, l'Unione, secondo le linee strategiche suggerite dalla Commissione, dovrebbe sostenere attivamente, con politiche interne ed estere, l'impegno che altri paesi, particolarmente quelli in via di sviluppo, profondo per realizzare uno sviluppo più sostenibile.

Gli obiettivi prioritari a lungo termine della strategia dello sviluppo sostenibile sono quattro e riguardano il cambiamento climatico, la salute pubblica, le risorse naturali, i trasporti e l'uso del territorio. Essi, peraltro, si articolano in un ampio ventaglio di interventi molto specifici. Ciò dà l'idea del grado di "invasività" delle politiche ambientali UE rispetto agli Stati membri.

- **Limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso di energia pulita**. Rispetto dell'impegno di Kyoto, riduzione successiva dei gas con effetto serra in media dell'1% annuo rispetto ai valori del 1990 fino al 2020; impegno dell'Unione affinché gli altri principali paesi industrializzati rispettino gli obiettivi di Kyoto. Fra le misure previste: adozione di una direttiva sull'imposizione dei prodotti energetici, abolizione progressiva dei sussidi per la produzione e il consumo di combustibili fossili entro il 2010; riduzione delle emissioni di gas con effetto serra fondate sui risultati del Programma europeo per il cambiamento climatico; incremento dell'uso

[9] A questo proposito, nel successivo *Governance Europea*: *Legiferare meglio* (2002), si caldeggia "l'*approccio sistematico di valutazione d'impatto delle iniziative - sostanzialmente legislative* - che la Commissione intende ormai adottare. Pratico, adeguato ad ogni strumento, l'approccio è misurato, perché occorre evitare che il processo legislativo si blocchi in attesa di una valutazione troppo lunga o troppo costosa. Esso consiste in uno *strumento d'analisi dell'impatto di portata generale*, applicabile all'insieme delle iniziative che figurano nel programma di lavoro della Commissione. La valutazione d'impatto si inserisce nella logica della *strategia europea di sviluppo sostenibile*. Essa è destinata a svolgere un ruolo fondamentale in tutto il processo di miglioramento della legislazione europea, fornendo un ausilio per decidere senza, però, sostituirsi al giudizio politico. Infatti, in primo luogo essa orienterà e giustificherà la scelta dello strumento adatto al livello d'intensità adeguato dell'azione europea. In secondo luogo, metterà a disposizione del Legislatore elementi d'informazione più precisi e meglio strutturati sugli effetti positivi e negativi, tenendo conto degli aspetti economici, sociali ed ambientali. In terzo luogo, costituirà un mezzo per selezionare, in occasione della programmazione del lavoro, le *iniziative realmente necessarie*."

di combustibili alternativi, compresi i biocombustibili (che dovrebbero rappresentare il 5% del consumo di carburanti di automobili e veicoli pesanti entro il 2010 e almeno il 20% entro il 2020; azioni decise per ridurre la domanda energetica, ad esempio ricorrendo a norme minime più rigorose e a disposizioni in materia di etichettature nei settori dell'edilizia e delle apparecchiature per incrementare l'efficienza energetica; maggiore sostegno alla ricerca, allo sviluppo e alla diffusione di tecnologie relative alle risorse di energia pulita e rinnovabile e all' energia nucleare più sicura. Le valutazioni presentate dal Rapporto 2003 dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (cit.) indicano che il conseguimento di questo obiettivo appare ancora lontano, anche sotto il profilo delle politiche effettivamente adottate.

- **Affrontare le minacce per la salute pubblica.** Gli obiettivi principali riguardano la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari, la garanzia, entro il 2020, che la produzione e l'utilizzo delle sostanze chimiche non comportino pericoli significativi per la salute umana e per l'ambiente; la lotta alle malattie infettive e ai fenomeni di resistenza agli antibiotici. Le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei consumatori; la creazione di un'Autorità europea per gli alimenti; il miglioramento della capacità di monitoraggio dell'impatto sulla salute di sostanze come le diossine, le tossine e i pesticidi contenute negli alimenti; il ri-orientamento della Politica agricola comune a favore di prodotti e pratiche salutari e di alta qualità piuttosto che a favore della quantità; l'elaborazione di una strategia comunitaria intesa a promuovere la salute e la sicurezza sul posto di lavoro e a ottenere una importante riduzione degli incidenti sul lavoro e delle malattie professionali; l'attuazione della legislazione sulle sostanze chimiche entro il 2004; il piano di azione per rallentare la resistenza agli antibiotici e la loro graduale eliminazione dall'agricoltura e dall'allevamento; la creazione, entro il 2005, di una capacità europea per monitorare e tenere sotto controllo le epidemie di malattie infettive.
- **Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile.** Gli obiettivi principali riguardano la rottura dei legami tra crescita economica, utilizzo delle risorse e produzione di rifiuti; la protezione e il ripristino di *habitat* e sistemi naturali e l'arresto della perdita di biodiversità entro il 2010; il miglioramento della gestione delle attività di pesca per invertire l'attuale tendenza al calo degli *stock* ittici. Le misure al livello dell'Unione comprendono lo sviluppo di una politica integrata dei prodotti, in collaborazione con le imprese; l'approvazione di una legislazione dell'Unione su una rigida responsabilità ambientale entro il 2003; l'istituzione, da parte della Commissione, entro il 2003, di un sistema di indicatori per la biodiversità; la proposta, sempre da parte della Commissione, di un sistema di misurazione della produttività delle risorse che dovrà essere operativo entro il 2003; il miglioramento delle misure agro ambientali, affinché garantiscano un sistema trasparente di pagamenti diretti per la prestazione di servizi ambientali; l'eliminazione dei sussidi alla pesca che provocano effetti controproducenti incoraggiando una pesca eccessiva e la riduzione di flotte e attività delle flotte pescherecce, affrontando contemporaneamente i problemi sociali conseguenti.
- **Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio.** Gli elementi qualificanti di questa linea strategica comprendono la dissociazione dell'aumento dei trasporti dalla crescita del PIL; l'introduzione di un cambiamento nell'uso dei trasporti (da strada a rotaia, su vie navigabili e trasporti pubblici di passeggeri) quantificabile in una percentuale di trasporto su strada non superiore ai valori del 1998; promozione di sviluppo regionale più equilibrato, con riduzione della disparità di attività economica. Le misure al livello dell'Unione

riguardano: la proposta di un quadro in materia di tariffe nel settore dei trasporti che contribuisca a garantire che i prezzi dei vari modi di trasporto – compreso il trasporto aereo – rispecchino i costi effettivi per la società; applicazione di un quadro che garantisca, attraverso l'utilizzo di sistemi di trasporto intelligenti, l'interoperabilità dei sistemi di pagamento per il trasporto su strada; incentivazione di un'ulteriore evoluzione tecnologica che permetta di introdurre oneri per l'utenza stradale; priorità agli investimenti in infrastrutture per i trasporti pubblici e le ferrovie, le acque interne, la navigazione a corto raggio e le operazioni intermodali; proposta di revisione (da adottare nel 2003) degli orientamenti sulle reti transeuropee dei trasporti e, nell'ambito del riesame intermedio dei programmi relativi ai fondi strutturali, promozione di una notevole riduzione della quota di finanziamenti destinata al trasporto su strada; miglioramento dei sistemi di trasporto integrando i collegamenti mancanti, sviluppando mercati aperti e la cooperazione a livello di UE: il "cielo unico europeo" dovrà essere operativo entro il 2004; incentivazione del telelavoro accelerando gli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi di comunicazione di prossima generazione; realizzazione dell'Osservatorio in rete sull'assetto del territorio europeo (ORATE) per definire una serie di indicatori territoriali di valutazione di impatto delle politiche comunitarie a livello regionale; valutazione della coerenza della zonizzazione prevista da varie politiche comunitarie, tenendo conto dei rispettivi obiettivi; diversificazione delle fonti di reddito nelle zone rurali, ad esempio aumentando la percentuale di fondi erogati dalla Politica agricola comune a favore dello sviluppo rurale; incoraggiamento delle iniziative locali tese ad affrontare i problemi delle zone urbane; raccomandazioni relative a strategie di sviluppo integrate per le aree urbane e le aree vulnerabili sotto il profilo ambientale. In buona misura, queste linee di intervento si raccordano con il Piano Van Miert e con alcuni scenari dell'*European Action for Growth*.

6.5 *ACQUIS AMBIENTALE E ALLARGAMENTO DELL'UE*

Gli studi sullo stato dell'ambiente in Europa mettono in evidenza il pericolo per la sostenibilità di una possibile adozione, da parte dei paesi destinati all'ingresso nell'Unione nel 2004, dei modelli di produzione, consumo e organizzazione del territorio attualmente praticati nell'UE. A questo timore, che riguarda il futuro di aree rurali ancora intatte, paesaggi e patrimoni biologici diversificati o *habitat* naturali di grande consistenza e di importanza vitale, si aggiunge il dato di una presenza di squilibri ambientali anche gravi (soprattutto centri industriali e basi militari dimesse fortemente inquinati), il cui risanamento comporta per di più notevoli costi finanziari.

La Comunicazione della Commissione del 20 maggio 1998, sulle "Strategie di adesione nel settore dell'ambiente: raccogliere la sfida dell'allargamento ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale" partiva dalla constatazione del fatto che "*l'allargamento dell'Unione ai PECO costituisce una sfida ambientale di entità incomparabile rispetto alle precedenti adesioni. Nel livello di tutela ambientale c'è un abisso fra i paesi membri dell'Unione e i PECO. Una conformità totale dell'*acquis *comunitario nel settore dell'ambiente sarà presumibilmente attuabile solo a*

lungo termine. L'integrazione di tali paesi consentirà invece un rilevante aumento della biodiversità in Europa, grazie all'esistenza di vaste aree protette."

Per queste ragioni, nella visione della Commissione, è necessario richiedere che i paesi candidati attuino, "*prima dell'adesione, strategie nazionali realistiche, che garantiscano, a lungo termine, un allineamento graduale. Tali strategie devono comportare settori di azione prioritaria, obiettivi chiave da raggiungere entro la data dell'adesione e una tabella di marcia per l'ulteriore piena attuazione. Inoltre, sempre secondo l'Agenda 2000, tutti i nuovi investimenti dovranno essere conformi all'*acquis."

Le sfide cui devono far fronte i paesi dell'Europa centrale e orientale sono di vario tipo: legislativo, istituzionale e finanziario. Per quanto riguarda i settori ambientali maggiormente coinvolti, la Commissione proponeva le considerazioni che seguono.

- *"inquinamento dell'aria principalmente, riconducibile alle emissioni generate da fonti fisse (centrali elettriche, impianti di riscaldamento);*
- *gestione dei rifiuti;*
- *inquinamento delle acque;*
- *inquinamento industriale e gestione dei rischi: tale settore merita particolare attenzione da parte dei paesi candidati, che possiedono molte industrie e impianti energetici altamente inquinanti;*
- *sicurezza nucleare e radioprotezione.*

Gli obiettivi prioritari per i paesi candidati riguardano, pertanto, l'inquinamento dell'aria, l'inquinamento delle acque e la gestione dei rifiuti. Misure finanziarie comunitarie di sostegno ai paesi candidati con implicazioni per l'ambiente sono previste nei programmi Phare (originariamente, Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy), ISPA (Pre-Accension Structural Instrument), SAPARD (Special Action Programme for Agriculture and Rural Development) e Life-Paesi Terzi.

Uno studio recente, predisposto da una *task force* dell'OCSE per la Conferenza di Kiev (maggio 2003), individua, fra le difficoltà principali del processo di recepimento dell'*acquis* comunitario: gli alti costi del risanamento ambientale, la domanda ancora troppo debole di finanziamento ambientale; la fragilità degli incentivi perché gli inquinatori domestici migliorino la propria *performance* ambientale; le condizioni detrimentali che colpiscono la finanza privata straniera per l'ambiente; il mancato coinvolgimento del settore finanziario nel finanziamento ambientale; la bassa priorità attribuita all'ambiente nella spesa del settore pubblico e l'uso inefficiente della spesa ambientale pubblica; il funzionamento perverso di incentivi e sovvenzioni dannose all'ambiente; la modesta generazione di reddito delle imposte di tipo ambientale esistenti; la concezione e la *performance* ancora insoddisfacenti del pagamento dei servizi ambientali; il basso livello di risanamento dei costi dell'infrastruttura ambientale da parte degli utenti; il basso livello di interventi finanziari ufficiali per l'ambiente a favore dei paesi EECCA; le relazioni fiscali distorte fra diversi livelli di governo e la insoddisfacente gestione finanziaria ai

livelli comunali.

Il rapporto suggerisce, pertanto, fra le misure da adottare, una migliore conoscenza dei costi del conseguimento dei diversi obiettivi ambientali, la creazione di una domanda effettiva di finanziamento ambientale, il cablaggio del settore finanziario, l'accrescimento della spesa ambientale da parte del settore pubblico, una più efficiente allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, la rimozione di incentivi e sovvenzioni dannosi per l'ambiente, l'aumento della redditività delle tasse e delle imposte di tipo ambientale esistenti e di futura adozione, l'attrazione di un numero maggiore di finanziamenti ufficiali e la rifocalizzazione sull'EECCA e il rafforzamento del decentramento e dell'allocazione delle risorse al livello locale.

6.6 *AMBIENTE VS. ECONOMIA? SOSTENIBILITA' COMPETITIVITA', ECO-EFFICIENZA*

6.6.1 *Le conseguenze economiche indesiderate della regolazione ambientale*

La regolamentazione ambientale viene considerata spesso all'origine di una serie di conseguenze economiche indesiderabili, come i costi eccessivi della tutela, la riduzione della crescita economica e della competitività internazionale, fino alla cancellazione di un numero rilevante di posti di lavoro. Per alcuni, alle politiche ambientali troppo severe va ascritta anche la fuga di imprese verso paesi più accomodanti (Arnold *et al.*, 1999). Lo studio di Arnold fa riferimento agli Stati Uniti e giunge a confutare nella sostanza la quasi totalità delle accuse. Egli ricorda, peraltro, che la questione non è controversa fra gli economisti, i quali sono piuttosto concordi (sebbene con alcune differenziazioni quantitative, peraltro modeste, nei risultati delle proprie indagini) nel respingere gli addebiti. In larga misura, esistono seri problemi di comunicazione di informazioni incomplete e talmente decontestualizzate da divenire fuorvianti. Un caso esemplare è quello della eventualità – negli scenari economici peggiori – che la regolamentazione ambientale induca aumenti potenziali della disoccupazione e chiusura di impianti, che, nella maggior parte dei casi, viene riportata, non come molto improbabile, ma, al contrario, come minaccia molto incombente. "Se la probabilità di essere colpiti da una meteora che si abbattesse sulla terra fosse presentata nello stesso modo, molte persone non metterebbero mai il naso fuori di casa" (Arnold *et al.*, 1999).

Alle stesse conclusioni perviene anche il manuale su ambiente e commercio dell'UNDP e dell'*International Institute for Sustainable Development* del 2000: "in media, i costi di controllo ambientale si attestano sul 2-3% dei costi totali, anche se in settori come quelli dell'alluminio o del cemento possono aumentare parecchio. Probabilmente, la questione riguarda più la *minaccia* di rilocalizzazione da parte delle imprese, che non la vera rilocalizzazione. E' la minaccia – esplicita o solo sottintesa – che può creare un effetto di "gelo regolatorio", cioè un clima in cui i regolatori pubblici esitano a rafforzare le leggi ambientali per timore di allontanare le

imprese esistenti o di perdere investitori potenziali" (UNEP-IISD, 2000).

I costi sopportati dalla collettività per la difesa ambientale sono davvero eccessivi e distolgono cifre sostanziose da obiettivi sociali ed economici più importanti? I dati e le analisi considerati (EPA, 1990; Schmalensee, 1994; Jaffe *et al.*, 1995, OECD, 1996) indicano una sostanziale convergenza di paesi come gli Stati Uniti, la Francia, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Germania sulla quota di PIL destinata all'ambiente, con un minimo di 1,2% per la Francia e un massimo di 1,7% dei Paesi Bassi, passando per l'1,5% degli Stati Uniti. La questione, piuttosto, è quella del *valore* che un paese riceve in cambio di questa spesa. Il calcolo non è facile e può variare notevolmente da un settore ambientale all'altro. Per esempio, stime condotte sulla base degli studi citati e di valutazioni dell'*Office of Management and Budget* del Governo Federale USA (1997), portano a concludere che per ogni dollaro speso nell'abbattimento dell'inquinamento atmosferico si ottengono benefici valutabili fra i 10 e i 100 dollari.

Conclusioni analoghe in merito al rapporto fra tutela ambientale e crescita economica e competitività, fondate su ricognizioni approfondite della letteratura, sono raggiunte da Stagl (1999), da Mulatu, Florax e Withagen (2001), da Stahel (2001). Quest'ultimo si fa promotore di una serie di considerazioni interessanti in merito al passaggio da una economia "fluviale" (cioè lineare, caratterizzata da flussi monetari che collegano beni venduti a risorse impiegate) a una economia "lacustre", cioè a cerchi, caratterizzata da una maggiore produttività delle risorse, da una responsabilità *cradle to cradle* nei confronti dei prodotti, dalla rivoluzione dei servizi che creano ricchezza da risorse immateriali e dagli *stock* materiali esistenti. L'innovazione sostanziale riguarda la sostituzione di molti "prodotti materiali" con l'erogazione dei servizi corrispondenti.

6.6.2 *Eco-efficienza*

L'approccio dell'eco-efficienza si caratterizza per un interessante rovesciamento di prospettiva, per il quale i miglioramenti in termini ambientali sono direttamente traducibili in termini di profitto. Secondo un rapporto dell'*Investor Responsibility Research Center*, "un numero crescente di aziende e investitori stanno scommettendo sulla *performance* ambientale come elemento predittivo della loro futura *performance* finanziaria. (…) Il Club Factor 10, un gruppo internazionale di soggetti *leader* nel campo dell'ambiente e dello sviluppo, sostiene che il raggiungimento degli obiettivi di Agenda 21 richiederà un aumento di dieci volte nella produttività media delle risorse nei paesi industrializzati (…) Questo sarà possibile se le imprese miglioreranno continuamente la propria *performance* economica e ambientale, per produrre di più con meno e aggiungendo un valore sempre maggiore" (World Business Council for Sustainable Development - WBCSD, 1996). Su questa linea sono particolarmente attivi da alcuni anni, per fare alcuni esempi, le Autorità australiane e canadesi.

La Commissione Europea ha presentato nel 2001 il libro verde sulla "Politica integrata dei prodotti". L'iniziativa mette l'accento sulla riduzione dell'inquinamento per l'intero ciclo di vita di

un prodotto, la scelta delle misure più efficaci in collaborazione con il mercato e l'implicazione di tutte le parti interessate (progettisti, industriali, venditori, consumatori). La fabbricazione, il consumo e l'eliminazione dei prodotti sono sfide per la protezione dell'ambiente. Attualmente, tutte le politiche legate ai prodotti si concentrano sulle fonti maggiori di inquinamento, come le emissioni inquinanti o la gestione dei rifiuti, piuttosto che sulla concezione di prodotti e la maniera in cui contribuiscono a degradare l'ambiente durante tutto il loro ciclo di vita. La Commissione Europea propone un doppio approccio che si basa sul miglioramento di tutti gli utensili esistenti (logo ecologici, informazioni sul ciclo di vita) e sulle prestazioni ambientali dei prodotti più inquinanti e annuncia una serie di iniziative ambiziose con il lancio di progetti pilota già nel 2003. Seguiranno, nel 2005 le pubblicazioni di un manuale sulle pratiche migliori in materia di ciclo di vita e di un documento sulla necessità di imporre ai produttori obblighi ambientali a partire dalla concezione dei loro prodotti.

Nel 2006, dovrebbe essere avviato un programma di azione per rendere più ecologiche le pratiche di aggiudicazione degli appalti. Nel 2007 verrà identificato un primo insieme di prodotti che avranno riportato il maggiore potenziale di miglioramento ambientale e la relativa campagna di lancio.

I sostenitori della eco-efficienza annoverano fra i principali vantaggi finanziari derivanti alle imprese dall'adozione di processi di *produzione più pulita*, i risparmi energetici, l'aumento dell'efficienza e della competitività generale, la riduzione dei costi di trattamento dei rifiuti, la diminuzione delle spese per materie prime, energia e acqua, minori costi derivanti da eventuali danni arrecati all'ambiente e le nuove opportunità di mercato per beni e servizi "verdi". Questi benefici si sommano a quelli strettamente ambientali (minore impatto, riduzione di inquinamento, rifiuti, di risorse naturali usate e di sostanze chimiche tossiche impiegate) e a quelli sociali (migliore qualità dell'ambiente di lavoro, miglioramento dell'immagine pubblica, migliori relazioni con le comunità e con i soggetti pubblici).

Questa configurazione presuppone, da un lato, la presenza di un soggetto regolatore pubblico e della vigenza di un sistema di norme e sanzioni; dall'altro, di una opinione pubblica (almeno fra i consumatori e fra le comunità locali) nettamente favorevole alla salvaguardia della qualità ambientale.

L'eco-efficienza viene definita come una combinazione di efficienza economica e di efficienza ecologica, e riassunta nella frase "fare di più con meno", ovvero produrre più beni e servizi con meno energia e meno risorse naturali, generando meno rifiuti e meno inquinamento. Fra i promotori dell'eco-efficienza, oltre all'OCSE, è particolarmente attivo il World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Per tale organizzazione, l'eco-efficienza si raggiunge attraverso l'erogazione a prezzi competitivi di beni e servizi che soddisfino i bisogni umani e accrescono la qualità della vita, riducendo contemporaneamente gli impatti ecologici e l'intensità di risorse nel ciclo di vita, a un livello almeno allineato con la capacità di carico stimata del pianeta. L'eco-efficienza è caratterizzata da:

- riduzione della necessità di materiale per beni e servizi;
- riduzione della intensità energetica di beni e servizi;
- riduzione della dispersione tossica;
- aumento della riciclabilità dei materiali;
- massimizzazione dell'uso sostenibile delle risorse rinnovabili;
- durevolezza di prodotto;
- aumento della intensità di servizio di beni e servizi.

Gli strumenti gestionali disponibili alle imprese (a prescindere dalle loro dimensioni) per migliorare l'efficienza e la *performance* ambientale sono ormai numerosi e, nella maggior parte dei casi, consolidati. A titolo di esempio, si possono citare l'*auditing* ambientale, i Sistemi di Gestione Ambientale, l'ISO 14000, la Valutazione del Ciclo di Vita, la rendicontazione ambientale, la contabilità ambientale, la Gestione della *supply chain*, il *Performance based contracting.*

In Canada, la National Round Table on Environment and the Economy, un'agenzia federale creata per catalizzare l'individuazione, la spiegazione e la promozione dei principi e delle pratiche dello sviluppo sostenibile, ha messo a punto, fra le altre cose, una rassegna di strumenti per la misurazione dell'eco-efficienza e tre indicatori:

- di produttività delle risorse;
- di emissioni tossiche;
- di rapporto fra costi di prodotto e di smaltimento e di durevolezza.

6.6.3 Eco-industrie

Secondo le indicazioni dell'OCSE/Eurostat (1999), le eco-industrie sono "*attività che producono beni e servizi per misurare, prevenire, limitare, minimizzare o correggere il danno ambientale all'acqua, all'aria e al suolo, nonché i problemi legati ai rifiuti, al rumore e agli ecosistemi. Ciò comprende tecnologie e prodotti più puliti e servizi che riducono il rischio ambientale e minimizzano l'inquinamento e l'uso di risorse.*"

Uno studio recente (Ecotec, 2000) ripartisce il mercato delle eco-industrie in due grandi sottoinsiemi:

- *la gestione dell'inquinamento*, che comprende tutti gli investimenti per tecnologie e processi più puliti e che si divide nei settori del controllo dell'inquinamento atmosferico, del trattamento dei rifiuti liquidi, nella bonifica di suoli e di acque sotterranee, nel controllo di rumori e vibrazioni, nel monitoraggio e nella strumentazione ambientale, nella ricerca e sviluppo ambientale, nell'amministrazione pubblica dell'ambiente, nella gestione ambientale privata;
- *la gestione delle risorse,* che si suddivide in: risorse idriche, materiali riciclati e tutela della natura.

Lo studio di Ecotec ha permesso di ricostruire per la prima volta un quadro sistematico

dell'eco-industria nell'UE, le cui caratteristiche principali sono riassumibili nel modo che segue:

- l'insieme delle eco-industrie nell'Unione eroga circa 183 miliardi di euro di beni e servizi l'anno, 54 dei quali beni di investimento e 129 servizi, compresi servizi *in house* non di mercato.
- L'insieme delle industrie di gestione dell'inquinamento e di tecnologie più pulite fornisce circa 127 miliardi di euro l'anno tra beni (40) e servizi (87), compresi servizi *in house* non di mercato.
- L'insieme delle eco-industrie di gestione delle risorse (che comprende gli impianti di energia rinnovabile) forniscono circa 56 miliardi di beni e servizi l'anno.
- La dimensione attuale del mercato degli impianti di energia rinnovabile nell'Unione Europea è di circa 5 miliardi di euro l'anno.
- Il valore aggiunto stimato delle eco-industrie, fondato sui costi di manodopera diretti, è di 98 miliardi di euro nel 1999 (nel 1994 era di 35 miliardi).
- L'occupazione diretta nelle eco-industrie nell'UE è stimata in oltre 2 milioni (equivalenti a tempo pieno) di posti di lavoro: circa 1,5 milioni nella gestione dell'inquinamento e 650.000 nella gestione delle risorse.
- L'occupazione totale generata dalla domanda di beni e servizi ambientali è di almeno 2,6 milioni di posti di lavoro, considerando i primi effetti indiretti sul resto dell'economia, come, ad esempio, i lavori nella fornitura di elettricità all'eco-industria, i lavori nelle forniture di beni non ambientali per il funzionamento delle infrastrutture ambientali.
- La stima più ottimista dell'occupazione ambientale valuta la cifra totale dei posti di lavoro in 4 milioni.
- Il settore ambientale rappresenta in media l'1,3% dell'occupazione retribuita totale dell'UE, anche se è più elevato in paesi come Austria, Francia e Danimarca.
- Si sta assistendo a una crescita della componente privata delle eco-industrie, specie nel settore dei rifiuti e in paesi come Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.
- Le stime delle esportazioni ambientali all'interno dell'UE indicano per il 1999 una cifra di 18 miliardi di euro; in termini globali, l'UE dovrebbe attestarsi su 183 miliardi di euro, come gli Stati Uniti.

6.7 *CONCLUSIONI*

Le politiche dell'UE in materia di sviluppo sostenibile presentano una spiccata, oltre che deliberata, tendenza a permeare con importanti effetti di *spillover* tutto l'insieme delle attività comunitarie. Tali politiche, peraltro, si configurano come una realtà che, nello stesso tempo, è caratterizzata da notevole complessità e articolazione su più livelli, da quelli strategici più generali a quelli più specifici e operativi. Ed è a tutti i livelli che, in questa materia, l'Unione ha mostrato di svolgere una funzione di battistrada nei confronti degli Stati membri, ma anche di

autentica garanzia di pari trattamento, per esempio, per quanto riguarda i possibili prezzi – di breve termine - in termini di competitività della *compliance* con i requisiti della tutela dell'ambiente e delle risorse del pianeta. La strada aperta con la strategia dello sviluppo sostenibile pone l'ambiente e la sua protezione alla base dei processi di innovazione, di ricerca e di sviluppo, superando, già da più di un decennio – almeno al livello comunitario – una visione meramente vincolistica e limitativa, in cui si percepiscono, a volte con fastidio, i *limiti* dello sviluppo e non la nuova opportunità per lo sviluppo che può derivare da tecnologie più pulite, più leggere, più efficienti nell'uso delle materie.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

I riferimenti bibliografici qui riportati sono organizzati per capitolo di citazione.

Introduzione

Alesina A. e V. Grilli (1993), "On the Feasibility of a One Speed or a Multi Speed European Monetary Union", *Economics and Politics*, pp. 145-166.

Alesina A., I. Angeloni e F. Etro (2003), "International Unions", Harvard Institute of Economic Research, *Discussion Paper* N. 2001.

Bordignon M. e S. Brusco (2003), "On Enhanced Cooperation", *mimeo*, Università Cattolica di Milano.

Convenzione europea (2003), "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", CONV 820/03, Bruxelles, 20 giugno.

European Commission (1993), *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenge and Ways Forward into the 21st Century*, White Paper, Bruxelles.

Von Hagen J. e J. Pisani-Ferry (2003), "Pourquoi l'Europe ne resemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes?", *Révue Economique*, pp. 477-487.

Weatherill S. (2003) "Competence" in de Witte B. (a cura di) *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Center for Advanced Studies and Academy of European Law.

1 La Convenzione Europea: una prima valutazione

Alesina A. e R. Wacziarg (1999), "Is Europe Going Too Far?", *NBER Working Paper*, n. 6883.

Alesina A., A. Angeloni e L. Schuknecht (2001), "What Does the European Union Do?", *NBER Working Paper*, n. 8647.

Amato G. (2002.), "Politica estera ai primi passi", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 22 dicembre.

Amato G. (2002.), "Cambiare l'Unione ma senza fare danni", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 8 dicembre.

Amato G. (2003.), "Unione ancora a due teste ma per costruire il futuro", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 4 maggio.

Amato G. (2003.), "Presidente unico, i vantaggi di una scelta immediata", *Lettere dall'Europa*, Il Sole 24 Ore, 18 maggio.

Bardi L. (1989), "Rappresentanza e Parlamento Europeo", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XIX, n.2, agosto.

Bardi L. e P. Ignazi (1999), *Il Parlamento Europeo*, Bologna, Il Mulino.

Berglof E. *et al.* (2003) "Build to Last: a Political Architecture for Europe", *Monitoring the European Economy* 12.

Beutler B. *et al.* (2001) *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna.

Cartabia M. e J.H.H. Weiler (2000), *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino.

Cassese S. (2000), *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Bari, Laterza.

Commissione Europea (anni vari), *Eurobarometro*, DG Stampa e Comunicazione, disponibile sul sito internet http://europa.eu.int/comm/public_opinion .

Commissione Europea (2002), *Comunicazione della Commissione. Un progetto per l'Unione Europea*, COM (2002) 247 def.

Confindustria (2003), "La Convenzione sul futuro dell'Europa", in *Previsioni macroeconomiche*, n. 1.

Convenzione europea (2003), "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", CONV 820/03, Bruxelles, 20 giugno.

De Winter L. e M. Swyngedow (1999), "The Scope of EU Government", in Schmitt H. e J. Thomassen (a cura di), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Gozi S. (2001), *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.

Habermas J. (2001), "Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?", in Bonacchi G. (a cura di), *Una Costituzione senza Stato,* Bologna, Il Mulino.

Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Macmillan.

ISAE (2002), Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea,.

Kostoris Padoa Schioppa F. (2001) (a cura di), *ISAE Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea,* Il Mulino, Bologna.

Kostoris Padoa Schioppa F. (2002) (a cura di), *ISAE Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

Kostoris Padoa Schioppa F. (2003), "Europa, un mercato passepartout", Il Sole 24 Ore, 25 giugno.

Manzella A. (2002), "The Convention: A New Model for Constitution Making", in EuropEos (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.

Micossi S. (2002), "Lo scontro in Convenzione si gioca sul ruolo del Consiglio", Il Sole 24 Ore, 26 maggio.

Nugent N. (2001), *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.

Lamassoure A. (2002), "Relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (20012024 (INI))", *Parlamento Europeo Documento di seduta*, A5-0133/2002 fin.

Parisi N. (2001), "L'attuale organizzazione dei pubblici poteri nell'Unione Europea", in Quadrio Curzio A. (a cura di), *Profili della Costituzione Economica Europea*, Bologna, Il Mulino.

Rodrik D. (2000), "How Far Will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.1.

Schmitt H. e J. Thomassen (1999) (a cura di), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Tabellini G. (2002), "The Allocation of Tasks", in EuropEos (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.

Von Hagen J. e J. Pisani-Ferry (2003), "Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les

économistes?", *Revue Economique,* vol. 54, n. 53, maggio.

Weatherill S. (2003) "Competence" in de Witte B. (a cura di), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Center for Advanced Studies and Academy of European Law.

Zanghì C. (2000), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea,* Giappichelli, Torino.

2 L'Unione Europea e le confessioni religiose

ADN Kronos (2001), *The World Almanac and Book of Facts*, Roma.

Basdevant-Gaudemet B. (1996), "Stato e Chiesa in Francia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 125-55.

Cardia C. (1988), *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna.

Casey J. (1996), "Stato e Chiesa in Irlanda", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 157-80.

Ceccanti S. (2003), "Il ruolo pubblico, ma non statale, del fatto religioso", *Dossier Europa*, in corso di pubblicazione.

CIA (2002), *The World Factbook 2002*, disponibile sul sito internet http://www.odci.gov.

Dalla Torre G. (1995), *Il fatto religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino.

Del Giudice F. e F. Mariani (2000), *Diritto ecclesiastico*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.

De Vergottini G. (1999), *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova.

Ferrari S. (1996a), "Stato e Chiesa in Italia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 181-203.

Ferrari (1996b), "Stato, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo", *Pegno-Attualità*, n. 18, pp. 559-63.

Ferrari S. (1999), "State and Religion: the Italian System", *mimeo*, presentato alla conferenza "State-Religion Relations: Historical Aspects", Istanbul, 15-17 ottobre.

Ferrari S. (2000), "Church and State in Europe: a Comparative Outlook", disponibile sul sito internet http://wwwgobernacion.gob.mx/archmov/ponencia7.pdf.

Finocchiaro F. (1988), *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna.

Gramsci A. (1975), *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino.

Ibàn I.C. (1996), "Stato e Chiesa in Spagna", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 97-123

Jemolo A.C. (1979), *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano.

Long G. (1990), *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna.

Long G. (2001), "Le intese con le Chiese Evangeliche", in G. Di Nucci e A. Nardini (a cura di), *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa – Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, pp. 321-6.

Margiotta Broglio F. (2001), "Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni", in G. Di Nucci e

A. Nardini (a cura di), *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa – Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, pp. 5-11.

Margotta Broglio (1999), "Introduzione", in G. Chizzoniti (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, Vita&Pensiero, Milano.

Papastathis C.K. (1996), "Stato e Chiesa in Grecia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 77-96.

Prodi R. (2003), "Il progetto europeo nel mondo: tra valori e politica", discorso tenuto presso la Fondazione Don Tonino Bello il 13 giugno, speech/03/303, disponibile sul sito internet http://europa.eu.int.

Robbers G. (1996a), "Stato e Chiesa in Germania", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 59-76.

Robbers G. (1996b), "Stato e Chiesa nell'Unione Europea", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 349-60.

Rossell J. (1999), "State-Religion Relations in Spain and Portugal: a Brief Outline", *mimeo*, presentato alla conferenza "State-Religion Relations: Historical Aspects", Istanbul, 15-17 ottobre.

Sacerdoti G. (2003), "Ma l'Europa ha troppe radici", Il Sole 24 Ore, 8 giugno.

Sénat de France (2001), "Le financement des communautés religieuses", *Documents de Travail du Sénat*, Série Législation Comparée, n. LC 93, settembre.

Smith A. (1759), *Teoria dei sentimenti morali*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1995.

Torfs R. (1996), "Stato e Chiesa in Belgio", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 13-36.

Vegas G. (1984), "Il finanziamento della Chiesa cattolica dopo il "Concordato" del 1984", *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 3, pp. 181-9.

3 L'Europa nella fase di apprezzamento della moneta unica

Alberola E., S. Cervero, H. Lopez e A. Ubide (1999), " Global Equilibrium Exchange Rates: Euro, Dollar, 'Ins', 'Out', and Other Major Currencies in a Panel Cointegration Framework" in *IMF Working Paper WP/99/175.*

Barrell A. e S. Wren-Lewis (1989), "Fundamental Equilibrium Exchange Rates for the G7", *CEPR Discussion Paper,* N. 323.

Driver R. e S. Wren-Lewis (1998), *Real Exchange Rates for the Year 2000,* Washington Institute for International Studies.

Li Lian Ong (2003), *The Big Mac Index: Application of Purchasing Power Parity*, Palgrave Macmillan.

OECD (2002), *Purchasing Power Parities and Real Expenditures*, Paris, France

OECD (2003), *Main Economic Indicators*, giugno.

Williamson J. (1994), *Estimating Equilibrium Exchange Rates,* Washington, Institute for International Studies.

Wren-Lewis S. (2003), *Estimates of Equilibrium Exchange Rates for Sterling against the Euro*, London

HM Treasury

4 Le regole della politica fiscale nell'Unione Europea: efficacia, aspetti critici e proposte di riforma

Arestis P., K. McCauley e M. Sawyer (2001), "An Alternative Stability Pact for the European Union", *Cambridge Journal of Economics*, No. 25.

Artis M.J. e M. Buti (2000), "Close to Balance or in Surplus" - A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact", *Journal of Common Market Studies,* Vol. 38, No. 4.

Balassone F. e D. Franco (1998), "Investimenti pubblici e Patto di stabilità e crescita: è opportuno introdurre la "golden rule"?", *Politica Economica*, N. 3, Dicembre.

Balassone F. e D. Franco (2001), "EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question?", in Banca d'Italia, *Fiscal Rules*, Roma.

Balassone F., D. Franco e S. Zotteri (2002), "Regole di bilancio: indicatori e sistemi statistico-contabili di riferimento", *mimeo*, presentato al convegno Finanza pubblica e contabilità nazionale ISCONA, Roma, novembre.

Banca Centrale Europea (1998), *Bollettino mensile della BCE,* Maggio.

Banca Centrale Europea (2001), *Bollettino mensile della BCE,* Agosto.

Banca Centrale Europea (2003), *Bollettino mensile della* BCE, Aprile.

Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Roma.

Banca d'Italia (2002), "Statistiche di Finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea", *Supplementi al Bollettino Statistico – Indicatori Monetari e finanziari,* dicembre.

Bofinger P. (2003), "The Stability and Growth Pact Neglects the Policy Mix Between Fiscal and Monetary Policy" , *Intereconomics*, gennaio-febbraio.

Bosi P. (a cura di) (2002), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino.

Brunetta R. e G. Cazzola (2003), "Nota per una "Maastricht delle pensioni", disponibile sul sito internet www.lavoce.info .

Buiter W. e K. Kletzer (1990), "Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency", *CEPR Discussion Paper*, N. 418.

Busato F. (2003), "Il Patto di Stabilità e Crescita: proposte di riforma o riforme strutturali?", *Seminari per l'Europa,* Luiss Guido Carli e Istituto Luigi Sturzo, Roma.

Buti M., S.C.W. Eijffinger e D. Franco (2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", *European Commission Economic Paper,* N.180, gennaio.

Buti M., D. Franco e H. Ongena (1998), "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, N. 3.

Buti M. e G. Giudice (2002), "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment", *Journal of Common Market Studies,* Vol. 40, N.5.

Buti M. e A. Sapir (a cura di) (1999), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino.

CNEL (2003), Commissione Politica Economica (I), *Rapporto CER-Prometeia-ref*, giugno.

Comitato di Protezione sociale e Comitato di politica Economica (2001), *Resoconto congiunto sugli obiettivi e i metodi di lavoro nel campo delle pensioni: applicazioni del metodo aperto di coordinamento,* Bruxelles, novembre.

Commissione Europea (1999), *Europe's Agenda 2000 Strenghtening and Widening the European Union,* Bruxelles.

Commissione Europea (2001), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato*, COM(2001)362def.

Commissione Europea (2003a), *Joint Report by the Commission and the Council on Adeguate and Sustainable Pensions,* Bruxelles, marzo.

Commissione Europea (2003b), General Government Data, Spring.

Commissione Europea (2003c), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio*, COM(2003)132def.

Commissione Europea (2003d), European Economy, Spring.

Commissione Europea (2003e), *Public finances in EMU 2003*, maggio.

Consiglio Europeo (1994), *Conclusioni della Presidenza,* Essen, 9-10 dicembre, disponibile sul sito internet http:/ue.eu.int/it/info/eurocouncil/ .

Corsetti G. e N. Rubini (1996), "La questione fiscale nell'Europa di Maastricht" in Monorchio A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992,* Bologna, Il Mulino.

Dang T.T., P. Antolin e H. Hoxley, "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending", *OECD Economics Department Working Papers*, N. 305, Paris.

De Grauwe P. (2002), *Economia dell'Unione Monetaria*, Bologna, Il Mulino.

Economic Policy Committee (2002), *Reform Challenges Facing Public Pension System: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure*, luglio.

Eichengreen B. (2003), "What to Do with the Stability Pact", *Intereconomics,* gennaio-febbraio.

Eichengreen B. e C. Wyplosz (1998), "The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?", *Economic Policy*, aprile.

Fiorito R. (2002), "Più incompleto che stupido: osservazioni e proposte sul Patto di Stabilità e Crescita", *mimeo,* presentato al convegno Finanza pubblica e contabilità nazionale ISCONA, Roma, novembre.

Hefeker C. (2003), "Credible at Last? Reforming the Stability Pact ", *Intereconomics,* gennaio-febbraio.

ISAE (2002), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea,* giugno.

ISAE (2003), *Rapporto trimestrale*, gennaio.

ISCO (1998), *Rapporto Semestrale*, luglio.

Kell M. (2001), "An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom, *IMF Working Paper*, N. 91.

Kopits G. e S. Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper,* N. 162.

Lehment H. (2002), "European Fiscal Policies Under the Stability Pact – Some first insights", *Kiel*

Working paper, N. 1098, marzo.

Majocchi A. e M. Rey (1993), "A Special Financial Support Scheme in Economic and Monetary Union: Need and Nature" , *European Economy,* N.5.

Majocchi A. (2001), "La strategia europea per l'occupazione e il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri" in Bernardi L. e A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2001*, Bologna, Il Mulino.

Majocchi A. (2003), "Fiscal Policy Co-ordination in the European Union and the Financing of the Community Budget", *mimeo*, presentato nel ciclo di seminari "Il fisco italiano e l'Europa", SECIT, disponibile sul sito internet www.secit.finanze.it .

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), *A European Action for Growth*, disponibile sul sito internet http://www.tesoro.it .

Modigliani F. e F. Padoa Schioppa Kostoris, (1998), *Sostenibilità e solvibilità del debito pubblico in Italia,* Bologna, Il Mulino.

Monorchio A. e A. Verde (a cura di) (2002), *Temi di finanza pubblica 2*, Bari, Cacucci.

OECD (2001), *Economic Outlook,* N. 70, Paris.

Pedone A. (2002), "Il ruolo dei servizi pubblici locali", *Economia Italiana*, N. 1.

Pedone A. (2003) "Pubblico e privato nel finanziamento delle infrastrutture" in Guerra M.C. e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2003*, Bologna, Il Mulino.

Von Hagen J. (2002), "More Growth for Stability – Reflections on Fiscal Policy in Euroland", *Zei Policy Paper,* giugno.

Von Hagen J. e I. Harden (1994) "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy*, N.3.

Wyplosz C. (1991), "Monetary Union and Fiscal Policy Discipline", *European Economy*, edizione speciale, N. 1.

Wyplosz C. (2002), "Fiscal Policy: Rules or Institutions?", *mimeo,* preparato per il Group of Economic Analysis of the European Commission, aprile.

5 La qualità delle spese pubbliche nell'UE

Agell J., T. Lindh e H. Ohlsson (1997), "Growth and the Public Sector: a Critical Review Essay", *European Journal of Political Economy* 13(1).

Aghion P. e P. Howitt (1992), " A Model of Growth Through Creative Destruction", *Econometrica*, 60.

Antonelli C. (1989), "A Failure-Inducement Model of Research and Developent Expenditure", *Journal of Economic Behaviour and Organization,* 12.

Armstrong M., S. Cowan e J. Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MIT Press 1994.

Aschauer D. A. (1989), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?", *Journal of Monetary Economic,* N.24.

Aschauer D. A., 1989a, "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* N.23.

Aschauer D. A. (1989b), "Public Iinvestment and Productivity Growth in the Group of Seven ", *Economic Perspective* 13.

Atkinson A. B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press.

Atkinson P. e P. van den Noord (2001), "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analisys", *OECD Economic Department Working Paper* N. 285.

Azariadis C. and A. Drazen (1990), "Threshold Externalities in Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, 105.

Banca Centrale Europea (2003), *Bollettino Mensile,* aprile.

Barro R.J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, vol.98 N. 5.

Barro R.J. (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries" *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2).

Barro R.J. (2000), "Inequality and Growth in a Panel of Countries", *Journal of Economic Growth* 5(1).

Beltrametti L. (2003), "Long Term Care: una prospettiva di politica economica", in Guerra M.C. e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2003*, Bologna, Il Mulino.

Benhabib J. e M. Spiegel (1994), "The Role of Human Capital in Economic Development" in Paganetto M., M. Baldassarri e S. Phelps, *International Differences in Growth Rates: Market Globalizations and Economic Areas*, St. Martin Press and Macmillan Press.

Berndt E.R. e B. Hansson (1991), "Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden", *NBER Working Paper* 3842, Cambridge.

Blanchard O. e F: Giavazzi (2002), *Reform that Can Be Done: Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment,* disponibile sul sito internet www.lavoce.info/

Buti M., D. Franco e L. R. Pench (1999), *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino Studi e Ricerche.

Carmichael J. (1981), "The effects of Mission-Oriented Public R&D Spendine on Private Industry", *Journal of Finance*, 36.

Clarida R.H. (1993), "International Capital Mobility, Capital Investment and Economic Growth", *NBER Working Paper* 4506, Cambridge.

Cook W.A. (1996), "Managing for Excellence in Higher Education" *International Journal*, vol.1, N.1.

Commissione Europea (2003), *European Economy* N. 2/2003, Belgium.

Commissione Europea (2003), COM(2003) 226 – Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa. Bruxelles, 4 giugno 2003.

Dalamagas B. (1995), "A Reconsideration of the Public Sector's Contribution to Growth" *Empirical Economics* 20(3).

De la Fuente A. e R. Domenech (2000), "Human Capital in Growth Regressions : How Much Difference Does Data Quality Make?", *OECD Economics Department Working Paper* N. 262.

Donabedian A. (1990), *La qualità dell'assistenza sanitaria. Principi e metodologie di valutazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Easterly W. and S. Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*

32(3).

European Commission (2002), "Public Expenditure in EU Countries", in *Public Finances in EMU*.

European Commission (2003), *Public Finances in EMU.*

European Commission (2003), *Third European Report on Science & Technology Indicators.*

European Opinion Research Group (2002), "Consumers'Opinions on Services of General Interest" *Eurobarometer 58- Special Edition.*

Feldstein M. (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review 86*(2).

Folster S. e M. Henrekson (1998), "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics", *European Journal of Political Economy*, 15(2).

Giavazzi F. (2002), *Un patto per far crescere l'Europa*, disponibile sito internet www.lavoce.info/

Gori C. (2003), Long Term Care: l'Italia tra ritardi ed opportunità di sviluppo", in Guerra M.C. e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2003*, Bologna, Il Mulino.

Gori E. (2003), "La valutazione del sistema di istruzione. Il caso dell'università", disponibile all'indirizzo http://www.unisi.it/didatticavalut/atti/8_appendice/crisp/crisp.htm.

Griliches Z. (1997), "Education, Human Capital and Growth: A Personal Perspective", *Journal of Labour Economics,* N. 15.

Grossman G.M. e E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.

Guellec D. and B. van Pottelsberg de la Potterie (1997), "Does Government Support Stimulate Private R&D?", *OECD Economic Studies*, 29, 1997/III.

Hamberg D. (1966), *Essays on the Economics of Research and Development*, New York Random House.

Holtz-Eakin D. (1992), "Public Sector Capital and Productivity Puzzle", *NBER Working Paper* 4122.

Hubbard G. R., J. Skinner e S.P. Zeldes (1995), "Precautionary Saving and Social Insurance", *Journal of Political Economy,* vol. 103 N. 2.

ISAE (2002), *Rapporto Trimestrale – Finanza pubblica e redistribuzione*, ottobre.

ISAE (2003), *Rapporto ISAE – Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione* giugno.

Islam N. (1995), "Growth Empiries: A Panel Data Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, N. 110.

King R. and S. Rebelo (1990), "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, vol.98 N. 5.

La Ferrara E. e Marcellino M. (2000), "TFP, Costs and Public Infrastructure: an Equivocal Relationship", *mimeo*, IGIER Bocconi.

Landau D. (1986), "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: an Empirical Study for 1960-1980" *Economic Development and Cultural Change* 35 October.

Layard R., S. Nickell e R. Jackman, (1995), *The Unemployment Crisis,* Oxford University Press.

Levine R. e D. Renelt (1992), "A sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American*

Economic Review 82(4).

Lichtenbrg F.R., "The Private R&D Investment in Response to Federal Design and Technical Competitions, *American Economic Review* 78.

Link A.N. (198)2, "An Anlysis of the Composition of R&D Spending", *Southern Journal of Economics* 49.

Lucas R.E. (1988), "On the Mechanism of Economic Development" *Journal of Monetary Economics* 22(1).

Lynde C. e J. Richmond (1993), "Public Capital and Total Factor Productivity", *International Economic Review*, 34.

Malizia R. (2002), "La metodologia di costruzione dei conti delle Amministrazioni pubbliche ed analisi della coerenza di sistema", in *Finanza pubblica e Contabilità nazionale*, Iscona.

Mcmillin W.D. e D.J. Smith (1994), "A Multivariate Time Series Analysis of the United States Aggregate Production Function", *Empirical Economics*, 19(4).

Merriman D. (1990), "Public Capital and Regional Output: Another Look at Some Japanese and American Data", *Regional Science and Urban Economics*, 3(2).

Musgrave R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*, McGraw-Hill New York.

OECD (2001), *OECD Health Data 2001*, CD-ROM and User Guide, Paris.

OECD (2002), *Education at Glance*, Paris.

OECD (2003), *Eonomic Outlook*, N.73/2003, Paris.

OECD (2002), *Economic Outlook*, N.72/2002, Paris.

OECD (2002), *Economic Outlook*, N.66/1999, Paris.

Oxley H. e J.P.Martin (1991), "Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s", *OECD Economic Studies*, 17.

Persson T. e G. Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", *The American Economic Review*, vol. 84 N. 3.

Plosser C. (1992), "The Search for Growth", in *The Policies for Long-Run Economic Growth*, Kansas City, Mo.Federal Reserve Bank of Kansas City.

Ram R. e D.D. Ramsey (1989), "Government Capital and Private Output in the United States", *Economics Letters*, 30.

Ritter G.A. (1996), *Storia dello Stato sociale*, Editori Laterza.

Romer P. M. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, XCVIII, S71-S102.

Shrieves R.E. (1978), "Market Structure and Innovation: a New Perspective", *The Journal of Industrial Economics*, 26.

Solow R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70(1).

Spence M. (1975), "Monopoly, Quality and Regulation" , *Bell Journal of Economics*, vol.6.

Sturm J.E. e J. De Haan (1995), "Is Public Expenditure Really Productive? New Evidence from the Usa

and the Netherlands", *CCSO Series 26*, Groningen.

Tanzi V. e H. Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", *Working Paper N. WP/97/139*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Tatom J.A. (1991), "Public Capital and Private Sector Performance", *Federal Reserve Bank of St Louis Review*, 73(3).

Toen-Gout M.W. e M.M. Jongeling (1994), "Investment in Infrastructure on Economic Growth", OCEF Research memorandum 9404, Rotterdam

Vinod T. (2000), *The Quality of Growth*, Oxford University Press, Oxford.

World Economic Forum (2003), *Global Competitiveness Report 2002-2003*, www.weforum.org

6 L'Unione Europea e le politiche ambientali

Aa.Vv. (1999), *Profiting from Environmental Improvement in Business*, Environment Australia, Canberra.

Arnold F. S. (1999), *Environmental Protection: Is It Bad For The Economy? A Non-Technical Summary of the Literature*, Environmental Law Institute, Washington, D.C.

Baranzini M., Goldenberg, and Speck. (2000), "A Future for Carbon Taxes" in *Ecological Economics,* marzo.

Bossel H. (1999), *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba.

Choudhury K., T. Dräger, R. Landgrebe e R.A.Kraemer (2003), *EU: CAP and Enlargement - An Opportunity for Nature and Environment?*, Ecologic Institute for International and European Environmental Policy, Berlino.

Commission of the European Communities (2001), *'Environment 2010: Our Future, Our Choice' - The Sixth Environment Action Programme* -Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community, Com (2001) 31 Final, 2001/0029 (Cod), Bruxelles, gennaio.

Commission of the European Communities (2002), *Communication from the Commission on the precautionary principle,* Com(2000) 1, Bruxelles, febbraio.

Commissione delle Comunità Europee (2001), *Comunicazione della Commissione. Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*. Proposta della Commissione per il Consiglio Europeo di Göteborg. COM (2001)264 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee (2001), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sui carburanti alternativi per il trasporto stradale e su una serie di misure per promuovere l'uso dei biocarburanti. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti. Proposta di Direttiva del Consiglio recante modificazione della direttiva 92/81/CEE riguardo alla facoltà di applicare aliquote di accise ridotte a taluni oli minerali che contengono biocarburanti e ai biocarburanti (presentate dalla Commissione),* Com(2001) 547 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee (2002), *Governance Europea*: *Legiferare meglio,* Com(2002) 275 definitivo, Bruxelles.

Coppola L. (2002), *Le politiche ambientali per lo sviluppo sostenibile*, Istituto internazionale Stop Disasters, *mimeo.*

Cropper M. L., e W. E. Oates (1992), "Environmental Economics: A Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, giugno, pp. 675-740.

Dale W. e Peter Wilcoxen (1990), "Environmental Regulation and U.S. Economic Growth", *RAND Journal of Economics*, Vol. 21, N. 2, Summer 1990, p. 153.

Daly H. (1990), "Toward Some Optional Principles of Sustainable Development", in *Ecological Economics*, N.2, 1990

ECOTEC (2002), *Analysis of the EU Eco-Industries,their Employment and Export Potentia, l*A Final Report to DG Environment, Birmingham B4 7UD, United Kingdom

Ekins P. e S. Speck (1999), Competitiveness and Exemption from Environmental Taxes in Europe, *Environmental and Resource Economics.,* Vol.13. pp.369-396.

European Commission (1999), "Database of Environmental Taxes in the European Member States plus Norway and Switzerland", *Evaluation of Environmental Effects of Environmental Taxes",* Office for Official Publications of the European Communities. Disponibile sul sito internet della DGXI *http:// europa.eu.int/comm/dg11/enveco/index.htm*.

European Environmental Agency (2003), *Europe's Environment: the Third Assessment*, EEA, Copenaghen.

Friedman J., D. A. Gerlowski, e J. Silberman (1992), "What Attracts Foreign Multinational Corporations? Evidence from Branch Plant Location in the United States", *Journal of Regulatory Science*, novembre, 32(4), pp. 403-418.

Gillis T., A.N. McGartland, D. Vaughn, C.A. Pasurka e L. Bembenek Wiggins (1996), *The Social Costs and Benefits of Air Quality Management Programs: A General Equilibrium Approach*, presentato alla Southern Economic Association Convention, 23-25 novembre.

Goodstein E.B. (1995), "Jobs or the Environment? No Trade-Off", *Challenge*, gennaio-febbraio, pp. 41-45.

Goodstein E.B. (1994), "Jobs and the Environment: The Myth of a National Trade-Off," *Economic Policy Institute Monograph*.

Gray W.B. e R.J. Shadbegian (1994), "Pollution Abatement Costs, Regulation, and Plant-Level Productivity," *Discussion Paper*, U.S. Department of Commerce, Center for Economic Studies.

Hahn R.W. (1996), "Regulatory Reform: What Do the Government's Numbers Tell Us?", *Conference Paper on Reviving Regulatory Reform*, American Enterprise Institute, Washington, D.C.

Hazilla M. e R.J. Kopp (1990), "The Social Costs of Environmental Quality Regulations: A General Equilibrium Analysis,", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 853-873.

Hazilla M. e R.J. Kopp (1990), "The Social Costs of Environmental Quality Regulations: A General Equilibrium Analysis," *Journal of Political Economy*, 1990, Vol. 98, pp. 853-873.

Jaffe A.B., S.R. Peterson, P.R. Portney e R.N. Stavins (1995), "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, marzo, pp. 132-163.

Jorgenson D.W. e P. Wilcoxen (1990), "Environmental Regulation and U.S. Economic Growth" *RAND Journal of Economics*, Vol. 21, N.2, Summer, pp. 314-340.

Lucas S. e Pau Vall M. (2002), *Pesticides in the European Union* , Eurostat, disponibile all'indirizzo web http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/pest_en/report_en.htm

Morgenstern R. D., W.A. Pizer e S. Jhih-Shyang (1997) "Are We Overestimating the Real Economic Costs of Environmental Protection?" *RFF Discussion Paper* 97-36-REV, giugno.

Mulato A., R.J.G.M. Florax and C.A.A.M. Withagen (2001), "Environmental Regulation and Competitiveness", *Timbergen Institute Discussion Paper*, Ti 2001-039/3

Nestor, D. Vaughn. and C.A. Pasurka Jr. (1995), "CGE model of Pollution Abatement Processes for Assessing the Economic Effects of Environmental Policy", *Economic Modeling* 12 (1) , pp. 53-93.

Office of Management and Budget (1997), *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, settembre, disponibile all'indirizzo internet http://www.whitehouse.gov/OMB/inforeg/rcongress.html

Office of Technology Assessment, U.S. Congress (1994), *Industry Technology and the Environment: Competitive Challenges and Business Opportunities OTA-ITE-586,* Washington D.C., U.S. Government Printing Office, gennaio.

Organization for Economic Cooperation and Development (1996) *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD Countries*, Environment Monograph, OECD/GD(96)50, Paris, 1996.

Ostro B.D. (1983), "The Effects of Air Pollution on Work Loss and Morbidity", *Journal of Environmental Economics and Management*, 10, pp. 371-382.

Papke J.A., and L.E. Papke (1986), "Measuring Differential State-Local Tax Liabilities and their Implications for Business Investment Location", *National Tax Journal,* Vol. XXXIX, N. 3, pp. 357-366, 1986.

Papke L.E. (1991) "Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location: Evidence from Panel Data," *Journal of Public Economics*, 45 pp. 47-68.

Levinson A. (1992), "Environmental Regulations and Manufacturers' Location Choices: Evidence from Census of Manufacturers," Columbia University Working Paper.

McConnell, D. Virginia e R. Schwab (1990), "The Impact of Environmental Regulation on Industry Location Decisions: The Motor Vehicle Industry." febbraio, 66 (1), pp. 67-81.

Schmalensee, R (1994). "The Costs of Environmental Protection," in *Balancing Economic Growth and Environmental Goals,* Monograph Series on Tax and Environmental Policies and U.S. Economic Growth, American Council for Capital Formation, Washington, D.C., maggio.

Swedish Environmental Protection Agency (SEPA) (1997), "Environmental Taxes in Sweden - Economic Instruments of Environmental Policy." *Report 4745,* Stockholm.

Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (EAP Task Force/Organisation for Economic Cooperation and Development) (2003), *Financing Environmental Protection In Eastern Europe, Caucasus and Central Asia* (EECCA). Background report, KIEV.CONF/2003/INF/2.

U.S Department of Commerce, Bureau of the Census (1996), *Statistical Abstract of the United States: 1996*, Washington, D.C.

U.S. Environmental Protection Agency (1997), *The Benefits and Costs of the Clean Air Act, 1970 to 1990*, prepared for the U.S. Congress by Office of Air and Radiation/Office of Policy Analysis and Review and Office of Policy, Planning and Evaluation/Office of Economy and Environment, ottobre.

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning and Evaluation (1990), *Environmental Investments: The Cost of a Clean Environment* EPA-230-11-90-083 novembre.

Nordstrom, Hakan e S. Vaughan (1999), *Trade and Environment* (special studies #4), Geneva, WTO.

OECD (1994), *The environmental Effects of Trade*, Paris.

International Institute for Sustainable Development (1994), *Trade and sustainable development principles,* Winnipeg, IISD.

The United Nations Environment Programme Division of Technology, Industry and Economics Economics and Trade Unit and the International Institute for Sustainable Development (2000), *Environment and Trade. A Handbook*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba.

Stampato presso la sede dell'Istituto

LUGLIO 2003