



ISTITUTO DI STUDI E  
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Lo stato dell'Unione Europea*

*Gennaio 2009*

Il Rapporto è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori dell'ISAE coordinati da Maria Gabriella Briotti. In particolare, la redazione dei singoli capitoli è stata curata da:

- Capitolo 1: Marco Fioramanti;
- Capitolo 2: Stefania Gabriele e Michele Raitano;
- Capitolo 3: Cristina Brandimarte;
- Capitolo 4: Stefano Costa;
- Capitolo 5: Marco Felici e Luisa Sciandra (par. 5.9);
- Capitolo 6: Maria Gabriella Briotti.

Si ringrazia Giuseppina Marasca per l'assistenza nella cura redazionale del capitolo 2.

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Loredana Tesei dell'Area *Servizi Editoriali e Grafici* dell'ISAE, diretta da Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 15 dicembre 2008.

# INDICE

|                                                                                                                                         |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Introduzione .....</b>                                                                                                               | <b>v</b> |
| <br><b>1 Efficienza tecnica e produttività nel settore manifatturiero europeo:<br/>un'analisi del periodo 1970-2005</b>                 |          |
| 1.1 Introduzione .....                                                                                                                  | 1        |
| 1.2 La banca dati EU-KLEMS .....                                                                                                        | 4        |
| 1.3 Il metodo di stima .....                                                                                                            | 5        |
| 1.4 I risultati delle stime .....                                                                                                       | 6        |
| <i>Riquadro: Le frontiere stocastiche: efficienza tecnica e PTF</i> .....                                                               | 7        |
| 1.5 La PTF e le sue componenti .....                                                                                                    | 10       |
| 1.6 Conclusioni .....                                                                                                                   | 11       |
| APPENDICE GRAFICA .....                                                                                                                 | 13       |
| Riferimenti bibliografici .....                                                                                                         | 16       |
| <br><b>2 Economia basata sulla conoscenza: istruzione, persistenza intergenerazionale<br/>e differenziali salariali nell'UE</b>         |          |
| 2.1 Introduzione .....                                                                                                                  | 17       |
| 2.2 Gli obiettivi europei per la <i>knowledge-society</i> .....                                                                         | 18       |
| 2.3 I titoli di studio nei paesi europei .....                                                                                          | 21       |
| 2.4 La persistenza intergenerazionale dei livelli di istruzione .....                                                                   | 34       |
| 2.5 I rendimenti dell'investimento in capitale umano .....                                                                              | 37       |
| 2.6 Conclusioni .....                                                                                                                   | 48       |
| Riferimenti bibliografici .....                                                                                                         | 49       |
| <br><b>3 L'integrazione finanziaria e i movimenti di capitale: i flussi bancari<br/>internazionali nei tre principali paesi europei</b> |          |
| 3.1 Introduzione .....                                                                                                                  | 51       |
| 3.2 Integrazione finanziaria e flussi internazionali di capitale .....                                                                  | 55       |
| 3.3 Lo scenario mondiale .....                                                                                                          | 56       |
| 3.4 La situazione nei tre principali paesi dell'area dell'euro .....                                                                    | 61       |
| 3.5 Conclusioni .....                                                                                                                   | 76       |
| Riferimenti bibliografici .....                                                                                                         | 78       |
| <br><b>4 Il mercato europeo del gas naturale: il Terzo pacchetto alla prova<br/>della mischia</b>                                       |          |
| 4.1 Introduzione .....                                                                                                                  | 79       |
| 4.2 Evoluzione normativa e istituzionale .....                                                                                          | 82       |
| 4.3 La situazione dei mercati internazionali del gas .....                                                                              | 91       |
| <i>Riquadro: Questioni geopolitiche nell'offerta del gas naturale</i> .....                                                             | 98       |

|     |                                                        |     |
|-----|--------------------------------------------------------|-----|
| 4.4 | Le prospettive del gas naturale liquefatto (GNL) ..... | 112 |
| 4.5 | Tre piloni nel pacchetto .....                         | 116 |
| 4.6 | Conclusioni .....                                      | 120 |
|     | Riferimenti bibliografici .....                        | 122 |

## **5 Il Trattato di Lisbona e la nuova *governance* europea**

|      |                                                                                                                                                                                     |     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1  | Introduzione .....                                                                                                                                                                  | 125 |
| 5.2  | Il Trattato .....                                                                                                                                                                   | 127 |
| 5.3  | Le modifiche ai principi e alle regole basilari. I principi di sussidiarietà, di attribuzione e proporzionalità e la affermazione del diritto comunitario sul diritto interno ..... | 129 |
| 5.4  | Le modifiche alla struttura dell'Unione .....                                                                                                                                       | 131 |
| 5.5  | Le modifiche agli aspetti normativi .....                                                                                                                                           | 132 |
| 5.6  | Le modifiche al quadro istituzionale .....                                                                                                                                          | 135 |
| 5.7  | L'ampliamento del contributo attivo dei parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione .....                                                                                    | 149 |
| 5.8  | La ridefinizione delle competenze .....                                                                                                                                             | 151 |
| 5.9  | La nuova <i>governance</i> economica: gli aspetti istituzionali .....                                                                                                               | 158 |
| 5.10 | Le novità in materia di bilancio .....                                                                                                                                              | 165 |
| 5.11 | Gli strumenti di flessibilità .....                                                                                                                                                 | 169 |
| 5.12 | Conclusioni .....                                                                                                                                                                   | 172 |
|      | Riferimenti bibliografici .....                                                                                                                                                     | 175 |

## **6 Bilancio dell'Unione e piani di sviluppo dell'economia europea**

|     |                                                                                                                              |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1 | Introduzione .....                                                                                                           | 177 |
| 6.2 | I principi di spesa nel bilancio dell'Unione Europea .....                                                                   | 179 |
| 6.3 | L'andamento delle spese del bilancio dell'Unione dal 2000 .....                                                              | 182 |
| 6.4 | Le prospettive finanziarie pluriennali 2007-2013 .....                                                                       | 188 |
| 6.5 | L'andamento delle entrate .....                                                                                              | 191 |
| 6.6 | I saldi netti .....                                                                                                          | 195 |
| 6.7 | Le proposte di riforma del bilancio dell'Unione .....                                                                        | 196 |
|     | <i>Riquadro</i> : Il finanziamento di un piano di sviluppo dell'economia europea con l'emissione di <i>Union bonds</i> ..... | 200 |
| 6.8 | Conclusioni .....                                                                                                            | 202 |
|     | Riferimenti bibliografici .....                                                                                              | 203 |

# Introduzione

Nel Consiglio Europeo tenuto a Lisbona nel marzo 2000, i Capi di Stato e di Governo avevano posto l'obiettivo di rendere l'Unione Europea l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza e capace di dar vita a una crescita economica sostenibile, di aumentare e migliorare i posti di lavoro e di dar luogo a una maggiore coesione sociale e un maggiore rispetto per l'ambiente. Tale obiettivo sarebbe stato conseguito entro il 2010. Tuttavia le conclusioni del Rapporto Kok, realizzato su richiesta del Consiglio Europeo e della Commissione e completato nel novembre 2004, evidenziavano che i progressi conseguiti a metà percorso erano insufficienti. Il Rapporto raccomandava pertanto una maggiore focalizzazione sugli obiettivi prioritari della crescita e dell'occupazione e il bisogno di una maggiore e attiva partecipazione (*ownership*) degli Stati Membri al disegno delle riforme, da conseguire mediante la presentazione di programmi nazionali.

La strategia di Lisbona è stata successivamente ampliata nel luglio del 2005 dalla Commissione con la presentazione di un Programma Comunitario che stabiliva 50 iniziative da prendere a livello comunitario e aventi lo scopo di finalizzare e concentrare maggiormente l'agenda di riforme economiche su crescita e occupazione. I vari interventi proposti, quali, tra gli altri, il sostegno alla conoscenza e innovazione, la riforma della politica degli aiuti di Stato, la semplificazione del quadro di regolamentazione e il completamento del mercato interno dei servizi, sebbene non costituissero elementi specifici di novità, miravano esplicitamente alla definizione e creazione di un elevato valore aggiunto europeo. Alle priorità fissate si aggiungeva nel gennaio del 2006 il nuovo obiettivo di definire una politica comune dell'energia, come indicato nel primo Rapporto della Commissione Europea sui progressi conseguiti nell'attuazione della Strategia di Lisbona, insieme al richiamo a maggiori investimenti e riforme nelle aree prioritarie della ricerca e istruzione, supporto alle Piccole e medie imprese e occupazione. Il Rapporto strategico della Commissione, approvato dal Consiglio Europeo nel marzo 2008, prendeva atto dei progressi nell'attuazione delle riforme intraprese da tutti gli Stati Membri, sebbene con diversa cadenza e determinazione, ma sottolineava anche l'insufficienza di riforme ai fini dell'apertura del mercato dell'energia, dei servizi e del mercato del lavoro. Il rapporto sottolineava come il rilancio dell'economia europea presupponesse con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda fissata.

Tale tema è emerso in tutta la sua rilevanza e urgenza nella congiuntura sfavorevole in corso, con un ampio consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione, da attuare, anche a livello europeo, con un sostegno alla domanda e attraverso

spese in infrastrutture. In particolare vi è la consapevolezza che la crisi dei mercati finanziari internazionali abbia investito l'economia nel suo insieme, e che non sia a rischio solo la crescita nel 2009 e nel 2010 ma anche la crescita potenziale nel medio termine. Sotto l'emergenza della crisi, l'Agenda strutturale per la crescita e l'occupazione è stata complementata da misure di breve periodo, non solo dal lato della domanda ma anche dal lato dell'offerta.

Il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il 12 dicembre 2008 il Piano Europeo di Ripresa Economica (COM(2008)800). Il Piano ammonta a circa 200 miliardi EURO (quasi l'1,5% del prodotto interno lordo UE), di cui circa l'85% da attuare a livello di Stati Membri, come azioni dei propri bilanci pubblici e il 15% come azioni dirette del bilancio dell'Unione e della Banca Europea per gli Investimenti. Il piano fornisce un quadro di riferimento comune per lanciare un'importante iniziativa europea di supporto all'occupazione e per creare domanda di lavoro, favorire l'accesso ai finanziamenti per le imprese e promuovere l'imprenditorialità. Gli interventi comprendono l'anticipazione al 2009 e 2010 di spese del bilancio dell'Unione previste per gli anni futuri, con una revisione delle prospettive finanziarie pluriennali ed entro i limiti del bilancio annuale. In particolare, è prevista un'accelerazione dell'attuazione dei programmi finanziati dal fondo coesione e dal fondo strutturale e maggiori destinazioni al settore rurale in vista del rafforzamento degli investimenti per infrastrutture e in materia di efficienza energetica. Maggiori azioni a sostegno dell'occupazione saranno attuati attraverso il fondo sociale europeo. Gli Stati Membri hanno già preso misure importanti a livello nazionale, ma data l'ampiezza della crisi non si può escludere uno sforzo maggiore e coordinato nell'ambito di un approccio comune fondato sulle seguenti direttrici: misure di sostegno alla domanda con effetto di breve periodo limitate nel tempo e mirate ai settori più colpiti e alle famiglie; uno sforzo più intenso di attuazione delle riforme strutturali nell'ambito della strategia di Lisbona.

Tra gli elementi che contribuiscono a rendere un'economia competitiva e dinamica vi è la produttività, totale o multifattoriale, e dei singoli fattori, il cui profilo si è mostrato estremamente deludente nei paesi europei dalla metà degli anni '90, in particolare se confrontato con quello degli Stati Uniti. Con il primo capitolo del rapporto "Efficienza tecnica e produttività nel settore manifatturiero europeo: un'analisi del periodo 1970-2005", l'ISAE torna ad approfondire il tema della produttività, con riferimento al settore manifatturiero in 14 Stati Membri dell'Unione Europea, relativamente al periodo 1970-2005. L'analisi concentra l'attenzione sulla produttività totale dei fattori (PTF), che è la misura dell'aumento del prodotto (*output*) non dovuto a un incremento dell'uso dei fattori produttivi (*input*), con l'obiettivo di evidenziarne la dinamica e di individuare le cause che ne hanno provocato il rallentamento nel corso del passato decennio. La tecnica econometrica delle frontiere di efficienza stocastiche permette di stimare e scomporre la PTF in quattro elementi fondamentali: progresso tecnico, efficienza tecnica, efficienza allocativa e componente di scala.

I risultati indicano che tra il 1970 e il 2005 vi è stato, nell'insieme dei paesi considerati, un graduale deterioramento dell'efficienza nell'utilizzo degli *input* produttivi. Particolarmente elevata è stata la perdita di efficienza tecnica dell'Italia, oltre a Spagna, Danimarca e Regno Unito. Più

contenuta è la *performance* negativa del Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda e Portogallo, mentre i restanti paesi, Austria, Finlandia, Francia, Irlanda e Svezia, avrebbero visto ridurre la propria efficienza in misura più lieve. La *performance* relativa dei vari paesi in termini di PTF segue quella dell'efficienza tecnica, con Italia, Spagna, Regno Unito e Danimarca tra i paesi con evoluzioni peggiori degli altri. L'inefficienza tecnica, ovvero l'utilizzo inefficiente degli *input* produttivi, ha quindi rappresentato l'elemento negativo principale per la quasi totalità dei paesi.

Parallelamente, il processo di innovazione ha mostrato, nella media del periodo 1970-2005, una dinamica vivace nonostante il ridimensionamento del settore sul totale dell'economia. L'analisi dell'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sulla dinamica economica dei paesi europei evidenzia che la differenza registrata tra Europa e Stati Uniti nella *performance* della PTF non sarebbe dovuta tanto all'insufficiente investimento nelle nuove tecnologie da parte dei paesi del vecchio continente, ma all'ambiente economico nel quale tali investimenti sono stati effettuati. A livello aggregato fattori come l'eccessiva regolamentazione e le scarse politiche a favore della competitività risultano aver condizionato sfavorevolmente i paesi europei; a livello delle singole imprese, la cultura organizzativa d'impresa, o *management skill*, sembra aver fornito alle imprese statunitensi un vantaggio competitivo notevole. Ecco allora giustificata, per i paesi europei e soprattutto quelli che hanno fatto meno per rinnovare il sistema economico, la coesistenza tra un processo innovativo abbastanza dinamico in parallelo ad uno scarso miglioramento della produttività.

La conoscenza come fattore produttivo, oltre che aspetto fondamentale dello sviluppo umano, è uno degli elementi dell'Agenda di Lisbona che lega la conoscenza all'innovazione e alla crescita economica. Allo stesso tempo, nel contesto del rafforzamento delle politiche di coesione e di equità sociale, le misure per aumentare l'uguaglianza delle opportunità fanno premio su quelle indirizzate a redistribuire il reddito. Tale approccio può essere considerato come innovativo nell'ambito dell'impostazione europea: la centralità della conoscenza come fattore produttivo e l'importanza di perseguire la coesione sociale, principalmente accrescendo l'uguaglianza delle opportunità. Un fattore importante della parità delle opportunità è la mobilità sociale, mentre una forte rigidità intergenerazionale attenua gli incentivi ad investire in capitale umano e impedisce l'ascesa sociale a soggetti pur dotati. Su questo tema il secondo capitolo "Economia basata sulla conoscenza: istruzione, persistenza intergenerazionale e differenziali salariali nell'UE" propone alcuni approfondimenti concernenti la questione della diffusione della conoscenza, utilizzando informazioni circa i livelli di istruzione nei paesi dell'Unione Europea tratte dalla banca dati EUSILC. In particolare lo studio esamina la questione della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio in maniera da valutare fino a che punto condizioni di parità di opportunità tra i cittadini siano soddisfatte in Europa.

L'esame della diffusione della conoscenza effettuato attraverso i processi di innalzamento dei livelli di istruzione nei paesi europei, evidenzia le differenze tra gruppi/modelli di paesi più avanzati (ad esempio quelli Nordici e Continentali e il Regno Unito) e quelli dell'Europa Meridionale. Inoltre, l'indicatore della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio fra genitori

e figli mostra che i diversi modelli di paesi differiscono tra loro anche nella misura della correlazione tra i titoli di studio di genitori e figli. Il progresso della conoscenza è d'altronde favorito dalla presenza di favorevoli meccanismi di incentivazione: una maggiore diffusione dell'istruzione e del sapere dovrebbe manifestarsi laddove l'investimento in capitale umano è più remunerativo e la mobilità sociale è maggiore. Tuttavia, i rendimenti della laurea e del diploma di scuola media superiore risultano bassi nei paesi del Nord Europa, dove il livello di istruzione è già alto, e alti in molti nuovi Stati Membri.

Il capitolo indaga quindi la possibilità che esista un circolo vizioso tra ineguaglianza delle opportunità, incentivi all'investimento nello studio e livello medio di istruzione, differenziando i rendimenti dell'investimento in istruzione per *background* familiare. I risultati evidenziano che in alcuni paesi il rendimento del capitale umano è basso per chi proviene da origini familiari meno favorevoli (approssimate dal titolo di studio) e che, nella maggior parte dei casi, i livelli salariali sono più elevati per chi ha genitori più istruiti. Appare quindi lecito concludere che resta parecchia strada da percorrere per costruire un'economia basata sulla conoscenza ed assicurare uguaglianza delle opportunità tra i cittadini dei paesi dell'Unione Europea.

L'Agenda di Lisbona sottolinea anche il contributo alla crescita proveniente dall'integrazione dei mercati finanziari grazie alla maggiore trasparenza ed efficienza dei mercati, alla diversificazione del rischio e all'impulso dato alle nuove idee e all'accesso a nuove tecnologie. Tuttavia, con l'ampliamento dei flussi internazionali di capitale e con il consolidamento del settore bancario, i paesi diventano più vulnerabili di fronte a *shock* esterni. Un esempio concreto è rappresentato dalla turbolenza che ha colpito i mercati finanziari mondiali a partire dal 2007: la crisi originatasi nel settore dei mutui immobiliari *subprime* negli Stati Uniti ha preso corpo per l'esistenza di strumenti finanziari sofisticati e complessi e si è estesa rapidamente a tutte le altre aree economiche attraverso i canali creati dall'integrazione finanziaria. Il tema dell'internazionalizzazione del sistema bancario è affrontato nel terzo capitolo "L'integrazione finanziaria e i movimenti di capitale: i flussi bancari internazionali nei tre principali paesi europei", che esamina l'andamento dei flussi internazionali di capitale concentrandosi in particolare sul sistema bancario dei tre principali paesi dell'area dell'euro: Germania, Francia e Italia.

Lo scopo dell'analisi è quello di trarre prime indicazioni sulla distribuzione internazionale dei capitali, sul grado di integrazione finanziaria dei tre paesi considerati e sul livello di internazionalizzazione e di esposizione al rischio internazionale dei sistemi bancari nazionali. A tale scopo sono state utilizzate le statistiche sull'attività internazionale delle banche predisposte dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), tipicamente utilizzate per analisi di macroaree aggregate, e che in questa sede sono applicate allo studio di paesi individuali.

La crescita dei flussi internazionali di capitale degli ultimi dieci anni è dovuta in gran parte alla forte dinamica dei finanziamenti al settore non bancario, come conseguenza dello sviluppo della finanza strutturata, dell'espansione dell'attività di *proprietary trading* e dell'attività di brokeraggio con gli *hedge funds*. Ha riguardato in modo importante sia il settore pubblico sia, in misura crescente, il settore privato non bancario americano, che comprende le imprese

finanziarie che hanno confezionato e diffuso i prodotti strutturati derivati dai mutui *subprime*. Le banche europee, in particolare, risultano aver preso a prestito dal settore bancario americano e aver finanziato con tali fondi il settore non bancario statunitense.

A questi movimenti internazionali di capitali, le banche dei diversi paesi europei sembrano aver partecipato in maniera differenziata. Confrontando le situazioni dei tre principali paesi europei, emerge con chiarezza il ruolo meno rilevante delle banche italiane negli scambi internazionali di attività finanziarie, dovuto sia ad una più elevata preferenza, anche da parte delle filiali italiane delle banche estere, per le attività domestiche sia da una più ridotta attività di espansione all'estero con attività di *Mergers&Acquisitions* e apertura di filiali estere. Mentre il peso delle attività internazionali delle banche situate in Germania sul totale delle attività bancarie internazionali è attualmente pari a poco meno dell'11% e quello delle banche localizzate in Francia poco meno del 9%, le banche italiane pesano per appena il 2 per cento.

Guardando l'esposizione verso il settore non bancario e gli USA emerge che tra le attività internazionali, quelle destinate al settore non bancario sono state una percentuale minore per le banche italiane (circa il 50%) rispetto alle banche tedesche e francesi (circa l'80%). Inoltre la percentuale di attività internazionali dirette verso gli Usa è collocata poco al di sotto del 20% sia per le banche di nazionalità tedesca che per quelle di nazionalità francese, mentre l'analoga percentuale per le banche di nazionalità italiana non raggiunge il 4,5 per cento.

Per quanto riguarda l'esposizione delle banche verso i paesi emergenti, quella delle banche italiane (pari al 20% dell'esposizione estera totale) è quasi totalmente verso i paesi emergenti dell'Europa centrale e orientale, mentre per le banche francesi e tedesche, pari circa al 10% ciascuna, è maggiore verso i paesi emergenti non europei (soprattutto dell'Asia e, in particolar modo per le banche francesi, dell'Africa). Per i sistemi bancari di tutti e tre i paesi, comunque, la maggior parte delle attività estere è stata destinata ai paesi sviluppati europei, ma con una proporzione significativamente maggiore per l'Italia. Una minore "internazionalizzazione" del sistema bancario italiano, quindi, potrebbe aver ridotto l'esposizione agli effetti diretti della crisi dei mutui americani non solo rispetto al Regno Unito, ma anche rispetto a Francia e Germania.

Quasi allo scadere del periodo coperto dall'agenda di Lisbona manca ancora una politica energetica europea. Il recente acuirsi della crisi russo-ucraina sulle condizioni di vendita del gas russo all'ex-repubblica sovietica evidenzia in modo esemplare due aspetti fondamentali della situazione comunitaria in materia di gas naturale, oggetto di studio del capitolo 4 "Il mercato europeo del gas naturale: il Terzo pacchetto alla prova della mischia". Il primo è l'importanza del tema della sicurezza di approvvigionamento, che acquista sempre più spazio nell'agenda comunitaria. Il secondo aspetto è la necessità di sviluppare una vera politica energetica di respiro europeo che rafforzi il peso dell'Unione nelle relazioni internazionali e limiti l'attrito tra le iniziative comunitarie, le politiche di alcuni Stati Membri e le strategie di alcuni grandi *incumbent* nazionali, verticalmente integrati nelle varie fasi della filiera produttiva. In tale contesto il Terzo pacchetto ha un compito ambizioso: aggiornare l'intera legislazione comunitaria in materia energetica, adeguando l'assetto regolamentare a problemi che coinvolgono in pari misura la

costruzione di un mercato interno concorrenziale e (soprattutto negli ultimi anni) la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Il Terzo pacchetto energia pubblicato nell'autunno 2007 è chiamato a cambiare volto all'assetto istituzionale e regolatorio del mercato e a fronteggiare problemi di natura sempre più sovranazionale. Esso si trova a operare su un terreno particolarmente insidioso: nella catena produttiva del gas, infatti, la maggior parte del valore si realizza nella fase a monte della produzione, che per l'Unione Europea ha la doppia, spiacevole caratteristica di presentare un assetto assai poco concorrenziale e soprattutto di essere appannaggio di paesi esterni all'Unione e dunque non soggetti alla sua normativa. Ciò espone pericolosamente l'intera UE a subire non solo i costi di un ristretto oligopolio, ma anche l'eventuale utilizzo, a fini geopolitici, dell'“arma” dell'interruzione della fornitura di gas, come stanno testimoniando in queste settimane sia la nuova crisi tra Russia e Ucraina sia, più in generale, i tentativi di vari paesi esportatori di costituire un'OPEC del gas.

In assenza di una vera politica energetica comunitaria, l'azione dell'UE in tema di sicurezza dell'approvvigionamento energetico deve quindi svolgersi su un doppio livello, interno ed esterno. Nel primo caso si tratta di continuare l'opera di rimozione delle resistenze nei confronti dell'integrazione del mercato e i vari ostacoli all'affermazione di un mercato realmente concorrenziale; nel secondo caso l'esigenza è quella di tutelare il potere di contrattazione degli acquirenti nei confronti dei produttori extra-UE. In tale situazione, l'attuale asimmetria tra gli obiettivi di cooperazione della Commissione e le strategie individualiste degli operatori del trasporto nazionale finisce per creare un ambiente favorevole a una politica di *divide et impera* da parte dei grandi produttori integrati extra-UE, rallentando o addirittura ostacolando la formazione di un vero mercato interno. Un blocco di questo tipo può essere forzato allargando il mercato, ad esempio attraverso l'affermazione del Gas naturale liquefatto (GNL), o stimolando l'emergere di un assetto istituzionale realmente europeo.

La politica attuale dell'UE segue entrambe le strade. Se le prospettive di successo del GNL appaiono ancora frustrate da fattori frenanti di un certo rilievo, non meno stimolo necessitano le tre maggiori novità introdotte dalla riforma (una separazione effettiva, l'istituzione di un'Agenzia di coordinamento dei regolatori, la creazione di una rete europea di trasporto), dal momento che nella formulazione attuale possono risentire di elementi di debolezza, anche se rappresentano un indubbio progresso verso il raggiungimento di un insieme di attori di dimensioni continentali.

Con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea sembrerebbe uscita dalla difficile situazione di stallo seguita alla bocciatura del Progetto di Costituzione. Il fallimento del tentativo di formare una identità collettiva europea, basata sul progetto di integrazione politica insito nel testo costituzionale, ha riportato all'idea primigenita di una integrazione fondata maggiormente sulla logica funzionalista e attuata con il metodo intergovernativo. Il quinto capitolo del rapporto “Trattato di Lisbona e la nuova *governance* europea” fornisce un'analisi, sia pure parziale, delle novità introdotte dalla riforma incentrando l'attenzione sulle regole e gli strumenti di attuazione

della *governance* economica dell'Unione, per la rilevanza del ruolo che essa ha assunto nella crescita delle economie europee.

Il vertice europeo di Bruxelles del dicembre 2008 sembra aver trovato una via di uscita alla nuova situazione di stallo in cui si era venuto a trovare il Trattato di Lisbona a seguito della bocciatura irlandese. Entro il 31 ottobre 2009 l'Irlanda voterà nuovamente un referendum sulla ratifica del Trattato di Lisbona. L'accordo tra UE e Irlanda prevede però importanti modifiche al testo che, per essere pienamente vincolanti, dovranno essere sancite con modalità che sono tuttora da definire e tali da non comportare un nuovo generale processo di ratifica. Le garanzie ottenute da Dublino concernono: il mantenimento di un Commissario per Stato, cosa che comporta il mancato ridimensionamento numerico dei membri della Commissione; la non interferenza dell'Unione nella politica di imposizione fiscale e in quella del diritto di famiglia; il rispetto della neutralità militare. E' difficile predire se tali ulteriori garanzie porteranno a un esito positivo del secondo referendum; ci limitiamo ad osservare che in passato (per il Trattato di Nizza) ciò si è avverato.

Il Trattato se confrontato con il precedente testo costituzionale, marca un ritorno della acquisizione di spazi di sovranità dei singoli Stati e del metodo intergovernativo su quello comunitario, ma rappresenta un passo in avanti nel lento procedere del processo di integrazione europea. Nel Trattato è, infatti, assente un deciso tentativo di snellimento delle procedure legislative, limitandosi ad eleggere la procedura di co-decisione quale procedura ordinaria. La Presidenza lunga del Consiglio europeo è certamente in grado di accentuare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione.

Nel complesso, il nuovo Trattato si caratterizza come una continua mediazione tra esigenze opposte, riconducibili alle due concezioni che si sono sempre confrontate nei passaggi chiave della costruzione europea: la concezione federale e comunitaria e quella confederale - intergovernativa. Ne nasce una sorta di condizione di equilibrio in cui, nella maggior parte delle procedure, gli Stati Membri rappresentati nel Consiglio e il Parlamento assumono a maggioranza le decisioni sulle questioni proposte dalla Commissione, e ciò tramite il metodo comunitario della co-decisione, mentre, in altre procedure si continuano a garantire le prerogative degli Stati Membri e dei loro Parlamenti nazionali, anche spingendo l'Unione verso i rischi dell'immobilismo con la conservazione di voti alla unanimità nel Consiglio.

Andando, quindi, a valutare le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, tenendo conto della futura efficienza e capacità di decisione dell'Unione, tra le criticità vanno evidenziate tutte quelle procedure e quei meccanismi che, invece di favorire tempestività e coesione nei processi decisionali, potranno essere causa, nei prossimi anni, di tatticismi e soluzioni al ribasso: il rinvio dell'entrata in vigore del sistema di voto a doppia maggioranza; i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali per l'applicazione delle clausole passerella; le due procedure di blocco in caso di possibile violazione del principio di sussidiarietà e il ricorso, sempre per lo stesso motivo, alla Corte di Giustizia da parte dei Governi su iniziativa dei rispettivi Parlamenti nazionali; la

complessità delle procedure decisionali del Consiglio; i molti settori in cui sono ancora richieste il voto alla unanimità e le procedure speciali.

Tra gli aspetti che potranno incidere positivamente sul funzionamento dell'Unione a 27 vi sono: il superamento del sistema a pilastri e la personalità unica; la razionalizzazione del sistema delle competenze; la generalizzazione della procedura di co-decisione e del voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri e a maggioranza dei suffragi nel Parlamento europeo; la istituzionalizzazione del Consiglio europeo; la maggiore legittimazione democratica del Presidente della Commissione; la estensione dei poteri del Parlamento Europeo, in riferimento soprattutto alla definizione della struttura del bilancio comunitario pluriennale e annuale, e il potenziamento della sua capacità di rappresentare i cittadini europei; la istituzione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Per quel che attiene la *governance* economica e monetaria il Trattato introduce alcune modifiche senza tuttavia giungere ad una riforma complessiva e articolata delle regole e degli strumenti. Le innovazioni apportano cambiamenti di contorno al sistema di *governance*, senza comunque arrivare ad alterare in modo sostanziale l'impianto esistente: non a caso i commentatori hanno a riguardo parlato di una "riforma debole". Tuttavia l'orientamento delle nuove disposizioni è in direzione di un rafforzamento del sistema di governo economico europeo, con una maggiore incisività del ruolo della Commissione, e un rafforzamento della rappresentanza dell'Unione nel contesto internazionali.

In ultima analisi, le disposizioni del Trattato di Lisbona migliorano nella maggior parte dei casi i meccanismi decisionali, sebbene permangano ancora procedure e regole che possono ostacolare la determinazione e l'attuazione delle politiche comunitarie. Di fronte al pericolo di un immobilismo dell'Unione a 27, le cooperazioni rafforzate da meccanismo di ultima istanza, si dovranno trasformare in strumento quasi ordinario per consentire ai paesi cooperatori di procedere su punti non condivisi da tutti gli Stati membri. D'altronde, anche il referendum irlandese ha rivelato come sia sempre più difficile, all'aumentare del numero degli Stati membri, raggiungere decisioni all'unanimità.

Parte delle difficoltà insite nel conseguimento degli obiettivi definiti nella Strategia di Lisbona è dovuta al fatto che a livello nazionale i bilanci sono vincolati al rispetto dei parametri di Maastricht e, nonostante la maggiore flessibilità concessa dalla recente revisione del Patto di Stabilità, non sono in grado di sostenere un'espansione della spesa per finanziare Lisbona. La strategia di rilancio della crescita su base continentale richiede quindi un ruolo attivo del bilancio europeo che però è vincolato dalle regole attuali. Tali temi hanno acquisito anche maggiore rilevanza nell'attuale congiuntura negativa, in cui si è affermato il consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione da attuare anche a livello europeo. Il capitolo 6 "Bilancio dell'Unione e piani di sviluppo dell'economia europea" esamina i principali aspetti critici del bilancio dell'Unione, con particolare riferimento alle funzioni di spesa, sulla base dei dati quantitativi di bilancio e delle principali proposte di riforma, quali sono emerse da studi recenti e da un ampio dibattito sull'argomento.

Il bilancio europeo non solo è di dimensioni limitate, ma è anche assorbito in larga misura dalla spesa agricola e vi è la necessità di procedere a una revisione anche radicale della sua composizione. Nell'insieme, la distribuzione delle spese tra le varie aree di intervento non appare in linea con gli obiettivi prioritari posti dall'Agenda di Lisbona, né appare conforme ai criteri di efficienza economica delineati da un approccio normativo e positivo al bilancio dell'Unione. Permane un forte supporto al settore agricolo, mentre sono ancora limitati gli interventi destinati alla crescita. Il bilancio continua ad avere un significativo ruolo di redistribuzione delle risorse tra Stati Membri, piuttosto che di strumento mirato alla creazione di un valore aggiunto europeo. Nonostante le modifiche approvate per gli anni 2007-2013, la destinazione di risorse al settore dell'agricoltura ai fini specifici degli aiuti diretti e del sostegno al reddito rimane molto ampia.

Dal lato delle entrate la prevalenza di finanziamenti tramite contribuzione nazionale rispetto alle risorse proprie tradizionali diminuisce la trasparenza e la partecipazione della cittadinanza al finanziamento del bilancio pubblico. A questo si aggiunge la presenza di svariati meccanismi di sconto eccessivamente complessi e scarsamente comprensibili al pubblico. Tutto ciò allontana da una visione del bilancio come strumento di produzione di beni pubblici europei, riconducendolo piuttosto a quello di mero strumento di redistribuzione di risorse. Il dibattito sulle risorse proprie è quindi solo un aspetto del dibattito più generale sul futuro dell'integrazione europea che oppone due visioni antitetiche: la cooperazione intergovernativa e uno Stato federale (con o senza il livello politico soprannazionale). Nonostante la loro dimensione limitata, i saldi netti sono e continuano a essere un elemento rilevante nelle negoziazioni di bilancio a Bruxelles. L'affermazione prevalente di interessi nazionali in sede di negoziazione sulla base del criterio del giusto ritorno insieme al peso dei diritti acquisiti comporta inoltre uno stallo nelle destinazioni di bilancio che distorce le allocazioni nel senso della preservazione dello *status quo* di bilancio.

Anche in considerazione di questi aspetti, nel settembre del 2007 la Commissione Europea in accordo con il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo ha lanciato un'ampia consultazione pubblica sul bilancio dell'Unione che ha coinvolto tutte le parti interessate, a livello locale, nazionale ed europeo, e ha a tal fine predisposto un documento di discussione per stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione Europea. I risultati della consultazione pubblica della Commissione Europea mostrano un generale consenso per un cambiamento dell'orientamento delle politiche dell'Unione, di cui il bilancio è visto come strumento fondamentale, e indicano obiettivi prioritari per l'Unione in linea con la visione espressa dalla Commissione nel documento. In conclusione, il rilancio dell'economia europea presuppone con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda di Lisbona e la riforma del bilancio dell'Unione, la cui struttura dovrebbe riflettere le nuove priorità definite nell'Agenda. Per trovare le risorse necessarie per sostenere il rilancio dell'economia un'ipotesi che comincia a farsi strada anche nel dibattito politico, è quella di finanziare il piano europeo di sviluppo con l'emissione di *Union bonds* – ossia di obbligazioni dell'Unione con garanzia del bilancio comunitario – con il supporto della Banca Europea degli Investimenti.



# 1 Efficienza tecnica e produttività nel settore manifatturiero europeo: un'analisi del periodo 1970-2005

## 1.1 INTRODUZIONE

A meno di due anni dalla fine del 2010, termine entro il quale i Capi di Stato e di governo si erano impegnati nel 2000, con l'adozione della Strategia di Lisbona, a rendere l'economia europea la più competitiva e dinamica, gli obiettivi ambiziosi allora posti sembrano ancora più lontani dall'essere raggiunti di quanto non apparve già evidente all'inizio del 2005, sia alla Commissione (2005) sia al Consiglio europeo (2005). In quell'occasione il pragmatismo indusse la Commissione a spostare l'attenzione dagli *obiettivi quantitativi*, ormai chiaramente irraggiungibili, alle *azioni* atte a promuovere la crescita e l'occupazione. La crisi finanziaria internazionale e i conseguenti effetti reali che si sono prodotti dalla seconda metà del 2008, ridimensionano ancor di più gli obiettivi verosimilmente raggiungibili alla fine del decennio in corso.

Tra gli elementi che contribuiscono a rendere un'economia competitiva e dinamica vi è certamente la produttività, totale o multifattoriale, e dei singoli fattori, il cui profilo si è mostrato estremamente deludente nei paesi europei dalla metà degli anni '90, in particolare se confrontata con quella degli Stati Uniti. In più di una occasione l'ISAE ha analizzato le differenti performance nel vecchio e nel nuovo continente, evidenziando il terreno perso dal primo rispetto al secondo, in termini di sviluppo sia aggregato sia per i singoli cittadini<sup>1</sup>.

In occasione di questo rapporto l'ISAE torna ad approfondire il tema della produttività, concentrando l'attenzione sulla produttività totale dei fattori<sup>2</sup> (PTF) e in particolare per il settore manifatturiero europeo. L'obiettivo non è soltanto quello di evidenziarne la dinamica, ma anche e soprattutto quello di determinare le cause che ne hanno provocato il rallentamento nel decennio che va dal 1995 al 2005. A differenza dei precedenti rapporti, in cui si era utilizzato il metodo non parametrico della contabilità della crescita per calcolare la PTF e la produttività del lavoro, l'analisi qui svolta utilizza la tecnica econometrica delle frontiere di efficienza stocastiche la quale

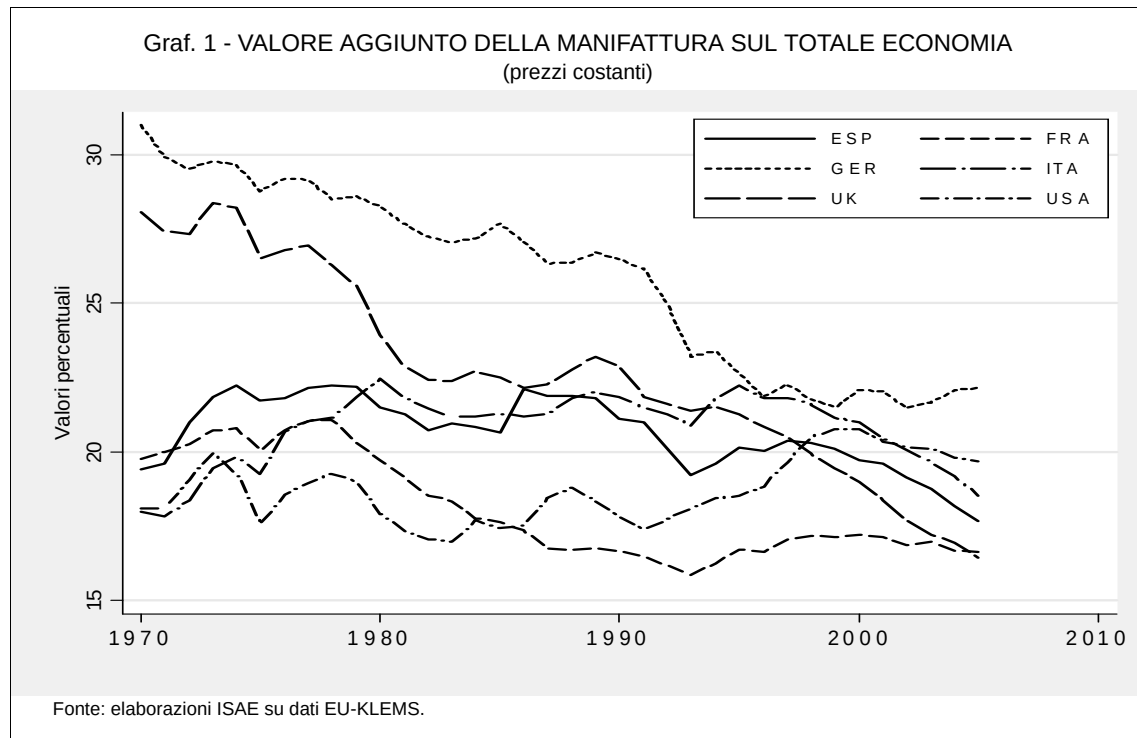
---

<sup>1</sup> A riguardo si vedano i Rapporti ISAE (2005, 2007).

<sup>2</sup> Si ricorda che la PTF misura l'incremento dell'output non dovuto all'incremento degli input.

permette di stimare e scomporre la PTF in quattro elementi fondamentali: progresso tecnico, efficienza tecnica, efficienza allocativa ed una componente di scala.

Nei maggiori paesi industrializzati il settore manifatturiero ha subito un ridimensionamento relativo a partire dalla seconda metà degli anni novanta, in termini di quota del valore aggiunto reale sul totale dell'economia (grafico 1).

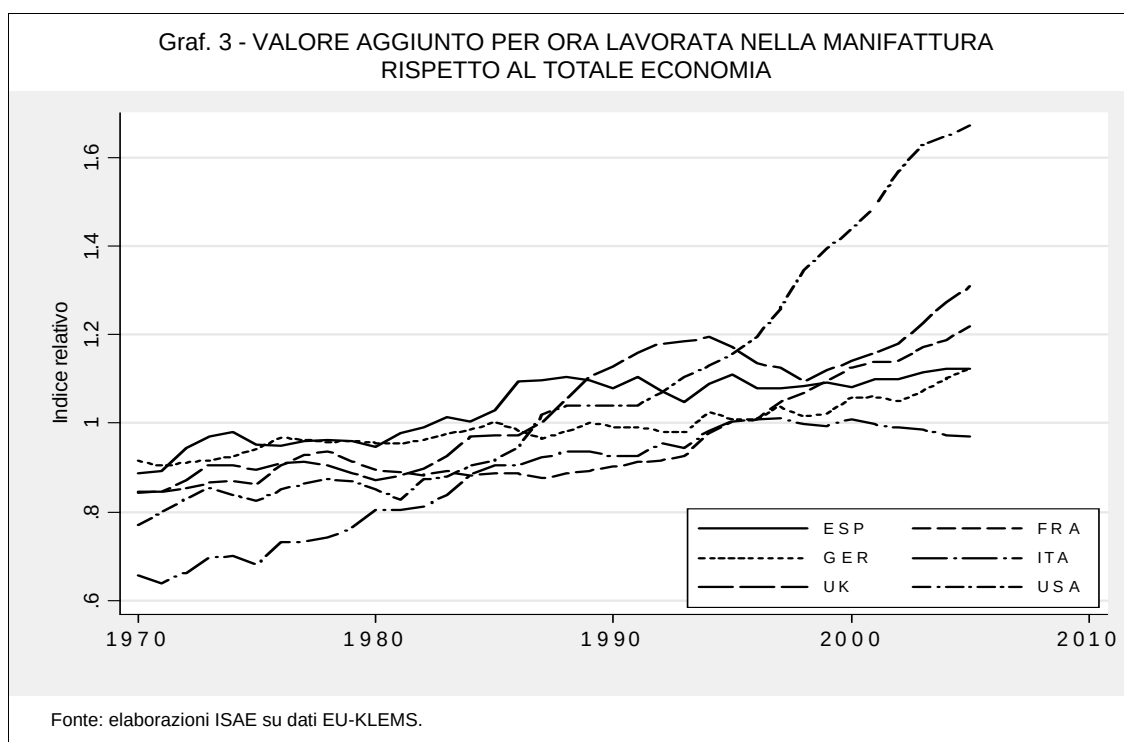
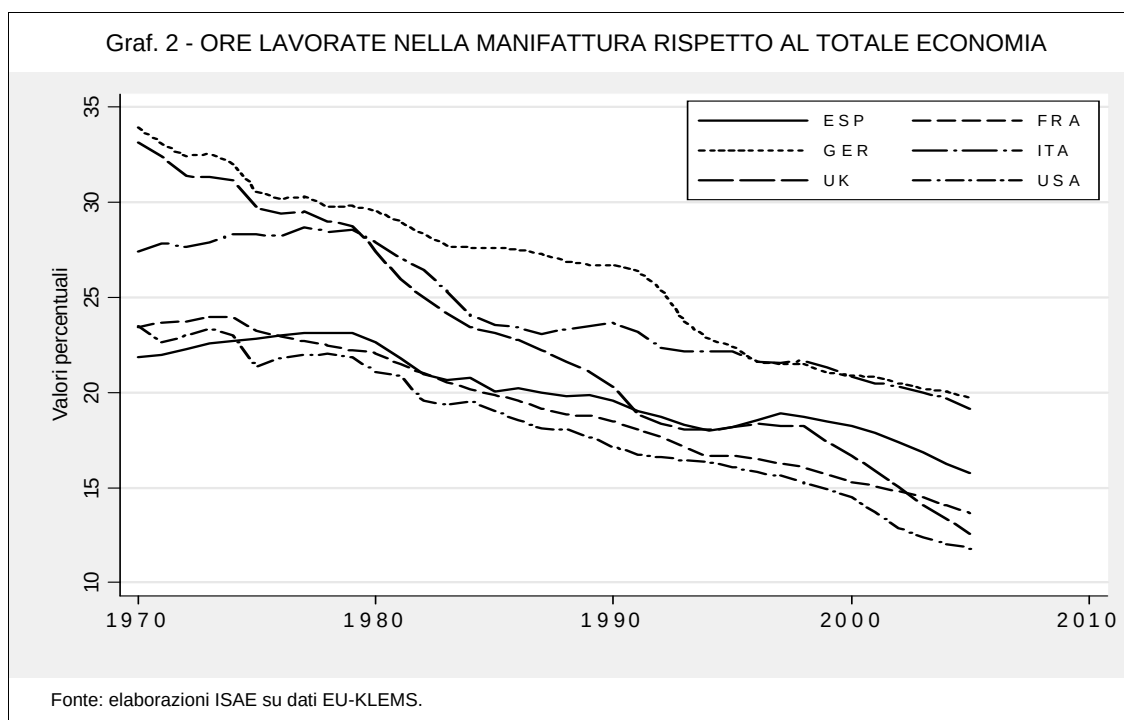


Per alcuni paesi (come Italia, Spagna e Stati Uniti) questo fenomeno si è verificato dopo un periodo di relativa stabilità, seguito all'espansione avvenuta durante gli anni '70. Per altri paesi (Regno Unito e Germania) è stato il protrarsi di un fenomeno già in corso negli ultimi 40 anni. Parallelamente l'utilizzo relativo del lavoro rispetto all'insieme degli altri settori si è ridotto (grafico 2) in misura generalmente più marcata della contrazione relativa del settore stesso, come misurato dall'andamento delle ore lavorate.

Questo ha permesso un diffuso e costante recupero nella produttività del lavoro, misurata dal valore aggiunto per ora lavorata, rispetto agli altri settori (grafico 3) almeno fino alla metà degli anni '90; da questo punto in poi i paesi hanno mostrato andamenti alquanto differenziati. Ai due estremi è possibile osservare gli Stati Uniti e l'Italia: nei primi la produttività oraria della manifattura ha mostrato una forte accelerazione, mentre nel nostro paese si è assistito a una perdita relativa di competitività.

È noto, dalla contabilità della crescita, che la produttività del lavoro dipende strettamente dall'intensità del capitale e dalla PTF. Su quest'ultima componente, la cui dinamica si è mostrata

estremamente deludente nei paesi europei rispetto agli USA dalla seconda metà degli anni '90, si concentra l'attenzione di questo capitolo.



## 1.2 LA BANCA DATI EU-KLEMS

Il *database* EU-KLEMS è il frutto di un progetto di ricerca, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del 6° programma quadro e realizzato da un consorzio di istituti di ricerca, tra cui l'ISAE<sup>3</sup>, il cui obiettivo è quello di fornire uno strumento efficace sia alla ricerca, teorica ed empirica, sia ai *policy maker*, per valutare le dinamiche della produttività europea lungo un intervallo temporale sufficientemente ampio da permettere di cogliere i mutamenti strutturali avvenuti nelle economie del vecchio continente, e fornire suggerimenti per l'adozione di politiche volte a rivitalizzare la produttività, e quindi la competitività, dei membri dell'Unione. Oltre ai 27 paesi UE il *database* fornisce i dati anche di Stati Uniti e Giappone.

Diversi sono i punti di forza del *database*:

- **Dimensione spaziale e temporale.** Il *database* contiene i dati dei 27 paesi dell'Unione Europea più Stati Uniti e Giappone. Oltre a questi sono stati costruiti diversi aggregati relativi ai paesi membri dell'UE. Per quanto riguarda la dimensione temporale le osservazioni vanno, con alcune eccezioni, dal 1970 al 2005.
- **Disaggregazione settoriale.** Il *database* riporta i dati a livello disaggregato secondo la classificazione NACE Rev.1 (71 settori). Tale dettaglio permette di comparare sia l'andamento dei diversi settori in una stessa economia, sia lo stesso settore in economie diverse. La copertura settoriale non è tuttavia completa in quanto per alcuni paesi e, in particolare, per gli anni meno recenti, il dettaglio risulta inferiore a quello teorico. Oltre alla classificazione NACE il *database* riporta i dati secondo una classificazione alternativa che divide i settori tra produttori di beni e servizi di mercato e di servizi non di mercato; tra i primi quelli produttori di beni e quelli di servizi di mercato, e così via.
- **Differenti misure della produzione e dettaglio dei fattori produttivi.** Il *database* contiene due differenti misure della produzione: il valore aggiunto e il prodotto lordo. Mentre la prima considera solo il contributo di lavoro e capitale alla formazione del prodotto, la seconda tiene conto anche dei beni intermedi. Per quanto riguarda i fattori produttivi, primari e intermedi, questi sono a loro volta scomposti a un livello di dettaglio estremamente utile per valutare l'evoluzione delle economie. Per quanto riguarda quelli primari, il capitale è classificato come appartenente o meno alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (TIC, non-TIC), mentre il lavoro ha tre differenti scomposizioni: una prima in relazione alla qualifica (alta, media, bassa), una seconda in base al sesso, e la terza in base all'età (15-29, 30-49, 50 anni e più). I fattori primari a loro volta sono distinti in energetici, materie prime e servizi.

---

<sup>3</sup> Per la lista completa dei membri del consorzio si rimanda al sito web del progetto [www.euklems.net](http://www.euklems.net).

- **Omogeneità delle misure.** L'adozione da parte di differenti istituzioni statistiche di differenti metodologie, ad esempio nella classificazione di capitale e lavoro nelle diverse categorie, nel calcolo dei servizi che tali *input* primari apportano alla produzione, rende il confronto internazionale della produttività del lavoro e di quella multifattoriale un esercizio molto spesso azzardato. Il *database*, offrendo una metodologia unica, permette questo confronto evitando di incorrere nell'errore di confrontare fenomeni che, sebbene di uguale natura, nascondono differenze anche rilevanti.

Il *database* è tutt'ora incompleto e la mancanza di osservazioni costringe a limitare il dettaglio delle analisi. Qui si utilizzano gli indici delle quantità del valore aggiunto, dei servizi del capitale e dei servizi del lavoro. Sebbene, quindi, non vengano utilizzati i fattori produttivi nella loro scomposizione, gli indici di quantità dei servizi degli *input* tengono conto del differente contributo nell'aggregato dello specifico fattore produttivo.

### 1.3 IL METODO DI STIMA

La tecnica qui utilizzata per pervenire ad una stima della produttività totale dei fattori è quella delle frontiere di efficienza stocastiche (FES). Le differenze tra questa e la contabilità della crescita, più volte utilizzata in passato dall'ISAE, sono diverse: mentre le FES sono metodi di stima parametrici, la seconda fa parte dei metodi non parametrici; le FES tengono conto di elementi stocastici che possono influenzare il fenomeno sotto osservazione o la sua misura, mentre la contabilità della crescita assume che il fenomeno stesso sia di natura deterministica; attraverso la stima delle FES è possibile ottenere la dinamica della PTF come combinato disposto delle 4 determinanti sottostanti, ovvero l'efficienza tecnica, il progresso tecnico, l'efficienza allocativa e la componente di scala, mentre non è possibile farlo per mezzo della contabilità della crescita.

Per grandi linee l'idea alla base delle frontiere di efficienza è la seguente<sup>4</sup>: in ogni processo produttivo parte delle risorse viene utilizzata in maniera non efficiente, ad esempio perché i fattori produttivi non sono combinati in maniera ottima, per cui la produzione osservata risulta, a meno di errori del tutto casuali, inferiore a quella potenziale.

La funzione che si vuole stimare è una Cobb-Douglas aumentata per il progresso tecnico (neutrale nel senso Hicksiano), nella quale l'efficienza tecnica varia nel tempo<sup>5</sup>:

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_t \cdot t + \beta_K \cdot \ln K_{it} + \beta_L \cdot \ln L_{it} + V_{it} - U_{it} \quad (1)$$

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento si veda il riquadro "Le frontiere di efficienza stocastiche".

<sup>5</sup> Il modello di riferimento è quello proposto da Battese e Coelli (1992).

dove  $Y_{it}$  è il valore aggiunto del paese  $i$  al tempo  $t$ ,  $t$  è un *trend* temporale che cattura il progresso tecnico,  $K_{it}$  è il capitale,  $L_{it}$  è il lavoro,  $V_{it}$  è l'errore del tutto stocastico, e  $U_{it}$  è la componente di inefficienza (sempre positiva). Il valore aggiunto e i fattori produttivi utilizzati nella stima sono espressi in numeri indice.

Tab. 1

|                | $T_0$ | $T$  |
|----------------|-------|------|
| Austria        | 1980  | 2005 |
| Belgium        | 1980  | 2005 |
| Denmark        | 1980  | 2005 |
| Spain          | 1980  | 2005 |
| Finland        | 1970  | 2005 |
| France         | 1980  | 2005 |
| Germany        | 1970  | 2005 |
| Ireland        | 1988  | 2005 |
| Italy          | 1970  | 2005 |
| Luxemburg      | 1992  | 2005 |
| Netherland     | 1979  | 2005 |
| Portugal       | 1992  | 2005 |
| Sweden         | 1993  | 2005 |
| United Kingdom | 1970  | 2005 |

Qui l'attenzione è posta su 14 dei 15 paesi che costituivano la UE fino al 2003<sup>6</sup> poiché, considerata la relativa rigidità nella specificazione dell'inefficienza<sup>7</sup>, l'ipotesi di una frontiera comune per questo sottoinsieme di paesi non sembra eccessivamente restrittiva in considerazione del comune quadro normativo, del comune sviluppo tecnologico e della simile natura concorrenziale del mercato dei beni prodotti nel settore manifatturiero. Inoltre la specificazione semplificata permette di analizzare tutto il periodo per il quale sono disponibili i dati, cioè 1970-2005. Il *panel* è comunque non bilanciato e per alcuni paesi le osservazioni iniziano più di recente (si veda la tabella 1).

## 1.4 I RISULTATI DELLE STIME

La tabella 2 riporta i risultati delle stime dell'equazione 1. L'elasticità del valore aggiunto al capitale ( $\beta_K$ ) è pari a 0,2720, mentre quella rispetto al lavoro ( $\beta_L$ ) è 0,9093. Ne segue che, nella media del periodo 1970-2005, la manifattura europea ha mostrato rendimenti di scala crescenti<sup>8</sup> e pari a 1,1813. Nello stesso periodo il progresso tecnico, rappresentato dal parametro  $\beta_t$ , è stato pari al 2,56% annuo. Il valore negativo di  $\eta$ , parametro che cattura la dinamica dell'efficienza tecnica, indica che tra il 1970 e il 2005 vi è stato, nell'insieme dei paesi considerati, un progressivo allontanamento dalla frontiera efficiente, ovvero un graduale deterioramento dell'efficienza del settore<sup>9</sup>. Il grafico A.1 mostra, per i vari paesi, l'evoluzione, o meglio involuzione, dell'efficienza tecnica. È possibile raggruppare, per grandi linee, i paesi in tre gruppi,

<sup>6</sup> Non ci sono dati sufficienti per la Grecia.

<sup>7</sup> C.f.r. nota 4.

<sup>8</sup> Si parla di rendimenti di scala crescenti quando il prodotto aumenta più che proporzionalmente all'aumento dei fattori.

<sup>9</sup> Attraverso la stima *jackknife* per paese è stata testata la robustezza dei parametri, che risulta essere sufficientemente buona.

### Le frontiere stocastiche: efficienza tecnica e PTF

*Le frontiere stocastiche, sviluppate in contemporanea da Aigner, Lovel e Schmidt (1977) e Meeusen e van der Broeck (1977) e concepite in via principale per l'analisi dei dati di tipo microeconomico, nel periodo più recente hanno avuto un impulso nell'applicazione anche a livello macroeconomico<sup>1</sup>.*

*Brevemente, la generica specificazione della funzione che regola il processo produttivo è la seguente:*

$$Y_{it} = f(x_{it}; \beta) \exp(V_{it} - U_{it}) \quad (R. 1)$$

*dove  $Y_{it}$  è il prodotto del paese  $i$  al tempo  $t$ ,  $x_{it}$  sono i fattori produttivi,  $\beta$  è il vettore dei parametri che si vuole stimare, e  $V_{it}$  è un errore stocastico i.i.d. L'idea alla base delle frontiere stocastiche è che il processo produttivo non è mai perfettamente efficiente e quindi, data la tecnologia, esiste sempre uno spreco di risorse. Tale inefficienza è catturata dal termine  $U_{it}$ . Nel caso in esame si è scelto di modellare l'inefficienza, seguendo Battese e Coelli (1992), nel seguente modo:*

$$U_{it} = \eta_{it} \cdot U_i = \left\{ \exp \left[ -\eta \cdot (t - T) \right] \right\} \cdot U_i \quad (R. 2)$$

*dove si assume che  $U_i$  sia i.i.d. come una normale troncata  $N(\mu, \sigma^2)$ . L'inefficienza varia quindi nel tempo in funzione di  $t$  e della fine del periodo  $T$ . Date la R.1 e la R.2, l'efficienza tecnica, che si ottiene da  $TE_{it} = \exp(-U_{it})$ , aumenta ad un tasso decrescente se  $\eta > 0$ , decresce ad un tasso crescente  $\eta < 0$ , o resta costante se  $\eta = 0$ ; in quest'ultimo caso si torna al modello ad efficienza costante nel tempo. La funzione di produzione specifica corrispondente alla R.1 utilizzata in questo capitolo è la Cobb-Douglas aumentata per il progresso tecnico neutrale nel senso di Hicks.*

*Una volta ottenuti i parametri e  $TE_{it}$ , utilizzando la (1) del testo del capitolo, attraverso la stima di massima verosimiglianza, è possibile calcolare, seguendo Kumbhakar and Lovell (2000), la stima della variazione della PTF secondo la seguente formula:*

$$\dot{TFP} = \Delta T + (\varepsilon - 1) \cdot \sum_b \left( \frac{\varepsilon_b}{\varepsilon} \right) \cdot \dot{x}_b + \Delta TE + \sum_b \left[ \left( \frac{\varepsilon_b}{\varepsilon} \right) - s_b \right] \cdot \dot{x}_b \quad (R. 3)$$

*Il primo termine a destra dell'uguale rappresenta il progresso tecnico e cattura gli spostamenti verso l'alto, se positivo, della frontiera produttiva; il secondo la componente di scala, positiva in caso di non decremento dei fattori produttivi e rendimenti di scala non decrescenti, che scompare nel caso di ritorni costanti ( $\varepsilon=1$ ); il terzo elemento coglie la variazione dell'efficienza tecnica ovvero spostamenti della produzione effettiva verso quella massima ottenibile (ovvero verso la frontiera); l'ultimo, l'efficienza allocativa, misura la distanza tra le quote relative del valore aggiunto a remunerazione dei singoli fattori e la loro elasticità, o, in altri termini, la deviazione della produttività marginale di ciascun fattore produttivo dal suo costo normalizzato per il prezzo del prodotto.*

<sup>1</sup> Si veda ad esempio Sharma et al. (2007).

Nel caso specifico della (1), le componenti della (R.3) diventano:

$$\Delta T = \beta_t$$

$$(\varepsilon - 1) \cdot \sum_b \left( \frac{\varepsilon_b}{\varepsilon} \right) \cdot \dot{x}_b = [(\beta_K + \beta_L) - 1] \cdot \left[ \left( \frac{\beta_K}{\beta_K + \beta_L} \right) \cdot \Delta \ln K + \left( \frac{\beta_L}{\beta_K + \beta_L} \right) \cdot \Delta \ln L \right]$$

$$\Delta TE = u_i \cdot \eta \cdot \exp\{-\eta(t - T)\} = \eta \cdot u_{it}$$

$$\sum_b \left[ \left( \frac{\varepsilon_b}{\varepsilon} \right) - s_b \right] \cdot \dot{x}_b = \left[ \left( \frac{\varepsilon_K}{\varepsilon} \right) - \left( \frac{\omega_{Kt} \cdot \ln K_t}{\omega_{Kt} \cdot \ln K_t + \omega_{Lt} \cdot \ln L_t} + \frac{\omega_{Kt-1} \cdot \ln K_{t-1}}{\omega_{Kt-1} \cdot \ln K_{t-1} + \omega_{Lt-1} \cdot \ln L_{t-1}} \right) \right] \cdot \Delta \ln K +$$

$$+ \left[ \left( \frac{\varepsilon_L}{\varepsilon} \right) - \left( \frac{\omega_{Lt} \cdot \ln L_t}{\omega_{Kt} \cdot \ln K_t + \omega_{Lt} \cdot \ln L_t} + \frac{\omega_{Lt-1} \cdot \ln L_{t-1}}{\omega_{Kt-1} \cdot \ln K_{t-1} + \omega_{Lt-1} \cdot \ln L_{t-1}} \right) \right] \cdot \Delta \ln L$$

dove  $\omega_{ht}$  è il prezzo del fattore  $h$  al tempo  $t$ .

a seconda se la perdita di efficienza osservata sia risultata elevata, media o contenuta. Nel primo gruppo è possibile inserire Italia, Spagna, Danimarca e Regno Unito. Questi quattro paesi avrebbero avuto una perdita di efficienza compresa tra il 20 e il 40% tra l'inizio delle osservazioni ed il 2005. Più contenuta è la *performance* negativa di Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda e Portogallo, e compresa tra il 10 e il 20%. I restanti paesi (Austria, Finlandia, Francia, Irlanda e Svezia) avrebbero visto ridurre la propria efficienza in misura più lieve e inferiore al 10 per cento.

La stima sull'intero campione di osservazione, come già detto, vincola l'efficienza tecnica ad un'unica dinamica (sempre crescente o sempre decrescente) per tutto l'intervallo temporale. La tabella 3 riporta i risultati della stima ipotizzando un *break* strutturale nel 1995. I parametri relativi a lavoro e capitale sono molto lontani da quelli ottenuti stimando sull'intero campione e in entrambi i sottoperiodi risultano delle forti diseconomie di scala; le stime non sembrano soddisfacenti<sup>10</sup>, probabilmente a causa della ridotta dimensione campionaria nei sottoperiodi. Due indicazioni generali sembra comunque possibile trarre dai segni e dalle dimensioni relative dei parametri relativi all'efficienza tecnica e del progresso tecnico, osservazioni che sembrano in linea con altri studi<sup>11</sup>. Nel periodo tra il 1970 e il 1995 la crescita dei paesi europei è avvenuta principalmente attraverso l'aumento dell'efficienza tecnica ( $\eta=0,0505$ ), vale a dire migliorando i processi produttivi relativi a prodotti già esistenti, e solo in misura marginale attraverso nuovi prodotti ( $\beta_t=0,0145$ ). Nel periodo più recente, viceversa, ad un progresso tecnico maggiore ( $\beta_t=0,0489$ ) si è affiancata una riduzione dell'efficienza ( $\eta=-0,1402$ ), probabilmente a causa del fatto che in periodi di innovazione più forte è più difficile mantenere una struttura dei costi più efficiente.

Tab. 2

|               | Parametri           |
|---------------|---------------------|
| $\beta_K$     | 0.2720***           |
| $\beta_L$     | 0.9093***           |
| $\beta_t$     | 0.0256***           |
| Costante      | -1.1436***          |
| $\mu$         | -0.3288             |
| $\eta$        | -0.1650***          |
| Osservazioni  | 360                 |
| LogLikelihood | 334.72              |
| $\chi^2$      | 1862.53<br>(0.0000) |

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001.

Tab. 3

|               | 1970-'95           | 1995-'05            |
|---------------|--------------------|---------------------|
| $\beta_K$     | 0.0747             | 0.3319**            |
| $\beta_L$     | 0.6483***          | 0.3537*             |
| $\beta_t$     | 0.0145***          | 0.0489***           |
| Costante      | 0.9741**           | 0.2600              |
| $\mu$         | 0.1030***          | 0.4315***           |
| $\eta$        | 0.0505***          | -0.1402***          |
| Osservazioni  | 206                | 154                 |
| LogLikelihood | 298.42             | 242.86              |
| $\chi^2$      | 120.62<br>(0.0000) | 1317.21<br>(0.0000) |

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001.

<sup>10</sup> In particolare, utilizzando ancora una volta il *jackknife* per paese, ne risulta una elevata instabilità nei parametri.

<sup>11</sup> Da ultimo Havik *et al.* (2008).

## 1.5 LA PTF E LE SUE COMPONENTI

L'utilizzo della tecnica delle frontiere stocastiche permette di ottenere, una volta stimata l'efficienza tecnica e gli altri parametri della regressione, la variazione della PTF come somma di quattro componenti: il progresso tecnico, la componente di scala, la variazione dell'efficienza tecnica e la componente relativa all'efficienza allocativa. Il *progresso tecnico* cattura gli spostamenti verso l'alto, se positivo, della frontiera produttiva; la *componente di scala*, positiva in caso di non decremento dei fattori produttivi e rendimenti di scala non decrescenti, cattura il contributo di rendimenti di scala unitamente alla dinamica dei fattori produttivi; l'*efficienza tecnica* cattura l'avvicinamento/allontanamento della produzione effettiva dalla frontiera; l'*efficienza allocativa*, misura il contributo alla produttività dato dalla distanza tra le quote relative del valore aggiunto a remunerazione dei singoli fattori e la loro elasticità, o, in altri termini, il contributo dovuto alla deviazione della produttività marginale di ciascun fattore produttivo dal suo costo normalizzato per il prezzo del prodotto.

Il grafico A.2 mostra l'andamento della PTF manifatturiera europea nel periodo considerato; la linea continua (tfp) mostra la somma delle 4 componenti, mentre quella tratteggiata (tfp1), più regolare, tiene conto soltanto della dinamica del progresso e dell'efficienza tecnica. La *performance* relativa dei vari paesi in termini di PTF segue quella dell'efficienza tecnica, con Italia, Spagna, Regno Unito e Danimarca tra i paesi che hanno evoluzioni peggiori degli altri. Sebbene i valori alla fine del periodo appaiono eccessivamente negativi, in conseguenza della specificazione piuttosto rigida dell'inefficienza, le stime sembrano cogliere efficacemente sia la tendenza sia l'ordinamento tra paesi. Dal grafico A.3, che riporta la media della PTF in 4 sottoperiodi, è possibile osservare in maniera più sintetica quanto avvenuto nei 36 anni oggetto dell'analisi. In particolare le ottime *performance* ottenute dalla manifattura europea, inclusa quella italiana, durante gli anni '70 e '80, seguite dal rallentamento avvenuto negli anni '90, e dalla caduta dei primi anni del 2000, in particolare per i quattro paesi con risultati peggiori.

Un commento a parte merita l'Irlanda la cui PTF mostra una dinamica molto diversa a seconda se si tiene conto o meno delle due componenti relative ai fattori produttivi (componente di scala ed efficienza allocativa), come evidente dal grafico A.2. Tra il 1988 e il 2005 il rapporto tra la quota del valore aggiunto a remunerazione del lavoro e quello a remunerazione del capitale è passata da poco meno di 1 a poco più di 0,4, mentre il rapporto tra i coefficienti del lavoro e del capitale della Cobb-Douglas stimata è superiore a 3,3. Ciò indica che larga parte della riduzione della PTF è dovuta alla componente relativa all'efficienza allocativa. La tabella 4 riporta il *ranking* dei 14 paesi in termini di PTF media dell'intero periodo e i contributi delle differenti componenti. È possibile vedere che l'inefficienza allocativa dell'Irlanda porta questa a collocarsi al penultimo posto della graduatoria, dal primo che altrimenti avrebbe ricoperto nel caso in cui non si fosse considerata questa componente. La negativa *performance* dell'Irlanda sarebbe quindi attribuibile per la quasi totalità all'eccessivo utilizzo del capitale relativamente al

lavoro, a sua volta indotto, verosimilmente, da un costo del lavoro relativamente più caro di quello del capitale.

Sempre dalla tabella 4 è possibile osservare che, nella media del periodo, il fattore positivo più importante per spiegare la dinamica della PTF è stato il progresso tecnico, supposto comune a tutte le economie, mentre la componente negativa di maggiore impatto è stata il cambiamento dell'efficienza tecnica. In particolare tra i paesi peggiori della graduatoria si trovano Spagna, Danimarca e Italia che hanno mostrato l'apporto negativo più forte di questa componente, mentre per i primi tre paesi in ordine di PTF l'impatto dell'inefficienza tecnica è quasi trascurabile.

Tab. 4

|     | Rank | PTF   | Cambiamento Tecnico | Componente di scala | Efficienza tecnica | Efficienza allocativa |
|-----|------|-------|---------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| FIN | 1    | 2.24% | 2.56%               | 0.15%               | -0.07%             | -0.40%                |
| AUT | 2    | 2.22% | 2.56%               | -0.09%              | -0.11%             | -0.14%                |
| SWE | 3    | 2.13% | 2.56%               | 0.35%               | -0.20%             | -0.57%                |
| GER | 4    | 1.93% | 2.56%               | -0.11%              | -0.47%             | -0.04%                |
| FRA | 5    | 1.81% | 2.56%               | -0.10%              | -0.39%             | -0.24%                |
| NLD | 6    | 1.71% | 2.56%               | 0.01%               | -0.61%             | -0.23%                |
| LUX | 7    | 1.50% | 2.56%               | 0.07%               | -0.89%             | -0.19%                |
| UK  | 8    | 1.46% | 2.56%               | -0.21%              | -0.85%             | -0.02%                |
| PRT | 9    | 1.29% | 2.56%               | 0.01%               | -0.86%             | -0.38%                |
| ITA | 10   | 1.19% | 2.56%               | 0.14%               | -1.27%             | -0.20%                |
| BEL | 11   | 1.19% | 2.56%               | 0.01%               | -0.79%             | -0.57%                |
| DNK | 12   | 0.94% | 2.56%               | 0.06%               | -1.50%             | -0.12%                |
| IRL | 13   | 0.78% | 2.56%               | 0.58%               | -0.06%             | -2.30%                |
| ESP | 14   | 0.44% | 2.56%               | 0.19%               | -1.80%             | -0.45%                |

## 1.6 CONCLUSIONI

L'analisi di questo capitolo conferma ancora una volta il progressivo deterioramento della PTF avvenuto nella manifattura dei paesi dell'Unione europea a partire dalla seconda metà degli anni '90. Allo stesso tempo pone maggiore luce sulle componenti che più largamente hanno contribuito al deterioramento competitivo dei beni prodotti da tale settore. In generale l'inefficienza tecnica, ovvero l'utilizzo inefficiente degli input produttivi, ha rappresentato l'elemento negativo principale per la quasi totalità dei paesi. Parallelamente il processo di innovazione ha mostrato, nella media del periodo 1970-2005, una dinamica vivace nonostante il ridimensionamento del settore sul totale dell'economia. I risultati ottenuti sembrano confermare l'evidenza empirica recente, sia a livello settoriale sia a livello d'impresa, che analizza l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sulla dinamica economica dei paesi

europei<sup>12</sup>. La differenza registrata tra Europa e Stati Uniti nella *performance* della PTF non sarebbe dovuta tanto all'insufficiente investimento nelle nuove tecnologie da parte dei paesi del vecchio continente, ma dall'ambiente economico nel quale tali investimenti sono stati effettuati. A livello aggregato fattori come l'eccessiva regolamentazione e le scarse politiche pro-competitive risultano aver condizionato in maniera evidente i paesi europei; a livello delle singole imprese, la cultura organizzativa d'impresa, o *management skill*, sembrano aver fornito alle imprese statunitensi un vantaggio competitivo notevole. Ecco allora giustificata, per i paesi europei, e soprattutto quelli che meno hanno fatto per rinnovare il sistema economico, la coesistenza tra un processo innovativo abbastanza dinamico in parallelo ad un scarso miglioramento della produttività.

Ad ulteriore supporto di tale interpretazione vengono anche i risultati ottenuti suddividendo il campione in due sottoperiodi. Tale suddivisione, infatti, mostra che nel periodo più recente ad un progresso tecnico più dinamico si è affiancato un utilizzo delle risorse meno efficiente. Per quanto riguarda il primo periodo invece, la crescita dei paesi europei è avvenuta principalmente attraverso il miglioramento dei processi produttivi relativi a prodotti già esistenti, e solo in misura marginale attraverso l'innovazione.

Per quanto riguarda la dinamica della PTF nelle singole economie, sono stati principalmente l'efficienza tecnica e quella allocativa a determinare le differenze. Mentre la prima componente ha inciso nel deprimere la *performance* della produttività totale nei paesi in cui la stessa è stata peggiore (Spagna, Danimarca, Regno Unito e Italia), la seconda ha influenzato in modo molto negativo un sistema paese (l'Irlanda) che era invece su un sentiero di efficienza ben più favorevole.

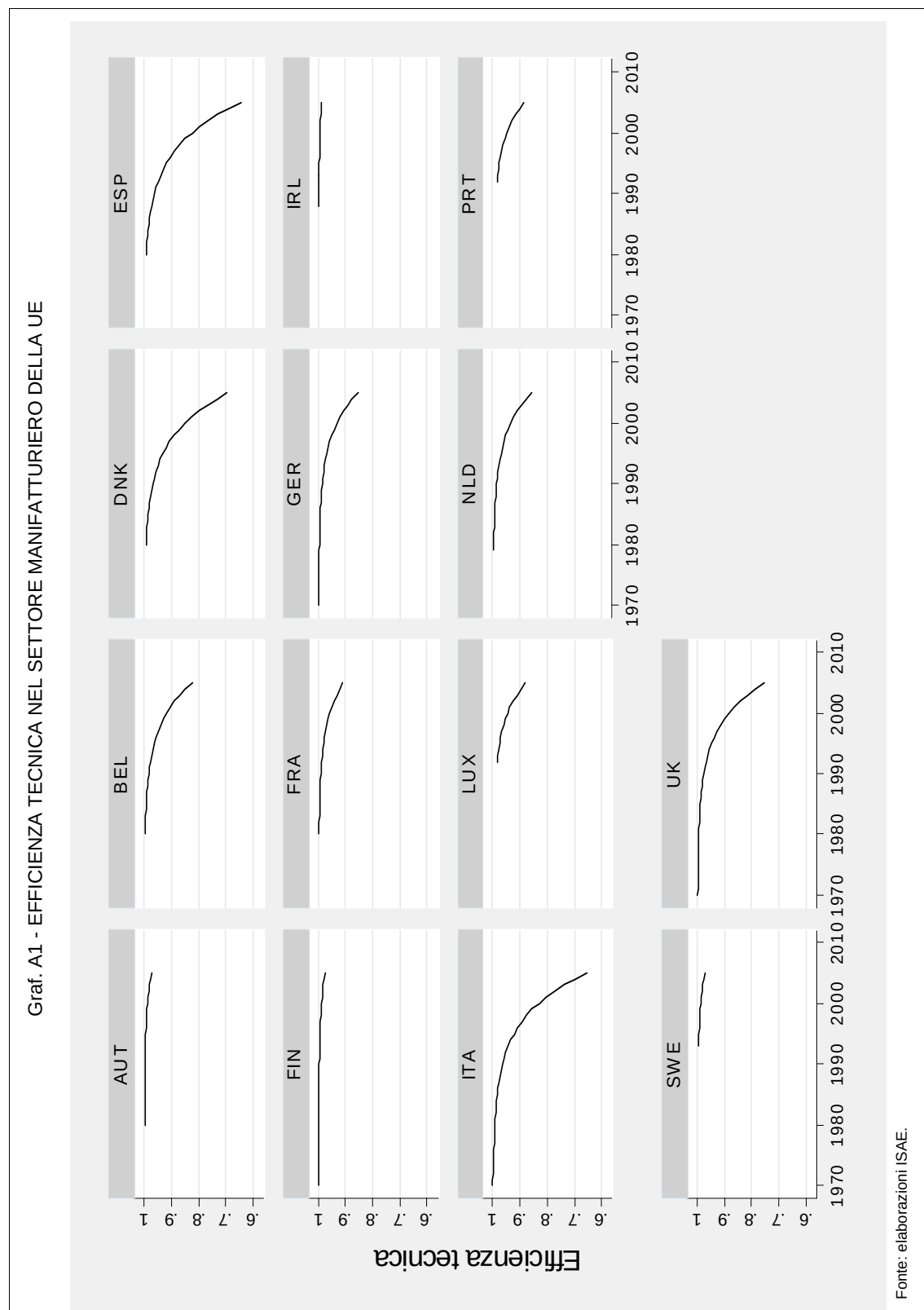
Una comprensione più approfondita del fenomeno che ha caratterizzato il rallentamento della PTF nella manifattura europea e indicazioni di *policy* potrebbero essere ottenute avendo a disposizione serie storiche sufficientemente lunghe relative a variabili capaci di spiegare, attraverso un modello, i motivi alla base del deterioramento dell'efficienza tecnica europea<sup>13</sup>. In tal modo si potrebbe andare ancora più a fondo nell'individuare le cause primarie della sclerosi europea e adottare finalmente le misure più idonee a rimuovere gli ostacoli che impediscono all'Europa di tornare ad essere "l'economia più dinamica e competitiva".

---

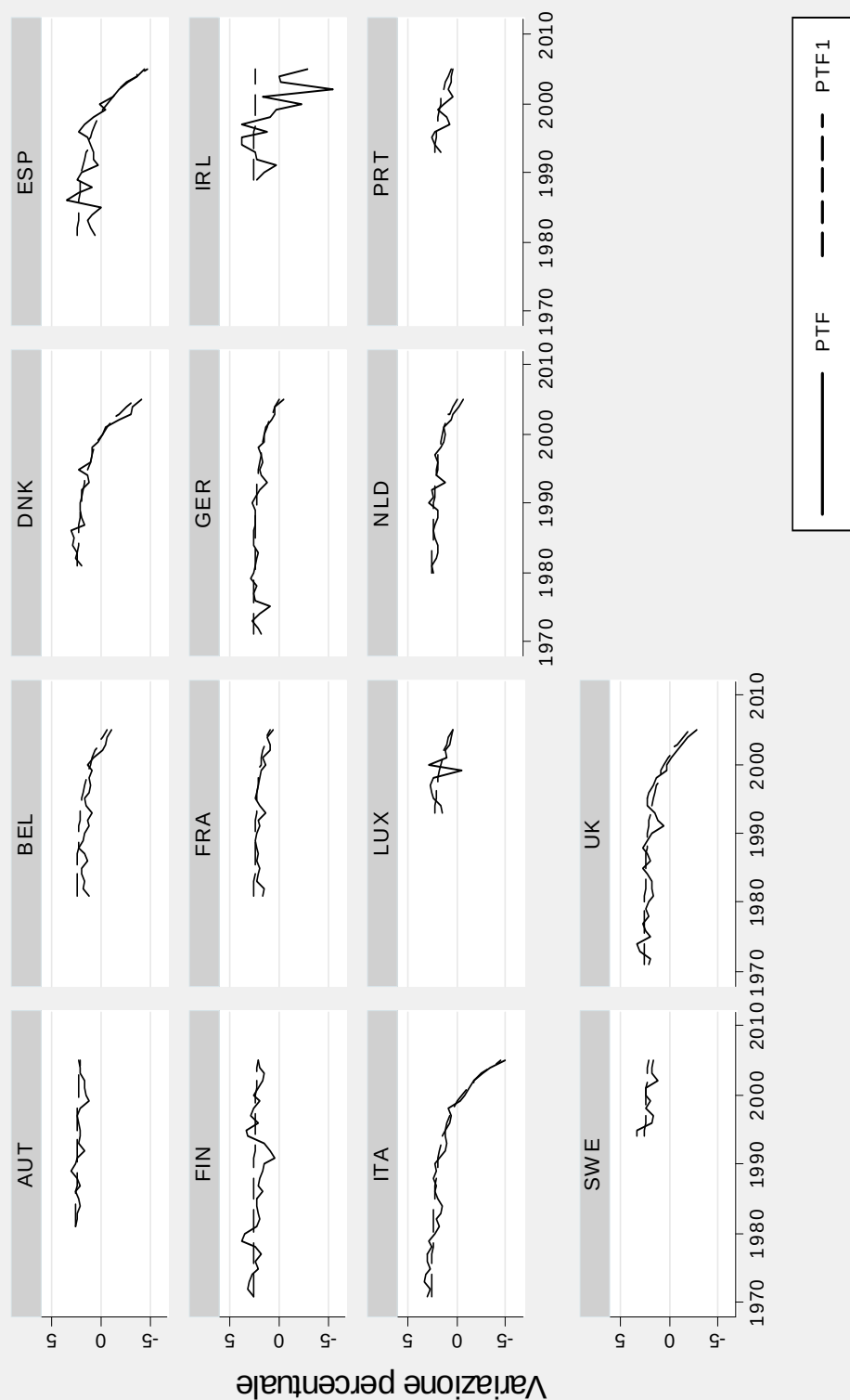
<sup>12</sup> Si vedano ad esempio Nicoletti e Scarpetta (2003), Draca *et al* (2006), e Bloom *et al*. (2007).

<sup>13</sup> Il riferimento qui è al modello di Battese e Coelli (1995).

## APPENDICE GRAFICA

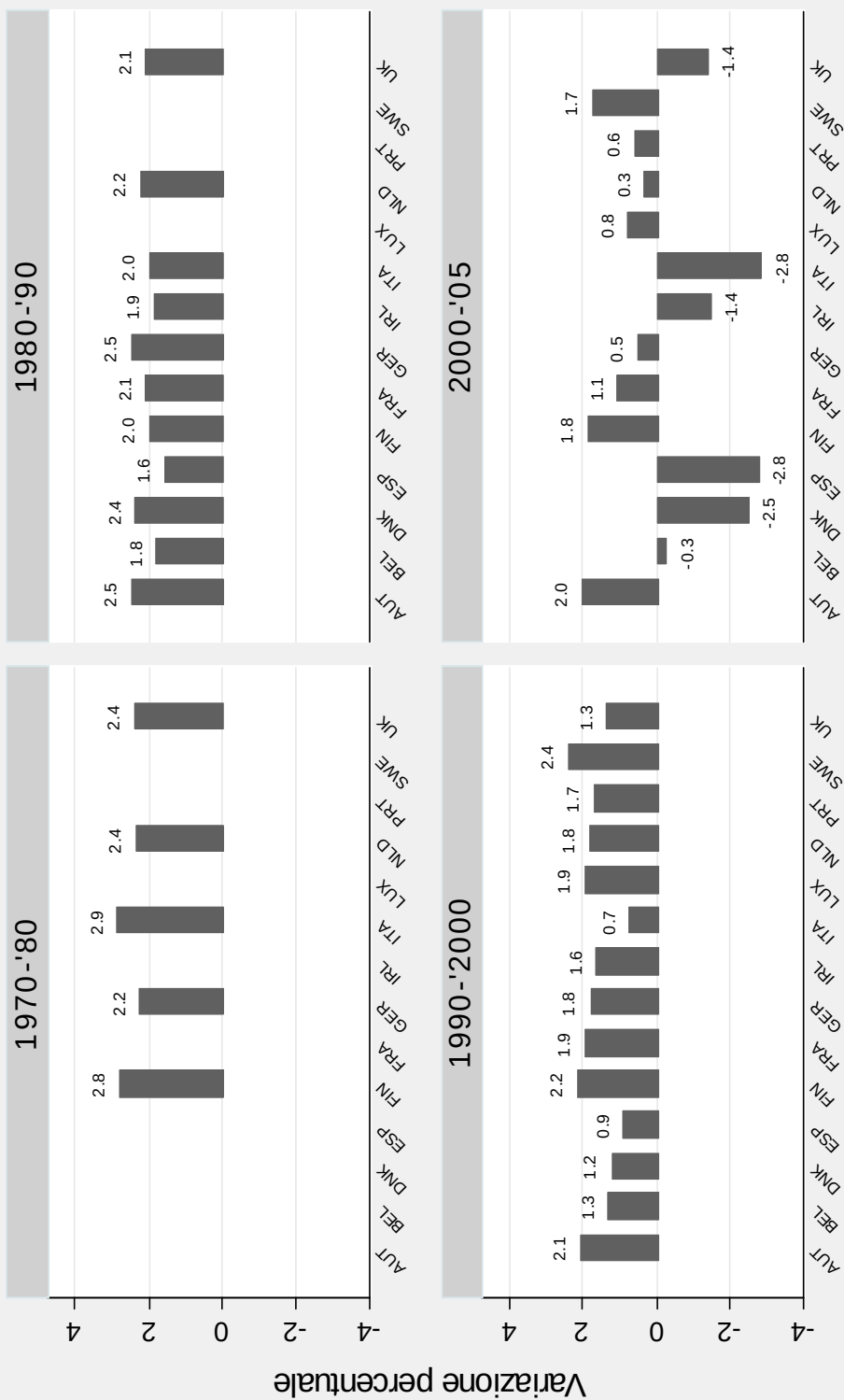


Graf. A2 - PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI



Fonte: elaborazioni ISAE.

Graf. A3 - MEDIA DELLA PTF NEL SETTORE MANIFATTURIERO DELLA UE (1970-20005)



Fonte: elaborazioni ISAE.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aigner, D., Lovell, C.A.K., e Schmidt, P. (1977) "Formulation and estimation of 25 stochastic frontier production function models", *Journal of Economics*, 6, 21–37.
- Battese G.E. e Coelli T.J. (1992) "Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India", *The Journal of Productivity Analysis*, 3, 153-169.
- Battese G.E. e Coelli T.J. (1995) "A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data", *Empirical Economics*, 20, 325-332.
- Bloom, N., Sadun, R., e Van Reenen, J. (2007) "Americans do it Better: US Multinationals and the Productivity Miracle", NBER Working Paper N. 13085.
- Draca, M., Sadun, R., e Van Reenen, J. (2006) "Productivity and ICT: A Review of the Evidence", CEP Discussion Paper N. 749.
- Commissione Europea (2005) "Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy", Febbraio.
- Consiglio Europeo (2005) "Conclusioni della Presidenza", Marzo.
- Havik, K., Mc Morrow, K., e Röger, W. (2008) "The EU-US total factor productivity gap: an industries perspective", *European Economy-Economic Papers* N. 339.
- Kumbhakar S.C. and Lowell K.C.A. (2000) *Stochastic Frontier Analysis*, Cambridge University Press.
- ISAE (2005) "Le previsioni per l'economia italiana: Crescita e struttura produttiva", febbraio.
- ISAE (2007) "Lo stato dell'Unione Europea", luglio.
- Meeusen, W., e vanden Broeck, J. (1977), "Efficiency estimation from Cobb–Douglas production functions with composed error", *International Economic Review*, 18, 435–444.
- Nicoletti, G. e Scarpetta, S. (2003) "Regulation, Productivity, and Growth: OECD Evidence", World Bank Policy Research Working Paper N. 2944.
- Sharma S. C., Sylwester K., Margono H. (2007) "Decomposition of Total Factor Productivity Growth in U.S. States", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 47, 215–241.

## 2 Economia basata sulla conoscenza: istruzione, persistenza intergenerazionale e differenziali salariali nell'UE

### 2.1 INTRODUZIONE

Uno dei *leitmotiv* della strategia di Lisbona è certamente il modello-obiettivo del sistema produttivo europeo come "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Conoscenza come fattore produttivo, dunque, oltre che come elemento dello sviluppo umano.

Da questa impostazione sembra trasparire al contempo tanto una consapevolezza intorno agli elevati livelli di istruzione raggiunti in Europa<sup>1</sup> - sia pure con ampi divari tra paesi -, quanto un'inquietudine per il rischio di perdere colpi rispetto ad altri sistemi, come quello statunitense o quelli dei paesi emergenti, forse più abili nel trasformare la conoscenza in innovazione e in fattore di crescita economica.

Allo stesso tempo, è a Lisbona che si rafforza l'attenzione sui temi dell'occupazione e della coesione sociale, aspetto quest'ultimo ripreso poi nel successivo incontro di Nizza, dove viene approvata l'Agenda sociale europea. Le politiche dell'UE in questi campi mirano ad aumentare l'efficienza del mercato del lavoro e la produttività dei lavoratori e a limitare l'esclusione sociale principalmente attraverso l'espansione delle possibilità di occupazione; in tale contesto, rispetto all'obiettivo di accrescere l'equità, le misure per aumentare l'uguaglianza delle opportunità fanno premio su quelle indirizzate a redistribuire il reddito (Larsen e Taylor-Gooby, 2004, Declich *et al.*, 2001).

È evidente che istruzione e formazione rappresentano strumenti importanti per facilitare l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e per incrementare la produttività dei lavoratori. Allo stesso tempo, per quanto riguarda la parità delle opportunità, va ricordato come questa vada di pari passo con la mobilità sociale, mentre una forte rigidità intergenerazionale limita l'efficienza del sistema economico, attenuando gli incentivi ad investire in capitale umano e impedendo l'ascesa sociale a soggetti pur dotati.

---

<sup>1</sup> Le conclusioni del Consiglio Europeo della primavera 2005 sottolineano che "il capitale umano è l'attivo più importante per l'Europa" (Consiglio dell'Unione Europea, 2005).

In questo capitolo proponiamo alcuni approfondimenti concernenti la questione della diffusione della conoscenza, divenuta così importante nell'ambito della strategia europea che si è andata delineando a partire da Lisbona. Innanzitutto ricorderemo brevemente quali indicatori e *benchmark* siano stati adottati in ambito UE per valutare i progressi in questo campo, e riporteremo i risultati più recenti del monitoraggio di tali parametri. In secondo luogo offriremo alcune informazioni intorno ai livelli di istruzione nei paesi europei, tratte dalla banca dati EU-SILC. Quindi passeremo ad esaminare, sugli stessi dati, la questione della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio, e cercheremo di valutare fino a che punto si possa fare affidamento su una parità di opportunità tra i cittadini in Europa. Per assegnare un valore a tali opportunità proporremo anche una stima dei rendimenti dell'istruzione, e verificheremo se questi sono differenziati per *background* familiare. Seguiranno le conclusioni.

## 2.2 GLI OBIETTIVI EUROPEI PER LA *KNOWLEDGE-SOCIETY*

L'attuazione della strategia di Lisbona nel campo della conoscenza, da realizzare attraverso il metodo del coordinamento aperto, è supportata dal Programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"<sup>2</sup>, che integra precedenti azioni in questo campo<sup>3</sup>. In pratica, sono stati individuati tre obiettivi principali<sup>4</sup> e tredici specifici che coprono i diversi livelli di istruzione e formazione, è stato adottato un insieme di indicatori da monitorare (attualmente sedici<sup>5</sup>) e sono state previste occasioni di confronto tra i paesi per lo scambio sulle *best practices*. Inoltre, attualmente vengono sistematicamente pubblicati un rapporto congiunto di Commissione e Consiglio sui progressi ottenuti rispetto agli obiettivi (ogni due anni) ed uno della Commissione riguardo ai passi realizzati in termini di indicatori e parametri di riferimento (*benchmark*)<sup>6</sup> prestabiliti (ogni anno).

I tre obiettivi generali sono: migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione; facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione; aprire il sistema di istruzione e formazione europea al mondo intero.

Gli indicatori coprono tutto il percorso dell'apprendimento, dai cicli pre-scolari all'istruzione degli adulti, allo sviluppo professionale degli insegnanti e all'investimento in istruzione e

---

<sup>2</sup> "Programma di lavoro dettagliato per il seguito alla relazione circa gli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione e formazione", adottato dal "Consiglio Istruzione" il 14 febbraio 2002.

<sup>3</sup> Compreso il cosiddetto "processo di Copenhagen", sulla formazione professionale, nonché il "processo di Bologna", che dal 1999 riguarda lo sviluppo dell'istruzione superiore.

<sup>4</sup> Questi obiettivi sono stati approvati dal Consiglio Europeo di Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001.

<sup>5</sup> Consiglio dell'Unione Europea (2007).

<sup>6</sup> Adottati dal Consiglio con le Conclusioni del 5 maggio 2003.

formazione; essi servono a verificare i progressi a livello europeo e nazionale, stabilire confronti con paesi terzi, identificare le buone *performances* per la *peer review* e gli scambi tra paesi, offrire una base empirica ai principali messaggi politici (Commissione Europea, 2008).

Quanto ai parametri di riferimento, che rappresentano obiettivi da raggiungere entro il 2010, è richiesto di abbassare almeno al 10% la percentuale di abbandoni scolastici anticipati, di ridurre del 20%, rispetto al 2000, la percentuale di coloro che presentano scarse capacità di lettura (arrivando così al 15,5%), di portare all'85% la percentuale di giovani che completano la scuola secondaria superiore, di accrescere del 15% il numero totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologia, riducendo al contempo lo squilibrio tra i generi in queste materie, e di aumentare al 12,5% la partecipazione della popolazione adulta in età lavorativa all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

I risultati del più recente monitoraggio dei parametri possono essere sintetizzati come segue<sup>7</sup> (Consiglio dell'Unione Europea, 2008, e Commissione Europea, 2008). Innanzitutto, si prevede che il numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia supererà l'obiettivo, dal momento che il *benchmark* è stato già raggiunto nel periodo 2000-2003 (dati Eurostat): l'aumento medio annuo tra il 2000 e il 2005 è stato infatti del 4,7% (l'incremento più sostenuto si è verificato in Slovacchia, Portogallo e Polonia); per quanto riguarda la differenza per genere, invece, nello stesso periodo il miglioramento è stato limitato, con una crescita della percentuale di donne laureate dal 30,8 al 31,2 (risultati migliori si sono registrati in Bulgaria, Estonia, Grecia e Romania). Quanto all'apprendimento permanente, i progressi risultano in gran parte sopravvalutati, perché legati a cambiamenti nella metodologia di rilevazione dei tassi di partecipazione: la quota di popolazione in età lavorativa inserita in programmi di istruzione o formazione nelle quattro settimane precedenti l'intervista era pari al 9,6% nel 2006, rispetto al 7,1% nel 2000 (dati Eurostat, IFL); i maggiori tassi di partecipazione si rilevano nei paesi Nordici, nel Regno Unito, in Slovenia e nei Paesi Bassi. I successi sul fronte del contrasto alla dispersione scolastica non appaiono sufficienti a raggiungere l'obiettivo entro i tempi prestabiliti: la percentuale di abbandoni era pari al 17,6% nel 2000, al 15,3% nel 2006 e al 14,8% nel 2007 (dati Eurostat, IFL); tuttavia taluni Stati membri, in particolare molti paesi Nordici ed alcuni tra gli ultimi entrati, hanno già raggiunto il traguardo. I progressi nel completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore sono limitati (da una quota pari al 76,6% si è arrivati al 77,8% nel 2006 e al 78,1% nel 2007), anche se alcuni paesi che si trovano più indietro degli altri (Portogallo e Malta) hanno mostrato un miglioramento notevole e molti nuovi Stati membri (Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Slovacchia) toccano percentuali pari o superiori al 90% (dati Eurostat, IFL). Infine, i risultati in termini di allievi con scarse capacità di lettura sembrano peggiorare, anziché migliorare, essendo passata la percentuale di studenti con competenza di lettura di

---

<sup>7</sup> Sono esaminati anche i dati relativi a Norvegia, Islanda e Liechtenstein, in quanto paesi facenti parte dello "Spazio economico europeo".

livello 1 e inferiore ai test PISA (dati OCSE) dal 21,3%<sup>8</sup> del 2000 al 24,1% del 2006; i paesi che hanno presentato un più consistente miglioramento sono Germania, Polonia e Lettonia.

Nel complesso, la Commissione europea sottolinea (Commissione Europea, 2008) come le *performances* dell'Unione europea nel campo dell'istruzione e formazione, misurate in termini di indice di istruzione<sup>9</sup>, siano tra le migliori del mondo, insieme a quelle dell'Australia, della Nuova Zelanda, del Canada, degli Stati Uniti, della Corea e della Russia, malgrado forti divergenze tra i paesi, ognuno dei quali ha peraltro diversi punti di forza e di debolezza relativa. Tuttavia, considerando i risultati e i progressi medi rispetto ai cinque parametri di riferimento individuati (e attribuendo ad ognuno lo stesso peso), si osserva che Finlandia, Danimarca, Svezia, Regno Unito, Irlanda, Polonia, Slovenia, Norvegia e Islanda hanno superato l'obiettivo composito e continuano a migliorare, mentre tutti gli altri paesi hanno medie inferiori all'obiettivo e tra questi Francia, Olanda, Belgio e Spagna non hanno fatto progressi. Quanto alle attività di *lifelong learning*, esse si sono ormai affermate in Svezia, Regno Unito, Danimarca, Norvegia e Islanda, seguite da Slovenia, Finlandia, Austria, Belgio e Spagna.

Restano problemi di equità, con 6 milioni di giovani che si fermano tutt'al più al livello di istruzione obbligatorio, con probabilità tre volte maggiori di partecipare ad attività di *lifelong learning* durante l'età lavorativa per i soggetti che hanno almeno completato la scuola secondaria superiore, con un bambino su sette, spesso appartenente a famiglie di immigrati o comunque a nuclei con un basso livello socio-economico, che a quattro anni non è coinvolto in alcuna attività educativa, con il permanere di differenze di genere.

Di seguito ci soffermeremo appunto sulle differenze, analizzando alcuni dati sui livelli di istruzione, sulla persistenza/mobilità dei titoli di studio da una generazione all'altra e sui rendimenti dello studio.

---

<sup>8</sup> Il dato è riferito a 18 Stati membri.

<sup>9</sup> L'indice di istruzione è una componente dell'indice di sviluppo umano delle nazioni Unite, ed è costruito come media ponderata del tasso di alfabetizzazione degli adulti (con peso pari a due terzi) e del tasso lordo di iscrizione ai corsi di istruzione primaria, secondaria e terziaria (peso pari a un terzo).

## 2.3 I TITOLI DI STUDIO NEI PAESI EUROPEI

Cominciamo ad esaminare alcune informazioni sui livelli di istruzione raggiunti nei paesi europei, tratte dall'indagine EU-SILC<sup>10</sup>, che utilizza la classificazione internazionale ISCED (*International Standard Classification of Education*) dell'Unesco, attraverso la quale si cerca di omogeneizzare a fini comparativi i titoli di studio esistenti nei vari Stati. La classificazione ISCED individua 7 livelli di istruzione (tabella 1); nell'indagine EU-SILC, tuttavia, i due più avanzati (5 e 6) sono accorpati e non si distingue fra lauree brevi e specialistiche.

Restano alcuni elementi di eterogeneità, ad esempio legati a diverse durate dei vari cicli scolastici e del corso di laurea. Si pensi al caso del nostro Paese dove, fino all'introduzione della distinzione tra laurea triennale e specialistica, il titolo terziario era generalmente conseguito a conclusione di corsi accademici di lunga durata, mentre all'estero erano già diffusi i percorsi terziari di tipo non universitario (a contenuto più tecnico che teorico) ed i titoli di laurea di breve durata (al più triennale)<sup>11</sup>.

Tab. 1 IL SISTEMA ISCED DI CLASSIFICAZIONE DEI TITOLI DI STUDIO

| Livello ISCED | Livelli di istruzione                                                                                                                                  |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0             | Pre-primario (scuole materne). In tale livello è incluso chi è privo di titolo di studio.                                                              |
| 1             | Primario (scuole elementari).                                                                                                                          |
| 2             | Secondario inferiore (scuole medie).                                                                                                                   |
| 3             | Secondario superiore (licei e istituti tecnici-professionali).                                                                                         |
| 4             | Post secondario, non terziario (di fatto assente nel sistema formativo italiano).                                                                      |
| 5             | Terziario, sia di tipo universitario o master (livello 5A), sia di tipo non universitario (livello 5B; in Italia conservatori e accademie artistiche). |
| 6             | Terziario avanzato; corsi che portano al conseguimento di titoli di avanzata ricerca scientifica (dottorati di ricerca).                               |

Di seguito si fa riferimento ad un campione di circa 200.000 individui di età compresa fra i 25 e i 64 anni (appartenenti principalmente alle coorti 1940-1979), che al momento della rilevazione (il 2005) avevano completato il proprio percorso formativo (o, se ancora studenti, erano già laureati), dei quali si conosce il titolo di studio, quello dei genitori e la nazione europea

<sup>10</sup> In questo lavoro, che fa parte di un progetto di ricerca più ampio condotto dall'ISAE su mobilità sociale, di reddito e di istruzione e rendimenti del capitale umano, si fa uso dei micro-dati dell'indagine EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC); *European Commission, Eurostat, Cross Sectional EU-SILC 2004 Users Database (release date 15/9/2007)*. Risultati e conclusioni raggiunti nel presente lavoro sono di responsabilità esclusiva degli autori, non di Eurostat, della Commissione Europea, né di alcuna autorità delle nazioni i cui dati sono stati utilizzati.

<sup>11</sup> In media, nell'Unione Europea poco più del 30% di quanti dispongono di un titolo terziario ha frequentato corsi accademici di durata almeno quadriennale, paragonabili alla "tradizionale" laurea italiana (Raitano 2005).

di residenza<sup>12</sup>. Si osservi che, tra i paesi UE, la banca dati utilizzata non include Malta, né Romania e Bulgaria, le quali, al momento dell'indagine (il 2005), non erano ancora entrate a far parte dell'Unione; essa comprende invece Islanda e Norvegia, non appartenenti all'UE, ma allo Spazio economico europeo (Commissione Europea, 2008).

Il grafico 1 riporta i dati sulla quota di popolazione con un titolo terziario nelle coorti dei nati nel decennio 1940-1949 e in quello 1970-79. Tale quota in media<sup>13</sup> è aumentata dal 18,7 al 34,9%, ma le differenze tra i paesi erano e restano rilevanti: con riferimento alla coorte dei nati negli anni settanta, essa oscilla tra il 15% circa della Repubblica Ceca e dell'Italia (si osservi che in Italia la coorte in oggetto ha seguito il vecchio ordinamento universitario) e il 50% circa del Regno Unito e del Belgio. I paesi che si collocano al di sopra della media sono quelli Nordici, quelli Anglosassoni, alcuni tra i Continentali (Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi), pochi tra i nuovi Stati membri (Cipro e la Lituania) e, tra i vecchi membri Meridionali, solo la Spagna.

La quota della popolazione che detiene un titolo di istruzione secondario superiore è aumentata in media dal 41,5 al 49,6% (grafico 2). Il Portogallo è questa volta il paese con la percentuale più bassa (18%), mentre la Repubblica Ceca (e in misura minore la Slovacchia) compensa la diffusione contenuta di titoli terziari con il più alto valore relativo al livello secondario superiore. Presentano quote superiori alla media i paesi Baltici, quelli dell'Europa dell'Est, la Francia, la Germania, l'Austria, la Norvegia e la Svezia.

La quota di coloro che hanno ottenuto al più un titolo di istruzione secondaria inferiore (grafico 3), caduta del 24% circa tra la coorte più anziana e la più giovane, è particolarmente elevata nei paesi Meridionali (soprattutto il Portogallo, dove sfiora il 60%) e in Islanda, mentre non raggiunge il 5% in Francia, Germania, Norvegia, Svezia e Slovacchia. Osserviamo la particolarità della Spagna, dove la percentuale di laureati è aumentata significativamente tra le due coorti osservate, consentendo di superare la media europea, ma la quota di giovani che non hanno continuato gli studi dopo la secondaria superiore è pure molto alta: si sarebbe dunque formata una *élite* ad alto capitale umano, senza un corrispondente incremento generalizzato dei livelli di istruzione.

Possiamo esaminare la crescita dei livelli di istruzione nei diversi paesi anche attraverso il confronto tra un indicatore medio dei titoli di studio<sup>14</sup> degli individui del campione e dei loro

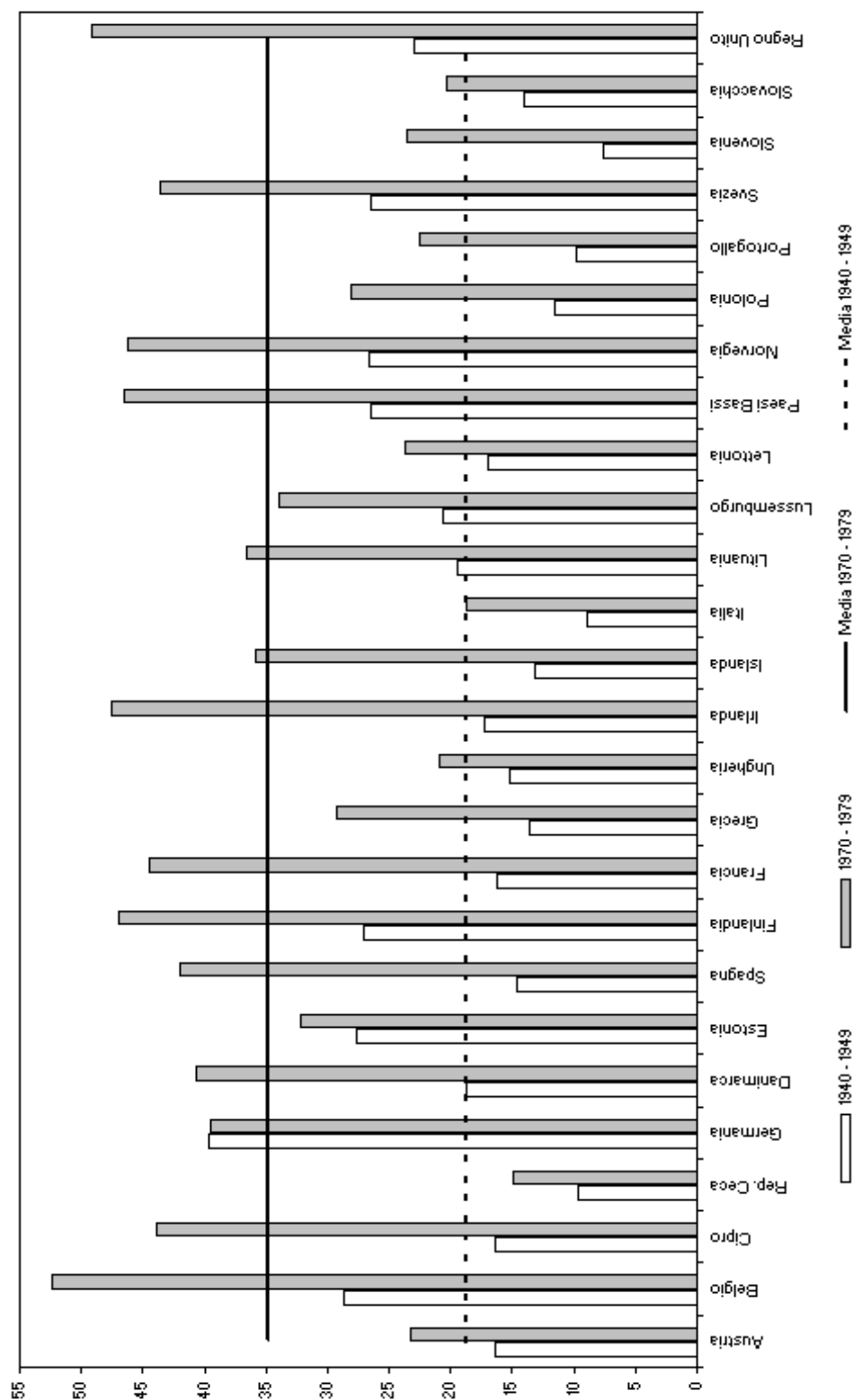
---

<sup>12</sup> Il campione si riferisce agli intervistati dell'indagine EU-SILC 2005 che hanno fornito risposte riguardo al titolo di studio dei genitori. Dal campione sono stati esclusi gli individui nati in un paese diverso da quello di residenza, dato che potrebbero aver svolto il percorso formativo in un altro Stato diverso da quello in cui attualmente risiedono. Nelle elaborazioni condotte nel presente lavoro si è fatto uso dei pesi campionari forniti da Eurostat nella sezione del questionario relativa alla mobilità intergenerazionale.

<sup>13</sup> Nel presente lavoro come media si indica il semplice valore medio dei dati riferiti ai paesi considerati (ovvero un valore non ponderato per la numerosità della popolazione nei diversi paesi).

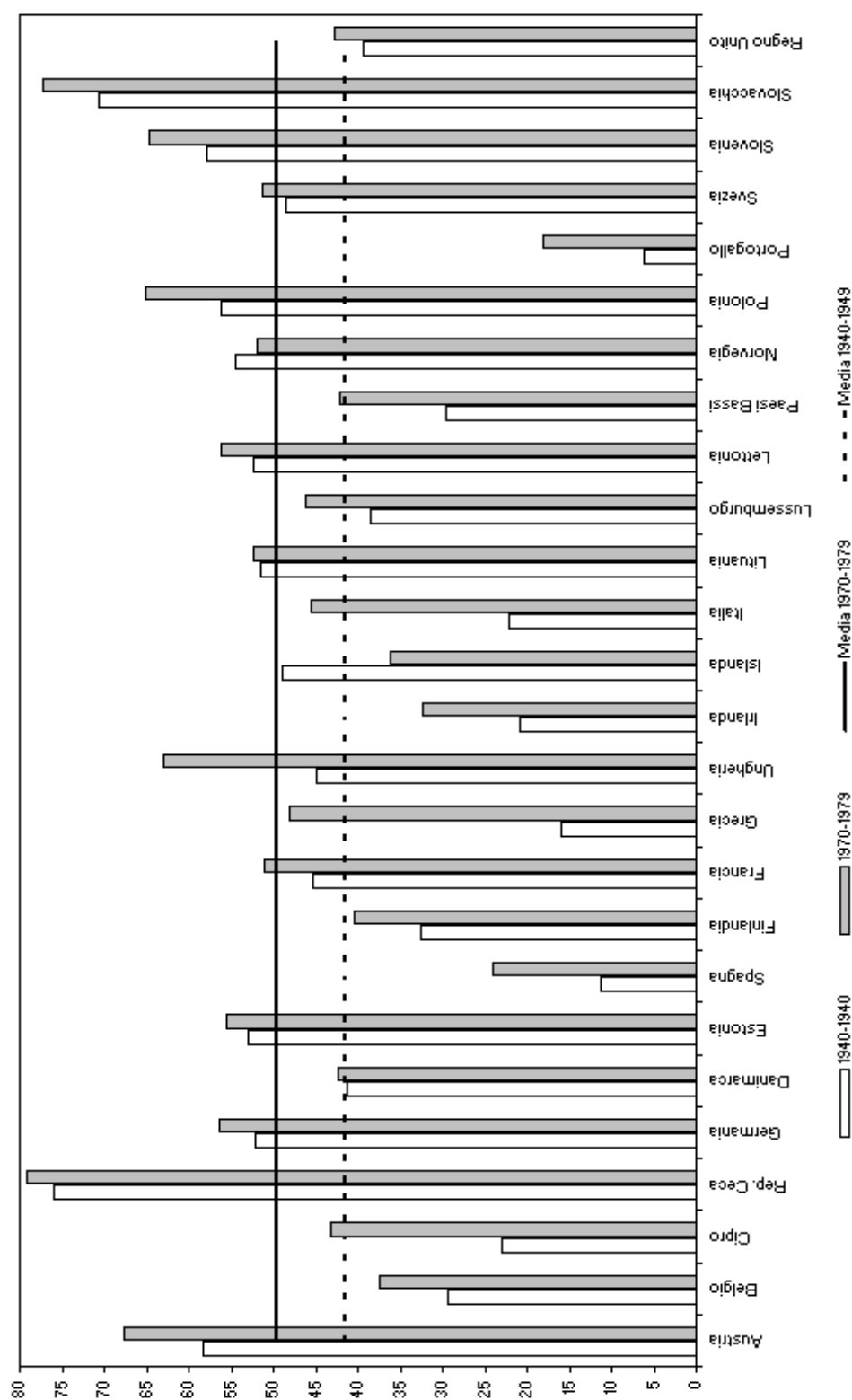
<sup>14</sup> Come indicatore si è calcolata una media (ponderata per la frequenza dei cittadini con dato titolo) dei titoli di studio, attribuendo valore 1 a chi dispone al più di un titolo primario, 2 a chi si ferma alla secondaria inferiore, 3 a chi consegue un diploma secondaria superiore, 4 a chi ottiene un titolo terziario.

Graf. 1 - QUOTA DI POPOLAZIONE CON UN TITOLO DI ISTRUZIONE TERZIARIA PER COORTE DI NASCITA  
(valori percentuali)



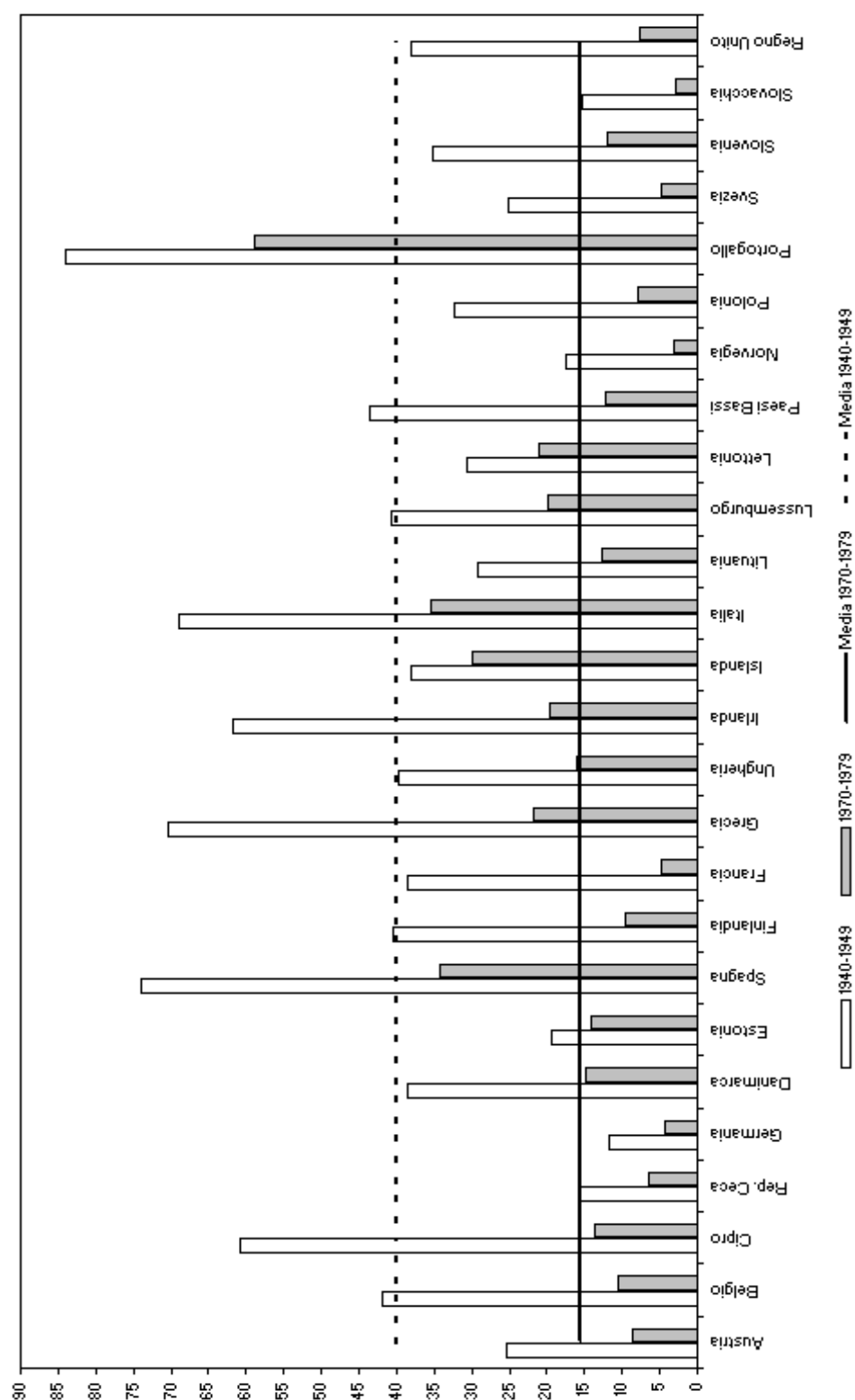
Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Graf. 2 - QUOTA DI POPOLAZIONE CON UN TITOLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE PER COORTE DI NASCITA  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Graf. 3 - QUOTA DI POPOLAZIONE CON AL PIÙ UN TITOLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE PER COORTE DI NASCITA  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

genitori<sup>15</sup> (si veda il grafico 4, in cui l'origine degli assi è fissata nel punto di incrocio dei valori medi degli indicatori dei titoli di studio di genitori e figli). Si osserva un miglioramento generalizzato, con un aumento dell'indicatore di istruzione in Europa in media da 2,2 a 2,9. Tuttavia, la collocazione dei diversi paesi rispetto al valore centrale resta abbastanza stabile, con le eccezioni di Svezia, Lituania, Regno Unito, Francia e Belgio, che scavalcano la media. Tra i figli, in comparazione internazionale, si continua ad osservare l'arretratezza dei paesi Meridionali (soprattutto il Portogallo) e dell'Irlanda; sopra la media o pari ad essa si trovano i paesi Nordici e Baltici (tranne la Lettonia, che è in media), quelli Continentali (con l'eccezione del Lussemburgo), il Regno Unito, i paesi dell'Europa dell'Est, escluse la Polonia e la Slovenia.

Il miglioramento del livello di istruzione in Europa nel passaggio tra coorti e tra generazioni successive è insomma un fenomeno evidente, anche se i dislivelli tra i paesi sono ancora notevoli. Possiamo tuttavia approfondire meglio l'analisi, per verificare se sia possibile identificare, almeno con un certo grado di approssimazione, dei modelli evolutivi in cui inquadrare gruppi di paesi. A tal fine dobbiamo tenere sotto controllo un maggiore livello di dettaglio. Pertanto proponiamo di seguito, per ogni paese, delle tabelle che ripartiscono gli individui del campione e i loro genitori per titolo di studio, secondo quattro categorie, corrispondenti rispettivamente ai livelli Isced 0-1 (al più un titolo primario), 2 (secondario inferiore), 3-4 (secondario superiore e post secondario) e 5-6 (titolo terziario): queste tabelle, in cui si mostrano nelle celle le probabilità di conseguimento di un dato titolo condizionatamente al livello più alto raggiunto dai genitori, per analogia con le definizioni relative alla mobilità sociale occupazionale (Ballarino e Cobalti, 2003) sono di seguito indicate come "tavole di mobilità intergenerazionale assoluta dei titoli di studio".

La tabella 2 mostra tali tavole con riferimento a un gruppo (primo gruppo) formato dalla Danimarca, dalla Norvegia, dalla Germania e dall'Austria: tutti paesi collocati, nel precedente grafico, nel I quadrante. I titoli di studio sono elevati, sia tra i padri, sia tra i figli: la percentuale di coloro che presentano un livello di istruzione più basso della secondaria inferiore, persino tra i genitori, è nulla o comunque intorno all'1%. Molto più larga la fascia di oscillazione relativa alla percentuale di detentori del titolo terziario: tra i padri questa supera il 30% in Norvegia e Germania, è pari al 17% in Danimarca e ad appena il 5% in Austria; tra i figli oscilla tra il 20% dell'Austria e più del 40% in Germania. Lo stesso si può dire se si considerano tutti coloro che hanno un livello di istruzione almeno secondario superiore (una quota compresa tra il 46 e l'86% dei padri e tra il 74 e il 94% dei figli), anche se la variabilità si è ridotta.

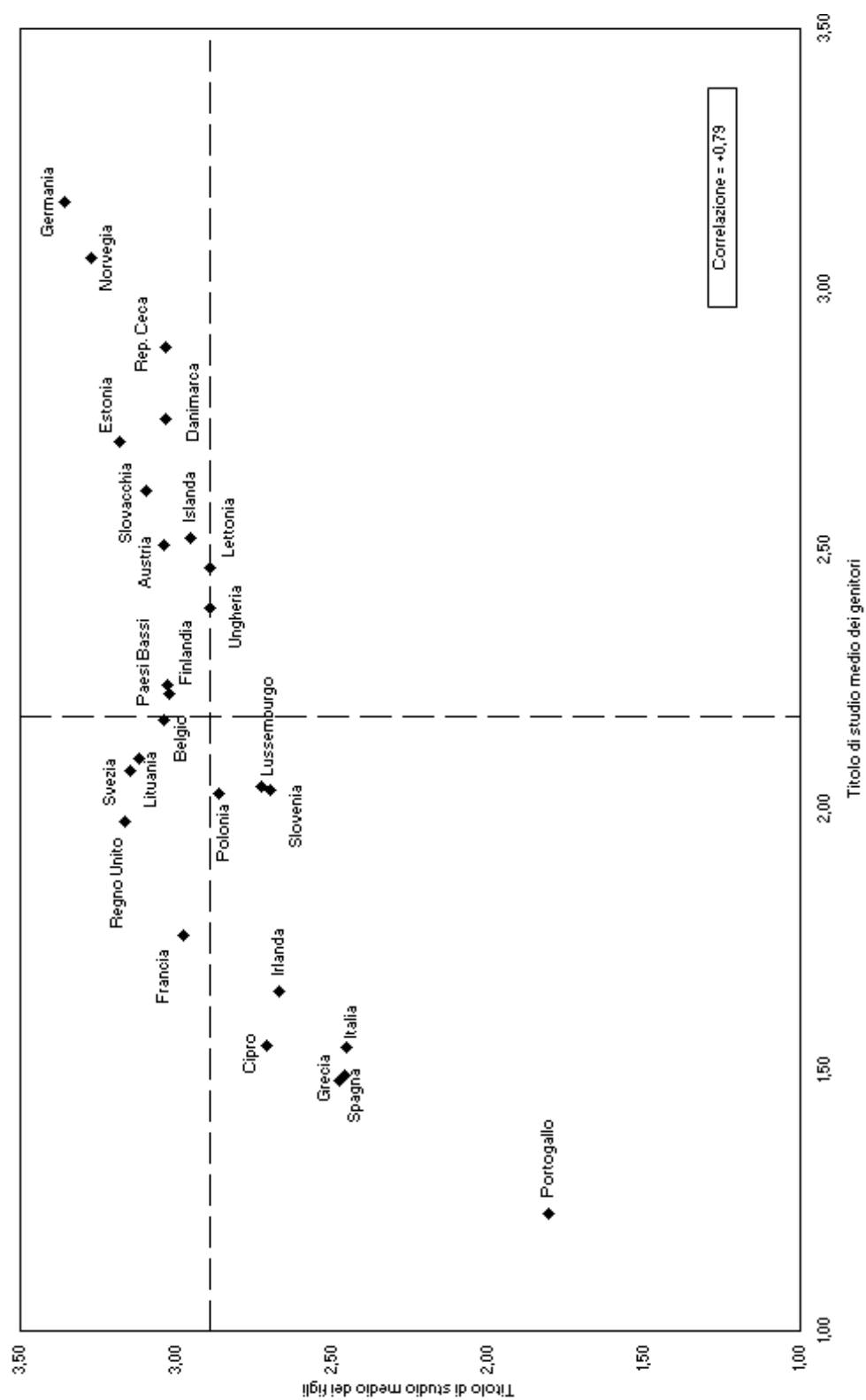
Possiamo definire "tasso di mobilità assoluta intergenerazionale dei titoli di studio" la percentuale di soggetti che ha un titolo diverso da quello del padre. Questo indicatore oscilla, nel gruppo di paesi che stiamo considerando, tra il 47 e il 58%<sup>16</sup>. La mobilità ascendente dei figli di

---

<sup>15</sup> Si considera il titolo di studio più elevato tra quelli dei genitori.

<sup>16</sup> Si osservi che per alcuni di questi paesi la mobilità si può realizzare solo tra tre diverse categorie di titoli, mostrando il livello più basso una frequenza nulla anche tra i padri.

Graf. 4 - INDICATORE DEL TITOLO DI STUDIO MEDIO DI GENITORI E FIGLI  
FIGLI DI ETÀ 25-64



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

genitori con il solo titolo di scuola primaria (laddove genitori che hanno studiato così poco sono presenti) è pari o superiore al 90%. Quella discendente della progenie dei detentori di un titolo terziario è del 40% o poco più.

Tab. 2 TAVOLE DI MOBILITÀ INTERGENERAZIONALE ASSOLUTA DEI TITOLI DI STUDIO

|                                | PRIMO GRUPPO DI PAESI |                      |                      |        |                         |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--------|-------------------------|
|                                | Primaria              | Secondaria inferiore | Secondaria Superiore | Laurea | Distribuzione dei padri |
| <b>Danimarca</b>               |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 0,0                   | 0,0                  | 0,0                  | 0,0    | 0,0                     |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,0                   | 37,8                 | 43,2                 | 19,1   | 41,6                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,0                   | 21,6                 | 50,9                 | 27,6   | 41,6                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                   | 7,4                  | 33,9                 | 58,7   | 16,7                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,0                   | 25,9                 | 44,8                 | 29,2   | 100,0                   |
| <b>Norvegia</b>                |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 0,0                   | 0,0                  | 0,0                  | 0,0    | 0,0                     |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,0                   | 19,6                 | 63,9                 | 16,5   | 26,1                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,0                   | 6,2                  | 61,6                 | 32,2   | 41,7                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                   | 3,2                  | 39,9                 | 57,0   | 32,2                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,0                   | 8,7                  | 55,2                 | 36,1   | 100,0                   |
| <b>Austria</b>                 |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 6,4                   | 68,7                 | 19,9                 | 4,9    | 0,2                     |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,4                   | 21,9                 | 64,5                 | 13,3   | 53,9                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,2                   | 8,5                  | 66,6                 | 24,7   | 40,8                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                   | 5,5                  | 37,2                 | 57,3   | 5,1                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,3                   | 15,7                 | 63,9                 | 20,2   | 100,0                   |
| <b>Germania</b>                |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 5,0                   | 23,3                 | 55,7                 | 16,1   | 1,2                     |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 1,3                   | 16,7                 | 52,3                 | 29,7   | 12,9                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,3                   | 4,7                  | 59,5                 | 35,5   | 53,7                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,6                   | 2,6                  | 36,8                 | 60,1   | 32,2                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,5                   | 5,8                  | 51,2                 | 42,4   | 100,0                   |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Nel I quadrante sono collocate anche Estonia e Lettonia (quest'ultima sul confine tra I e II quadrante), Finlandia e Islanda, che ora esamineremo insieme a Svezia e Lituania, situate nel IV (tabella 3), concludendo così l'esame dei paesi Nordici e Baltici (secondo gruppo). Gli indicatori del grado di istruzione risultano abbastanza simili a quelli del precedente gruppo, ma la mobilità maggiore, perchè il livello di partenza (genitori) è più basso. Tra i genitori parecchi detengono infatti un titolo di studio non superiore a quello di scuola primaria (15 e 16%, rispettivamente, in Estonia e Lettonia, 21 e 29% in Islanda e Finlandia, 42 e 43% in Svezia e Lituania), mentre tra i figli Estonia, Lituania, Islanda e Svezia hanno abbassato tale quota tra l'1 e il 5%, ma Lettonia e Finlandia sono ferme al 13%. Quanto al titolo terziario, ne dispongono tra il 12 e il 22% dei padri, tra il 20 e il 37% dei figli. Almeno al titolo secondario arriva il 32-63% dei padri, il 70-89% dei figli. Il tasso di mobilità assoluta varia tra il 58 e il 76%, quindi, come si accennava, risulta superiore rispetto a quanto rilevato nel precedente gruppo, ma la mobilità ascendente dei figli di genitori

con il solo titolo di scuola primaria è molto più bassa in Finlandia (65%) e Lettonia (72%); quella discendente dei figli di genitori con un titolo accademico varia tra il 33 e il 46 per cento.

Tab. 3 TAVOLE DI MOBILITÀ INTERGENERAZIONALE ASSOLUTA DEI TITOLI DI STUDIO

|                                | SECONDO GRUPPO DI PAESI |                      |                      |        |                         |
|--------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|--------|-------------------------|
|                                | Primaria                | Secondaria inferiore | Secondaria Superiore | Laurea | Distribuzione dei padri |
| <b>Finlandia</b>               |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 34,5                    | 7,4                  | 37,6                 | 20,6   | 28,8                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 7,1                     | 10,6                 | 51,2                 | 31,1   | 34,8                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 1,8                     | 7,7                  | 46,5                 | 44,0   | 19,9                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,3                     | 3,7                  | 29,2                 | 66,8   | 16,5                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 12,8                    | 7,9                  | 42,7                 | 36,5   | 100,0                   |
| <b>Islanda</b>                 |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 2,7                     | 41,4                 | 45,3                 | 10,7   | 20,7                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 1,2                     | 41,4                 | 42,6                 | 14,7   | 18,4                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,7                     | 22,5                 | 47,5                 | 29,3   | 49,0                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                     | 10,1                 | 31,0                 | 58,9   | 12,0                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 1,1                     | 28,4                 | 44,2                 | 26,3   | 100,0                   |
| <b>Svezia</b>                  |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 10,1                    | 12,3                 | 60,0                 | 17,6   | 41,9                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 1,7                     | 7,5                  | 61,2                 | 29,6   | 25,6                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 1,4                     | 3,2                  | 50,0                 | 45,4   | 15,5                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,2                     | 1,7                  | 37,2                 | 61,0   | 17,0                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 4,9                     | 7,9                  | 54,9                 | 32,4   | 100,0                   |
| <b>Estonia</b>                 |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 4,6                     | 19,1                 | 62,1                 | 14,3   | 15,2                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 1,4                     | 13,4                 | 67,4                 | 17,9   | 21,3                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,6                     | 8,0                  | 61,8                 | 29,6   | 41,0                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,4                     | 3,0                  | 40,5                 | 56,1   | 22,5                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 1,3                     | 9,7                  | 58,2                 | 30,8   | 100,0                   |
| <b>Lituania</b>                |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 3,9                     | 14,3                 | 67,9                 | 13,9   | 42,6                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,9                     | 8,1                  | 71,9                 | 19,1   | 17,4                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,3                     | 7,3                  | 61,5                 | 30,9   | 27,5                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,2                     | 3,4                  | 32,0                 | 64,4   | 12,6                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 1,9                     | 9,9                  | 62,4                 | 25,8   | 100,0                   |
| <b>Lettonia</b>                |                         |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 27,7                    | 7,5                  | 58,4                 | 6,4    | 16,5                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 15,2                    | 5,4                  | 68,3                 | 11,2   | 33,2                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 9,1                     | 2,6                  | 65,1                 | 23,3   | 37,4                    |
| <i>Laurea</i>                  | 3,0                     | 1,0                  | 42,2                 | 53,8   | 12,9                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 13,4                    | 4,1                  | 62,1                 | 20,4   | 100,0                   |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Al gruppo dei rimanenti paesi continentali (tabella 4), che comprende la Francia e i tre del Benelux, aggiungiamo il Regno Unito (terzo gruppo). La collocazione è nel grafico 4 principalmente nel IV quadrante, con le due eccezioni dei Paesi Bassi (appena più a destra,

nel I) e del Lussemburgo (nel III), entrambi tuttavia situati abbastanza vicino all'origine degli assi. Si tratta dunque di paesi che presentano risultati generalmente inferiori o vicini alla media nel gruppo dei padri, superiori alla media in quello dei figli: emerge pertanto una elevata mobilità assoluta. Infatti, il relativo tasso raggiunge il 77% in Francia e l'80% nel Regno Unito, è rispettivamente pari al 66 e al 68% in Belgio e nei Paesi Bassi ed è contenuto solo nel Lussemburgo (59%). La mobilità ascendente dei figli dei meno istruiti è massima nel Regno

Tab. 4 TAVOLE DI MOBILITÀ INTERGENERAZIONALE ASSOLUTA DEI TITOLI DI STUDIO

|                                | TERZO GRUPPO DI PAESI |                      |                      |        |                         |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--------|-------------------------|
|                                | Primaria              | Secondaria inferiore | Secondaria Superiore | Laurea | Distribuzione dei padri |
| <b>Francia</b>                 |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 17,2                  | 9,8                  | 57,6                 | 15,4   | 54,0                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 4,8                   | 8,1                  | 57,9                 | 29,2   | 26,5                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 2,5                   | 6,3                  | 42,2                 | 48,9   | 9,0                     |
| <i>Laurea</i>                  | 0,9                   | 3,1                  | 23,2                 | 72,8   | 10,5                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 10,9                  | 8,4                  | 52,7                 | 28,1   | 100,0                   |
| <b>Lussemburgo</b>             |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 29,6                  | 12,2                 | 49,2                 | 8,9    | 48,7                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 14,1                  | 13,3                 | 45,7                 | 26,8   | 5,5                     |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 8,5                   | 11,6                 | 53,4                 | 26,6   | 38,1                    |
| <i>Laurea</i>                  | 1,9                   | 4,1                  | 22,1                 | 72,0   | 7,7                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 18,6                  | 11,4                 | 48,5                 | 21,5   | 100,0                   |
| <b>Paesi Bassi</b>             |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 14,4                  | 35,1                 | 35,7                 | 14,9   | 28,0                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 4,1                   | 22,7                 | 43,4                 | 29,8   | 37,8                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,9                   | 11,3                 | 43,1                 | 44,7   | 18,0                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,5                   | 3,8                  | 25,0                 | 70,7   | 16,1                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 5,8                   | 21,1                 | 38,2                 | 34,9   | 100,0                   |
| <b>Regno Unito</b>             |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 0,0                   | 31,2                 | 46,1                 | 22,7   | 53,0                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,0                   | 4,5                  | 51,3                 | 44,3   | 11,7                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,0                   | 10,2                 | 48,0                 | 41,8   | 19,8                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                   | 3,2                  | 30,2                 | 66,6   | 15,6                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,0                   | 19,6                 | 44,6                 | 35,8   | 100,0                   |
| <b>Belgio</b>                  |                       |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 19,7                  | 23,6                 | 39,2                 | 17,6   | 41,6                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 5,3                   | 18,0                 | 43,2                 | 33,5   | 17,0                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 1,8                   | 9,1                  | 39,0                 | 50,1   | 23,5                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,7                   | 2,7                  | 17,5                 | 79,1   | 17,8                    |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 9,6                   | 15,5                 | 36,0                 | 38,9   | 100,0                   |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Unito (100%), più bassa negli altri paesi (80% e oltre, tranne che nel Lussemburgo, dove si ferma al 70%). La mobilità discendente della prole dei più istruiti tuttavia è più bassa rispetto ai gruppi precedenti (risulta compresa tra il 21 e il 33%), evidenziando una maggiore resistenza delle famiglie con titolo accademico a "scivolare" su categorie inferiori nel passaggio

intergenerazionale. La percentuale dei genitori con titolo di studio non superiore a quello primario è elevata (42-54%), tranne che nei Paesi Bassi (28%), ma tra i figli è molto più contenuta (fermandosi per lo più entro l'11%), anche se resta superiore a quella del primo gruppo, con l'eccezione del Regno Unito, dove tutti arrivano al ciclo di istruzione secondario inferiore (con un avanzamento molto forte rispetto alla situazione dei padri, il 53% dei quali non va oltre il primario). Il titolo terziario è detenuto dall'8-18% dei padri, dal 21-39% dei figli. Se ai laureati aggiungiamo coloro che si sono fermati al livello precedente (secondario superiore), otteniamo una quota pari al 20-46% tra i padri, al 70-81% tra i figli.

I paesi dell'Europa dell'Est sono distribuiti tra il I e il III quadrante (quarto gruppo). Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria, collocate nel I (l'Ungheria sul bordo esterno), presentano un livello di istruzione dei padri e dei figli superiore alla media (uguale nel caso dei figli in Ungheria), mentre Polonia e Slovenia mantengono sempre una posizione inferiore al livello centrale. Guardando alla percentuale di soggetti con titolo non superiore a quello primario (tabella 5), infatti, si osserva che nella Repubblica Ceca la quota tra i genitori è inferiore all'1%, e

Tab. 5 TAVOLE DI MOBILITÀ INTERGENERAZIONALE ASSOLUTA DEI TITOLI DI STUDIO

|                                | QUARTO GRUPPO DI PAESI |                      |                      |        |                         |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------|-------------------------|
|                                | Primaria               | Secondaria inferiore | Secondaria Superiore | Laurea | Distribuzione dei padri |
| <b>Repubblica Ceca</b>         |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 2,8                    | 59,4                 | 37,8                 | 0,0    | 0,7                     |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,9                    | 25,2                 | 69,3                 | 4,7    | 18,4                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,1                    | 6,2                  | 82,3                 | 11,4   | 72,4                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,2                    | 0,9                  | 47,6                 | 51,3   | 8,5                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,3                    | 9,6                  | 76,7                 | 13,5   | 100,0                   |
| <b>Ungheria</b>                |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 7,1                    | 46,6                 | 41,7                 | 4,6    | 23,9                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 1,4                    | 28,2                 | 62,8                 | 7,6    | 23,0                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,4                    | 12,4                 | 68,3                 | 18,9   | 43,3                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,1                    | 1,7                  | 37,1                 | 61,1   | 9,7                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 2,2                    | 23,2                 | 57,7                 | 16,9   | 100,0                   |
| <b>Polonia</b>                 |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 25,6                   | 0,0                  | 68,3                 | 6,1    | 51,4                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 7,8                    | 0,5                  | 75,4                 | 16,3   | 0,8                     |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 5,2                    | 0,0                  | 72,1                 | 22,6   | 41,1                    |
| <i>Laurea</i>                  | 1,0                    | 0,0                  | 30,4                 | 68,6   | 6,7                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 15,5                   | 0,0                  | 67,4                 | 17,2   | 100,0                   |
| <b>Slovenia</b>                |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 34,6                   | 4,3                  | 57,0                 | 4,1    | 45,0                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 16,1                   | 3,3                  | 72,8                 | 7,8    | 10,2                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 7,2                    | 2,0                  | 69,1                 | 21,7   | 40,9                    |
| <i>Laurea</i>                  | 3,3                    | 0,0                  | 43,9                 | 52,8   | 3,9                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 20,3                   | 3,1                  | 63,1                 | 13,6   | 100,0                   |
| <b>Slovacchia</b>              |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 0,5                    | 23,5                 | 69,8                 | 6,2    | 10,1                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 0,1                    | 13,1                 | 78,8                 | 8,0    | 28,0                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 0,1                    | 2,7                  | 78,9                 | 18,3   | 52,4                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                    | 1,1                  | 45,8                 | 53,1   | 9,5                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 0,1                    | 7,6                  | 74,8                 | 17,5   | 100,0                   |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

anche in Slovacchia e Ungheria è abbastanza bassa (rispettivamente pari al 10 e al 24%); tra i figli essa raggiunge valori molto contenuti (0-2%), mentre in Polonia e Slovenia passa dal 51 e 45%, rispettivamente, tra i padri al 16 e 20% tra i figli. Va tuttavia osservato che gli ultimi due paesi compensano tale dato con una quota di detentori del titolo secondario inferiore molto bassa, soprattutto tra i figli, e quindi in definitiva in tutto il gruppo di paesi qui considerati arrivano almeno al secondario superiore quote comprese tra il 75 e il 92% dei figli. Allo stesso tempo, a differenza dai paesi Nordici, Baltici e Continentali, il livello terziario, che riguarda percentuali inferiori al 10% dei padri, resta confinato a quote comprese tra il 14 e il 17% dei figli in tutti i paesi dell'Europa dell'Est. Il tasso di mobilità assoluta in definitiva è contenuto, fermandosi al 31% nella Repubblica Ceca e oscillando tra il 50 e il 56% negli altri paesi (livelli simili a quelli del primo gruppo considerato). La mobilità ascendente dei figli dei meno istruiti è elevata nella Repubblica Ceca, in Slovacchia e Ungheria (più del 90%), non in Polonia (74%) e Slovenia (65%); quella discendente, a differenza dal gruppo precedente, è abbastanza alta, essendo compresa tra il 31 e il 49 per cento.

Infine, il gruppo dei paesi Meridionali, ai quali affianchiamo l'Irlanda, è collocato interamente nel III quadrante (quinto gruppo). Infatti (tabella 6), i genitori con livello di istruzione al più primario rappresentano una quota molto elevata, compresa tra il 64% (Irlanda) e l'89% (Portogallo) del totale; tra i figli la percentuale diminuisce, ma resta comunque alta, dal 17% dell'Italia al 21-32% degli altri paesi che affacciano sul Mediterraneo e dell'Irlanda, al 60% del Portogallo. Il livello terziario, che riguarda percentuali inferiori al 10% dei padri, per i figli oscilla tra il 14% di Italia e Portogallo e il 28-29% di Spagna, Cipro e Irlanda. Giungono a completare almeno il ciclo secondario superiore solo il 16-21% dei padri e il 49-67% dei figli (ma in Portogallo appena il 7 e il 26%, rispettivamente). Il tasso di mobilità assoluta è compreso tra il 60% (Grecia) e il 70% (Italia), con l'eccezione del Portogallo, che si ferma al 37%, a causa di una mobilità ascendente dei figli dei meno istruiti solo del 34% (contro il 59-75% degli altri paesi del gruppo). La mobilità discendente dell'ultima categoria è contenuta: varia tra il 18 e il 33%.

In definitiva, si osserva che alcuni paesi (Germania, Austria, Danimarca e Norvegia) hanno compiuto già da tempo il passaggio ad un livello di istruzione almeno secondario inferiore per tutti, il Regno Unito l'ha completato più di recente, altri, come i rimanenti paesi del Nord Europa e quelli Baltici, quelli dell'Europa dell'Est (sia pure con differenziazioni al loro interno) e quelli Continentali, seguono, mentre i paesi dell'Europa Meridionale restano ancora indietro. Il progressivo sguarnimento delle caselle delle tavole di mobilità relative al titolo più basso implica una riduzione delle disuguaglianze assolute nei livelli di istruzione (mobilità assoluta ascendente dei titoli di studio). I paesi Meridionali sono fortemente in ritardo anche rispetto alla quota che detiene almeno un titolo di livello secondario superiore.

Con riferimento al titolo di studio più elevato, si può ricordare che ne dispongono il 20-40% dei soggetti nei paesi dell'Europa del Nord e Continentali, una quota più bassa (10-20%) nell'Europa dell'Est e una percentuale intermedia nell'Europa Meridionale, dove l'Italia è indietro,

con il 14%<sup>17</sup>, ma gli altri paesi si collocano per lo più poco al disotto del 30%. In quest'ultimo gruppo dunque coesistono ampie fasce di soggetti con titoli di studio molto bassi con una presenza significativa di individui che hanno raggiunto il livello terziario: la diseguaglianza nei titoli di studio conseguiti è dunque maggiore.

Tab. 6 TAVOLE DI MOBILITÀ INTERGENERAZIONALE ASSOLUTA DEI TITOLI DI STUDIO

|                                | QUINTO GRUPPO DI PAESI |                      |                      |        |                         |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------|-------------------------|
|                                | Primaria               | Secondaria inferiore | Secondaria Superiore | Laurea | Distribuzione dei padri |
| <b>Cipro</b>                   |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 32,4                   | 10,7                 | 40,1                 | 16,9   | 72,5                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 4,3                    | 9,1                  | 51,0                 | 35,6   | 6,3                     |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 1,6                    | 3,7                  | 39,9                 | 54,8   | 15,2                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,0                    | 0,5                  | 17,4                 | 82,1   | 6,1                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 24,0                   | 8,9                  | 39,4                 | 27,7   | 100,0                   |
| <b>Spagna</b>                  |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 36,3                   | 25,1                 | 18,8                 | 19,8   | 77,6                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 5,4                    | 29,7                 | 28,7                 | 36,3   | 6,4                     |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 4,7                    | 8,5                  | 32,9                 | 53,9   | 6,5                     |
| <i>Laurea</i>                  | 2,2                    | 4,3                  | 20,6                 | 73,0   | 9,6                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 29,0                   | 22,3                 | 20,5                 | 28,1   | 100,0                   |
| <b>Grecia</b>                  |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 41,4                   | 13,0                 | 33,0                 | 12,7   | 73,6                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 11,7                   | 9,7                  | 44,2                 | 34,4   | 10,3                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 4,2                    | 4,2                  | 46,3                 | 45,3   | 9,5                     |
| <i>Laurea</i>                  | 2,4                    | 0,7                  | 29,7                 | 67,2   | 6,6                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 32,2                   | 11,0                 | 35,2                 | 21,6   | 100,0                   |
| <b>Italia</b>                  |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 25,0                   | 41,0                 | 28,1                 | 6,0    | 65,4                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 3,9                    | 27,4                 | 53,7                 | 15,0   | 18,4                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 2,4                    | 12,7                 | 49,1                 | 35,8   | 12,4                    |
| <i>Laurea</i>                  | 2,1                    | 4,5                  | 26,6                 | 66,8   | 3,8                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 17,4                   | 33,6                 | 35,4                 | 13,6   | 100,0                   |
| <b>Portogallo</b>              |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 66,1                   | 14,4                 | 10,7                 | 8,8    | 89,1                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 8,7                    | 26,2                 | 23,4                 | 41,8   | 3,5                     |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 6,4                    | 11,3                 | 22,7                 | 59,6   | 3,0                     |
| <i>Laurea</i>                  | 2,9                    | 9,5                  | 19,4                 | 68,2   | 4,4                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 59,5                   | 14,5                 | 11,9                 | 14,0   | 100,0                   |
| <b>Irlanda</b>                 |                        |                      |                      |        |                         |
| <i>Primaria</i>                | 31,3                   | 25,2                 | 28,8                 | 14,7   | 64,4                    |
| <i>Secondaria inferiore</i>    | 3,9                    | 16,2                 | 36,7                 | 43,2   | 14,2                    |
| <i>Secondaria Superiore</i>    | 2,9                    | 7,6                  | 33,4                 | 56,0   | 13,2                    |
| <i>Laurea</i>                  | 0,8                    | 3,6                  | 17,6                 | 78,0   | 8,2                     |
| <i>Distribuzione dei figli</i> | 21,1                   | 19,8                 | 29,6                 | 29,4   | 100,0                   |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

<sup>17</sup> Si ricordi tuttavia che nel caso dell'Italia i detentori di un titolo di livello terziario del nostro campione hanno seguito corsi di laurea di lunga durata.

## 2.4 LA PERSISTENZA INTERGENERAZIONALE DEI LIVELLI DI ISTRUZIONE

Nella corsa verso livelli di istruzione più elevati, ci si può chiedere se siano garantite a tutti i cittadini le stesse opportunità, o se l'origine sociale rappresenti un fattore discriminante. L'analisi di questo aspetto potrebbe aiutarci a capire perché, mentre alcuni *benchmark*, tra quelli indicati dalle istituzioni europee, sembrano a portata di mano, altri, come la riduzione della dispersione scolastica e il superamento delle difficoltà di lettura, appaiono difficili da raggiungere, o addirittura l'obiettivo si sta allontanando.

Di fatto, si osserva ovunque una correlazione positiva tra i titoli di studio dei genitori e quelli dei figli, e si rileva pure che l'incremento dei livelli di istruzione tendenzialmente non ha sostenuto una minore persistenza intergenerazionale; più in dettaglio, anche se una minore disuguaglianza assoluta discende dalla minore frequenza dei livelli di istruzione più bassi, sembra che la maggiore diffusione dei titoli di livello più alto si sia realizzata senza garantire la riduzione dell'associazione tra livello di istruzione e *background* familiare (si vedano ad esempio gli studi comparativi di Shavit e Blossfeld, 1993, de Broucker e Underwood, 1998, Hertz *et al.*, 2007, Gabriele e Raitano, 2008, Franzini e Raitano, 2009 e la rassegna di d'Addio, 2007)<sup>18</sup>.

E' opportuna a questo proposito una breve digressione sul tema, molto discusso, dei canali attraverso cui passa l'"ereditarietà" dei titoli di studio. Ancor oggi ci si interroga sulla presunta dicotomia natura *versus* cultura - *nature vs nurture*, nella popolare espressione inglese -, ma sarebbe ora di sbarazzarsi definitivamente dell'ipotesi di rigida trasmissione genetica dell'abilità e delle capacità cognitive, in quanto bisogna far comprendere in maniera definitiva che "biological systems are complex, non-linear, and non additive" (Rose, 2006). Nelle parole di una autorità accademica riconosciuta nella genetica quale Lewontin (1993): "le differenze che possono essere attribuite a differenze genetiche e che compaiono in un dato ambiente possono sparire completamente in un altro. Vale a dire che in qual misura la differenza tra noi sia conseguenza di differenze genetiche dipende, curiosamente, dall'ambiente. ... Il contrasto tra genetico e ambientale, tra natura e cultura, non è un contrasto tra fisso e mutevole". Pertanto è velleitario cercare di misurare l'importanza relativa del fattore ereditario, malgrado gli innumerevoli tentativi esperiti nel corso della storia, dalla craniometria all'uso del test di Q.I.(quoziente di intelligenza)<sup>19</sup> nella psicomетria, passando per le misure antropometriche<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Altri studi analizzano la relazione tra risultati scolastici o nei test internazionali e origine familiare (si veda la rassegna in Bratti *et al.*, 2008, OECD, 2007, Schütz *et al.*, 2008).

<sup>19</sup> A prescindere da cosa effettivamente il Q.I. misuri, esso sembra peraltro spiegare solo in piccola parte la variazione del successo scolastico (Bowles e Gintis 2002, Cavalli-Sforza 1996).

<sup>20</sup> Per una impietosa critica di tutti questi tentativi, che ne mette in evidenza tanto le inconsistenze logiche, e le vere e proprie truffe nel mascherare e falsificare i dati, quanto le drammatiche conseguenze umane (in termini di politiche discriminatorie che hanno trovato un supporto negli studi in questione) si veda Gould (1996).

Molto più promettente appare lo sforzo di distinguere tra l'effetto dell'abilità (da considerare come inevitabile frutto di un'interazione dell'individuo con l'ambiente), delle disponibilità economiche delle famiglie di origine e del rapporto tra ambizione e avversione al rischio nella scelta sulla prosecuzione dei percorsi di studio. Sull'abilità influiscono le risorse formative e culturali messe a disposizione dalle famiglie e l'attenzione dei genitori al successo scolastico dei figli, oltre ai contatti con l'ambiente sociale in cui l'individuo è inserito<sup>21</sup> (molti studi hanno analizzato in particolare il cosiddetto *peer effect*); le disponibilità economiche possono agire nel breve periodo in presenza di vincoli di liquidità, ma se si considera più ampiamente la condizione socio-economica della famiglia di origine nel lungo periodo si osserva che questa è anche associata alle risorse culturali della famiglia stessa (Cameron e Heckman, 2001); le ambizioni sono intrappolate in modelli di ruolo e di imitazione delle scelte dei genitori, e per chi proviene da contesti più svantaggiati gli incentivi all'investimento in capitale umano possono essere minori se i salari e i rendimenti sono differenziati per *background* di provenienza (Checchi, Fiorio e Leonardi, 2006, Gabriele e Raitano, 2007), mentre il rischio può essere maggiore, per la maggiore probabilità di fallimento nel percorso scolastico e/o nella carriera lavorativa (soprattutto laddove la selezione sul mercato del lavoro sia influenzata dal potere sociale delle famiglie), e l'avversione al rischio è generalmente più elevata (Belzil e Leonardi, 2006). Risorse, incentivi e rischi sembrano dare luogo ad un meccanismo autoselettivo che perpetua la disuguaglianza: gli individui più abili (che generalmente hanno genitori più istruiti) riescono meglio a scuola, studiano di più e godono di maggiori salari (Carneiro e Heckman, 2002, Checchi e Zollino, 2001, Checchi *et al.*, 1999, Piketty, 2000, Schizzerotto e Barone, 2006).

Di seguito indaghiamo sulla persistenza intergenerazionale dei titoli di studio attraverso un indicatore sintetico, il coefficiente di correlazione per ranghi di Spearman fra il titolo dei figli e quello conseguito dai loro genitori<sup>22</sup>. Si tratta dell'indicatore più usato per valutare la mobilità relativa quando la variabile in esame (come nel caso dei titoli di studio) è rappresentata mediante modalità qualitative ordinabili (Checchi e Dardanoni, 2002)<sup>23</sup>.

Nel grafico 5 sulle ascisse è indicata la media dei titoli di studio di ogni paese, in ordinata il coefficiente di correlazione di Spearman fra titolo di studio dei genitori e dei figli. Il livello medio europeo di quest'ultimo è 0,40. Osserviamo che le differenze tra i paesi, con riguardo a questo

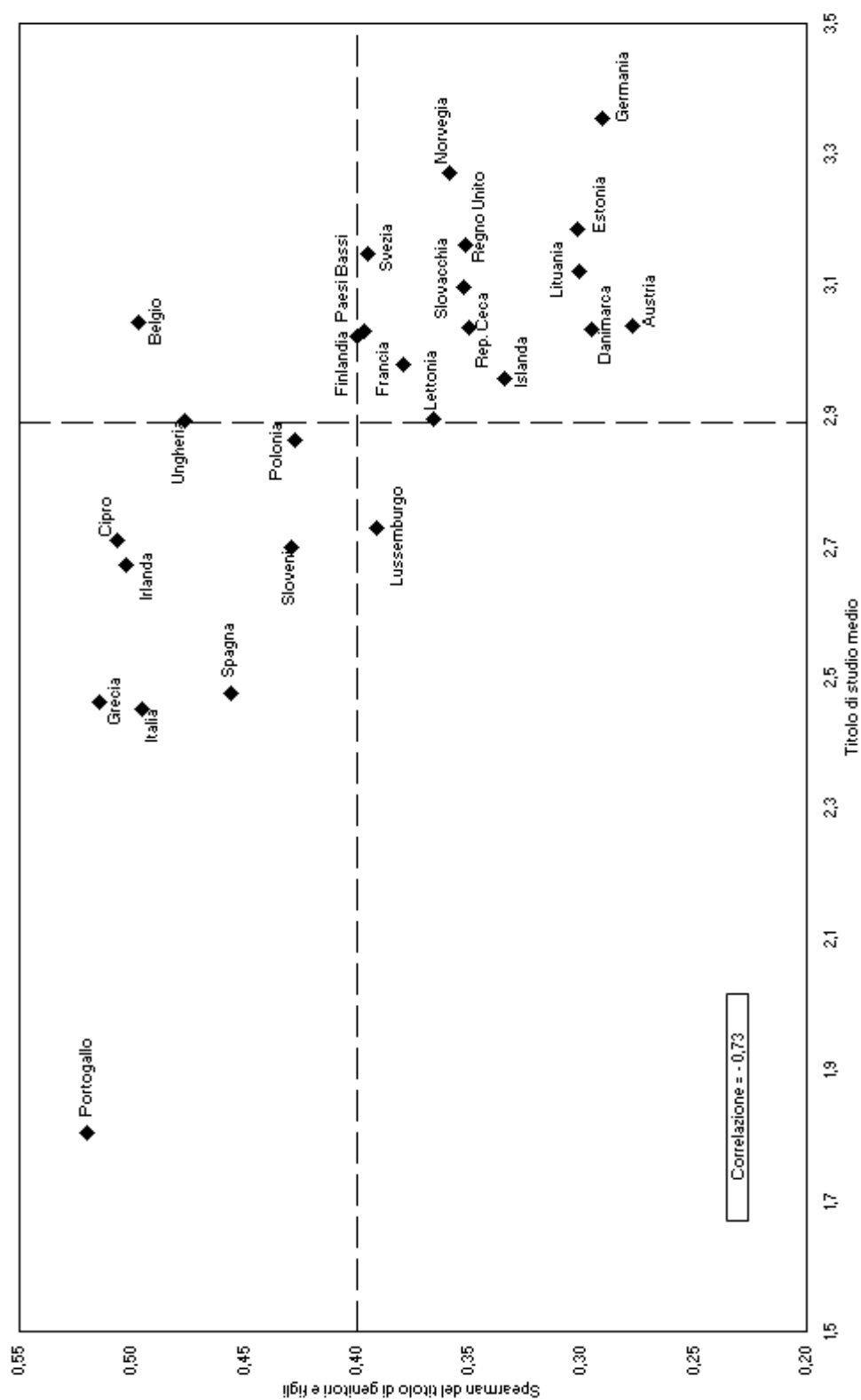
---

<sup>21</sup> E' stato sottolineato che il *background* socio-familiare influisce anche sullo sviluppo di abilità di tipo non cognitivo, le cosiddette *soft skills* (ad esempio l'avversione al rischio, l'estroversione, la disponibilità al lavoro di gruppo, il senso di disciplina o di leadership) che sembrano rilevanti nello spiegare il successo sia negli studi, sia sul mercato del lavoro (Bowles e Gintis 2002, Osborne Groves 2005, Goldthorpe e Jackson, 2008).

<sup>22</sup> La graduatoria dei paesi in base all'indice di correlazione presentata in questo paragrafo non cambia laddove, come indicatore dell'istruzione familiare, al posto del titolo di studio più elevato conseguito dai genitori si scelga quello del padre o della madre.

<sup>23</sup> Lo Spearman ha un intervallo di variazione compreso fra -1 e +1 (rispettivamente massima correlazione negativa e positiva). La correlazione è stata qui calcolata considerando 6 diversi livelli di istruzione (ISCED da 0 a 5); si noti, tuttavia, che la graduatoria fra i paesi non muta sostanzialmente laddove i livelli di istruzione vengano accorpati diversamente (ad esempio, laddove si considerino congiuntamente i titoli fino al diploma secondario inferiore).

Graf. 5 - INDICE DI CORRELAZIONE DI SPEARMAN FRA TITOLO DI STUDIO DEI GENITORI E DEI FIGLI E  
INDICATORE MEDIO DEL TITOLO DI STUDIO - FIGLI DI ETÀ 25-64



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

indicatore, sono molto elevate (grafico 5), con coefficienti superiori alla media del continente in tutti i paesi dell'Europa meridionale, in Irlanda e in Belgio e un'associazione inferiore alla media tra titoli di studio delle successive generazioni in tutti gli altri paesi continentali (i Paesi Bassi sono allineati sulla media), nel Regno Unito, nei paesi Nordici e Baltici. Nell'Europa dell'Est si può distinguere un terzetto (Ungheria, Slovenia e Polonia) caratterizzato da una correlazione elevata, mentre gli altri (Slovacchia e Repubblica Ceca) si collocano al disotto della media. Questi risultati sono coerenti con quelli di altri studi (Hertz *et al.*, 2007; Chevalier *et al.*, 2003, con qualche eccezione).

Il grafico 5 mostra anche che è presente una forte correlazione negativa (-0,73) tra indice di correlazione e titolo di studio medio. Questo non basta ad indicarci se esista e quale sia la relazione di causalità tra le due variabili. Resta il fatto che, mentre nel tempo non sembra che l'incremento del livello di istruzione riesca a garantire un pareggiamento generalizzato delle opportunità per *background* familiare, come si visto sulla base della letteratura disponibile, dall'analisi in *cross-section* emerge un'associazione tra livello di sviluppo nel campo dell'istruzione e fluidità intergenerazionale dei titoli di studio.

## 2.5 I RENDIMENTI DELL'INVESTIMENTO IN CAPITALE UMANO

Si è visto che nell'impostazione dell'Unione Europea la conoscenza è considerata come un fattore produttivo da accrescere. In questo quadro non si può prescindere da un'analisi degli incentivi monetari ad investire nell'istruzione, e della loro variabilità tra i paesi. A tal fine, in questo paragrafo si presentano per i 26 stati oggetto dell'indagine EU-SILC 2005 i rendimenti dell'investimento in capitale umano. In linea con l'approccio suggerito da Mincer (1974), tali rendimenti sono ottenuti stimando, mediante il metodo dei minimi quadrati ordinari, una funzione dei salari individuali annui per il sottocampione dei lavoratori dipendenti *full-time*, di età compresa fra i 25 e i 64 anni, che hanno lavorato senza interruzioni nel corso del 2004<sup>24</sup>. I risultati delle stime sono presentati nei grafici 6 e 7, in cui si riportano i differenziali salariali (rispettivamente netti e lordi) di coloro che ottengono al più un titolo secondario inferiore e dei laureati, in confronto a quelli degli individui che conseguono un diploma secondario superiore<sup>25</sup>. L'indagine EU-SILC 2005 non offre informazioni completamente omogenee sulla modalità di

---

<sup>24</sup> Nella stima i rendimenti sono valutati unicamente in termini di salari, dal momento che non si inseriscono variabili relative ai costi diretti (ad esempio spese di mantenimento agli studi e tasse) e indiretti (costi opportunità dei salari cui si rinuncia per proseguire gli studi) dell'istruzione.

<sup>25</sup> Come noto, le stime dei rendimenti del capitale umano (anche per *background* familiare) potrebbero essere distorte verso l'alto dall'effetto "abilità", in base al quale sono gli individui più capaci a laurearsi con maggiore probabilità (Card, 1998). Il differenziale salariale sarebbe quindi, almeno in parte, legato alla maggiore abilità più che alla più elevata istruzione.

rilevazione dei salari individuali, dal momento che alcuni paesi riportano informazioni unicamente sui salari lordi, altri (tra cui l'Italia) solo su quelli netti. L'impossibilità di ricavare per tutti i 26 paesi considerati i rendimenti netti (o lordi) impedisce una piena comparazione delle *performances* nazionali e rende difficile la selezione di gruppi con caratteristiche omogenee.

In media (grafico 6) nei paesi considerati un laureato riceve un salario annuo netto di circa il 36% maggiore di quello di un diplomato nella secondaria superiore, il quale, a sua volta, ha un vantaggio salariale pari al 23% rispetto a chi ottiene al più un titolo secondario inferiore. La dimensione dei rendimenti dell'investimento in capitale umano è tuttavia fortemente differenziata fra paesi. Il vantaggio relativo di un laureato oscilla fra il 20% circa di Belgio, Italia e Svezia e valori superiori al 50% in Lituania, Lettonia, Portogallo e Slovenia. Lo svantaggio relativo di chi non consegue neppure un diploma superiore varia invece fra valori intorno al 10-12% in Francia, Svezia e Belgio e superiori al 30% nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Portogallo. Più in generale, si osserva che tra i paesi con rendimenti superiori alla media si trovano molti nuovi Stati membri: nel caso della laurea le Repubbliche Baltiche, gli Stati dell'Europa dell'Est, con l'eccezione della Slovacchia, e Cipro; nel caso del diploma solo i paesi dell'Europa dell'Est. Valutati in base ai salari lordi (grafico 7), i rendimenti della prosecuzione degli studi, come atteso<sup>26</sup>, aumentano (4 e 1,4 punti percentuali, rispettivamente per la laurea e per il diploma secondario superiore, nella media dei paesi che forniscono informazioni sui salari lordi e netti) e la variabilità cresce ulteriormente.

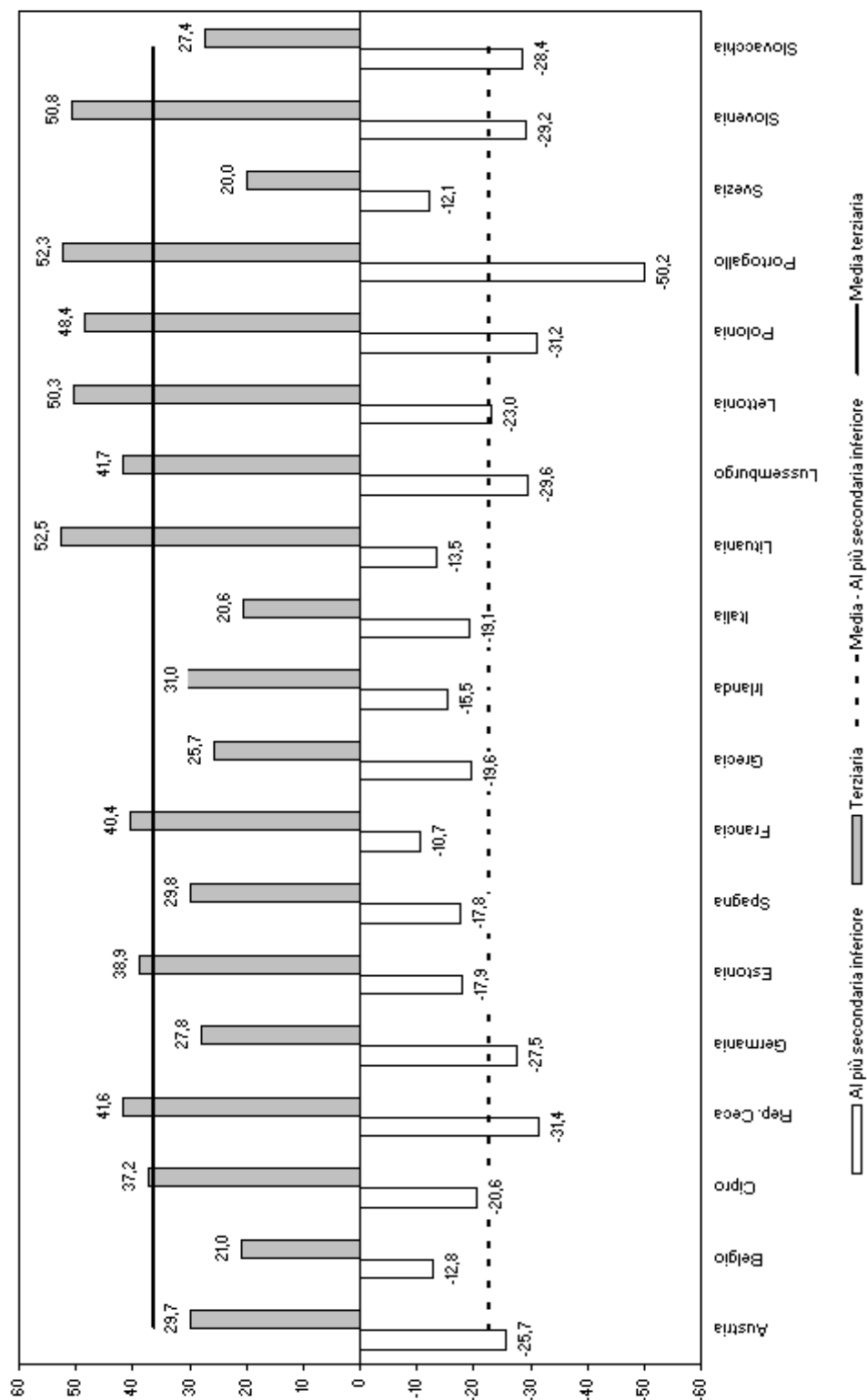
Riguardo al vantaggio relativo lordo derivante dal conseguimento della laurea si osserva comunque (grafico 7) che, a segnale di una distribuzione salariale maggiormente compressa, i valori più ridotti si riferiscono ai paesi Nordici, seguiti da quelli Continentali (eccetto Francia e Lussemburgo) e, inaspettatamente, da un paese con notevole diseguaglianza salariale come il Regno Unito, mentre nei paesi di nuovo accesso, con l'eccezione della Slovacchia, si registrano di nuovo i differenziali più elevati (nei paesi Meridionali non sono riportati i salari lordi). I rendimenti del diploma di livello secondario superiore mostrano un quadro solo in parte simile, essendo elevati in Austria, Germania, Lussemburgo e Regno Unito, oltre che nei nuovi paesi membri, e bassi nei paesi Nordici, in Francia, in Belgio, in Lituania e in Estonia.

L'analisi dei differenziali salariali per titolo di studio evidenzia che, seppure con ampie differenze tra paesi, proseguire gli studi "conviene", dato che permette di conseguire in media retribuzioni più elevate. Nei paragrafi precedenti si è d'altronde evidenziato come, nonostante un'evidente crescita dei livelli di istruzione negli scorsi decenni nei paesi dell'UE, la quota di individui che conseguono titoli terziari sia ovunque minoritaria e, soprattutto, come gli esiti scolastici individuali appaiano ancora fortemente condizionati da quelli dei genitori.

---

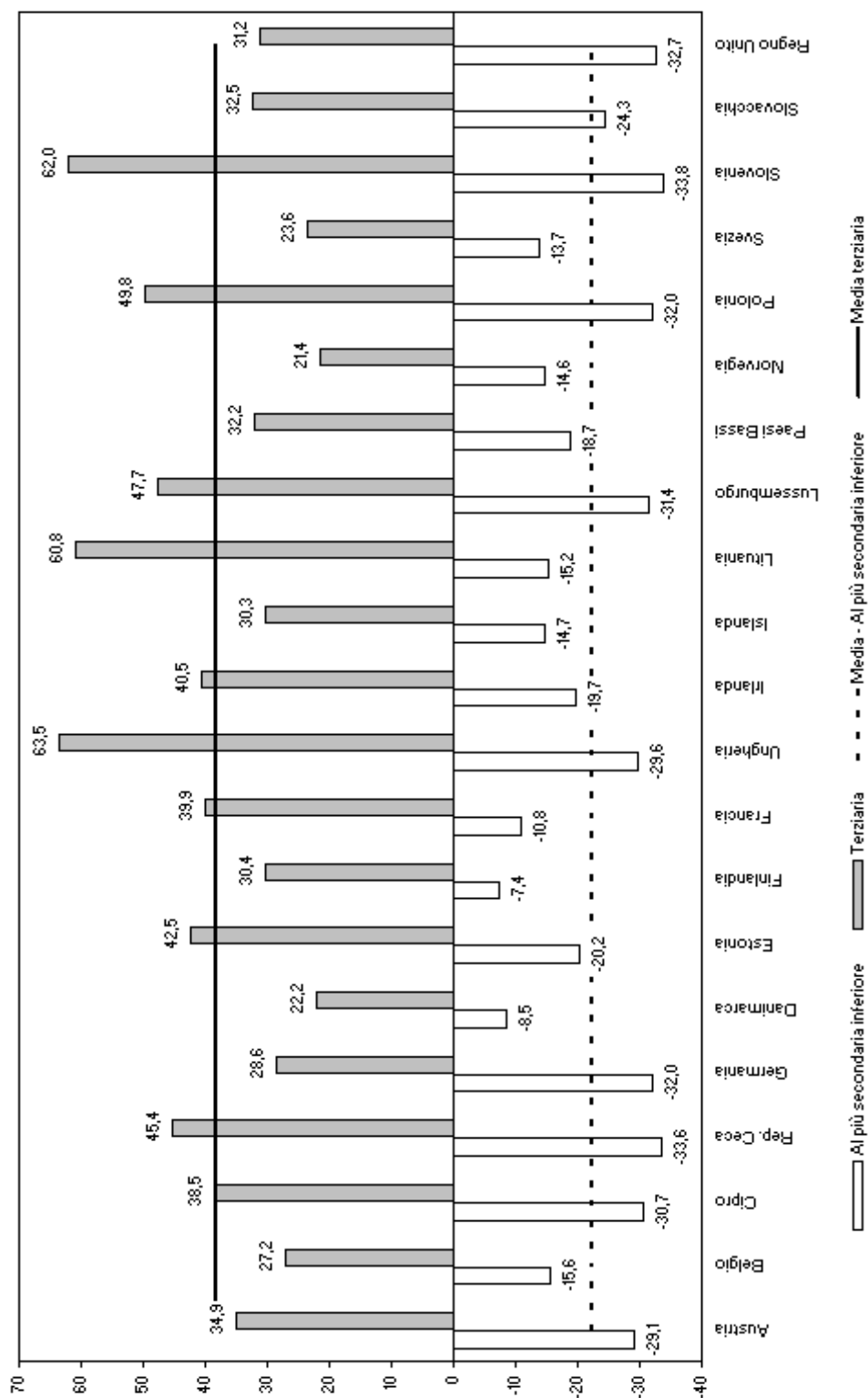
<sup>26</sup> In presenza di imposizione progressiva dei redditi da lavoro il passaggio dal lordo al netto comprime la distribuzione salariale e, quindi, laddove i salari crescano in funzione del titolo di studio, riduce gli stessi rendimenti dell'investimento in istruzione.

Graf. 6 - TASSI DI RENDIMENTO DEL TITOLO DI STUDIO CONSEGUITO (riferimento: diploma secondario superiore)  
SALARI NETTI ANNUI. LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO PIENO DI ETÀ 25-64  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Graf. 7 - TASSI DI RENDIMENTO DEL TITOLO DI STUDIO CONSEGUITO (riferimento: diploma secondario superiore)  
SALARI LORDI ANNUI LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO PIENO DI ETÀ 25-64  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Come discusso nei paragrafi precedenti, molteplici elementi possono contribuire a spiegare la correlazione fra livelli di istruzione di genitori e figli. Fra questi ci concentriamo di seguito sulla possibilità che gli incentivi ad investire in istruzione siano più deboli per gli individui che provengono da un *background* meno favorevole, ovvero sulla possibilità che la struttura salariale, e di conseguenza gli stessi rendimenti dell'investimento in istruzione, si differenzino a seconda del *background* di provenienza.

I meccanismi socio-istituzionali che possono spiegare l'influenza dell'origine familiare sui redditi da lavoro percepiti, a parità di titolo di studio, sono complessi e potrebbero dipendere da molteplici aspetti, eventualmente interagenti, fra i quali possiamo sottolineare i seguenti quattro (Franzini e Raitano, 2008):

- una differente qualità (effettiva o segnalata) degli studi effettuati. Chi proviene da contesti più favorevoli potrebbe, in altri termini, accedere a scuole e università migliori (o percepire dai datori di lavoro come tali) e questo favorirebbe la dinamica salariale;
- un effetto positivo del contesto socio-familiare di provenienza su alcune caratteristiche individuali che condizionano poi significativamente (a parità di titolo di studio) le prospettive reddituali individuali, *in primis* le cosiddette *soft skills* (che includono i comportamenti, il carattere ed il capitale relazionale degli individui)<sup>27</sup> ed eventualmente lo stato di salute<sup>28</sup>;
- un maggiore costo opportunità della ricerca della migliore opportunità lavorativa, che induce i meno favoriti ad accontentarsi del primo lavoro disponibile senza attendere quello che meglio soddisfa le loro aspirazioni (o offre migliori prospettive a lungo termine);
- il ruolo giocato dalla rete sociale di appartenenza nell'aiutare chi proviene da un contesto più favorevole a trovare i lavori più remunerati.

---

<sup>27</sup> Come rilevato in precedenza, alcuni recenti studi (Bowles e Gintis, 2002; Osborne Groves, 2005; Goldthorpe e Jackson, 2008) hanno posto un'enfasi particolare sull'impatto dei modelli familiari nello sviluppo di tratti caratteriali non di tipo cognitivo (le cosiddette *soft skills*, ovvero gli elementi che formano le competenze sociali e relazionali; ad esempio l'avversione al rischio, l'estroversione, la disponibilità al lavoro di gruppo, il senso di disciplina o di *leadership*, fino a fattori, almeno in parte geneticamente trasmissibili, quali altezza, peso e "bell'aspetto") che sembrano determinanti nello spiegare il successo sul mercato del lavoro e, di conseguenza, vanno considerati come una delle cause della trasmissione intergenerazionale dei vantaggi. In particolare, Goldthorpe e Jackson (2008) sottolineano come nelle società contemporanee post-industriali i datori di lavoro (specie nel settore dei servizi) tendano a ridurre il ruolo attribuito nei processi di selezione del personale (e di successiva carriera) alle capacità cognitive e tecniche certificate nei titoli di studio e ad aumentare, di converso, la quota di salario legata alle *soft skills*.

<sup>28</sup> In un dettagliato lavoro di rassegna degli studi empirici sulla trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, Mayer (2002) rileva che chi proviene da famiglie meno favorite mostra uno svantaggio relativo lungo molteplici dimensioni: ha un minor peso alla nascita, un maggior rischio di mortalità infantile, maggiori problemi comportamentali, una peggiore *performance* scolastica e lavorativa e, in generale, un peggior stato di salute. E tali elementi sono tutti associati con una minor prospettiva di reddito da adulti.

Utilizzando l'informazione sul più elevato titolo di studio conseguito dai genitori come *proxy* del contesto socio-economico di provenienza<sup>29</sup>, in linea con Gabriele e Raitano (2007), abbiamo analizzato l'impatto del *background* sulle prospettive dei figli mediante una stima della funzione dei salari in cui fra le esplicative, oltre al sesso e all'età, si sono considerate delle *dummies* relative all'interazione fra il titolo di studio dell'individuo osservato e quello più elevato dei suoi genitori.

L'effetto del *background* sui livelli salariali è stato analizzato osservando il sotto-campione dei lavoratori dipendenti *full time* che hanno lavorato senza interruzioni nel corso del 2004. In linea con i suggerimenti della letteratura (Solon, 2002, Corak, 2006), che invita a prendere in considerazione, negli studi relativi alla trasmissione intergenerazionale dei vantaggi, individui delle età centrali, quelle in cui il processo di trasmissione si è presumibilmente completato, la stima è stata condotta sui lavoratori della fascia d'età 35-44.

Dalle regressioni sull'equazione dei salari netti annui<sup>30</sup>, si sono ricavati sia i rendimenti derivanti dal conseguimento della laurea rispetto all'ottenimento di un diploma secondario superiore per livello di istruzione dei genitori<sup>31</sup>, sia i differenziali salariali fra laureati provenienti da diversi contesti familiari (tabella 7).

In tutti i 26 paesi analizzati, il rendimento derivante dalla prosecuzione degli studi (quello che, in linea con Becker, 1967, dovrebbe influenzare le scelte individuali) è positivo per ogni *background* di provenienza. Nella media dei paesi, inoltre, il rendimento della laurea non aumenta monotonicamente al crescere del titolo di studio del padre. Tuttavia, in alcuni paesi - Cipro, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Lettonia e Slovenia - il rendimento della laurea è maggiore per i figli dei laureati che per i figli di genitori con titoli inferiori (tabella 7 e grafico 8). Al contrario, in altri paesi - Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Norvegia e Polonia - il vantaggio salariale derivante dalla laurea, condizionato per *background*, si riduce all'aumentare del titolo di studio dei genitori e in Ungheria, Lituania e Slovacchia è comunque inferiore per i figli dei laureati rispetto ai figli di genitori con titoli inferiori.

Dall'osservazione dei rendimenti dell'istruzione universitaria per *background* (titolo di studio) familiare si evidenzia quindi che il vantaggio a proseguire gli studi - e dunque l'incentivo ad investire in capitale umano - per i figli di genitori a più alto titolo non è generalizzato, ma è riscontrabile solo in alcuni paesi.

---

<sup>29</sup> Un più elevato titolo di studio dei genitori può costituire un'adeguata *proxy* del livello socioeconomico e delle attitudini e preferenze della famiglia e dello stesso *social network* con cui si entra in contatto.

<sup>30</sup> Per Danimarca, Ungheria, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito le stime sono state condotte sui salari lordi annui.

<sup>31</sup> Ad esempio, nel caso dei genitori con titolo secondario superiore, il rendimento indica la differenza percentuale fra il salario stimato di un laureato figlio di diplomato e quello di un diplomato figlio di diplomato.

Tab. 7 TASSI DI RENDIMENTO DEL TITOLO TERZIARIO E DIFFERENZIALI SALARIALI (1)  
FRA LAUREATI PER TITOLO DI STUDIO DEI GENITORI (valori percentuali)  
LAVORATORI DIPENDENTI *FULL-TIME* DI ETÀ 35-44 (2)

|             | Tassi di rendimento del titolo universitario<br>(salari con laurea vs salari con diploma secondario superiore)<br>per titolo di studio dei genitori |                         |           | Differenziale salariale fra laureati figli di<br>laureati e laureati figli di genitori con diploma<br>secondario superiore o inferiore<br>(valori percentuali) |                         |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|             | Titolo di studio dei genitori                                                                                                                       |                         |           | Titolo di studio dei genitori                                                                                                                                  |                         |
|             | Al massimo<br>secondaria inferiore                                                                                                                  | Secondaria<br>superiore | Terziaria | Al massimo<br>secondaria inferiore                                                                                                                             | Secondaria<br>superiore |
| Austria     | 31,6                                                                                                                                                | 21,6                    | 20,9      | 12,1                                                                                                                                                           | 2,7                     |
| Belgio      | 25,3                                                                                                                                                | 17,7                    | 12,3      | 1,6                                                                                                                                                            | 5,2                     |
| Cipro       | 42,3                                                                                                                                                | 31,9                    | 63,3      | 14,3                                                                                                                                                           | -4,6                    |
| Rep. Ceca   | 92,7                                                                                                                                                | 44,7                    | 20,6      | -17,4                                                                                                                                                          | -3,3                    |
| Germania    | 36,7                                                                                                                                                | 30,7                    | 30,3      | -2,6                                                                                                                                                           | -3,6                    |
| Danimarca   | 32,1                                                                                                                                                | 12,4                    | 12,4      | -7,9                                                                                                                                                           | 0,4                     |
| Estonia     | 22,6                                                                                                                                                | 34,2                    | 26,0      | 21,6                                                                                                                                                           | -3,2                    |
| Spagna      | 29,1                                                                                                                                                | 38,7                    | 33,0      | 17,2                                                                                                                                                           | 8,5                     |
| Finlandia   | 27,1                                                                                                                                                | 26,5                    | 23,3      | 13,5                                                                                                                                                           | 10,1                    |
| Francia     | 47,2                                                                                                                                                | 39,4                    | 33,6      | 8,8                                                                                                                                                            | -1,0                    |
| Grecia      | 23,4                                                                                                                                                | 33,7                    | 39,0      | 5,7                                                                                                                                                            | -0,4                    |
| Ungheria    | 60,3                                                                                                                                                | 66,6                    | 41,8      | 6,6                                                                                                                                                            | -5,5                    |
| Irlanda     | 50,6                                                                                                                                                | 27,9                    | 37,2      | -1,3                                                                                                                                                           | -13,6                   |
| Islanda     | 11,0                                                                                                                                                | 15,2                    | 33,7      | 34,1                                                                                                                                                           | 24,4                    |
| Italia      | 16,0                                                                                                                                                | 19,1                    | 28,9      | 20,2                                                                                                                                                           | 9,8                     |
| Lituania    | 43,6                                                                                                                                                | 44,8                    | 31,6      | 14,8                                                                                                                                                           | 1,5                     |
| Lussemburgo | 42,1                                                                                                                                                | 22,7                    | 64,1      | 24,8                                                                                                                                                           | 19,3                    |
| Lettonia    | 43,6                                                                                                                                                | 35,6                    | 58,5      | 30,7                                                                                                                                                           | 16,0                    |
| Paesi Bassi | 41,3                                                                                                                                                | 30,2                    | 39,2      | 6,6                                                                                                                                                            | 8,1                     |
| Norvegia    | 28,2                                                                                                                                                | 25,2                    | 16,3      | 3,5                                                                                                                                                            | -3,7                    |
| Polonia     | 63,1                                                                                                                                                | 51,2                    | 18,5      | 1,4                                                                                                                                                            | -3,5                    |
| Portogallo  | 57,1                                                                                                                                                | 51,2                    | 53,2      | 10,3                                                                                                                                                           | 2,0                     |
| Svezia      | 15,9                                                                                                                                                | 5,9                     | 13,8      | 12,6                                                                                                                                                           | 10,1                    |
| Slovenia    | 50,1                                                                                                                                                | 49,3                    | 93,0      | 15,0                                                                                                                                                           | 9,7                     |
| Slovacchia  | 24,2                                                                                                                                                | 34,7                    | 17,9      | 13,2                                                                                                                                                           | -2,1                    |
| Regno Unito | 25,3                                                                                                                                                | 43,5                    | 24,7      | 15,3                                                                                                                                                           | 0,3                     |
| Media       | 37,8                                                                                                                                                | 32,9                    | 34,1      | 10,6                                                                                                                                                           | 3,2                     |

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

(1) Salari annui netti, con l'eccezione di Danimarca, Finlandia, Ungheria, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia e Slovacchia, per i quali sono disponibili unicamente i salari annui lordi.

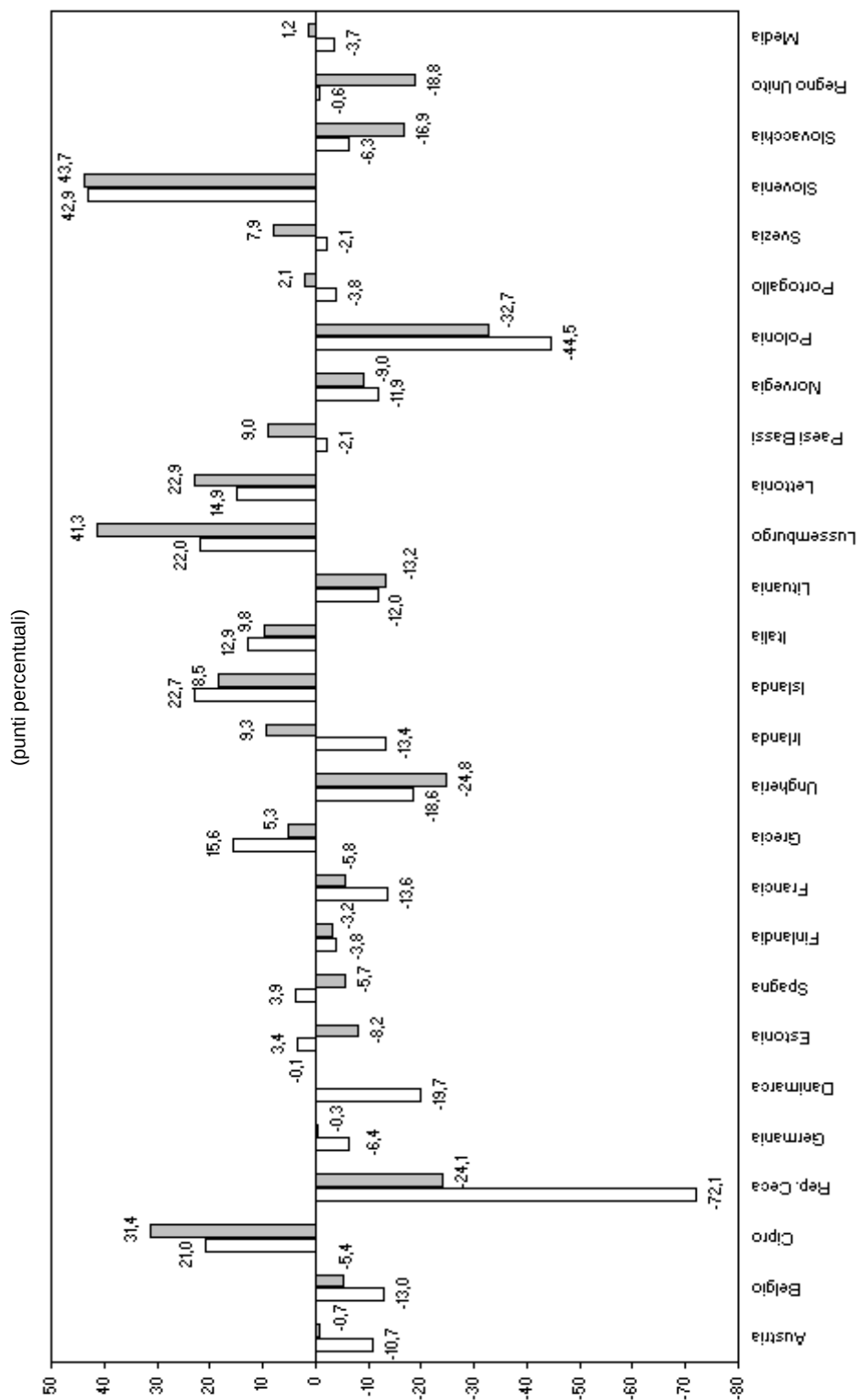
(2) Valori ricavati da un'equazione dei salari dei lavoratori dipendenti *full-time* condizionati a sesso ed età.

Nella valutazione dell'impatto del *background* sulle prospettive dei figli va d'altronde osservato anche come variano i salari individuali, per dato livello di istruzione<sup>32</sup>, a seconda del contesto familiare di provenienza. L'osservazione di rendimenti non monotonicamente crescenti col *background* non è infatti sufficiente ad escludere la possibilità che la struttura salariale avvantaggi, per ogni livello di istruzione conseguito, chi proviene da un contesto più favorevole<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Si ricordi che nell'indagine EU-SILC sono registrati i livelli di istruzione, ma non le facoltà in cui eventualmente ci si laurea.

<sup>33</sup> Pur in presenza di salari sempre maggiori (a parità di titoli conseguiti) per i figli di laureati, un rendimento della laurea decrescente si potrebbe ad esempio osservare quando la differenza relativa fra il salario di un diplomato figlio di laureato e quello di un diplomato figlio di diplomato è maggiore della differenza fra i salari conseguiti fra gli stessi individui nel caso si laureino.

Graf. 8 - VARIAZIONE DEL TASSO DI RENDIMENTO DELL'ISTRUZIONE TERZIARIA PER TITOLO DI STUDIO DEI GENITORI  
LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO PIENO DI ETÀ 35-44  
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

L'osservazione dei differenziali salariali (calcolati mediante regressioni minceriane) non evidenzia un vantaggio generalizzato per i figli di laureati rispetto ai figli di genitori diplomati nella secondaria superiore (tabella 7 e grafico 9). Tuttavia in alcuni paesi - Paesi Bassi, Spagna, Slovenia, Italia, Finlandia, Svezia, Lettonia, Lussemburgo e Islanda - i figli dei primi godono di un differenziale salariale ampio e significativo (superiore all'8%).

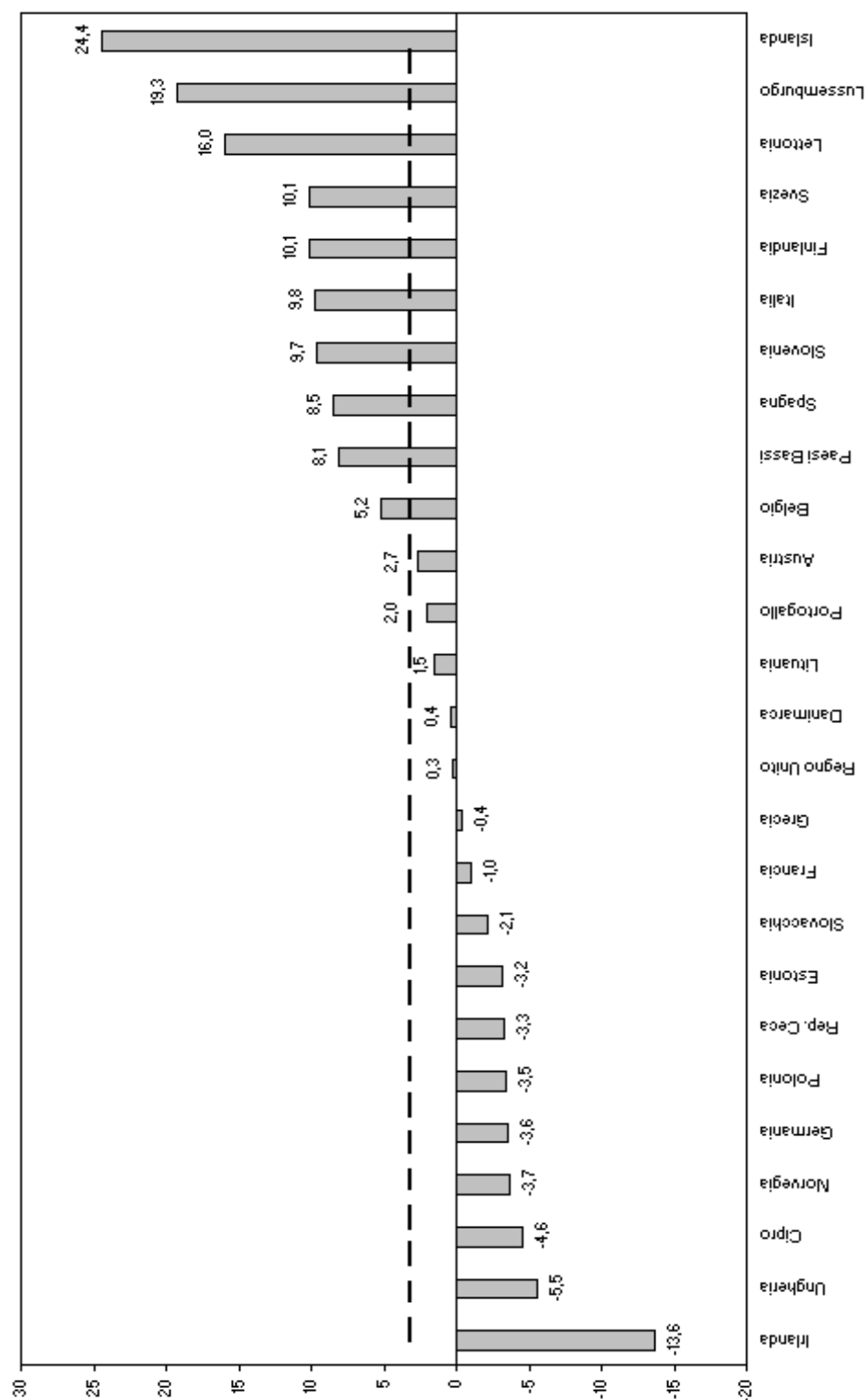
Il quadro è invece molto più netto laddove si confrontino i salari dei laureati a seconda che i loro genitori siano anch'essi laureati o abbiano conseguito al più un titolo secondario inferiore (tabella 7 e grafico 10). Con l'eccezione di Repubblica Ceca, Danimarca, Germania e Irlanda, in tutti i paesi i figli di laureati godono di un vantaggio in termini di retribuzioni conseguite e in alcuni Stati - Slovenia, Regno Unito, Spagna, Italia, Estonia, Lussemburgo, Lettonia, Islanda - la differenza salariale stimata supera il 15 per cento.

Riassumendo, nella maggior parte dei casi, a parità di livello di istruzione, i salari sono più alti per i lavoratori che provengono da famiglie con *background* più solido dal punto di vista dell'istruzione (e quindi, probabilmente, anche da quello socio-economico).

Il *background* familiare sembra quindi influenzare le prospettive socio-economiche dei figli sia, come visto nei paragrafi precedenti, limitando la probabilità di proseguire negli studi (e quindi di ricevere salari più elevati), sia, una volta conseguito il titolo, attraverso una serie di meccanismi che agiscono anche sul mercato del lavoro e che possono far sì che le remunerazioni più vantaggiose vadano a vantaggio di chi proviene da contesti migliori, indebolendo quindi ulteriormente la realizzazione di una effettiva uguaglianza delle opportunità.

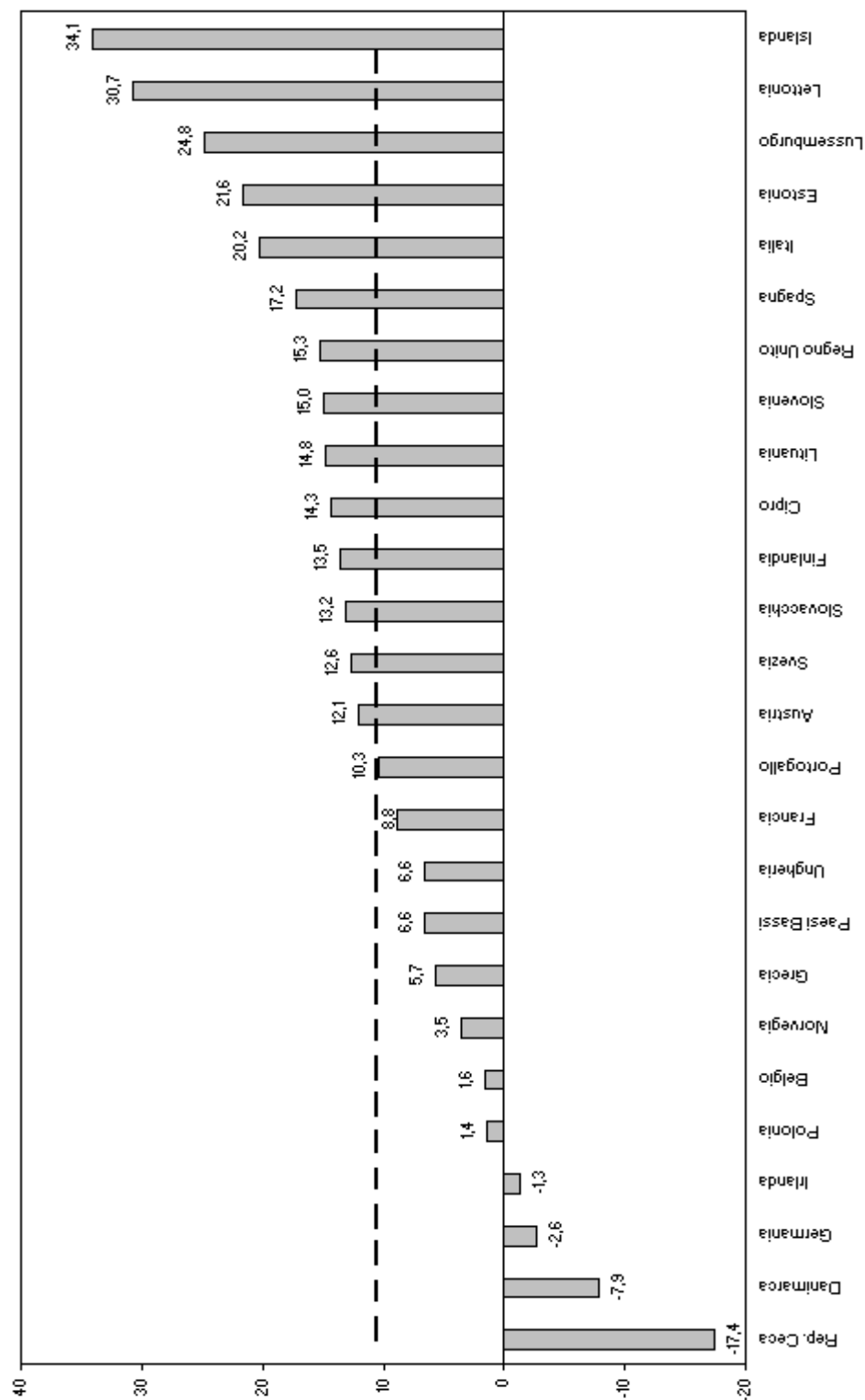
L'analisi di questi fattori, e della loro interazione con i contesti istituzionali dei singoli Stati, esula dagli obiettivi che ci siamo posti nel presente lavoro. In prospettiva, uno studio più approfondito dei meccanismi attraverso cui i vantaggi si trasferiscono fra le generazioni appare tuttavia una pre-condizione cruciale, anche a fini di *policy*, per favorire una maggiore mobilità intergenerazionale, probabilmente necessaria anche per realizzare l'obiettivo fondamentale della strategia di Lisbona dell'incremento dei livelli di conoscenza.

Graf. 9 - DIFFERENZIALE SALARIALE FRA LAUREATI FIGLI DI GENITORI LAUREATI O FIGLI DI GENITORI CON UN DIPLOMA SECONDARIO SUPERIORE - LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO PIENO DI ETÀ 35-44  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

Graf. 10 - DIFFERENZIALE SALARIALE FRA LAUREATI FIGLI DI GENITORI LAUREATI O FIGLI DI GENITORI CON  
AL PIÙ UN DIPLOMA SECONDARIO INFERIORE - LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO PIENO DI ETÀ 35-44  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2005.

## 2.6 CONCLUSIONI

Come si è ricordato nell'introduzione, a Lisbona sono stati affermati due aspetti piuttosto innovativi nell'ambito dell'impostazione europea: la centralità della conoscenza come fattore produttivo e l'importanza di perseguire la coesione sociale, principalmente accrescendo l'uguaglianza delle opportunità. Per valutare i progressi dei paesi europei in questi ambiti sono stati individuati alcuni parametri di riferimento, la cui verifica periodica ha tuttavia evidenziato che, accanto a buone *performances*, ad esempio, sul fronte della diffusione delle lauree in materie tecnico-scientifiche, in altri settori i risultati sono ancora insoddisfacenti. Questo è vero in particolare con riguardo alla dispersione scolastica e alla presenza di allievi con scarsa capacità di lettura e induce quindi a pensare che sul piano delle opportunità esistano ancora condizioni di forte disuguaglianza.

In questo capitolo, sulla base dei dati forniti dall'indagine EU-SILC, dapprima si è esaminato il meccanismo di diffusione della conoscenza attraverso l'esame del processo di innalzamento dei livelli di istruzione nei paesi europei e si sono osservate le differenze tra gruppi/modelli di paesi più avanzati (ad esempio quelli Nordici e Continentali e il Regno Unito) e altri rimasti indietro (soprattutto quelli dell'Europa Meridionale). Quindi, si è esaminato in *cross-section* un indicatore della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio fra genitori e figli, il coefficiente di correlazione di Spearman, e si è verificato che esiste un'associazione negativa tra il valore di tale coefficiente ed il livello medio di istruzione nei singoli paesi. I diversi modelli di nazioni, pertanto, differiscono tra loro anche per la misura della correlazione tra i titoli di studio di genitori e figli.

Il progresso della conoscenza è d'altronde favorito dalla presenza di un favorevole meccanismo di incentivazione; laddove l'investimento in capitale umano è più remunerativo e la mobilità sociale è maggiore è dunque più facile che si diffondano l'istruzione e il sapere. Abbiamo pertanto calcolato i rendimenti della laurea e del diploma di scuola media superiore, e li abbiamo trovati bassi nei paesi del Nord Europa, dove tuttavia il livello di istruzione è già alto, e alti in molti nuovi paesi membri.

Infine, si è ragionato sulla possibilità che esista un circolo vizioso tra disuguaglianza delle opportunità, incentivi all'investimento nello studio e livello medio di istruzione, e per verificare questa ipotesi si sono differenziati per *background* familiare salari e rendimenti dell'investimento in istruzione. Si è in tal modo rilevato che in alcuni paesi il rendimento del capitale umano effettivamente è più basso per chi proviene da origini familiari (approssimate dal titolo di studio) meno favorevoli e che, nella maggior parte dei casi, i livelli salariali sono più elevati per chi ha genitori più istruiti.

Dalle evidenze mostrate in questo capitolo appare quindi lecito concludere che resta parecchia strada da percorrere per costruire un'economia basata sulla conoscenza ed assicurare uguaglianza delle opportunità tra i cittadini dei paesi europei.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ballarino G. e A. Cobalti (2003), *Mobilità Sociale*, Roma, Carocci.
- Belzil C. e M. Leonardi (2006), Can Risk Aversion Explain Educational Attainments? Evidence from Italy, *IZA Discussion Paper*, n. 1324.
- Bowles S. e H. Gintis (2002), The inheritance of inequality, *Journal of Economic Perspectives*, vol.16.
- Bowles S., Gintis H. e M. Osborne Groves (a cura di) (2005), *Unequal chances: family background and economic success*, New York, Russell Sage.
- Bratti M., Checchi D. e A. Filippin (2008), *Da dove vengono le competenze degli studenti?*, Bologna, Il Mulino.
- Cameron S. e V. Heckman (2001), The dynamics of educational attainments for black, hispanic and white males, in *Journal of Political Economy*, 109(3).
- Card D. (1998), The Causal Effect of Education on Earnings, in O. Ashenfelter e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier.
- Carneiro P. e J.J. Heckman (2002), The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling, *The Economic Journal*, vol. 112.
- Cavalli-Sforza L. L. (1996), *Geni, popoli e lingue*, Milano, Adelphi.
- Checchi D. e V. Dardanoni (2002), Mobility Comparisons: does using different measures matter?, *Research on Inequality*, vol. 9.
- Checchi D., Fiorio C. e M. Leonardi (2006), Sessanta anni di istruzione scolastica in Italia, *Rivista di Politica Economica*, numero monografico su “I 60 anni della Costituente. Regole ed istituzioni per l’economia”, fascicolo VII-VIII, luglio-agosto.
- Checchi D., Ichino A. e A. Rustichini (1999), More Equal but Less Mobile ? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and the U.S., *Journal of Public Economics*, vol. 70, n.3.
- Checchi D. e F. Zollino (2001), Sistema scolastico e selezione sociale in Italia, *Rivista di politicaeconomica*, Anno XCI, serie III, Fascicolo VII-VIII, luglio-agosto.
- Chevalier A., Denny K. e D. McMahon (2003), A Multi-Countries Study of Intergenerational Educational Mobility, *Centre for Economic Research, Working paper series*, n. 03/14, maggio.
- Commissione Europea (2008), *Education and training 2010 - Diverse systems, shared goals*, Bruxelles.
- Consiglio dell’Unione Europea (2005), *Consiglio Europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza*, Doc. 7619/05, paragrafo 34, 23 marzo, Bruxelles.
- Consiglio dell’Unione Europea (2007), *Conclusioni del Consiglio, del 25 maggio 2007, relative ad un quadro coerente di indicatori e parametri di riferimento per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione*, 2007/C 311/10, G.U. dell’Unione europea del 21-12-2007.
- Consiglio dell’Unione Europea (2008), *Relazione del Coreper al Consiglio: Progetto di relazione congiunta 2008 del Consiglio e della Commissione sull’attuazione del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010: “L’apprendimento permanente per la conoscenza, la creatività e l’innovazione”*, n. doc. 5723/08 EDUC 29 SOC 46, Bruxelles, 31 gennaio.
- Corak M. (2006), Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility, *IZA Discussion Paper*, n. 1993.
- d’Addio A. C. (2007), “Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of the evidence for OECD Countries, *OECD Working Paper*, n. 7.

- de Broucker P. e K. Underwood (1998), La mobilité intergénérationnelle du niveau de scolarité: comparaison internationale axée sur les études postsecondaires, *Revue trimestrielle de l'éducation*, vol. 5, n. 2.
- Declich C., Gabriele S., Reboani P. e P. Tanda (2001), Le politiche sociali nell'Unione Europea, in F. Kostoris Padoa Schioppa (a cura di), *ISAE - Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Franzini M. e M. Raitano (2008), Persistence of inequality: fathers' income and sons' achievements. Theoretical problems and new evidence on european countries, *CRISS working paper*, n. 39.
- Franzini M. e M. Raitano (2009), Persistence of inequality in Europe: the role of family economic conditions, di prossima pubblicazione in *International Review of Applied Economics*.
- Gabriele S. e M. Raitano (2007), Incentivi ad accumulare capitale umano e background familiare: l'evidenza italiana", *ISAE - Rapporto Trimestrale Politiche Pubbliche e Redistribuzione*.
- Gabriele S. e M. Raitano (2008), La trasmissione intergenerazionale dei titoli di studio nell'Unione Europea", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2.
- Goldthorpe J. e M. Jackson (2008), Education-based meritocracy: the barriers to its realization, in A. Laureau e D. Conley (a cura di), *Social class: how does it work?*, New York, Russell Sage Foundation.
- Gould S. J. (1996), *Intelligenza e pregiudizio*, Milano, 1998, il Saggiatore.
- Hertz T., Jayasundera T., Piraino P., Selcuk S., Smith N. e A. Veraschangina (2007), The inheritance of educational inequality: international comparisons and fifty-year trends, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 7, n. 2.
- Larsen T.P. e P. Taylor-Gooby (2004), New Risks at the EU level; A Spillover from Open Market Policies?, in P. Taylor-Gooby (a cura di), *New Risks, new welfare*, Oxford University Press.
- Lewontin R. (1993), *Biologia come ideologia. La dottrina del DNA*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Mayer S. (2002), *The Influence of Parental Income on Children's Outcomes*, New Zealand Ministry of Social Development Report.
- OECD (2007), *PISA 2006: Sciences Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1, Parigi.
- Osborne Groves M. (2005), Personality and the intergenerational transmission of economic status, in S. Bowles, H. Gintis e M. Osborne Groves (a cura di), *Unequal chances: family background and economic success*, New York, Russell Sage.
- Piketty T. (2000), Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility, in A. B. Atkinson e F. Bourguignon (a cura di), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier.
- Raitano M. (2005), Istruzione: i tassi di scolarizzazione in Italia rispetto a quelli europei, in F.R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2005*, Torino, Utet.
- Rose S. (2006), Commentary: Heritability estimates - long past their sell-by date, *International Journal of Epidemiology*, n. 35.
- Schizzerotto A. e C. Barone (2006), *Sociologia dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino.
- Shavit J. e H.P. Blossfeld (a cura di) (1993), *Persistent Inequality: Changing Educational Stratification in Thirteen Countries*, Westview Press.
- Schütz G., Ursprung H.W., e L. Wößmann (2008), Education Policy and Equality of Opportunity, *Kyklos*, Vol.61, n. 2.
- Solon G. (2002), Cross-country differences in intergenerational income mobility, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16.

### 3 L'integrazione finanziaria e i movimenti di capitale: i flussi bancari internazionali nei tre principali paesi europei

#### 3.1 INTRODUZIONE

L'avvio del processo di integrazione finanziaria ha rappresentato uno dei capisaldi dell'Unione Monetaria Europea, previsto già nella prima fase del processo di unificazione allo scopo di creare una "singola area finanziaria in cui tutti gli strumenti monetari e finanziari circolino liberamente e i servizi bancari ed assicurativi e le attività finanziarie siano offerti uniformemente nell'area" (Rapporto Delors, 1989). All'integrazione finanziaria veniva inoltre attribuito il ruolo, molto importante nella fase precedente e preparatoria alla adozione della politica monetaria unica, di stimolo al coordinamento delle politiche monetarie nazionali. Nella fase finale, essa diventa infine funzionale alla corretta ed uniforme trasmissione della politica monetaria unica ed alla sua maggiore efficienza.

Nell'Agenda di Lisbona, l'integrazione finanziaria nell'area euro rappresenta un "obiettivo intermedio", in quanto ritenuta in grado di accrescere la trasparenza e l'efficienza dei mercati.

In un mercato finanziario perfettamente integrato, dove i capitali possono circolare senza ostacoli e l'offerta e la domanda reagiscono immediatamente alle differenze di prezzo, i prodotti ed i servizi finanziari con le medesime caratteristiche possono essere acquistati e venduti da tutti gli operatori alle stesse condizioni, indipendentemente dalla localizzazione geografica dei partecipanti. Di conseguenza, aumentano le opportunità di diversificazione del rischio, l'allocazione del capitale avviene in maniera più efficiente e la crescita economica risulta più elevata. L'Agenda di Lisbona ne sottolinea soprattutto il contributo in termini di impulso alle nuove idee, alla cultura imprenditoriale, all'accesso ed all'utilizzo delle nuove tecnologie. Evidenzia quindi come ne verrebbero beneficate in modo particolare le piccole e medie imprese innovative e a forte crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro sostenibili, con ripercussioni positive per lo sviluppo economico.

Dalla seconda metà degli anni '90, il processo di liberalizzazione e integrazione dei mercati finanziari ha subito una rapida accelerazione sia a livello globale, con un consistente aumento dei flussi di capitale tra le diverse aree del globo, sia a livello europeo, dove l'impulso all'integrazione interna è stato eccezionale in seguito ai numerosi interventi attuati in vista

dell'avvio della terza e ultima fase dell'Unione Monetaria Europea, quali la completa abolizione delle barriere all'interno dell'area, l'adozione di regolamentazioni uniformi nel campo dei servizi finanziari e bancari, l'armonizzazione delle regole esistenti e la stabilizzazione dei tassi di cambio tra le valute, fino alla moneta unica.

Numerosi studi evidenziano l'elevato livello di integrazione raggiunto nell'area dell'euro, anche se non uniforme in tutti i settori. Risulta, ad esempio, un'integrazione ormai completa nei mercati dei prestiti *overnight* e molto elevata nei mercati dei titoli del debito pubblico mentre risultano ancora parzialmente segmentati i mercati azionari e obbligazionari, e, in modo ancora più marcato, quelli dei prestiti bancari al dettaglio e dei mutui<sup>1</sup>.

Gli studi, teorici e empirici, finalizzati alla valutazione degli effetti economici dell'integrazione finanziaria forniscono invece indicazioni più complesse.

Da un lato, la teoria indica benefici effetti in termini di sviluppo dei mercati finanziari, di efficienza degli operatori e di migliore allocazione del risparmio. Attraverso questi canali si eserciterebbero quindi effetti positivi sul livello di crescita economica dell'intera area integrata e sulla convergenza tra i diversi paesi sia relativamente ai livelli di reddito sia alle fasi cicliche, con il verificarsi di una maggiore sincronia. La libera circolazione dei capitali tra paesi e lo sviluppo dei mercati finanziari determinano una maggiore possibilità di *smoothing* "geografico" e "intertemporale" di consumi e investimenti, la riduzione del costo dell'indebitamento per famiglie e imprese, un forte stimolo alla crescita delle imprese esistenti ed alla nascita di nuove aziende innovative e più rischiose, e garantirebbero pertanto una maggiore stabilità macroeconomica ed un più elevato sviluppo.

Dall'altro lato, è stata indicata in letteratura anche l'esistenza di potenziali costi derivanti dall'integrazione finanziaria. Innanzitutto, come lo stesso Rapporto Delors evidenzia, con la liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'attuazione del mercato interno "ciascun paese sarà sempre meno protetto rispetto agli sviluppi che si hanno nel resto della Comunità". Infatti, con l'ampliamento dei flussi internazionali di capitale e con il consolidamento del settore bancario, le interconnessioni tra aree economiche e tra settori di mercato aumentano, eliminando le protezioni nazionali. I paesi diventano più vulnerabili di fronte a *shock* esterni e la stabilità finanziaria viene a dipendere in modo cruciale dalla solvenza di poche grandi istituzioni finanziarie<sup>2</sup>.

Nella fase transitoria, inoltre, quando ad un elevato grado di integrazione finanziaria non si associa ancora un adeguato grado di convergenza reale, di omogeneità normativa e uniformità nello sviluppo dei mercati finanziari, si verifica una elevata dispersione dei saldi della partite correnti della bilancia dei pagamenti e un sensibile aumento della quantità e della volatilità dei flussi internazionali di capitali.

---

<sup>1</sup> Si veda, ad es. ECB Report on Financial Integration in Europe, Aprile 2008 e, per una rassegna, Jappelli T. - Pagano M. (2008).

<sup>2</sup> Jappelli T.-Pagano M. (2008); De Nicolò- Tieman (2006).

In tali condizioni, aumenta sia la probabilità del verificarsi di crisi finanziarie, in quanto in presenza di ampi flussi internazionali di capitale anche uno *shock* limitato può determinare repentini e massicci spostamenti di fondi; sia l'ampiezza degli effetti di contagio tra aree geografiche e mercati, data la elevata interconnessione reale e finanziaria.

Le evidenze empiriche non sembrano fornire indicazioni univoche circa gli effetti reali dell'integrazione finanziaria. L'incertezza maggiore riguarda l'esistenza o meno di effetti positivi sull'accumulazione di capitale e sugli investimenti.

Una determinante fondamentale di questi effetti risulta comunque essere l'entità e la direzione dei flussi di capitale e di come questo alla fine si redistribuisca tra i diversi paesi.

Un esempio concreto dell'altro lato della medaglia, ovvero dei costi dell'integrazione finanziaria, è rappresentato dalla turbolenza che ha colpito i mercati finanziari mondiali a partire dal 2007: la crisi è partita da un settore limitato, quello relativo ai mutui immobiliari *subprime* negli Stati Uniti; ha preso corpo per l'esistenza di strumenti finanziari sofisticati e complessi; si è estesa rapidamente a tutte le altre aree economiche attraverso i canali creati dall'integrazione finanziaria. Gli effetti sono stati dirompenti e si sono riflessi sull'economia reale.

In questa esperienza, il sistema bancario ha rappresentato sia l'epicentro delle turbolenze sia la cassa di risonanza sull'economia reale.

I sistemi bancari infatti, seguendo l'integrazione dei mercati dei capitali ed il fenomeno della più generale globalizzazione economica, hanno sensibilmente accresciuto la loro attività internazionale, spesso anche con operazioni di fusione e acquisizione con banche estere o con apertura di filiali all'estero, raccogliendo fondi e facendoli rifluire sul mercato senza più limiti nazionali, rafforzando così il proprio ruolo di redistribuzione internazionale del capitale, espandendo la propria attività di compravendita di attività finanziarie in proprio<sup>3</sup> e creando una rete sempre più complessa di legami finanziari internazionali.

La dimensione e la complessità di tali legami, unita anche alla mancanza di trasparenza dei nuovi strumenti finanziari, hanno generato una grande incertezza circa la ripartizione effettiva dei rischi e quindi, all'apparire di segnali di crisi di insolvenza nel mercato dei mutui *subprime* americani, hanno determinato effetti di brusca contrazione della liquidità bancaria, rischi di instabilità sistemica, e, attraverso l'aumento del costo dei finanziamenti per famiglie ed imprese e i rischi di restrizione del credito, hanno amplificato i rischi per l'economia reale. Alcune istituzioni finanziarie sono fallite, altre hanno rischiato di fallire, sia in America sia in Europa e sono stati attuati interventi di sostegno al sistema bancario in tutte le maggiori economie.

In questo studio si esamina l'andamento dei flussi internazionali di capitale che hanno luogo attraverso il canale bancario, soffermandosi in particolare sui tre principali paesi dell'area dell'euro: Germania, Francia e Italia.

---

<sup>3</sup> Si tratta del c.d. *proprietary trading* (ovvero l'attività di compravendita di azioni, obbligazioni, opzioni e materie prime per proprio conto, con i fondi propri, al fine di realizzare un profitto) che ha registrato una significativa espansione nel corso dell'ultimo decennio.

Lo scopo dell'analisi è quello di trarre qualche, seppur sommaria e parziale, indicazione sulla distribuzione internazionale dei capitali, sul grado di integrazione finanziaria e sui legami finanziari che si sono sviluppati nei tre paesi considerati; sulle differenze in termini di squilibri finanziari; sul grado di internazionalizzazione e di esposizione ai rischi internazionali dei sistemi bancari nazionali.

A tale scopo si utilizzano le statistiche sull'attività internazionale delle banche raccolte, elaborate e rese disponibili on-line dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI)<sup>4</sup>. Esse sono basate sui bilanci di un campione di banche esteso a 40 paesi e sono disaggregate per strumento, per valuta, per settore, per durata residua, per paese di residenza delle controparte, per nazionalità delle banche del campione.

Sulla base di queste statistiche, la BRI pubblica trimestralmente analisi sulla distribuzione geografica dei flussi bancari, sui cambiamenti strutturali e sulla esposizione estera dei diversi sistemi bancari nazionali

L'analisi è tuttavia in genere riferita a macroaree mondiali, dove l'area dell'euro, tranne qualche eccezione, viene considerata a livello aggregato.

In questa sede, invece, l'attività e l'esposizione internazionale delle banche nei tre principali paesi vengono esaminate separatamente, a livello nazionale.

Dopo un rapido accenno alle principali conclusioni delle analisi teoriche ed empiriche sugli andamenti dei movimenti internazionali di capitale (paragrafo 2), si descrivono brevemente le caratteristiche principali dei flussi di fondi che hanno avuto luogo attraverso il sistema bancario negli ultimi anni e le principali modifiche intervenute nella struttura del mercato bancario, con l'indicazione dei legami finanziari più importanti a livello globale (paragrafo 3). Nell'ultima parte si approfondisce l'analisi relativamente ai tre principali paesi dell'area dell'euro, Germania, Francia e Italia (paragrafo 4).

---

<sup>4</sup> In particolare, tali statistiche sono suddivise in due gruppi: le "*locational statistics*" e le "*consolidated statistics*".

Le "*locational statistics*" comprendono le attività e le passività internazionali (attività e passività *cross border* in tutte le valute e attività e passività locali in valuta estera) di tutte le banche residenti nei paesi del campione (40) e sono disaggregate per strumento, per valuta, per settore, per paese di residenza delle controparte e per nazionalità delle banche del campione. Sono quindi statistiche basate sulla residenza ed includono le posizioni di una banca nei confronti di uffici esteri della stessa banca. Queste statistiche rispondono agli stessi criteri della contabilità nazionale e delle statistiche della bilancia dei pagamenti e sono utili per analizzare l'evoluzione dell'attività bancaria internazionale e la distribuzione geografica dei flussi bancari. La loro raccolta è cominciata agli inizi degli anni '70 ed è stata perfezionata successivamente, in particolare alla fine degli anni '90, quando è diventata una componente importante delle statistiche congiunte BRI, Fondo Monetario Internazionale, OCSE e Banca Mondiale sul debito estero.

Le "*consolidated statistics*", raccolgono i dati relativi alle attività internazionali delle banche sulla base della nazionalità delle banche stesse, e consolidano le posizioni intragruppo. Sono disaggregate per durata residua e settore del debitore. Queste statistiche sono utili per l'analisi dell'esposizione ai rischi esterni al paese di appartenenza. La loro raccolta è iniziata alla fine degli anni '70- inizi anni '80, e sono state perfezionate in vari stadi successivamente. Le statistiche nella versione più aggiornata e dettagliata sono disponibili solo dalla fine del 2005.

### 3.2 INTEGRAZIONE FINANZIARIA E FLUSSI INTERNAZIONALI DI CAPITALE

Una delle principali conseguenze dell'integrazione finanziaria è lo scollamento tra risparmio nazionale e investimenti, che possono essere finanziati anche con risorse provenienti dall'estero. Ciò genera a sua volta come conseguenza un aumento degli squilibri delle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

La teoria neoclassica tradizionale indica che l'apertura dei mercati dei capitali genera flussi di capitale dai paesi sviluppati, che hanno abbondanza di capitali e dove il loro rendimento marginale è più basso, verso i paesi più arretrati, caratterizzati da capitale scarso e rendimenti elevati. I paesi più arretrati dovrebbero quindi sperimentare *deficit* della bilancia dei pagamenti corrente, ovvero afflussi netti di capitale, ed i paesi avanzati dei *surplus*, ovvero dei deflussi netti di capitale. In questo modo si dovrebbe realizzare una convergenza economica tra le aree interessate dall'integrazione finanziaria, con un maggiore sviluppo delle aree povere sostenuto anche dalle risorse generate nelle economie più ricche. Tale processo potrebbe inoltre essere rafforzato da benefici collaterali derivanti dall'integrazione finanziaria, come lo stimolo allo sviluppo dei mercati finanziari e una migliore disciplina macroeconomica nei paesi arretrati (Kose, Prasad, Rogoff e Wei (2006)). Tale processo sarebbe transitorio in quanto comporterebbe, con l'aumento del reddito nei paesi poveri, una progressiva riduzione della loro capacità di attrazione dei capitali dall'estero. Il finanziamento estero avrebbe quindi "una influenza autolimitante e transitoria" (Abiad, Leigh e Mody (2007)), che comporta una progressiva convergenza economica, un progressivo riequilibrio delle bilance correnti ed un (qualche) limite agli afflussi di capitale.

Nella realtà, invece, la liberalizzazione non è stata sempre accompagnata da flussi di capitale dalle economie avanzate a quelle più arretrate e la dispersione delle bilance correnti è sì aumentata ma non sempre nella direzione indicata dalla teoria, come si vedrà meglio in seguito. Paesi come Cina e Stati Uniti, ad esempio, hanno sperimentato negli anni dell'integrazione un percorso opposto rispetto alle indicazioni teoriche: la Cina, paese povero, ha esportato capitale al paese ricco, gli Stati Uniti. Gli effetti sulla accumulazione di capitale e sugli investimenti, e quindi sulla crescita di lungo periodo, possono pertanto essere diversi da quelli indicati dal modello teorico semplificato di base.

Prasad, Rajan e Subrahmanian (2006) sostengono che questo fenomeno è, più che un eccezione, una conseguenza normale dell'integrazione finanziaria in quanto il paese povero, ad alta crescita, genera più risparmio di quello che è in grado di usare.

In Europa, invece, l'integrazione finanziaria ha coinciso con un aumento dei flussi di capitale dai paesi più avanzati a quelli più arretrati, con i primi che hanno registrato un avanzo delle partite correnti ed i secondi un *deficit* crescente (Blanchard e Giavazzi (2002)).

Abiad, Leigh e Mody (2007) spiegano entrambe le evidenze individuando nel grado relativo di sviluppo economico del paese povero la condizione affinché valgano le conclusioni teoriche neoclassiche (c.d. flussi “*downhill*”, ovvero dai paesi ricchi ai paesi poveri) oppure si verifichi l'opposto (ovvero un flusso “*uphill*”, dai paesi poveri ai paesi ricchi). Esaminando il caso europeo, gli autori rilevano che all'interno dell'Europa si è verificato, diversamente dal contesto mondiale, un flusso “*downhill*” e attribuiscono tale fenomeno al grado di sviluppo dei paesi “poveri” europei, più vicino a quello dei paesi “ricchi” europei, con i quali hanno condiviso da più lungo tempo anche un forte processo di integrazione economica e culturale, con forti legami storici ed economici.

In ogni caso, l'integrazione finanziaria comporta nel periodo iniziale, che peraltro può essere abbastanza lungo, ovvero fino a che non si raggiunga un adeguato grado di convergenza reale, sociale e normativa e un omogeneo grado di sviluppo dei mercati finanziari, un sensibile ampliamento degli squilibri delle partite correnti delle bilance dei pagamenti e un sostenuto aumento del livello e della volatilità dei flussi internazionali di capitali.

Nel tempo, questi flussi possono subire delle inversioni dovute sia al normale processo di *catching-up*, che come visto potrebbe comportare per alcuni paesi una fase iniziale di flussi “*uphill*” ed una successiva con flussi “*downhill*”, sia in seguito al verificarsi di uno *shock*. In quest'ultimo caso l'inversione potrebbe essere improvvisa e comportare l'amplificazione e la diffusione degli effetti negativi con modalità poco controllabili e prevedibili.

### 3.3 LO SCENARIO MONDIALE

#### 3.3.1 Ampliamento degli squilibri finanziari tra aree

Un indicatore del fabbisogno finanziario netto totale di un paese è dato, in un determinato periodo, dalla somma dei deflussi netti generati dai settori pubblico e privato, ovvero dal saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

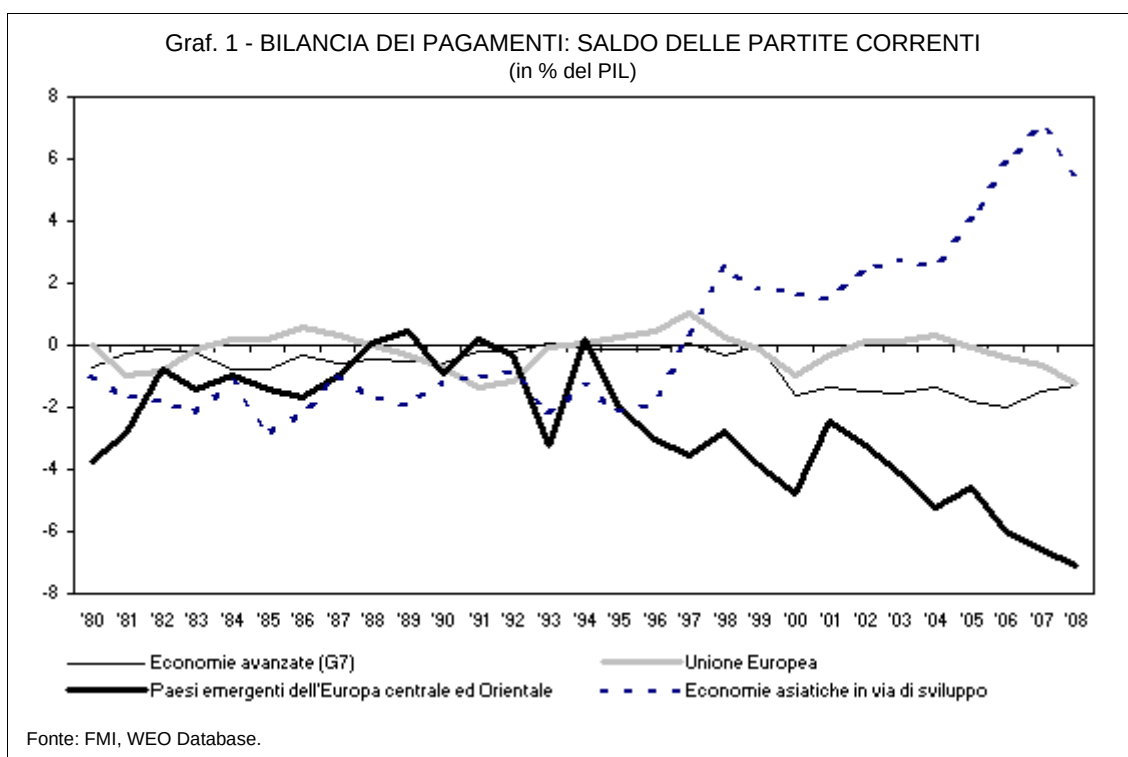
Tale saldo esprime lo squilibrio tra risparmio nazionale ed investimenti: un eccesso di risparmio rispetto agli investimenti si traduce in un *surplus*; viceversa, investimenti in eccesso rispetto al risparmio nazionale si traducono in un *deficit* corrente.

La liberalizzazione finanziaria ha coinciso con un aumento nella dispersione delle partite correnti delle bilance dei pagamenti.

Nel grafico sono mostrati gli andamenti, a partire dal 1980, del saldo delle partite correnti di alcuni raggruppamenti di paesi: le economie maggiormente avanzate (G7)<sup>5</sup>; le economie in via di sviluppo dell'Asia<sup>6</sup>; i paesi dell'Unione Europea<sup>7</sup>; i paesi dell'Europa centrale e orientale<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti.



Quello che appare evidente dalla semplice osservazione del grafico, è il significativo aumento della dispersione dei saldi delle partite correnti della bilancia dei pagamenti a partire dalla seconda metà degli anni '90.

In particolare, la varianza tra i gruppi di paesi considerati, bassa nel primo periodo (dal 1980 al 1995), è progressivamente e sensibilmente aumentata nel secondo (dal 1996 al 2007).

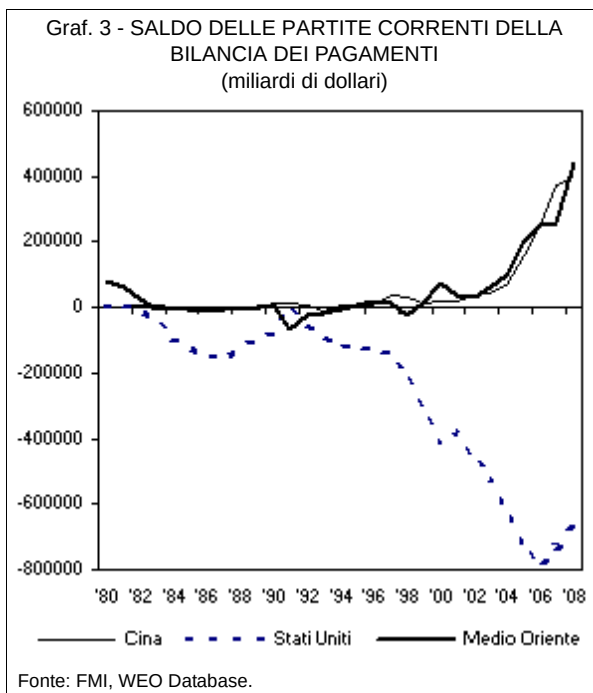
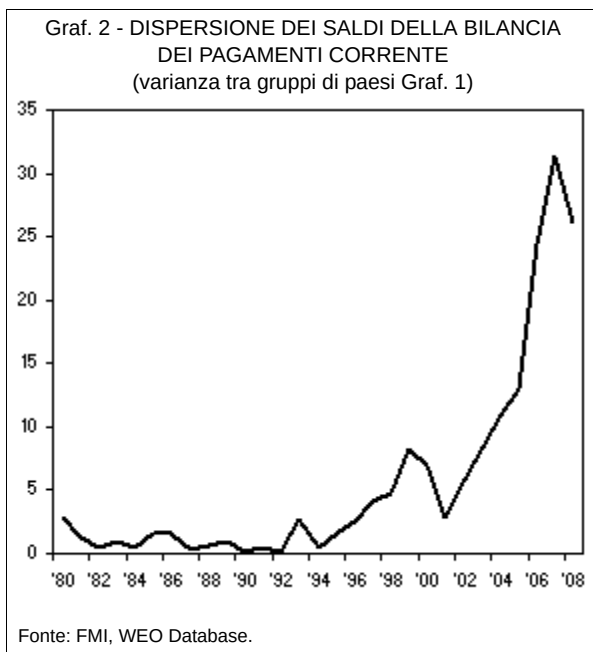
La seconda evidenza è che la maggiore dispersione negli ultimi dieci anni è stata dovuta alla creazione di un crescente *surplus* nelle economie asiatiche in via di sviluppo, che ha superato il 7% del PIL nel 2007, e di un *deficit* estero corrente nei paesi più avanzati (quelli del G7) che è oscillato su valori superiori all'1% e si è portato fino al 2% del PIL nel 2006.

L'ampliamento di questi squilibri ha comportato un sensibile aumento nei flussi internazionali di capitale e si è tradotto in afflussi netti nei paesi avanzati e deflussi netti complessivi dalle economie emergenti.

<sup>6</sup> 23 paesi: Bangladesh, Bhutan, Cambogia, Cina, Fiji, India, Indonesia, Kiribati, Laos, Malaysia, Maldive, Myanmar, Nepal, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Filippine, Samoa, Isole Solomon, Islanda, Sri Lanka, Thailandia, Tonga, Vanuatu, Vietnam

<sup>7</sup> 27 paesi: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Latvia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Romania, Regno Unito.

<sup>8</sup> 14 paesi: Albania, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Latvia, Lituania, Macedonia, ex-Yugoslavia, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca, Turchia.



Stati Uniti, Cina e paesi produttori di petrolio, in particolare, contribuiscono ad una grossa fetta di tali movimenti, con un afflusso di circa 800000 miliardi di dollari negli Stati Uniti ed un deflusso complessivamente di pari ammontare dalla Cina e dai paesi del Medio Oriente<sup>9</sup>.

### 3.3.2 Andamento dell'attività bancaria internazionale

Il saldo della Bilancia dei pagamenti corrente non rappresenta, per un paese, il totale dei fondi investiti, che sono dati dalla somma algebrica del *surplus* della Bilancia dei Pagamenti corrente (eccesso di risparmio nazionale) e degli afflussi finanziari lordi.

Il totale dei fondi investiti esprime, se positivo, l'eccesso complessivo di risparmio (nazionale ed estero) di un paese e si mostra come attività sul resto del mondo, ovvero: acquisti di attività finanziarie estere (azioni, obbligazioni ecc); investimenti diretti all'estero; depositi in banche estere.

Le banche, tramite la raccolta di depositi esteri e di prestiti dall'estero (contabilizzati come passività) da un lato, l'erogazione di prestiti all'estero e gli acquisti di strumenti finanziari esteri (contabilizzati come attività) dall'altro, operano un ruolo ancora molto importante,

seppure parzialmente in riduzione, nella redistribuzione internazionale di capitali.

Negli ultimi dieci anni, la dinamica delle attività internazionali delle banche del campione della BRI<sup>10</sup> è risultata in forte accelerazione. La loro crescita ha raggiunto un picco del 22% in

<sup>9</sup> 13 paesi: Bahrain, Egitto, Iran, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Emirati Arabi, Yemen.

termini di variazione percentuale annua a metà 2007. La consistenza delle attività internazionali è così più che triplicato, passando da meno di 12000 miliardi di dollari alla fine del 2000 a 39000 miliardi nel 2007.

La crisi asiatica del 1997 ha modificato significativamente la geografia dei flussi bancari: prima della crisi Giappone e Regno Unito rappresentavano la principale fonte di fondi mentre i più grandi paesi debitori risultavano essere gli USA e i paesi emergenti dell'Asia, dove affluivano anche fondi provenienti dall'euro area; dopo la crisi del 1997 l'area dell'euro è diventata, insieme agli Stati Uniti, un importante destinatario dei flussi internazionali provenienti ancora dal Regno Unito e, seppure in misura minore, dal Giappone. Inoltre, alcuni paesi emergenti dell'Asia, prima di tutto la Cina, sono diventati, da importatori, esportatori netti di fondi. In tale periodo, accanto al Regno Unito si sono sviluppati altri centri bancari internazionali di intermediazione del flusso globale di capitali, come, soprattutto, i paesi *off-shore* dell'Asia e dei Caraibi<sup>11</sup> e i paesi produttori di petrolio sono diventati una fonte di fondi molto importate.

Sono così diventati predominanti nello scenario bancario internazionale, i legami tra le banche localizzate nel Regno Unito e l'area dell'euro e tra le banche negli USA e i paesi dei Caraibi, e molto importanti risultano i legami tra USA e UK e tra Svizzera e euro area (Mc Guire e Tarashev (BIS Quarterly Review december 2006).

Da analisi più approfondite sui flussi internazionali bancari (Mc Guire e Von Peter BIS Quarterly Review june 2008) risulta inoltre che:

- la maggior parte della crescita è stata dovuta (39%) alla sostenuta dinamica dei flussi verso il settore non bancario, a causa della crescita della finanza strutturata, dell'espansione dell'attività di *proprietary trading* e dell'attività di brokeraggio con gli *hedge funds*;

---

<sup>10</sup> Analisi basata sulle "*locational statistics*" (v. nota (4)), comprendenti dati trimestrali sui bilanci delle banche relativi alle attività e alle passività finanziarie nei confronti dei non residenti (in ogni valuta) e quelli in valuta estera nei confronti dei residenti. Le attività (internazionali) comprendono principalmente i depositi presso banche estere, prestiti a banche e al settore non bancario estero e acquisto di attività estere. Le passività (internazionali) includono principalmente depositi e prestiti ricevuti da banche e dal settore non bancario estero, obbligazioni o azioni della stessa banca offerte sul mercato internazionale.

Nel seguito del lavoro si farà riferimento anche:

- a informazioni sull'attività bancaria internazionale (attività e passività e posizione netta) delle banche sulla base della loro nazionalità (queste statistiche sono contenute anch'esse nelle "*locational statistics*" ma sono ottenute raggruppando i dati secondo la residenza in categorie basate sulla proprietà, facendo riferimento al paese dove risiede la banca "controllante", senza operare consolidamenti);
- alle "*consolidated statistics*", che contengono informazioni sulle attività finanziarie delle banche su altri paesi e sono raccolte facendo riferimento al gruppo e consolidando le posizioni all'interno del gruppo. Sono elaborate su due basi: considerando il paese del debitore immediato (*immediate borrower basis*); sulla base del paese dove si trova il debitore finale (*ultimate risk basis*) (si considerano in particolare le "attività internazionali" (=attività *cross-border* + attività locali degli affiliati esteri in valuta straniera) e le "attività estere" (= "attività internazionali" + attività locali degli affiliati esteri in valuta locale). La definizione di tutte tali componenti cambia secondo si tratti delle statistiche riferite al debitore immediato o a quello finale. Ad esempio una banca italiana che ha un solo affiliato estero in Germania, riporta come "attività internazionali" i prestiti degli uffici in Italia ai residenti in tutti gli altri paesi (diversi dall'Italia) più i prestiti dell'affiliato tedesco ai residenti di tutti i paesi diversi dalla Germania e dall'Italia ed ai residenti in Germania in valuta straniera. I dati vengono poi consolidati, nel senso che le posizioni tra differenti uffici della stessa banca vengono esclusi.

- i destinatari principali di questi prestiti risultano essere stati operatori non bancari principalmente localizzati negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nei paesi *offshore* dell'Asia e dei Caraibi;
- flussi di capitali verso il settore non bancario degli USA hanno riguardato principalmente l'acquisto di titoli pubblici statunitensi ma risulta esserci stata una crescita delle attività offerte da imprese finanziarie non bancarie, che includono ad esempio le SIV (*investment vehicles*) e i prodotti collateralizzati ai mutui.

Analizzando i flussi secondo la localizzazione delle banche, lo studio citato rileva inoltre che:

- le banche localizzate nel Regno Unito hanno gestito una grossa parte delle attività internazionali, ricevendo depositi dal settore bancario mondiale, soprattutto Svizzero, dell'area dell'euro, dei centri *off-shore* dell'Asia e dei paesi esportatori di petrolio, ed hanno acquistato strumenti finanziari in gran parte denominate in dollari statunitensi;
- le banche statunitensi hanno preso a prestito fondi in dollari dal settore non bancario americano e li hanno convogliati verso il mercato interbancario, in particolar modo verso banche europee, le quali hanno a loro volta finanziato con questi fondi investimenti in valuta americana nel settore non bancario statunitense.

Questo fenomeno, secondo gli autori, ha determinato un forte fabbisogno di dollari USA da parte delle banche europee. Poiché le passività in dollari delle banche europee verso altre banche (statunitensi) sono, come tutte le attività interbancarie, di breve termine, la elevata frequenza dei rinnovi necessari per finanziare gli investimenti effettuati, presso società non bancarie, in dollari ha generato le note difficoltà che hanno determinato la brusca restrizione di liquidità interbancaria nel 2007.

La quota della attività bancarie internazionali totali destinata agli USA, dopo essere rimasta stabile intorno al 13% per un decennio, è risultata in forte crescita dalla seconda metà degli anni '90 fino al 2000, quando ha raggiunto il 20%. Dopo qualche anno di relativa stabilità, negli ultimi trimestri ha registrato una brusca contrazione, scendendo al 15,2% nel secondo trimestre del 2008. La quota dei paesi *off-shore* si è ridotta dalla fine degli anni '90 fino al 2000, stabilizzandosi successivamente intorno al 12/13 per cento.

Parallelamente è gradualmente cresciuta la quota delle attività dirette verso il Regno Unito, dal 13% nel 2000 ad oltre il 17% alla fine del 2007, scendendo nel secondo trimestre del 2008 al 16,2 per cento.

---

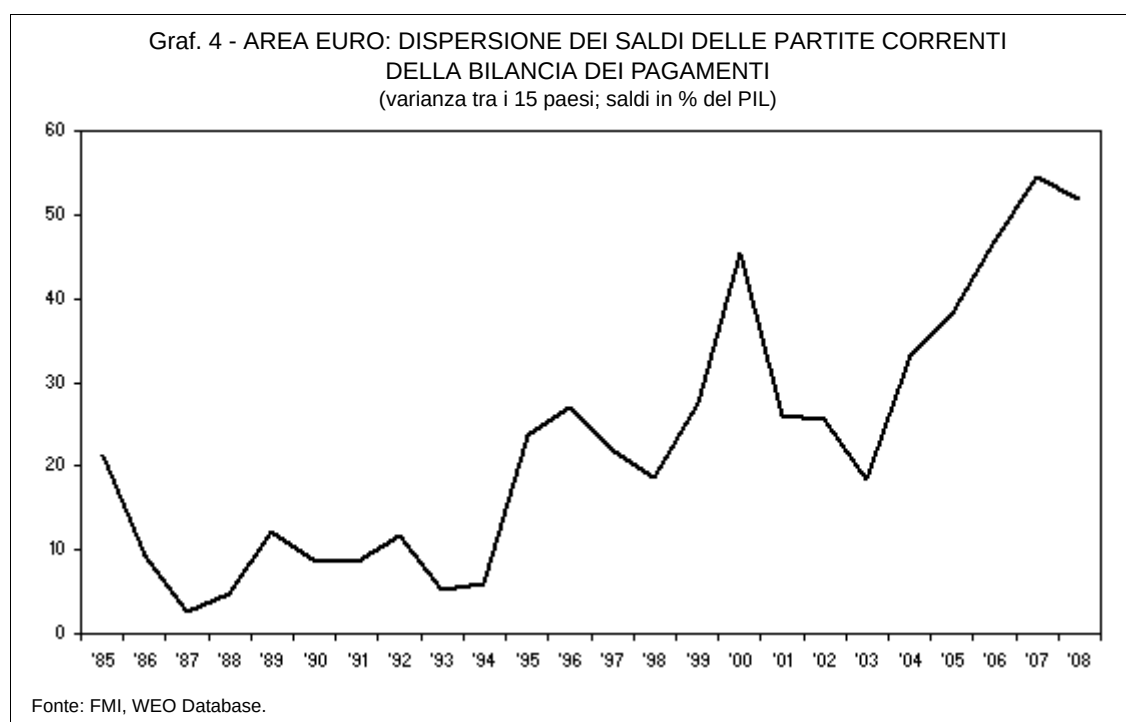
<sup>11</sup> Per centri bancari internazionali si intendono quei paesi caratterizzati da un'ampia attività bancaria rispetto all'attività economica e da una forte presenza di istituzioni finanziarie, in larga misura straniere, che operano un'intensa attività internazionale in valute estere. Negli Stati Uniti e nei centri *off-shore* dei Caraibi e dell'Asia la maggior parte di attività internazionali fa infatti capo a banche di nazionalità USA, tedesca e svizzera (Mc Guire e Tarashev (2008)).

### 3.4 LA SITUAZIONE NEI TRE PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO

#### 3.4.1 Squilibri finanziari nei tre principali paesi dell'area dell'euro

Anche in Europa si è verificato nel corso degli ultimi dieci anni il fenomeno, già visto a livello globale, dell'ampliamento degli squilibri delle partite correnti delle bilance dei pagamenti. La dispersione dei saldi delle partite correnti dei paesi appartenenti all'area dell'euro è sensibilmente aumentata, principalmente a causa dell'ampliarsi del *surplus* in Germania, che ha superato il 7,5% del PIL nel 2007, e della crescita dei deficit in Grecia, Portogallo e Spagna, dove hanno raggiunto, ed anche ampiamente superato nel caso della Grecia, il 10% del PIL.

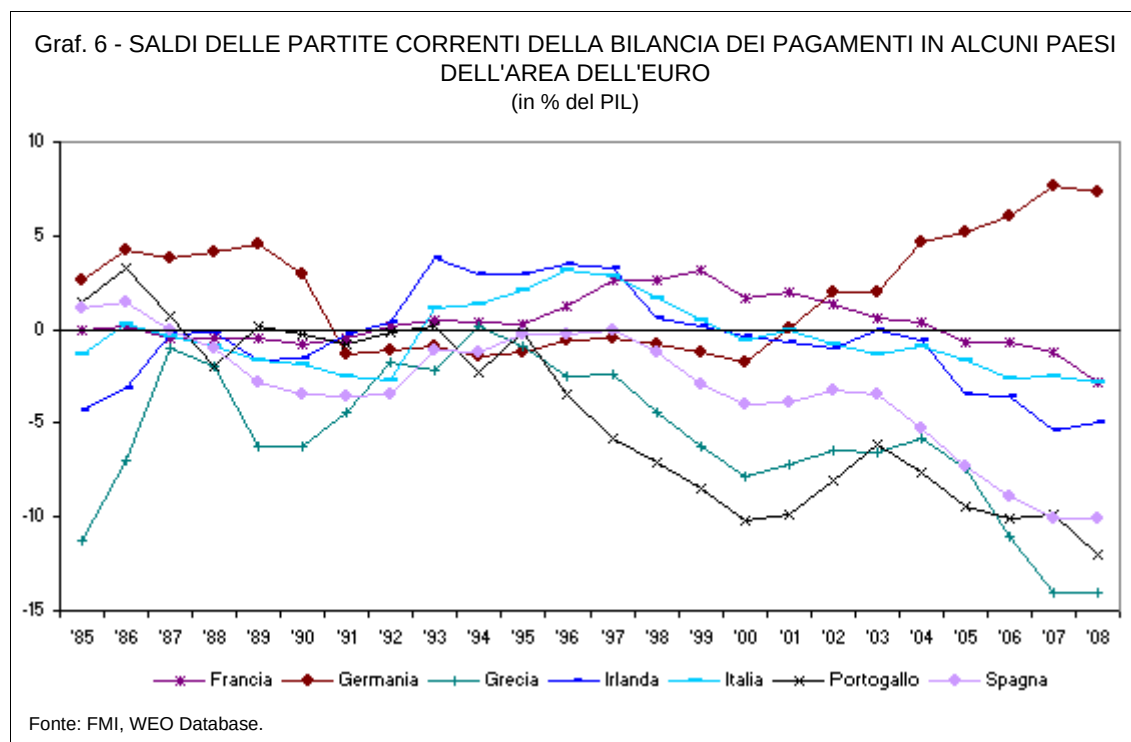
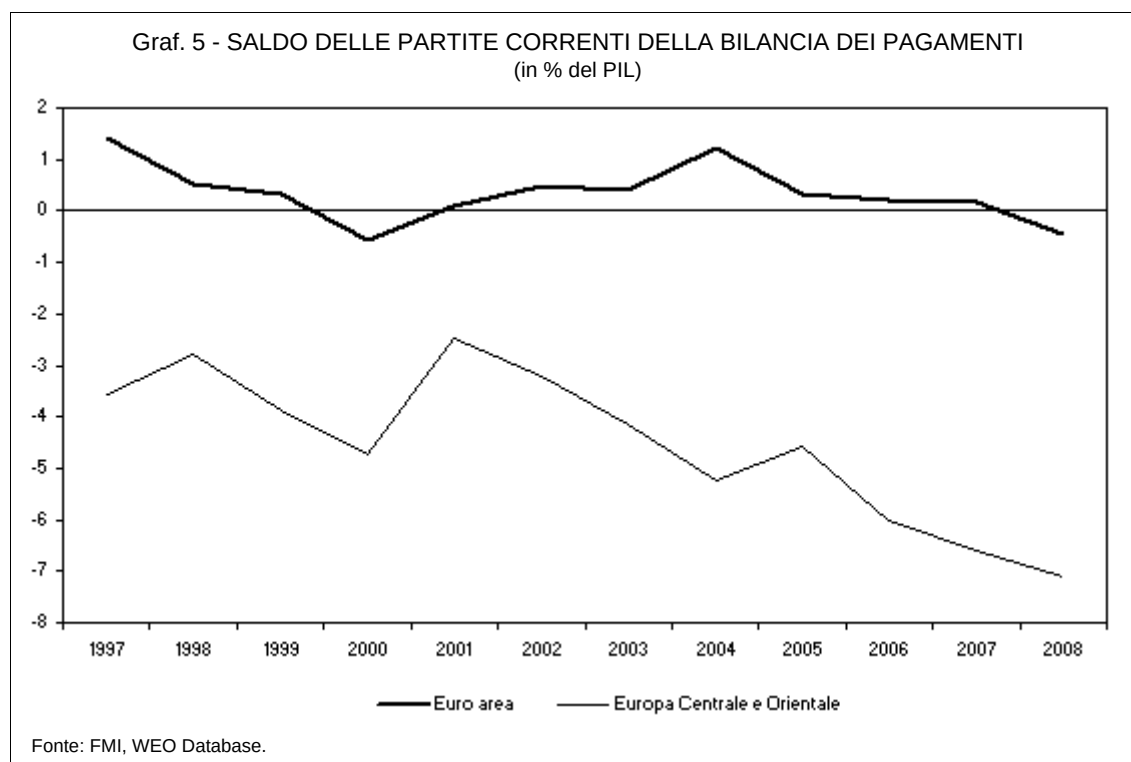
Insieme alla Germania, altri paesi più piccoli hanno sperimentato nel periodo più recente dei surplus (Austria, Belgio, Lussemburgo, Olanda, Finlandia) mentre Francia e Italia risultano avere attualmente un *deficit* pari al 2,5% del PIL (nel 2008, secondo stime del FMI) e Irlanda e Slovenia un *deficit* pari a circa il 5 per cento.



Dalla metà degli anni '90, i paesi dell'Europa Centrale e Orientale hanno visto un progressivo ampliamento del *deficit* che ha superato, complessivamente, il 7% del PIL.

I saldi correnti esteri dei tre principali paesi dell'area dell'euro hanno quindi avuto nel corso degli ultimi due anni andamenti divergenti: da un lato la Germania, che è passata da una situazione di disavanzo ad una di avanzo all'inizio degli anni 2000 ed ha successivamente ampliato sempre più il *surplus* fino al 2007; nello stesso periodo, la Francia ha progressivamente ridotto il suo avanzo, passando in una situazione di *deficit* a partire dal 2005. Un analogo

andamento aveva avuto luogo in precedenza anche in Italia, passata dal *surplus* al *deficit* a partire dal 2000.



### **3.4.2 L'attività bancaria internazionale in Germania, Francia e Italia**

In questa parte si esaminano i flussi internazionali di capitale che avvengono attraverso il sistema bancario nei tre principali paesi dell'area dell'euro: Germania, Francia e Italia<sup>12</sup>.

L'analisi consente di trarre qualche prima indicazione generale in merito a diverse questioni: al ruolo nella redistribuzione internazionale del capitale operato dalle banche localizzate nei tre paesi; al grado di internazionalizzazione, ovvero di integrazione finanziaria con altri paesi, ed alla posizione internazionale netta (debitoria o creditoria) dei diversi sistemi bancari nazionali; alla direzione dei flussi bancari da e verso i tre paesi considerati; all'esposizione dei relativi sistemi bancari nazionali verso determinate aree o settori, più rischiosi di altri; alla durata del debito verso banche estere, che può rappresentare un fattore di rischio nel caso sia troppo breve e richieda pertanto rinnovi molto frequenti mentre una durata più lunga può rendere, viceversa, il paese debitore meno esposto alle conseguenze di eventuali *shock* negativi esteri.

**Attività internazionale delle banche.** Per quanto riguarda l'attività internazionale delle banche localizzate nei tre diversi paesi emergono alcune importanti differenze.

L'espansione a livello mondiale delle attività bancarie internazionali è avvenuta in due fasi: una prima, di aumento graduale, che inizia nella seconda metà degli anni '80 e dura fino agli inizi del 2000; una seconda, caratterizzata da una crescita in rapida accelerazione.

Dalla fine del 1983 alla fine del 2000, le attività internazionali delle banche del campione BRI risultano essersi quintuplicate, da 2000 miliardi a 11000 miliardi di dollari<sup>13</sup>.

In questa prima fase le banche localizzate in Germania hanno avuto un ruolo molto importante in generale e soprattutto relativamente a quelle situate negli altri due paesi europei: mentre il peso delle attività internazionali delle banche situate in Germania sul totale del campione è aumentato di 6 punti percentuali (dal 3 al 9%), il peso di quelle delle banche localizzate in Francia e Italia è rimasto stabile, intorno al 6/7% ed all'1,7/1,8% rispettivamente.

Nello stesso periodo risulta essere diminuita sensibilmente la quota delle attività internazionali delle banche localizzate negli USA (dal 18,9 all'8,8%) e in UK (dal 23 al 19,4%).

Nella seconda fase, dalla fine del 2000 all'inizio del 2008, le attività internazionali contabilizzate dalle banche del campione risultano essersi più che triplicate<sup>14</sup>, passando, in poco più di sette anni, da meno di 12000 miliardi a quasi 36000 miliardi di dollari.

In questa fase di rapida accelerazione, gli aumenti più consistenti li hanno registrati, tra i paesi considerati, le banche situate in Francia, dove risultano essersi quasi quintuplicate, passando da un peso relativo del 6% all'8,5 per cento.

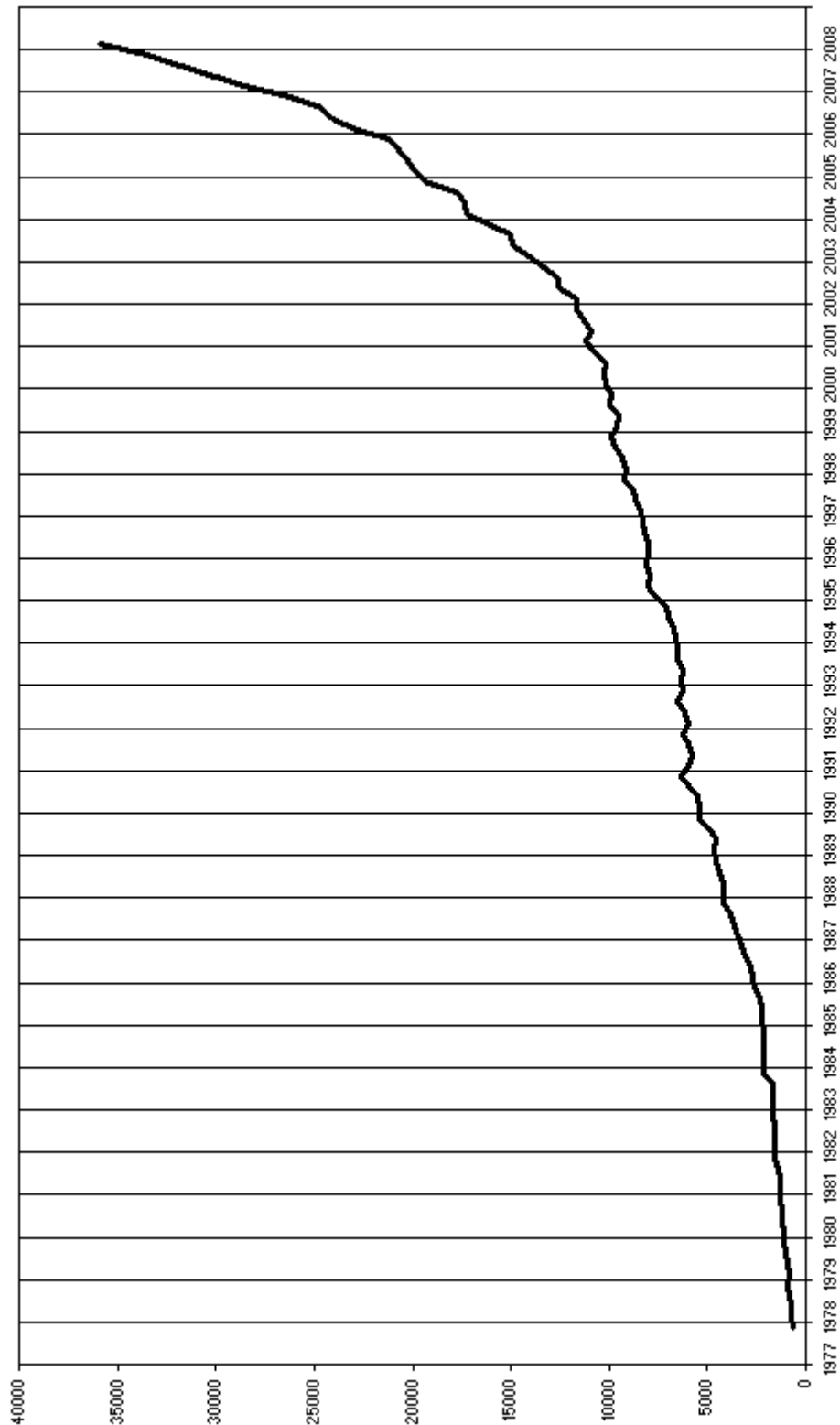
---

<sup>12</sup> Le informazioni sono tratte dalla banca dati della BRI, cfr. note (4) e (10).

<sup>13</sup> Questi dati comprendono variazioni di valore dovute alle modifiche del tasso di cambio del dollaro, ma le conclusioni generali non cambiano in maniera sostanziale considerando i dati depurati da tali effetti.

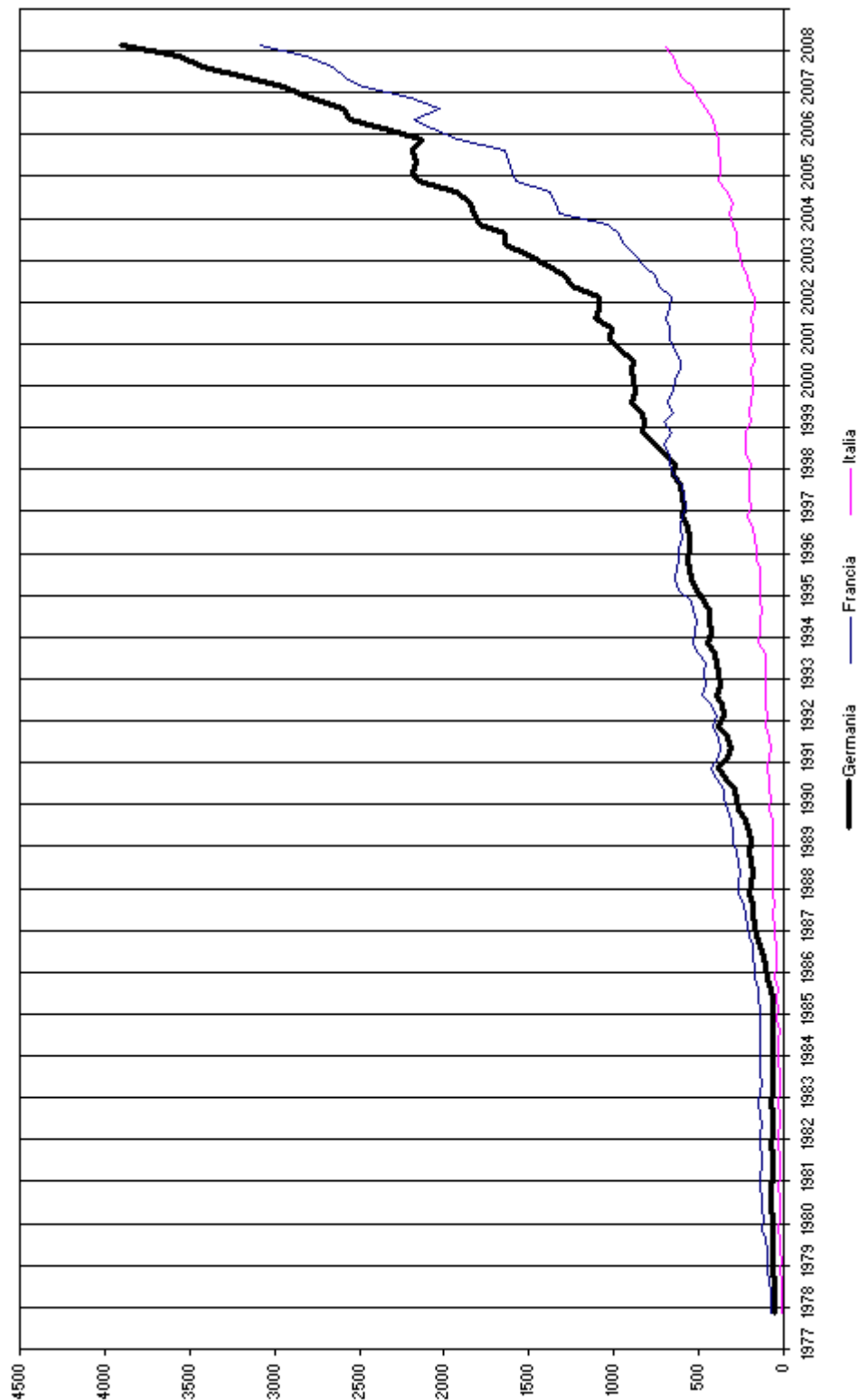
<sup>14</sup> Anche in questo caso le conclusioni non risultano molto diverse se si correggono i dati per le variazioni del tasso di cambio, con la dinamica delle attività internazionali che si ridimensiona solo leggermente.

Graf. 7 - ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLA TOTALITÀ DELLE BANCHE DEL CAMPIONE  
(miliardi di dollari USA - dati trimestrali)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

Graf. 8 - ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLE BANCHE SITUATE NEI DIVERSI PAESI  
(migliaia di miliardi di dollari USA - dati trimestrali)



Fonte: BRI, Banking Statistics - Locational.

Le attività internazionali delle banche localizzate in Germania risultano essere comunque anch'esse ulteriormente aumentate, seppure meno rispetto a quelle localizzate in Francia: la loro quota sul totale risulta essere aumentata dal 9 all'11%. Per quanto riguarda l'Italia, seppure anche le banche localizzate nel nostro paese abbiano aumentato le loro attività internazionali in questa seconda fase, esse risultano rappresentare ancora, nel primo trimestre del 2008, appena circa il 2% del totale.

ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLE BANCHE SITUATE NEI DIVERSI PAESI  
(consistenze di fine periodo, percentuali sul totale)

|      | Stati Uniti | Regno Unito | Germania | Francia | Italia |
|------|-------------|-------------|----------|---------|--------|
| 1983 | 18.9        | 23.0        | 3.0      | 6.7     | 1.7    |
| 2000 | 8.8         | 19.4        | 9.1      | 5.9     | 1.8    |
| 2006 | 9.1         | 19.8        | 10.7     | 8.4     | 1.9    |
| 2008 | 8.9         | 20.4        | 10.9     | 8.6     | 2.0    |

Le principali evidenze che emergono sono quindi due: lo scarso grado di internazionalizzazione delle banche localizzate in Italia ed una diversa cronologia dell'internazionalizzazione delle banche in Germania e Francia, con le prime che hanno accresciuto la propria attività internazionale a partire già dal 1983, mentre le seconde da meno di un decennio.

Dall'emergere della crisi finanziaria nel corso del 2007, risulta prima una frenata e una riduzione poi dell'attività internazionale delle banche francesi e tedesche. Per le banche italiane invece il fenomeno non si evidenzia e l'attività internazionale ha continuato la sua moderata crescita.

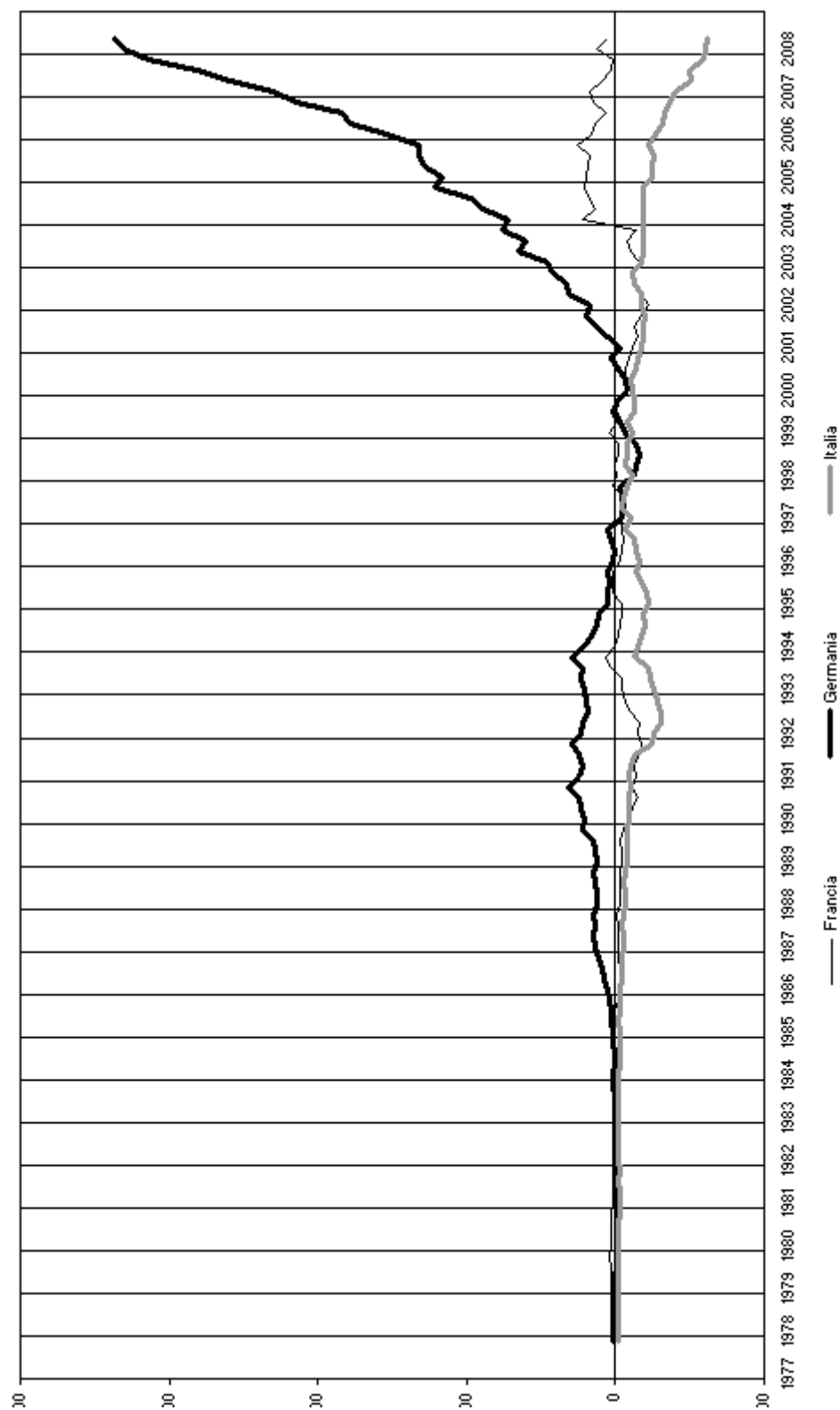
**Posizione estera netta.** Considerando le attività nette in dollari (attività meno passività), i tre paesi dell'area dell'euro presentano risultati diversificati.

Per le banche situate in Germania risulta una posizione cumulata netta positiva (deflusso, o posizione creditoria) a partire dal 2002 e progressivamente crescente: da una situazione pressoché di equilibrio dal 1995, dal 2001 le attività nette sono progressivamente cresciute fino a superare i 1500 miliardi di dollari nel 2008.

Le banche in Francia hanno continuato a registrare in tutto il periodo una posizione estera pressoché in equilibrio<sup>15</sup>, mentre gli istituti bancari in Italia hanno contabilizzato una posizione

<sup>15</sup> La posizione netta relativa a Francia e Germania, depurando il valore delle consistenze dalle variazioni del tasso di cambio, si riduce sensibilmente, rispetto al dato non corretto, nel periodo di deprezzamento del dollaro, indicando un peso più rilevante delle passività (afflussi di fondi) in dollari rispetto alle attività (deflussi) in dollari. La svalutazione del dollaro implica un aumento in valore delle attività nelle valute diverse dal dollaro espresse in dollari. Correggere per la variazione del cambio implica infatti che il valore in dollari delle attività/passività in altre valute si riduce e quello delle attività/passività in dollari rimangono costanti. La riduzione della posizione netta (attività-passività) correggendo per il deprezzamento del dollaro è dovuta ad una riduzione maggiore del valore delle attività rispetto a quello delle passività. Per l'Italia invece le modifiche conseguenti alla correzione sono molto meno evidenti.

Graf. 9 - POSIZIONE INTERNAZIONALE NETTA DELLE BANCHE NEI SINGOLI PAESI  
(miliardi di dollari USA - dati trimestrali)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

netta negativa (debitoria), ovvero un afflusso netto di fondi, che è andata aumentando dal 2006. Nel secondo trimestre 2008 tale posizione ammontava a 300 miliardi di dollari.

Disaggregando per settori, le banche situate in tutti e tre i paesi presentano una posizione netta di credito verso il settore estero non bancario ma, mentre per l'Italia è di piccola entità, per Francia e Germania è molto più ampia. Poiché molte delle istituzioni finanziarie non bancarie coinvolte nella crisi dei mutui *subprime* appartengono a questo settore, una bassa posizione creditoria verso il settore non bancario può indicare una maggiore solidità in caso di insolvenza.

Se, invece di considerare la localizzazione, si fa riferimento alla nazionalità delle banche<sup>16</sup>, risultano confermate alcune evidenze rilevate in precedenza. In particolare che<sup>17</sup>:

- il grado di internazionalizzazione delle banche italiane risulta essere particolarmente basso, soprattutto relativamente a quelle francesi e tedesche;
- sia le banche francesi sia, soprattutto, quelle tedesche hanno una posizione netta estera positiva (attività > passività);
- le banche italiane hanno una posizione internazionale in equilibrio;
- le banche francesi hanno molto accelerato la crescita delle attività e passività internazionali nell'ultimo periodo.

**Direzione dei flussi internazionali globali.** Si considerano i flussi internazionali globali di capitali bancari, veicolati da tutte le banche del campione, verso i singoli paesi<sup>18</sup>.

Anche questa analisi indica che, a partire dal 2001, gli afflussi netti di capitali verso la Germania<sup>19</sup>, veicolati dal sistema bancario, hanno preso a ridursi e la posizione netta del paese è diventata negativa (deflussi dalla Germania verso il sistema bancario internazionale) raggiungendo un livello di passività nette pari a 300000 miliardi di dollari alla fine del 2007. In Francia e Italia negli ultimi dieci anni si sono invece verificati afflussi netti e la consistenza delle attività nette ha raggiunto rispettivamente 800000 miliardi di dollari e 1 milione di dollari.

**Durata degli afflussi di capitali bancari dall'estero.** Disaggregando secondo la durata residua (fino ad un anno, tra 1 e 2 anni e superiore a due anni) si nota che la maggior parte delle attività verso l'Italia ha una durata superiore all'anno, una percentuale sensibilmente più elevata rispetto agli altri due paesi europei. Nel secondo trimestre del 2008 per l'Italia il 46% risultava superiore a due anni ed il 7% aveva una durata compresa tra 1 e 2 anni (il 47% inferiore

---

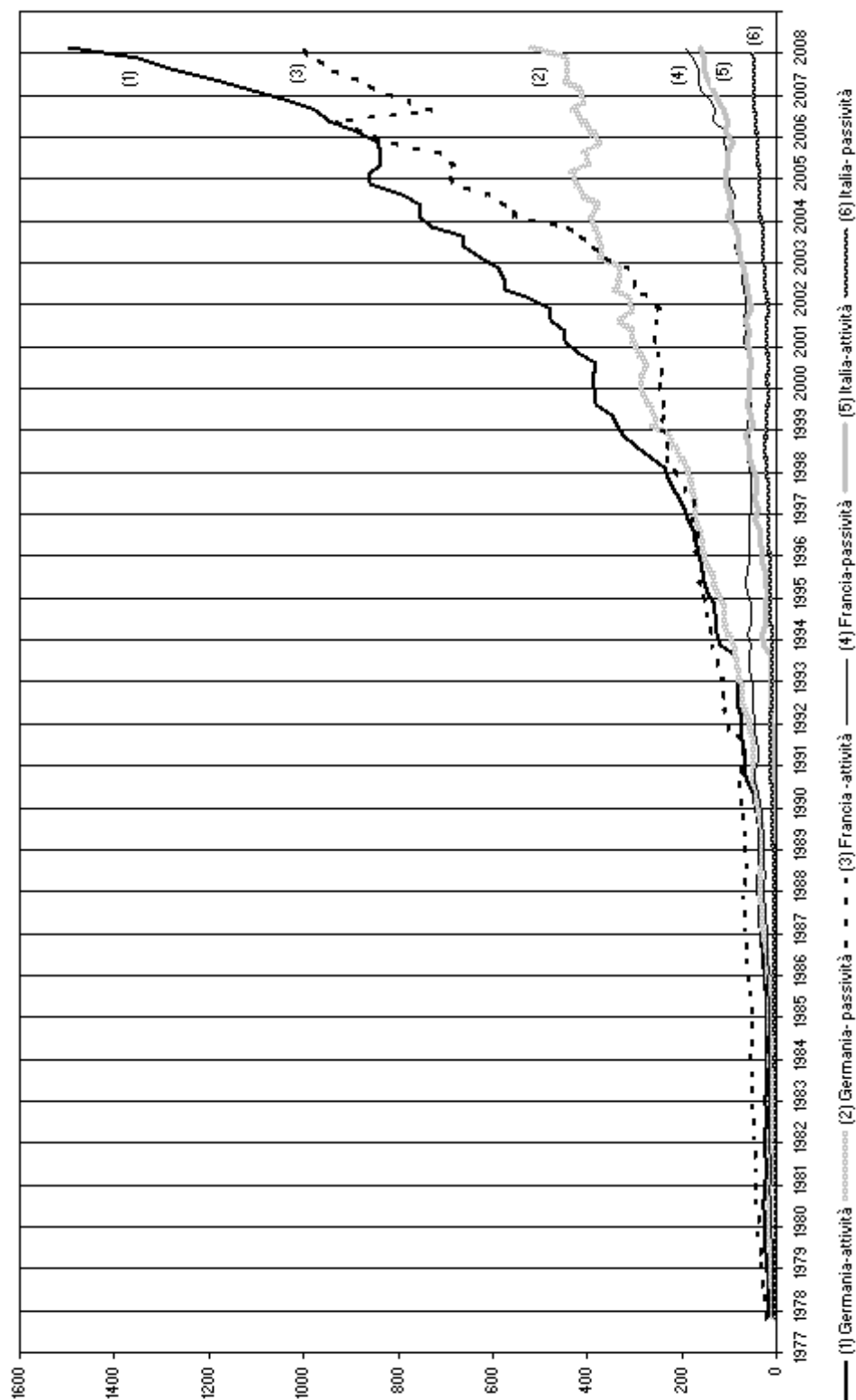
<sup>16</sup> Dati tratti dalle "*locational statistics*" per nazionalità (v. nota (10)).

<sup>17</sup> Si ricordi comunque che tali dati indicano la somma delle posizioni (internazionali) contabili delle singole banche appartenenti al medesimo gruppo: pertanto considerano, ad esempio, (diversamente dalle "*consolidated statistics*") come internazionali le posizioni tra filiali dello stesso gruppo residenti in paesi diversi e non considerano invece le posizioni in valuta locale delle filiali estere verso i residenti del paese dove sono localizzate.

<sup>18</sup> Attività e passività sull'estero contabilizzate dalle banche del campione BRI e riferite a tutti i settori e tutte le valute).

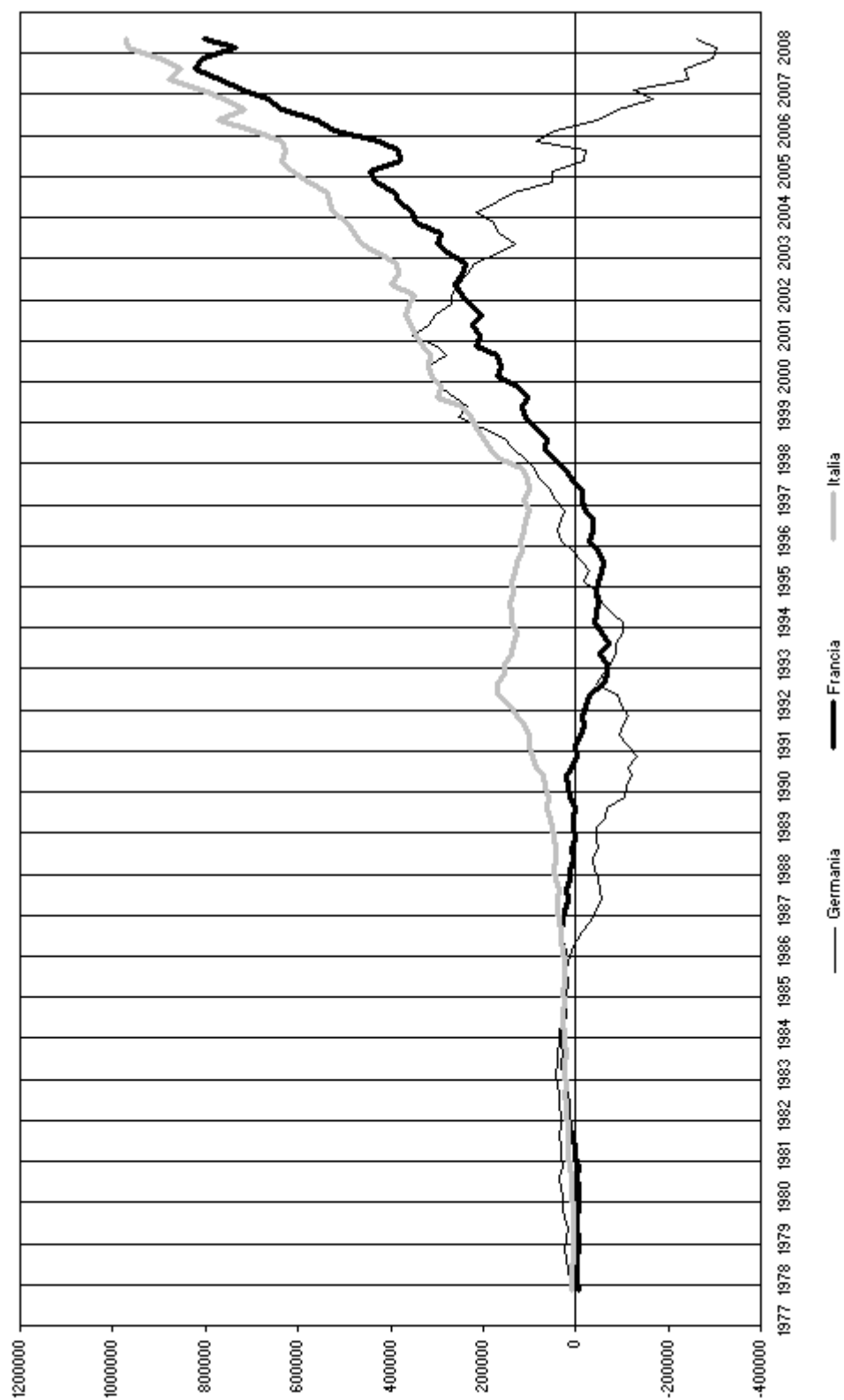
<sup>19</sup> Il dato è riferito a tutti i settori dell'economia tedesca: settore bancario, settore privato non bancario, settore pubblico.

Graf. 10 - POSIZIONE INTERNAZIONALE DELLE BANCHE LOCALIZZATE NEI DIVERSI PAESI VERSO IL SETTORE NON BANCARIO  
(dati trimestrali)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

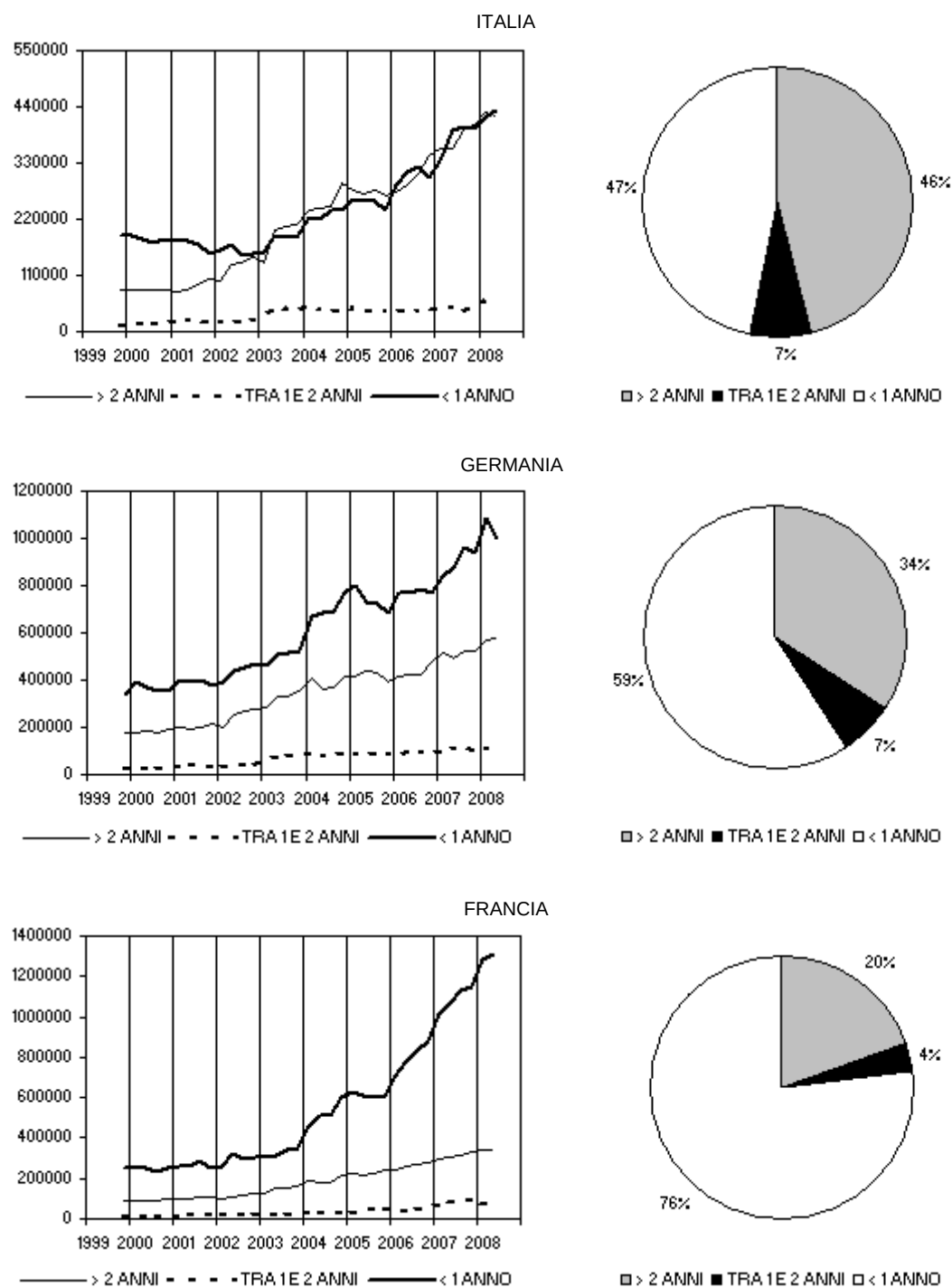
Graf. 11 - ATTIVITÀ NETTE DELLE BANCHE DEL CAMPIONE VERSO I SINGOLI PAESI  
(dati trimestrali)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

Graf. 12 - DURATA DELLE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLE BANCHE DEL CAMPIONE  
VERSO ITALIA, GERMANIA E FRANCIA

(miliardi di dollari - grafici a sx; II° trimestre 2008, composizione % - grafici a dx)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

all'anno); per la Germania le rispettive quote nello stesso periodo erano pari a 34% e 7% (con il 59% di durata inferiore all'anno) e per la Francia a 20% e 4% (con il 76% di brevissima durata).

**Composizione per settore degli afflussi bancari dall'estero<sup>20</sup>.** I capitali affluiti attraverso il settore bancario estero in Francia e Germania sono stati destinati principalmente al settore bancario, con una quota che per la Germania è stata in tutto il periodo considerato (dal 1999 all'inizio del 2008) pressochè costante e pari a circa il 60% del totale dei fondi affluiti e per la Francia ha superato tale livello nel 2005 ed è cresciuta successivamente fino al 70% nel 2007.

In Italia la principale destinazione dei fondi è stata fino al 2006 il settore pubblico, con una quota compresa fino a tale anno tra il 40 ed il 50%. La quota degli afflussi verso il settore bancario, dopo essersi ridotta tra il 2001 ed il 2003, è aumentata successivamente, passando dal 30% al 50%. Alla fine del 2007, il peso del settore pubblico era sceso al 30% mentre i finanziamenti al settore privato non bancario hanno mantenuto nel tempo una quota intorno al 15/20 per cento.

**Esposizione dei sistemi bancari nazionali verso le diverse aree o paesi.** Esaminando le attività estere delle banche nazionali verso le diverse aree o paesi<sup>21</sup>, si evidenzia soprattutto che le banche francesi e le banche tedesche presentano una struttura delle attività estere relativamente simile, mentre le banche italiane presentano alcune differenze importanti.

Innanzitutto, la consistenza di attività estere risulta essere molto più elevata per le banche tedesche e francesi (nel primo trimestre del 2008 ammontavano rispettivamente a 4700000 e 4300000 miliardi di dollari) rispetto alle banche italiane (appena 1300000 miliardi di dollari)<sup>22</sup>.

In secondo luogo le attività nei confronti degli Stati Uniti hanno rappresentato il 18/19% delle attività estere totali sia per le banche francesi (810000 miliardi di dollari) sia per le banche tedesche (820000 miliardi di dollari), mentre per le banche italiane hanno costituito appena il 4,3% (56000 miliardi di dollari).

Un peso significativamente maggiore lo hanno per le banche italiane le attività verso i paesi emergenti (20% delle attività estere totali, pari a circa 250000 miliardi di dollari) rispetto alle banche tedesche e francesi (circa 10%, pari a circa 450000 miliardi di dollari).

Tra gli emergenti, le banche italiane registrano attività quasi esclusivamente verso i paesi (emergenti) dell'Europa centrale e orientale: 210000 miliardi di dollari, praticamente al pari delle banche tedesche e superiori a quelle delle banche francesi (180000 miliardi di dollari) per una quota del 20% (5% circa per le banche tedesche e francesi).

Una caratteristica comune di tutti e tre sistemi bancari è invece che, per tutti, la proporzione più alta delle attività estere riguarda quelle relative ai paesi europei avanzati<sup>23</sup>: circa 57% del totale per la Francia, 61% per la Germania e 74% per l'Italia.

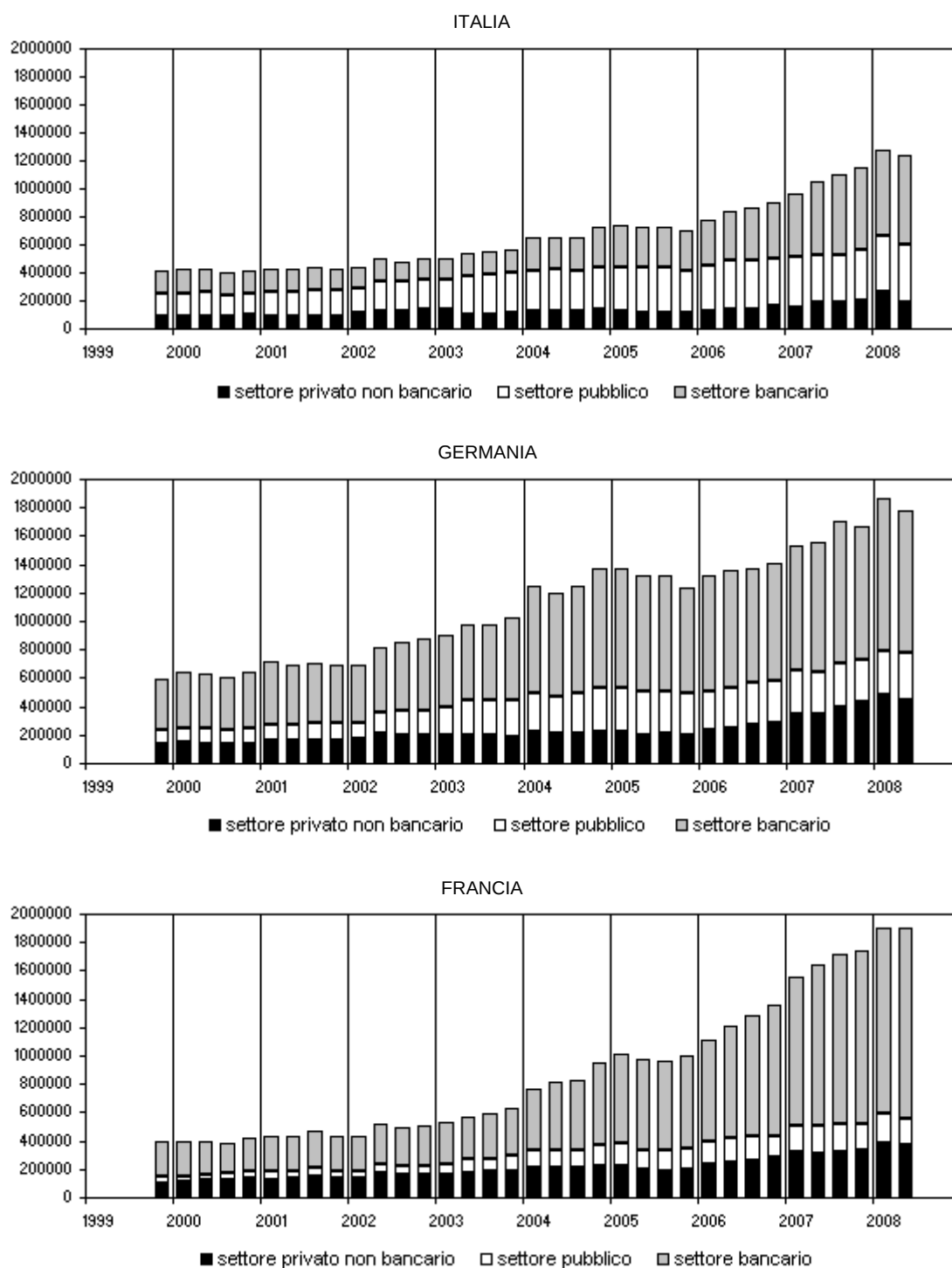
---

<sup>20</sup> I dati sono consolidati e si riferiscono al debitore immediato (*Immediate Borrower Basis*) (cfr. nota (10)).

<sup>21</sup> Sulla base della nazionalità del debitore "immediato", che può essere diverso dal "debitore finale" (cfr. nota (10)).

<sup>22</sup> Si noti che nel 2005 le serie relative alle attività estere delle banche italiane registrano un salto. Esso è dovuto alla fusione tra Unicredit e la banca tedesca Hypovereinsbank, con l'assunzione del controllo da parte della banca italiana.

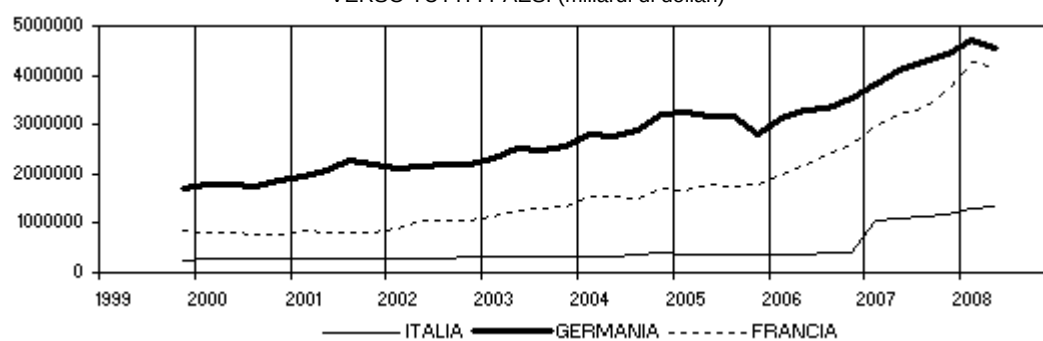
Graf. 13 - ATTIVITÀ ESTERE DELLE BANCHE DEL CAMPIONE  
VERSO ITALIA, FRANCIA E GERMANIA  
(miliardi di dollari USA - dati trimestrali)



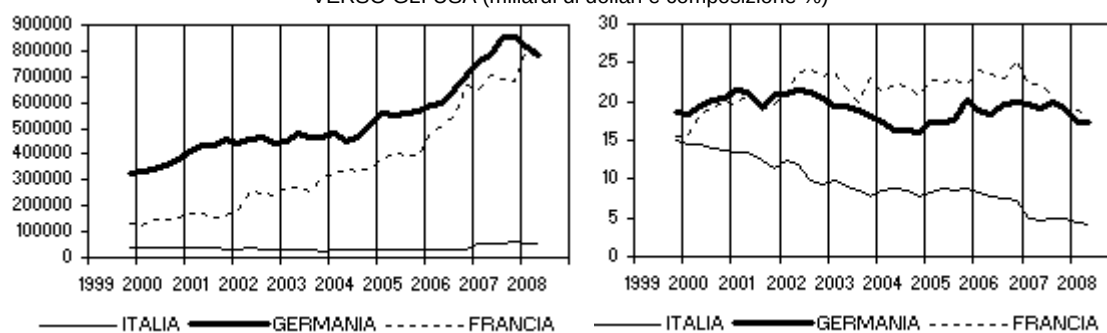
Fonte: BRI, Banking Statistics.

Graf. 14 - ATTIVITA' ESTERE DELLE BANCHE NAZIONALI  
(dati trimestrali)

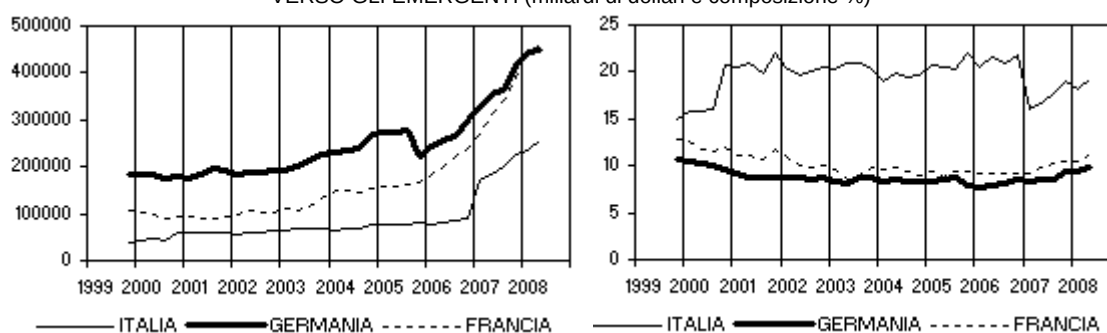
VERSO TUTTI I PAESI (miliardi di dollari)



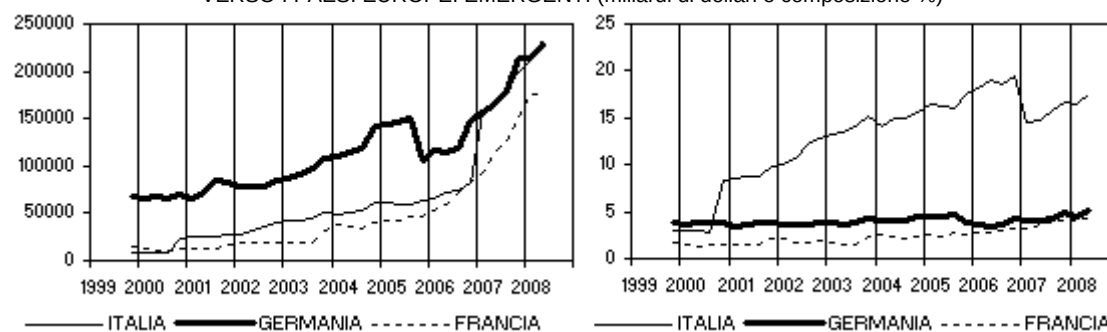
VERSO GLI USA (miliardi di dollari e composizione %)



VERSO GLI EMERGENTI (miliardi di dollari e composizione %)



VERSO I PAESI EUROPEI EMERGENTI (miliardi di dollari e composizione %)

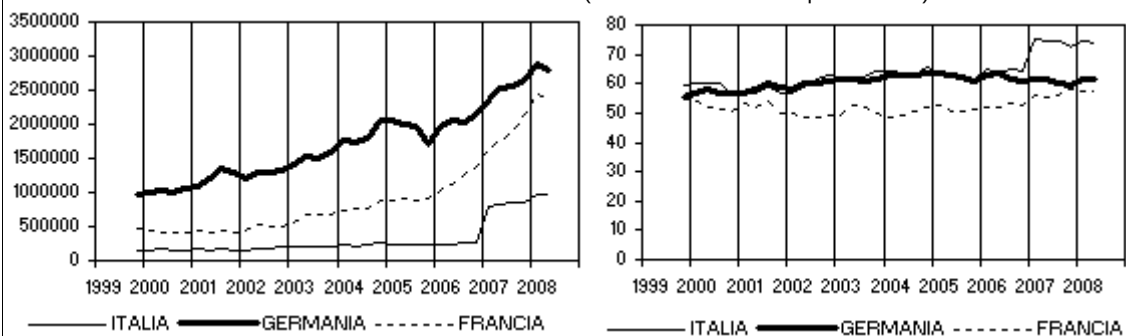


Fonte: BRI, Banking Statistics.

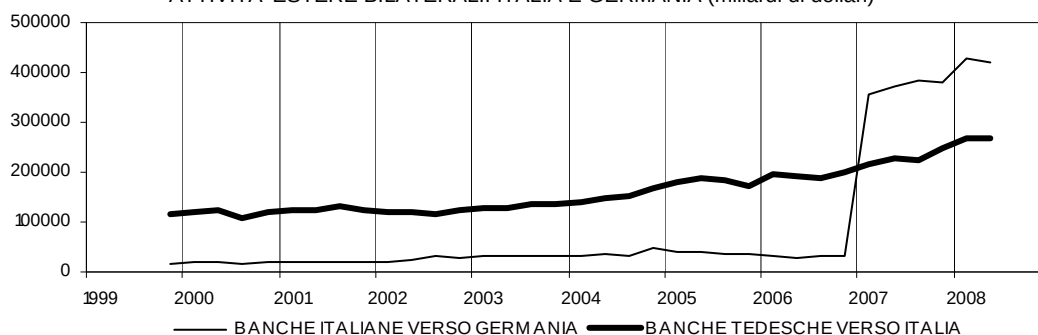
segue

Graf. 14 - ATTIVITA' ESTERE DELLE BANCHE NAZIONALI  
(miliardi di dollari - dati trimestrali)

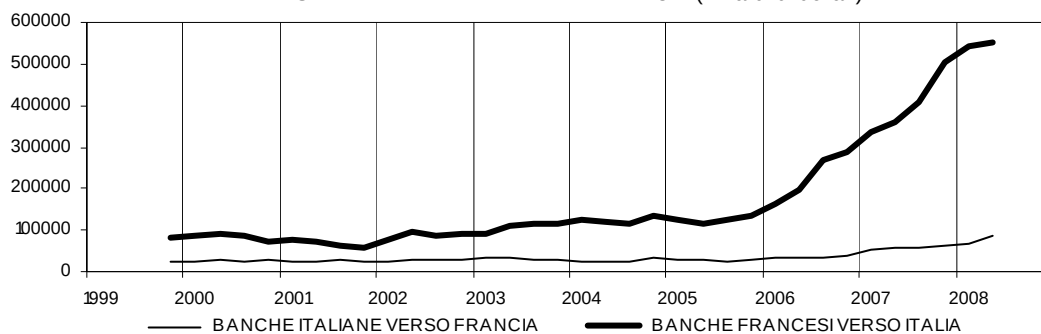
VERSO I PAESI EUROPEI AVANZATI (miliardi di dollari e composizione %)



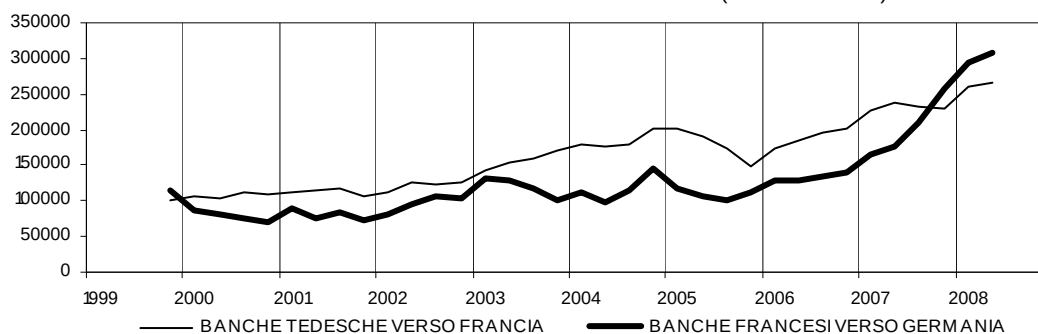
ATTIVITA' ESTERE BILATERALI: ITALIA E GERMANIA (miliardi di dollari)



ATTIVITA' ESTERE BILATERALI: ITALIA E FRANCIA (miliardi di dollari)



ATTIVITA' ESTERE BILATERALI: GERMANIA E FRANCIA (miliardi di dollari)



Fonte: BRI, Banking Statistics.

Appare infine evidente una sensibile differenza tra le attività delle banche italiane verso la Francia (70000 miliardi di dollari, 5% del totale delle attività estere) e le attività delle banche francesi verso l'Italia (550000 miliardi di dollari, 13% del totale).

### 3.5 CONCLUSIONI

Negli ultimi dieci anni il processo di liberalizzazione e integrazione finanziaria ha subito una rapida accelerazione ed ha comportato un sensibile aumento dei flussi internazionali di capitale.

I sistemi bancari mondiali hanno corrispondentemente aumentato la loro attività internazionale, contribuendo allo spostamento di fondi da e oltre i confini nazionali, anche con apertura di filiali all'estero e con operazioni di fusione e acquisizione con banche straniere.

La crescita dei flussi internazionali di capitale è stata dovuta in gran parte alla forte dinamica dei finanziamenti al settore non bancario, come conseguenza dello sviluppo della finanza strutturata, dell'espansione dell'attività di *proprietary trading* e dell'attività di brokeraggio con gli *hedge funds*. Ha riguardato in modo importante sia il settore pubblico sia, in misura crescente, il settore privato non bancario americano, che comprende le imprese finanziarie che hanno confezionato e diffuso i prodotti strutturati derivati dai mutui *subprime*. Le banche europee, in particolare, risultano aver preso a prestito dal settore bancario americano e aver finanziato con tali fondi il settore non bancario statunitense.

A questi movimenti internazionali di capitali, le banche dei diversi paesi europei sembrano aver partecipato in maniera differenziata.

Confrontando le situazioni dei tre principali paesi europei, emerge con chiarezza il ruolo meno rilevante delle banche italiane negli scambi internazionali di attività finanziarie, dovuto sia ad una più elevata preferenza, anche da parte delle filiali italiane delle banche estere, per le attività domestiche sia da una più ridotta attività di espansione all'estero con attività di *Mergers&Acquisitions* e apertura di filiali estere.

Mentre il peso delle attività internazionali delle banche situate in Germania sul totale delle attività bancarie internazionali è attualmente pari a poco meno dell'11% e quello delle banche localizzate in Francia poco meno del 9%, le banche italiane pesano per appena il 2 per cento.

Guardando l'esposizione verso i settori (settore non bancario) ed i paesi (gli USA) più rischiosi in questo momento emerge inoltre che:

- delle attività internazionali, quelle destinate al settore non bancario sono state una percentuale minore per le banche italiane (circa il 50%) rispetto alle banche tedesche e francesi (circa l'80%);

---

<sup>23</sup> L'aggregato "*developed Europe*", adottato dalla BRI, comprende i seguenti paesi Austria, Andorra, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Olanda, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Vaticano.

- la percentuale di attività internazionali dirette verso gli USA è collocata poco al di sotto del 20% (oltre gli 800000 miliardi di dollari) sia per le banche di nazionalità tedesca che per quelle di nazionalità francese, mentre l'analoga percentuale per le banche di nazionalità italiana non raggiunge il 4,5% (circa 56000 miliardi di dollari).

Per quanto riguarda l'esposizione delle banche verso i paesi emergenti, quella delle banche italiane (pari al 20% dell'esposizione estera totale) è quasi totalmente verso i paesi emergenti dell'Europa centrale e orientale, mentre per le banche francesi e tedesche, pari in totale circa al 10% per entrambe, è maggiore verso i paesi emergenti non europei (soprattutto dell'Asia e, in particolar modo per le banche francesi, dell'Africa).

Per i sistemi bancari di tutti e tre i paesi, comunque, la maggior parte di attività estere è stata destinata ai paesi sviluppati europei, ma con una proporzione significativamente maggiore per l'Italia (57% per la Francia, 61% per la Germania e 74% per l'Italia).

La minore "internazionalizzazione" del sistema bancario italiano potrebbe quindi averlo protetto in misura maggiore rispetto ad esempio, non solo al Regno Unito e ad altri centri finanziari internazionali, ma anche rispetto a Francia e Germania, dagli effetti diretti della crisi dei mutui americani.

Ciò, unitamente ad altri fattori, contribuirebbe a spiegare anche come mai, in presenza di un generale deterioramento del *rating* delle aziende bancarie in tutto il mondo, il sistema bancario italiano abbia mantenuto valutazioni relativamente migliori.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abiad, A., Leigh D. e Mody A.(2007) "International Finance and Income Convergence: Europe is Different", *IMF Working Papers* n. 64/07 marzo .
- Aghion, P, Howitt P.e Mayes-Foulkes D. (2004) "The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence" *NBER Working Papers* n. 10358 marzo.
- Baba N., McGuire P. e von Peter G.(2008) "Highlights of international banking and financial market activity" *BIS Quarterly Review*, settembre.
- Bank for International Settlements (2006) "Guidelines to the international consolidated banking statistics" Novembre.
- Bank for International Settlements (2006) "Guidelines to the international locational banking statistics" Novembre.
- Blanchard O. e Giavazzi F. (2002) "Current Account Deficits in the Euro Area: the end of the Feldstein-Horioka puzzle?" *Brooking Papers on Economic Activity* n. 33/2002.
- Commission of the European Communities (2007) "European Financial Integration Report 2007" *Commission Staff Working Document*, dicembre.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989) "Report on Economic and Monetary Union in the European Community" ( Rapport Delors).
- Consiglio Europeo di Lisbona (2000) "Conclusioni della Presidenza" 23 e 24 marzo.
- De Nicolò G. e Tieman A.(2006) "Economic Integration and Financial Stability: A European Perspective" *IMF Working Papers* n. 06/296 gennaio.
- ECB (2006) "Indicators of Financial Integration in the Euro Area", settembre.
- ECB (2007) "Financial Integration in Europe", marzo.
- ECB (2008) "Financial Integration in Europe", aprile.
- Jappelli T. e Pagano M. (2008) "Financial Market Integration Under EMU", *European Economy Economic Papers* No.312, marzo.
- Kose M.A., Prasad E., Rogoff K. e Wei S-J (2006) "Financial Globalization: A Reappraisal", *IMF Working Papers* n. 189/06, agosto.
- Levine, R. (2004)" Finance and Growth: Theory and Evidence", *NBER Working Papers* n. 10766, settembre.
- McGuire P. e Tarashev N.(2006) "Tracking international bank flows", *BIS Quarterly Review*, dicembre.
- McGuire P. e Tarashev N. (2008) "Global monitoring with the BIS international banking statistics", *BIS Working Papers* n. 244, gennaio.
- McGuire P. von Peter G. (2008) "International banking activity amidst the turmoil", *BIS Quarterly Review*, giugno.
- McGuire P. Wooldridge.(2005) "The BIS consolidated banking statistics: structure, uses and recent enhancements", *BIS Quarterly Review*, settembre.
- Prasad E.S., Rajan R.G. e Subramanian A. (2006) "Foreign capital and economic growth", *NBER WP* n. 13619, novembre.

## 4 Il mercato europeo del gas naturale: il Terzo pacchetto alla prova della mischia

### 4.1 INTRODUZIONE

La crisi russo-ucraina sulle condizioni di vendita del gas russo all'ex-repubblica sovietica, che in queste settimane sta avendo serie ripercussioni sulle forniture di gran parte dell'UE, evidenzia in modo esemplare almeno due aspetti fondamentali della situazione comunitaria in materia di gas naturale, che saranno oggetto delle pagine seguenti. Il primo è l'importanza del tema della sicurezza di approvvigionamento, che per ragioni interne ed esterne all'Unione Europea acquista sempre più spazio nell'agenda comunitaria. Il secondo aspetto, collegato al precedente, è la necessità di sviluppare una vera politica energetica di respiro europeo che rafforzi il peso dell'Unione in questo tipo di relazioni internazionali, limitando l'attrito tra le iniziative comunitarie, le politiche di alcuni Stati membri e le strategie di alcuni grandi *incumbents* nazionali verticalmente integrati nelle varie fasi della filiera produttiva. A loro volta, queste considerazioni introducono all'esame delle insidie che l'ampio progetto di riforma della regolazione presentato dalla Commissione Europea nel settembre 2007, noto come "Terzo pacchetto" energia, dovrà affrontare nel processo di creazione del mercato interno dell'energia.

In effetti il Terzo pacchetto ha un compito ambizioso: aggiornare l'intera legislazione comunitaria in materia energetica, adeguando l'assetto regolamentare a problemi che coinvolgono in pari misura la costruzione di un mercato interno concorrenziale e (soprattutto negli ultimi anni) la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Come la Commissione ha recentemente ribadito, "l'importanza dell'energia nella crescita e nella competitività dell'Europa è in costante crescita. La disponibilità di servizi energetici affidabili a prezzi accettabili sia per gli utenti industriali sia per le famiglie continua a rappresentare un fattore essenziale per lo sviluppo sociale ed economico [...]. Tuttavia, [...] nella pratica l'integrazione del mercato è lungi dal costituire un successo. Con poche eccezioni, in Europa i mercati dell'elettricità e del gas rimangono di dimensione economica nazionale, e presentano un basso grado di concorrenza" (Commissione Europea, 2008a, p. 2).

I settori energetici, del resto, appartengono all'insieme di contesti - come anche la vigilanza bancaria o il fisco - nei quali la rilevanza strategica per la vita economica e sociale della comunità ha indotto gli Stati membri a opporre maggiore resistenza alla cessione della sovranità

nazionale. Così, nonostante l'attenzione manifestata da sempre nei confronti dell'energia<sup>1</sup>, quasi allo scadere del periodo coperto dall'agenda di Lisbona manca ancora una politica energetica europea, e la dimensione comunitaria di tali questioni è affidata a una laboriosa convergenza verso modelli condivisi di organizzazione dei settori energetici, ottenuta operando ora "dall'alto" (attraverso Direttive e Regolamenti), ora "dal basso" (attraverso la sensibilizzazione e l'influenza reciproca sugli orientamenti propri e su quelli comunitari). Tuttavia proprio quella rilevanza strategica, alla luce delle dinamiche più recenti che hanno attraversato i mercati internazionali dell'energia e in particolare del gas, ha moltiplicato le voci a favore di un'azione più organica e coerente di respiro comunitario, una "voce unica" europea, nel timore che l'attuale frammentazione finisca per aumentare i costi e i rischi futuri legati all'approvvigionamento energetico.

Uno dei fattori cruciali alla base di tali tendenze - e che si lega strettamente alla citata crisi russo-ucraina - è il fatto che negli ultimi anni l'Unione Europea ha accentuato la propria posizione di importatore netto di gas, anche come risultato di un costante aumento dei consumi e di una contrazione della produzione interna. L'interazione tra tale dipendenza e le particolarità della filiera produttiva di questa *commodity* (cfr. Tab. 1)<sup>2</sup> aggrava i problemi legati all'incompletezza del mercato interno e all'assenza di una politica unica di respiro comunitario. Attualmente, infatti, il comparto della produzione è, nell'ambito della filiera, quello nel quale si concentra la maggior parte del valore aggiunto del prodotto, anche perché le elevate barriere all'entrata garantiscono un potere di mercato maggiore. Il segmento più remunerativo, in un contesto nel quale le relazioni tra le diverse fasi produttive sono particolarmente strette come nei settori a rete - è quindi al di fuori della sfera d'influenza della normativa e della regolazione comunitarie. È soprattutto l'attività di ricerca ed estrazione del gas a essere per natura incerta e costosa, con caratteristiche non concorrenziali che figurano tra i fattori di maggiore resistenza all'apertura dei mercati.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento di gas naturale, pertanto, l'Unione Europea si trova a muoversi su uno scomodo doppio livello: da un lato è impegnata nel faticoso processo di creazione di un mercato continentale dell'energia integrato e concorrenziale, all'interno del quale gli operatori competano tra loro offrendo ai consumatori finali la massima libertà di scelta e le tariffe più contenute; dall'altro, il fatto di essere importatore netto di gas e di dipendere al momento da pochi produttori la espone a subire i costi di un oligopolio particolarmente concentrato, i cui effetti divengono potenzialmente deleteri quando si consideri il frequente utilizzo a fini politici di tale risorsa da parte di alcuni paesi produttori quali la Russia (la rilevanza strategica del gas non è tale solo per i paesi UE). Inoltre, attualmente l'interazione tra i due livelli

---

<sup>1</sup> La "questione energetica", inizialmente esclusa dal primo Trattato CEE, risale comunque agli albori della Comunità Europea, caratterizzando già i trattati CEEA e CECA.

<sup>2</sup> Per una sintetica descrizione delle caratteristiche del settore e della filiera del gas si vedano, tra gli altri, Cavaliere (2003) e ISAE (2005).

gioca purtroppo a sfavore del processo di costituzione di una vera comunità europea, poiché la dimensione ancora nazionale della politica energetica e la difformità delle strutture dei diversi mercati nazionali del gas moltiplicano la forza delle tentazioni nazionaliste (soprattutto in periodi di crisi quale quello che stiamo vivendo), ponendo un ulteriore freno alla creazione del mercato interno. Questo doppio livello nelle dinamiche del gas nell'UE rappresenta allora un'utile chiave di lettura per cogliere le potenzialità e i rischi insiti nel Terzo pacchetto.

Sulla base di tali premesse, nelle pagine seguenti si darà conto delle principali novità organizzative e funzionali introdotte con il Terzo pacchetto, evidenziandone punti di forza e di debolezza alla luce dei mutamenti che caratterizzano il mercato del gas. Nel fare ciò, nel paragrafo 2 vengono illustrati i tratti fondamentali delle nuove misure legislative e gli orientamenti delle autorità comunitarie nei confronti del settore del gas naturale, mostrando tra l'altro come, nonostante alcune rilevanti innovazioni soprattutto sul piano dell'assetto istituzionale, l'attrito tra le posizioni degli organismi sovranazionali e le autorità nazionali finisca per condizionare la stessa produzione normativa comunitaria e rendere più incerto il cammino verso il mercato interno del gas. Successivamente, il paragrafo 3 offre un quadro della situazione internazionale del settore: vi si mostra come la duplice natura economica e geopolitica delle tendenze che lo attraversano accresca l'urgenza di un approccio realmente europeo al problema della sicurezza dell'approvvigionamento (offrendo incidentalmente supporto ad alcune importanti modifiche regolamentari introdotte dal Terzo pacchetto), e come al contrario la persistente segmentazione del mercato e la frammentazione delle politiche nazionali favoriscano un procedere in ordine sparso, potenzialmente dannoso per la stessa formazione del mercato interno. In tale contesto, il paragrafo 4 mostra come anche il comparto del gas naturale liquefatto (GNL), seppure in tumultuosa espansione e caricato di aspettative pro-concorrenziali, non sembri in grado, almeno a breve, di modificare un ambiente competitivo molto favorevole ai produttori e di riequilibrare il divario di forza negoziale tra questi e gli acquirenti. Il paragrafo 5 legge quindi le novità normative alla luce di tali sviluppi, concentrandosi su tre aspetti: la questione dell'*unbundling*, ovvero della separazione verticale della filiera tra le attività che possono essere svolte in concorrenza (produzione e distribuzione) e attività che versano in condizioni di monopolio naturale (trasporto); l'istituzione dell'Agenzia per il coordinamento dei regolatori; l'istituzione della Rete europea dei gestori delle infrastrutture di rete (ENTSO, secondo l'acronimo inglese). In proposito, si sosterrà che non meno importanti delle misure in sé sono gli stretti rapporti che le legano: un loro eventuale disallineamento, o il fallimento di una di esse, potrebbe avere effetti molto negativi e duraturi sul funzionamento del mercato. Per questo appare inopportuno che il dibattito si concentri di volta in volta su questa o quella disposizione, laddove gli elementi decisivi per preferire ad esempio un tipo di separazione verticale a un altro sembrano risiedere nella relazione tra l'*unbundling* e le altre innovazioni istituzionali introdotte dal pacchetto. Il paragrafo 6 trae infine le conclusioni del capitolo, insistendo soprattutto sulla necessità di adeguare la velocità di modernizzazione delle istituzioni comunitarie a quella degli sviluppi di un settore tanto rilevante per il futuro economico e sociale delle comunità europee.

Tab. 1 LA FILIERA PRODUTTIVA DEL GAS NATURALE

| Fasi                       | Descrizione                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Esplorazione e sviluppo    | Un'attività fondamentale: la scoperta di giacimenti condiziona la dislocazione degli impianti di produzione e offre possibilità di rendite ingenti. Tuttavia gli esiti dell'attività sono estremamente incerti.                                                                                      |
| Produzione                 | Costruzione degli impianti di produzione e trattamento. In Europa in gran parte sostituita dall'importazione.                                                                                                                                                                                        |
| Trasporto e Dispacciamento | Costruzione, esercizio e manutenzione di reti ad alta pressione per il trasporto ai centri di distribuzione. Coordinamento dei centri di immissione. In caso di trasporto di gas liquefatto (GNL), include la realizzazione degli impianti di liquefazione e la rigassificazione al punto di arrivo. |
| Stoccaggio                 | Costruzione e gestione di giacimenti e/o depositi di stoccaggio.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Distribuzione              | Costruzione, esercizio e manutenzione delle reti a bassa pressione per la consegna del gas ai clienti.                                                                                                                                                                                               |
| Vendita                    | Promozione, contratti, allacciamento, misura e fatturazione.                                                                                                                                                                                                                                         |

## 4.2 EVOLUZIONE NORMATIVA E ISTITUZIONALE

A partire dalle prime Direttive della seconda metà degli anni novanta, la normativa comunitaria sull'organizzazione del settore del gas (e di quello dell'elettricità) è andata progressivamente infittendosi nel numero e nella severità delle disposizioni, nell'ampiezza dei temi trattati e nel processo di elaborazione legislativa<sup>3</sup>. Alle Direttive si sono affiancati i Regolamenti (direttamente vincolanti per gli Stati nazionali), ed è stata sempre più incentivata la collaborazione internazionale, sia tra autorità di regolazione, sia tra i gestori delle reti. Allo stesso tempo, la faticosa ricerca di una sintesi tra posizioni molto distanti su materie ritenute essenziali quali l'*unbundling* finisce per limitare la forza e la pervasività di norme che anche gli stessi organismi comunitari vorrebbero più incisive. A questo proposito, la genesi e le attuali sorti del "Terzo pacchetto energia" sono esemplari, e aiutano anche ad anticipare potenzialità e possibili limiti insiti nelle nuove Direttive proposte.

Le Direttive gemelle "di accelerazione" del 2003 (2003/54/CE per l'elettricità e 2003/55/CE per il gas naturale), affiancate dai rispettivi Regolamenti sulle condizioni di accesso alle reti (n. 1228/2003 e n. 1775/2005), dovevano accompagnare i settori energetici verso l'affermazione di un modello fondato sull'apertura delle reti e la concorrenza tra i produttori<sup>4</sup>, ma già nel 2005 la Commissione avviava una corposa indagine conoscitiva sui mercati dell'elettricità e del gas

<sup>3</sup> Per una sintetica presentazione dell'evoluzione della normativa comunitaria in materia di energia si rimanda a ISAE (2005 e 2007).

<sup>4</sup> Proprio dall'intento di mettere in concorrenza i produttori discendono le questioni dell'apertura delle reti ai terzi e della separazione tra le attività potenzialmente concorrenziali e quelle - come la gestione della rete - in condizioni di monopolio naturale: "[...] la chiave dell'intera struttura di mercato è il settore della produzione [...]. Senza intervento regolatorio, la struttura di mercato della produzione si ripercuoterà nella struttura della vendita al dettaglio" (Commissione Europea, 2005, p. 2).

(Commissione Europea, 2007a) a seguito di numerose segnalazioni di pratiche non concorrenziali ricevute da consumatori e operatori del settore. L'indagine ha permesso di rilevare una serie di barriere alla concorrenza e tre grandi problemi strutturali: una concentrazione di mercato eccessiva, un elevato grado di integrazione verticale (o alternativamente una separazione insufficiente delle reti dalle attività di produzione e vendita) e l'assenza di integrazione e concorrenza transnazionale. Tuttavia, il risultato più rilevante riguarda le insufficienze della regolazione: i problemi non potevano essere risolti con la normativa in vigore, ma erano necessarie importanti novità legislative.

Il Terzo pacchetto energia intende dare una risposta a queste necessità. Com'è noto, esso si articola in cinque documenti: gli emendamenti alle Direttive 54/03 e 55/03, gli emendamenti ai Regolamenti citati, e la proposta di un nuovo Regolamento che istituisce l'Agenzia europea dei regolatori dell'energia. I contenuti principali riguardano la realizzazione della separazione effettiva della proprietà delle reti dalle altre attività legate alla fornitura del gas; misure per l'armonizzazione (e l'aumento) dei poteri e dell'indipendenza dei regolatori; il disegno dell'Agenzia europea dei regolatori; l'istituzione di una rete di operatori del trasporto europei (TSO); misure per favorire i meccanismi di mercato.

L'adozione del pacchetto segue la procedura di co-decisione, che vede coinvolti sullo stesso piano Parlamento e Consiglio europei, e il dibattito non è breve né privo di attriti: presentato nel settembre 2007, il Terzo pacchetto è stato discusso in prima lettura dal Parlamento Europeo nella primavera scorsa, in sede di Commissione ITRE (*Industry, Trade, Research and Energy*), che ha licenziato le modifiche alla Direttiva sul gas nel maggio 2008 auspicando tra l'altro una separazione proprietaria della rete di trasporto. Il mese successivo, tuttavia, il Consiglio del 6 giugno 2008 ha raggiunto una posizione comune a favore dell'alternativa "terza via" all'*unbundling* - diversa dalle soluzioni della separazione proprietaria e del gestore di rete indipendente (ISO, *Independent System Operator*) già previste dalla proposta di Direttiva - e respingendo quindi la separazione proprietaria come unica forma di *unbundling*. In questa versione il pacchetto è stato approvato dal Consiglio energia del 9-10 ottobre scorso, che entro il finire del 2008 invierà il proprio parere al Parlamento Europeo per la seconda lettura, che si vuole completare entro la fine dell'attuale legislatura (primavera 2009).

L'impressione generale è che con il Terzo pacchetto si imprima un'accelerazione sulla formazione di un vero modello di regolazione sovranazionale. Le cinque proposte legislative tentano infatti di stabilire un assetto fondato, oltre che sulla separazione verticale effettiva, anche sul potenziamento della funzione dei regolatori nazionali, sull'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER - *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*), che di fatto sostituirà CEER e ERGEG, e sulla creazione di una Rete europea dei TSO (ENTSO - *European Network of Transmission System Operators*). A complemento di queste misure si pongono quelle che favoriscono un rafforzamento dell'indipendenza e armonizzazione dei poteri dei regolatori e le "Iniziative regionali" che mirano a realizzare

un'integrazione dei mercati almeno all'interno di determinate zone dell'UE, come passo intermedio nella costituzione del mercato interno.

Nel settore del gas il problema della separazione effettiva delle reti di trasporto dalle attività di produzione e vendita è ancora più sentito che nel caso dell'elettricità, come dimostra il fatto che qui il ritardo nel recepimento delle Direttive da parte degli orientamenti nazionali è da sempre più ampio (cfr. ISAE; 2005). Uno dei motivi principali è che l'integrazione verticale, e dunque la proprietà delle reti unita a quella della vendita finale, permette agli operatori europei di aumentare il proprio potere negoziale nei confronti dei produttori (in prevalenza extra-UE) per la stipula dei tipici contratti di lungo periodo che caratterizzano il settore. Al contrario, l'idea della Commissione, ribadita in più documenti, è che "l'elemento chiave per stipulare accordi di offerta di lungo periodo con i produttori a monte della filiera produttiva del gas non è la proprietà della rete, ma l'esistenza di una solida base di clientela. L'UE rimarrà senza dubbio un mercato molto attraente indipendentemente dalla struttura proprietaria delle compagnie acquirenti che, una volta attuata una separazione effettiva, potranno competere per il gas in condizioni di parità" (Commissione Europea, 2007c, p. 6).

Ciò significa che gli eventuali benefici dell'integrazione verticale non bilanciano gli effetti negativi sul funzionamento dei mercati, che si manifestano essenzialmente nel conflitto d'interessi per cui il produttore o venditore che ha anche il monopolio della proprietà della rete avrà sempre incentivo a praticare condizioni di trasporto discriminanti a danno dei propri concorrenti fornitori, o comunque, in caso di semplice separazione societaria, potrà ottenere favori concorrenziali nei confronti dei propri concorrenti da un gestore della rete al quale lo legghi la stessa compagine proprietaria. Inoltre, come ha rilevato l'indagine conoscitiva della Commissione (Commissione Europea, 2007a), le imprese verticalmente integrate arrivano a limitare gli investimenti di ammodernamento ed espansione della rete di trasporto quando questi possono favorire imprese loro concorrenti nei mercati a valle<sup>5</sup>. È per questo che in pressoché tutti i documenti di emanazione comunitaria si ribadisce che la separazione di tipo proprietario è l'unica in grado di risolvere il conflitto d'interessi a meno di un'onerosa attività di regolazione.

Come previsto, se già il passaggio dalla separazione contabile a quella societaria contenuto nelle Direttive di accelerazione aveva incontrato ostacoli (cfr. ISAE, 2005), quello alla

---

<sup>5</sup> "Una società che rimane verticalmente integrata ha un intrinseco incentivo sia a sottoinvestire in nuove infrastrutture di rete (nel timore che tali investimenti aiuterebbero i concorrenti a prosperare nel "suo" mercato di origine, sia - dovunque è possibile - a privilegiare nell'accesso alla rete le proprie consociate attive nella vendita finale" (Commissione Europea, 2007c, p. 5). Di un caso di sottoinvestimenti strategici è stata recentemente protagonista anche l'italiana ENI, in occasione degli investimenti per l'espansione di un importante gasdotto d'importazione per l'Italia, che collegava la Tunisia alla Sicilia (il gasdotto TTPC). "L'abuso consisteva in interruzioni strategiche dei lavori che erano stati iniziati dalla filiale che gestisce la rete in vista di necessità di maggiore capacità di gas. La sospensione dei lavori fu decisa dalla società madre a seguito delle lamentele della filiale operante nella vendita finale, e si è concretizzata dopo che furono stipulati contratti di trasporto di tipo *ship-or-pay* [che impegnano l'acquirente a pagare comunque una percentuale di gas indipendentemente dal suo effettivo trasporto] con una serie di *shippers* indipendenti che intendevano utilizzare il nuovo gasdotto (Commissione Europea, 2007a, p. 59).

separazione proprietaria avrebbe rappresentato il vero banco di prova per l'affermazione del modello di fornitura dei servizi energetici nell'UE. Così anche nel memorandum che accompagna le proposte del Terzo pacchetto si richiamano con forza sia i problemi di incentivo connessi alla separazione societaria, sia la preferenza per l'*unbundling* proprietario ("la proposta rende chiaro che l'opzione preferita dalla Commissione rimane la separazione proprietaria", Commissione Europea, 2007c, p. 5) e si vietano le partecipazioni di controllo incrociate tra le attività di trasporto e quelle di produzione/vendita<sup>6</sup>, ma allo stesso tempo si offre agli Stati membri la possibilità di optare per l'alternativa dell'ISO (*Independent System Operator*), che consente alle imprese verticalmente integrate di conservare la proprietà delle reti, purché queste siano gestite attraverso una società giuridicamente e funzionalmente separata. L'ISO deve comunque rispettare il piano d'investimento decennale proposto dall'autorità di regolazione nazionale e va sottoposto a una stretta regolazione.

La doppia opzione è frutto dell'annoso confronto tra Commissione e Stati membri sul problema dell'*unbundling*. In particolare, nel 2007 erano emersi due chiari schieramenti: da un lato gli Stati membri favorevoli alla separazione proprietaria, guidati dal Regno Unito<sup>7</sup>, dall'altro quelli più recisamente contrari, raccolti intorno a Francia e Germania, che nei primi mesi del 2008 avrebbero formulato anche la "terza via" all'*unbundling*. Si tratta della soluzione dell'ITO (*Independent Transmission Operator*) in base alla quale l'operatore di rete può formalmente essere di proprietà di un'impresa verticalmente integrata, ma dev'essere una società per azioni con amministratori del tutto separati dall'impresa proprietaria, quindi con autonomia decisionale in materia di investimento e di scelte finanziarie. I limiti a una separazione effettiva discendono dal fatto che la proprietà ha la facoltà di approvare il piano finanziario annuale dell'operatore, che i piani di investimento decennali sono decisi congiuntamente da gestore della rete e dalla proprietà (sotto la supervisione dell'autorità di regolazione nazionale). Ovviamente, *conditio sine qua non* del funzionamento di questa forma di separazione verticale è anche in questo caso un monitoraggio continuo e puntuale da parte del regolatore, con un conseguente aggravio dei costi della regolazione. Proprio tale maggiore onerosità è uno degli argomenti attualmente più dibattuti.

La questione dell'*unbundling* ha occupato come di consueto un'ampia parte del dibattito non solo per la novità in sé, ma anche per il legame con il problema delle "clausole di reciprocità per i paesi terzi", sulle quali è stato raggiunto un accordo in occasione del Consiglio di giugno 2008. Si tratta di misure finalizzate ad assicurare che chiunque, proveniente da paesi *extra*-UE, voglia acquisire partecipazioni rilevanti o di controllo su un operatore di rete della UE, debba

---

<sup>6</sup> Eventuali partecipazioni di minoranza sono permesse purché non permettano di prendere parte a decisioni strategiche per lo sviluppo e la gestione delle reti. Gli obblighi di separazione proprietaria, inoltre, si applicano anche a eventuali *joint ventures* di operatori di rete.

<sup>7</sup> Si tratta fondamentalmente dell'insieme di paesi nei quali l'*unbundling* proprietario è già in vigore: oltre al Regno Unito, esso comprende Paesi Bassi, Danimarca, Spagna, Portogallo, Svezia e Romania.

osservare “in modo comprovato e inequivocabilmente” (Commissione Europea, 2007c, p. 7) gli stessi obblighi di separazione imposti alle imprese comunitarie. A tale disposizione si affianca poi l'ulteriore requisito per cui nessun operatore da un paese terzo può acquisire il controllo su un gestore di rete comunitario a meno che ciò non sia esplicitamente consentito da un accordo tra l'UE e il paese terzo in questione. Le clausole di reciprocità intendono quindi tutelare l'unicità della politica comunitaria nei confronti degli Stati extra-UE: una sorta di “voce unica” dell'Unione che tuttavia, come si vedrà più avanti, trova spesso nelle stesse politiche degli Stati membri la prima e più pericolosa minaccia, allorché finiscono per prevalere pulsioni nazionalistiche e questi ultimi tendono a gestire bilateralmente i rapporti con i paesi fornitori estranei all'Unione, prima tra tutti la Russia, per assicurarsi le forniture di lungo periodo di gas.

#### **4.2.1 L'istituzione dell'Agenzia di coordinamento dei regolatori**

Come si è detto, tuttavia, nella nuova fase è visibile la preoccupazione per lo spostamento a livello sovranazionale della regolazione dei settori energetici. Il riferimento è all'ampliamento di funzioni e poteri dei regolatori nazionali, e soprattutto al fatto che la riforma ritiene ormai pressoché superata la positiva ma troppo informale esperienza dell'ERGEG<sup>8</sup>, e al fine di assicurare un adeguato grado di armonizzazione della regolazione a livello europeo, istituisce una formale Agenzia europea di coordinamento dei regolatori.

Un difetto del quadro regolatorio oggi in vigore è che si richiede che le autorità nazionali di regolazione siano indipendenti dalle imprese che operano nell'industria in questione, non necessariamente dal governo. Infatti le indagini della Commissione hanno mostrato come la scarsa indipendenza dai governi nazionali, unita a poteri ormai insufficienti, limita l'azione regolatoria esponendo l'autorità a una “cattura” da parte del governo, arrivando in qualche caso a decisioni in contrasto con le Direttive comunitarie. L'esempio più tipico al riguardo è rappresentato dalle decisioni di mantenere tariffe regolamentate per tutti i consumatori quando dovrebbero essere libere (Commissione Europea, 2006), o il potere di approvazione, modifica e annullamento delle decisioni del regolatore da parte del governo. Per ovviare a distorsioni di questo tipo, le nuove proposte impongono l'indipendenza dei regolatori da ogni altro soggetto pubblico o privato, la presenza di un solo regolatore in ciascuno Stato membro, e conferiscono ai regolatori vasti poteri di indagine e di controllo, soprattutto qualora lo Stato membro adotti la separazione più modesta della rete, scegliendo la formula dell'ISO o dell'ITO. In questo caso, infatti, le funzioni dei regolatori si estenderanno sia al proprietario sia al gestore della rete. Anche

---

<sup>8</sup> Si ricorda che l'ERGEG è il Gruppo europeo dei regolatori dell'elettricità e del gas, istituito nel 2003 su iniziativa della Commissione Europea come gruppo consultivo indipendente. Insieme al CEER (Consiglio dei regolatori europei dell'energia), istituito nel 2000 su base volontaria da dieci autorità di regolazione, costituisce una coppia di organismi di coordinamento e di rappresentanza europea dei regolatori nazionali dell'energia. Essi condividono gli obiettivi e la loro composizione si sovrappone in larga misura, con l'importante differenza che alle riunioni dell'ERGEG partecipa la Commissione e include tutti i regolatori dell'UE.

i poteri delle autorità nazionali sono ampliati: esse potranno adottare decisioni vincolanti, imporre programmi di dismissioni forzate (in collaborazione con le autorità *antitrust*), svolgere indagini e comminare sanzioni.

L'armonizzazione delle funzioni e dei poteri delle singole autorità nazionali rappresenta un naturale preludio a facilitarne il coordinamento a livello europeo ben oltre l'esperienza dell'ERGEG. L'istituzione, con un apposito Regolamento, di una Agenzia di cooperazione dei regolatori costituisce l'espressione più definita di tale esigenza. Non si tratta di una vera e propria autorità europea di regolazione e dunque l'Agenzia non si sostituisce ai regolatori nazionali (dal momento che la Commissione non ha poteri autonomi nel settore energetico)<sup>9</sup>, ma si pone come garante della loro cooperazione e dell'integrazione tra i diversi quadri regolamentari. Nella proposta della Commissione l'Agenzia avrebbe personalità giuridica riconosciuta in tutti gli Stati membri, poteri di segnalazione e di raccomandazione nei confronti degli operatori di rete, dei regolatori e della Commissione, e poteri decisionali su questioni transnazionali in caso di mancato accordo tra le autorità nazionali coinvolte. In particolare, tra le funzioni più delicate vi sarebbe anche la sorveglianza sulla cooperazione tra gli operatori di rete, e dunque la vigilanza sulle attività e i programmi di investimento nelle reti, che vedrebbe l'Agenzia verificare statuti e regolamenti della Rete europea dei TSO, esaminandone i programmi d'investimento decennali e contribuendo alla fase di preparazione dei codici tecnici di interconnessione. Un aspetto controverso riguarda la *governance* dell'Agenzia. Nelle proposte originariamente formulate dalla Commissione il funzionamento della nuova struttura deriverebbe dall'azione di tre organi: un Consiglio amministrativo, composto da sei rappresentanti del Consiglio Europeo (quindi gli Stati membri) e 6 rappresentanti della Commissione, cui spettano l'amministrazione dell'Agenzia e la nomina del Direttore; un Consiglio di regolazione (composto da tutti i 27 regolatori nazionali) chiamato a fornire pareri e decisioni, da adottare con maggioranza qualificata di due terzi, e con un voto per ogni paese; un Consiglio di appello, composto da 6 membri indipendenti, responsabile dei ricorsi nei confronti delle decisioni dell'Agenzia. Infine, la rappresentanza e la gestione dell'Agenzia sono compiti del Direttore nominato (e rimosso) dal Consiglio amministrativo. Al momento, il dibattito e le maggiori perplessità si concentrano sulla complessità della struttura e sul fatto che nel votare le decisioni tutti i paesi hanno lo stesso peso (cfr. Ranci, 2007).

---

<sup>9</sup> Si può osservare incidentalmente come proprio tale circostanza abbia indotto a scartare, per l'istituzione di un organo cui in definitiva afferirebbe una qualche politica di regolazione europea, il modello della Rete delle Autorità di concorrenza (*ICN - International Competition Network*) creato nel 2004: nel campo dell'attività *antitrust*, infatti, la Commissione dispone effettivamente di poteri autonomi. Un altro modello preso in considerazione è stato quello del Sistema Europeo delle Banche Centrali, che tuttavia manca di una base giuridica nel Trattato (cfr. Commissione Europea, 2007c, p. 10).

#### 4.2.2 Il coordinamento degli operatori di rete

A ricevere dalla nuova normativa una spinta a rendersi sovranazionale non è solo l'apparato regolatorio: l'integrazione di settori quali quello del gas richiede infatti anche una cooperazione effettiva tra i gestori di rete, in modo da limitare il rischio di congestioni nel trasporto transfrontaliero, avere almeno un coordinamento dei nuovi investimenti nelle infrastrutture, un'adeguata circolazione delle informazioni e la compatibilità tra le regole di accesso. Attualmente alcuni TSO già cooperano su base volontaria tramite associazioni, nel caso del gas la GTE (*Gas Transmission Europe*), ma ciò non è sufficiente a rendere il mercato del gas realmente europeo. Per questo la proposta di emendamento del Regolamento 1775/2005 istituisce la Rete Europea per i TSO del Gas (ENTSO-G - *European Network of TSOs-Gas*), il cui statuto deve ricevere l'approvazione dell'Agenzia dei regolatori e della Commissione<sup>10</sup>. Tale rete è chiamata, tra l'altro, alla definizione dei codici tecnici di rete, alla gestione coordinata delle reti, e al coordinamento dei piani decennali d'investimento e dei piani di ricerca comuni. Anche questa novità istituzionale presenta alcuni rischi. Com'è noto, e come è stato osservato da più parti (cfr. tra gli altri, Ciaralli, 2008; Grillo, 2008), una soluzione come quella dell'ENTSO-G non agevola solo il (necessario) coordinamento tra i gestori della rete, ma può facilitare anche la collusione - con relativi effetti deleteri sulla concorrenza e sugli investimenti di rete - soprattutto in caso di operatori ancora verticalmente integrati con imprese attive nelle fasi di produzione e vendita. Inoltre, in assenza di un chiaro ruolo di supervisione da parte dell'Agenzia europea, esprimibile ad esempio attraverso l'approvazione vincolante dei codici tecnici di rete, si rischierebbe di cristallizzare di fatto un modello di autoregolazione degli operatori di rete (AEEG, 2008), accentuando così i rischi anticoncorrenziali di cui si è detto.

#### 4.2.3 Le iniziative regionali europee

L'Agenzia per la cooperazione dei regolatori nazionali e la rete di operatori di rete rappresentano le manifestazioni più visibili di come negli ultimi tempi gli interventi sull'assetto regolatorio del mercato europeo del gas mirino ad accelerare la condivisione di un modello realmente comunitario, ma non sono gli unici esempi. È infatti altrettanto degna di nota una novità introdotta dal 2006 su iniziativa dell'EREGE: le "Iniziative Regionali Europee" per l'energia elettrica e il gas. Si tratta della costituzione di un insieme di mercati regionali (sovranazionali ma sub-comunitari) integrati e senza barriere agli scambi, che dovrebbero rappresentare un risultato intermedio nel cammino verso il mercato interno dell'energia. Con riferimento al settore del gas, ad esempio, sono stati definiti i tre mercati regionali evidenziati nella figura 1, coordinati ciascuno da una o più autorità nazionali: si tratta dei mercati Nord-Ovest (Francia, Belgio, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Svezia, Irlanda del Nord); Sud-Europa (Francia, Spagna, Portogallo);

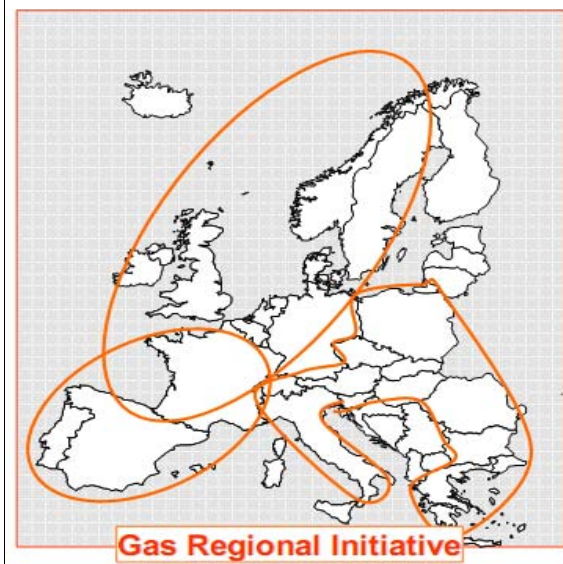
---

<sup>10</sup> Analogamente, la proposta di riforma del Regolamento n. 1228/2003 relativo all'elettricità istituisce la ENTSO-E.

Sud-Sud-Est (Italia, Austria, Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Grecia, Romania, Bulgaria), quest'ultimo coordinato congiuntamente dalle autorità italiana e austriaca<sup>11</sup>.

Tutti questi "sottomercati interni" condividono alcune priorità generali, quali il miglioramento delle condizioni di interoperabilità tra i comparti nazionali del settore, l'aumento della trasparenza nel funzionamento del mercato, la promozione e lo sviluppo delle borse locali del gas, l'ampliamento della capacità di interconnessione tra i diversi sistemi. A ciò si aggiungono alcune priorità specifiche di ciascun mercato regionale determinate dalle rispettive particolarità. Il mercato del Nord-Ovest, che interessa circa il 58% del consumo complessivo europeo, comprende la maggior parte dei pochi paesi europei che presentano una significativa produzione di gas, e tra le

Graf. 1 - LE INIZIATIVE REGIONALI DEL GAS



principali questioni che deve affrontare vi è il problema della eterogeneità nella struttura produttiva. La regione del Sud-Europa, la minore per dimensioni, (comprende solo il 12% circa del consumo continentale), è chiamata ad affrontare le questioni legate alla capacità e alla connessione della penisola iberica. Infine, la regione del Sud-Sud-Est (che copre il 30% circa del consumo europeo) è caratterizzata dalla delicatezza della posizione geopolitica, e del peso di quest'ultima sulle questioni legate all'importazione e al transito del gas alla frontiera europea. Al centro del funzionamento dei mercati regionali si trova il confronto continuo tra tutti i soggetti coinvolti nel mercato del gas, un confronto organizzato intorno a tre pilastri: a) un comitato regionale di coordinamento, composto dai regolatori dei paesi appartenenti alla regione, con il compito di stabilire la strategia e le priorità di azione (quali le politiche per l'abbattimento delle barriere all'integrazione dei mercati); b) un gruppo di attuazione, composto dai gestori di rete e dalle borse dei paesi appartenenti alla regione, con compiti di consulenza tecnica e di realizzazione delle azioni fissate dal comitato di coordinamento; c) il gruppo degli *stakeholders*, organo consultivo composto dagli altri portatori di interessi nel settore, quali produttori, *traders* e consumatori industriali. Si tratta dunque di iniziative che intendono dare un forte impulso all'integrazione dei mercati nazionali e delle politiche di regolazione moltiplicando le occasioni di confronto tra tutti i soggetti che animano il settore. Non sorprende, allora, che al progetto venga riconosciuto, soprattutto in prospettiva, un ruolo di assoluto rilievo nella costruzione del mercato interno del gas (e dell'elettricità)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Nel caso del settore elettrico i mercati regionali individuati sono sette; cfr. il sito [www.energy-regulators.eu](http://www.energy-regulators.eu).

<sup>12</sup> "I regolatori ritengono che le Iniziative Regionali [...] diventeranno una componente fondamentale del processo di attuazione del Terzo pacchetto" (ERGEG, 2008, p. 4).

#### **4.2.4 Ulteriori sviluppi normativi**

Mentre i contenuti del Terzo pacchetto sin qui ricordati mirano all'affermazione di un modello di regolazione sovranazionale, le iniziative più recenti prodotte in ambito energetico si concentrano sulla necessità di creare una visione comune europea sul problema della sicurezza energetica, che le particolarità del mercato del gas rendono sempre più rilevante per la vita economica e sociale dell'Unione. Così, facendo seguito alle conclusioni del Consiglio Europeo del 15-16 ottobre 2008, la Commissione ha recentemente proposto un nuovo "Piano di azione per la sicurezza e la solidarietà energetiche" (Commissione Europea, 2008b), nel quale vengono indicati cinque ambiti d'intervento nei quali va concentrata nel prossimo futuro l'attenzione delle autorità comunitarie: a) le esigenze infrastrutturali e la diversificazione delle fonti di energia; b) un peso maggiore dell'energia nelle relazioni internazionali dell'UE; c) il miglioramento dei meccanismi di reazione alle crisi petrolifere e del gas; d) la promozione dell'efficienza energetica; e) un migliore utilizzo delle riserve energetiche interne all'UE.

Ai nostri fini è opportuno ricordare almeno due elementi. In primo luogo, l'importanza riconosciuta alla necessità di promuovere in modo più deciso lo sviluppo delle infrastrutture necessarie a una domanda di gas che si prevede ancora in costante aumento. In particolare, tra le priorità di rilievo comunitario la Commissione individua la realizzazione di un "piano baltico di interconnessione", che dovrebbe indicare gli obiettivi infrastrutturali necessari all'effettivo collegamento di questa regione con il resto dell'Unione, e lo sviluppo di un "corridoio meridionale del gas", che consenta in futuro agli Stati membri di accedere al gas dei paesi medio-orientali, svincolandosi almeno in parte dall'egemonia russa nelle importazioni comunitarie (cfr. par. 4.3). In previsione della futura importanza del gas di tale regione, quest'ultimo obiettivo è ritenuto "una delle più alte priorità della sicurezza energetica dell'UE" (Commissione Europea, 2008b, p. 5), e nel paragrafo successivo si vedrà quali sfide esso è destinato ad affrontare. In secondo luogo, è da ricordare l'intento di prestare maggiore attenzione alle materie energetiche nella gestione delle relazioni internazionali dell'Unione. Inviti di questo tipo mirano evidentemente a colmare l'assenza di una vera "voce unica" comunitaria in tema di energia, ad esempio attraverso l'istituzione di legami giuridicamente vincolanti con i paesi fornitori e di transito e il rafforzamento del peso collettivo dell'Unione nella conduzione dei rapporti con gli interlocutori commerciali e politici. La crisi russo-ucraina divampata in queste settimane è giunta forse troppo presto per rappresentare il primo banco di prova per il Piano d'azione comunitario, ma allo stesso tempo ne conferma l'esigenza. D'altra parte, vedremo anche come gli stessi obiettivi dell'UE, soprattutto in presenza di una politica unitaria debole o assente, possano essere messi a rischio dalle politiche commerciali dei grandi operatori nazionali verticalmente integrati.

Coerentemente con tali obiettivi, il Libro verde "Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva" (Commissione Europea, 2008c) pubblicato lo scorso novembre mira a valutare come l'UE possa realizzare meglio gli sviluppi nelle reti energetiche dei quali necessita, dal momento che a seguito dell'allargamento essa ha ereditato connessioni di scarsa qualità

sugli assi sia est-ovest sia nord-sud. In particolare, il documento solleva un problema importante nell'ambito della sicurezza energetica comunitaria: "lo strumento principale a disposizione dell'UE per lo sviluppo delle reti energetiche europee, cioè le TEN-E [le Reti trans-europee dell'energia], non è stato concepito per fronteggiare le sfide attuali e non è allineato con la nuova politica energetica per l'Europa. Esso manca inoltre di coerenza con gli sviluppi del mercato interno [...]. Il suo stanziamento di bilancio è gravemente inadeguato" (Commissione Europea, 2008c, p. 14). Ciò significa che l'Unione Europea deve dotarsi di un nuovo strumento (indicato nei documenti della Commissione come "strumento di infrastrutture e sicurezza energetica comunitarie") che si ponga almeno tre obiettivi: a) il completamento del mercato interno dell'energia; b) assicurare lo sviluppo della rete per il raggiungimento degli obiettivi in materia di energia rinnovabile; c) garantire la sicurezza delle forniture energetiche attraverso l'assistenza prestata a progetti infrastrutturali chiave all'interno e all'esterno dell'UE.

In definitiva, quindi, negli ultimi anni la normativa e la regolazione comunitarie sembrano accentuare la tensione verso lo spostamento a un livello sovranazionale delle questioni, dei meccanismi anche formali per affrontarle e delle relative soluzioni. L'esame della struttura del mercato europeo del gas giustifica tale esigenza e permette di individuare i fattori facilitanti e quelli frenanti con i quali la riforma dovrà confrontarsi.

## 4.3 LA SITUAZIONE DEI MERCATI INTERNAZIONALI DEL GAS

### 4.3.1 Il versante dell'offerta

Come si è detto, negli ultimi anni il dibattito sulla costruzione del mercato interno del gas naturale è stato dominato dal tema della sicurezza di approvvigionamento: il fabbisogno di gas è ormai da tempo in continua e vigorosa crescita<sup>13</sup>, e l'UE si trova in una scomoda posizione di importatore netto in un settore nel quale al momento la maggior parte del valore si forma nella fase più a monte della filiera, quella della produzione. Di qui l'insidioso "doppio livello" - interno ed esterno - con il quale è costretta a confrontarsi la politica comunitaria in materia di energia e in particolare di gas.

Secondo i dati più recenti forniti dall'Eurostat, nel 2005 il settore energetico dell'UE presentava un tasso di dipendenza dalle importazioni pari al 53%, in ulteriore crescita rispetto all'anno precedente. Sempre nel 2005 (cui si riferiscono gli ultimi dati disaggregati per tipo di combustibile), nel caso del gas la dipendenza - seconda solo a quella relativa al consumo di petrolio - è pari al 58 per la UE-25, e nella maggior parte dei paesi presenta valori superiori all'80% (cfr. Tab. 2).

---

<sup>13</sup> La dipendenza dal gas è stata accresciuta inoltre dai limiti alle emissioni di CO<sub>2</sub>, dalla progressiva ritirata dal nucleare annunciata da alcuni Stati membri, dalle alte emissioni legate alla generazione attraverso carbone, e dalle barriere a un rapido sviluppo delle fonti rinnovabili.

Tab. 2

INDICE DI DIPENDENZA ENERGETICA  
(2005, valori percentuali) (1)

|             | Tutti i combustibili | Combustibili solidi | Petrolio | Gas    |
|-------------|----------------------|---------------------|----------|--------|
| Austria     | 71,8                 | 97,7                | 92,2     | 88,1   |
| Belgio      | 79,6                 | 101,1               | 100,8    | 100,6  |
| Bulgaria    | 47,1                 | 37,0                | 102,6    | 87,7   |
| Cipro       | 100,7                | 120,8               | 102,3    | --     |
| Danimarca   | -51,6                | 94,3                | -104,8   | -113,9 |
| Estonia     | 25,8                 | 0,9                 | 71,8     | 100,0  |
| Finlandia   | 54,7                 | 67,8                | 98,8     | 100,0  |
| Francia     | 51,6                 | 94,7                | 99,6     | 99,3   |
| Germania    | 61,6                 | 32,4                | 97,1     | 81,3   |
| Grecia      | 68,5                 | 4,1                 | 97,7     | 99,1   |
| Irlanda     | 89,5                 | 73,3                | 99,7     | 86,7   |
| Italia      | 84,4                 | 99,3                | 91,8     | 84,7   |
| Lettonia    | 56,1                 | 94,2                | 102,3    | 105,6  |
| Lituania    | 58,4                 | 94,6                | 92,7     | 100,6  |
| Lussemburgo | 98,0                 | 100,0               | 99,4     | 100,0  |
| Paesi Bassi | 37,8                 | 101,5               | 97,1     | -59,3  |
| Polonia     | 18,0                 | -22,6               | 96,0     | 69,7   |
| Portogallo  | 88,2                 | 96,3                | 102,2    | 103,8  |
| Regno Unito | 13,8                 | 71,9                | -2,6     | 7,0    |
| Rep. Ceca   | 27,4                 | -17,4               | 97,4     | 97,8   |
| Romania     | 27,4                 | 33,1                | 38,1     | 30,1   |
| Slovacchia  | 64,6                 | 88,5                | 81,9     | 97,2   |
| Slovenia    | 52,2                 | 21,0                | 101,1    | 99,6   |
| Spagna      | 81,2                 | 69,7                | 101,2    | 101,4  |
| Svezia      | 37,2                 | 93,8                | 103,9    | 100,0  |
| Ungheria    | 62,9                 | 43,4                | 79,2     | 81,1   |
| UE-27       | 52,4                 | 39,6                | 82,3     | 57,6   |
| UE-25       | 53,0                 | 39,9                | 82,8     | 58,3   |

Fonte: Eurostat, *EU energy and transport in figures*, 2007/2008.

(1) Indice di dipendenza energetica = Importazioni nette / (produzione interna lorda + combustibile destinato ai *bunker* sottomarini). I numeri negativi indicano che il paese è un esportatore netto. I valori superiori a 100 sono dovuti alle variazioni negli *stock*.

Nel caso del gas, la necessità di un collegamento fisico tramite condutture dai luoghi di estrazione a quelli di consumo ha fatto sì che l'aspetto geografico avesse un ruolo decisivo negli equilibri tra il versante dell'offerta e quello della domanda.

Con riferimento all'offerta, la stessa capacità di produzione trova un limite naturale nella dislocazione dei giacimenti. Ciò crea un problema dal punto di vista degli equilibri concorrenziali nella filiera produttiva, dal momento che la dotazione delle riserve è fortemente concentrata tra i vari paesi e le diverse zone geografiche. Come si ricava dalla tabella 3, oltre tre quarti delle riserve accertate mondiali di gas, in termini di metri cubi di combustibile, afferiscono a dieci Stati, e oltre il 60% è controllato da cinque paesi, tutti esterni all'Unione Europea. Analogamente (anche se in misura leggermente inferiore), anche il comparto della produzione risulta altamente concentrato (cfr. Tab. 4): oltre il 50% del gas mondiale viene prodotto in soli cinque paesi, mentre la produzione dei primi dieci sfiora il 65% di quella complessiva globale. Solo uno Stato membro dell'UE - il Regno Unito - compare tra i primi dieci produttori mondiali di gas naturale. È possibile notare incidentalmente che la limitata sovrapposizione tra le graduatorie dei paesi con le

maggiori riserve di gas e i paesi maggiormente produttori è coerente con il fatto che la presenza di giacimenti è attualmente una condizione necessaria ma non sufficiente a fare di un paese un effettivo produttore. Detto altrimenti, la sicurezza di approvvigionamento, per l'Unione Europea, dipende anche dalla capacità dei paesi produttori di utilizzare le riserve a disposizione e di sviluppare effettivamente l'attività di produzione. Non si tratta di un fatto scontato: come ricorda

Tab. 3  
RISERVE ACCERTATE DI GAS NATURALE  
(dati a fine 2007)

| Primi 10 paesi del mondo | Miliardi di m <sup>3</sup> | Percentuale sul mondo |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Russia                   | 44.648,7                   | 25,2                  |
| Iran                     | 27.800,0                   | 15,7                  |
| Qatar                    | 25.600,0                   | 14,4                  |
| Arabia Saudita           | 7.165,0                    | 4,0                   |
| Emirati Arabi Uniti      | 6.090,0                    | 3,4                   |
| Stati Uniti              | 5.977,3                    | 3,4                   |
| Nigeria                  | 5.295,0                    | 3,0                   |
| Venezuela                | 5.150,0                    | 2,9                   |
| Algeria                  | 4.515,0                    | 2,5                   |
| Iraq                     | 3.170,0                    | 1,8                   |
| Totale                   | 135.410,9                  | 76,3                  |
| Resto del mondo          | 41.947,1                   | 23,7                  |
| Mondo                    | 177.358,1                  | 100,0                 |
| Unione Europea (1)       | 2.839,1                    | 1,6                   |
| OCSE                     | 15.769,3                   | 8,9                   |
| Ex-URSS                  | 53.525,5                   | 30,2                  |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP *Statistical Review of World Energy*, 2008.

(1) Gli Stati membri più dotati di riserve di gas sono i Paesi Bassi (0,7% del totale mondiale), la Romania (0,4%) e il Regno Unito (0,2%). Tra gli Stati europei non UE, la Norvegia ha l'1,7% delle riserve mondiali e l'Ucraina lo 0,7%.

Tab. 4  
PRODUZIONE DI GAS NATURALE (2007) (1)

| Primi 10 paesi del mondo | Miliardi di m <sup>3</sup> | Percentuale sul mondo |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Russia                   | 607,4                      | 20,6                  |
| Stati Uniti              | 545,9                      | 18,8                  |
| Canada                   | 183,7                      | 6,2                   |
| Iran                     | 111,9                      | 3,8                   |
| Norvegia                 | 89,7                       | 3,0                   |
| Algeria                  | 83,0                       | 2,8                   |
| Arabia Saudita           | 75,9                       | 2,6                   |
| Regno Unito              | 72,4                       | 2,5                   |
| Cina                     | 69,3                       | 2,4                   |
| Turkmenistan             | 67,4                       | 2,3                   |
| Totale                   | 1.906,7                    | 64,9                  |
| Resto del mondo          | 1.033,3                    | 35,1                  |
| Mondo                    | 2.940,0                    | 100,0                 |
| Unione Europea (2)       | 191,9                      | 6,5                   |
| OCSE                     | 1.093,3                    | 37,4                  |
| Ex-URSS                  | 790,2                      | 26,8                  |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP *Statistical Review of World Energy*, 2008.

(1) Al netto del gas bruciato o riciclato.

(2) Oltre agli Stati membri citati, i paesi UE maggiormente attivi nella produzione di gas sono i Paesi Bassi (con il 2,2% del gas mondiale), Germania (0,5%), Romania (0,4%), Danimarca (0,3%), Italia (0,2%). Tra i paesi non UE, la Norvegia produce il 3% del gas mondiale.

l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG, 2008), ad esempio, lo sviluppo della produzione in Russia è in difficoltà fin dalla fine degli anni novanta, poiché i ricavi del gestore nazionale (di proprietà pubblica e verticalmente integrato in tutte le fasi della filiera) Gazprom non vengono adeguatamente reinvestiti in ricerca e sviluppo o nel gas<sup>14</sup>, mentre i giacimenti meno costosi sono ormai in via di esaurimento.

L'importanza della capacità di trasformare la disponibilità di riserve in produzione effettiva viene rivelata dal rapporto tra riserve e produzione annuale, solitamente misurato in anni e che indica, approssimativamente, il periodo di vita residua delle riserve di una zona geografica o di un paese. In altri termini, il rapporto indica per quanto tempo le riserve esistenti possono dare luogo all'ultimo livello di produzione osservato. In linea teorica, il rapporto tra riserve e produzione dovrebbe decrescere nel tempo, per l'azione combinata di una riduzione del numeratore (dovuta all'estrazione) e di un aumento del denominatore (a seguito dell'aumento di produzione). Tuttavia, in molti casi l'individuazione di nuovi giacimenti ha permesso di bilanciare quasi del tutto tali effetti, e in proposito la tabella 5 mostra come, nonostante un aumento delle riserve, il rapporto sia costantemente diminuito dal 2002, a causa di un più che proporzionale aumento della produzione trainato dai consumi. I valori particolarmente bassi esibiti dall'UE (secondi solo a quelli relativi al Nord America) confermano tra l'altro che per l'Unione la fase della produzione di gas coincide fondamentalmente con quella dell'importazione.

Tab. 5 RAPPORTO RISERVE/PRODUZIONE IN DIVERSE AREE DEL MONDO

| Aree geografiche              | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Europa                        | 64   | 66   | 65   | 64   | 63   | 63   | 61   | 59   | 58   | 58   | 58   |
| Europa Occidentale e Centrale | 24   | 24   | 26   | 26   | 27   | 26   | 24   | 23   | 20   | 20   | 21   |
| Europa Orientale              | 84   | 88   | 84   | 84   | 83   | 83   | 81   | 78   | 78   | 77   | 75   |
| Asia centrale                 | 81   | 95   | 96   | 81   | 69   | 67   | 64   | 61   | 58   | 55   | 54   |
| Medio Oriente                 | 322  | 312  | 296  | 290  | 274  | 283  | 305  | 288  | 263  | 242  | 224  |
| Africa                        | 106  | 96   | 92   | 86   | 83   | 91   | 91   | 87   | 84   | 74   | 68   |
| Asia e Pacifico               | 56   | 55   | 56   | 51   | 42   | 43   | 44   | 42   | 41   | 38   | 38   |
| Americhe                      | 18   | 18   | 17   | 16   | 16   | 16   | 17   | 16   | 16   | 17   | 16   |
| America del Nord              | 10   | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 10   | 10   | 10   | 10   | 11   |
| America Latina                | 68   | 64   | 61   | 55   | 53   | 53   | 53   | 46   | 42   | 42   | 37   |
| Mondo                         | 66   | 67   | 66   | 65   | 63   | 64   | 68   | 66   | 65   | 63   | 61   |
| Paesi ad alto reddito         | 35   | 34   | 35   | 37   | 36   | 38   | 48   | 47   | 46   | 46   | 45   |
| Paesi a medio-alto reddito    | 82   | 84   | 81   | 79   | 77   | 76   | 75   | 72   | 71   | 68   | 66   |
| Paesi a medio-basso reddito   | 133  | 137  | 135  | 125  | 118  | 121  | 114  | 108  | 106  | 96   | 93   |
| Paesi a basso reddito         | 86   | 83   | 77   | 72   | 67   | 70   | 73   | 69   | 66   | 64   | 63   |
| UE-27                         | 16   | 16   | 16   | 16   | 17   | 16   | 16   | 15   | 14   | 14   | 16   |
| OCSE                          | 18   | 18   | 18   | 17   | 16   | 16   | 16   | 15   | 15   | 15   | 15   |
| OPEC-12                       | 194  | 188  | 183  | 180  | 175  | 190  | 208  | 198  | 190  | 180  | 171  |

Fonte: ENI - World Oil and Gas Review, 2008.

<sup>14</sup> Altri motivi risiedono nella politica di prezzo di Gazprom: i prezzi interni sono tenuti su livelli troppo contenuti (circa la metà di quello praticato agli Stati dell'ex-URSS e un quarto di quello importato dall'Europa), schiacciando i margini di profitto e dunque gli investimenti.

### 4.3.2 Domanda e scambi

Dal lato della domanda, la geografia del settore del gas naturale è diversa rispetto a quello dell'offerta, in particolare per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE. La quantità di gas consumato dall'Unione sul totale mondiale è oltre il doppio di quella prodotta (in termini sia di volumi sia di quota sul totale mondiale), in un contesto di acquirenti che, sebbene sia alquanto concentrato, lo è meno di quello dei produttori (ai primi cinque paesi si deve meno del 48% dei consumi mondiali, mentre i primi cinque produttori forniscono oltre il 52% del totale del gas prodotto nel mondo, cfr. Tab. 6). Inoltre, il fatto che molti dei maggiori paesi consumatori siano anche grandi produttori di gas, unito al tendenziale declino del rapporto riserve/produzione, fa sì che l'aumento dei consumi interni di gas nei paesi produttori si ponga in concorrenza con le quantità destinate alle esportazioni, restringendo ulteriormente l'offerta e minacciando gravi ripercussioni sull'intero mercato internazionale del gas<sup>15</sup>.

Nel caso dell'Unione Europea, peraltro, a un consumo in costante aumento (+9,4% dal 2000, cfr. Graf. 2) - anche se negli ultimi anni si è registrata una lieve flessione dovuta ai continui rincari del prezzo del petrolio greggio, cui il prezzo del gas è in larga misura indicizzato - non corrisponde nemmeno una produzione in crescita: al contrario, questa si contrae continuamente dal 2004 (-15,8% tra il 2004 e il 2007), ed è tornata ormai sui livelli dei primi anni novanta.

Tab. 6 CONSUMO DI GAS NATURALE (2007)

| Primi dieci paesi | Miliardi di m <sup>3</sup> | Percentuale sul mondo |
|-------------------|----------------------------|-----------------------|
| Stati Uniti       | 130,7                      | 16,8                  |
| Giappone          | 88,8                       | 11,4                  |
| Germania          | 83,7                       | 10,8                  |
| Italia            | 74,9                       | 9,6                   |
| Francia           | 46,7                       | 6,0                   |
| Turchia           | 36,6                       | 4,7                   |
| Spagna            | 35,1                       | 4,5                   |
| Corea del Sud     | 34,4                       | 4,4                   |
| Regno Unito       | 29,5                       | 3,8                   |
| Belgio            | 22,5                       | 2,9                   |
| Totale            | 582,9                      | 75,1                  |
| Resto del Mondo   | 193,1                      | 24,9                  |
| Mondo             | 776,1                      | 100,0                 |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP *Statistical Review of World Energy*, 2008.

Di riflesso, nella fornitura di gas all'Unione Europea il ruolo delle importazioni è significativo e crescente: tra i primi dieci paesi importatori al mondo ben sei sono Stati membri dell'UE, e

<sup>15</sup> Secondo l'AEEG (2008, p. 17), "la crescita della domanda interna dei paesi produttori è tra i fattori più critici per il futuro dell'offerta di gas sui mercati internazionali". Vedremo che questo vale anche per il gas naturale liquefatto.

spiegano oltre un terzo delle importazioni mondiali (Tab. 7)<sup>16</sup>. La posizione di soggetto prevalentemente acquirente pone l'Unione in una situazione di relativa debolezza nei confronti dei paesi che presidiano il comparto della produzione, che come si è visto è molto più concentrato. Ciò almeno fin quando lo sviluppo del mercato del gas naturale liquefatto riuscirà a favorire una sufficiente differenziazione delle fonti di approvvigionamento (cfr. par. 4.4). Attualmente, infatti, oltre l'80% delle importazioni di gas dell'Europa avviene attraverso gasdotti che la collegano con un numero limitato di paesi (Graf. 3): nel 2007, ad esempio, le importazioni via gasdotto sono giunte principalmente dalla Russia (circa il 40%) - sia direttamente sia attraverso Ucraina e Bielorussia - dalla Norvegia (circa il 23%) e dall'Algeria (circa il 9%) attraverso Marocco e Tunisia. L'Algeria ha esportato nell'Unione anche gas naturale liquefatto, in quantità pari al 35% del totale (Tab. 8).

Tab. 7 I 10 MAGGIORI PAESI IMPORTATORI DI GAS NATURALE  
(2007, dati provvisori)

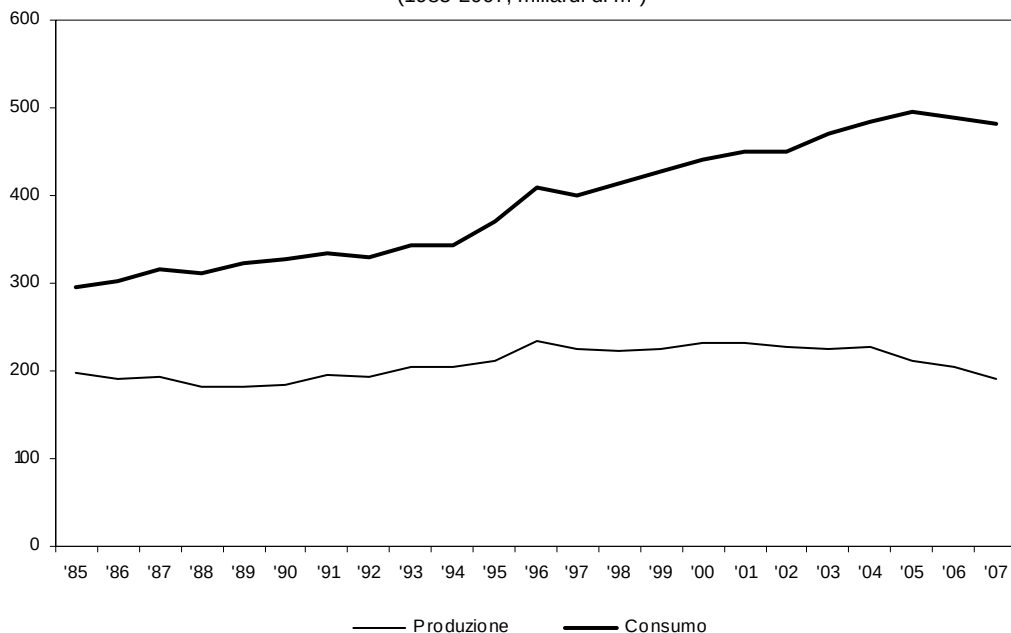
| Primi dieci paesi | Miliardi di m <sup>3</sup> | Percentuale sul mondo |
|-------------------|----------------------------|-----------------------|
| Stati Uniti       | 130,7                      | 16,8                  |
| Giappone          | 88,8                       | 11,4                  |
| Germania          | 83,7                       | 10,8                  |
| Italia            | 74,9                       | 9,6                   |
| Francia           | 46,7                       | 6,0                   |
| Turchia           | 36,6                       | 4,7                   |
| Spagna            | 35,1                       | 4,5                   |
| Corea del Sud     | 34,4                       | 4,4                   |
| Regno Unito       | 29,5                       | 3,8                   |
| Belgio            | 22,5                       | 2,9                   |
| Totale            | 582,9                      | 75,1                  |
| Resto del Mondo   | 193,1                      | 24,9                  |
| Mondo             | 776,1                      | 100,0                 |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP Statistical Review of World Energy, 2008.

Una situazione come quella appena descritta genera naturalmente due spinte contrapposte: dal lato della domanda si avverte l'esigenza di potenziare i gasdotti esistenti e diversificare le fonti della fornitura; dal lato dell'offerta si tenta di contrastare tale tendenza al fine di conservare il potere di mercato. Quando ciò coinvolge paesi diversi, la questione della sicurezza energetica risente direttamente non solo degli aspetti più strettamente economici, ma anche delle dinamiche geopolitiche tra i paesi coinvolti, come dimostrano chiaramente gli ormai periodici tagli alle forniture russe all'Ucraina (con ripercussioni sul gas destinato all'UE), che nel gennaio 2006 misero in seria difficoltà Ungheria e Italia e oggi minacciano l'approvvigionamento energetico di mezza Unione Europea (cfr. Riquadro). È soprattutto per questo che negli ultimi anni il tema della sicurezza dell'approvvigionamento e degli investimenti nelle reti d'importazione ha assunto tanto rilievo nell'agenda comunitaria.

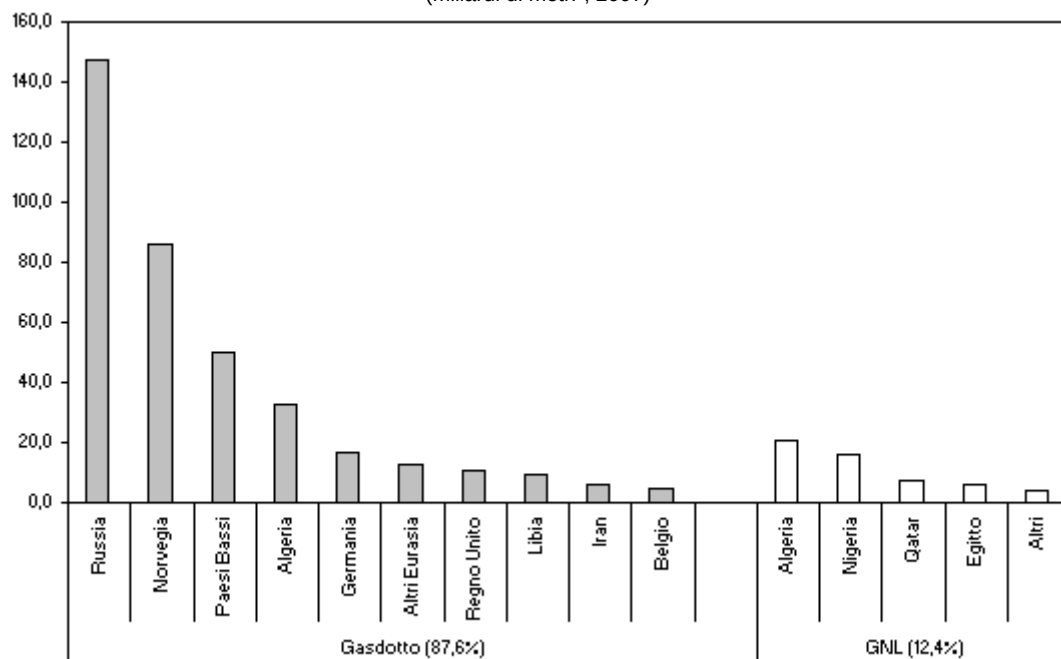
<sup>16</sup> In tale contesto, peraltro, risalta anche la posizione dell'Italia, tra i maggiori consumatori di gas e quarto importatore mondiale (secondo europeo dietro la Germania).

**Graf. 2 - PRODUZIONE E CONSUMO DI GAS NATURALE NELL'UNIONE EUROPEA**  
(1985-2007, miliardi di m<sup>3</sup>)



Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP Statistical Review of World Energy, 2008.

**Graf. 3 - DISTRIBUZIONE DELLE IMPORTAZIONI VIA GASDOTTO E DI GNL IN EUROPA**  
PER REGIONE DI ORIGINE  
(miliardi di metri<sup>3</sup>, 2007)



Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP Statistical Review of World Energy, 2008.

### **Questioni geopolitiche nell'offerta del gas naturale**

Una delle particolarità del mercato del gas naturale è che la sicurezza dell'approvvigionamento è divenuta sempre più un fattore cruciale nelle relazioni internazionali non solo economiche ma anche geopolitiche, e oggi persino all'interno della NATO si discute sull'opportunità di inserire la sicurezza energetica tra le questioni che giustificano la mobilitazione dell'organizzazione atlantica. Per quanto riguarda più direttamente l'Unione Europea, nel par. 4.3 si è già accennato ad alcuni esempi di come questo tipo di motivazioni influenzi il processo di costituzione del mercato interno del gas e più in generale le prospettive di sviluppo delle diverse fonti energetiche, e di come ciò contribuisca a spiegare l'assenza, a tutt'oggi, di un vero mercato interno del gas naturale. È opportuno ora ricordare almeno altri due casi, che vanno sviluppandosi in queste ultime settimane e promettono di avere conseguenze rilevanti sul futuro dell'approvvigionamento energetico comunitario: la crisi che sta contrapponendo Russia e Ucraina, e la possibile creazione di un'OPEC del gas.

#### **La crisi russo-ucraina**

L'attuale lite russo-ucraina è forse ancora più acuta di quella analoga del gennaio 2006, e può avere effetti su almeno metà degli Stati membri. Le dispute tra questi due paesi sono rilevanti per la fornitura di gas all'UE, poiché l'80% del gas russo esportato nell'UE attraversa l'Ucraina. Emerge quindi una situazione di mutua dipendenza: la Russia ha bisogno delle infrastrutture in Ucraina per rispettare i contratti di esportazione con l'Europa (i gasdotti che seguono percorsi alternativi sono ancora da realizzare), mentre l'Ucraina necessita del gas russo per il proprio fabbisogno energetico. In tali condizioni, soprattutto dopo la dissoluzione dell'URSS, ogni conflitto alimenta tentazioni di limitare l'offerta (da parte russa) e il transito (da parte ucraina) di gas, con successive ripercussioni sull'approvvigionamento dei paesi europei.

In un contesto dominato da previsioni al ribasso dei prezzi del gas a seguito di riduzioni dei prezzi petroliferi, le radici commerciali dell'ultima lite vertono sul tentativo, da parte della Russia, di portare il prezzo di cessione del gas all'Ucraina verso livelli comparabili a quelli di mercato (storicamente i paesi ex-sovietici acquistavano gas dalla Russia a un prezzo molto inferiore) con un drastico aumento anno-su-anno, e sulla richiesta, da parte ucraina, di un rincaro sulle tariffe di transito del gas diretto nell'UE. In questi termini le divergenze non sono ampie, e infatti un memorandum of understanding firmato il 2 ottobre scorso avrebbe dovuto regolare il prezzo del gas russo fino al 2011. Il successivo precipitare delle relazioni tra i due paesi viene invece ricondotto dagli osservatori a moventi non più commerciali bensì politici (cfr. tra gli altri le analisi riportate nel sito [www.rgemonitor.com](http://www.rgemonitor.com) e i numeri del Financial Times dei primi giorni del 2009. Ad esempio le condizioni di fornitura richieste dalla Russia sono tendenzialmente più onerose per i paesi (come gli Stati baltici o l'Ucraina stessa) che si sono espressi a favore della fuoriuscita dall'influenza politico-economica russa e, in alcuni casi, di una futura adesione alla UE o alla NATO. Inoltre, a seguito della suddivisione dell'URSS lungo i confini geografici delle ex-repubbliche sovietiche, l'Ucraina ha ereditato alcune infrastrutture essenziali per Gazprom: non solo i gasdotti, ma anche importanti strutture di stoccaggio del gas russo destinato all'esportazione.

Alla luce della mappa delle "vie del gas" verso l'UE, le conseguenze della lite russo-ucraina per la sicurezza energetica comunitaria non si limitano all'inevitabile venire meno della principale fonte di gas. Infatti, poiché la Russia dipende dalla domanda proveniente dall'Unione Europea non meno di quanto quest'ultima dipenda dall'offerta russa, la Russia stessa ha incentivo a privilegiare gasdotti diretti in Europa che non transitino per l'Ucraina. Ciò significa potenziare il gasdotto Yamal Europe - che oggi attraversa la Bielorussia - e soprattutto sviluppare i progetti Nordstream e

Southstream (cfr. Fig. 4). Tuttavia, questi due progetti da un lato hanno una capacità complessiva prevista che può compensare solo in parte la quantità di gas che passa per l'Ucraina (cfr. Tab. 10); dall'altro sollevano altre questioni di politica energetica, dal momento che, soprattutto nel caso del secondo, nascono da accordi bilaterali tra Gazprom e singoli operatori storici nazionali e si pongono in concorrenza con altri progetti europei (es. il Nabucco) accentuando così l'attrito tra le iniziative comunitarie e quelle degli incumbent nazionali. Ciò a sua volta espone a rischi di carenza di gas i piccoli Stati membri dell'Europa orientale, che più dipendono dalle forniture russe, ostacolando così il percorso verso un'azione unitaria della UE e verso lo sviluppo di una solidarietà (e quindi una politica) energetica comunitaria.

### **Un'OPEC del gas?**

Il 23 dicembre scorso, i rappresentanti di molti tra i principali paesi esportatori di gas naturale si sono riuniti a Mosca per dare veste formale - con uno statuto e una sede (a Doha, in Qatar) - al Forum dei Paesi Esportatori di Gas (GECF). Nonostante le smentite ufficiali, le dichiarazioni del Primo Ministro russo Putin (che presiedeva la riunione), secondo cui "l'era del gas a buon mercato è finita", hanno rafforzato le preoccupazioni dei paesi consumatori sulla possibilità che si crei un cartello di esportatori analogo all'OPEC, con ulteriore restringimento della concorrenza in un mercato già dominato, come si è visto, dai paesi produttori.

Si tratta dell'accentuarsi di timori che si susseguono dalla fondazione del GECF nel 2001, successivamente allargatosi fino a comprendere 14 Stati (Algeria, Bolivia, Brunei, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Iran, Libia, Malaysia, Nigeria, Qatar, Russia, Trinidad & Tobago e Venezuela), più due in qualità di osservatori (Norvegia e Guinea Equatoriale). I quattordici paesi aderenti producono complessivamente oltre il 42% del gas mondiale e possiedono il 73% delle riserve accertate.

Finora il progetto del GECF è stato circondato da un diffuso scetticismo circa le possibilità di porsi come vero cartello del gas naturale (cfr. Hallouche, 2006), soprattutto a causa della divergenza di interessi tra i partecipanti. In effetti, per la stessa ragione, nonostante i progressi formali almeno per alcuni anni difficilmente il GECF potrà operare come l'OPEC, stabilendo quote individuali e influenzando il prezzo corrente del mercato petrolifero attraverso decisioni vincolanti per i paesi membri. Ciò in quanto la situazione dei mercati del gas e del petrolio è molto diversa, e anche qui vi sono ragioni economiche e politiche. Anzitutto, il mercato del gas naturale è meno flessibile, gli scambi si basano su contratti di lungo periodo e sono ancora molto condizionati dalla disponibilità dei gasdotti. Inoltre, si è visto come il mercato del gas naturale liquefatto (GNL) sia ancora instabile e si ponga in concorrenza con la fornitura attraverso gasdotti. Ciò inevitabilmente divarica gli interessi dei paesi che si affidano al trasporto via terra (quali la Russia) da quelli di altri importanti paesi produttori che, anche in ragione della conformazione geografica, privilegiano il GNL (come il Qatar e l'Indonesia). Infine, non tutti i paesi aderenti al GECF sono grandi esportatori, sebbene ambiscano a diventarlo, né hanno lo stesso stadio di sviluppo tecnologico o la stessa capacità di produzione ed esportazione (ad esempio l'Iran, secondo paese per riserve accertate e terzo produttore mondiale, importa dal Turkmenistan più gas di quanto esporti). Anche in questo caso, quindi, le divergenze tra gli interessi dei paesi coinvolti non sarebbero piccole. D'altra parte, l'istituzione formale del GECF avviene in un periodo nel quale i prezzi energetici, a cominciare da quelli petroliferi che tuttora guidano i prezzi del gas, sono previsti in diminuzione, e proprio la riduzione dei margini unitari rappresenta da sempre uno stimolo alla costituzione dei cartelli. Non a caso queste considerazioni alimentano le preoccupazioni anche degli osservatori che, in passato, avevano manifestato maggiore scetticismo nei confronti della possibilità di costituire un'OPEC del gas (cfr. J. Stern intervistato dal Financial Times del 7/11/2008).

Tab. 8 FLUSSI DI GAS NATURALE VERSO I PAESI EUROPEI  
(2007, miliardi di m<sup>3</sup>)

| Destinazione | Origine          |          |             |          |             |        |               |      |         |       | Totale |
|--------------|------------------|----------|-------------|----------|-------------|--------|---------------|------|---------|-------|--------|
|              | Via gasdotto (1) |          |             |          |             |        |               |      |         |       |        |
|              | Belgio           | Germania | Paesi Bassi | Norvegia | Regno Unito | Russia | Altri Eurasia | Iran | Algeria | Libia |        |
| Austria      |                  | 1,1      |             | 0,8      |             | 5,6    |               |      |         |       | 7,5    |
| Belgio       |                  | 1,6      | 7,1         | 9,5      | 0,6         | 0,5    |               |      |         |       | 19,3   |
| Bulgaria     |                  |          |             |          |             | 3,1    |               |      |         |       | 3,1    |
| Croazia      |                  |          |             |          |             | 0,7    | 0,1           |      |         |       | 0,8    |
| Finlandia    |                  |          |             |          |             | 4,3    |               |      |         |       | 4,3    |
| Francia      | 1,9              | 0,1      | 8,9         | 15,1     | 0,1         | 7,6    |               |      |         |       | 33,8   |
| Germania     |                  |          | 19,1        | 23,7     | 2,9         | 35,6   | 2,4           |      |         |       | 83,7   |
| Grecia       |                  |          |             |          |             | 2,9    |               |      |         |       | 2,9    |
| Irlanda      |                  |          |             |          | 4,2         |        |               |      |         |       | 4,2    |
| Italia       |                  | 1,5      | 6,1         | 9,0      | 0,8         | 23,8   |               |      | 22,1    | 9,2   | 72,5   |
| Lettonia     |                  |          |             |          |             | 1,6    |               |      |         |       | 1,6    |
| Lituania     |                  |          |             |          |             | 3,4    |               |      |         |       | 3,4    |
| Lussemburgo  | 0,8              | 0,7      |             |          |             |        |               |      |         |       | 1,5    |
| Paesi Bassi  |                  | 5,5      |             | 7,0      | 1,8         | 2,3    | 2,2           |      |         |       | 18,9   |
| Polonia      |                  | 0,8      |             |          |             | 6,2    | 2,3           |      |         |       | 9,3    |
| Portogallo   |                  |          |             |          |             |        |               |      | 1,4     |       | 1,4    |
| Regno Unito  | 1,8              | 1,6      | 8,2         | 16,4     |             |        |               |      |         |       | 28,0   |
| Rep. Ceca    |                  |          |             | 2,2      |             | 6,4    |               |      |         |       | 8,6    |
| Romania      |                  | 1,3      |             |          |             | 2,5    | 1,0           |      |         |       | 4,8    |
| Serbia       |                  |          |             |          |             | 1,9    |               |      |         |       | 1,9    |
| Slovacchia   |                  |          |             |          |             | 5,8    |               |      |         |       | 5,8    |
| Slovenia     |                  |          |             |          |             | 0,6    | 0,1           |      | 0,4     |       | 1,1    |
| Spagna       |                  |          |             | 2,2      |             |        |               |      | 8,8     |       | 10,9   |
| Svezia       |                  | 0,2      |             |          |             |        | 1,0           |      |         |       | 1,1    |
| Svizzera     |                  | 1,2      | 0,6         | 0,2      |             | 0,4    | 0,7           |      |         |       | 3,0    |
| Turchia      |                  |          |             |          |             | 23,2   | 1,3           | 6,2  |         |       | 30,6   |
| Ungheria     |                  | 0,8      |             |          |             | 7,9    | 1,8           |      |         |       | 10,5   |
| Altri        |                  |          |             |          |             | 1,4    |               |      |         |       | 1,4    |
| Totale       | 4,5              | 16,4     | 50,1        | 86,1     | 10,4        | 147,5  | 12,8          | 6,2  | 32,7    | 9,2   | 375,8  |
| Percentuali  | 1,2              | 4,4      | 13,3        | 22,9     | 2,8         | 39,3   | 3,4           | 1,6  | 8,7     | 2,5   | 100,00 |

| Destinazione | GNL               |          |      |       |         |        |       |         | Totale |
|--------------|-------------------|----------|------|-------|---------|--------|-------|---------|--------|
|              | Origine           |          |      |       |         |        |       |         |        |
|              | Trinidad & Tobago | Norvegia | Oman | Qatar | Algeria | Egitto | Libia | Nigeria |        |
| Belgio       | 0,1               |          |      | 2,8   | 0,4     |        |       |         | 3,2    |
| Francia      | 0,1               | 0,1      |      |       | 7,9     | 1,2    |       | 3,8     | 13,0   |
| Grecia       |                   |          |      |       | 0,5     | 0,3    |       |         | 0,8    |
| Italia       |                   |          |      |       | 2,4     |        |       |         | 2,4    |
| Portogallo   |                   |          |      |       |         |        |       | 2,3     | 2,3    |
| Regno Unito  | 0,4               |          |      | 0,3   | 0,6     | 0,2    |       |         | 1,5    |
| Spagna       | 2,1               | 0,1      | 0,1  | 4,5   | 4,3     | 4,0    | 0,8   | 8,3     | 24,2   |
| Turchia      | 0,1               |          |      |       | 4,5     | 0,1    |       | 1,4     | 6,0    |
| Totale       | 2,7               | 0,1      | 0,1  | 7,5   | 20,5    | 5,8    | 0,8   | 15,8    | 53,3   |
| Percentuali  | 5,0               | 0,3      | 0,2  | 14,0  | 38,5    | 10,9   | 1,4   | 29,7    | 100,0  |

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BP *Statistical Review of World Energy*, 2008.

(1) I dati non comprendono gli scambi all'interno dell'ex-URSS e degli Emirati Arabi Uniti. I flussi di gas sono su base contrattuale e possono non corrispondere a quelli fisici.

Dire che il problema della sicurezza di approvvigionamento discende dalla dipendenza europea dalla politica energetica russa è probabilmente eccessivo, ma è certo che questa ha effetti di grande rilievo sulla fornitura di gas all'UE, non solo perché si è visto come dalla Russia provenga il 40% delle importazioni via gasdotto dell'UE, ma anche perché tale flusso è soggetto a "strozzature" geografiche, dal momento che quasi l'80% del gas di origine russa giunge nell'Unione Europea attraverso l'Ucraina (cfr. Tab. 9). L'ultima crisi russo-ucraina, così come quella del 2006, mostra chiaramente quali effetti possano discendere all'UE da eventuali problemi di forniture tra questi due paesi. Inoltre, il gigante energetico russo Gazprom, verticalmente integrato e di proprietà pubblica, è spesso strumento della politica energetica del governo. Infine, come ricorda l'AEEG (2008), la produzione russa non attraversa un momento felice, per le ragioni già accennate in precedenza (gli insufficienti investimenti realizzati da Gazprom) e per gli elevatissimi costi di produzione dei nuovi giacimenti artici. Pertanto essa dipende in misura sempre crescente dalla fornitura di gas proveniente dall'Asia centrale, soprattutto da Turkmenistan e Kazakhstan<sup>17</sup>. Ciò ha altre importanti conseguenze: in primo luogo riduce le fonti alternative di approvvigionamento per l'UE (ai due paesi citati sono legati alcuni dei più importanti progetti di nuovi gasdotti d'importazione); in secondo luogo induce un parziale cambio di strategia in Gazprom, che dalla semplice vendita di gas agli operatori europei passa con sempre maggiore frequenza a una politica di "scambio degli attivi", che consiste nella stipula di contratti di lungo periodo per la fornitura di gas a prezzi prefissati in cambio di *joint ventures* per la costruzione di gasdotti e impianti di liquefazione. Infine, il gigante russo sta tentando di entrare nella fase *upstream* in altri paesi a costi più bassi, come sta avvenendo ad esempio in Libia attraverso un accordo con Eni Spa (cfr. AEEG, 2008).

È qui che l'assenza di una politica energetica realmente sovranazionale diviene più grave, soprattutto per lo sviluppo futuro delle reti di gasdotti europei: una strategia di *divide et impera* da parte di Gazprom, fondata sugli accordi bilaterali con le controparti europee invece che con le autorità comunitarie, sarebbe in grado di rallentare sensibilmente i piani di rafforzamento della capacità di fornitura di gas all'UE, per una serie di ragioni. Anzitutto, le considerazioni geopolitiche possono prevalere su quelle di contenimento dei costi di costruzione: il desiderio di sottrarsi all'influenza di paesi di transito (e delle relative tariffe) in alcuni casi porta a privilegiare progetti di gasdotti più costosi ma che assicurano un collegamento diretto tra produttore e mercato finale. Inoltre, può emergere una concorrenza tra le forniture offerte da un paese extra-UE a diversi Stati membri, che da un lato accresce l'esigenza di uno stretto coordinamento a livello comunitario, dall'altro rende tale coordinamento più difficile, alimentando le tentazioni nazionalistiche dei paesi acquirenti. Infine, lo squilibrio tra un produttore verticalmente integrato e di proprietà pubblica di un paese extra-UE (dunque facilmente reclutabile ai fini all'interno della politica energetica nazionale) e una pletora di operatori di rete nazionali che, seppure

---

<sup>17</sup> Queste circostanze sono sottolineate da chi ritiene infondata la visione di un'offerta di gas all'Europa dominata dalla Russia o da qualunque altro esportatore, cfr. ad esempio Noël (2008).

Tab. 9 GASDOTTI ESISTENTI VERSO I PAESI EUROPEI IEA E I NUOVI STATI MEMBRI DELL'UE (1)

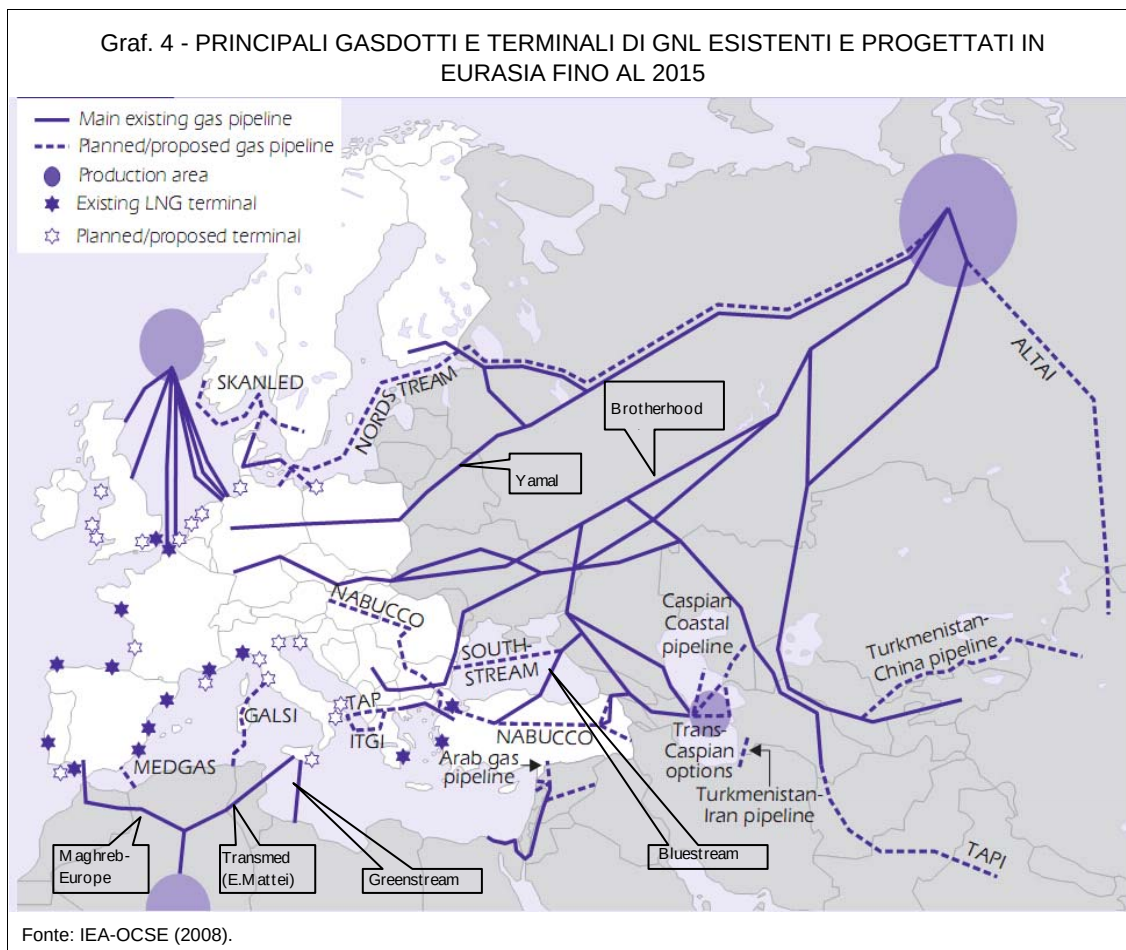
| Origine                    | Gasdotto                                                   | Data di completamento | Punto di ingresso                                          | Zone attraversate            | Proprietari                                                                | Massima capacità d'ingresso (miliardi di m <sup>3</sup> annui) | Capacità totale disponibile per origine | Tasso di utilizzo stimato |
|----------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------|
| Russia                     | Brotherhood - Eustream                                     | 1967-78-84-89         | Velke Kapucany                                             | Ucraina                      | Naftogaz                                                                   | 108                                                            | 223,5                                   | 70%                       |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Slovacchia                   | Stato 51%; GdF/ E.On 49%                                                   |                                                                |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Rep. Ceca/ Ungheria/ Austria | RWE Transgaz MOL OMV                                                       |                                                                |                                         |                           |
|                            | Balkan transit                                             | 1974-87-88            | Isaccea                                                    | Ucraina                      | Naftogaz                                                                   | 37,5                                                           |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Romania                      | Transgaz                                                                   |                                                                |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Bulgaria                     | Bulgargaz                                                                  |                                                                |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Grecia/ Turchia              | Desfa/Botas                                                                |                                                                |                                         |                           |
|                            | Yamal Europe                                               | 1999                  | Kondratki                                                  | Bielorussia                  | Gazprom, Beltransgas                                                       | 33                                                             |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Polonia                      | Gazprom 48%, PGNiG 48%                                                     |                                                                |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Germania (Jagal)             | Wingas                                                                     |                                                                |                                         |                           |
|                            | Bluestream                                                 | 2003                  | Samsun                                                     | Fondo del Mar Nero           | Gazprom 50%, Eni 50%                                                       | 16                                                             |                                         |                           |
|                            | Russia-Finlandia                                           | 1073                  | Imatra                                                     | Diretto                      | Gazprom                                                                    | 7                                                              |                                         |                           |
|                            | Altri                                                      |                       | Paesi Baltici, altri punti d'ingresso in Romania e Polonia |                              | Principalmente Gazprom                                                     | 22                                                             |                                         |                           |
| Libia                      | Greenstream (espansione di 3mld m <sup>3</sup> progettata) | 2004                  | Gela                                                       | Fondo del Mediterraneo       | Eni 75%                                                                    | 8                                                              | 8                                       | 95%                       |
| Algeria                    | Transmed (E. Mattei)                                       | 1983-94               | Ma zara del Vallo                                          | Tunisia                      | TTPC (Eni)                                                                 | 32                                                             | 43                                      | 81%                       |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Fondo del mediterraneo       | TMPC (Eni 50%, Sonatrach 50%)                                              |                                                                |                                         |                           |
|                            | Maghreb-Europa                                             | 1997-2004             | Tariffa                                                    | Italia                       | SNAM (Eni)                                                                 | 11                                                             |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Marocco                      | Sagane                                                                     |                                                                |                                         |                           |
|                            |                                                            |                       |                                                            | Fondo del Mediterraneo       | Enagas, Sonatrach, Stato del Marocco                                       |                                                                |                                         |                           |
| Norvegia                   | Norpipe - Europipe I - Europipe II                         | 1977-95-99            | Emden-Dornum                                               | Diretto (Ger)                | Gassled                                                                    | 43,8                                                           | 113,4                                   | 95%                       |
|                            | Zeepipe                                                    | 1993                  | Zeebrugge                                                  | Diretto (Bel)                |                                                                            | 14,6                                                           |                                         |                           |
|                            | Franpipe                                                   | 1998                  | Dunkerque                                                  | Diretto (Fra)                |                                                                            | 18,6                                                           |                                         |                           |
|                            | Vesterled                                                  | 1978                  | St Fregus                                                  | Diretto (UK)                 |                                                                            | 12,4                                                           |                                         |                           |
|                            | Langedled                                                  | 2007                  | Easington                                                  |                              |                                                                            | 24                                                             |                                         |                           |
| Regione del Caspio         | SCP                                                        | 2006                  | Turchia orientale                                          | Azerbaijan, Georgia          | BP 25%, Statoil 25,5%, SOCAR 10%, LUKoil 10%, NICO 10%, Total 10%, TPAO 9% | 7,8                                                            | 17,8                                    | n.d.                      |
|                            | Iran - Turchia                                             | 2001                  |                                                            | Iran                         | Proprietà pubblica                                                         | 10                                                             |                                         |                           |
| Capacità totale d'ingresso |                                                            |                       |                                                            |                              |                                                                            |                                                                | 405,7                                   |                           |

Fonte: IEA-OCSE (2008).

(1) I tassi di utilizzo sono calcolati sulla base delle esportazioni totali riportate alla IEA nel 2006, divise per la capacità fisica complessiva per ciascuna fonte di offerta nel punto d'ingresso. I gasdotti SCP e Langedled non sono considerati. La Norvegia è considerata come un fornitore dell'Europa.

regolamentati, hanno ciascuno una propria funzione obiettivo espone l'approvvigionamento di gas dell'UE all'ulteriore rischio di realizzare progetti in competizione tra loro. Non si tratterebbe necessariamente di un elemento dannoso in sé, se non per le conseguenze distributive che ciò può comportare a seguito di un disallineamento degli obiettivi della Unione Europea e dei singoli Stati membri, alle cui autorità, in ultima analisi, tali soggetti rispondono. Non a caso, l'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Europea (2007a) rileva che le decisioni d'investimento da parte degli operatori storici dei vari Stati membri vengono prese prevalentemente nell'interesse di fornitura della società, soprattutto quando quest'ultima è verticalmente integrata.

È possibile individuare almeno tre esempi di sviluppi di questo tipo che riguardano altrettanti importanti gasdotti europei oggi in fase di costruzione: il Nordstream, il Nabucco e il Southstream (cfr. Graf. 4). Con riferimento al primo, il progetto mira a trasportare 55 miliardi di



metri cubi aggiuntivi di gas naturale dalla Russia in Germania sotto il mar Baltico, in modo da aggirare paesi di transito quali Polonia, Bielorussia e repubbliche baltiche, e dunque indurli a diminuire le tariffe di transito. Azionista principale la russa Gazprom (51%), cui si affiancano le tedesche E.On e Basf-Wintershall (20% ciascuna) e, dal 2007, l'olandese Gasunie. Un esempio

dei rischi legati al peso dei fattori geopolitici è che in cambio della propria partecipazione al progetto, Gazprom ha ricevuto una partecipazione del 9% nel gasdotto che lega i Paesi Bassi al Regno Unito, e che rappresenta un potenziale sbocco per il gas russo nel Regno Unito. I costi, inizialmente stimati in circa 4 miliardi di euro (nella sola sezione sottomarina), sono poi lievitati a 8 miliardi, e difficilmente sarà rispettata la data del completamento, prevista per il 2010. Anche l'inserimento di tale progetto nel TEN-E da parte della Commissione Europea ha suscitato perplessità. Indipendentemente dalle preoccupazioni continuamente manifestate dai paesi baltici e scandinavi sulle conseguenze ambientali e geopolitiche del gasdotto, è stato stimato che un percorso via terra di pari dimensioni sarebbe più adatto a perseguire gli obiettivi di integrazione regionale del mercato e di ottimizzazione dei costi (IEA, 2008). Infine, se venissero realizzate due ulteriori estensioni del gasdotto (già programmate), potrebbero risentirne anche altre tradizionali vie del gas in Europa, quali quella del gasdotto Brotherhood-Europe, che vedrebbe ridursi la capacità di utilizzo. Il rischio che tutto ciò metta in rotta di collisione gli interessi di più Stati membri dell'UE merita di essere preso in considerazione.

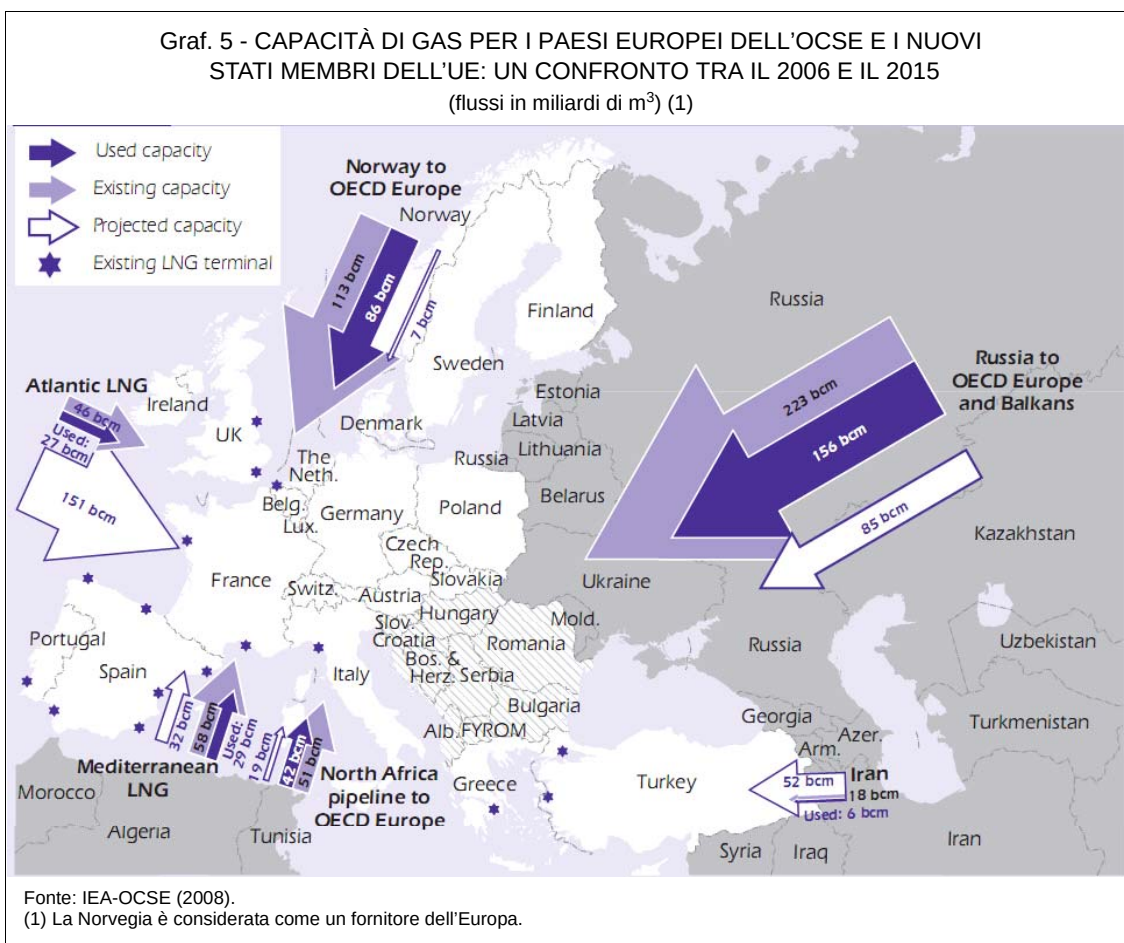
Il progetto Nabucco è divenuto uno dei simboli delle iniziative europee in materia di approvvigionamento energetico, ma allo stesso tempo è anche un esempio delle difficoltà legate all'assenza di collegamento tra i due livelli della questione energetica europea. Scopo del progetto è il tentativo di differenziare le fonti di gas dell'UE aprendo un accesso al gas dell'Asia centrale e della regione del Caspio, per poi portare gas all'Unione attraverso la Turchia e le regioni balcaniche. In particolare, l'idea è di replicare il successo dei due oleodotti che, attraversando la Georgia, hanno permesso di intaccare il controllo della Russia sulla fornitura di greggio all'UE<sup>18</sup>. Promosso originariamente da cinque operatori (cui nel 2008 si è aggiunto un sesto), il progetto ha subito ritardi a causa delle difficoltà di comporre le esigenze strategiche dei partecipanti e, significativamente, per l'assenza di un operatore attivo nelle fasi a monte della filiera. "Senza il coinvolgimento o l'influenza diretti da parte di un operatore *upstream*, lo sviluppo del progetto è complicato dalla necessità di un processo iterativo di allocazione della capacità che consenta ai trasportatori di assicurarsi un'offerta adeguata dal comparto a monte una volta che si sono assicurati una parte della capacità di trasporto" (AEEG, 2008, p. 51). Per questo è stato salutato con favore l'ingresso del sesto partecipante, la tedesca RWE, che porterebbe in dote l'accesso al grande mercato tedesco.

Le vicende del gasdotto Southstream sono altrettanto indicative dei possibili rischi legati all'assenza di una politica di sicurezza energetica realmente comunitaria. Nel giugno 2007 questo progetto, lanciato da un *memorandum of understanding* tra Gazprom e l'italiana Eni come parte di un più generale accordo di collaborazione firmato nel novembre 2006, è divenuto il fulcro della strategia delle esportazioni dell'operatore pubblico russo verso l'Europa Sud-orientale. Si tratta di un piano molto ambizioso, sia per le difficoltà economiche - dato che i costi stimati si

---

<sup>18</sup> È appena il caso di rilevare incidentalmente come le tensioni politiche e militari tra Russia e Georgia siano state ricollegate anche a questo ordine di ragioni (cfr. ad esempio *The Economist* del 21/8/2008).

aggirano intorno ai 20 miliardi di dollari - sia per quelle tecniche, poiché tra l'altro la posa avverrebbe a una profondità di oltre 2.000 metri (a fronte dei 900 di media del Baltico sotto il quale correrebbe il Nordstream) e su un fondo accidentato. Il progetto Southstream rappresenta uno dei maggiori successi della politica di scambio degli attivi attuata da Gazprom, e la sua funzione in proposito è accentuata dal fatto che esso si presenta come diretto concorrente del progetto Nabucco, sul quale l'Unione Europea ha investito gran parte dell'immagine della propria politica di approvvigionamento di gas (cfr. Graf. 5). Tuttavia l'aumento continuo della domanda in



Europa potrebbe limitare anche tale possibilità di sostituzione, poiché “la crescita dei fabbisogni nel prossimo decennio è talmente forte che i due progetti Southstream e Nabucco non possono considerarsi in concorrenza ma devono essere visti come complementari. Il principale problema è che allo stato attuale nessuno dei due può considerarsi sicuro in termini di disponibilità di offerta di gas” (AEEG, 2008, p. 18).

Tab. 10 GASDOTTI IN PROGETTO VERSO I PAESI EUROPEI IEA E I NUOVI STATI MEMBRI DELL'UE (1)

| Origine  | Gasdotto                       | Data di completamento | Zona di transito/porzione                                                           | Massima profondità marina (metri) | Lunghezza (Km) | Massima capacità (mld m <sup>3</sup> annui) | Costi stimati (mld euro) | Proprietari                                                                 |
|----------|--------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------|---------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Russia   | Nordstream                     | 2012                  | Fondo del Baltico fino in Germania                                                  | Circa 200                         | 1.200          | 55                                          | 8                        | Gazprom 51%; BASF, EOn, Gasunie 16,3% ciascuno                              |
|          |                                | 2013                  | Fondo del Baltico fino in Bulgaria                                                  | 2.200                             | 900            | 30                                          | 13/14                    | Gazprom 50%, Eni 50%                                                        |
|          | Southstream                    |                       | Bulgaria                                                                            |                                   | n.d.           |                                             | n.d.                     | Gazprom 50%, Bulgargaz 50%                                                  |
|          |                                |                       | Serbia (10 mld m <sup>3</sup> annui)                                                |                                   | 400            |                                             | 2                        | Gazprom                                                                     |
|          |                                |                       | Turchia, Bulgaria, Romania, Ungheria, Austria                                       |                                   | 3.300          | 31                                          | 7                        | Botas, Bulgargaz, Transgaz, MOL, OMV, RWE 16,6% ciascuno                    |
|          | ITGI                           | 2007                  | Turchia-Grecia                                                                      |                                   | 300            | 11,5                                        | 0,3                      | Botas in Turchia, Depa in Grecia                                            |
|          |                                | 2007-2012             | Grecia                                                                              |                                   | 600            |                                             | 0,6                      | Depa/Desfa                                                                  |
|          |                                | 2011/2012             | Fondo dell'Adriatico fino all'Italia (8 mld m <sup>3</sup> annui)                   |                                   | 215            |                                             | 0,35                     | Edison, Depa                                                                |
|          | TAP                            | 2011                  | Grecia-Albania                                                                      |                                   | 505            | 10                                          | 1,5                      | EGL, Statoil-Hydro                                                          |
|          |                                |                       | Fondo dell'Adriatico fino all'Italia                                                |                                   | 115            |                                             |                          |                                                                             |
| Algeria  | Galsi                          | 2012                  | Algeria                                                                             |                                   | 640            | 8                                           | 2                        | Sonatrach 41,6%; Edison 20,8%; Enel 15,6%; Sfrs 11,6%; Hera Trading 10,4%   |
|          |                                |                       | Algeria - Sardegna                                                                  |                                   | 310            |                                             |                          |                                                                             |
|          |                                |                       | Sardegna                                                                            |                                   | 300            |                                             |                          |                                                                             |
|          |                                |                       | Sardegna - Italia                                                                   |                                   | 220            | 8                                           | 2                        |                                                                             |
|          | Medgaz                         | 2009                  | Fondo del Mediterraneo fino alla Spagna                                             | 2.160                             | 210            | 8                                           | 0,9                      | Sonatrach 26,3%; Cepsa 20%; Iberdrola 20%; GdF 12%; Endesa 12%              |
| Norvegia | Skanded e condotta del Baltico | 2012                  | Fondo dello Stretto di Skagerrak fino a Danimarca e Svezia                          | n.d.                              | n.d.           | 7                                           | 1,2                      | Skagerak Energi 20%; EOn 15%; PGNiG 15%; Energinet.dk 10%; altri locali 40% |
|          |                                |                       | Conduttura del Baltico: dalla Danimarca alla Polonia (3,5 mld m <sup>3</sup> annui) | n.d.                              | 230            |                                             | 0,5                      | PGNiG 50%; Energinet.dk 50%                                                 |

Fonte: IEA-OCSE (2008).

Il mercato del gas naturale appare quindi in tumultuoso sviluppo e governato da meccanismi che tendono a favorirne la segmentazione. Inoltre, a differenza del greggio, il gas è venduto a *stock*, con contratti di lungo periodo (tra i 15 e i 25 anni) e clausole di tipo *take-or-pay* (t.o.p.)<sup>19</sup>. Nessuna sorpresa allora che non vi sia un unico prezzo di riferimento come invece avviene per il petrolio, ma diversi meccanismi a seconda delle piazze (*hubs*) interessate. In Europa dove pure il numero di *hubs* cresce progressivamente, nella piazza principale (la NBP di Londra) prevale una concorrenza di tipo gas-to-gas<sup>20</sup> e i prezzi delle contrattazioni a un giorno riflettono i prezzi regionali del gas nel Regno Unito, ma nell'Europa continentale (che ha nel tedesco Border Price l'indicatore principale) il prezzo del gas è tendenzialmente indicizzato a quello del petrolio. Indipendentemente dalla desiderabilità di tale indicizzazione<sup>21</sup>, è certo che negli ultimi tempi (almeno fino alla discesa di questi mesi) il significativo aumento delle quotazioni del greggio ha contribuito in misura considerevole ad accrescere il prezzo del gas in Europa: nei sei mesi tra la metà del 2007 e l'inizio del 2008 il prezzo mediato sulle frontiere europee di importazione ha registrato un aumento pari al 18%. Tuttavia, il fatto che il prezzo del gas importato attraverso gasdotti sia risultato molto simile tra le diverse frontiere europee, ma molto diverso da quello che si è formato nei vari *hub* del continente, è ritenuto una conferma della mancanza di un vero mercato del gas in Europa (cfr. AEEG, 2008).

#### **4.3.3 Aspetti critici**

In un contesto nel quale le segmentazioni sono forti e il potere di mercato è dalla parte dei produttori di gas extra-UE, la sicurezza degli approvvigionamenti per gli acquirenti europei è legata a due condizioni: assicurare flessibilità agli scambi internazionali (quindi agli approvvigionamenti) investendo nella rete di gasdotti e nelle infrastrutture per il GNL, e tutelare il potere contrattuale nei confronti dei fornitori. A sua volta, esse implicano che l'UE si doti non solo di infrastrutture aggiuntive, ma anche di una maggiore interconnessione tra gli Stati membri.

Si configura in questo modo il legame tra i "due livelli" del settore europeo del gas naturale dei quali si è detto, perché entrambe le condizioni si sono immediatamente saldate al problema dell'integrazione verticale degli operatori di rete nazionali: la disponibilità di un *asset* strategico

---

<sup>19</sup> In base a tali clausole, l'acquirente si impegna a pagare una determinata percentuale (solitamente tra il 70 e il 90%) della capacità stabilita, indipendentemente dal fatto che riceva o meno il gas. Si tratta di un meccanismo nato per ripartire il rischio dell'investimento iniziale tra il produttore (che mantiene il rischio di un'eventuale variazione sfavorevole dei prezzi internazionali nel periodo coperto dal contratto) e il compratore (che rischia di non vendere il quantitativo acquistato). Tuttavia allo stesso tempo tale meccanismo tende a limitare la liquidità sul mercato e a distorcere la concorrenza al dettaglio.

<sup>20</sup> Si ricorda che il termine "*gas-to-gas competition*" indica una situazione in cui il mercato è sufficientemente sviluppato da consentire una reale concorrenza tra le imprese, in cui cioè una pluralità di imprese attive nel comparto dell'approvvigionamento sia in grado di offrire gas agli utenti interessati, siano essi aziende di distribuzione, industrie o utenze termoelettriche.

<sup>21</sup> Per una sintetica analisi di pro e contro dell'indicizzazione del prezzo del gas a quello del petrolio si veda Finon (2008).

quale la rete, unito a un rilevante portafoglio clienti, è stato visto in molti casi come prerequisito per non indebolire la capacità negoziale del gestore nei confronti del fornitore estero, e per mantenere la capacità di mobilitare ampie risorse per gli investimenti nella rete. È anche per questo che il recepimento delle disposizioni delle Direttive negli ordinamenti nazionali è tuttora più lento nel settore del gas che in quello dell'elettricità (cfr. anche ISAE, 2005); ed è questa anche una delle ragioni per le quali il tema della separazione verticale, come si è visto, continua a impegnare (e a rallentare) i lavori delle autorità comunitarie nella costruzione di un mercato interno del gas.

La concentrazione dei mercati nazionali, già in sé favorita dalle caratteristiche del settore, diviene dunque anche una variabile strategica ai fini della sicurezza delle forniture. Nessuna sorpresa, allora, se gli ultimi rapporti della Commissione Europea continuano a rilevare una diffusa situazione di elevatissima concentrazione nelle fasi più a monte dei mercati nazionali e una separazione tuttora limitata per molti gestori di rete degli Stati membri (cfr. Tabb. 11 e 12).

Tab. 11 CONCENTRAZIONE DEI MERCATI NAZIONALI DEL GAS  
(comparto produzione/importazione)

| Grado di concentrazione (1)              | Paesi                                         |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Moderato (HHI compreso tra 750 e 1.800)  | Regno Unito                                   |
| Elevato (HHI compreso tra 1.800 e 5.000) | Austria, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna |
| Elevatissimo (HHI oltre 5.000)           | Tutti gli altri                               |

Fonte: Commissione Europea (2008a).

(1) Il grado di concentrazione misurato dall'indice HHI di Herfindahl-Hirschman, è pari alla somma dei quadrati delle quote di mercato delle imprese. Il valore massimo, in caso di perfetto monopolio, è 10.000.

Per ragioni già in parte accennate in precedenza, l'integrazione verticale è anche una delle cause della persistente segmentazione nazionale del mercato europeo del gas naturale. In molti casi si è trattato anche di una conseguenza del regime di regolazione, come ad esempio nei paesi (quali l'Italia) dove l'imposizione di tetti *antitrust* all'immissione di gas nella rete ha fatto sì che il gestore di rete integrato finisse per rivendere la quantità eccedente proprio ai potenziali entranti, cui dunque era di fatto impedito di esercitare una reale pressione concorrenziale (cfr. ISAE, 2005). In parte, poi, la segmentazione del mercato si è rivelata funzionale agli obiettivi di tutela del potere di mercato degli operatori storici verticalmente integrati, che di conseguenza avevano incentivo, come si è visto, a limitare gli investimenti nelle infrastrutture, di cui in ultima analisi avrebbero beneficiato i loro stessi concorrenti. Significativo, in proposito, è il quadro fornito dalla Commissione Europea (2007d) in occasione della pubblicazione dell'analisi d'impatto del Terzo pacchetto (Tab. 13): pur con tutte le cautele interpretative richieste da un confronto tra i valori degli investimenti nei diversi paesi, l'esame dell'andamento temporale degli investimenti per i singoli paesi rivela che in molti casi le spese per la conservazione o l'ampliamento della capacità hanno subito un'accelerazione a seguito della separazione proprietaria della rete, arrivando a raddoppiare o triplicare nell'arco di tre o quattro anni (come

avvenuto ad esempio in Portogallo, Spagna e Paesi Bassi). Al contrario, l'integrazione verticale sembra accompagnarsi a investimenti molto più contenuti<sup>22</sup>. Una situazione simile caratterizza gli investimenti nei terminali di importazione di gas naturale liquefatto: come si ricava dalle figure 4 e 5, la numerosità dei progetti per questo comparto del settore del gas è particolarmente elevata soprattutto nei paesi che hanno optato per la separazione proprietaria, quali Regno Unito, Spagna e Paesi Bassi).

Tab. 12 LA SEPARAZIONE DELLE RETI NEI MERCATI NAZIONALI DEL GAS (2006) (1)

| Paesi       | N TSO             | N TSO con separazione proprietaria | N DSO              | N DSO con separazione societaria |
|-------------|-------------------|------------------------------------|--------------------|----------------------------------|
| Austria     | 7 [7]             | 0 [0]                              | 19 [19]            | 8 [8]                            |
| Belgio      | n.d.<br>[2005: 1] | 0 [0]                              | n.d.<br>[2005: 18] | n.d.<br>[2005: 18]               |
| Bulgaria    | n.d.              | 0 [0]                              | n.d.               | n.d.                             |
| Cipro       | n.a.              | n.a.                               | n.a.               | n.a.                             |
| Rep. Ceca   | 1 [1]             | 0 [0]                              | 113 [102]          | 0 [8]                            |
| Danimarca   | 1 [1]             | 1 [1]                              | 4 [4]              | 4 [4]                            |
| Estonia     | 1 [1]             | 0 [0]                              | 31 [31]            | 1 [1]                            |
| Finlandia   | 1 [1]             | 0 [0]                              | 32 [32]            | 1 [1]                            |
| Francia     | 2 [2]             | 0 [0]                              | 23 [23]            | 1 [1]                            |
| Germania    | 5 [22]            | 0 [0]                              | 734 [719]          | n.d.                             |
| Grecia      | 1 [1]             | 0 [0]                              | 4 [4]              | 0 [0]                            |
| Ungheria    | 1 [1]             | 1 [1]                              | 11 [11]            | 0 [2]                            |
| Irlanda     | 1 [1]             | 0 [0]                              | 1 [1]              | 0 [0]                            |
| Italia      | 2                 | 1                                  | 360                | 234                              |
| Lettonia    | n.d.<br>[2005: 1] | 0 [0]                              | n.d.<br>[2005: 1]  | n.d.<br>[2005: 0]                |
| Lituania    | 1 [1]             | 0 [0]                              | 6 [6]              | 1 [0]                            |
| Lussemburgo | 1 [1]             | 0 [0]                              | 4 [4]              | 0 [0]                            |
| Malta       | n.a.              | n.a.                               | n.a.               | n.a.                             |
| Paesi Bassi | 1 [1]             | 1 [1]                              | 11 [11]            | 11 [11]                          |
| Norvegia    | n.d.              | n.d.                               | n.d.               | n.d.                             |
| Polonia     | 1 [1]             | 1 [1]                              | 6 [7]              | 0 [6]                            |
| Portogallo  | 1 [1]             | 1 [1]                              | 11 [11]            | 11 [11]                          |
| Romania     | 1 [1]             | 1 [1]                              | 32 [34]            | 32 [34]                          |
| Slovacchia  | 1 [1]             | 0 [0]                              | 42 [42]            | 1 [1]                            |
| Slovenia    | 1 [1]             | 0 [0]                              | 17 [17]            | 0 [0]                            |
| Spagna      | 8                 | 1                                  | 22                 | 22                               |
| Svezia      | 2 [2]             | 1 [1]                              | 7 [7]              | 7 [7]                            |
| Regno Unito | 1 [1]             | 1 [1]                              | 8 [8]              | 5 [5]                            |

Fonte: Commissione Europea (2008a).

(1) I dati tra parentesi si riferiscono al 2007, a meno che siano esplicitamente riferiti al 2005; n.d. = dato non disponibile; n.a. = non applicabile (perché il paese non dispone di un mercato nazionale del gas).

<sup>22</sup> "In molti casi le società hanno investito nell'espansione di capacità solo se le loro consociate operanti nella vendita finale avevano precedentemente confermato il proprio interesse per la maggior parte della capacità aggiuntiva. Al contrario, l'investimento non si è avuto quando l'interesse nella capacità aggiuntiva semplicemente proveniva dai concorrenti. Ad esempio gli interventi per gli operatori di rete ad accrescere la capacità dei propri interconnettori sono bassi perché la congestione avvantaggia la società verticalmente integrata, che da parte sua tende ad avere sufficienti prenotazioni di lungo periodo, proteggendo il proprio mercato a valle" (Commissione Europea, 2007a, p. [...]).

Anche per queste ragioni, non sorprende che negli ultimi anni siano stati pianificati numerosi progetti di nuova capacità d'importazione, ma sono state realizzate poche interconnessioni interne che permetterebbero di assorbire gli aumenti di importazioni in modo efficiente all'interno dell'UE, e di dare accesso alle importazioni di GNL ai paesi che non possono dotarsi di terminali di rigassificazione costieri (IEA-OCSE, 2008). A sua volta, ciò aumenta le congestioni fisiche e contrattuali sulla rete di trasporto, restringendo ulteriormente il mercato. D'altronde, come sottolinea la Commissione Europea (2007a), per i TSO gli incentivi ad accrescere la capacità d'interconnessione sono limitati, perché la congestione avvantaggia l'impresa verticalmente integrata, che tende ad avere sufficienti prenotazioni di lungo periodo che ne tutelano l'attività. In altri termini, un operatore di rete verticalmente integrato ottiene un ricavo dalle congestioni sulla rete. In questi casi l'integrazione regionale, e dunque progetti come le Iniziative Regionali avviate nel 2006 - può costituire un prerequisito importante per il progetto di costruzione del mercato unico.

La mancata integrazione del mercato interno del gas ha quindi anche ragioni endogene, funzionali alla strategia di mantenimento del potere di mercato da parte degli operatori storici di rete. Appare a questo punto chiaro il terreno sul quale si confrontano le autorità comunitarie e gli Stati membri: l'integrazione verticale è ritenuta da molti Stati membri necessaria per salvaguardare il potere negoziale degli operatori di rete nei confronti dei produttori, ma come si è visto in precedenza i documenti della Commissione confutano tale visione (cfr. ad esempio Commissione Europea, 2007a e 2007c). Allo stesso tempo, l'integrazione verticale favorisce la frammentazione del settore a livello nazionale e ostacola la formazione di un mercato del gas realmente comunitario. Ciò a sua volta ha almeno due conseguenze di rilievo. In primo luogo agevola una politica di *divide et impera* da parte dei grandi operatori extra-UE, e per questo alimenta facilmente pulsioni nazionaliste all'interno dell'Unione, soprattutto in attesa degli investimenti necessari nella rete. In secondo luogo, la mancata integrazione di un mercato europeo concorrenziale aumenta il già rilevante potere di mercato dei produttori, che possono operare su più mercati acquirenti in concorrenza tra loro.

Diviene allora evidente l'esigenza di aumentare l'integrazione del mercato tutelando il potere negoziale degli importatori verso i produttori. In assenza di una politica energetica realmente comunitaria, l'unico modo di realizzare l'obiettivo è lo stimolo a una stretta cooperazione sovranazionale tra i soggetti che animano il mercato: regolatori, gestori, clienti. È per questo che tra le principali novità legislative contenute nel Terzo pacchetto figurano l'istituzione di un'Agenzia per il coordinamento dei regolatori e la creazione di una rete di gestori europea, delle quali si darà conto tra breve.

Tab. 13 INVESTIMENTI NELLE RETI DI GAS DA PARTE DEI TSO (1)

| TSO                                                  | Stato Membro | Valuta   | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|------------------------------------------------------|--------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|
| Gasunie incl. GTS                                    | Paesi Bassi  | mil.     |       |       | 104   | 84    | 70    | 57    | 67    | 83    | 97      | 114     | 257     | 529     |
| Investimenti nella rete e nello stoccaggio (non GNL) |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Enagas                                               | Spagna       | mil.     |       |       |       |       |       |       |       | 192   | 426     | 463     | 359     | 433     |
| Investimenti nella rete, nel GNL e nello stoccaggio  |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Transco/National Grid Gas                            | Regno Unito  | mil.     |       |       | 147   | 191   | 140   | 228   | 239   | 182   | 159     | 128     | 359     | 444     |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| REN                                                  | Portogallo   | mil.     | 93,7  | 90,6  | 76,4  | 57,1  | 63,9  | 54,9  | 81,7  | 110,3 | 127,1   | 144,4   | 222,2   | 243,7   |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| REN (2)                                              | Portogallo   | mil.     | 93,7  | 90,6  | 76,4  | 57,1  | 63,9  | 53    | 81,5  | 110,2 | 118,4   | 123     | 173,6   | 189,9   |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| GDF/GRT                                              | Francia      | mil.     |       |       |       |       |       |       |       |       | 970     | 983     | 1200    | 1400    |
| Investimenti in Francia                              |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Snam Rete Gas (ENI)                                  | Italia       | mil.     |       |       |       |       |       |       | 429   | 385   | 505     | 574     | 685     | 675     |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| RTE                                                  | Francia      | mil.     |       |       |       |       |       |       | 651   | 616   | 535     | 538     | 582     | 638     |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Red Electrica de Espaa                               | Spagna       | mil.     |       |       |       |       |       |       |       | 203   | 215     | 243     | 420     | 510     |
| Investimenti nella rete di trasmissione              |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Terna SpA                                            | Italia       | mil.     |       |       |       |       |       |       | 191   | 164   | 240     | 278     | 259     | 319     |
| Investimenti in beni capitali fissi                  |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Ceps                                                 | Rep. Ceca    | mil. Csk |       |       |       |       |       | 628,3 | 781,2 | 506,6 | 1.388,3 | 1.232,2 | 1.462,8 | 2.348,1 |
| Investimenti (escl. Finanziari)                      |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Lietuvos Energija Ab (elettricità)                   | Lituania     | mil. LTL |       |       |       |       |       |       |       | 120   | 149     | 145     | 129     | 156     |
| Investimenti                                         |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| National Grid Electricity Transmission plc           | Regno Unito  | mil.     |       |       |       |       |       |       | 371   | 391   | 426     | 395     | 526     |         |
| Sostituzioni, miglioramenti, estensioni              |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |
| Tutti i TSOs dell'elettricità                        | Germania     | mil.     | 3.600 | 3.100 | 3.000 | 2.700 | 2.500 | 2.000 | 2.200 | 1.800 | 1.700   | 2.000   | 2.000   | 2.500   |
| Investimenti nella rete                              |              |          |       |       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |         |

Fonte: Commissione Europea (2007d).

(1) Le celle in grassetto si riferiscono agli anni nei quali i TSO sono soggetti a separazione proprietaria.

(2) Il secondo insieme di valori relativo al gestore portoghese REN esclude gli investimenti necessari al rispetto degli obblighi di integrazione regionale e connessione delle rinnovabili.

#### 4.4 LE PROSPETTIVE DEL GAS NATURALE LIQUEFATTO (GNL)

Una situazione di dipendenza energetica come quella appena descritta, unita al tentativo di oltrepassare i limiti imposti dai legami fisici legati al trasporto via terra attraverso gasdotti, ha contribuito negli ultimi anni a uno sviluppo senza precedenti nelle infrastrutture legate al GNL, non solo nell'ambito dell'Unione Europea, ma più in generale nell'intero mercato mondiale. Nell'arco degli ultimi cinque anni la produzione è infatti aumentata del 53% (IEA-OCSE, 2008), e oggi il gas naturale liquefatto copre il 6% del fabbisogno mondiale. Si tratta dello stesso combustibile del gas naturale, ma che subisce una trasformazione per agevolarne il trasporto: in impianti di liquefazione viene dapprima portato dallo stato gassoso a quello liquido (arrivando a occupare uno spazio 600 volte inferiore), quindi trasportato via mare a destinazione, dove viene rigassificato in appositi terminali e immesso nella rete. Il GNL ha quindi la principale caratteristica nel fatto di non rendere la dislocazione dei giacimenti decisiva per il mercato a valle, e ciò lo rende agli occhi dell'Unione Europea un perfetto grimaldello per tentare di "forzare" la propria situazione di dipendenza energetica dai pochi paesi produttori che la circondano, in primo luogo la Russia. Non a caso, nella Direttiva n. 67/2004 sulle "misure per la salvaguardia della sicurezza nell'approvvigionamento di gas", il Consiglio Europeo ha indicato nel GNL uno degli strumenti fondamentali per la tutela della sicurezza delle forniture, e del resto gli investimenti in alcuni terminali di rigassificazione hanno beneficiato delle esenzioni dall'obbligo di garantire l'accesso a terzi (TPA) che grava sui gestori della rete. È forse uno degli ambiti nei quali le indicazioni comunitarie sono seguite con maggiore celerità da parte degli Stati membri.

Attualmente lungo le coste dell'Unione Europea operano 16 terminali di rigassificazione (Tab. 14 e Fig. 5)<sup>23</sup>, per una capacità complessiva pari a 107,5 miliardi di m<sup>3</sup> annui. Oltre a questi, altri 13 terminali sono in costruzione e ben 38 sono progettati per essere operativi entro il 2015, per una capacità aggiuntiva di oltre 180 miliardi di m<sup>3</sup> all'anno<sup>24</sup>. La Spagna è il paese che - anche per ragioni geografiche - ha più investito in questo settore, sia storicamente sia per quanto riguarda i progetti in corso. Sebbene occorra tenere presente che è possibile che non tutti i progetti vadano a buon fine, soprattutto in considerazione della crisi in atto, il quadro offerto dagli Stati membri è di un crescente investimento nella filiera del GNL, in particolare, a parte la Spagna, in Italia, Regno Unito e Francia.

La distribuzione proprietaria di tali infrastrutture, tuttavia, ricalca in parte i problemi già visti a proposito dei gasdotti: come rileva la Commissione Europea (2007a), tradizionalmente il GNL è stato importato dagli *incumbents* nazionali, che possedevano anche i terminali di rigassificazione. Essi, infatti, detengono ancora la grande maggioranza della capacità dei terminali esistenti nell'UE. I progetti dei nuovi terminali presentano però una tendenza diversa,

---

<sup>23</sup> Nel settembre 2008 è entrato in funzione il diciassettesimo, nei pressi di Rovigo.

<sup>24</sup> Ad accrescere l'attrattività del GNL ha contribuito anche la crisi russo-ucraina del gennaio 2006.

verso il trasferimento di maggiore capacità a nuovi entranti e ai produttori<sup>25</sup>. A sua volta, questi sviluppi testimoniano due fatti: a) l'importanza strategica, per gli stessi produttori, di presidiare anche questa forma di trasporto per effettuare arbitraggio tra gli acquirenti (come si vedrà tra breve, il mercato del GNL si presta a una sorta di "asta" tra i compratori); b) le potenzialità del GNL come fattore di sviluppo concorrenziale dell'intero mercato mondiale del gas naturale.

Tab. 14 TERMINALI DI RIGASSIFICAZIONE OPERANTI E PROGETTATI NELLA UE (1)  
(2008)

| Paesi       | Operativi | In costruzione | Proposti o progettati | Sospesi, abbandonati o interrotti | Totale |
|-------------|-----------|----------------|-----------------------|-----------------------------------|--------|
| Belgio      | 2         | 0              | 1                     | 0                                 | 3      |
| Francia     | 2         | 1              | 6                     | 0                                 | 9      |
| Germania    | 0         | 0              | 2                     | 0                                 | 2      |
| Grecia      | 2         | 0              | 0                     | 0                                 | 2      |
| Irlanda     | 0         | 0              | 1                     | 0                                 | 1      |
| Italia (2)  | 1         | 2              | 9                     | 1                                 | 11     |
| Paesi Bassi | 0         | 1              | 4                     | 0                                 | 5      |
| Polonia     | 0         | 0              | 1                     | 0                                 | 1      |
| Portogallo  | 1         | 0              | 1                     | 0                                 | 2      |
| Regno Unito | 2         | 4              | 3                     | 0                                 | 9      |
| Spagna      | 6         | 5              | 10                    | 0                                 | 21     |
| Totale      | 16        | 13             | 38                    | 1                                 |        |

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati IEA-OCSE, *Natural Gas Market Review*, 2008.

(1) I progetti riguardano sia investimenti *greenfield* sia ampliamenti di impianti gi esistenti.

(2) Uno dei due impianti proposti (Rovigo) operativo da settembre 2008. L'impianto sospeso è a Brindisi.

In effetti, è opinione diffusa (cfr. ad esempio Jensen, 2003; Ciaralli, 2008) che la progressiva affermazione del GNL prefiguri importanti vantaggi concorrenziali negli scambi globali di gas, tutti legati sostanzialmente al fatto di ampliare enormemente il mercato. Anzitutto, come si è accennato, esso pone idealmente in contatto qualunque fornitore con qualunque acquirente, favorendo la diversificazione delle fonti e riducendo la concentrazione nelle fasi *upstream* della filiera del gas. Ciò ridurrebbe quindi il potere di negoziazione dei produttori. Inoltre, la filiera del GNL si presta a un facile accesso da parte di nuovi operatori che non avrebbero avuto capacità disponibile nei gasdotti tradizionali, controllati in massima parte dagli operatori storici dei vari paesi. In terzo luogo, la flessibilità geografica del GNL e i numerosi carichi che ne derivano fa sì che aumenti la quota di contratti svincolata da clausole di lungo periodo t.o.p. o di destinazione geografica (IEA-OCSE, 2008), a favore di una negoziazione più flessibile. Così i fornitori tendono ad adottare politiche di prezzo diverse a seconda del mercato degli acquirenti (cfr. Dorigoni e Portatadino, 2006, p. 19): il Qatar ha indicizzato i propri quantitativi al prezzo del greggio in Giappone, a quello della borsa del gas Henry Hub negli Stati

<sup>25</sup> Un esempio è dato dal recente terminale di rigassificazione di Rovigo, primo impianto italiano di importazione di gas non posseduto dall'ENI. In particolare, Exxon Mobil e Qatar Petroleum detengono ciascuno il 45% del rigassificatore e sono anche i fornitori del GNL ad esso destinato. L'80% del gas rigassificato prodotto dall'impianto è esclusiva di Edison, il restante 20% andrà sul mercato.

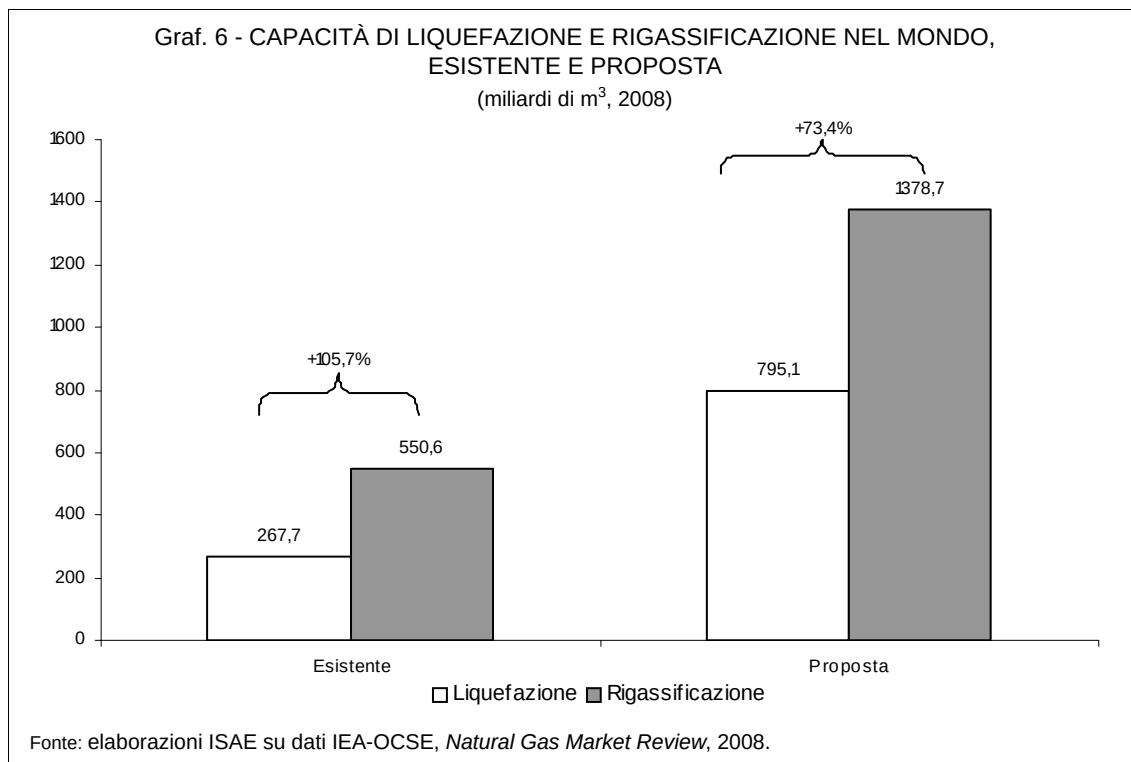
Uniti, a quello della borsa del gas NBP nel Regno Unito, e ai pezzi dell'olio combustibile nell'Europa continentale. Nonostante la dimensione "naturalmente" mondiale del mercato del GNL, queste segmentazioni regionali del prezzo sembrano destinate a durare ancora anni.

Non si tratta però dell'unico elemento in grado di lenire o ritardare gli effetti pro-concorrenziali del GNL. In particolare, è vero che attualmente anche il comparto del gas naturale liquefatto è vincolato dal lato dell'offerta: affinché esso dispieghi le sue potenzialità, infatti, occorre che a una determinata capacità di rigassificazione corrisponda una adeguata capacità di liquefazione. Tuttavia negli ultimi anni i costi degli investimenti per le infrastrutture legate al GNL sono aumentati in modo molto diverso per i due tipi di impianti, al punto che oggi si ritiene che un terminale di rigassificazione abbia costi di realizzazione che si aggirano tra 0,5 e 1 miliardo di dollari, mentre i costi di costruzione di un impianto di liquefazione ammontano ormai a numerosi miliardi. Questa è una delle ragioni del notevole squilibrio osservabile tra la capacità di liquefazione e di rigassificazione, sia negli impianti esistenti sia in quelli progettati (Fig. 6). Un'altra spinta all'eccesso di rigassificazione discende invece dalle distorsioni concorrenziali presenti nel comparto del trasporto di gas attraverso gasdotti, e precisamente dal fatto che la costruzione di un terminale di rigassificazione è spesso ritenuta l'unico modo, per un nuovo entrante, di affacciarsi in un mercato nazionale dominato dall'operatore storico. In altri termini, le condizioni di apertura o chiusura concorrenziale di un comparto del settore del gas condizionano quelle dell'altro. A sua volta, poi, l'eccesso di rigassificazione sancisce un sottoutilizzo cronico dei relativi terminali che finisce per riprodurre dinamiche di mercato simili a quelle del trasporto via terra, con i consueti limiti alla concorrenza e pericoli per la sicurezza dell'approvvigionamento.

Il fatto che si tratti di un mercato nel quale è ancora il venditore a detenere il maggior potere negoziale ha anche una influenza del tutto particolare sul prezzo. L'eccesso di domanda e la flessibilità geografica, come si è visto, agevolano la stipula di contratti di più breve periodo e privi di clausole di destinazione. È quindi possibile che i carichi di GNL destinati a un paese siano "dirottati" verso un altro disposto a pagare di più. Ciò da un lato moltiplica le possibilità di scambio e le transazioni *spot*, ma dall'altro rende estremamente labile il mercato e volatile il prezzo: "nell'ultimo trimestre dell'anno ben 37 dei 48 carichi di GNL provenienti dai terminali di liquefazione di Trinidad & Tobago e originariamente destinati agli Stati Uniti sono stati deviati verso Spagna, Corea, Cina e Taiwan, provocando un aumento del 90% nel prezzo del GNL nel corso degli ultimi mesi" (AEEG, 2008, p. 10)<sup>26</sup>. In pratica, i meccanismi attuali tendono scatenare un'asta di fatto tra i potenziali acquirenti di GNL.

---

<sup>26</sup> Un altro esempio istruttivo dei rischi di instabilità del mercato del GNL è fornito dall'effetto domino causato dal fermo di uno dei maggiori insediamenti nucleari giapponesi nel 2007 (a seguito di un terremoto). Il venire meno di una parte rilevante di energia nucleare ha aumentato la generazione energetica a base di gas, quindi la domanda di gas e quindi - data la conformazione del paese - la domanda di GNL. Disposto a pagare prezzi maggiorati del 60%, il Giappone ha avuto gioco facile nel vedere dirottati presso di sé cargo destinati altrove (principalmente in Spagna).



Altre cause di ritardi o frustrazione delle potenzialità del trasporto tramite liquefazione sono esterne alle dinamiche di mercato propriamente dette. Si tratta anzitutto di possibili resistenze locali alla costruzione delle infrastrutture: i timori per la sicurezza degli impianti o le preoccupazioni ambientali possono suscitare effetti “NIMBY”<sup>27</sup> e bloccare i progetti (è quanto avvenuto ad esempio in Italia). Ma anche l'aumento della domanda interna nei paesi produttori può costituire un freno allo sviluppo del GNL, come avviene anche per i gasdotti: in alcuni casi, l'utilizzo del gas prodotto nel paese rappresenta un'alternativa alle importazioni di petrolio, e possono essere approvati piani di mutamento delle priorità d'uso del gas dall'esportazione all'uso interno, come è avvenuto negli ultimi anni in Indonesia (undicesimo produttore mondiale di gas, secondo esportatore di GNL dopo il Qatar). Infine, dal 2007 anche questo settore risente della crisi finanziaria emersa negli Stati Uniti e propagatasi in tutto il mondo: finanziati principalmente attraverso *project finance*, i progetti di GNL hanno visto restringersi le condizioni di accesso al credito a seguito delle difficoltà di bilancio registrate dalle banche, che ora impongono margini più elevati e soprattutto monitoraggi più stringenti su investimenti che, seppure continuano a godere di una valutazione di relativa sicurezza, sono ingenti e di durata molto prolungata nel tempo.

<sup>27</sup> Si tratta com'è noto del fenomeno del “Not-In-My-Back-Yard”, ovvero la disponibilità a vedere realizzato il progetto, purché non nella propria zona di residenza.

Il ruolo del gas naturale liquefatto nel contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'UE e alla creazione di un mercato concorrenziale è quindi ancora incerto, e per il prossimo futuro difficilmente la struttura del mercato potrà orientarsi a un maggiore equilibrio tra il potere di mercato dei produttori e quello degli acquirenti. Ciò a sua volta enfatizza l'importanza di accrescere la capacità negoziale degli importatori europei attraverso queste e soprattutto altre strade, magari più politiche, in un contesto di coordinamento sovranazionale. È questa la sfida fondamentale che attende l'approvazione e l'applicazione del Terzo pacchetto.

#### 4.5 TRE PILONI NEL PACCHETTO

Si è visto come la struttura del mercato europeo del gas naturale e le scelte strategiche degli operatori che lo animano mettano a rischio gli obiettivi di integrazione e concorrenza previsti per lo sviluppo futuro del settore all'interno dell'UE. Per di più, alcune delle più discusse restrizioni concorrenziali rischiano di essere considerate come un male necessario per bilanciare il potere di mercato dei produttori extra-UE e garantirsi forniture a prezzi relativamente ragionevoli. In sostanza, si tratta di un altro terreno sul quale la UE procede in ordine sparso attraverso i propri Stati membri, con il rischio di vedere attuate politiche e strategie che non solo rallentano le riforme contenute nelle Direttive, ma finiscono per contrastarle.

L'esigenza di una maggiore uniformità di assetti e comportamenti a livello comunitario è quindi divenuta prioritaria, e non a caso, come si è visto nei primi paragrafi del capitolo, alcune tra le più importanti novità del Terzo pacchetto si muovono proprio lungo tale direttrice, nel tentativo di spostare a un livello sovranazionale il confronto tra regolazione e gestione delle reti, e ancora una volta la questione della separazione vs. integrazione verticale degli operatori di rete occupa un momento centrale del passaggio.

Con riferimento a quest'ultima, infatti, si è detto che la supremazia della separazione proprietaria nei confronti delle altre forme più blande di *unbundling* - comprese le due dell'ISO e dell'ITO previste dal Terzo pacchetto - accomuna tutti i documenti comunitari e la maggior parte dei contributi scientifici in materia. E se è vero che esistono argomenti sia a favore sia contro la separazione verticale in genere e quella proprietaria in particolare (cfr. Dorigoni e Pontoni, 2008), è altresì vero che sul piano dei risultati pratici vi è accordo sul ruolo decisivo di un'attenta regolazione nell'evitare distorsioni anticoncorrenziali in caso di integrazione verticale. Detto altrimenti, è chiaro che solo la separazione proprietaria risolve alla radice il problema del conflitto d'interessi tra gestore della rete integrato e potenziali concorrenti nella fase di vendita; altre soluzioni possono comunque raggiungere risultati adeguati, ma solo rafforzando la regolazione. Tuttavia, già nelle condizioni attuali "i regolatori nazionali non sono in grado di verificare a un livello soddisfacente se le disposizioni relative alla separazione verticale sono rispettate nei fatti" (Lowe *et al.*, 2007, p. 25), a causa di risorse e poteri insufficienti. Il rischio, pertanto, è che si

renda necessario un apparato di regolazione molto costoso e, proprio a motivo della sua complessità, non necessariamente più efficace.

Questo rappresenta uno degli aspetti di maggiore perplessità che circondano la “terza via” all'*unbundling*, quella cioè di un gestore di rete solo legalmente separato dalle altre fasi della filiera ma con chiari obblighi di indipendenza: vi sarebbe il rischio di essere costretti a introdurre controlli regolatori troppo costosi e complessi tali da confliggere con lo spirito di agilità amministrativa che la Commissione Europea tende a salvaguardare in materia di concorrenza<sup>28</sup>. D'altra parte, l'azione regolatoria deve essere tempestiva, dal momento che le inefficienze regolatorie e concorrenziali legate al mancato *unbundling* hanno effetti cumulati nel tempo quando contrastano l'esigenza di investimenti in capacità e interconnessione. Come si è visto nel paragrafo precedente, ritardi di questo tipo, in un “mercato del produttore” quale è quello del gas naturale, finiscono per ostacolare in misura rilevante il processo di costruzione del mercato interno. Ciò significa allora che l'integrazione verticale è un'arma a doppio taglio (Commissione Europea, 2007a): da un lato è ritenuta strumento di tutela del potere negoziale degli importatori nei confronti dei produttori esterni all'Unione; dall'altro lato, però, espone alle conseguenze del potere contrattuale dei fornitori anche le condizioni di accesso alla rete e quindi le condizioni di vendita. Ciò avviene ad esempio quando il fornitore può subordinare il rinnovo della fornitura per un acquirente all'ottenimento, da quest'ultimo, di un certo quantitativo di capacità; una capacità che il TSO avrebbe dovuto offrire sul mercato a condizioni trasparenti e non discriminatorie e che invece viene quindi assegnata attraverso una contrattazione bilaterale a tutto vantaggio del produttore<sup>29</sup>. Se l'integrazione verticale mostra quindi limiti severi, proprio avendo in mente l'importanza dello sviluppo di nuovi investimenti sorgono perplessità anche sulle effettive possibilità della soluzione immaginata in alternativa alla separazione proprietaria, cioè l'ITO. Le stesse caratteristiche di questo gestore, infatti, (autonomia decisionale; codecisione dei piani decennali d'investimento con la proprietà sotto la supervisione del regolatore nazionale; approvazione del piano finanziario annuale da parte della società madre), non potendo negare alla società madre poteri quanto meno di veto in materia finanziaria, difficilmente sembrano in grado di impedire il ripetersi di strategie di discriminazione o di esclusione a danno dei nuovi entranti.

In definitiva, pertanto, anche nella separazione proprietaria viene accentuata la dimensione sovranazionale dei problemi e delle soluzioni: la separazione va garantita anche perché funzionale agli investimenti nella rete (o almeno perché finora l'integrazione verticale ha mostrato di limitarli) e quindi alla sicurezza dell'approvvigionamento. A conferma di ciò, il Terzo pacchetto opportunamente sancisce che l'incompatibilità tra la gestione della rete e le altre

---

<sup>28</sup> È quanto avvenuto ad esempio in occasione di alcune significative riforme nella politica comunitaria di concorrenza, come il “Pacchetto Monti” del 2002 (cfr, ISAE, 2002).

<sup>29</sup> Come rileva Ciaralli (2008, p. 203), “forse è proprio questa una delle ragioni che ha spinto Gazprom a manifestare una netta contrarietà alla proposta di separazione proprietaria della rete”.

attività va intesa non solo all'interno di un solo Stato membro ma nell'ambito dell'intera UE, e introduce una importante clausola di reciprocità che impedisce a soggetti extra-UE di assumere il controllo di gestori di rete comunitari, a meno che appartenga a un paese che a sua volta consente tale possibilità. Tuttavia, la separazione proprietaria della rete - o comunque una separazione *realmente* efficace - assume un ruolo decisivo alla luce dei legami con le altre due grandi novità introdotte dal Terzo pacchetto, l'Agenzia per il coordinamento dei regolatori e soprattutto la Rete di TSO nazionali.

Il progetto dell'Agenzia, continua a essere oggetto di rilievi e perplessità. Oltre ai consueti e comprensibili timori legati al trasferimento di poteri dal livello nazionale a quello sovranazionale, allo stato attuale il progetto appare esposto a due tipi di rischi: un eccesso di burocrazia e una sostanziale inutilità. Nel primo caso il riferimento è anzitutto alla *governance* dell'Agenzia, cui si è già fatto cenno in precedenza: le sue decisioni sarebbero frutto di un compromesso tra ventisette attori di uguale peso in sede di voto, che per quanto indipendenti sarebbero comunque sensibili agli interessi nazionali. Inoltre, questo rallenterebbe la capacità decisionale di un organo che invece dovrebbe avere nella tempestività di azione una caratteristica fondamentale, soprattutto se fosse chiamato a un monitoraggio continuo sia degli ITO, sia di rischi di disallineamento tra le politiche dei diversi Stati membri. Oltre che poco efficace, però, l'Agenzia così concepita rischierebbe di rivelarsi inutile sin da subito, a causa dei prevedibili compromessi che, in fase di definitiva approvazione della Direttiva, potrebbero indebolirne ulteriormente i poteri (cfr. Ranci, 2007). D'altra parte, come è stato osservato (cfr. *EurActiv* del 17/11/2008), nel conferire all'Agenzia i poteri auspicabili, la Commissione deve fronteggiare non solo l'opposizione politica degli Stati membri, ma anche il fatto che i Trattati non le consentono di concedere poteri che essa stessa non possiede. Eppure, in un contesto nel quale le voci a favore dell'istituzione di un'unica Autorità di regolazione comunitaria divengono sempre più numerose, la proposta della Commissione potrebbe rappresentare, se opportunamente discussa, la base per la preparazione di un regolatore unico in tutta l'UE, svolgendo quindi un compito analogo a quello svolto dall'Istituto monetario europeo nella creazione della Banca Centrale Europea.

In effetti è importante non solo che questo filone del Terzo pacchetto venga attuato, ma anche che tenga il passo con l'istituzione di una rete di gestori europei. Si è detto infatti che quest'ultima mira a incoraggiare un coordinamento più efficace dell'attuale tra i diversi operatori di rete in relazione alla pianificazione e allo sviluppo delle reti, che a sua volta necessita di un continuo scambio di informazioni tecniche e commerciali. Alla luce del contenuto del paragrafo precedente, la cooperazione tra i TSO svolgerebbe dunque la duplice funzione di promuovere una maggiore interconnessione sulla rete e di aumentare il potere di negoziazione degli operatori nei confronti dei produttori estranei all'Unione Europea. Attraverso la stessa via, essa accrescerebbe l'integrazione del mercato europeo del gas e faciliterebbe anche l'omogeneità di prezzo, sia all'ingrosso sia al dettaglio. Allo stesso tempo, però, si tratta del tentativo più rischioso tra quelli che mirano a spostare sul piano comunitario istituzioni e dinamiche finora

nazionali: nel caso della rete di TSO, infatti, emerge un pericoloso *trade-off* tra il coordinamento e la concorrenza, poiché la cooperazione tra TSO può naturalmente divenire un potente veicolo di collusione anticoncorrenziale. Se questo è un pericolo generale, diviene ancora più concreto (e dannoso negli effetti) in caso di integrazione verticale degli operatori di rete coinvolti, dal momento che aumenterebbero i motivi per colludere e gli effetti dell'intesa si trasferirebbero direttamente ai settori a valle della filiera e quindi ai consumatori finali. In tal caso il coordinamento degli operatori di rete farebbe emergere un centro di grande potere nel cuore dell'Europa, che meriterebbe di essere valutato con grande attenzione. Diviene allora fondamentale l'azione combinata della politica *antitrust* e della "nuova" regolazione di respiro sovranazionale.

Uno sviluppo di questo genere ha costituito il naturale trampolino per immaginare - da parte dell'Eni e in termini diversi dell'autorità *antitrust* italiana - la costituzione di una società unica europea che gestisca le reti transeuropee dell'elettricità e del gas. Sebbene si tratti di una idea ancora da strutturare e tutta da discutere, merita di essere presa in considerazione almeno come ideale punto di arrivo di un mercato integrato del gas di dimensioni continentali. Dal punto di vista economico, rifletterebbe a livello europeo la condizione di monopolio naturale tipica dell'attività di trasporto di gas, e ovviamente andrebbe immaginata in modo da rispettare la separazione proprietaria, poiché in caso contrario i rischi di un coordinamento collusivo tra i suoi azionisti - verosimilmente gli attuali gestori nazionali - sarebbero pressoché assoluti. Inoltre, tale società unica indebolirebbe l'idea che l'integrazione verticale dei gestori di rete nazionali sia necessaria al loro potere negoziale nei confronti dei fornitori. Al contrario, un gestore separato verticalmente ma integrato orizzontalmente potrebbe realizzare almeno un surrogato di quella "voce unica" oggi necessaria e assente. Si noti poi che dal punto di vista giuridico il gestore unico europeo potrebbe adottare lo statuto della "Società europea"<sup>30</sup>, e rispondere direttamente alle autorità comunitarie. Anche in questo caso, però, sarebbe evidente la necessità di sottoporre tale società a una regolazione di emanazione diretta comunitaria, quale un'agenzia o un'autorità.

Le tre principali novità introdotte con il Terzo pacchetto devono quindi essere valutate non solo in sé, ma anche e soprattutto per i legami che le uniscono. È questo un elemento poco sottolineato nel panorama di studi sul tema<sup>31</sup>, ma di estrema importanza, poiché un eventuale cammino a diverse velocità rischierebbe di avere conseguenze negative sulla concorrenza del settore europeo del gas dalle quali sarebbe difficile tornare indietro: la nuova cooperazione tra i TSO limiterebbe l'attuale corsa tra gli Stati membri per le forniture di gas dai paesi produttori extra-UE, ma impone che siano assicurate un'effettiva separazione tra le reti e un assetto regolatorio di tipo sovranazionale.

---

<sup>30</sup> Introdotto con il Regolamento 2157/2001/CE, si tratta di un tentativo di creare un regime "altro" da quelli nazionali, un vero e proprio modello europeo di statuto societario che, soprattutto in caso di fusioni transfrontaliere, possa aggirare l'eterogeneità degli ordinamenti nazionali.

<sup>31</sup> Una significativa eccezione è Ciaralli (2008).

## 4.6 CONCLUSIONI

Negli ultimi anni nel dibattito sulla formazione del mercato interno dell'energia si è fatta progressivamente strada la questione della sicurezza degli approvvigionamenti, che in alcuni casi ha superato in rilevanza quella della promozione della concorrenza all'interno dei confini comunitari. Il settore del gas naturale, per i suoi legami con le altre fonti di energia e le particolarità produttive, è al centro del problema.

Il Terzo pacchetto energia pubblicato nell'autunno 2007 è chiamato a cambiare volto all'assetto istituzionale e regolatorio del mercato, e a fronteggiare problemi di natura sempre più sovranazionale. Esso si trova a operare su un terreno particolarmente insidioso: nella catena produttiva del gas, infatti, la maggior parte del valore si realizza nella fase a monte della produzione, che per l'Unione Europea ha la doppia, spiacevole caratteristica di presentare un assetto assai poco concorrenziale e soprattutto di essere appannaggio di paesi esterni all'Unione e dunque non soggetti alla sua normativa. Ciò espone pericolosamente l'intera UE a subire non solo i costi di un ristretto oligopolio, ma anche l'eventuale utilizzo, a fini geopolitici, dell'"arma" dell'interruzione della fornitura di gas, come stanno testimoniando in queste settimane sia la nuova crisi tra Russia e Ucraina sia, più in generale, i tentativi di vari paesi esportatori di costituire un'OPEC del gas.

In assenza di una vera politica energetica comunitaria, l'azione dell'UE in tema di sicurezza dell'approvvigionamento energetico deve quindi svolgersi su un doppio livello, interno ed esterno. Nel primo caso si tratta di continuare l'opera di rimozione delle resistenze nei confronti dell'integrazione del mercato e i vari ostacoli all'affermazione di un mercato realmente concorrenziale; nel secondo caso l'esigenza è quella di tutelare il potere di contrattazione degli acquirenti nei confronti dei produttori extra-UE. La questione dell'*unbundling* si trova al punto di congiunzione tra i due livelli, ma genera anche un insidioso *trade-off* nella misura in cui l'integrazione verticale è considerata funzionale al secondo obiettivo da parte dei gestori integrati (e dai loro rispettivi governi), ma dannosa per il primo da parte della Commissione Europea. In tale situazione, l'attuale asimmetria tra gli obiettivi di cooperazione della Commissione e le strategie individualiste dei TSO nazionali finisce per creare un ambiente favorevole a una politica di *divide et impera* da parte dei grandi produttori integrati extra-UE, rallentando o addirittura ostacolando la formazione di un vero mercato interno.

Un blocco di questo tipo può essere forzato allargando il mercato, ad esempio attraverso l'affermazione del GNL, o stimolando l'emergere di un assetto istituzionale realmente europeo. La politica attuale dell'UE segue entrambe le strade. Se le prospettive di successo del GNL appaiono ancora frustrate da fattori frenanti di un certo rilievo, non meno stimolo necessitano le tre maggiori novità introdotte dalla riforma (una separazione effettiva, l'istituzione di un'Agenzia di coordinamento dei regolatori, la creazione di una rete europea di TSO), dal momento che nella formulazione attuale possono risentire di elementi di debolezza, anche se rappresentano

un indubbio progresso verso il raggiungimento di un insieme di attori di dimensioni continentali. Soprattutto, sarà opportuno non trascurare, come invece sembra stia accadendo, l'importanza che tali riforme procedano parallelamente, per evitare che l'eventuale arenarsi di una di esse fiacchi l'intero progetto, con effetti dannosi e duraturi per l'intera costruzione del mercato interno del gas. È questa, con ogni probabilità, la sfida più insidiosa che il Terzo pacchetto dovrà affrontare.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AEEG - Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (2007), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*.
- AEEG - Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (2008), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*.
- Cavaliere A. (2003), Competition in the natural gas industry: European liberalisation issues and regulatory reform in Italy, *Working Paper*.
- Ciaralli E. (2008), I mercati europei dell'energia elettrica e del gas", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, pp. 179-217.
- Commissione Europea (2005), *Annual Report on the implementation of the gas and electricity internal market*, Report from the Commission, SEC(2004) 1720.
- Commissione Europea (2006), *Comunicazione della Commissione. Prospects for the internal gas and electricity market*, SEC(2006) 1709.
- Commissione Europea (2007a), *Comunicazione della Commissione. Sector inquiry under Art. 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)*, COM(2006) 851 def.
- Commissione Europea (2007b), *Comunicazione della Commissione. An energy policy for Europe*, SEC(2007) 12.
- Commissione Europea (2007c), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas*, COM(2007) 529 def.
- Commissione Europea (2007d), *Commission staff working document accompanying the legislative package on the internal market for electricity and gas - Impact assessment*, SEC(2007) 1179.
- Commissione Europea (2008a), *Report from the Commission - Progress in creating the internal gas and electricity market*, COM(2008) 192 def.
- Commissione Europea (2008b), *Communication from the Commission. An EU energy security and solidarity action plan*, COM(2008) 744/3.
- Commissione Europea (2008c), *Libro Verde. Verso una rete energetica europea sicura, sostenibile e competitiva*, COM(2008) 782 def.
- Costa S. e L. Sciandra (2007), I processi di riforma dei servizi pubblici locali nell'Unione Europea: tra regolazione e istanze nazionali", *Economia Pubblica*, n. 3-4, pp. 47-98.
- Dorigoni S. e F. Pontoni (2008), Ownership separation of the gas transportation network: theory and practice, *IEFE Working Papers Series*, n. 9.
- Dorigoni S. e S. Portatadino (2006), LNG development across Europe: infrastructural and regulatory analysis *IEFE Working Papers Series*, n. 9.
- ERGEG - European Regulators Group for Electricity and Gas (2008), *ERGEG public consultation; first thoughts on implementing the 3rd Package*, November, disponibile nel sito internet [www.energy-regulators.eu](http://www.energy-regulators.eu).
- Finon D. (2008), Why would oil-indexation in gas contracts survive in Europe?, [www.energypolicyblog.com](http://www.energypolicyblog.com), 29 giugno.

- Grillo M. (2008), Il mercato europeo del gas e la questione delle reti, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 19 giugno.
- Hallouche H. (2006), *The GECF: is it really a gas-OPEC in the making?*, disponibile sul sito <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG13.pdf>.
- IEA - International Energy Agency e OCSE (2008), *Natural Gas Market Review*, Paris.
- ISAE (2002), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Roma.
- ISAE (2005), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Roma.
- ISAE (2007), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Roma.
- Jamasb T., D. Newbery, M. Pollitt, T. Triebs (2007), *International benchmarking and regulation of European gas transmission utilities*, Rapporto preparato per il Consiglio dei regolatori europei dell'energia (CEER).
- Jensen J.T. (2003), The LNG Revolution, *Energy Journal of the International Association for Energy Economics*.
- Lee H. (2005), Dawning of a new era, the LNG story, *J.F.K. School of Government paper*, Harvard University.
- Lowe P., I. Pucinskaite, W. Webster e P. Lindberg (2007), Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector Inquiry, *Competition Policy Newsletter*, n. 1, pp. 23-34.
- Nol P. (2008), How dependent is Europe on Russian gas?, [www.energypolicyblog.com](http://www.energypolicyblog.com), 18 novembre.
- Pollitt M. (2007), The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks, *Cambridge Working Papers in Economics*, n. 0737.
- Rademaekers K., A. Slingenbergh e S. Morsy (2008), *Review and analysis of EU wholesale energy markets*, Ecorys.
- Ranci P. (2007), Greatness and smallness of a European energy regulator, disponibile nel sito [www.energypolicyblog.com](http://www.energypolicyblog.com).
- Senato della Repubblica (2007), Verso un'Opec del gas?, *Contributi di Istituti di ricerca specializzati*, Servizio Studi, n. 79, ottobre.



## 5 Il Trattato di Lisbona e la nuova *governance* europea

### 5.1 INTRODUZIONE

Il 13 dicembre 2007 i Capi di Stato e di Governo di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) hanno firmato a Lisbona un trattato con lo scopo di rilanciare il processo comunitario, all'indomani dell'esito negativo dei referendum sul Progetto di trattato che istituisce una Costituzione europea (Progetto di trattato) svoltisi in Francia e Olanda<sup>1</sup>.

Il fallimento del tentativo di formare una identità collettiva europea, basata sul progetto di integrazione politica insito nel testo costituzionale, ha riportato all'idea primogenita di una integrazione fondata maggiormente sulla logica funzionalista e attuata con il metodo intergovernativo. Di conseguenza, si è giunti alla condivisione di un testo di revisione - semplificazione dei precedenti trattati (soprattutto quelli istitutivi della Comunità e dell'Unione) che dovrà assicurare il funzionamento dell'Unione nella sua nuova dimensione a 27.

La scelta di un nuovo trattato, nel quale non fare mai alcun riferimento agli aspetti formali propri di un testo costituzionale, deriva dalla necessità politica di evidenziare una discontinuità con il Progetto di Costituzione europea e di acquisire il consenso anche di quei paesi che si erano dimostrati contrari ad un grado più avanzato di integrazione (rappresentato dalla architettura stessa del Trattato costituzionale che - ricordiamo - si sarebbe sostituito ai precedenti trattati abrogandoli).

Con l'abbandono di tutti gli aspetti formali costituzionali, nonché la eliminazione e la conservazione - come voluto da Spagna e Polonia - di alcune garanzie nel sistema di voto a favore degli Stati membri meno popolosi, si è in effetti favorito il lungo processo di genesi e di ratifica del Trattato di Lisbona (Trattato).

La genesi della riforma è stata, infatti, decisamente rapida, spinta dalla necessità di intervenire prima che il sentimento di scetticismo scaturito dal fallimento del Progetto di Costituzione contagiassero anche i paesi storicamente più europeisti. Dopo il Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2005, caratterizzato per una aperta riflessione sul futuro dell'Europa, con la dichiarazione di Berlino (marzo 2007) gli Stati membri prefiguravano l'adozione di un

---

<sup>1</sup> *Referendum* tenutisi, rispettivamente, nel maggio e nel giugno 2005.

nuovo trattato che sarebbe entrato in vigore prima delle elezioni per il Parlamento Europeo del giugno 2009. Al termine di una serie di consultazioni tra Stati (effettuata, per abbreviare i tempi, tramite questionari incrociati), la Presidenza di turno tedesca riuscì a focalizzare preventivamente le parti dei vigenti trattati ritenute maggiormente necessarie di modifica e a presentare una relazione finale agli Stati membri (14 giugno 2007).

Durante il Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2007, i Capi di Stato e di Governo di tutti i paesi dell'UE invitarono la Presidenza del Consiglio a convocare una Conferenza Intergovernativa (CIG) che, istituita il 17 luglio 2007, già in occasione del Consiglio Europeo informale di Lisbona del 18-19 ottobre presentò un testo che venne approvato e in seguito sottoscritto dagli Stati membri il 13 dicembre 2007.

Originariamente, era stata fissata quale data ufficiale per l'entrata in vigore del Trattato, presupponendo la avvenuta ratifica da parte di tutti i paesi, il 1° gennaio 2009, ma veniva anche indicata la scadenza del primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che per ultimo avrebbe concluso la procedura.

Molti paesi che prevedono la consultazione popolare per la ratifica dei trattati hanno scelto, proprio per evitarne i rischi materializzatisi in passato con i *referendum* francese e olandese, di procedere in via legislativa<sup>2</sup>; ciò non è stato possibile per l'Irlanda, la cui Costituzione prevede al riguardo un'esplicita riserva. Ed è stata proprio la bocciatura irlandese nel *referendum* di ratifica a porre nuovamente in pericolo il cammino di integrazione europea.

Una via di uscita alla nuova e inaspettata situazione di stallo è stata trovata durante il vertice europeo di Bruxelles del dicembre 2008: entro il 31 ottobre 2009 l'Irlanda voterà nuovamente un *referendum* sulla ratifica del Trattato di Lisbona. L'accordo tra UE e Irlanda prevede importanti modifiche al testo che, per essere pienamente vincolanti, dovranno essere sancite con modalità (tuttora da definire) tali da non comportare un nuovo generale processo di ratifica.

Le garanzie ottenute da Dublino concernono: il mantenimento di un Commissario per Stato, cosa che comporta il mancato ridimensionamento numerico dei membri della Commissione e la certezza per l'Irlanda di mantenere il suo rappresentante; la non interferenza dell'Unione nella politica di imposizione fiscale e in quella del diritto di famiglia; il rispetto della neutralità militare. E' difficile predire se tali ulteriori garanzie porteranno ad un esito positivo del secondo referendum, ci limitiamo ad osservare che in passato (per il Trattato di Nizza) ciò si è avverato.

Il presente capitolo non intende essere una completa illustrazione del Trattato di Lisbona<sup>3</sup> ma si propone di fornire un'analisi, parziale ma approfondita, delle novità introdotte dalla riforma. Il lavoro incentra l'attenzione principalmente sulle nuove regole che governano le istituzioni e gli

---

<sup>2</sup> Nella Repubblica Ceca, ultimo dei paesi chiamati a ratificare il Trattato, è stata la Corte costituzionale a dare il via libera, il 26 novembre 2008.

<sup>3</sup> Per avere maggiori approfondimenti si rimanda alla lettura di Bassanini, Tiberi (08); Mastronardi, Spanò (08); Ziller (08).

strumenti mediante i quali è attuata la politica economica dell'Unione (la cosiddetta *governance* economica).

La scelta di circoscrivere l'attenzione si connette principalmente alla rilevanza che ha assunto (sia nel dibattito che ha preceduto che in quello che ha seguito la riforma) il ruolo della *governance* (ed in generale gli aspetti istituzionali) come fattore chiave per la crescita delle economie europee<sup>4</sup>.

Va precisato che molte delle innovazioni selezionate incidono, con diverse intensità, su una pluralità di aspetti (sulla struttura dell'Unione, su i suoi principi basilari, sul quadro istituzionale o sulle procedure normative,...), è quindi solo per facilitare la lettura che esse vengono suddivise sistematicamente in paragrafi e sottoparagrafi, a seconda della loro capacità di incidere maggiormente su l'uno o l'altro dei predetti aspetti.

## 5.2 IL TRATTATO

La attività normativa della Conferenza Intergovernativa, come preannunciato, è stata circoscritta a pochi punti. Nel mandato di costituzione della CIG si indicava l'abbandono di ogni riferimento al carattere costituzionale del Trattato e, contemporaneamente, si chiedeva la introduzione nei trattati vigenti di molte delle principali innovazioni di carattere funzionale presenti nel Progetto di Costituzione europea. A prescindere dallo strumento utilizzato, è stato perseguito l'obiettivo di rendere le procedure decisionali più efficienti e trasparenti e legittimare l'Unione nelle scelte di politica estera.

Il testo conta 7 articoli: il primo relativo alle 61 modifiche da apportare al Trattato sull'Unione europea (TUE); il secondo articolo riguarda il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), cui viene cambiata denominazione in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al quale "Lisbona" apporta modifiche in 295 punti.

Negli articoli 3 e seguenti sono indicate le disposizioni finali; l'articolo 3 sancisce la durata illimitata del Trattato; all'articolo 4 i due Protocolli presenti contengono, il primo, le modifiche ai Protocolli allegati al TUE, al TCE e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA), il secondo contiene le modifiche al TCEEA; l'articolo 5, rifacendosi alla tabella di corrispondenza allegata al Trattato, provvede ad una nuova numerazione dei predetti trattati; gli articoli 6 e 7 indicano la entrata in vigore e le lingue di redazione.

Sono infine allegati una serie di protocolli volti a sostituire e integrare quelli vigenti. In ultimo, allegato all'Atto Finale del Trattato di Lisbona si trovano le dichiarazioni adottate (o, in quanto provenienti da paesi membri, annotate) dalla Conferenza<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Pisani-Ferry (06).

Il ricorso alla tradizionale tecnica redazionale degli emendamenti e la dispersione delle modifiche fra il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex Trattato sulla Comunità Europea) non facilita la comprensione-individuazione delle importanti innovazioni.

Infatti, il testo si presenta come una raccolta di emendamenti che agiscono sulle specifiche parti dei trattati vigenti, gravato da una serie di minuziose dichiarazioni aggiuntive inserite nei Protocolli che integrano - precisano - derogano le singole disposizioni; la sua difficile lettura fa rimpiangere la linearità del testo costituzionale, soprattutto la capacità che questo ultimo aveva di rendere visibile la portata delle innovazioni. Anche le parti prese direttamente dal testo costituzionale, rintracciabili più frequentemente nel TUE, sembrano avere meno rilevanza una volta incastonate nei testi vigenti, così come la integrazione del Preambolo del Progetto di Costituzione (ora limitata ai riferimenti alle eredità culturali, religiose e umanistiche), che fu oggetto di un serrato dibattito in seno alla Convenzione europea e, in seguito, alla Conferenza Intergovernativa, sembra perdere di ogni valore simbolico. Inoltre, la eliminazione della natura costituzionale fa venir meno ogni riferimento ai simboli dell'Unione come nome, bandiera, inno, motto (riferimenti di scarsa importanza pratica che però erano stati percepiti negativamente da una parte della popolazione europea che era stata indotta a credere che le *elites* europee stessero costruendo un nuovo Stato federale con forte perdita del ruolo storico dei singoli Stati nazionali) e comporta anche alcuni evidenti "passi indietro" come: l'accantonamento della figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione Europea che avrebbe garantito una maggiore visibilità all'Unione nei tavoli internazionali, si preferisce l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; la scomparsa delle leggi e delle leggi quadro (rimane immutata la odierna classificazione degli atti normativi). Ma da una analisi più attenta si evince che molte delle innovazioni (per lo più riportate tali e quali dal Progetto di Costituzione) sono in grado di aumentare il livello di democrazia e trasparenza all'interno della Unione e sebbene non sempre forniscano alle istituzioni europee gli strumenti più idonei per giungere a decisioni più rapide hanno prodotto un aumento della reattività dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Infatti, si ripropongono nel testo alcune fondamentali innovazioni già presenti nel Progetto di Costituzione che incideranno sul miglioramento della proiezione esterna dell'Unione. La prima riguarda l'attribuzione alla Unione di una unica personalità giuridica<sup>6</sup>, un passo che apparentemente può sembrare di rilevanza solo formale ma che risulta assai importante: l'Unione avrà la facoltà di sottoscrivere accordi, trattati e sarà distinta giuridicamente dagli Stati membri. Il secondo aspetto, legato alla visibilità dell'Unione e al suo ruolo in sede internazionale, è il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio Europeo, un provvedimento volto a

---

<sup>5</sup> Il Trattato equipara il regime giuridico delle dichiarazioni a quello dei protocolli stabilendo che tutte le parti allegate costituiscono parti integranti dei trattati.

<sup>6</sup> La questione dell'assenza di una definita personalità giuridica dell'Unione è stata spesso diffusamente valutata come uno dei principali problemi di ostacolo a una presenza più incisiva dell'UE in sede politica e diplomatica internazionale.

garantire una continuità di politiche e iniziative oggi solo in parte presente e a identificare l'Unione con una personalità politica di alto livello.

### **5.3 LE MODIFICHE AI PRINCIPI E ALLE REGOLE BASILARI. I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DI ATTRIBUZIONE E PROPORZIONALITÀ E LA AFFERMAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO SUL DIRITTO INTERNO**

Passiamo adesso ad illustrare le principali modifiche apportate ai trattati vigenti dal Trattato di Lisbona; di alcune se ne fa solo una breve menzione mentre altre sono oggetto di uno studio più approfondito.

Il Trattato tende a precisare - ampliare - riconoscere valore giuridico a molti dei principi che finora hanno presieduto al funzionamento dell'Unione - Comunità.

- La Carta dei diritti fondamentali dell'uomo è riconosciuta tramite un richiamo espresso inserito nel Trattato; ad essa è attribuito valore giuridico vincolante, garantito dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.
- Alla enunciazione formale dei valori sui quali si fonda l'Unione (rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, rispetto dei diritti umani) segue nel Trattato, per la prima volta, un loro riconoscimento giuridico che comporta importanti effetti di significato sostanziale, visto che il loro rispetto diviene condizione di accesso per uno Stato nell'Unione e che dalla loro violazione deriva la sospensione dello Stato membro da alcuni diritti di partecipazione come il diritto di voto in Consiglio dei Ministri.
- Con la formalizzazione in un unico articolo di tutti i diritti riconosciuti ai cittadini europei (per es. il diritto di voto attivo e passivo, il diritto di petizione davanti il Parlamento europeo, il diritto di circolazione e soggiorno,...) il Trattato intende rendere i diritti di cittadinanza elementi democratici basilari della Unione.
- La nuova enunciazione degli obiettivi dell'Unione (tra i quali: la promozione della pace; la promozione del benessere e dei valori dei popoli dell'Unione; lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; la instaurazione del mercato interno; lo sviluppo sostenibile - alla cui base la Banca Centrale Europea (BCE) pone l'obiettivo della stabilità dei prezzi; l'economia di mercato; la piena occupazione; la tutela ambientale; la lotta alla esclusione sociale e alle discriminazioni; la parità uomo donna; la tutela dei minori) ha lo scopo di mostrare ai cittadini europei un modello sociale verso il quale si vuole propendere.
- Nella fase di valutazione dei requisiti richiesti per l'ammissione dei nuovi Stati nell'Unione, il Trattato fa riferimento esplicito ad alcuni valori che sembrano essere posizionati al di sopra di altri, quasi a voler sottolineare che il loro rispetto rappresenta condizione non negoziabile per

diventarne membri. Si tratta dei principi di uguaglianza, del rispetto della dignità umana, della difesa del pluralismo, dei valori della tolleranza, della giustizia, della solidarietà, della parità tra uomini e donne e della non discriminazione.

- Il Trattato conferma i principi di sussidiarietà, di attribuzione e proporzionalità e richiama, sebbene solo in un Dichiarazione aggiuntiva, alla affermazione del diritto comunitario sul diritto interno secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee e delle Corti supreme degli Stati membri. Con la riforma, si rende più esplicito che l'Unione agisce nei limiti delle competenze che gli Stati membri le hanno attribuito tramite i trattati. Con tale sottolineatura si vuole precisare che l'Unione può agire esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri, che l'applicazione di una competenza concorrente riguarda unicamente gli elementi sui quali la legislazione nazionale lascia uno spazio per legiferare ma anche che la legislazione dell'Unione può esplicarsi solo se ritenuta più efficace di quella nazionale nel raggiungere gli obiettivi comuni. Si tratta di principi la cui applicazione può dar luogo a situazioni di contrasto. Si può, infatti, verificare che sia il diritto interno che il diritto europeo possano sentirsi legittimati a legiferare. Si è posto pertanto il problema di esplicitare un principio nell'ordinamento che permetta di individuare la normativa applicabile al caso concreto. Finora, il principio della supremazia del diritto europeo su quello interno è stato affermato grazie ad una giurisprudenza costante della Corte di Giustizia alla quale le Corti nazionali si sono poi adeguate con alcuni distinguo; il suo riconoscimento esplicito, sia pure, come detto, formalizzato in una Dichiarazione finale, riteniamo rappresenti una delle innovazioni principali alle regole basilari apportate dal Trattato di Lisbona.

## 5.4 LE MODIFICHE ALLA STRUTTURA DELL'UNIONE

L'attribuzione della personalità giuridica unica all'Unione e la abolizione del sistema a pilastri<sup>7</sup> rappresentano, insieme al potenziale significato che potrà avere la introduzione della cosiddetta Presidenza lunga, le più importanti innovazioni apportate dalla riforma.

L'attribuzione della personalità giuridica unica all'Unione, già inserita nella prima parte del testo costituzionale, è ora "nascosta" tra le disposizioni finali del Trattato di Lisbona quasi a volerne sminuire il significato.

La titolarità di una personalità giuridica comporta, oltre alla fine di ogni disquisizione sulla compresenza di più personalità giuridiche all'interno della costruzione europea, il riconoscimento all'Unione di soggetto di diritto internazionale con capacità giuridica riconosciuta dalle legislazioni di tutti gli Stati. L'Unione potrà acquistare beni e assumere obbligazioni, agire in giudizio o esserne convenuta, concludere accordi internazionali, fare parte di organizzazioni internazionali.

La abolizione del sistema a pilastri è diretta conseguenza del riconoscimento della personalità giuridica unica: sussistendo solo l'Unione - che si sostituisce e succede alla Comunità Europea - scompare il pilastro relativo alla Comunità Europea mentre i due pilastri della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono fatti rientrare nel diritto comune dell'Unione<sup>8</sup>. Per marcare la differenza con il Progetto di Costituzione europea, alla abolizione del sistema a pilastri non segue anche la automatica abrogazione dei Trattati sulla costituzione dell'Unione Europea (TUE) e della Comunità (TCE) ma solo una modifica formale, visto che la denominazione di questo ultimo viene sostituita, scomparendo la Comunità Europea, con Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Nel TUE si trova una compresenza di norme costitutive e di discipline particolareggiate; sono, infatti, inserite le norme e i principi democratici fondamentali, vengono indicati i valori e gli obiettivi, nonché le competenze e gli assetti istituzionali, i rapporti con gli Stati membri e con i

---

<sup>7</sup> E' forse utile ricordare che tre pilastri formano l'architettura corrente dell'Unione europea: primo pilastro - il pilastro comunitario che corrisponde alle tre comunità (la Comunità Europea, la Comunità Europea dell'energia atomica e la vecchia Comunità Europea del carbone e dell'acciaio); secondo pilastro - il pilastro dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, che è retta dal titolo V del Trattato sull'Unione Europea ; terzo pilastro - il pilastro dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che è contemplata dal titolo VI del Trattato sull'Unione Europea. Questi tre pilastri funzionano secondo procedure decisionali diverse: procedura comunitaria per il primo pilastro e procedura intergovernativa per gli altri due. Di conseguenza, nel primo pilastro, solo la Commissione può presentare proposte al Consiglio e al Parlamento e la maggioranza qualificata basta per l'approvazione degli atti in seno al Consiglio. Nel quadro del secondo e terzo pilastro, questo diritto d'iniziativa è condiviso fra la Commissione e gli Stati membri e l'unanimità al Consiglio è in genere necessaria. Il sistema fu istituito con il Trattato di Maastricht per dare soluzione al contrasto tra Unione e Comunità. Al timore degli europeisti che la integrazione economica fosse portata avanti solo tramite una cooperazione tra i singoli Stati con metodo intergovernativo e, all'opposto, alla preoccupazione verso un'Europa retta con metodo comunitario anche in materie finora di completo appannaggio dei singoli Stati, si cercò di dare una soluzione con una duplicazione di trattati - soggetti - sistemi giuridici.

cittadini europei ma vi sono anche norme di contenuto più specifico come quelle sulle cooperazioni rafforzate, i procedimenti di revisione dei trattati e quelle sulla azione esterna e di sicurezza comune.

Nel TFUE vi sono le regole di funzionamento degli organi, del mercato interno, quelle che presiedono la attuazione delle politiche comuni ma anche singole clausole che definiscono le categorie e i settori di competenza riconosciuti alla Unione.

I due trattati hanno pari valore giuridico ma la revisione del secondo è sottoposta a minori vincoli procedurali, tale soluzione dà, allo stesso tempo, certezza e elasticità al sistema: la essenzialità delle norme fondamentali è difesa con la rigidità della procedura di revisione, mentre la più immediata modifica delle norme sul funzionamento permette all'Unione una maggiore capacità di manovra delle sue politiche.

In conclusione, sebbene i trattati fondativi continuino ad essere due, si ottiene una semplificazione del sistema: ai trattati non corrispondono più due soggetti (Unione e Comunità) e due ordini giuridici (diritto dell'Unione e diritto comunitario) ma un unico soggetto giuridico con un unico diritto.

## 5.5 LE MODIFICHE AGLI ASPETTI NORMATIVI

Il Trattato incide sulla formazione della volontà dell'Unione e introduce procedure che dovrebbero consentire alle popolazioni degli Stati membri di sentirsi maggiormente coinvolte dalle scelte politiche europee. Le principali novità riguardano il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri quale regola generale e il riconoscimento della procedura di co-decisione quale procedura legislativa ordinaria.

Sebbene la co-decisione comporti un allungamento dei tempi, proprio a causa del coinvolgimento di diverse istituzioni e della doppia lettura del testo dal parte del Parlamento Europeo, essa realizza un decisivo passo verso un più elevato livello di partecipazione

---

<sup>8</sup> La politica estera e di sicurezza comune è inserita nel Trattato sull'Unione mentre tutte le politiche, compresa la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sono inserite nel Trattato sul funzionamento. Permane, pertanto, l'utilizzo dei due differenti metodi:

- il metodo comunitario che designa il modo di funzionamento istituzionale del primo pilastro dell'Unione Europea. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, il metodo poggia su una logica d'integrazione ed è caratterizzato dal monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione, dal ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, dal ruolo attivo del Parlamento Europeo (pareri, proposte di emendamento, ecc.), dalla uniformità di interpretazione del diritto comunitario a cura della Corte di giustizia;
- il metodo intergovernativo che poggia su una logica di cooperazione caratterizzata dal diritto di iniziativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri, dal ricorso generalizzato all'unanimità in sede di Consiglio, dal ruolo consultivo del Parlamento Europeo e dal ruolo limitato della Corte di giustizia.

democratica nell'Unione Europea e un maggiore intervento delle istituzioni direttamente rappresentative della volontà popolare: il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali.

Nel Trattato sono presenti anche: a) due distinte procedure di modifica dei trattati; b) una norma volta a razionalizzare gli strumenti normativi; c) alcune modifiche apportate alla procedura di accesso degli Stati alla UE; d) l'introduzione della procedura di recesso di uno Stato membro dall'Unione; e) l'adeguamento delle competenze legislative alle esigenze politiche del nuovo millennio.

- Le due procedure per la modifica dei trattati sono: a) la procedura ordinaria, dove si nota un maggiore coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali nella elaborazione delle proposte di modifica e si prevede, per le modifiche di maggiore importanza e che accrescono le competenze dell'Unione, la istituzionalizzazione della Convenzione (che ha il compito di trasmettere il progetto, con o senza modifiche, alla Conferenza Intergovernativa); b) la procedura semplificata, consentita per le modifiche relative alla parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea relativa alle politiche e azioni interne, che serve ad evitare il passaggio delle proposte alla Conferenza Intergovernativa<sup>9</sup>.

- Il Trattato porta a compimento una razionalizzazione degli atti giuridici dell'Unione; a differenza del Progetto di Costituzione europea si mantengono le tradizionali qualifiche e si separano gli atti giuridicamente rilevanti - a loro volta distinguibili in atti legislativi (regolamenti, direttive,

---

<sup>9</sup> Secondo il Trattato di Lisbona i trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria - a sua volta differenziata a seconda se viene o meno convocata una Convenzione - e ad una procedura di revisione semplificata adottabile per le disposizioni sulle politiche e le azioni interne dell'Unione. Entrambe prevedono che le modifiche possano entrare in vigore solo con l'assenso di tutti gli Stati. La prima procedura si ha qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento Europeo e della Commissione, adotta a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte; in tal caso, il Presidente del Consiglio Europeo convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento Europeo e della Commissione, mentre, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca Centrale Europea. La Convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione indirizzata a una Conferenza intergovernativa composta dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri.

Rispetto alla procedura vigente notiamo un maggiore coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali nella elaborazione delle proposte di modifica: il Parlamento Europeo, insieme alla Commissione e agli Stati membri, può proporre le modifiche; i Parlamenti nazionali vengono informati dei progetti di revisione, che verrebbero loro notificati alla stregua del Consiglio dei Ministri e del Consiglio Europeo; il Consiglio Europeo, prima di avviare la procedura di modifica ha ora l'obbligo di consultare la Commissione, oltre che il Parlamento Europeo.

Qualora la entità delle modifiche sia tale da non giustificare il vaglio di una Convenzione, la procedura ordinaria prevede che il Consiglio Europeo può decidere - a maggioranza semplice e previa approvazione del Parlamento Europeo - di definire l'ambito delle modifiche e dare mandato direttamente alla Conferenza intergovernativa.

Le procedure di revisione semplificate si hanno quando un governo di uno Stato membro, il Parlamento Europeo o la Commissione, sottopongono al Consiglio Europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. In tal caso, il Consiglio Europeo può adottare, direttamente - senza il passaggio della Conferenza intergovernativa - una decisione che ne modifica, in tutto o in parte, le disposizioni.

Il Consiglio Europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento Europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca Centrale Europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

decisioni<sup>10</sup>) e atti non legislativi di portata generale e in atti di esecuzione degli atti giuridicamente rilevanti<sup>11</sup> - dagli altri atti giuridici che non hanno alcun effetto vincolante (raccomandazioni e pareri). Vi sono poi gli atti non avente valore giuridico che sono tutti gli atti a carattere atipico con contenuto di indirizzo politico e amministrativo (risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni). Ad ogni tipologia corrispondono diverse procedure e formalità di formazione e pubblicazione. Per rendere meno rigido il sistema, il Trattato prevede che, a prescindere dal contenuto normativo degli atti, qualora non sia previsto dai trattati in modo esplicito uno specifico atto da adottare, le singole istituzioni possono liberamente scegliere, limitandosi al rispetto delle procedure, quello con efficacia più idonea al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

- Il Trattato modifica la procedura di accesso all'Unione che viene suddivisa in due fasi, una intergovernativa e una comunitaria, nelle quali è previsto il voto alla unanimità e il maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali<sup>12</sup>. Con la previsione della procedura di recesso di uno Stato membro, il Trattato introduce il diritto di recedere dall'Unione. Il diritto di recedere dall'Unione rappresenta una possibilità riconosciuta ai singoli Stati di svincolarsi da modifiche ai trattati ottenute, senza il vincolo della unanimità, da una maggioranza di Stati: uno Stato membro può notificare tale volontà al Consiglio Europeo, secondo quanto prescritto dalle proprie norme costituzionali, seguono dei negoziati tra Unione e Stato richiedente che hanno lo scopo di giungere ad un accordo sulle modalità del recesso e sui futuri rapporti. L'accordo deve essere prima approvato dal Parlamento Europeo e poi concluso dal Consiglio che decide in nome dell'Unione a maggioranza assoluta.

- Il Trattato oltre a razionalizzazione la vigente ripartizione delle competenze prevede nuovi settori di intervento in materia di energia, clima, difesa, spazio, servizi di interesse generale. Significativi interventi di riforma riguardano: a) lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia con la riscrittura del Titolo V del TFUE e la scomposizione del settore in tre sottosettori (politiche relative al controllo delle frontiere - asilo - immigrazione; cooperazione giudiziaria in materia civile; cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia) attribuiti alla competenza concorrente dell'Unione e l'istituzione in seno al Consiglio di un Comitato

---

<sup>10</sup> In particolare, per le decisioni il Trattato apporta delle modifiche, precisando che la loro obbligatorietà si restringe ai destinatari esplicitati nel provvedimento e, in mancanza di destinatari, avendo le decisioni portata generale, che esse possono anche avere la forma di atti legislativi se sono adottate con procedura legislativa ordinaria o con procedura speciale prevista dai trattati.

<sup>11</sup> Si tratta di atti previsti solo in casi specifici (in quanto vanno in deroga al principio che prevede che l'adozione degli atti giuridici dell'Unione spetta agli Stati membri) di competenza della Commissione o del Consiglio chiamate alla esecuzione dei provvedimenti.

<sup>12</sup> Lo Stato europeo che vuole diventare membro dell'Unione deve presentare domanda al Consiglio, anche i parlamenti nazionali vengono informati della richiesta. Sulla richiesta decide il Consiglio, deliberando alla unanimità, dopo il parere della Commissione e la pronuncia, a maggioranza assoluta, del Parlamento Europeo. Quindi si passa alla fase intergovernativa; lo Stato richiedente deve trovare un accordo con i membri UE in base al quale regolare le condizioni per la ammissione e adattare i trattati vigenti. L'accordo viene poi ratificato dagli Stati membri secondo le procedure di diritto interno.

ermanente per la promozione e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna, oltre un rafforzamento di Europol e Eurojust; b) una nuova disciplina dell'azione esterna dell'Unione volta ad assicurare unitarietà e coerenza alla presenza internazionale dell'Unione nella pluralità degli ambiti che è deputata a affrontare con numerose e importanti novità in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui diviene parte integrante la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

## 5.6 LE MODIFICHE AL QUADRO ISTITUZIONALE

Il Trattato di Lisbona recepisce *in toto* molte delle modifiche al quadro istituzionale europeo già presenti nel Progetto di Costituzione europea. Per quanto riguarda la istituzione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, invece, tale processo si può considerare solo parziale in quanto la nuova figura rappresenta una sorta di ridimensionamento di quella del Ministro degli affari esteri prevista originariamente dal testo costituzionale. Dove invece il Trattato dimostra una propria capacità innovativa è con la inclusione nel quadro istituzionale della Banca Centrale Europea e della Corte dei Conti che erano state collocate nel progetto costituzionale tra le "altre istituzioni". Al Trattato vigente, anche a queste due istituzioni si applicherà uno dei principi generali stabiliti dal TUE che impone l'obbligo, in verità non scontato, di leale collaborazione nelle relazioni tra istituzioni.

Si tratta di un principio che si esplica imponendo ad ogni istituzione di agire nei limiti delle proprie attribuzioni e di concordare, insieme alle altre istituzioni, le migliori modalità nello svolgimento dei processi decisionali.

Dove permane una conservazione della originaria organizzazione della Comunità - Unione è nel campo della suddivisione tra le istituzioni dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

A differenza dei singoli Stati, l'Unione Europea non segue il tradizionale principio della divisione dei poteri.

Il potere legislativo continua ad essere di competenza del Consiglio dei Ministri, del Parlamento Europeo (che però continua a rimanere escluso dalle fasi dell'iniziativa legislativa<sup>13</sup>) e della Commissione, questa ultima considerata ancora il promotore principale di ogni provvedimento legislativo. Tale condivisione trova applicazione nella procedura legislativa ordinaria che prevede che il Consiglio e il Parlamento adottino congiuntamente, quindi su un piano di sostanziale parità, gli atti legislativi proposti dalla Commissione e che, per le sue

---

<sup>13</sup> Tuttavia, il Trattato conferma il meccanismo che consente al Parlamento Europeo di chiedere alla Commissione di presentare delle proposte su questioni per le quali la maggioranza dei membri che lo compongono ritiene necessario un atto ai fini dell'attuazione del Trattato. La Commissione non ha l'obbligo di dare un seguito alla proposta potendo anche rifiutare la richiesta limitandosi a motivare il suo parere contrario.

modalità, presuppone una sintonia tra le istituzioni coinvolte nella adozione di un provvedimento. Al contrario, nelle procedure speciali può anche essere solo il Consiglio l'unico a legiferare, mentre il Parlamento è relegato nel compito di fornire una approvazione ex post o di fornire un parere, o può accadere che sia solo il Parlamento a legiferare ma previa approvazione del Consiglio.

Il potere esecutivo appartiene, in parte, al Consiglio dei Ministri e, in parte, alla Commissione; questa suddivisione derivava dal compromesso trovato sulla *vexata questio* - metodo comunitario/ intergovernativo. In effetti, è la Commissione ad avvicinarsi maggiormente alla forma di esecutivo propria dei governi nazionali, sia per i rapporti che la legano al Parlamento Europeo, dal quale riceve un voto di approvazione e al quale sottopone il suo operato e dal quale può ricevere una censura che la può portare alle dimissioni, sia per la preminenza dei compiti che svolge. Ed è la Commissione, sempre secondo il metodo comunitario, l'istituzione che tra tutte interpreta meglio l'interesse generale tramite la proposizione di atti legislativi, la vigilanza sulla applicazione del diritto comunitario, la gestione del bilancio, la rappresentanza esterna. Solo marginalmente, nei casi in cui non trova applicazione il metodo comunitario, spetta al Consiglio il ruolo di preminente titolare del potere esecutivo.

Il potere giudiziario spetta alla Corte di Giustizia cui si affiancano il Tribunale di primo grado e le Camere giurisdizionali specializzate; esso deve assicurare il rispetto del diritto dell'Unione tramite il vaglio giurisdizionale degli atti e delle azioni di tutte le istituzioni e gli organi dell'Unione.

Ai tre tradizionali poteri nell'Unione Europea si aggiunge il potere di indirizzo politico detenuto da un apposito organo, il Consiglio Europeo, che dopo decenni durante i quali ha svolto una funzione strategica primaria nella costruzione e nello sviluppo della Unione europea, potrebbe presto diventare una istituzione europea a pieno titolo.

Tanto premesso, vediamo come la riforma incide sulle singole istituzioni europee.

### **5.6.1 Il Consiglio Europeo e il suo Presidente**

Il Consiglio Europeo è costituito dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione assistiti dai Ministri degli esteri. Il suo compito è di stabilire, senza strumenti legislativi, gli orientamenti politici generali e di imprimere all'Unione Europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.

Il Consiglio Europeo si riunisce almeno due volte l'anno (in pratica due volte per ogni Presidenza) e conta, in quanto membro di diritto, tra i suoi componenti il Presidente della Commissione. Esso è presieduto dal Capo del Governo dello Stato membro che esercita per sei mesi la Presidenza dell'Unione Europea che però, in questa sede, è alla pari con gli altri Capi di Governo. Le decisioni vengono prese di comune accordo (unanimità) in seguito a negoziati tra gli Stati membri prima che abbia luogo la riunione.

Attualmente, il Consiglio non è considerabile a pieno titolo una istituzione, non è infatti previsto né tanto meno regolamentato in alcuno dei trattati istitutivi. La sua presenza è dovuta ad una prassi informale voluta dai paesi aderenti alla CEE che risale ormai al 1961. Solo nel 1986 l'Atto Unico Europeo ha riconosciuto validità a tali riunioni in considerazione dell'impulso dato al processo di integrazione ma senza prevedere una sua istituzionalizzazione né disciplina o riconoscimento di specifiche competenze.

E' stato il Trattato di Maastricht a dare una prima chiara legittimazione al Consiglio, riconoscendolo quale organismo istituzionale, mentre il riconoscimento delle attuali funzioni e competenze si è poi avuto con il Trattato di Amsterdam.

Il Trattato di Lisbona cerca di trovare soluzione alla ambiguità del Consiglio in quanto organismo costituito con i massimi responsabili dei paesi membri (e che per questo ha le potenzialità per operare con il massimo livello di efficacia) ma che non è tra le istituzioni europee previste originariamente dal Trattato di Roma<sup>14</sup>. La soluzione adottata ne prevede la istituzionalizzazione e il riconoscimento a posteriori della funzione di indirizzo politico nella costruzione europea avuta negli ultimi trenta anni.

A ulteriore conferma della importanza del suo ruolo, il Trattato prevede che il Consiglio Europeo avrà il compito di fornire all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali.

Non cambia invece molto rispetto alla modalità di formazione del consenso all'interno del Consiglio Europeo, visto che anche nel Trattato si fa riferimento alla consuetudine della ricerca della volontà unanime e alla assenza di dissensi o opposizioni formali da parte anche di uno dei suoi membri<sup>15</sup>. E rispetto i compiti, la composizione, la frequenza delle riunioni, le modalità di pronuncia<sup>16</sup>.

Importanti innovazioni riguardano la sua Presidenza; insieme alla istituzionalizzazione, la principale innovazione apportata al Consiglio Europeo è la Presidenza con mandato di due anni e mezzo prorogabile una sola volta (cd. Presidenza lunga). Il Presidente, eletto dal Consiglio

---

<sup>14</sup> L'articolo 7 del Trattato che istituisce la Comunità Europea menziona cinque istituzioni europee *strictu sensu*: il Parlamento Europeo; il Consiglio dell'Unione Europea; la Commissione Europea; la Corte di Giustizia; la Corte dei Conti. Tali istituzioni sono state definite le faatrici politiche della costruzione europea e, in virtù dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea, esercitano i loro compiti in un quadro istituzionale unico come protagonisti nel processo decisionale dei tre pilastri.

<sup>15</sup> Ad esclusione dei casi già regolamentati nei trattati vigenti in cui si prevede il voto a maggioranza semplice - qualificata o alla unanimità senza però la partecipazione al voto del Presidente e del Presidente della Commissione.

<sup>16</sup> Per quanto riguarda i compiti, si precisa che il Consiglio non esercita la funzione legislativa (e quindi non entra in concorrenza con le altre istituzioni) anche se in limitati casi può entrare nel campo legislativo (per esempio, l'istanza di appello, su sollecitazione di un paese membro, avverso un progetto di atto legislativo europeo). Per quanto concerne la sua composizione, essa risulta dai Capi di Stato o di Governo, dal Presidente e dal Presidente della Commissione, dall'Alto Rappresentante per l'Unione per gli affari esteri e la sicurezza e, se l'ordine del giorno lo richiede, dai Ministri dei singoli Stati chiamati in assistenza dai rispettivi Capi di Stato o di Governo e da un Commissario chiamato dal Presidente della Commissione. Per quanto riguarda la frequenza delle riunioni, oltre alla cadenza normalmente in uso oggi, si dà al Presidente la possibilità di convocare il Consiglio in via straordinaria.

Europeo e incompatibile con ogni incarico nazionale, sarà il rappresentante dell'Unione nel mondo e avrà il compito di preparare gli incontri internazionali.

Si tratta di una scelta che risolve in via definitiva il dibattito tra chi ha sempre sostenuto che non vi fossero alternative credibili al riconoscimento della natura intergovernativa dell'UE (con un Consiglio Europeo legittimato dal voto dei cittadini espresso nelle singole elezioni politiche nazionali) e chi ha continuato ad auspicare una Unione Europea che non si reggesse sul coordinamento politico dei differenti governi ma su istituzioni federali - sovra nazionali - legittimate dal voto popolare (Consiglio Europeo votato dal Parlamento eletto dai cittadini europei).

Già nel Progetto di Costituzione era previsto un forte rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio Europeo. Il meccanismo di rotazione semestrale delle Presidenze dell'UE era sostituito dalla nomina da parte del Consiglio Europeo di un suo Presidente in carica per due anni e mezzo (mandato rinnovabile per uno stesso periodo di tempo) che, a differenza della riforma di Lisbona, aveva una incompatibilità solo con un altro mandato nazionale ma non con uno comunitario. Si poteva, pertanto, arrivare ad ipotizzare una guida del Consiglio (e quindi l'Unione) per ben cinque anni da parte di un solo Presidente, politicamente legittimato, garante di una continuità di politiche e simbolo dell'Unione nel suo insieme.

Per evitare che la definizione di una figura istituzionale di tale impatto mediatico potesse relegare a un ruolo secondario sia il Parlamento sia, soprattutto, la Commissione Europea e il suo Presidente, e questo ultimo venisse inevitabilmente a confrontarsi con il nuovo Presidente con il rischio di un inutile competizione e diarchia, il Progetto di Costituzione limitava il raggio d'azione e i poteri attribuiti al nuovo Presidente dell'Unione tanto da non farli risultare particolarmente rafforzati rispetto alla situazione vigente.

Il Trattato di Lisbona segue questa impostazione ed è ancora più netto nel disegnare una figura istituzionale che ha essenzialmente compiti di rappresentanza, evitando ogni possibile contrapposizione con la Presidenza della Commissione. Egli dovrà "solo" presiedere, animare, assicurare (assieme al Presidente della Commissione) i lavori del Consiglio Europeo, dovrà facilitare la coesione e il consenso in seno ad esso, dovrà presentare al Parlamento Europeo una relazione dopo ogni riunione, dovrà assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione in materia di PESC facendo salve le nuove attribuzioni dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Ciò nondimeno, la forte legittimazione politica (ancor più presumibile in caso di ampio consenso manifestato dagli Stati membri su una personalità di spicco) e il prolungamento della carica, potrebbero far sì che, nei fatti, il Presidente del Consiglio possa conquistare di fronte alla popolazione europea il ruolo di responsabile delle politiche europee. Sarebbe questo un prevedibile effetto della forza simbolica che si è voluto assegnare alla nuova figura istituzionale. Ma tale situazione potrebbe andare a stridere con la chiarezza del nuovo apparato istituzionale dove, a differenza di oggi, vi sarà una dissociazione tra la Presidenza del Consiglio Europeo e la

Presidenza del Consiglio dei Ministri che, ad eccezione della formazione relativa agli affari esteri, continuerà ad esser presieduto con rotazione semestrale, e dove, oltre al Presidente della Commissione, si aggiungerà un'altra figura a tempo pieno e durata prolungata quella dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Ma non è affatto detto che ciò vada a discapito dei rapporti tra le parti del sistema istituzionale europeo. Al contrario, ad esempio, la Commissione potrebbe 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. E', invece, probabile che la presenza di una figura politica autorevole e riconoscibile nel tempo contribuisca ad accrescere il senso di appartenenza dei cittadini europei a un livello sovra nazionale di governo<sup>17</sup>.

### **5.6.2 Il Consiglio dei Ministri**

Il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea può essere considerato l'ambito decisionale preminente dell'Unione Europea. Esso riunisce i Ministri dei Governi nazionali ed è, a tutti gli effetti, l'istituzione di rappresentanza degli Stati membri.

Il Consiglio è una istituzione unica che però si riunisce in formazioni a composizione diversa a seconda della materia trattata, composte dai Ministri competenti degli Stati membri per i settori interessati, a quali si aggiunge il rappresentante competente della Commissione. Attualmente le formazioni, che in passato erano arrivate ad essere 16, sono 9: affari generali e relazioni estere, affari economici e finanziari (in tal caso il Consiglio prende il nome di Ecofin), occupazione, politica sociale, sanità e consumatori, competitività, cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, trasporti, telecomunicazioni ed energia, agricoltura e pesca, ambiente, istruzione, gioventù e cultura<sup>18</sup>. Le riunioni si dividono in due sessioni, la prima, in seduta pubblica, dedicata alla attività legislativa, la seconda dedicata alla attività non legislativa.

Ciascun paese dell'Unione Europea, a rotazione, esercita la Presidenza del Consiglio per un periodo di sei mesi. Attualmente, il Capo del Governo che presiede il Consiglio detiene anche la Presidenza di turno del Consiglio Europeo e rappresenta l'Unione nel mondo insieme al Presidente della Commissione.

Un primo tentativo per dare maggiore continuità e favorire la progettualità politica tra le Presidenze che devono susseguirsi ha comportato, dal gennaio 2007, un nuovo sistema di

---

<sup>17</sup> ISAE 2003.

<sup>18</sup> Il Trattato di Lisbona prevede 2 formazioni tipiche, il Consiglio per gli affari generali e Consiglio affari esteri, per le altre prevede che siano stabilite con una decisione europea adottata a maggioranza qualificata.

esercizio che prevede che per ogni periodo di 18 mesi le tre Presidenze in esercizio elaborino un progetto di programma comune. Anticipando la esplicazione dei punti della riforma, il Trattato di Lisbona non modifica più di tanto l'esercizio della Presidenza; come specificato nelle pagine precedenti, è previsto che la attuale rotazione semestrale rimarrà in vigore (anche per l'Ecofin) mentre il Consiglio dei Ministri degli affari esteri sarà presieduto stabilmente dall'Alto Rappresentante per la politica estera e per la sicurezza comune che coprirà anche il ruolo di Vice Presidente della Commissione Europea. Si tratta di un piccolo passo indietro rispetto alla proposta contenuta nel testo della Costituzione europea che stabiliva, per tutte le formazioni presenti, un sistema di rotazione in condizioni di parità per periodi minimi di un anno.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un potenziamento delle prerogative del Consiglio dei Ministri (con il sempre maggiore ricorso a "opinioni", "risoluzioni", "decisioni", "raccomandazioni"). L'aumento del peso della sua funzione politica testimonia la scelta di un *modus operandi* dell'Unione basato più sul metodo intergovernativo che su quello comunitario. Nel Consiglio dei Ministri prevale, infatti, la mediazione, la ricerca del compromesso tra paesi. Si tratta di un metodo che, se in passato ha avuto il merito di favorire l'incontro di posizioni di partenza spesso lontane e che ha contribuito a superare una visione ancora nazionale delle questioni, oggi, portato agli estremi e in una Unione con un numero sempre maggiore di Stati membri se non bilanciato con il rafforzamento del livello comunitario di governo, può causare l'immobilismo della istituzione. D'altronde, è noto come il voto all'unanimità sia stato per decenni la principale regola di funzionamento del Consiglio dei Ministri e che solo con l'Atto Unico Europeo e i Trattati di Maastricht, Amsterdam, e Nizza c'è stata una progressiva penetrazione del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio, pur con le rilevanti eccezioni della politica estera e di difesa e della materia degli affari interni e giudiziari e di quella fiscale.

Tab. 1 PONDERAZIONE DEI VOTI NEI PAESI MEMBRI

| Stati membri    | Voti | Stati membri | Voti |
|-----------------|------|--------------|------|
| Germania        | 29   | Svezia       | 10   |
| Francia         | 29   | Bulgaria     | 10   |
| Italia          | 29   | Danimarca    | 7    |
| Regno Unito     | 29   | Irlanda      | 7    |
| Spagna          | 27   | Lituania     | 7    |
| Polonia         | 27   | Slovacchia   | 7    |
| Romania         | 14   | Finlandia    | 7    |
| Paesi Bassi     | 13   | Cipro        | 4    |
| Belgio          | 12   | Estonia      | 4    |
| Repubblica Ceca | 12   | Lettonia     | 4    |
| Grecia          | 12   | Lussemburgo  | 4    |
| Ungheria        | 12   | Slovenia     | 4    |
| Portogallo      | 12   | Malta        | 3    |
| Austria         | 10   | Totale       | 345  |

Per quanto riguarda i compiti, il Consiglio esercita con il Parlamento Europeo le funzioni legislative e di bilancio ed è tra le istituzioni quella con maggiori poteri decisionali in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e in materia di cooperazione delle politiche economiche degli Stati membri (inclusa la vigilanza sulla applicazione del Patto di stabilità e crescita). Esso detiene anche il potere esecutivo che però generalmente delega alla Commissione. Nella maggioranza dei casi il Consiglio decide su proposta della Commissione in co-decisione<sup>19</sup> con il Parlamento Europeo e sotto il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia

(metodo comunitario), in tal caso delibera sempre a maggioranza qualificata<sup>20</sup> utilizzando il sistema di ponderazione di voti che prevede il riconoscimento a ciascuno Stato membro di un determinato peso politico (Tab. 1). Differenti modalità di votazione si hanno a seconda dei settori da esaminare; senza andare nel particolare di singoli provvedimenti, la maggioranza qualificata è attualmente quella più ampiamente utilizzata nei settori dell'agricoltura, del mercato unico, dell'ambiente, dei trasporti, della sanità mentre l'unanimità è sempre richiesta per la politica estera e di sicurezza comune.

Per rafforzare la capacità decisionale del Consiglio, il Trattato di Lisbona apporta importanti novità: premesso che il Trattato prevede il rafforzamento della procedura di co-decisione che diventerà la procedura di decisione ordinaria e che si avrà un ulteriore ampliamento dei settori sui quali deliberare a maggioranza qualificata (diventeranno 45, tra questi, i settori relativi al mercato interno, politica economica e monetaria, spazio di libertà - sicurezza - giustizia, trasporti, cultura, ricerca, sicurezza sanitaria...) e che solo per la politica estera - fiscale - sociale verrà, ancora, confermata la regola della unanimità, vi sarà la introduzione di un sistema di voto a doppia maggioranza degli Stati e dei popoli<sup>21</sup>. Dal 1° novembre 2014 (è però previsto che il sistema andrà a regime solo dal 2017) la maggioranza nelle votazioni che prevedono il voto a maggioranza qualificata si otterrà con il 55% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati, con un minimo di quindici, che rappresentano almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Qualora il Consiglio non deliberi su proposta della Commissione o dell'Alto Rappresentante

---

<sup>19</sup> La procedura di co-decisione (articolo 251 del Trattato CE), introdotta dal Trattato di Maastricht, conferisce al Parlamento Europeo il potere di adottare una serie di atti congiuntamente con il Consiglio dell'Unione Europea. Prevede una, due o tre letture e si traduce in un maggior numero di contatti tra i due co-legislatori, ovvero il Parlamento e il Consiglio, moltiplicando anche i contatti con la Commissione Europea. In pratica la procedura di co-decisione ha rafforzato il potere legislativo del Parlamento Europeo nei seguenti settori: libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento, servizi, mercato interno, istruzione (azione di incentivazione), sanità (azioni di incentivazione), consumatori, reti trans-europee (orientamenti), ambiente (programmi generali d'azione), cultura (azione di incentivazione) e ricerca (programma quadro).

Il Trattato di Amsterdam ha semplificato la procedura di co-decisione al fine di renderla più efficace e più rapida e rafforzare il ruolo del Parlamento. La procedura è stata inoltre estesa a nuovi settori, come l'esclusione sociale, la sanità pubblica e la lotta contro le frodi lesive degli interessi finanziari della Comunità Europea. Secondo il Trattato di Amsterdam il Parlamento deve partecipare all'esercizio del potere legislativo per rafforzare il carattere democratico dell'azione comunitaria. È per questo motivo che per ogni strumento normativo adottato a maggioranza qualificata è ipotizzabile il ricorso alla procedura di co-decisione. Così, nella maggior parte dei casi alla procedura di co-decisione in sede di Parlamento si accompagna il voto a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio. Tuttavia in relazione ad alcune disposizioni del Trattato la procedura di co-decisione e l'unanimità continuano a coesistere.

Il Trattato di Nizza ha portato ad un parziale superamento di questa situazione. La Conferenza Intergovernativa, apertasi nel mese di febbraio 2000, si è pronunciata infatti a favore di un ampliamento del campo di applicazione della procedura di co-decisione, nonché a favore di un parallelo e contemporaneo ampliamento del ricorso alla maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Sono sette le disposizioni del Trattato per le quali la CIG ha previsto l'introduzione del voto a maggioranza qualificata e la contestuale introduzione della procedura di co-decisione: si tratta delle misure di incentivazione volte a combattere le discriminazioni, della cooperazione giudiziaria in materia civile, delle misure specifiche destinate a svolgere un ruolo di sostegno nel settore industriale, delle azioni in materia di coesione economica e sociale (al di fuori dei fondi strutturali), dello statuto dei partiti politici a livello europeo ed infine delle misure in materia di visti, asilo e immigrazione.

dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cosa che dimostrerebbe una minore intensità dell'interesse generale, la prima quota è elevata al 72%. Nel frattempo rimarrà in vigore il sistema attuale di ponderazione dei voti.

Per evitare che le decisioni possano essere bloccate da pochi paesi molto popolosi, il Trattato prevede che la cosiddetta minoranza di blocco (che finora deve comprendere almeno i membri che rappresentano più del 35% della popolazione degli Stati) debba costituirsi da almeno quattro Stati<sup>22</sup> e che se ciò non avviene la maggioranza qualificata si ritiene raggiunta anche se il criterio riferito alla popolazione non è formalmente rispettato. A ulteriore garanzia dei paesi membri meno popolosi, si prevede che, per il periodo 1° novembre 2014 - 31 marzo 2017, in caso di votazione a maggioranza qualificata, ad ogni membro verrà riconosciuta la possibilità di chiedere l'applicazione del sistema attualmente vigente.

Sempre per il periodo 1° novembre 2014 - 31 marzo 2017, una minoranza almeno pari al 75% della minoranza di blocco (almeno i  $\frac{3}{4}$  della popolazione o del numero degli Stati membri necessari per la minoranza di blocco) che manifesta la sua opposizione alla adozione di un atto votato a maggioranza qualificata fa scattare il "meccanismo di Ioannina" che obbliga il Consiglio a ridiscutere la questione impegnandosi nel raggiungere una soluzione che tenga anche conto del non completo consenso ottenuto. L'applicazione di tale meccanismo sarà ottenibile, a partire dal 1 aprile 2017, anche da una minoranza inferiore (ma pari almeno al 55% della popolazione o del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco).

Queste garanzie riconosciute ai paesi minori dell'Unione sono il frutto di compromessi esageratamente al ribasso che sono risultati però, purtroppo, indispensabili per giungere ad una

---

<sup>20</sup> La maggioranza qualificata corrisponde al numero di voti da raggiungere, in sede di Consiglio, per adottare una decisione. In seguito al Trattato di Nizza, il numero di voti attribuito a ciascun paese è stato riponderato, in particolare per i paesi più popolosi, affinché la legittimità delle decisioni del Consiglio possa essere mantenuta in termini di rappresentatività demografica. Con decorrenza dal 1° gennaio 2007, e in seguito dell'allargamento dell'Unione, la maggioranza qualificata è raggiunta quando sono riuniti 255 voti su 345 e la decisione ottiene il voto favorevole della maggioranza degli Stati membri. Inoltre, ciascuno Stato membro può chiedere che sia verificato se la maggioranza qualificata comprenda almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. In caso contrario, la decisione non è adottata. Nel susseguirsi delle riforme istituzionali, il voto a maggioranza qualificata ha sostituito il voto all'unanimità poiché esso risulta meno efficace nell'ottica di sviluppare una politica comunitaria operativa (rischio di veto).

<sup>21</sup> L'Europa a 27 ha comportato la ricerca di soluzioni per conservare l'equilibrio tra paesi grandi e piccoli nel processo decisionale in sede di Consiglio dei Ministri, ciò per evitare il rischio di una maggioranza qualificata di voti rappresentativa, però, solo di una minoranza della popolazione UE. Una nuova ponderazione dei voti, o un sistema di duplice maggioranza in grado di garantire che la maggioranza raggiunta in sede di Consiglio rappresenti non soltanto la maggioranza degli Stati membri ma anche la maggioranza della popolazione europea è stata, quindi, richiesto dagli Stati più popolosi. In verità, già il Trattato di Nizza (2001) prevede una diversa definizione della maggioranza qualificata che corrisponde ad una duplice o addirittura triplice maggioranza. Oltre alla nuova ponderazione dei voti che tende a favorire i paesi più popolosi, la maggioranza qualificata deve in effetti anche rappresentare la maggioranza degli Stati membri. A garanzia del principio è stato infatti introdotto il cosiddetto sistema della soglia demografica, per cui ciascuno Stato membro può chiedere che si verifichi se la maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione e ottenere, se tale condizione non viene soddisfatta, la mancata adozione della decisione.

<sup>22</sup> La Dichiarazione n. 7 prevede che dal 2017 la minoranza di blocco debba essere costituita da un numero di membri del Consiglio che rappresenti almeno il 55% o della popolazione o del numero degli Stati membri.

rapida approvazione del testo del Trattato. D'altronde, l'esperienza vissuta anni addietro in fase di approvazione dell'articolo I-24 del progetto di Costituzione europea, che rendeva più chiara la lettura delle votazioni e delle maggioranze con una razionalizzazione e democratizzazione del sistema, attuata con il rafforzamento del potere decisionale dei paesi più popolosi<sup>23</sup>, cui Spagna e Polonia opposero strenuamente a difesa del peso politico che il sistema ponderato di Nizza gli garantiva, non lasciava spazio a soluzioni migliori anche in considerazione della ristrettezza dei tempi.

Le nuove regole, che ricalcano la soluzione di compromesso trovata nel Consiglio di Bruxelles del 18 giugno 2004 per il Trattato costituzionale, sono inserite in un apposito Protocollo; non fanno quindi parte del testo principale del Trattato ma vincolano l'Unione che potrà intervenire su di esse solo in base ad un progetto sul quale il Consiglio Europeo dovrà adottare, previo consenso unanime di tutti gli Stati, una specifica delibera preliminare.

### **5.6.3 Il Parlamento Europeo**

Il Parlamento Europeo è l'assemblea elettiva dell'Unione Europea. Eletto ogni 5 anni con suffragio universale secondo i sistemi e le leggi elettorali dei singoli paesi non ha, come i Parlamenti nazionali, esclusivamente competenze relative al potere legislativo. Anzi, la mancanza di un autonomo potere di iniziativa legislativa e la condivisione con le altre istituzioni europee delle procedure normative è motivo di sua debolezza di fronte alla opinione pubblica che stenta nel riconoscere in esso le tradizionali prerogative delle istituzioni rappresentative dei popoli<sup>24</sup>.

A differenza delle singole nazioni dove i poteri legislativo - esecutivo - giudiziario sono rigidamente suddivisi, nell'Unione Europea, il Parlamento non ha unicamente poteri legislativi; la sua è soprattutto una funzione di controllo democratico.

Originariamente le sue prerogative erano molto limitate e poste ai margini dei meccanismi decisionali dell'Unione; con i Trattati di Amsterdam e Nizza, il Parlamento Europeo ha progressivamente aumentato le proprie competenze fino ad assomigliare ai modelli delle istituzioni nazionali. In particolare, ciò è avvenuto con il pieno funzionamento del meccanismo della co-decisione, che consente al Parlamento di esercitare poteri non solo formali sul disegno degli atti normativi di competenza comunitaria, di esercitarli su un numero molto ampio di

---

<sup>23</sup> L'articolo I-24 del Progetto di Costituzione europea (la norma sarebbe entrata in vigore dal 1 novembre 2009) affermava che, quando il Consiglio Europeo o il Consiglio dei Ministri delibera a maggioranza qualificata, quest'ultima è definita come voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno 3/5 della popolazione dell'Unione. Se i due Consigli non avessero deliberato su proposta della Commissione, o su iniziativa del "nuovo" Ministro degli affari esteri dell'Unione, la maggioranza richiesta sarebbe stata di 2/3 dei voti degli Stati membri in grado di rappresentare almeno 3/5 della popolazione.

<sup>24</sup> Sul *deficit* di rappresentatività democratica e di integrazione europea cfr. G. Guarino (08),

materie, e con il riconoscimento di poteri di controllo e di verifica sull'operato della Commissione<sup>25</sup>.

Il Parlamento Europeo conta attualmente 785 deputati, suddivisi in funzione della dimensione della popolazione degli Stati membri.

Il Parlamento Europeo detiene:

- un potere legislativo condiviso per lo più con il Consiglio dei Ministri, esplicito, in particolare, mediante la procedura di co-decisione;
- un potere finanziario condiviso con il Consiglio; il Parlamento vota il bilancio annuale, lo rende esecutivo mediante la firma del Presidente del Parlamento e controlla la sua esecuzione;
- un potere di controllo politico sulle istituzioni europee, in particolare della Commissione; il Parlamento può approvare una opposizione alla designazione dei membri della Commissione ed è abilitato a rovesciare la Commissione con una mozione di censura.

Il potere di controllo sulle attività dell'Unione viene attuato dal Parlamento anche tramite le interrogazioni scritte o orali dirette alla Commissione e al Consiglio.

Il Parlamento ha anche la possibilità di costituire commissioni temporanee e di inchiesta i cui poteri non si limitano all'attività delle istituzioni comunitarie ma possono anche riguardare l'azione degli Stati membri nell'attuazione delle politiche comunitarie. L'attività di controllo è rappresentata anche dal potere del Parlamento di approvare a maggioranza semplice la designazione del Presidente della Commissione.

Le modifiche che la riforma intende apportare riguardano sia i poteri che la sua composizione.

Con la riforma, il Parlamento otterrà una generale estensione dei suoi poteri, sebbene non sia stato riconosciuto alcun ruolo nella fase dell'iniziativa legislativa<sup>26</sup>.

Detto del rafforzamento della procedura per l'approvazione degli atti comunitari di co-decisione, insieme al Consiglio Europeo, in materie quali giustizia, sicurezza e immigrazione, della estensione del ricorso alla votazione a maggioranza qualificata in molti settori che rendono il funzionamento dell'istituzione meno rigido e del ruolo riconosciutogli nella procedura di revisione dei trattati<sup>27</sup>, va aggiunto che la semplificazione della procedura di bilancio, che fa cadere la distinzione tra spese obbligatorie e non, rende il Parlamento Europeo co-detentore a

---

<sup>25</sup> Con il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999), i poteri del Parlamento Europeo si sono rafforzati, in particolare grazie al fatto che la procedura di co-decisione è stata notevolmente estesa. Questa evoluzione verso un potenziamento del ruolo di co-legislatore del Parlamento si è poi rafforzata con il Trattato di Nizza (entrato in vigore nel 2003), che gli ha attribuito un diritto di ricorso davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

<sup>26</sup> Il potere di iniziativa legislativa è riservato alla Commissione. A favore del Parlamento, il Trattato ripropone la possibilità che a maggioranza dei suoi membri possa chiedere alla Commissione di presentare delle proposte su questioni che esso reputa degne di un intervento legislativo. Rispetto al testo vigente, il Trattato prevede in più che la Commissione sia sottoposta a motivare la scelta che non recepisce la indicazione proveniente dal Parlamento europeo.

pieno titolo anche della funzione di bilancio. Inoltre, le nuove modalità relative alla elezione del Presidente della Commissione, che sarà maggioranza dei membri che lo compongono e sulla base di una proposta del Consiglio Europeo che tiene conto del risultato delle elezioni del Parlamento, avranno l'effetto di aumentarne il peso politico.

Per quanto concerne la sua composizione, si è cercata una soluzione al problema causato dalla continua immissione dei rappresentanti dei nuovi Stati membri e relativo "appesantimento" dei lavori in aula. Il tentativo di definire maggiormente il Parlamento Europeo quale principale detentore del potere legislativo, alla stregua dei Parlamenti nazionali, ha portato alla previsione di un tetto massimo di 750 membri più il Presidente, per ottenere il quale, ci sarà una revisione della distribuzione del numero di seggi parlamentari tra gli Stati (cfr. Tab. 2). L'aver stabilito un tetto massimo, in realtà ancora molto elevato, rappresenta, comunque, un tentativo di far convivere l'efficacia dell'organo con la sua capacità di rappresentare la varietà dei popoli.

Tab. 2 RIPARTIZIONE DEI SEGGI PER STATO MEMBRO  
(in neretto la ripartizione dei seggi prevista dal Trattato di Lisbona)

| Stati membri    | Seggi        | Stati membri | Seggi          |
|-----------------|--------------|--------------|----------------|
| Germania        | 99 <b>96</b> | Austria      | 18 <b>19</b>   |
| Francia         | 78 <b>74</b> | Bulgaria     | 18 <b>18</b>   |
| Italia          | 78 <b>73</b> | Finlandia    | 14 <b>13</b>   |
| Regno Unito     | 78 <b>73</b> | Danimarca    | 14 <b>13</b>   |
| Spagna          | 54 <b>54</b> | Slovacchia   | 14 <b>13</b>   |
| Polonia         | 54 <b>51</b> | Irlanda      | 14 <b>12</b>   |
| Romania         | 35 <b>33</b> | Lituania     | 13 <b>12</b>   |
| Paesi Bassi     | 27 <b>26</b> | Lettonia     | 9 <b>9</b>     |
| Belgio          | 24 <b>22</b> | Slovenia     | 7 <b>8</b>     |
| Repubblica Ceca | 24 <b>22</b> | Cipro        | 6 <b>6</b>     |
| Grecia          | 24 <b>22</b> | Estonia      | 6 <b>6</b>     |
| Ungheria        | 24 <b>22</b> | Lussemburgo  | 6 <b>6</b>     |
| Portogallo      | 24 <b>22</b> | Malta        | 5 <b>6</b>     |
| Svezia          | 24 <b>20</b> | Totale       | 785 <b>750</b> |

#### 5.6.4 La Commissione Europea

La Commissione è l'organo esecutivo dell'Unione Europea e il quasi esclusivo detentore della iniziativa legislativa. E' una istituzione collegiale politicamente indipendente (i Commissari non rappresentano i loro paesi di provenienza) che meglio delle altre ha gli strumenti per difendere l'interesse generale dell'Unione Europea.

Dopo anni di critiche all'assetto istituzionale e ai meccanismi decisionali dell'UE, un primo rafforzamento della legittimazione dell'istituto si è avuto con il superamento della nomina del Presidente della Commissione secondo il metodo intergovernativo utilizzato nel periodo pre - Maastricht e la sottoposizione del nome del Presidente designato al vaglio, nient'affatto formale, del Parlamento di Strasburgo (quasi un voto di fiducia) e con la sottoposizione dell'intera Commissione alla selezione del Consiglio Europeo (anche questa da attuarsi in sintonia con il

<sup>27</sup> Solo con la approvazione del Parlamento Europeo il Consiglio Europeo può decidere che le modifiche sottoposte alla sua analisi non sono di entità tale da dover comportare la convocazione delle Convenzione.

Presidente nonché con la sua sottoposizione a un voto di approvazione da parte del Parlamento da aversi prima del ritorno definitivo della proposta all'attenzione del Consiglio).

Con l'evolversi del processo di integrazione, i suoi poteri sono andati costantemente crescendo; la Commissione ha il compito di vigilare sui trattati e sulla esecuzione degli atti legislativi dell'Unione, formula raccomandazioni e pareri; esercita rilevanti funzioni esecutive (si pensi solo alla gestione del bilancio dell'Unione, ai fondi strutturali), funge da rappresentante esterno dell'Unione in una pluralità di occasioni e materie (ad eccezione della PESC).

In particolare, all'interno dei più generali e complessi meccanismi decisionali, 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<sup>28</sup>.

La Commissione ha quindi poteri di esecuzione - di gestione - di controllo. Essa assicura la programmazione e l'attuazione delle politiche comuni, esegue il bilancio e gestisce i programmi comunitari, vigila sulla esatta applicazione della legislazione europea. Con il potere di inizio di procedura di infrazione contro gli Stati membri che non hanno rispettato le decisioni vincolanti dell'UE si fa garante della legalità comunitaria.

La composizione della Commissione prevede un Presidente e il Collegio dei Commissari.

Il Presidente della Commissione è nominato a maggioranza qualificata per 5 anni dal Consiglio Europeo e in accordo con gli Stati membri<sup>29</sup>; egli stabilisce gli orientamenti politici che consentono alla Commissione di assolvere i propri compiti, decide l'attribuzione delle competenze tra i membri del Collegio dei Commissari nonché le eventuali modifiche di ripartizione dei portafogli da attuarsi nel corso del mandato. Previa approvazione del Collegio, il Presidente nomina i Vice Presidenti, il cui numero non è stabilito dal Trattato. Detiene anche una sorta di potere di revoca dalla carica di Commissario dato che il membro della Commissione deve rassegnare le dimissioni se il Presidente, previa approvazione del Collegio, glielo chiede.

I membri della Commissione sono personalità indipendenti selezionati in base alle loro competenze e al loro impegno europeo. L'elenco dei membri della Commissione, scelti tra quelli proposti dai singoli Stati, è approvato dal Consiglio Europeo d'accordo con il Presidente della Commissione. L'intera Commissione è soggetta ad un voto di approvazione del Parlamento dopo il quale la Commissione è nominata dal Consiglio Europeo che delibera con voto a maggioranza qualificata.

---

<sup>28</sup> Fondamentalmente, la Commissione ha un diritto di iniziativa quasi esclusivo sugli atti legislativi inerenti il quadro delle politiche comunitarie, inoltre predispone e attua gli atti legislativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento Europeo.

<sup>29</sup> In conformità dell'articolo 214, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità Europea, il Consiglio, riunito a livello dei Capi di Stato o di Governo, designa a maggioranza qualificata la personalità che prevede di nominare. Tale designazione deve essere approvata successivamente dal Parlamento. Questa procedura di designazione è prevista dal Trattato di Nizza, mentre secondo il Trattato di Amsterdam i Governi degli Stati membri designavano di comune accordo la personalità che prevedevano di nominare Presidente della Commissione con l'approvazione del Parlamento.

Il Collegio dei Commissari (ognuno dei quali detiene una delega specifica) è assistito da un'amministrazione composta da direzioni generali e da servizi specializzati.

L'intera Commissione è soggetta al voto di investitura del Parlamento Europeo, dinanzi al quale è responsabile. Tale vincolo di legittimazione, insieme ai suoi compiti istituzionali, la caratterizzano - unica tra gli organi centrali per la natura federale e sovra nazionale.

Fin dall'origine la Commissione è sempre stata composta da due membri per gli Stati più grandi e da uno per ciascuno degli altri Stati membri. Nel quadro di un'Europa allargata a 27 tale composizione è divenuta motivo di aspri contrasti e oggetto di proposte di modifica in antitesi tra loro: quelle che proponevano una Commissione il più possibile ristretta per garantire l'efficienza dell'istituzione e quelle volte ad assicurare la rappresentanza di tutti gli Stati membri.

Invero, la questione sarebbe dovuta vertere essenzialmente su quella che dovrebbe essere una dimensione ottimale del collegio e cioè una dimensione in grado di garantire la legittimità, la collegialità e l'efficacia di una istituzione la cui funzione è di rappresentare in piena indipendenza l'interesse generale<sup>30</sup>. Ma con il repentino allargamento dell'UE, da una parte, si è temuto oltremodo che l'aumento del numero di Commissari potesse snaturare la Commissione portando ad una nazionalizzazione della funzione dei Commissari a scapito della originaria collegialità. Dall'altra, che la limitazione del numero dei Commissari - soluzione proposta per difendere il concetto di collegialità della Commissione - avesse il principale scopo di escludere i "paesi minori" da una rappresentanza in seno al collegio.

Il Trattato di Nizza ha previsto una soluzione che, per il momento, impone una limitazione della composizione della Commissione ad un Commissario per Stato membro a partire dall'entrata in carica della Commissione del periodo 2004-2009. Attualmente l'esecutivo europeo è, quindi, composto da 27 Commissari. Ma è lo stesso protocollo sull'allargamento allegato al Trattato di Nizza a prevedere che dal novembre 2009 il numero dei Commissari dovrà essere inferiore al numero degli Stati membri.

Il Progetto di Costituzione prevedeva, per ovviare ad una sua trasformazione in una sorta di grande assemblea permanente, un rappresentante per Stato fino al primo novembre 2009 e, successivamente, la riduzione a tredici Commissari scelti in base a un sistema di rotazione in condizioni di parità tra gli Stati membri. La proposta trovò contrari soprattutto i paesi membri più piccoli; la soluzione di compromesso (peraltro già sostenuta dalla Presidenza italiana e dalla stessa Commissione) che trovò spazio nel testo definito della Costituzione prevedeva venticinque Commissari per i prossimi dieci anni con una successiva riduzione progressiva da stabilirsi con decisione unanime del Consiglio Europeo. L'ipotesi aveva il pregio di difendere la efficienza della Commissione e di rispettare l'aspettativa degli Stati più piccoli (compresi molti dei

---

<sup>30</sup> La collegialità è aspetto peculiare della struttura della Commissione dato che grazie ad essa le posizioni espresse dalla Commissione riescono a riflettere il punto di vista dell'intero collegio e non quello dei suoi singoli membri.

nuovi entrati) di mantenere un livello minimo di influenza politica allora fortemente limitata dalle procedure decisionali presenti nel Progetto.

Il Trattato Lisbona conferma la soluzione di compromesso trovata per il Progetto di Costituzione: fino al 31/10/2008 si continuerà ad avere un Commissario per ciascun Stato membro, la riduzione del numero dei membri si avrà dal 1 novembre 2014, da tale data la Commissione sarà composta da un numero di membri, Presidente e Alto Rappresentante dell'Unione inclusi, pari ai 2/3 degli Stati; si può immaginare che per allora gli Stati saranno 30 e quindi i membri della Commissione 20<sup>31</sup>. In tale forma ridotta di Commissione si potrà avere un sistema di rotazione tra gli Stati membri costruito in modo da rispettare le grandezze demografiche e geografiche, a meno che, come indicato in premessa, questa parte della riforma venga sacrificata per consentire alla Irlanda di ratificare il Trattato con un secondo referendum.

Per quanto concerne il Presidente della Commissione, il Trattato di Lisbona ne prevede l'elezione da parte del Parlamento Europeo a maggioranza dei suoi membri e su proposta del Consiglio Europeo approvata a maggioranza qualificata che tiene conto delle elezioni del Parlamento Europeo e delle consultazioni con i rappresentanti dei partiti politici europei.

Con le nuove modalità la figura del Presidente è rafforzata nella sua legittimazione in quanto la sua candidatura deve tener conto dei risultati politici registrati nelle elezioni del Parlamento che dovrà poi provvede alla elezione con voto a maggioranza dei componenti al contrario di oggi in cui si approva la sua designazione a maggioranza semplice. Inoltre, gli sono stati riconosciuti i poteri di nomina dei Vice Presidenti (ad esclusione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e poteri di richiesta di dimissioni di un membro della Commissione senza la vigente previa approvazione del Collegio.

#### **5.6.5 L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**

Nominato dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, malgrado rappresenti un voluto ridimensionamento della figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione, è, insieme alla Presidenza lunga del Consiglio Europeo, la principale innovazione apportata all'assetto istituzionale dell'UE dal Trattato di Lisbona.

In una unica figura sono stati sintetizzati poteri e responsabilità al momento rintracciabili nell'Alto rappresentante per la politica estera, che è anche il Segretario generale del Consiglio, e nel Commissario incaricato delle relazioni esterne.

Si tratta di una nuova figura istituzionale destinata ad accrescere la visibilità dell'Unione, a rendere più convincente la posizione dell'Unione nelle specifiche questioni internazionali. Infatti, poter contare su una figura istituzionale stabile nel tempo e politicamente legittimata, oltretutto

---

<sup>31</sup> Salvo che il Consiglio Europeo, deliberando alla unanimità, non decida di modificare tale numero.

organicamente inserita in qualità di Vice Presidente all'interno della Commissione, potrebbe contribuire al consolidarsi di una percezione meno negativa sulle capacità dell'Unione di raggiungere posizioni comuni in tema di relazioni internazionali.

In qualità di mandatario per la politica estera e di sicurezza del Consiglio, l'Alto Rappresentante presiede il Consiglio degli affari esteri nel cui seno ha poteri di iniziativa di esecuzione dei provvedimenti adottati; egli ha la rappresentanza dell'Unione presso i paesi non comunitari e le organizzazioni e conferenze internazionali. In qualità di Vice Presidente della Commissione deve vigilare sulla coerenza degli atti adottati alle politiche prescelte, deve coordinare l'azione esterna dell'UE; egli partecipa ai lavori del Consiglio Europeo e deve informare il Parlamento Europeo sui provvedimenti in materia di politica estera e di sicurezza e difesa comune.

La duplice valenza lo sottopone al potere di revoca del Consiglio Europeo eseguibile sulla base di una decisione presa a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, e lo sottopone alla votazione di una mozione di censura di tutta la Commissione da parte del Parlamento.

A supporto delle sue attività, il Trattato di Lisbona prevede che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sia assistito dal Servizio europeo per l'azione esterna; un servizio diplomatico su cui far confluire le risorse provenienti dal Segretario generale del Consiglio, dalla Commissione e dai servizi diplomatici nazionali. Si tratta di una struttura amministrativa che diverrà un elemento portante della politica e della azione estera dell'Unione.

## **5.7 L'AMPLIAMENTO DEL CONTRIBUTO ATTIVO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL FUNZIONAMENTO DELLA UNIONE**

Il Trattato di Lisbona prevede che i Parlamenti nazionali diventeranno gli interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione. E' una delle novità assolute della riforma in quanto i nuovi compiti dei Parlamenti nazionali, che sono chiamati a svolgere in modo indipendente dallo Stato membro cui appartengono, non erano stati già indicati dal testo costituzionale.

Il Trattato prevede diverse forme di concorso attivo dei Parlamenti nazionali al funzionamento dell'Unione: a) la trasmissione diretta degli atti preparatori della legislazione europea per metterli nelle condizioni di avere una conoscenza dei provvedimenti anche durante la fase di loro preparazione; b) il controllo sul principio di sussidiarietà (ma non di proporzionalità<sup>32</sup> che, a differenza del primo, riguarda il merito del provvedimento dell'Unione e non la legittimità); c) il controllo sulle attività dell'Unione in ordine allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; d) la partecipazione alla Convenzione nelle procedure di modifica dei trattati<sup>33</sup>; e) la

partecipazione al processo di adesione di un paese europeo<sup>34</sup>; f) la partecipazione alla cooperazione interparlamentare.

La partecipazione al procedimento legislativo rappresenta il più importante dei nuovi compiti in quanto consente ai Parlamenti nazionali di dare l'impulso decisivo per interrompere un progetto legislativo della Commissione: il Trattato prevede la trasmissione ai Parlamenti nazionali di tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione, oltre gli atti di consultazione della Commissione. Sui progetti ciascuna Camera di ogni Parlamento nazionale attua un controllo sul principio di sussidiarietà. Il controllo politico che essi svolgono può essere *ex ante*, con due procedure, e, eventualmente *ex post*, con un controllo giurisdizionale. Il primo si esercita mediante l'invio ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, da parte del Parlamento nazionale, entro un termine di otto settimane durante le quali il progetto non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio, di un parere motivato di allarme (*early warning*) circa la possibile violazione del principio di sussidiarietà imputata ad un progetto legislativo dell'Unione. Se i pareri motivati di allarme rappresentano almeno 1/3 dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (1/4 se riguarda la materia dello spazio di libertà - sicurezza - giustizia) il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione, la cui decisione finale (di mantenerlo - modificarlo - ritirarlo) deve essere accompagnata da una motivazione.

Più incisiva è la seconda procedura, aggiunta al Trattato dalla Conferenza Intergovernativa del 2007, che prevede che, qualora la maggioranza semplice di tutti i Parlamenti nazionali produce dei pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di legge, e la proposta, anche se riesaminata, è mantenuta dalla Commissione con una motivazione che ne dimostra, invece, il principio di sussidiarietà, il Consiglio e il Parlamento Europeo (tenendo conto dei due diversi pareri dei Parlamenti nazionali e della Commissione) valutano la compatibilità del progetto al principio di sussidiarietà e, in caso ritengano che la proposta non sia compatibile, possono bloccare il progetto senza farne un ulteriore esame con un voto che rappresenta la maggioranza del 55% dei voti dei membri del Consiglio o la maggioranza semplice dei voti del Parlamento Europeo. Il controllo a posteriori viene esercitato da uno Stato membro mediante ricorso alla Corte di Giustizia Europea esperibile quando, entrato comunque in vigore l'atto normativo, i Parlamenti nazionali chiedono ai loro Governi di opporvisi con ricorso per violazione del principio di sussidiarietà.

---

<sup>32</sup> I progetti di atti legislativi provenienti dalla Commissione devono essere motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo deve, infatti, essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei 2 principi. Ai Parlamenti nazionali, però, è riconosciuto il potere di verifica e controllo solo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

<sup>33</sup> Nella procedura di revisione semplificata, la iniziativa del Consiglio Europeo presa alla unanimità può essere bloccata dalla opposizione di un Parlamento nazionale, che può anche avere posizioni diverse rispetto a quelle dimostrate dal Governo nazionale in fase di pre negoziazione in sede di Consiglio.

<sup>34</sup> I Parlamenti nazionali dovranno essere informati delle domande di adesione trasmesse al Consiglio dei Ministri dagli Stati europei pretendenti.

## 5.8 LA RIDEFINIZIONE DELLE COMPETENZE

Il vigente sistema di delimitazione delle competenze - risultante dai quattro Trattati (Trattato sull'Unione Europea, Trattato che istituisce la Comunità Europea, Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica) - si caratterizza per l'intreccio di obiettivi, competenze materiali, competenze funzionali, distribuite a due distinte entità (l'Unione Europea e la Comunità Europea).

A tale complessità si aggiungono strumenti normativi di portata giuridica diseguale, una normativa contraddittoria - che regola alcuni settori mentre in altri è totalmente assente- e la mancata previsione di una vera e propria gerarchia delle norme.

Un ulteriore aspetto che contribuisce a non dare chiarezza al sistema è che i Trattati non forniscono una definizione della potestà legislativa ma stabiliscono volta per volta l'esercizio delle competenze legislative, delle competenze esecutive<sup>35</sup> (che applicano e danno attuazione ai provvedimenti legislativi), delle procedure da seguire e degli strumenti giuridici da utilizzare.

Inoltre, ci sono settori per i quali i trattati non hanno definito le competenze e a queste ultime è possibile risalire solo in base agli obiettivi e ai mezzi che sono stati previsti per dare loro attuazione. Vi sono poi altri settori in cui la definizione delle materie è solo parziale e per la attribuzione degli ambiti di competenza si fa riferimento agli articoli 94 e 95 del TCE che consentono all'Unione/Comunità di adottare misure di ravvicinamento tra le legislazioni degli Stati membri (ma solo nelle materie che incidono sull'instaurazione e il funzionamento del mercato comune o che hanno come oggetto l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno).

Un sistema così complesso è stato finora governato con l'utilizzo intensivo di una clausola generale di estensione del campo di intervento comunitario, l'attuale articolo 308 TCE (cd. clausola di flessibilità), che è servita da base giuridica a circa 700 testi comunitari e che consente alla UE (previa decisione all'unanimità del Consiglio) di agire, anche senza una esplicita norma che ne attribuisca i poteri, qualora ciò si renda necessario per raggiungere nel mercato comune uno degli obiettivi comunitari.

La clausola ha quindi ridotto gli ambiti di competenze di diritto comune degli Stati membri a beneficio di uno spazio comunitario crescente di competenze condivise (tale condivisione si è determinata anche, di fatto, a causa della natura stessa delle procedure, sia intergovernative sia comunitarie, e a causa delle modalità del processo decisionale, sia se adottato all'unanimità sia a maggioranza qualificata). Ma è anche accaduto che la farraginosità dei processi decisionali è stata causa della paralisi delle procedure intergovernative e che, per questo motivo, gli Stati

---

<sup>35</sup> La potestà esecutiva spetta di regola agli Stati membri che la attuano secondo regole interne ma, in casi determinati, anche sotto il controllo della Commissione.

membri hanno finito per trattenere a sé competenze che invece andavano ritenute di competenza dell'Unione.

La mancata previsione di garanzie istituzionali relative al rispetto della delimitazione delle competenze ha, quindi, reso sempre non più indifferibile un processo di razionalizzazione della ripartizione delle competenze tra l'Unione/Comunità e gli Stati membri.

Il miglioramento della ripartizione delle competenze rappresenta, pertanto, la soluzione naturale per ottenere una chiara attribuzione delle responsabilità politiche.

### **5.8.1 La classificazione delle competenze secondo il Trattato di Lisbona**

Con il Trattato di Lisbona si procede ad una classificazione formale delle tre tipologie di competenze legislative (esclusive - concorrenti - di appoggio) cui vengono aggiunte separatamente quelle relative al coordinamento delle politiche economiche e della occupazione e alla politica estera e di sicurezza comune.

Sebbene il Trattato proponga una più chiara definizione degli ambiti di competenza si preferisce - traendo dalla esperienza pregressa che dimostra come in tutte le materie può verificarsi un contrasto tra i differenti piani di normazione - definire e rendere applicabili una serie di principi in virtù dei quali si possa individuare la normativa appropriata al caso concreto.

Il primo di questi principi è quello relativo al primato del diritto europeo su quello interno. Il principio, di natura giurisprudenziale in quanto elaborato dalla Corte di Giustizia e ampiamente recepito dalle Corti nazionali, garantisce l'avvenuto completo passaggio di alcuni specifici settori al diritto comunitario e la relativa perdita di potestà dei singoli Stati membri.

Contemporaneamente, con la riaffermazione del principio di sussidiarietà, di attribuzione e proporzionalità, si sottolinea che nelle sue attribuzioni legislative non esclusive<sup>36</sup>, l'Unione deve sempre procedere nell'ambito della delimitazione delle competenze (rispetto del principio di attribuzione) ed esercitare la propria azione intervenendo nei settori di sua non esclusiva competenza solo se il suo livello di decisione sembra garantire una maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi rispetto a quanto si potrebbe ottenere con la legislazione nazionale (secondo il principio di sussidiarietà) e limitandosi, sia nella scelta del contenuto che della forma del provvedimento, al necessario per il raggiungimento degli obiettivi (secondo il principio di proporzionalità).

All'atto pratico, ogni provvedimento normativo europeo deve essere preventivamente accompagnato da una documentazione dalla quale è possibile dedurre e valutare ogni aspetto relativo al rispetto dei predetti principi mentre un controllo a posteriori riguarderà la esecuzione delle competenze che è sottoposta al controllo politico esercitato dalle istituzioni comunitarie e dei singoli Stati<sup>37</sup> e al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia e dei giudici comuni.

---

<sup>36</sup> Il principio di sussidiarietà regola il modo di esercizio delle competenze condivise e delle azioni di sostegno non potendo, invece, mai incidere su quelle competenze nei confronti delle quali l'Unione ha un potere esclusivo.

Il Trattato cerca di delimitare più rigorosamente le competenze dell'Unione precisando che essa agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuite dagli Stati membri nei Trattati e che il campo di applicazione di una competenza concorrente riguarda solo gli elementi disciplinati dall'atto legislativo dell'Unione (e non tutto il settore) nell'ambito del quale persiste uno spazio di intervento legislativo degli Stati.

Per evitare che le popolazioni europee possano "leggere" il nuovo testo come una nuova limitazione alla sfera decisione dei singoli Stati, si è ritenuto utile rendere esplicito che la acquisita personalità giuridica non comporta un ampliamento del grado di potestà legislativa dell'Unione, e che è sempre possibile apportare modifiche al Trattato qualora siano volte a circoscrivere la capacità di intervento legislativo dell'Unione sulle materie<sup>38</sup>. E che qualsiasi competenza non attribuita alla Unione dai trattati appartiene sempre agli Stati membri.

Nella ripartizione delle competenze si riutilizza, per lo più, lo schema disegnato nel Progetto di Costituzione europea. Le categorie si distinguono in base alla intensità del potere legislativo riconosciuto alla Unione:

- le competenze legislative esclusive sono quelle relative a settori in cui solo l'Unione ha potestà legislativa e nei quali gli Stati membri possono legiferare qualora autorizzati dall'Unione o per dare esecuzione ai suoi atti. I settori sono: politica commerciale comune, politica monetaria per i paesi che hanno adottato l'euro, unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, conclusione di particolari accordi internazionali necessari all'esercizio della competenza interna dell'Unione, conservazione delle risorse biologiche del mare;
- le competenze concorrenti o condivise sono competenze in cui il potere legislativo può essere esercitato sia dalla Unione che dai singoli Stati membri che, però, possono legiferare solo se l'Unione non lo ha già fatto o a deciso di non farlo. Sono relative ai seguenti settori: mercato interno, agricoltura, pesca (salvo le risorse biologiche del mare), energia, trasporti, reti trans europee, alcuni aspetti della politica sociale e della sanità

---

<sup>37</sup> Ai singoli Stati è attribuito un controllo politico *ex ante* e un controllo giurisdizionale *ex post*. Il primo si esercita mediante l'invio ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, da parte di un Parlamento nazionale, entro un termine di otto settimane, di un parere motivato di allarme circa la possibile violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto legislativo dell'Unione. Se i pareri motivati di allarme rappresentano almeno 1/3 dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, 1/4 se riguarda la materia dello spazio di libertà - sicurezza - giustizia, il progetto deve essere riesaminato al fine di decidere con una motivazione se mantenerlo, modificarlo o ritirarlo. Una seconda procedura aggiunta dal Trattato prevede che, qualora i pareri motivati rappresentano la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la proposta va riesaminata dalla Commissione che può decidere di mantenerla, dimostrando il rispetto del principio di sussidiarietà, o modificarla o ritirarla, in tal caso i pareri dei parlamenti nazionali e della commissione sono sottoposti al legislatore europeo che, esaminata la compatibilità del progetto al principio, può non farne un ulteriore esame se con un voto che rappresenta la maggioranza del 55% dei voti dei membri del Consiglio o la maggioranza semplice dei voti del Parlamento Europeo, ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà. Il controllo a posteriori viene esercitato da uno Stato membro mediante ricorso alla Corte di Giustizia Europea.

<sup>38</sup> In particolare, in materia di PESC si prevede che la nuova disciplina non possa incidere sui poteri nazionali tuttora esistenti.

pubblica, coesione economica sociale e territoriale, ambiente, tutela dei consumatori, spazio di libertà - sicurezza - giustizia. Tra i settori di competenza concorrente rientrano anche quelli della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, della cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, per questi, però, la potestà legislativa dell'Unione non si realizza con la attività normativa ma con la adozione di programmi o azioni, rimanendo gli Stati membri nella possibilità di agire autonomamente;

- le competenze di appoggio (dell'Unione alle normative nazionali) sono relative a settori nei quali l'Unione può intervenire solo con azioni di sostegno - completamento - coordinamento. Riguardano le seguenti materie: tutela e miglioramento della salute umana, gioventù e sport, istruzione, formazione professionale, cultura, turismo, industria, protezione civile, cooperazione amministrativa. In queste materie la competenza degli Stati membri non può mai essere esclusa mentre il ruolo di completamento svolto dall'Unione non può avere effetti di armonizzazione delle legislazioni nazionali<sup>39</sup>.
- Al di fuori della tripartizione troviamo le competenze in materia di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e delle politiche sociali<sup>40</sup>, e la politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui è parte integrante la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)<sup>41</sup>. Inoltre, il Trattato specifica che l'elenco delle materie e delle relative competenze indica solo i settori principali e che va considerato un elenco aperto, dato che, con una clausola, si prevede che tutte le materie non riferibili né alle competenze esclusive e né a quelle di appoggio rientrano tra le competenze condivise.

### **5.8.2 Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ai settori di competenza dell'Unione**

Dalla analisi di alcune delle modifiche apportate dalla riforma alle competenze più importanti dell'Unione - rimandando ai paragrafi successivi la descrizione delle novità nella *governance* economica e monetaria e le novità in materia di bilancio e rimandando ad altre letture lo studio delle modifiche su materie come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia - la

---

<sup>39</sup> Il Trattato incide molto sull'elenco tuttora vigente delle competenze di appoggio. I settori della politica economica, della occupazione, delle reti transeuropee, sono inserite tra le competenze concorrenti, così come i settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico e della cooperazione allo sviluppo. La sanità pubblica viene divisa in due: "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (concorrente) e "tutela e miglioramento della salute umana" (competenza di appoggio).

<sup>40</sup> Come meglio specificato nelle pagine seguenti, le politiche economiche e dell'occupazione sono di competenza degli Stati membri ma è consentito al Consiglio dei Ministri adottare degli indirizzi di massima per le politiche economiche (che, invece, sono delle disposizioni specifiche per gli Stati che adottano l'euro) e degli orientamenti per le politiche occupazionali e assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

<sup>41</sup> La competenza dell'Unione è tesa a definire e dare attuazione alla politica estera e di sicurezza e a dare una definizione progressiva alla difesa comune.

PESC e la PSDC<sup>42</sup>, di importanza non secondaria ma che esulano normalmente da una trattazione approfondita nei Rapporti Isae - notiamo una generale estensione della competenza dell'Unione, la applicazione generalizzata della procedura legislativa ordinaria e dell'uso del voto a maggioranza qualificata.

- La politica commerciale<sup>43</sup> è confermata tra le materie esclusive dell'Unione, vengono però introdotte delle modifiche volte a razionalizzarne l'ambito (per esempio, gli accordi commerciali, ad esclusione degli accordi internazionali nel settore dei trasporti, sono fatti rientrare tutti nella politica commerciale comune). Il Parlamento Europeo, già rafforzato dalla applicazione della procedura legislativa ordinaria in fase di definizione del quadro di attuazione della politica commerciale comune, aumenta le proprie competenze con il riconoscimento di un potere di informativa sui progressi dei negoziati intesi a concludere accordi commerciali e con un potere di approvazione preventiva degli accordi commerciali. La riforma prevede anche che nella procedura di negoziazione e conclusione di accordi, la Commissione e il Consiglio si adoperino affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione<sup>44</sup>.
- La nuova politica agricola comune (nella quale viene ora inclusa anche la pesca) perde la qualifica di competenza esclusiva. Gli effetti del passaggio alla competenza concorrente sono però contenuti; la riforma, infatti, mantiene molte delle disposizioni presenti nei trattati vigenti la cui applicazione, all'atto pratico, sembrerebbe rendere meno incisiva la portata del passaggio ad una potestà ridotta dell'Unione. Sebbene, anche in questa materia, alcune modifiche procedurali rafforzino i poteri del Parlamento Europeo - come dimostra la applicazione della procedura ordinaria nella organizzazione comune dei mercati - non viene ad esso riconosciuta la potestà regolamentare e di emettere decisioni in materia di fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni relative alla produzione. Provvedimenti che continueranno ad essere decisi dal Consiglio su proposta della Commissione<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. Baruffi (08).

<sup>43</sup> La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione.

<sup>44</sup> La Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari. I negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale e al Parlamento Europeo sui progressi dei negoziati. Per la negoziazione e la conclusione degli accordi, il Consiglio delibera generalmente a maggioranza qualificata, solo per la negoziazione e la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi nell'ambito sociale - dell'istruzione e della sanità (qualora possano provocare un pregiudizio verso la responsabilità dei singoli Stati membri a fornire idonee prestazioni ai cittadini). Negli accordi relativi agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e negli accordi relativi agli investimenti esteri diretti, il Consiglio delibera all'unanimità qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne.

Nell'elaborazione della politica agricola comune<sup>46</sup>, l'Unione è obbligata a considerare il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, a considerare la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti e a considerare che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

Per raggiungere gli obiettivi previsti, a seconda dei prodotti, si procederà ad emanare regole comuni in materia di concorrenza, a istituire un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato o un'organizzazione europea del mercato.

L'organizzazione comune potrebbe comportare: la regolamentazione dei prezzi; le sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti; sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto; meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione; un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, ricerca e divulgazione dell'agronomia; azioni comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti.

- La politica sociale è formalmente inserita dal Trattato nella categoria delle competenze concorrenti ma solo per quanto riguarda singoli aspetti, di significato secondario, rintracciabili nel TUEL, dove si dice che l'Unione e gli Stati membri hanno come obiettivi comuni generali la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e a tale scopo mettono in atto misure che, tenendo conto della diversità delle prassi nazionali, intendono favorire l'armonizzarsi dei sistemi sociali e ravvicinare le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Per conseguire gli obiettivi sociali, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri in una serie di sotto settori<sup>47</sup> attraverso:

---

<sup>45</sup> La Commissione presenta delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, tali proposte devono tener conto dell'interdipendenza delle questioni agricole. Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.

<sup>46</sup> Le finalità della politica agricola comune sono: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

<sup>47</sup> Miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; lotta contro l'esclusione sociale; modernizzazione dei regimi di protezione sociale.

- la promozione da parte della Commissione di consultazioni con le parti sociali per facilitare il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti, da adottarsi, prima di eventuali proposte nel settore della politica sociale;
- la presentazione di iniziative normative (che, però, non possono portare ad una armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri) destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e volte a migliorare la conoscenza - a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi - a promuovere approcci innovativi - a valutare le esperienze fatte;
- la indicazione di prescrizioni minime applicabili progressivamente che, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro, non devono imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

I provvedimenti sono adottati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con modalità che variano a seconda dei settori coinvolti. Parlamento Europeo e Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, ad eccezione di alcuni settori ("sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori", "protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro", "rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro", "condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione") considerati di maggior significato, per i quali è indicata una procedura speciale che prevede la unanimità del voto in Consiglio e la previa consultazione del Parlamento Europeo e dei Comitati<sup>48</sup>.

Rimane, invece, nella piena competenza dei singoli Stati membri la scelta dei provvedimenti e delle azioni di contenuto generale e programmatico da espletare sul territorio nazionale. Ulteriore garanzia riconosciuta agli Stati membri è la previsione che le disposizioni adottabili non possono compromettere la loro facoltà di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso<sup>49</sup>.

Vi sono poi modifiche che riguardano alcune sottomaterie che vengono fatti rientrare, per dare maggiore chiarezza al sistema, nell'ambito di settori più ampi.

---

<sup>48</sup> Rispetto al passato, si ha un passaggio esplicito dalla unanimità alla maggioranza qualificata solo in un caso, quello della legislazione sulle prestazioni sociali ai lavoratori migranti, passaggio che, però, può essere contestato qualora uno Stato membro ritenga che un provvedimento possa ledere aspetti importanti del proprio sistema di sicurezza sociale.

<sup>49</sup> I provvedimenti dell'Unione non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure compatibili con i trattati che prevedano una maggiore protezione e non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata.

- La protezione dei diritti di proprietà intellettuale viene fatta rientrare nel contesto del mercato interno. Spettano a Parlamento e Consiglio stabile, secondo la procedura legislativa ordinaria, le misure per la creazione di titoli europei.
- La dimensione territoriale viene fatta rientrare nella materia della coesione economica e sociale, materia strettamente connessa al riconoscimento delle risorse strutturali che, si prevede, saranno regolamentate con procedura ordinaria.
- La lotta contro i cambiamenti climatici viene inserita nella politica dell'ambiente.
- La politica energetica, una novità che viene introdotta in stretta connessione con la politica ambientale.
- La cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario, una nuova competenza europea che però non deve avere l'effetto di impedire agli Stati membri di porre in essere azioni umanitarie che anzi, vengono auspiccate in collaborazione con l'Unione.
- Lo sport viene affiancato alla materia "istruzione, formazione professionale e gioventù" determinando un'ampia competenza con cui l'Europa vuole mettere in atto misure di incentivazione per svilupparne una dimensione europea delle politiche giovanili.
- Il turismo diviene un ambito nel quale l'Unione può intervenire per favorire la competitività delle imprese mediante la cooperazione tra Stati (escludendo una armonizzazione delle legislazioni).
- La protezione civile diviene materia sulla quale l'Unione può stabilire misure volte a incoraggiare la cooperazione tra Stati per rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione (escludendo la armonizzazione delle legislazioni).
- La cooperazione amministrativa, competenza che l'Unione usa per migliorare la capacità amministrativa delle procedure nazionali che danno attuazione al diritto europeo (escludendo una armonizzazione delle legislazioni).

## 5.9 LA NUOVA *GOVERNANCE* ECONOMICA: GLI ASPETTI ISTITUZIONALI

L'efficacia che le regole e le istituzioni che governavano le politiche macroeconomiche europee (la *governance* europea, appunto) esercitano sulle sorti delle economie nazionali è da tempo oggetto di confronto e dibattito, in sede sia politica che accademica (Pisani-Ferry, 2006). Le inefficienze emerse nel corso degli anni hanno, il più delle volte, dato luogo a modifiche incrementalі, spesso indotte in risposta a pressioni contingenti, senza una visione chiara e articolata di un nuovo assetto delle regole e delle istituzioni (Begg, 2008)<sup>50</sup>. Pertanto, l'attuale sistema di *governance* economica non può considerarsi stabile, ed eventuali modifiche, in futuro, dovranno misurarsi con l'allargamento a nuovi membri, con la necessità di accrescere il peso

europeo nelle politiche internazionali, e con l'esigenza di bilanciare la componente reale e monetaria nella zona euro.

La rilevanza che, negli anni più recenti, ha assunto il confronto su questi temi si connette ad un duplice ordine di ragioni, sia di carattere strutturale che contingente: da una parte, le regole, gli strumenti e le istituzioni che presiedono le politiche economiche e monetarie dell'Unione Europea evidenziano aree di inefficienza che suggeriscono la necessità di interventi di miglioramento e omogeneizzazione; in particolare, ciò si riflette nella sostanziale asimmetria che sussiste tra la parte monetaria dell'UE - pienamente integrata e di competenza esclusiva della Comunità per i paesi aderenti all'euro -, e quelle economica, ancora prevalentemente relegata agli ambiti nazionali con un ruolo di coordinamento, spesso carente, svolto dalla Commissione. Dall'altra, la congiuntura economica e il persistente divario delle economie europee rispetto a quella statunitense ha riaperto il dibattito sul ruolo e sull'efficacia delle regole e delle istituzioni comunitarie nell'indirizzare e stimolare sentieri virtuosi di crescita e sviluppo negli Stati membri. Le difficoltà incontrate nel ricorso al metodo di coordinamento, il confronto sulla politica monetaria della Banca Centrale, l'*empasse* del processo di Lisbona e, nel 2005, la revisione del patto di stabilità in termini di una maggiore elasticità e coerenza con gli andamenti economici delle singole economie nazionali, rappresentano solo alcuni tra i più recenti episodi che hanno favorito un ripensamento sulla *governance* economica e monetaria dell'Unione. A ciò si aggiunga, che le regole e le istituzioni comunitarie non potranno sottrarsi dal misurarsi in futuro con il progressivo allargamento dell'area dell'euro, a seguito dell'adesione di nuovi Stati membri e, più in generale, con l'affermarsi di un contesto esterno di riferimento che appare sempre più altamente globalizzato e interconnesso (specie per quel che riguarda gli aspetti finanziari)<sup>51</sup>.

Il tema, che ha trovato ampio spazio nei lavori della Convenzione, non ha tuttavia condotto in quella sede a risultati particolarmente incisivi, nonostante le stesse istituzioni comunitarie già da tempo abbiano iniziato ad interrogarsi sui possibili ambiti di miglioramento. Nel 2002 la Commissione ha emanato due Comunicazioni alla Convenzione proprio su questi temi<sup>52</sup> e, sempre nello stesso anno, il Consiglio economico e sociale ha presentato un rapporto dettagliato sulla *governance* economica che tratteggiava i possibili interventi correttivi. In questi documenti emerge con estrema chiarezza la necessità di rinforzare la dimensione comunitaria del processo di *governance* economica, per favorire una maggiore armonia tra le politiche economiche nazionali; parallelamente si sottolinea la necessità di un ulteriore rafforzamento dell'Eurosistema

---

<sup>50</sup> L'insieme di regole, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate. La capacità delle società di dotarsi di sistemi di rappresentazione, d'istituzioni, di processi per gestirsi autonomamente. La creazione e il funzionamento d'istituzioni (intese non solo come organizzazioni ma anche come definizione delle regole del gioco) che definiscono attori e loro responsabilità nella cooperazione con la società civile.

<sup>51</sup> Cfr. Padoa-Schioppa su la voce.info del 2007.

<sup>52</sup> Contributo della Commissione: un progetto per l'Unione europea. Contributo dei sigg. Barnier e Vitorino alla Convenzione sul futuro dell'Europa "Verso un migliore coordinamento delle politiche economiche", CONV 391/02 del 7.11 2002.

a fronte della rilevanza che l'area euro esercita nelle questioni relative alle finanze pubbliche, alla regolazione dei prodotti, del lavoro e del capitale. Questo aspetto si proponeva dovesse iniziare proprio dagli "Indirizzi di Massima" (*Broad Economic Policy Guidelines*) che costituiscono i principali strumenti con cui viene attuato il coordinamento delle politiche economiche<sup>53</sup> e che sono ancora prerogativa quasi esclusiva del Consiglio e degli Stati membri con una possibilità alquanto limitata da parte della Commissione di incidere nel processo di formazione e nella modifica degli stessi. Emergeva, di fatto, un problema di *enforcement* delle politiche il cui innalzamento è visto, in primo luogo, passare da un rafforzamento del ruolo della Commissione per favorire il coordinamento tra gli Stati membri e superare i rilevanti *deficit* di attuazione degli obiettivi comunitari.

La recente modifica del Trattato introduce alcune modifiche nella *governance* economica e monetaria, senza tuttavia operare una vera e propria revisione delle regole e degli strumenti. Nonostante il dibattito che ha preceduto la revisione del Trattato sia stato intenso e articolato, le innovazioni introdotte si limitano a modificare alcuni aspetti di contorno, senza però alterare in modo sostanziale l'impianto esistente (si è parlato, a riguardo, di mutamenti "incrementali" e di "riforma debole", Manzella, 2008). Infatti, per quel che attiene i soggetti coinvolti, le fasi procedurali e gli strumenti utilizzati, non mutano entità. Tuttavia, le modifiche dell'impianto normativo, seppur nel complesso marginali, presentano un comune orientamento nella direzione del rafforzamento del sistema di governo economico europeo e dell'adeguamento al nuovo contesto altamente globalizzato.

Nei paragrafi che seguono, dopo aver descritto le principali novità introdotte, si discuteranno alcuni snodi critici che ancora sussistono.

### 5.9.1 La politica economica

Nel Trattato i due strumenti della politica economica comunitaria (gli indirizzi di massima<sup>54</sup> e la procedura dei disavanzi eccessivi) sono modificati nella direzione di attribuire maggiore incisività all'azione della Commissione. Tale rafforzamento si esplicita principalmente in un rapporto più diretto (e quindi, immediato) con gli Stati membri e, contestualmente, in una omogeneizzazione del ruolo della Commissione nelle due procedure<sup>55</sup>.

Per quel che attiene gli indirizzi di massima, la fase "preventiva" non cambia, muta invece quella di sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi. Le modifiche, tuttavia, non incidono sull'*iter* procedurale (che rimane identico) ma sul ruolo della Commissione in direzione di un suo deciso rafforzamento. Infatti, qualora si verifichi una divergenza delle politiche economiche nazionali dagli indirizzi di massima, la Commissione può autonomamente inviare allo Stato interessato un

---

<sup>53</sup> Articolo 99, 2 del Trattato UE.

<sup>54</sup> *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPGs).

primo avvertimento per sollecitarne l'adeguamento, mentre il Consiglio interverrà nei confronti di questo solo a seguito di una raccomandazione della Commissione.

Un'importante modifica, nella direzione di facilitare compromessi dell'azione comunitaria, consiste nell'esclusione del Paese interessato dalla votazione in seno al Consiglio di eventuali avvertimenti per raccomandare azioni correttive. Una simile previsione certamente facilita l'adozione di misure condivise nel Consiglio e influenza positivamente la credibilità dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche, evitando, tra l'altro, posizioni di vantaggio per gli stati più popolosi (che, a fronte della ponderazione dei voti, trovano generalmente più agevole sfuggire agli avvertimenti). L'adozione di tale modifiche si muove certamente nella direzione di innalzare l'*enforcement* degli orientamenti comunitari e contestualmente di preservare il carattere comunitario nell'esercizio e nella coerenza delle politiche.

Anche per quel che attiene il secondo strumento "correttivo" della politica economica (la procedura dei disavanzi eccessivi) le modifiche introdotte riguardano le azioni di sorveglianza e, analogamente per quanto detto per gli indirizzi di massima, l'incisività dell'azione della Commissione passa principalmente, da un rapporto più diretto e non mediato con lo stato membro. Le novità riguardano, infatti, il fatto che la Commissione possa rivolgere in maniera autonoma un primo avvertimento a uno Stato membro che presenti un rischio di *deficit* eccessivo (senza, pertanto, passare dalla "mediazione" dello Stato membro interessato alla votazione degli avvertimenti<sup>55</sup>).

Sono principalmente tre i momenti che vengono rinnovati:

- a) la Commissione trasmette un parere sul disavanzo eccessivo (attuale o potenziale) direttamente allo Stato membro interessato (il Consiglio viene solo informato);
- b) nella procedura di decisione definitiva è previsto che il Consiglio decida l'esistenza del *deficit* eccessivo a seguito di una proposta della Commissione e non più a seguito di una

---

<sup>55</sup> Finora il coordinamento delle politiche economiche è stato attuato tramite il controllo del *deficit* e la applicazione di direttive di contenuto non vincolante (ma instauratrici di un meccanismo di sorveglianza che le rendeva pienamente operative) con le quali sono stati indicati i grandi orientamenti di politica economica (GOPE). Attualmente, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio Europeo, il quale, deliberando secondo detta relazione, giunge a conclusioni, sulla base delle quali, il Consiglio dei Ministri adotta una raccomandazione (della quale informa il Parlamento) che definisce i suddetti indirizzi di massima. Inoltre, al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima e procede regolarmente ad una valutazione globale. Qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione e il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni.

<sup>56</sup> Il Trattato prevede già una simile esclusione quando il Consiglio deve intimare ad uno Stato di correggere un *deficit* eccessivo - ma questa precisazione è stata omissa per la decisione sugli avvertimenti.

raccomandazione di quest'ultima. Le implicazioni di tale cambiamento rafforzano decisamente l'incisività del ruolo della Commissione: per contrastarne le conclusioni, infatti, il Consiglio deve votare all'unanimità;

- c) nell'atto del Consiglio diretto a far cessare la situazione di *deficit* eccessivo l'organo adottata le raccomandazione allo Stato membro in tempi (ragionevoli "senza indebito ritardo") e su raccomandazione della Commissione.

### **5.9.2 La politica monetaria**

Non vi sono per quel che attiene la politica monetaria innovazioni di rilievo rispetto al Trattato UE. Piuttosto, gli interventi si muovono nella direzione di razionalizzare il contesto normativo di riferimento e operare alcuni aggiustamenti di natura prettamente formale. Per quel che attiene il primo aspetto, le nuove disposizioni eliminano alcuni riferimenti ormai anacronistici (riferimenti all'ECU, disposizioni che disciplinano la fase preparatoria e nascente dell'euro) e esplicitano e chiariscano aspetti relativi agli assetti istituzionali e ai profili organizzativi e funzionali. In particolare, tra questi i riferimenti alle finalità perseguite dall'Unione (stabilità dei prezzi) e le modifiche relative all'allocazione istituzionale della Banca Centrale che viene ora annoverata come istituzione comunitaria e non più come categoria a parte. Per quel che attiene ancora la BCE, va sottolineato che, sebbene diventi un'istituzione comunitaria, l'indipendenza, rispetto alle altre istituzioni, organi dell'Unione e Governi degli Stati membri, ne viene ampiamente ribadita e rafforzata.

Una delle novità di maggior rilievo inserite dalla revisione del Trattato riguarda, invece, la distinzione (inserita nella normativa primaria) tra il sistema europeo delle banche centrali e l'Eurosistema comprendente le sole banche centrali degli Stati membri che adottano l'euro come valuta e a cui spetta la conduzione della politica monetaria dell'Unione. Le novità normative nel complesso prefigurano l'affermarsi di un regime di cooperazione speciale tra i paesi dell'area euro, in particolare prevedendo la possibilità che il Consiglio (con il solo voto degli stati aderenti alla moneta unica) adotti misure per rafforzare il coordinamento della disciplina di bilancio e la sua sorveglianza, ed elabori gli orientamenti di politica economica garantendone la coerenza con quelli dell'Unione intera. La possibilità di realizzare un concreto coordinamento tra i paesi della zona euro è individuato, tra l'altro, come snodo cruciale per lo stimolo alle riforme strutturali degli stati membri e per il completamento del processo di Lisbona.

In questa prospettiva si muovono, inoltre, le disposizioni che tendono ad accrescere il peso dell'Eurosistema con il rafforzamento della rappresentanza dello stesso all'interno delle organizzazioni internazionali sia con l'adozione di posizioni comuni da tenere nei consessi internazionali sulle questioni relative all'unione economica e monetaria - sia con l'istituzione di una rappresentanza unica nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali. A tal fine è previsto che il Consiglio possa, previa consultazione della BCE e sulla base di una proposta della Commissione, adottare misure per costituire una rappresentanza europea unificata.

Questo ultimo aspetto mira quindi a risolvere l'attuale frammentazione della rappresentanza internazionale dell'Unione e ad accrescere significativamente l'efficacia dell'azione in questi contesti e non stupisce, pertanto che abbia trovato un ampio consenso nella fase costituente (cfr. Tab. 3)<sup>57</sup>. Infatti, la rappresentanza dell'Europa nelle istituzioni internazionali come somma delle rappresentanza dei suoi Stati membri eserciterebbe un peso decisionale decisivo e i nuovi equilibri globali richiedono certamente una nuova *governance* europea in questo ambito.

Tab. 3  
RAPPRESENTANZE PRESSO IL FMI  
(al 13 febbraio 2008)

| Seggi                               | Altri paesi UE<br>nella rappresentanza                                                  | Quota di voto totale (%) | Quota voto totale dei paesi UE<br>(%) |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| <b>Paesi singoli</b>                |                                                                                         |                          |                                       |
| Stati Uniti                         |                                                                                         | 16,79                    |                                       |
| Giappone                            |                                                                                         | 6,02                     |                                       |
| Germania                            |                                                                                         | 5,88                     | 5,88                                  |
| Francia                             |                                                                                         | 4,86                     | 4,86                                  |
| Regno Unito                         |                                                                                         | 3,66                     | 4,86                                  |
| Cina                                |                                                                                         | 3,17                     |                                       |
| Arabia Saudita                      |                                                                                         | 2,70                     |                                       |
| Russia                              |                                                                                         |                          |                                       |
| <b>Seggi misti inclusi paesi UE</b> |                                                                                         |                          |                                       |
| Belgio                              | Austria, Repubblica Ceca,<br>Ungheria, Lussemburgo,<br>Repubblica Slovacca,<br>Slovenia |                          | 2,15                                  |
| Olanda                              | Bulgaria, Cipro, Romania                                                                |                          | 0,85                                  |
| Venezuela (1)                       | Spagna                                                                                  |                          | 1,39                                  |
| Italia                              | Grecia, Malta, Portogallo                                                               |                          | 0,75                                  |
| Canada                              | Irlanda                                                                                 |                          | 0,39                                  |
| Svezia (2)                          | Danimarca, Estonia,<br>Finlandia, Latria, Lituania.                                     |                          | 1,52                                  |
| Svizzera                            | Polonia                                                                                 |                          | 0,63                                  |

Fonte: FMI.

(1) Seggi a rotazione tra Spagna, Messico e Venezuela

(2) Seggi a rotazione tra Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia.

Un rafforzamento dell'Eurosistema passa anche da un possibile nuovo ruolo dell'Eurogruppo<sup>58</sup> per cui le disposizioni del Trattato prevedono che le riunioni informali di

<sup>57</sup> Tale frammentazione riduce sensibilmente l'efficacia dell'azione dell'Unione Europea. Bini Smaghi (2006) dimostra che l'attuale potere di voto dell'aerea euro è significativamente al di sotto del possibile potere di voto aggregato, mentre quello statunitense al di sopra.

<sup>58</sup> L'Eurogruppo è un centro di coordinamento che riunisce i ministri dell'Economia e delle finanze degli Stati membri che hanno adottato l'euro, ovvero dell'Eurozona. L'Eurogruppo, creato dal Consiglio Europeo nel 1997, rappresenta un forum di dibattito informale tra Stati partecipanti. Si tratta di una riunione informale che si svolge alla vigilia di un Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze, detto "Ecofin" e permettono di discutere di questioni legate all'Unione Economica e Monetaria. L'organismo si è reso necessario in quanto con l'allargamento a 27 stati i 15 paesi che adottano l'Euro si trovano ad essere minoritari all'interno dell'Ecofin: gli incontri informali dell'Eurogruppo permettono di intensificare il dialogo sulle questioni connesse alle competenze specifiche che sono comuni agli Stati dell'Eurozona. Nel quadro attuale del Trattato, tuttavia, solamente il Consiglio (Ecofin) è in grado di prendere decisioni.

quest'ultimo siano stabilite da un nuovo Protocollo. Negli ultimi dieci anni, le competenze dell'Eurogruppo nella *governance* economica sono cresciute in modo considerevole<sup>59</sup> rispecchiando sia la crescente rilevanza politica dell'organo sia l'importanza delle questioni di sua competenza. A partire dal gennaio 2005, inoltre, è stata istituita una presidenza permanente che ha contribuito a dare "istituzionalità" e "formalità" agli incontri dell'Eurogruppo (precedentemente caratterizzati da un carattere di informalità). Il Presidente, infatti, svolge ora un ruolo chiave nella governance economica come portavoce delle posizioni dei ministri delle finanze dei paesi euro sia ai media sia nei consessi internazionali (come il G7), sia con la pubblicazioni di "public statements" che riflettono la posizione comune dei paesi aderenti all'euro su particolari questioni. Un evidente esempio del peso dell'Eurogruppo, è stato il ruolo di mediazione svolto per la revisione del patto di stabilità e crescita del 2005.

Un nuovo ruolo dell'Eurogruppo<sup>60</sup> è certamente auspicabile man mano che le frontiere della zona euro tendono a coincidere con quelle dell'Unione, ma ancor di più nella fase intermedia, al fine di garantire un'adeguata rappresentanza degli interessi degli aderenti alla zona euro. Come messo in evidenza dalla Commissione stessa (European Commission, 2008), il ruolo crescente dell'Eurogruppo nelle decisioni, solleva tuttavia questioni sulla sua *accountability* e sulla trasparenza del suo processo decisionale relativo a questioni che influenzano le politiche nazionali. La mancanza di trasparenza, che deriva propria dall'originaria natura informale dell'organo, necessita per alcuni di essere superata, principalmente mediante la sua integrazione nell'architettura istituzionale dell'Unione europea. Ciò implica rafforzare, in primo luogo, l'efficacia della sua azione, ad esempio mediante *terms of reference*<sup>61</sup> per la sua continuità operativa.

---

<sup>59</sup> Ciò è rilevabile anche nella prassi procedurale. I primi incontri dell'Eurogruppo erano di fatto degli incontri informali che precedevano di poche ore le riunioni dell'Ecofin. Col tempo, le riunioni dell'Eurogruppo hanno assunto una maggior rilevanza anche nei contenuti e ciò ha comportato che gli incontri avvenissero giorni prima degli incontri dell'Ecofin.

<sup>60</sup> Si tratta di una riunione informale che si svolge alla vigilia di un Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze, detto "Ecofin" e permettono di discutere di questioni legate all'Unione Economica e Monetaria. L'organismo si è reso necessario in quanto con l'allargamento a 27 stati i 15 paesi che adottano l'Euro si trovano ad essere minoritari all'interno dell'Ecofin: gli incontri informali dell'Eurogruppo permettono di intensificare il dialogo sulle questioni connesse alle competenze specifiche che sono comuni agli stati dell'Eurozona.

<sup>61</sup> Sono documenti utilizzati da parte di un committente per definire con chiarezza gli obiettivi, i prodotti, i contenuti di un compito, di una attività, di un progetto o di una unità organizzativa: essi indicano i parametri ed i limiti entro cui detti obiettivi dovranno essere conseguiti.

## 5.10 LE NOVITÀ IN MATERIA DI BILANCIO

La ratifica del Trattato di Lisbona comporterà alcune modifiche nell'architettura delle finanze pubbliche dell'Unione Europea. In particolare, esse riguarderanno la definizione delle prospettive finanziarie pluriennali e la procedura di bilancio.

La procedura di bilancio definita nei trattati dell'UE va dal 1° settembre al 31 dicembre.

Attualmente, la Commissione raccoglie le stime delle varie istituzioni europee e prepara il progetto di bilancio preliminare, tenendo anche conto delle linee guida di bilancio, e lo sottopone al Consiglio non oltre il 1° settembre dell'anno che precede quello della esecuzione del bilancio.

Il Consiglio stabilisce, con deliberazione a maggioranza qualificata, il progetto di bilancio e lo sottopone al Parlamento Europeo non oltre il 5 ottobre.

Nel bilancio vi sono due tipi di spese: obbligatorie e non obbligatorie<sup>62</sup>. Le spese obbligatorie sono tutte quelle derivanti da accordi internazionali e dai trattati dell'UE. Tutti gli altri tipi di spesa sono classificabili come non obbligatori. Queste spese si differenziano anche perché al Consiglio dei Ministri spetta la decisione definitiva sulle spese obbligatorie e al Parlamento quella sulle spese non obbligatorie. L'importanza di questa distinzione tende a diminuire in quanto gli accordi interistituzionali che si sono succeduti nel tempo favoriscono la collaborazione tra le due istituzioni in tutte le fasi della procedura.

In prima lettura il Parlamento, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, può emendare il progetto di bilancio riguardo le spese non obbligatorie e, deliberando a maggioranza assoluta dei suffragi, proporre al Consiglio modifiche per quanto riguarda le spese derivanti da obblighi iscritti nei trattati o in accordi internazionali (pari a circa metà del bilancio e in massima parte riservati alla politica agricola Comune). In questi casi il progetto di bilancio viene ritrasmesso al Consiglio. Se, invece, entro 45 giorni ciò non avviene o se il Parlamento approva esplicitamente il progetto, il bilancio si considera adottato.

Prima di procedere ad una seconda lettura in novembre, il Consiglio tiene un'altra riunione di concertazione con il Parlamento nell'intento di raggiungere un accordo sull'insieme del bilancio. Il Consiglio adotta quindi la seconda lettura.

Il Consiglio di fronte al testo emendato e/o corredato di proposte di modifica da parte del Parlamento può, con voto a maggioranza qualificata, modificare a sua volta ciascuno degli emendamenti, mentre, per quanto riguarda le proposte di modifica può: a) rigettare, con voto a

---

<sup>62</sup> Per le spese non obbligatorie è fissato dalla Commissione un tasso massimo di aumento su quelle dell'esercizio in corso che è comunicato a tutte le istituzioni europee che sono obbligate a rispettarlo nella procedura di bilancio. Eccezioni sono previste: a) se il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio del Consiglio è superiore alla metà del tasso massimo stabilito dalla Commissione, allora il Parlamento, nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ulteriormente aumentare l'importo totale delle spese nei limiti della metà del tasso massimo; b) se il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ritengono che il tasso massimo stabilito non sia idoneo per le attività delle istituzioni europee, un accordo tra Consiglio (che delibera a maggioranza qualificata) e Parlamento (che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi) possono fissare un nuovo tasso.

maggioranza qualificata, la proposta di modifica che non ha l'effetto di aumentare l'importo globale delle spese di una istituzione (in quanto l'aumento è compensato da una corrispondente riduzione di spesa); b) accettare, deliberando con voto a maggioranza qualificata, la proposta che ha l'effetto di aumentare l'importo globale delle spese di una istituzione (il mancato raggiungimento della maggioranza qualificata comporta il rigetto della proposta); c) qualora abbia rigettato una proposta di modificazione, mantenere inalterato o fissare un nuovo importo di bilancio con delibera votata a maggioranza qualificata.

Se, entro 15 giorni, il Consiglio non modifica alcun emendamento o accetta espressamente le proposte di modifica, il bilancio si considera adottato. Se, invece, il Consiglio modifica gli emendamenti e/o rigetta o modifica le proposte di modifica, il progetto è trasmesso nuovamente al Parlamento davanti al quale il Consiglio motiva le sue decisioni. Il Parlamento ha, a sua volta 15 giorni, per riemendare o rigettare le modifiche apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti relativi alle spese non obbligatorie e adottare il bilancio con una deliberazione che prevede la maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti. Per quanto riguarda le spese obbligatorie il progetto di bilancio è ormai modificato definitivamente dalla decisione del Consiglio.

Al contrario, con la maggioranza dei membri che lo compongono e dei due terzi dei voti, il Parlamento può anche votare la delibera che rigetta il progetto di bilancio e con la quale si richiede un nuovo progetto.

Qualora il Parlamento non si pronunci il bilancio si considera adottato con silenzio - assenso.

Riassumendo, il Consiglio e il Parlamento Europeo (la cosiddetta Autorità di bilancio) possono, con diverse modalità, modificare a più riprese il progetto originale di bilancio ma spetta al solo Parlamento la sua adozione in via definitiva. In caso contrario, si applica un sistema di esercizio provvisorio finché si raggiunge un accordo tra Parlamento e Consiglio. Una volta approvato il bilancio, la sua esecuzione è assicurata dalla Commissione che si attiene al principio di sana gestione finanziaria e cura il controllo interno sulla base degli Accordi Interistituzionali tra Commissione, Parlamento e Consiglio<sup>63</sup>. Dall'esterno i controlli sono assicurati dalla Corte dei Conti Europea per quanto attiene alla regolarità delle entrate e delle spese, e dal Parlamento per gli aspetti politici. Il Parlamento, infatti, concede lo "scarico" alla Commissione dopo aver visionato i rapporti della Corte dei Conti e le raccomandazioni dei Ministri delle Finanze nel corso dei Consigli dell'Unione Europea.

---

<sup>63</sup> L'accordo firmato il 17 maggio 2006 ha sostituito il precedente in vigore dal 1999. L'ultima modifica è stata attuata con Decisione 2008/371.

Tab. 4

CALENDARIO BILANCIO

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entro il 1° luglio  | Ogni istituzione stabilisce il proprio stato revisionale dettagliato delle spese che la Commissione raggruppa nel progetto preliminare di bilancio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Entro il 5° ottobre | Il Consiglio con propria decisione delibera (in concertazione con il Parlamento sulle spese obbligatorie) sul progetto preliminare che diventa quindi progetto di bilancio.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Entro 45 giorni     | In prima lettura il Parlamento esamina il Progetto di bilancio, se non vuole apportare cambiamenti approva il bilancio e la procedura termina, oppure, apporta dei cambiamenti riguardo le spese obbligatorie (con proposte di modifica)? e/o alle spese non obbligatorie (con proposte di emendamento).                                                                                                                                                           |
| Entro 15 giorni     | In seconda lettura il Consiglio ha il diritto di emendare le spese non obbligatorie e rinviare il testo al Parlamento. Per le spese obbligatorie, invece, le proposte di modifica del Parlamento che comportino un aumento del bilancio globale possono essere inserite solo se accettate a maggioranza qualificata; se, al contrario, non si prevedono aumenti di bilancio allora il Consiglio può opporsi solo a maggioranza qualificata.                        |
| A fine procedura    | Il Parlamento ha il diritto all'ultima parola sul bilancio comunitario (anche con silenzio - assenso). Esso può modificare solo le spese non obbligatorie (nei limiti del tasso massimo di aumento, TMA) a maggioranza assoluta dei membri e di 3/5 dei suffragi espressi. Il rigetto del bilancio richiede invece la maggioranza assoluta dei membri e i 2/3 dei suffragi espressi. La procedura si conclude con l'adozione del bilancio da parte del Parlamento. |

Con la ratifica del Trattato di Lisbona la procedura subirà, come accennato, alcune significative modifiche.

In primo luogo, le prospettive finanziarie pluriennali, finora comprese nell'accordo interistituzionale e quindi, almeno in linea teorica, non legalmente vincolanti, verranno incorporate nel nuovo articolo 312 del TFUE. Il loro scopo è di assicurare, nell'arco di tempo di durata di almeno 5 anni coperti dal relativo regolamento<sup>64</sup>, uno sviluppo prevedibile delle spese dell'Unione Europea. In tal modo, il Trattato rende più evidente la responsabilità politica dell'Autorità di bilancio e della Commissione che devono "intraprendere ogni misura possibile per facilitare la sua adozione".

In materia di bilancio, le nuove disposizioni, nell'ottica generale di semplificazione delle procedure, provvedono da un lato a rimuovere la distinzione tra spese obbligatorie e non e, dall'altro, a rendere la procedura di bilancio molto simile nella sostanza alla procedura ordinaria di co-decisione, cioè con una sola lettura seguita da una eventuale conciliazione.

La procedura semplificata di formazione del bilancio prevista dal Trattato di Lisbona non è troppo dissimile dalla procedura legislativa ordinaria, in cui Parlamento e Consiglio sono posti sullo stesso piano. L'iniziativa della procedura spetta alla Commissione che presenta, non oltre il 1° settembre, il progetto (non più un semplice preliminare) sul quale il Consiglio si esprime a maggioranza qualificata. La procedura, la cui durata non deve superare l'anno solare, prevede una lettura unica da parte del Parlamento e del Consiglio. Il Trattato modifica le attuali 5 fasi in: una prima fase (che si deve concludere entro il 1 luglio) in cui la Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle varie istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio (ciò avviene non oltre il 1 settembre dell'anno cui esso si riferisce); una seconda fase in cui il

<sup>64</sup> Detto regolamento viene approvato dal Consiglio secondo una procedura specifica e con l'accordo del Parlamento. Il consiglio delibera all'unanimità, sebbene con decisione unanime del Consiglio Europeo, possa essere autorizzata una votazione a maggioranza qualificata.

Consiglio adotta una propria posizione e la comunica (entro il 1 ottobre) al Parlamento che ha 42 giorni per adottare il bilancio (pronunciandosi a favore o con silenzio assenso), oppure può proporre emendamenti alla posizione del Consiglio o, operando di intesa con il Presidente del Consiglio, convocare un Comitato di conciliazione cui partecipa anche la Commissione. Tale Comitato, composto da membri di entrambe le istituzioni confliggenti, dispone di 21 giorni per tentare di giungere ad un accordo. In caso positivo, il Consiglio (con voto a maggioranza qualificata) e il Parlamento (con voto a maggioranza semplice) adottano entro 14 giorni il progetto comune. Nel caso contrario, il Parlamento può decidere di confermare gli emendamenti; se gli emendamenti non vengono confermati, la corrispondente posizione del Consiglio sulla voce di bilancio risulta adottata. Se, invece, il Parlamento respinge il progetto di bilancio con votazione dei 3/5 dei suoi componenti, può chiedere che sia proposto un nuovo progetto.

La cessazione della distinzione tra spese obbligatorie e non consentirà di superare l'attuale divisione di responsabilità nell'approvazione delle stesse: del Consiglio per le spese obbligatorie e del Parlamento per ogni altra spesa. Nella nuova versione invece la responsabilità di spesa sarà comune tra le due istituzioni. Ciò potrebbe tradursi in un maggiore rischio di contrasto tra le due parti durante la negoziazione che potrebbe anche portare alla bocciatura del progetto di bilancio. Proprio per scongiurare tale pericolo, viene prevista la possibilità da parte della Commissione di attivare un Comitato di conciliazione per cercare un accordo su un testo comune. Qualora entro 21 giorni non si riuscisse a trovare un accordo la Commissione è tenuta a presentare un nuovo progetto. Lo stesso accade se il testo approvato dal Comitato viene bocciato sia dal Consiglio che dal Parlamento o anche se una sola delle due istituzioni non raggiunge una decisione o se il testo viene approvato solo dal Consiglio.

In questo modo si mira ad ottenere un migliore equilibrio tra i poteri del Parlamento e del Consiglio nell'approvazione del bilancio. Si noti, che il combinato disposto dall'incorporazione delle prospettive finanziarie pluriennali nel Trattato e dalla rimozione della distinzione per tipo di spesa rende infine obsoleta la clausola riguardante il tasso massimo di incremento delle spese (nota 62).

Per quanto riguarda infine l'esecuzione di bilancio, il Trattato di Lisbona prevede una maggiore responsabilità degli Stati membri in quanto la maggior parte degli impegni di spesa vengono implementati attraverso lo *shared management system*. L'articolo 317 TFEU (ex Articolo 274 TCE) stabilisce infatti che "la Commissione deve eseguire il bilancio in collaborazione con gli Stati membri" delegando anche l'emanazione di apposita regolamentazione sugli obblighi di controllo e verifica dell'esecuzione di bilancio per gli Stati membri. Risulta quindi evidente il riconoscimento della responsabilità degli Stati membri nel muoversi in stretta collaborazione con la Commissione nell'esecuzione del bilancio.

Un'ultima novità riguarda la esecuzione delle spese iscritte in bilancio per le quali, a Trattato vigente, si richiederà per la loro adozione una decisione europea quale atto specifico con valore giuridicamente vincolante.

## 5.11 GLI STRUMENTI DI FLESSIBILITÀ

Con la conservazione (con modifiche) della cd. clausola di flessibilità, anche nel Trattato di Lisbona si riconosce alla Unione di intervenire in settori per i quali non ha una competenza piena qualora lo richieda la realizzazione di un obiettivo stabilito nei trattati.

Rispetto la vigente disciplina, la introduzione di una serie di vincoli rende il ricorso alla clausola più eccezionale. Premesso che è constatabile una diminuzione dei settori di possibile applicazione della clausola, si prevede che il Consiglio deve continuare a deliberare alla unanimità (malgrado i suoi 27 componenti) e ottenere la previa approvazione (e non più il semplice parere) del Parlamento Europeo e che la Commissione deve obbligatoriamente richiamare il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta di ricorso alla clausola di flessibilità.

Inoltre, il ricorso alla clausola non può mai condurre ad una armonizzazione delle normative nazionali nelle materie per le quali tale armonizzazione è esclusa nei trattati e né tanto meno può mai servire per raggiungere degli obiettivi relativi alla PESC o per la promozione della pace o per ampliare le competenze dell'Unione.

Nel testo della riforma è, invece, riscontrabile un superamento delle tradizionali rigidità nascoste tra i meccanismi di funzionamento della Unione laddove si interviene su singole materie, prevedendone una trattazione con procedura ordinaria e con voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri e a maggioranza dei suffragi espressi in Parlamento Europeo.

La riduzione dei settori in cui è ancora valida la unanimità (fondamentalmente politica estera e politica fiscale) e la generalizzazione della procedura di co-decisione e del voto a maggioranza qualificata, non hanno fatto venir meno dal testo del Trattato, come si poteva supporre, la previsione delle clausole passerella e delle cooperazioni rafforzate.

Le clausole passerella (generali o settoriali) sono procedure che permettono - senza la necessità di una revisione ordinaria dei trattati - il passaggio di un settore per il quale è previsto il voto alla unanimità o la procedura legislativa speciale, rispettivamente, al voto a maggioranza qualificata e/o alla procedura legislativa ordinaria.

La clausola passerella generale è tuttora prevista all'articolo 48 del TUE dove si prevede che il Consiglio Europeo può decidere, con voto alla unanimità e previa approvazione del Parlamento Europeo, di estendere per tutto il Titolo V del TUE e per l'intero TFUE il voto a maggioranza qualificata a settori o singoli casi in cui è prevista l'unanimità (escluse le decisioni in materia di difesa) o di applicare la procedura legislativa ordinaria anche laddove nel TFUE è, invece, prescritta una procedura legislativa speciale. In entrambe le ipotesi, però, anche la opposizione di un solo Parlamento nazionale, cui obbligatoriamente deve essere trasmessa la richiesta, rende impraticabile la attuazione della passerella.

Per alcune clausole settoriali, invece, non è previsto alcun diritto di opposizione; esse sono rintracciabili in politica estera e di sicurezza comune, in fase di formulazione del quadro generale pluriennale (ma per questi primi casi è previsto che la passerella sia adottata con decisione da

prendersi alla unanimità da parte del Consiglio Europeo), in materia di politica sociale, ambiente, in materia civile<sup>65</sup> e all'interno delle cooperazioni rafforzate<sup>66</sup>.

Un ulteriore strumento di flessibilità sono le cooperazioni rafforzate cui i paesi membri possono ricorrere quando non vi sono le condizioni per raggiungere le maggioranze prescritte nei trattati. Esse permettono ad un numero limitato di Stati di perseguire gli obiettivi comunitari, anche senza la volontà di tutti i membri dell'Unione.

L'istituto è stato introdotto nell'ordinamento dal Trattato di Amsterdam e poi rafforzato a Nizza<sup>67</sup>; è applicabile qualora una situazione di stallo impedisca ad un gruppo di Stati membri di procedere verso obiettivi nazionali conformi a quelli europei e si vuole evitare che gli Stati possano trovare un accordo al di fuori del sistema comunitario. Anche la riforma riconosce l'importanza che lo strumento ha nel ricondurre all'interno del quadro istituzionale accordi tra Stati presi al di fuori dei trattati ma, alla luce delle difficoltà incontrate dal Progetto di Costituzione europea che modificava l'istituto volendone favorire il ricorso rendendolo una stabile occasione di spinta propulsiva verso l'integrazione europea<sup>68</sup>, tende a limitarne l'uso prevedendo che la sua utilizzazione possa essere consentita solo come ultima istanza e sempre che si raggiunga la soglia di 9 Stati partecipanti<sup>69</sup>.

La instaurare di una cooperazione rafforzata è esercitabile nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione nel rispetto delle disposizioni dei trattati; il Trattato indica una procedura comune valida per tutti i settori, eccetto quelli della politica estera e di sicurezza comune<sup>70</sup>, e prevede una richiesta alla Commissione in cui vanno precisati campo d'applicazione (tutte le competenze non esclusive dell'Unione) e obiettivi perseguiti. La Commissione deve valutare gli interessi coinvolti e il rispetto delle condizioni, quindi, può presentare al Consiglio dei Ministri una

---

<sup>65</sup> A differenza delle altre clausole settoriali, in questo caso è previsto un diritto di opposizione dei singoli Parlamenti nazionali per gli aspetti di diritto di famiglia che sono destinati ad avere effetti transfrontalieri.

<sup>66</sup> Con esclusione delle decisioni con implicazioni militari per le quali viene previsto che il voto di autorizzazione venga preso alla unanimità di tutti gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata riuniti in sede di Consiglio.

<sup>67</sup> L'articolo 11 del Trattato di Nizza permette agli Stati membri (nel numero minimo di otto) di instaurare una cooperazione rafforzata facendo ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dai Trattati. Vengono inoltre poste precise condizioni (che la cooperazione sia intesa a promuovere gli obiettivi dell'Unione, rispetti i principi dei Trattati e il quadro istituzionale unico, venga utilizzata come ultima istanza, non interferisca con le competenze, gli obblighi e gli interessi degli Stati membri che non vi partecipano) che è compito della Commissione garantire.

<sup>68</sup> Il Trattato costituzionale prevedeva una procedura comune per le due fasi di autorizzazione alla costituzione e di partecipazione successiva ad una cooperazione già instaurata. In tal modo si unificavano le procedure che risultavano diverse a seconda dell'appartenenza del settore ad uno o all'altro pilastro. Per i settori della politica estera, della sicurezza e difesa comune, erano previste forme particolari di cooperazioni rafforzate. L'intento era quello di consentire il ricorso alle cooperazioni rafforzate, non riguardo a interi settori, ma tutte le volte in cui alcuni tra gli Stati membri avessero voluto rendere più flessibile nei propri confronti le politiche comunitarie.

<sup>69</sup> Non si tratta di una reale restrizione visto che i trattati vigenti richiedono 8 membri e considerato che la costituzione indicava che i richiedenti fossero almeno 1/3 degli Stati membri e, soprattutto, che il numero dei paesi membri potrebbe aumentare nei prossimi anni.

proposta o rifiutarsi di farlo e, di conseguenza, informare gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.

Con la riforma, a differenza delle regole vigenti, la Commissione diviene il controllore della legittimità della richiesta, in quanto al suo eventuale rifiuto non è più concesso agli Stati di ripresentare la richiesta al Consiglio dei Ministri o al Consiglio Europeo<sup>71</sup>.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata sarà quindi concessa con una Decisione europea del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, previa approvazione del Parlamento Europeo. L'autorizzazione va accordata con votazione a maggioranza qualificata dal Consiglio dei Ministri in ultima istanza<sup>72</sup>, qualora in tale sede sia stato stabilito che gli obiettivi perseguiti da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme e a condizione che la cooperazione rafforzata riunisca almeno 9 Stati membri.

Va sottolineato che per la politica estera e di sicurezza comune e in materia di difesa, la autorizzazione necessiterà di un voto all'unanimità del Consiglio dei Ministri e il ruolo della Commissione sarà limitato alla formulazione di un parere e il Parlamento Europeo riceverà solo una informativa.

Nel Trattato si specifica che gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti e non sono considerati un *acquis*<sup>73</sup> che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione.

Ulteriori agevolazioni sono rintracciabili nella previsione di disposizioni passerella - queste non applicabili in materia di difesa e sicurezza comune - che possono essere utilizzate dai partecipanti ad una cooperazione rafforzata se desiderano votare secondo la procedura ordinaria su materie per le quali è previsto il voto all'unanimità o quando i trattati prevedono che

---

<sup>70</sup> La richiesta degli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro della politica estera e di sicurezza comune viene presentata al Consiglio ed è trasmessa all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è tenuto ad esprimere un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. La Commissione, in questa procedura, esprime solo un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con le altre politiche dell'Unione. La richiesta è inoltre trasmessa per conoscenza al Parlamento Europeo. L'autorizzazione a procedere è concessa con una decisione del Consiglio presa all'unanimità.

<sup>71</sup> Solo nel caso in cui uno Stato membro desideri partecipare a una cooperazione rafforzata già in corso e la Commissione ritiene, anche dopo il riesame, che le condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, è concesso allo Stato membro in questione di sottoporre la questione al Consiglio limitato ai partecipanti alla cooperazione rafforzata.

<sup>72</sup> Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto.

<sup>73</sup> L'*acquis* comunitario è l'insieme dei diritti e degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione Europea e che devono essere accolti senza riserve dai paesi che vogliano entrare a farne parte. I paesi candidati devono accettare l'*acquis* per poter aderire all'Unione Europea e per una piena integrazione nell'unione devono accoglierlo nei rispettivi ordinamenti nazionali, adattandoli e riformandoli in funzione di esso; devono poi applicarlo a partire dalla data in cui divengono membri della UE a tutti gli effetti.

il Consiglio dei Ministri, nel quadro della medesima cooperazione rafforzata, possa adottare provvedimenti legislativi conformemente ad una procedura legislativa speciale<sup>74</sup>.

## 5.12 CONCLUSIONI

Con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea sembrerebbe uscita dalla difficile situazione di stallo seguita alla bocciatura del Progetto di Costituzione.

Sebbene, in fase di negoziazione, la necessità di raggiungere l'accordo abbia fatto sì che fossero molte le concessioni alle richieste dei singoli Stati membri, spesso ottenute a discapito dell'interesse comune europeo, il Trattato (che se confrontato con il testo costituzionale, marca un ritorno della acquisizione di spazi di sovranità dei singoli Stati e del metodo intergovernativo su quello comunitario) rappresenta un passo in avanti nel lento procedere del processo di integrazione europea.

D'altronde, la rinuncia alla terminologia di carattere costituzionale e ai simboli dell'Unione non cancella il significato di molte delle riforme presenti nel Trattato di Lisbona tratte più pari dal testo costituzionale.

Dove, invece, la riforma segna un netto arretramento nel confronto con il Progetto di Costituzione è nella diversa proposta di architettura del sistema delle fonti normative. Di fronte alla unicità e chiarezza del testo costituzionale che, sebbene in 448 articoli, svolgeva una necessaria opera codificatoria e aveva il merito di racchiudere il sistema delle competenze nell'ambito di un quadro unitario, il Trattato di Lisbona, con i suoi sette articoli composti da una moltitudine di emendamenti, i 76 Protocolli e le 25 Dichiarazioni, fa ancora riferimento a due atti distinti in cui le norme primarie - anche quelle relative alle competenze - sono suddivise nei due testi. Infatti, malgrado la unificazione in un solo soggetto con autonoma personalità giuridica, i trattati fondativi continuano ad essere due: il Trattato sull'Unione e quello sul suo funzionamento, con parti del primo che sarebbe più logico trovare nel secondo.

La scarsa chiarezza del quadro normativo è amplificata dal fatto che i due trattati, sebbene abbiano pari valore giuridico, si differenziano per gli aspetti relativi alla loro revisione visto che gran parte delle disposizioni del secondo trattato (quelle sulle politiche e le procedure deliberative) godono di un regime semplificato.

Una scarsa chiarezza che è possibile riscontrare anche laddove la riforma apporta importanti innovazioni, senza però risolvere una volta per tutte le problematiche esistenti o lasciando presagire possibili contrasti istituzionali; ciò avviene, rispettivamente, nella

---

<sup>74</sup> In tali casi, il Consiglio, previa consultazione del Parlamento Europeo ma non dei Parlamenti nazionali, esprimendosi all'unanimità, può di propria iniziativa decidere che delibererà secondo la procedura legislativa ordinaria o con voto a maggioranza qualificata.

articolazione della procedura legislativa ordinaria e nella previsione della Presidenza lunga a capo del Consiglio d'Europa.

Nel Trattato è, infatti, assente un deciso tentativo di snellimento delle procedure legislative, ci si limita ad eleggere la procedura di co-decisione quale procedura ordinaria; meglio sarebbe stato prevedere una riduzione dell'intervento del Parlamento ad un solo passaggio e, casomai, dotarlo del potere di iniziativa legislativa o introdurre una automatica convocazione del Comitato di Conciliazione da far scattare in caso di divergenza di opinioni tra Consiglio e Parlamento rispetto al testo proposto dalla Commissione. Sarebbe stata accolta positivamente anche la abolizione di ogni meccanismo la cui applicazione ha l'effetto di dilatare i tempi del procedimento o di comportare in via obbligata la convergenza di tutti gli Stati su un provvedimento, come quello che consente alla Commissione di modificare la propria proposta legislativa fintantoché il Consiglio non deliberi in via definitiva (con conseguente nuovo inizio della procedura) o che costringe il Consiglio a pronunciarsi alla unanimità tutte le volte in cui la Commissione esprime un parere negativo sugli emendamenti adottati dal Parlamento in seconda lettura<sup>75</sup>.

La Presidenza lunga del Consiglio Europeo è certamente in grado di accentuare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione - è lo scopo principale della sua istituzione che potrà essere perseguito più facilmente qualora la scelta del Presidente del Consiglio Europeo dovesse ricadere su una personalità di spicco con il consenso di tutti gli Stati membri - ma anche di creare un duplice contrasto permanente: a) con l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza, in quanto il primo sarà il rappresentante esterno dell'Unione, mentre il secondo sarà il Presidente permanente del Consiglio degli affari esteri e possibile rappresentante della posizione dell'Unione in seno all'ONU; b) con il Presidente della Commissione, sulla titolarità del ruolo di responsabile principale delle politiche europee.

Nel complesso, il nuovo Trattato si caratterizza come una continua mediazione tra esigenze opposte, mediazione che si ripercuote nel testo dove si susseguono, in modo altalenante, provvedimenti riconducibili alle due concezioni che si sono sempre confrontate nei passaggi chiave della costruzione europea: la concezione federale e comunitaria e quella confederale - intergovernativa. Ne nasce una sorta di condizione di equilibrio in cui, nella maggior parte delle procedure, gli Stati membri rappresentati nel Consiglio e il Parlamento assumono a maggioranza le decisioni sulle questioni proposte dalla Commissione, e ciò tramite il metodo comunitario della co-decisione, mentre, in altre procedure - relative ai settori più delicati - si continuano a garantire le prerogative degli Stati membri e dei loro Parlamenti nazionali, anche spingendo l'Unione verso i rischi dell'immobilismo con la conservazione di voti alla unanimità nel Consiglio.

Andando, quindi, a valutare le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, tenendo conto della futura efficienza e capacità di decisione dell'Unione, tra le criticità vanno evidenziate tutte quelle procedure e quei meccanismi che, invece di favorire tempestività e coesione nei processi decisionali, potranno essere causa, nei prossimi anni, di tatticismi e soluzioni a ribasso: il rinvio

---

<sup>75</sup> R. Mastroianni (08).

dell'entrata in vigore del sistema di voto a doppia maggioranza; i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali per l'applicazione delle clausole passerella; le due procedure di blocco in caso di possibile violazione del principio di sussidiarietà e il ricorso, sempre per lo stesso motivo, alla Corte di Giustizia da parte dei Governi su iniziativa dei rispettivi Parlamenti nazionali; la complessità delle procedure decisionali del Consiglio; i molti settori in cui sono ancora richieste il voto all'unanimità e le procedure speciali.

Tra gli aspetti che potranno incidere positivamente sul funzionamento dell'Unione a 27 e che possono essere valutati più o meno favorevolmente a seconda se il confronto è proposto con le norme dei vigenti trattati o con il progetto costituzionale, troviamo: il superamento del sistema a pilastri e la personalità unica; la razionalizzazione del sistema delle competenze; la generalizzazione della procedura di co-decisione e del voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri e a maggioranza dei suffragi nel Parlamento Europeo; la istituzionalizzazione del Consiglio Europeo; la maggiore legittimazione democratica del Presidente della Commissione; la estensione dei poteri del Parlamento Europeo, in riferimento soprattutto alla definizione della struttura del bilancio comunitario pluriennale e annuale, e il potenziamento della sua capacità di rappresentare i cittadini europei; la istituzione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Per quel che attiene la *governance* economica e monetaria il Trattato introduce alcune modifiche senza tuttavia giungere ad una riforma complessiva e articolata delle regole e degli strumenti. Le innovazioni apportano cambiamenti di contorno al sistema di *governance*, senza comunque arrivare ad alterare in modo sostanziale l'impianto esistente: non a caso i commentatori hanno a riguardo parlato di una "riforma debole". Tuttavia, pur a fronte di modifiche marginali dell'impianto normativo, è possibile rintracciare un comune orientamento delle nuove disposizioni sia in direzione di un rafforzamento del sistema di governo economico europeo (che passa, sostanzialmente, da una maggiore incisività del ruolo della Commissione), sia in direzione dell'adeguamento progressivo del sistema di *governance* al nuovo contesto altamente globalizzato (ad esempio, con il rafforzamento della rappresentanza dell'Unione nell'ambito dei consessi internazionali).

In ultima analisi, le disposizioni del Trattato di Lisbona migliorano nella maggior parte dei casi i meccanismi decisionali, sebbene permangano ancora procedure e regole che possono ostacolare la determinazione e l'attuazione delle politiche comunitarie; si tratta di vincoli che per essere superati necessitano una convergenza tra le diverse posizioni e che presuppongono un forzato consociativismo tra Stati membri e istituzioni europee. Di fronte al pericolo di un immobilismo dell'Unione a 27, le cooperazioni rafforzate, da meccanismo di ultima istanza, si dovranno trasformare in strumento quasi ordinario per consentire ai paesi cooperatori di procedere su punti non condivisi da tutti gli Stati membri. D'altronde, anche il referendum irlandese, ha rivelato come sia sempre più difficile, all'aumentare del numero degli Stati membri, raggiungere decisioni all'unanimità. E', quindi, sempre più l'idea di un Europa a due velocità, o forse è meglio dire un Europa flessibile, che prende piede, quale unica possibile soluzione per

superare le rigidità periodicamente riscontrate nelle fasi di confronto e discussione sulle nuove regole e sulle politiche comunitarie.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2001), *“L’Unione Europea”*, Bologna, Il Mulino.
- Bassanini F. e G. Tiberi (a cura di) (2008), *“Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”*, Bologna, Il Mulino.
- Bassanini F. e G. Tiberi (a cura di) (2003), *“Una Costituzione per l’ Europa”*, Bologna, Il Mulino.
- Baruffi M. C. (a cura di) (2008), *“Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona”*, Padova, CEDAM.
- CIDE - Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea (a cura di) (2003), *“Una Costituzione per la nuova Europa”*, Milano, Giuffrè Editore.
- Gozi S. (2001), *“Il governo dell’Europa”*, Bologna, il Mulino.
- Gross D., Kurpas S. “What next? How to save the Treaty of Lisbon”, Working Paper No.163/ June 2008 CEPS.
- Guarino G. (2008), *“Ratificare lisbona?”*, Firenze, Passigli editore.
- Ippolito F. (2007), *“Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della comunità e dell’Unione europea”*, Milano, Giuffrè Editore.
- ISAE (2003), *Rapporto sullo stato dell’Unione Europea*, capitolo 1, “La Convenzione europea: una prima valutazione”, ISAE, Roma, luglio.
- ISAE (2004), *Rapporto sullo stato dell’Unione Europea*, capitolo 1 “Un piccolo grande passo: l’approvazione della Costituzione europea” e capitolo 2, “Il bilancio dell’Unione Europea e le prospettive finanziarie pluriennali”, ISAE, Roma, giugno.
- ISAE (2005), *Rapporto sullo stato dell’Unione Europea*, capitolo 1, “La governance del bilancio dell’Unione Europea”, ISAE, Roma, luglio.
- Kaczynski P.M., Kurpas S. , ò Broin P. “Ratification of the Lisbon Treathy. Ireland is not the only problem”, Working Paper No.18/ September 2008 EPIN.
- Mastronardi F. (2003), *“La Convenzione sul futuro dell’Europa”*, Napoli, Gruppo Editoriale Esselibri - Simone.
- Mastronardi F. e Spanò A.M (2008), *“Conoscere il Trattato di Lisbona”*, Napoli, Gruppo Editoriale Esselibri -Simone.
- Nugent N. (2001), *“Governo e politiche dell’Unione”*, Bologna, Il Mulino.
- Pisani-Ferry J. (2006) , *“Mediocre growth in the euro area : Is governance part of the answer ? Note prepared for the European Parliament - National Parliaments Debate on “How to Raise Growth in the Euro Area ?”* Brussels, 21 February 2006.
- Sucameli F. (2007), *“L’Europa e il dilemma della Costituzione”*, Milano, Giuffrè Editore.
- Tizzano A. (2004), *“Una Costituzione per l’Europa”*, Milano, Giuffrè Editore.
- Weiler J.H.H. et al. (2003), *“La Costituzione dell’Europa”*, Bologna, Il Mulino.
- Ziller J (2008), *“Il nuovo Trattato europeo”*, Bologna, Il Mulino.



## 6 Bilancio dell'Unione e piani di sviluppo dell'economia europea

### 6.1 INTRODUZIONE

Dall'inizio degli anni '90 il fattore endogeno prevalente a sostegno della crescita dell'economia europea è costituito dal completamento del mercato interno, accompagnato dall'ampliamento delle dimensioni del mercato conseguente all'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale. La creazione della moneta unica, favorendo un'integrazione più in profondità all'interno dell'area dell'euro, ha ulteriormente sostenuto questo processo. Tuttavia tali fattori endogeni non sono stati sufficienti a garantire un tasso di crescita adeguato mentre si è esaurita la spinta rappresentata da uno sviluppo tecnologico di tipo imitativo. L'Europa deve quindi far conto unicamente sulle proprie risorse e, in particolare, su una rinnovata capacità di produrre innovazione.

Il rilancio dell'economia europea presuppone pertanto con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda fissata nel Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, in cui i Capi di Stato e di Governo avevano posto l'obiettivo di rendere l'Unione Europea l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza e capace di dar vita a una crescita economica sostenibile, di aumentare e migliorare i posti di lavoro e di dar luogo a una maggiore coesione sociale e un maggiore rispetto per l'ambiente.

Tale tema è emerso in tutta la sua rilevanza e urgenza nella fase congiunturale sfavorevole in corso, con un ampio consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione, da attuare, anche a livello europeo, con un sostegno alla domanda e attraverso spese in infrastrutture. In particolare vi è la consapevolezza che la crisi dei mercati finanziari internazionali abbia investito l'economia nel suo insieme, e che non sia solo a rischio la crescita nel 2009 e nel 2010 ma anche la crescita potenziale nel medio termine. Sotto l'emergenza della crisi, l'Agenda strutturale per la crescita e l'occupazione è stata complementata anche da misure di breve periodo, non solo dal lato della domanda ma anche dal lato dell'offerta. Il Consiglio dell'Unione Europea il 12 dicembre 2008 ha approvato il Piano Europeo di Ripresa Economica (COM(2008)800) per affrontare la crisi finanziaria. Il Piano ammonta a circa 200 miliardi EURO (quasi l'1,5% del prodotto interno lordo UE), di cui circa l'85% da attuare a livello di Stati Membri,

come azioni dei propri bilanci pubblici e 15% come azioni dirette del bilancio dell'Unione e della Banca Europea per gli Investimenti.

Il conseguimento degli obiettivi definiti nella Strategia di Lisbona appare ad oggi di difficile realizzazione. Parte di questa difficoltà è dovuta al fatto che a livello nazionale i bilanci sono vincolati al rispetto dei parametri di Maastricht e, nonostante la maggiore flessibilità concessa dalla recente revisione del Patto di Stabilità, non sono in grado di sostenere un'espansione della spesa per finanziare Lisbona. La strategia di rilancio della crescita su base continentale richiede quindi un ruolo attivo del bilancio europeo che però, con le regole attuali, non può sostenere il rilancio della crescita. Il bilancio europeo non solo è di dimensioni limitate, ma è anche assorbito in larga misura dalla spesa agricola e vi è la necessità di procedere a una revisione anche radicale della sua composizione. In considerazione di questi aspetti, nel settembre del 2007 la Commissione Europea in accordo con il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo ha lanciato un'ampia consultazione che ha coinvolto tutte le parti interessate, a livello locale, nazionale ed europeo, e ha a tal fine predisposto un documento di discussione per stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione Europea.

Lo scopo di questo capitolo è un esame dei principali aspetti critici del bilancio dell'Unione, e in particolare delle funzioni di spesa, sulla base dei dati quantitativi di bilancio e delle principali proposte di riforma, quali sono state evidenziate da un ampio dibattito sull'argomento. Facendo seguito al paragrafo introduttivo, il secondo paragrafo discute i principi di spesa del bilancio dell'Unione, sottolineando il ruolo del bene pubblico europeo. Il terzo paragrafo esamina l'evoluzione e la composizione della spesa del bilancio tra il 2000 e il 2006, disaggregata nella destinazione per grandi aree di intervento e per Stato Membro, mentre il quarto paragrafo descrive le prospettive finanziarie pluriennali di spesa per il 2007-2013. L'andamento e la composizione delle entrate di bilancio sono analizzati nel quinto paragrafo, a cui fa seguito una breve discussione dei saldi netti, ovvero del principio della contribuzione netta, nel sesto paragrafo. Il paragrafo 7 descrive i principali risultati della consultazione della Commissione unitamente alle svariate proposte in merito alla riforma del bilancio presentate da ambienti accademici e dagli addetti ai lavori. Particolare attenzione è dedicata in un riquadro al tema del finanziamento delle spese per investimenti tramite emissione di obbligazioni dell'Unione. Il paragrafo 8 presenta le principali conclusioni del lavoro.

## 6.2 I PRINCIPI DI SPESA NEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Il modello del federalismo classico individua nell'ambito degli interventi accettati come pubblici quali debbano essere decentralizzati e assegnati ai livelli inferiori di governo sulla base del teorema della decentralizzazione (Oates 1972). Il teorema stabilisce che, in assenza di economie di scala e di esternalità, la decentralizzazione è superiore alla centralizzazione in quanto i governi locali sono meglio in grado di determinare i livelli di produzione secondo le diverse preferenze delle comunità locali. Sono invece da assegnare al livello centrale di governo le funzioni di spesa caratterizzate da esternalità ed economie di scala, indicative di casi di fallimento del funzionamento dei mercati. Rientrano in tale gruppo la stabilizzazione economica e le politiche di redistribuzione del reddito, a motivo della dimensione richiesta dell'intervento finanziario e del consenso politico e sociale necessario all'attuazione di tali politiche. I livelli inferiori di governo si avvantaggiano invece di potenziali guadagni in termini di allocazione efficiente delle risorse, in particolare in tutti casi in cui l'espletamento delle funzioni di spesa richieda informazioni circa le preferenze locali.

Tali criteri, validi per uno Stato sovrano, non possono però essere meccanicamente applicati alla definizione delle funzioni di spesa del bilancio dell'Unione Europea (UE). Concettualmente, la forma istituzionale della UE non corrisponde a quella di uno Stato Federale, non essendo l'Unione Europea un livello più alto di governo rispetto ai governi nazionali ma bensì un'entità politica separata, creata per raggiungere obiettivi propri quali risultano dai suoi Trattati. Quantitativamente, inoltre, il bilancio UE è solo una piccola frazione dei bilanci degli Stati Membri (circa il 2% del totale della spesa pubblica nazionale degli Stati Membri), la cui dimensione può essere considerata come data e il cui saldo è soggetto al limite legale del pareggio annuale.

L'attuale modello di gestione del bilancio UE è infatti ben lontano dal modello teorico di federalismo fiscale che prevede l'assegnazione delle responsabilità di stabilizzazione economica al governo centrale. Il sistema di regole fiscali dell'Unione Europea definisce a priori un sistema confederale, in cui la stabilizzazione è nazionale e il coordinamento delle politiche è internazionale.

Come nel caso di uno Stato nazionale, politiche di redistribuzione del reddito e di coesione sociale coinvolgono principi di giustizia e di equità sociale e richiedono, per la loro attuazione, obiettivi di equità comuni e consenso sul tipo di società alla quale mirare (Principio di Myrdal). La loro applicabilità a livello europeo risulterebbe anche dall'eterogeneità delle preferenze delle comunità locali nella definizione degli obiettivi sociali a cui mirare.

Diversa da uno Stato nazionale è anche l'applicazione del criterio di efficienza per individuare le funzioni da devolvere al livello più elevato di governo. In ambito internazionale il criterio delle economie di scala, delle esternalità e dei fallimenti di mercato non si riferisce al funzionamento dei singoli mercati nazionali, ma bensì al funzionamento del mercato a livello

dell'Unione Europea. L'intervento affidato alla UE deve pertanto dar luogo a un valore aggiunto rispetto a quanto prodotto da un intervento pubblico nazionale alternativo

Inoltre, comunque definiti in via teorica i criteri di spesa, il vincolo della dimensione e del pareggio di bilancio richiedono comunque un'applicazione selettiva dei criteri ritenuti appropriati, così da rendere compatibili le funzioni di spesa e gli obiettivi posti con le risorse disponibili e il numero di strumenti utilizzabili (Principio di Tinbergen). Pertanto, se è l'analisi economica a indicarci quali aree di spesa possono essere più efficientemente attuate dal livello superiore di governo, saranno poi i criteri politici a selezionare tra le stesse, ovvero, nello specifico della UE, il principio della sussidiarietà e della proporzionalità.

Il nuovo approccio<sup>1</sup> alla definizione delle funzioni di spesa del bilancio UE prende a riferimento non solo la dottrina del federalismo fiscale, ma anche i principi dell'economia pubblica, la dimensione politica e la prospettiva legale. In tale contesto, l'assegnazione di funzioni di spesa al bilancio della UE dovrebbe essere effettuata secondo i seguenti criteri:

- a) la prospettiva dell'economia pubblica, che individua le condizioni per cui l'intervento pubblico è superiore a quello privato, in base ai criteri dell'efficienza e dell'equità sociale, e se esso debba essere di tipo regolamentare o di produzione di beni pubblici o di finanziamento pubblico (di cui solo gli ultimi due riguardano il bilancio pubblico)<sup>2</sup>;
- b) il modello federalista, che prescrive l'assegnazione dei compiti a un livello superiore di governo nei casi di economie di scale e di esternalità per il mercato europeo nel suo insieme e ai fini della creazione di un valore aggiunto europeo;
- c) la dimensione politica, che estende l'applicazione dell'eterogeneità delle preferenze anche alle culture nazionali, come indicato ad esempio dai diversi sistemi fiscali nazionali; occorre quindi che la centralizzazione non riduca la sovranità nazionale e rispetti invece le preferenze espresse collettivamente a livello nazionale dalle scelte pubbliche e politiche di un paese;
- d) la prospettiva legale, fondata sui principi contenuti nel Trattato di (i) sussidiarietà, in base al quale la UE dovrebbe operare solo nelle aree dove essa è più efficiente e (ii) proporzionalità, in base al quale l'azione della UE dovrebbe spingersi solo laddove è strettamente necessario ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

Le implicazioni di questo schema sono che il bilancio della UE dovrebbe concentrare i propri interventi nelle aree di spesa per la ricerca, per le reti di trasporti internazionali, per le politiche della coesione e della convergenza e per la politica estera<sup>3</sup>. Sono queste le aree in cui è maggiore la creazione potenziale di valore aggiunto europeo e minori sono i problemi dovuti all'eterogeneità delle preferenze locali. Problematiche potrebbero invece risultare le spese per le

---

<sup>1</sup> Si veda, tra gli altri, Figueira (2008).

<sup>2</sup> Stiglitz (2000).

<sup>3</sup> Cfr. Figueira (2007 e 2008)

ristrutturazione industriali e per la riconversione dei lavoratori qualora queste ristrutturazioni non avvenissero a livello dell'Unione. Politiche per la coesione e la convergenza acquisirebbero maggiore efficienza se i trasferimenti fossero tra paesi e non tra regioni. Più difficili da giustificare sulla base di questo schema risultano le spese destinate all'agricoltura, a motivo dell'assenza di esternalità a giustificazione dell'intervento pubblico, della mancanza di economie di scala a livello europeo e dell'eterogeneità delle preferenze locali, sebbene rientrino in parte negli obiettivi di equità sociali condivisi a livello europeo.

Simili conclusioni sono state raggiunte da un recente studio sulle spese del bilancio UE ordinato dalla Commissione Europea<sup>4</sup>. Nell'individuazione delle aree su cui concentrare le attività di spesa del bilancio dell'Unione, lo studio utilizza una metodologia comparabile e basata sui criteri normativi dell'efficienza economica (economie di scala, esternalità ed eterogeneità delle preferenze) e sui criteri dell'economia positiva, da una prospettiva di *public choice* e *political economy*, che evidenzia ulteriori argomenti a favore della cooperazione fiscale tra Stati Membri. L'applicazione stretta dei criteri di efficienza economica, e tralasciando pertanto considerazioni politiche, indicherebbe un trasferimento dal bilancio UE agli Stati Membri delle politiche mirate agli obiettivi di competitività e occupazione e di gran parte della politica agricola. Politiche della coesione e della convergenza mirate all'occupazione e alla competitività regionale, in quanto trasferimenti tra regioni, risulterebbero non pienamente giustificate a livello di bilancio UE. Quest'ultimo dovrebbe invece accrescere la propria azione, con trasferimento di compiti e risorse dagli Stati Membri alla UE, nelle aree della ricerca e sviluppo, trasporto ed energia, difesa e politica estera. Lo studio della Commissione propone infine un aumento in assoluto della spesa del bilancio della UE nelle aree dell'ambiente e delle politiche marittime, non controbilanciato da corrispondenti diminuzioni nelle corrispondenti aree di spesa degli Stati Membri.

---

<sup>4</sup> CORIS et al. (2008).

### 6.3 L'ANDAMENTO DELLE SPESE DEL BILANCIO DELL'UNIONE DAL 2000

Nel 2007 le spese totali del bilancio dell'Unione sono ammontate a 114 miliardi di euro, pari allo 0,9% del reddito nazionale lordo (RNL) della UE e al 2% della spesa pubblica erogata dall'insieme degli Stati Membri (si veda la tabella 1). Nel periodo dal 2000 al 2007 la dimensione della spesa non ha subito variazioni di rilievo, essendo rimasta compresa tra lo 0,9% e l'1% del RNL della UE. Si rileva che tale cifra è al di sotto del tetto fissato per i pagamenti annuali (1,31% del RNL per gli stanziamenti per impegni e 1,24% del RNL per gli stanziamenti per pagamenti).

Tab. 1 SPESE TOTALI DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA(1) DAL 2000 AL 2007  
(in milioni di euro correnti e in percentuale)

|                                                        | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          |
|--------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. AGRICOLTURA                                         | 40506        | 41534        | 43521        | 44379        | 43579         | 48466         | 49799         |               |
| di cui: Aiuti diretti                                  | 25499        | 28027        | 28836        | 29698        | 29827         | 33701         | 34051         |               |
| Rimborsi all'esportazione                              | 5646         | 3409         | 3445         | 3730         | 3384          | 3052          | 2494          |               |
| Sviluppo rurale                                        | 4176         | 4364         | 4349         | 4680         | 5358          | 6311          | 7710          |               |
| 2. AZIONI STRUTTURALI                                  | 27591        | 22456        | 23499        | 28528        | 34198         | 32763         | 32399         |               |
| di cui: Fondi strutturali                              | 25906        | 20472        | 20312        | 26243        | 31516         | 30527         | 29381         |               |
| per obiettivo: Obiettivo 1                             | 15485        | 13789        | 15369        | 18986        | 22004         | 20573         | 20419         |               |
| Obiettivo 2                                            | 3860         | 3138         | 1641         | 3587         | 4311          | 3901          | 3112          |               |
| Obiettivo 3                                            | 3094         | 1630         | 2404         | 2548         | 2919          | 3540          | 3908          |               |
| per fondo: Fondo FEOG                                  | 3559         | 2145         | 1672         | 2613         | 3427          | 3588          | 3591          |               |
| Fondo SFOP                                             | 526          | 229          | 325          | 495          | 499           | 517           | 496           |               |
| Fondo FESR                                             | 13784        | 12623        | 11590        | 15837        | 18511         | 16905         | 15973         |               |
| Fondo FSE                                              | 8037         | 5475         | 6725         | 7299         | 9079          | 9516          | 9321          |               |
| Altre operazioni strutturali                           | 0            | 0            | 39           | 89           | 40            | 0             | 0             |               |
| Fondo di coesione                                      | 1685         | 1983         | 3148         | 2195         | 2643          | 2236          | 3018          |               |
| 3. POLITICHE INTERNE                                   | 5371         | 5303         | 6567         | 5672         | 7255          | 7972          | 9014          |               |
| Formazione e cultura                                   | 769          | 881          | 930          | 943          | 1071          | 1239          | 1362          |               |
| Energia e ambiente                                     | 151          | 208          | 198          | 212          | 267           | 298           | 432           |               |
| Consumatore, mercato interno e reti TEN                | 895          | 863          | 1040         | 1079         | 1326          | 1569          | 1474          |               |
| Ricerca e sviluppo tecnologico                         | 3409         | 3196         | 3667         | 3280         | 4245          | 4509          | 5112          |               |
| Altre politiche interne                                | 146          | 155          | 732          | 158          | 347           | 359           | 634           |               |
| 4. AZIONI ESTERNE                                      | 3841         | 4231         | 4424         | 4286         | 4606          | 5013          | 5186          |               |
| 5. AMMINISTRAZIONE                                     | 4751         | 4855         | 5212         | 5305         | 5856          | 6191          | 6700          |               |
| 6. RISERVE                                             | 186          | 207          | 170          | 148          | 182           | 140           | 128           |               |
| 7. STRATEGIA PRE-ADESIONE                              | 1204         | 1402         | 1752         | 2240         | 3053          | 2985          | 2277          |               |
| 8. COMPENSAZIONI                                       | 0            | 0            | 0            | 0            | 1410          | 1305          | 1074          |               |
| <b>SPESE TOTALI</b>                                    | <b>83450</b> | <b>79987</b> | <b>85144</b> | <b>90557</b> | <b>100139</b> | <b>104835</b> | <b>106576</b> | <b>113953</b> |
| In percentuale del RNL della UE                        | 1,0          | 0,9          | 0,9          | 0,9          | 1,0           | 1,0           | 0,9           | 0,9           |
| In percentuale della spesa pubblica nazionale nella UE | 2,1          | 1,9          | 1,9          | 2,0          | 2,0           | 2,0           | 2,0           | 2,0           |

Fonte: Commissione Europea, EU Budget 2007, Financial Report.

(1) EU-15 fino al 2003; EU-25 dal 2004; EU-27 nel 2007.

Nota: Sono incluse nelle spese anche quelle effettuate verso i paesi non UE, le quali ammontavano nel 2007 a circa 8500 milioni di euro, e comprendono oltre alla totalità delle azioni esterne anche le spese per la ricerca e sviluppo e per la strategia di pre-adesione.

La distribuzione della spesa tra le principali categorie evidenzia che nella media del periodo 2000-2006 quasi la metà delle risorse disponibili è stata destinata alle politiche per l'agricoltura, un settore in declino che rappresenta meno del 2% del PIL della UE, con una prevalenza di spese per aiuti diretti e per interventi di sostegno al reddito degli agricoltori (si veda la tabella 2). Meno di un terzo delle risorse sono state invece destinate alle politiche strutturali, incluse le spese per la ricerca e l'innovazione, che costituiscono la principale spinta alla crescita della produttività. Inoltre, parte delle spese strutturali è anch'essa destinata al settore agricolo, portando il totale di risorse destinato all'agricoltura, sia pure a vario titolo, a ben oltre la metà della spesa totale. Con un'Amministrazione che impiega circa il 6% delle risorse totali, solo limitato è lo spazio in bilancio rimanente per le politiche interne (7%), le politiche esterne alla UE (5%), e la strategia di pre-adesione alla UE (2%).

Tab. 2 SPESE TOTALI DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA(1) DAL 2000 AL 2007  
(in percentuale della spesa totale della UE)

|                                                              | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|--------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. AGRICOLTURA                                               | 48,5  | 51,9  | 51,1  | 49,0  | 43,5  | 46,2  | 46,7  |
| di cui: Aiuti diretti                                        | 30,6  | 35,0  | 33,9  | 32,8  | 29,8  | 32,1  | 32,0  |
| Rimborsi all'esportazione                                    | 6,8   | 4,3   | 4,0   | 4,1   | 3,4   | 2,9   | 2,3   |
| Sviluppo rurale                                              | 5,0   | 5,5   | 5,1   | 5,2   | 5,4   | 6,0   | 7,2   |
| 2. AZIONI STRUTTURALI                                        | 33,1  | 28,1  | 27,6  | 31,5  | 34,2  | 31,3  | 30,4  |
| di cui: Fondi strutturali                                    | 31,0  | 25,6  | 23,9  | 29,0  | 31,5  | 29,1  | 27,6  |
| per obiettivo: Obiettivo 1                                   | 18,6  | 17,2  | 18,1  | 21,0  | 22,0  | 19,6  | 19,2  |
| Obiettivo 2                                                  | 4,6   | 3,9   | 1,9   | 4,0   | 4,3   | 3,7   | 2,9   |
| Obiettivo 3                                                  | 3,7   | 2,0   | 2,8   | 2,8   | 2,9   | 3,4   | 3,7   |
| per fondo: Fondo FEOG                                        | 4,3   | 2,7   | 2,0   | 2,9   | 3,4   | 3,4   | 3,4   |
| Fondo SFOP                                                   | 0,6   | 0,3   | 0,4   | 0,5   | 0,5   | 0,5   | 0,5   |
| Fondo FESR                                                   | 16,5  | 15,8  | 13,6  | 17,5  | 18,5  | 16,1  | 15,0  |
| Fondo FSE                                                    | 9,6   | 6,8   | 7,9   | 8,1   | 9,1   | 9,1   | 8,7   |
| Altre operazioni strutturali                                 | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,1   | 0,0   | 0,0   | 0,0   |
| Fondo di coesione                                            | 2,0   | 2,5   | 3,7   | 2,4   | 2,6   | 2,1   | 2,8   |
| 3. POLITICHE INTERNE                                         | 6,4   | 6,6   | 7,7   | 6,3   | 7,2   | 7,6   | 8,5   |
| Formazione e cultura                                         | 0,9   | 1,1   | 1,1   | 1,0   | 1,1   | 1,2   | 1,3   |
| Energia e ambiente                                           | 0,2   | 0,3   | 0,2   | 0,2   | 0,3   | 0,3   | 0,4   |
| Protezione consumatore mercato interno, industria e reti TEN | 1,1   | 1,1   | 1,2   | 1,2   | 1,3   | 1,5   | 1,4   |
| Ricerca e sviluppo tecnologico                               | 4,1   | 4,0   | 4,3   | 3,6   | 4,2   | 4,3   | 4,8   |
| Altre politiche interne                                      | 0,2   | 0,2   | 0,9   | 0,2   | 0,3   | 0,3   | 0,6   |
| 4. AZIONI ESTERNE                                            | 4,6   | 5,3   | 5,2   | 4,7   | 4,6   | 4,8   | 4,9   |
| 5. AMMINISTRAZIONE                                           | 5,7   | 6,1   | 6,1   | 5,9   | 5,8   | 5,9   | 6,3   |
| 6. RISERVE                                                   | 0,2   | 0,3   | 0,2   | 0,2   | 0,2   | 0,1   | 0,1   |
| 7. STRATEGIA PRE-ADESIONE                                    | 1,4   | 1,8   | 2,1   | 2,5   | 3,0   | 2,8   | 2,1   |
| 8. COMPENSAZIONI                                             | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 1,4   | 1,2   | 1,0   |
| SPESE TOTALI                                                 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Commissione Europea, EU Budget 2007, Financial Report.

(1) EU-15 fino al 2003; EU-25 dal 2004; EU-27 nel 2007.

Nota: Sono incluse nelle spese anche quelle effettuate verso i paesi non UE, le quali ammontavano nel 2007 a circa 8500 milioni di euro, e comprendono oltre alla totalità delle azioni esterne anche le spese per la ricerca e sviluppo e per la strategia di pre-adesione.

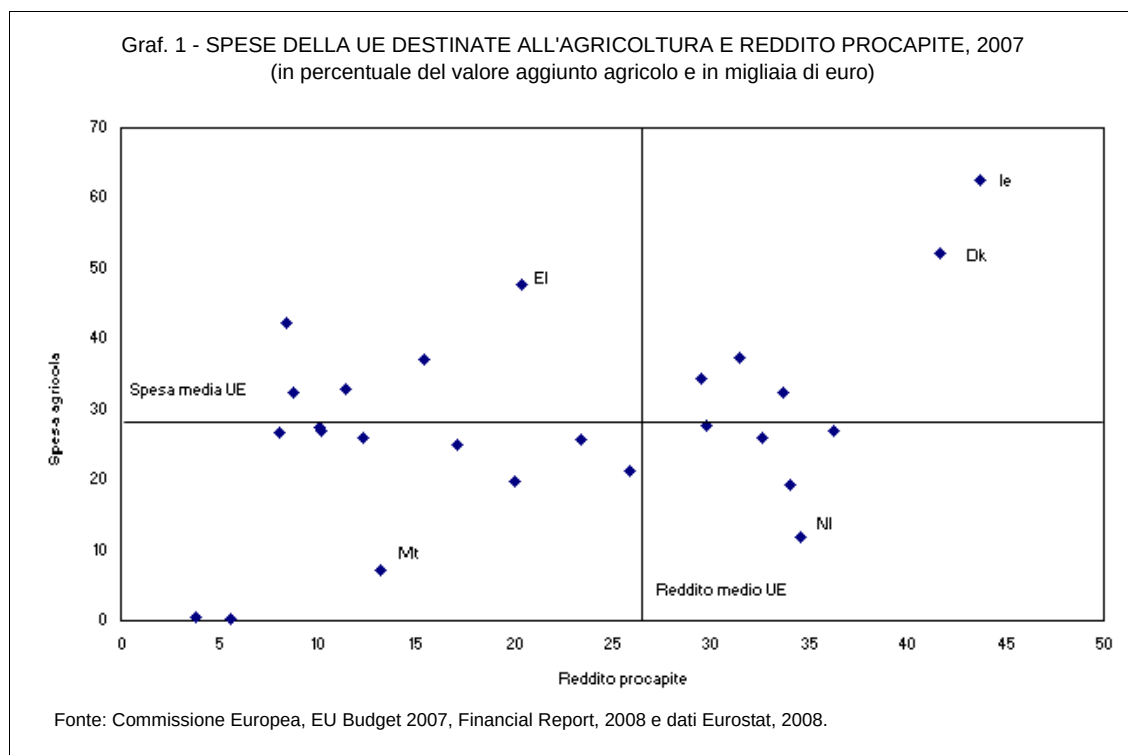
Gli interventi di Politica Agricola Comunitaria (PAC) sono stati tradizionalmente attuati attraverso il supporto ai prezzi agricoli, con conseguenti effetti distorsivi sulla produzione e sul commercio nazionale e perdite di efficienza allocativa. La riforma della PAC nel 2003 ha introdotto un nuovo sistema unico di pagamenti agli agricoltori che ha rotto il legame tra sussidi e tipo di produzione riducendo la portata distorsiva degli interventi, e ha posto gli obiettivi di assicurare un reddito stabile agli agricoltori e di migliorare la competitività e la sostenibilità dell'agricoltura europea.

Gli obiettivi assegnati alle Politiche Strutturali e di Coesione comunitarie dall'Agenda 2000 riguardavano il conseguimento della coesione economica e sociale dell'area e la creazione di condizioni favorevoli all'ampliamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale. La riforma del 1999 aveva inoltre ridotto il numero degli obiettivi da 7 a 3 e aveva avviato la decentralizzazione della gestione delle risorse. In particolare: l'Obiettivo 1 riguardava lo sviluppo e gli aggiustamenti strutturali delle regioni meno sviluppate, ovvero con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione; l'Obiettivo 2 abbracciava la riconversione economica e sociale delle regioni con problemi strutturali, quali aree rurali e urbane in declino, e che devono affrontare profondi cambiamenti delle proprie economie. L'Obiettivo 3 si concentrava sullo sviluppo delle risorse umane nelle regioni non rientranti nell'Obiettivo 1. Nel periodo dal 2000 al 2006 l'Obiettivo 1 è stato quantitativamente il più importante e ha impiegato annualmente quasi i 2/3 delle risorse destinate alle azioni strutturali

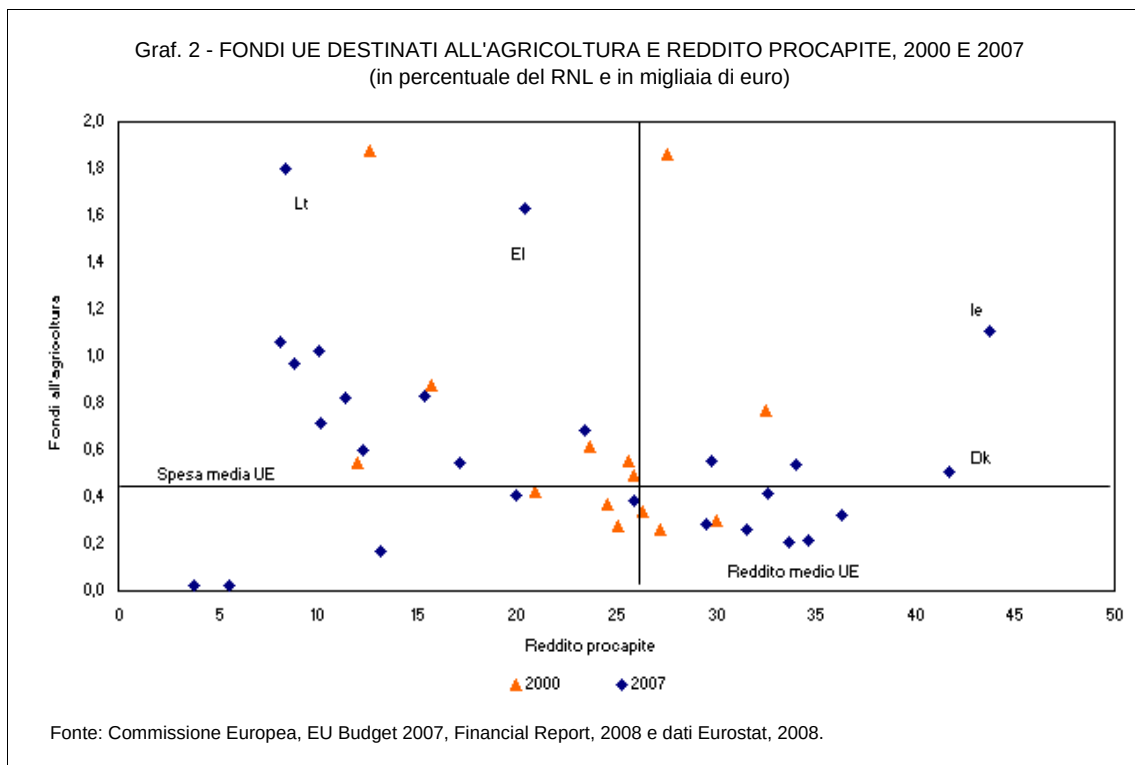
Il conseguimento di tali obiettivi era stato affidato principalmente a quattro fondi. In particolare: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), quantitativamente il più importante, era finalizzato al conseguimento degli Obiettivi 1 e 2, e mirava a ridurre le disparità regionali nella Comunità assicurando assistenza finanziaria alle regioni meno ricche. Il Fondo Sociale Europeo (FSE), pur contribuendo a tutti e tre gli obiettivi, aveva come scopo principale l'Obiettivo 3 ed era inoltre lo strumento primario delle politiche sociali comunitarie a finanziamento della formazione e delle misure di creazione di posti di lavoro. Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG) finanziava gli aiuti all'agricoltura e lo sviluppo delle aree rurali nelle regioni non comprese nell'Obiettivo 1. Il fondo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP) contribuiva alle politiche di sviluppo regionale e della pesca. Sempre nell'ambito delle azioni strutturali operava un fondo di coesione destinato a finanziare le spese per l'ambiente e le infrastrutture del trasporto.

La citata prevalenza della destinazione dei fondi strutturali all'Obiettivo 1 rispetto agli altri obiettivi sottolinea la priorità data in sede comunitaria al conseguimento della convergenza tra le varie regioni europee, e quindi alla coesione economica e sociale, al fine di favorire lo sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità. Limitate risultavano essere tuttavia le risorse destinate all'Obiettivo 3, ovvero la formazione delle risorse umane, pari a circa un decimo del totale delle spese per azioni strutturali.

E' spesso affermato che gran parte della spesa del bilancio UE ha finalità per lo più redistributive. In particolare che sia insita nella PAC una dimensione di redistribuzione di reddito interpersonale che sebbene demandata al bilancio della UE rappresenta invece una tipica assegnazione di un bilancio nazionale, in quanto strumento di sostegno del reddito. Per cogliere alcune indicazioni circa la funzione di redistribuzione del reddito del bilancio UE, il grafico 1 mette in relazione i fondi agricoli erogati dalla UE, espressi in rapporto al valore aggiunto del settore agricolo di ciascun paese, e il reddito pro capite dello stesso paese. La distribuzione dei valori osservati della spesa agricola si distribuiscono intorno a un valore medio di spesa europea indipendentemente dal reddito pro capite. Infatti, solo 5 dei 14 paesi con reddito pro capite inferiore alla media della UE percepiscono aiuti agricoli in misura superiore alla media della spesa della UE (senza considerare la Bulgaria e la Romania che sono entrate nella UE solo nel 2007 ed escludendo dal grafico il Lussemburgo per le sue specificità paese). Invece, la metà dei paesi con reddito superiore alla media della UE riceve aiuti agricoli superiori alla media della UE, in particolare si nota il caso dell'Irlanda e della Danimarca.



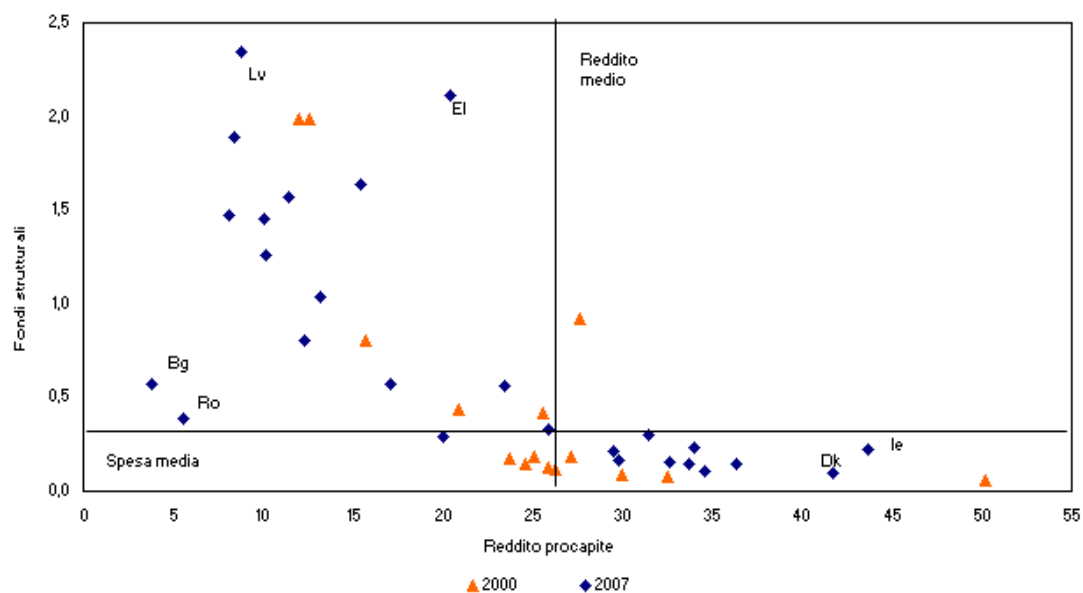
La relazione tra fondi agricoli espressi in rapporto all'intero RNL del paese, e il reddito pro capite dello stesso, e quindi senza tener conto della dimensione relativa del valore aggiunto agricolo così da cogliere un elemento di redistribuzione più generale, indica una solo debole e non significativa relazione inversa (si veda il grafico 2). Si evidenzia tuttavia l'Irlanda come *outlier* tra i paesi con un reddito pro capite superiore alla media UE.



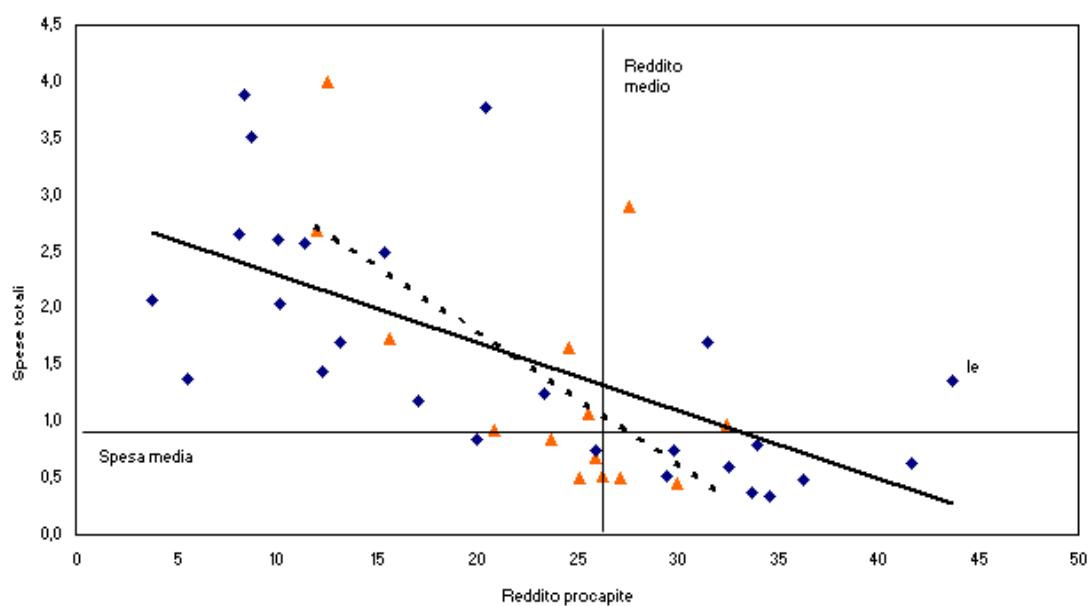
Si evidenzia invece una chiara relazione inversa tra l'assegnazione di fondi strutturali, in rapporto al RNL, e il reddito pro capite (si veda il grafico 3) così come per la spesa totale, in rapporto al RNL, e il reddito pro capite (si veda il grafico 4). Tale ruolo redistributivo tra paesi appare in linea con la prevalenza dell'obiettivo 1 nella destinazione dei fondi e con le politiche della convergenza e della coesione.

Il periodo considerato evidenzia una sostanziale invarianza della composizione della spesa nel decennio considerato. Anche prendendo a riferimento periodi più lunghi, la spesa dell'agricoltura in rapporto al RNL si colloca su un livello di poco inferiori a quello di fine degli anni settanta, su un totale di impieghi comparabile. La spiegazione di questo stato di cose è da ricercare in motivi storici, con una spesa del bilancio della UE che nei primi 30 anni era principalmente destinata all'agricoltura in quanto elemento portante dell'allora reddito nazionale. Solo dal 1988 si sono aggiunti i Fondi strutturali e le Politiche Interne quali la Ricerca e lo Sviluppo mentre dal 1993 ha acquisito maggiore rilevanza l'Aiuto Esterno. L'iniziale erogazione di spesa comunitaria aveva l'obiettivo di compensare taluni Stati Membri dei potenziali minori vantaggi o addirittura degli svantaggi dovuti alla partecipazione alla Comunità Economica Europea. I grandi compromessi di bilancio tra gli Stati Membri della UE hanno dato così vita a un sistema di compensazioni che ha incluso anche la PAC e il Fondo sociale europeo.

Graf. 3 - FONDI STRUTTURALI UE E REDDITO PROCAPITE  
(in percentuale del RNL e in migliaia di euro)



Graf. 4 - SPESE TOTALI UE E REDDITO PROCAPITE  
(in percentuale del RNL e in migliaia di euro)



L'attuale composizione e distribuzione della spesa riflette quindi il fatto che già nella fase iniziale il bilancio appariva come uno strumento di negoziazione tra gli Stati Membri in maniera da redistribuire tra i paesi il guadagno complessivo dell'integrazione economica, anche attraverso compensazioni di possibili perdite. Tale criterio contrasta con l'evidenza empirica che ha mostrato che tutti gli Stati Membri hanno invece beneficiato dell'entrata nella UE. Il bilancio UE è stato invece creato per conseguire scopi propri e definiti, in quanto strumento che può produrre un valore aggiunto per l'area nel suo insieme visto, non solo come sommatoria di interessi nazionali. Ciò comporta la devoluzione verso l'alto di importanti e complesse funzioni pubbliche e la loro messa in comune, quali ad esempio, politica estera, difesa, sicurezza, coordinamento delle politiche fiscali e sostegno alle politiche della ricerca e innovazione, trasporti e energia.

Nell'insieme, la distribuzione della spesa nelle varie aree di intervento non appare in linea con gli obiettivi prioritari posti dalla Agenda di Lisbona, né appare conforme ai criteri di efficienza economica delineati da un approccio normativo e positivo al bilancio dell'Unione. Permane un forte supporto al settore agricolo, mentre sono ancora limitati gli interventi destinati alla crescita. Il bilancio continua ad avere un significativo ruolo di redistribuzione di risorse tra Stati Membri, piuttosto che di strumento mirato alla creazione di un valore aggiunto europeo. Il periodo considerato evidenzia inoltre una sostanziale invarianza della composizione della spesa nel decennio considerato.

## **6.4 LE PROSPETTIVE FINANZIARIE PLURIENNALI 2007-2013**

Il quadro finanziario pluriennale indica il massimale e la composizione della spesa previsionale della Comunità, ponendo così un limite alla spesa totale e alle diverse categorie di spesa. Per ogni periodo di programmazione esso definisce su base annua gli importi massimi degli stanziamenti di impegno e di pagamento (i massimali) in funzione delle categorie di spesa (le rubriche). La procedura annua di bilancio determina, per ogni esercizio interessato, il livello esatto di spesa e la relativa ripartizione tra le diverse voci di bilancio. La ripartizione della spesa è funzione delle priorità politiche dell'Unione nel periodo interessato. Le varie categorie di spesa hanno la caratteristica di impermeabilità, vale a dire, ciascuna voce di bilancio è finanziata nell'ambito di una data categoria e tale categoria deve avere una dotazione sufficiente a consentire un'eventuale redistribuzione della spesa tra le diverse azioni di una stessa rubrica in funzione delle esigenze.

Nel 2006 gli Stati Membri della UE hanno raggiunto un accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013. In base al nuovo quadro finanziario pluriennale, l'attività dell'Unione dovrebbe concentrarsi sugli obiettivi prioritari di competitività e coesione, dello sviluppo sostenibile, della cittadinanza europea e dell'azione esterna dell'Unione. I tre nuovi obiettivi, Convergenza,

Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale, sostituiscono gli Obiettivi 1, 2 e 3 del periodo di programmazione 2000-2006. Nelle prospettive finanziarie le grandi categorie di spesa, sono state ridotte a cinque, come segue: (1) la crescita sostenibile, suddivisa in spese per la competitività e spese per la coesione; (2) lo sviluppo sostenibile e la tutela delle risorse naturali; (3) la cittadinanza, la libertà, sicurezza e giustizia; (4) l'Unione Europea come *partner* mondiale, comprensiva delle azioni esterne, quali gli strumenti di pre-adesione, il Fondo europeo di sviluppo (FES) e le riserve attuali destinate agli aiuti d'urgenza e alla garanzia di prestito; (5) l'Amministrazione, che include le spese delle istituzioni diverse dalla Commissione perché le spese amministrative della Commissione vengono inserite direttamente nelle corrispondenti rubriche operative e non iscritte nella presente rubrica.

Il titolo 1 riguarda le attività volte a rafforzare il potenziale di crescita dell'UE, a promuovere la competitività e la ricerca, rinforzare le reti transeuropee, migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione e realizzare l'agenda per la politica sociale (sottotitolo 1: Competitività per la crescita e l'occupazione). Ha inoltre lo scopo di migliorare la crescita e la prosperità nell'Unione promuovendo la convergenza attraverso interventi mirati agli Stati Membri e alle regioni in ritardo di sviluppo (sottotitolo 1b: Coesione per la crescita e l'occupazione ). Il titolo 2 definisce un'impostazione globale alla tutela e sviluppo delle risorse naturali dell'UE che include l'agricoltura (sia le spese concernenti il mercato che i pagamenti diretti), lo sviluppo rurale, la pesca e la tutela dell' ambiente. Il titolo 3 comprende attività volte a rafforzare i diritti fondamentali, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, l'immigrazione e la cooperazione giuridica (sottotitolo 3a: Libertà, sicurezza e giustizia). Esso riunisce inoltre attività che promuovono la cultura europea, proteggono la sanità pubblica e costruiscono la solidarietà in seno all'UE (sottotitolo 3b: Cittadinanza). Il titolo 4 copre le attività dell'UE oltre le sue frontiere, compreso l'allargamento, le relazioni bilaterali e le relazioni su scala regionale con i paesi vicini, nonché l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo.

Nel quadro della politica di coesione modificata per il periodo 2007-2013, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione hanno l'obiettivo di migliorare la coesione economica e sociale al fine di favorire lo sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità. Gli interventi si concentrano su un numero limitato di priorità che riflette gli obiettivi di Lisbona (crescita, competitività e occupazione) e di Göteborg (ambiente). L'obiettivo del FESR è quello di contribuire al potenziamento della coesione economica e sociale, riducendo le disparità regionali. Il Fondo sociale europeo (2007 - 2013) potenzia la coesione sociale, aumentare la produttività e la competitività e favorire la crescita economica e lo sviluppo sostenibile. In tale contesto, il FSE si prefigge di contribuire al potenziamento della coesione economica e sociale, migliorando i livelli e le possibilità di occupazione. Fondo di coesione (2007-2013) contribuisce al finanziamento degli interventi nel settore dell'ambiente e in quello delle reti transeuropee di trasporto nei dieci nuovi Stati Membri, nonché in Spagna, Grecia e Portogallo. Il fondo rientra nell'obiettivo "Convergenza".

Per ogni periodo di programmazione, gli stanziamenti per impegni di spesa quali risultano dal quadro finanziario pluriennale 2007-2013 indicano una moderata e graduale diminuzione relativa della spesa destinata alla conservazione e gestione delle risorse naturali a favore degli altri interventi, in particolare delle azioni a favore della competitività per la crescita e l'occupazione e della UE come *partner* globale (si veda la tabella 3). Costanti in termini relativi sono invece gli impegni di spesa per la coesione.

Tab. 3 QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2007-2013 - STANZIAMENTI  
(in milioni di euro correnti e in percentuale)

|                                                       | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2007-13 |
|-------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| a) Stanziamenti per impegni                           |        |        |        |        |        |        |        |         |
| 1. Crescita sostenibile                               | 53979  | 57653  | 59700  | 61782  | 63638  | 66628  | 69621  | 433001  |
| 1a. Competitività per la crescita e l'occupazione     | 8918   | 10386  | 11272  | 12388  | 12987  | 14203  | 15433  | 85587   |
| 1b. Coesione per la crescita e l'occupazione          | 45061  | 47267  | 48428  | 49394  | 50651  | 52425  | 54188  | 347414  |
| 2. Conservazione e gestione delle risorse naturali    | 55143  | 59193  | 59639  | 60113  | 60338  | 60810  | 61289  | 416525  |
| di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti | 45759  | 46217  | 46679  | 47146  | 47617  | 48093  | 48574  | 330085  |
| 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia       | 1273   | 1362   | 1523   | 1693   | 1889   | 2105   | 2376   | 12221   |
| 3a. Libertà, sicurezza e giustizia                    | 637    | 747    | 872    | 1025   | 1206   | 1406   | 1661   | 7554    |
| 3b. Cittadinanza                                      | 636    | 615    | 651    | 668    | 683    | 699    | 715    | 4667    |
| 4. UE come <i>partner</i> globale                     | 6578   | 7002   | 7440   | 7893   | 8430   | 8997   | 9595   | 55935   |
| 5. Amministrazione                                    | 7039   | 7380   | 7699   | 8008   | 8334   | 8670   | 9095   | 56225   |
| 6. Compensazioni                                      | 445    | 207    | 210    |        |        |        |        | 862     |
| b) Composizione percentuale                           |        |        |        |        |        |        |        |         |
| 1. Crescita sostenibile                               | 42,7   | 43,7   | 44,0   | 44,4   | 44,7   | 45,3   | 45,9   |         |
| 1a. Competitività per la crescita e l'occupazione     | 7,1    | 7,9    | 8,3    | 8,9    | 9,1    | 9,7    | 10,2   |         |
| 1b. Coesione per la crescita e l'occupazione          | 35,6   | 35,8   | 35,7   | 35,5   | 35,6   | 35,7   | 35,7   |         |
| 2. Conservazione e gestione delle risorse naturali    | 43,6   | 44,8   | 43,9   | 43,2   | 42,4   | 41,4   | 40,4   |         |
| di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti | 36,2   | 35,0   | 34,4   | 33,9   | 33,4   | 32,7   | 32,0   |         |
| 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia       | 1,0    | 1,0    | 1,1    | 1,2    | 1,3    | 1,4    | 1,6    |         |
| 3a. Libertà, sicurezza e giustizia                    | 0,5    | 0,6    | 0,6    | 0,7    | 0,8    | 1,0    | 1,1    |         |
| 3b. Cittadinanza                                      | 0,5    | 0,5    | 0,5    | 0,5    | 0,5    | 0,5    | 0,5    |         |
| 4. UE come <i>partner</i> globale                     | 5,2    | 5,3    | 5,5    | 5,7    | 5,9    | 6,1    | 6,3    |         |
| 5. Amministrazione                                    | 5,6    | 5,6    | 5,7    | 5,8    | 5,9    | 5,9    | 6,0    |         |
| 6. Compensazioni                                      | 0,4    | 0,2    | 0,2    | 0,0    | 0,0    | 0,0    | 0,0    |         |
| TOTALE DEGLI STANZIAMENTI PER IMPEGNI                 | 126491 | 132026 | 135824 | 139102 | 142458 | 147039 | 151829 | 974769  |
| In % dell'RNL                                         | 1,1    | 1,1    | 1,1    | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 1,0     |
| Totale stanziamenti (var. % annua)                    |        | 4,4    | 2,9    | 2,4    | 2,4    | 3,2    | 3,3    | 20,0    |
| TOTALE DEGLI STANZIAMENTI PER PAGAMENTI               | 122190 | 129681 | 123858 | 133505 | 133452 | 140200 | 142408 | 925294  |
| In % dell'RNL                                         | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 1,0    | 0,9    | 1,0     |
| Margine disponibile                                   | 0,2    | 0,2    | 0,3    | 0,3    | 0,3    | 0,3    | 0,3    | 0,3     |
| Massimale delle risorse proprie in % dell'RNL         | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,2     |

Fonte: Commissione Europea, Bilancio generale dell'Unione Europea per l'esercizio 2008, sintesi in cifre, gennaio 2008.

Nonostante le modifiche approvate per gli anni 2007-2013, ovvero di avvicinamento a criteri di spesa maggiormente orientati alle finalità dell'agenda di Lisbona, la destinazione di risorse al settore dell'agricoltura, ai fini specifici degli aiuti diretti e per sostegno al reddito rimane molto ampia. Tuttavia, dal lato positivo, la riduzione dei capitoli e le nuove regole potrebbero apportare maggiori margini di flessibilità nell'allocazione delle risorse tra i vari impieghi nell'ambito delle grandi categorie di spesa.

## 6.5 L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE

Il bilancio dell'Unione Europea è finanziato da risorse proprie e da altre entrate. Le risorse proprie sono mezzi di finanziamento propri e indipendenti dagli Stati Membri e costituiscono entrate definitivamente assegnata alla Comunità per il finanziamento del proprio bilancio e ad essa spettano di diritto senza necessità di ulteriori decisioni da parte delle autorità nazionali. Esse sono considerate risorse proprie dell'Unione in quanto dovrebbero riflettere l'autonomia finanziaria della stessa, essendo state istituite al fine specifico di finanziamento della spesa comunitaria. Al finanziamento del bilancio concorrono inoltre altre entrate quali, ad esempio, imposte sui redditi del personale delle istituzioni comunitarie e contributi di paesi terzi ad alcuni programmi comunitari. Poiché il bilancio deve essere sempre in pareggio, l'ammontare di risorse proprie necessarie al finanziamento del bilancio è dato dal totale della spesa meno le altre entrate e non può superare l'1.24 % del RNL della UE (o 1,27% del Prodotto Nazionale Lordo).

Le risorse proprie sono suddivise in tre categorie: le risorse proprie tradizionali (TOR); le risorse proprie basate sull'IVA; e le risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo, la cosiddetta quarta risorsa che ha un ruolo residuale. Le risorse proprie TOR sono entrate prelevate nel quadro delle politiche comunitarie e non provengono dagli Stati Membri a titolo di contribuzione nazionale. Esse consistono principalmente nei dazi doganali e nei diritti agricoli sulle importazioni provenienti da paesi terzi e sono prelevate dagli Stati Membri a nome della UE e trasferite al bilancio UE, al netto del 25% del gettito trattenuto a copertura dei costi del prelievo.

Le risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e sul reddito nazionale lordo (RNL) costituiscono una contribuzione nazionale, in quanto si tratta di finanziamenti alla UE provenienti dalle tesorerie nazionali degli Stati Membri, a valere sul proprio gettito fiscale nazionale. La risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) è stata introdotta nel 1970 ed è attualmente calcolata applicando un tasso percentuale allo 0,30% a una base imponibile IVA armonizzata e livellata entro un tetto massimo pari al 50% del reddito nazionale lordo di ogni Stato Membro. Nel 2007 hanno beneficiato di tale tetto massimo, introdotto per evitare una pressione fiscale relativamente maggiore nei paesi relativamente meno ricchi, 13 Stati Membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo e Slovenia).

La risorsa basata sul reddito nazionale lordo (RNL) è stata introdotta nel 1988 ed è calcolata applicando al RNL di ciascuno Stato Membro un tasso percentuale fissato annualmente nel quadro della procedura di bilancio a bilanciamento delle necessità di finanziamento della spesa e pertanto residualmente in funzione dello scarto tra le spese e la somma di tutte le altre risorse. Nel 2007 il tasso fissato durante le procedure di bilancio è ammontato a 0,5909 per cento.

A partire dal 1985 è stato istituito uno specifico meccanismo di correzione degli squilibri di bilancio a favore del Regno Unito per correggere il disavanzo tra pagamenti e introiti del Regno Unito verso la Comunità, pari allo 0,66% del suo saldo netto negativo, e il cui costo è sostenuto dagli altri Stati Membri sulla base del rispettivo RNL. Fanno eccezione Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia, il cui contributo è ridotto a un quarto del valore normale per il periodo dal 2007 al 2013. Relativamente allo stesso periodo, usufruiscono di aliquote IVA ridotte l'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia, mentre i Paesi Bassi e la Svezia usufruiscono di una riduzione relativa ai contributi basati sul RNL.

Tab. 4 ENTRATE TOTALI DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA(1) DAL 2000 AL 2007  
(in milioni di euro correnti e in percentuale)

|                                        | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Totale contributi nazionali            | 72702 | 66129 | 68484 | 72775 | 82746  | 86748  | 87323  | 93414  |
| Risorse proprie IVA                    | 35192 | 31320 | 22388 | 21260 | 13912  | 16018  | 17206  | 19441  |
| Risorse proprie a valere sul RNL       | 37581 | 34879 | 45948 | 51235 | 68982  | 70861  | 70132  | 73915  |
| Risorse proprie tradizionali (TOR) (2) | 15267 | 14589 | 9214  | 10857 | 12307  | 14063  | 15028  | 16573  |
| di cui: Dazi doganali                  | 14568 | 14237 | 12918 | 12616 | 14123  | 16023  | 18113  | 20266  |
| Totale risorse proprie                 | 87969 | 80718 | 77698 | 83632 | 95053  | 100811 | 102351 | 109987 |
| Surplus dagli anni precedenti          | 3209  | 11613 | 15003 | 7413  | 5470   | 2737   | 2410   | 1848   |
| Altre entrate                          | 1546  | 1958  | 2734  | 2423  | 2989   | 3543   | 3662   | 5728   |
| ENTRATE TOTALI                         | 92724 | 94289 | 95434 | 93469 | 103512 | 107091 | 108423 | 117563 |
| In percentuale del RNL della UE        | 1,1   | 1,0   | 1,0   | 1,0   | 1,0    | 1,0    | 0,9    | 1,0    |

Fonte: Commissione Europea, EU Budget 2007, Financial Report.

(1) EU-15 fino al 2003; EU-25 dal 2004; EU-27 nel 2007.

(2) Al netto dei costi sostenuti dagli Stati Membri per il prelievo fiscale; 25% nel 2007.

Le entrate totali di bilancio sono ammontate complessivamente a 118 miliardi di euro nel 2007, mostrando una quota sul RNL pari all'1% e all'incirca costante nel corso del periodo considerato (si vedano le tabelle 4 e 5). Le risorse proprie tradizionali sono state pari allo 0,2% del RNL, con un peso relativo sul totale delle entrate del 14%, mentre ben maggiore è stato il finanziamento proveniente dalle altre risorse proprie, definite anche come contributi nazionali, pari allo 0,8% del RNL, con un peso relativo sul totale delle entrate del 79%. Nel corso del periodo considerato, entrate totali, risorse proprie tradizionali e contribuzione nazionale hanno mantenuto all'incirca invariate le proprie quote sul RNL e quelle relative sul totale.

Tab. 5 ENTRATE TOTALI DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA(1) DAL 2000 AL 2007  
(in percentuale delle entrate totali della UE)

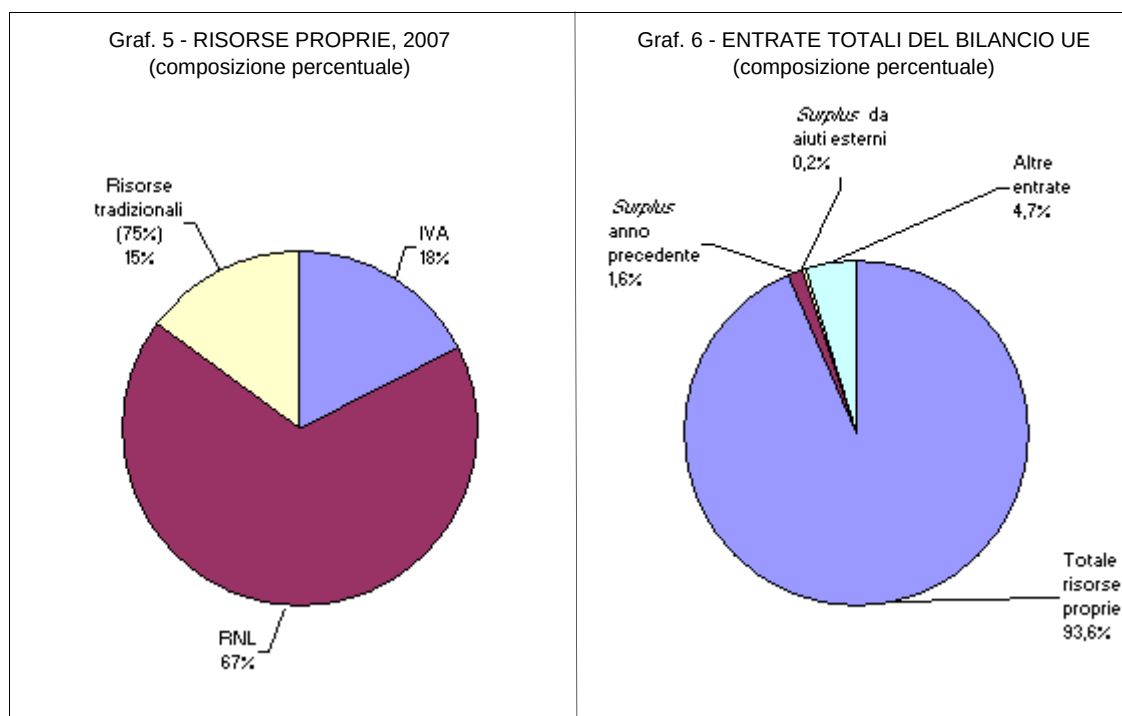
|                                                   | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|---------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totale contributi nazionali                       | 78,4  | 70,1  | 71,8  | 77,9  | 79,9  | 81,0  | 80,5  |
| Risorse proprie IVA                               | 38,0  | 33,2  | 23,5  | 22,7  | 13,4  | 15,0  | 15,9  |
| Risorse proprie a valore sul RNL                  | 40,5  | 37,0  | 48,1  | 54,8  | 66,6  | 66,2  | 64,7  |
| Risorse proprie tradizionali (TOR) <sup>(2)</sup> | 16,5  | 15,5  | 9,7   | 11,6  | 11,9  | 13,1  | 13,9  |
| di cui: Dazi doganali                             | 15,7  | 15,1  | 13,5  | 13,5  | 13,6  | 15,0  | 16,7  |
| Totale risorse proprie                            | 94,9  | 85,6  | 81,4  | 89,5  | 91,8  | 94,1  | 94,4  |
| Surplus dagli anni precedenti                     | 3,5   | 12,3  | 15,7  | 7,9   | 5,3   | 2,6   | 2,2   |
| Altre entrate                                     | 1,7   | 2,1   | 2,9   | 2,6   | 2,9   | 3,3   | 3,4   |
| ENTRATE TOTALI                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Commissione Europea, EU Budget 2007, Financial Report.

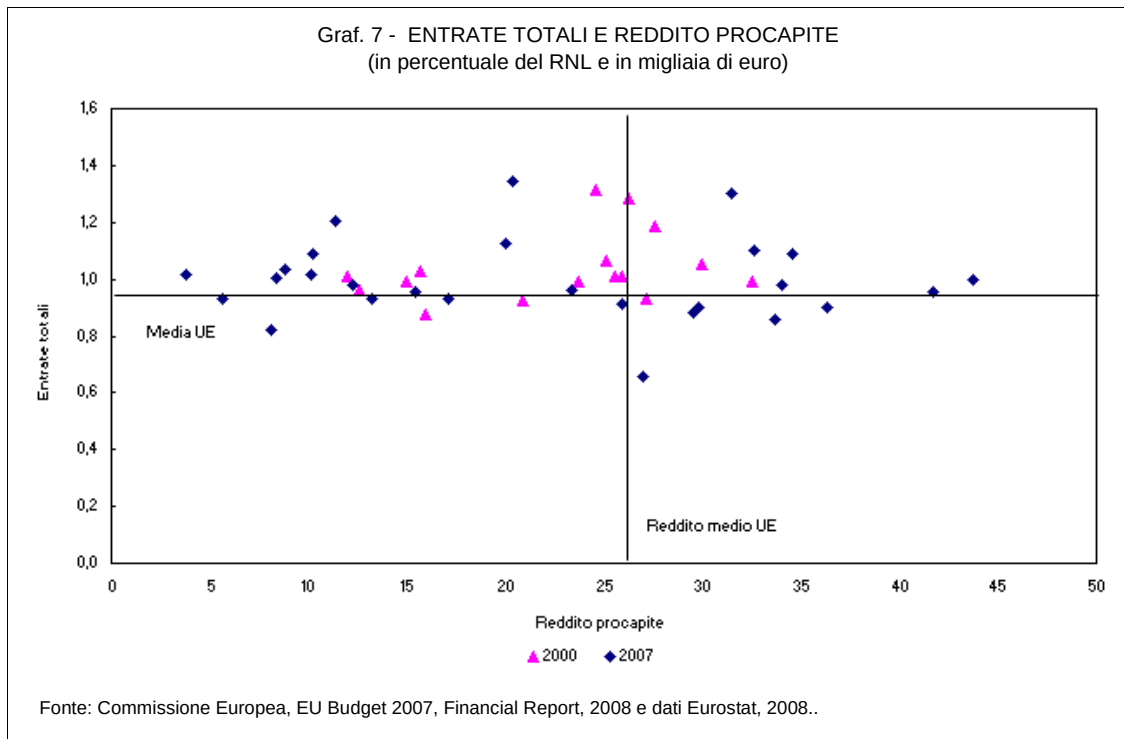
(1) EU-15 fino al 2003; EU-25 dal 2004; EU-27 nel 2007.

(2) Al netto dei costi sostenuti dagli Stati Membri per il prelievo fiscale; 25% nel 2007.

È invece significativamente cambiata nel corso dello stesso periodo la composizione dei contributi nazionali, con una riduzione della quota di risorse basate sull'IVA dal 38% al 16% del totale, e un contestuale aumento della quota delle risorse proprie basate sul RNL, dal 40% al 63%. Si evidenzia inoltre tra le entrate totali un *surplus* di risorse non impiegate negli anni precedenti. In prospettiva, a fine 2013, il 75% dei finanziamenti di bilancio tramite risorse proprie provverranno dalla risorsa basata sul RNL, il 10% dalla risorsa basata sull'IVA e il 15% dalle risorse TOR. Invece, nel 1988, le quote di ripartizione tra i vari finanziamenti ammontavano al 10% per le risorse basate sul RNL, al 60% per le risorse proprie basate sull'IVA e al 30% per le risorse TOR (si vedano i grafici 5 e 6).



Mettendo in relazione la contribuzione totale di ciascuno Stato Membro, in rapporto al proprio RNL, e il reddito pro capite dello stesso (si veda il grafico 7) non si evidenzia alcuna progressività nel prelievo. Si nota invece che la maggior parte dei paesi con prelievo relativamente superiore alla media dell'Unione hanno un reddito inferiore a quello medio dell'Unione.



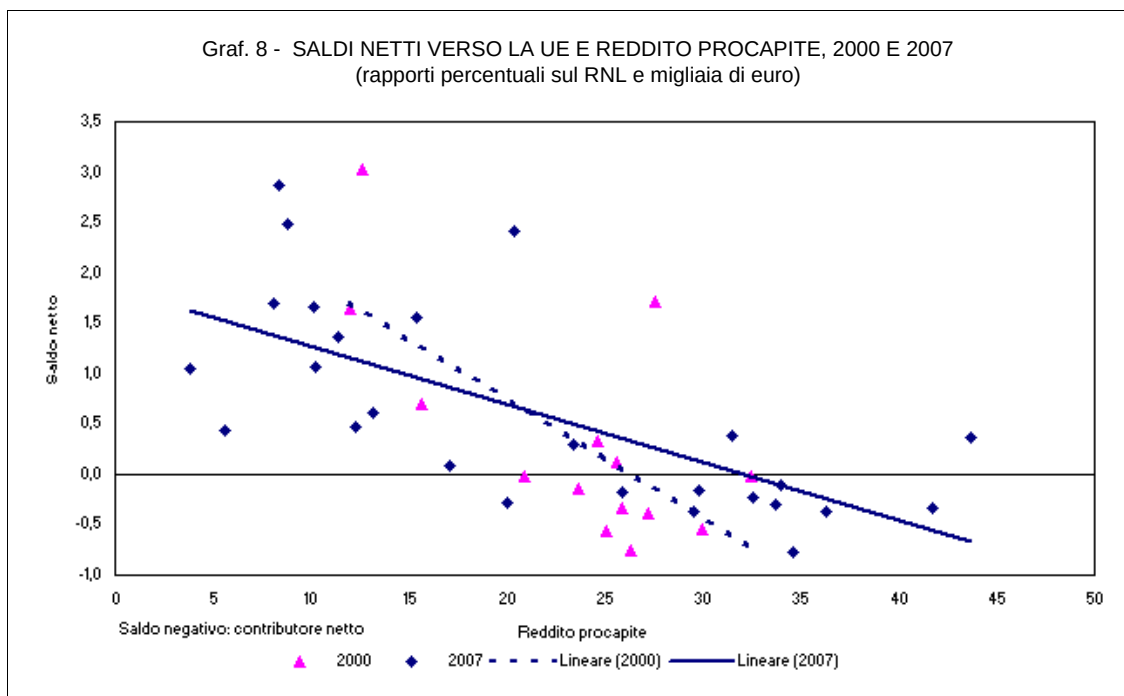
La ripartizione delle entrate evidenzia quindi un ruolo minore delle risorse proprie tradizionali mentre la maggior parte del finanziamento della spesa comunitaria proviene dai bilanci nazionali attraverso la risorsa basata sul RNL e in percentuale del gettito IVA. La prevalenza di finanziamenti tramite contribuzione nazionale diminuisce la trasparenza del prelievo e la partecipazione della cittadinanza al finanziamento del bilancio pubblico. Allontana inoltre da una visione del bilancio come strumento di creazione di un valore aggiunto comune europeo riconducendolo piuttosto a quello di mero strumento di redistribuzione di risorse.

Questa impostazione porta a valutare i benefici dell'appartenenza all'Unione sulla base della contribuzione netta (detta anche del giusto ritorno) che non rende giustizia ai benefici della UE in termini politici sociali ed economici. La concessione di uno sconto al Regno Unito e ad altri paesi ha aggravato il problema portando tutti i paesi alla convinzione che il bilancio fosse un veicolo per trasferimenti intergovernativi risultato anche delle capacità negoziali dei vari paesi. La presenza di svariati meccanismi di sconto, inclusi gli sconti nel finanziamento di sconti concessi ad altri paesi, sono eccessivamente complessi, mancano di trasparenza e sono scarsamente comprensibili al pubblico. Non si può negare il maggiore valore aggiunto europeo creato dalla

UE attraverso un aumento del commercio intra-comunitario e un aumento del benessere degli Stati Membri, che darebbe pieno titolo ad equipaggiarsi con proprie entrate<sup>5</sup>. Il dibattito sulle risorse proprie è quindi solo un aspetto del dibattito più generale sul futuro dell'integrazione europea che oppone due visioni antitetiche: la cooperazione intergovernativa e uno Stato federale (con o senza il livello politico soprannazionale).

## 6.6 I SALDI NETTI

I saldi netti, sono dati dalla differenza tra l'ammontare di spesa erogata dal bilancio della UE a un dato paese e il totale della contribuzione versata dallo stesso paese al bilancio. Indipendentemente da come siano calcolati, non sono una buona misura dei benefici economici e sociali dell'appartenenza all'Unione, di cui sviluppo del commercio e dell'armonizzazione della regolamentazione sono solo due esempi. Né è possibile individuare i beneficiari ultimi della spesa UE, come esemplificato dalla spesa per ricerca destinata a consorzi multinazionali. Similmente, i fondi strutturali sono tipicamente destinati all'acquisto di beni capitali e quindi rappresentano domanda per i paesi produttori di capitali. La stessa redistribuzione di risorse attuata attraverso il bilancio ha senso economico se mira a promuovere l'economia e la coesione sociale.



<sup>5</sup> Parlamento Europeo (2007).

Quantitativamente i saldi netti sono percentuali molto piccole del RNL di ciascun paese e nell'ambito dell'Unione Europea a 15 i saldi netti negativi sono diminuiti in percentuale al RNL tra il 2000 e il 2007 (si veda il grafico 8)<sup>6</sup>. Inoltre, la relazione tra saldi netti e reddito pro capite è diventata meno ripida tra il 2000 e il 2007, indicando che i paesi più ricchi hanno diminuito la loro posizione relativa di contributori netti nonostante il processo di allargamento fosse incorso. Tuttavia vi sono paesi che continuano ad avere un saldo netto positivo pur avendo un reddito pro capite superiore a quello medio della UE e di altri contributori netti, mentre altri paesi con reddito pro capite inferiore alla media incorrono in pagamenti netti al bilancio.

Nonostante la dimensione limitata, i saldi netti sono e continuano a essere un elemento rilevante nelle negoziazioni di bilancio a Bruxelles. Come diversi osservatori hanno notato l'esito della negoziazione è spesso misurato dalla misura del contributo netto acquisito da uno Stato Membro che sembra superare in importanza la considerazione di altri obiettivi conseguiti e priorità da perseguire. Tale posizione, insieme alla volontà di non accrescere le risorse disponibili al bilancio UE, definisce la negoziazione come un gioco a somma zero, dove le appropriazioni di bilancio sono viste come trasferimenti di ricchezza ma non di creazione di valore aggiunto. L'affermazione prevalente di interessi nazionali in sede di negoziazione sulla base del criterio del giusto ritorno insieme al peso dei diritti acquisiti comporta anche uno stallo nelle destinazioni di bilancio che distorce le allocazioni nel senso della preservazione dello *status quo* di bilancio.

## 6.7 LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL BILANCIO DELL'UNIONE

Nel maggio del 2006 il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato che quest'ultima avrebbe avviato una revisione approfondita del bilancio dell'UE. La Commissione è stata invitata a "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009"<sup>7</sup>. Nel settembre del 2007 la Commissione Europea ha lanciato un'ampia consultazione che ha coinvolto tutte le parti interessate, a livello locale, nazionale ed europeo e ha a tal fine predisposto un documento di discussione per stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione Europea. La sezione 1 del documento di consultazione esamina come il bilancio possa essere utilizzato per il perseguimento degli obiettivi prioritari dell'Unione. La sezione 2 esamina in quale misura la riforma del bilancio possa contribuire ad affrontare le sfide di lungo periodo dell'Unione. La sezione 3 analizza la questione del finanziamento del bilancio. La consultazione costituirà un'importante piattaforma per i lavori della Commissione relativi alla revisione del bilancio.

---

<sup>6</sup> Cfr. anche Gros e Micossi (2005).

<sup>7</sup> GU C 139 del 14 giugno 2006.

I risultati della consultazione pubblica mostrano un generale consenso per un cambiamento dell'orientamento delle politiche dell'Unione, di cui il bilancio è visto come strumento fondamentale, e indicano obiettivi prioritari per l'Unione in linea con la visione espressa dalla Commissione nel documento. Il concetto di "creazione di valore aggiunto europeo" è posto alla base dei criteri di spesa relativamente alle allocazioni di bilancio, mentre un'opposizione generalizzata è stata manifestata contro il criterio del "giusto ritorno" nelle pratiche negoziali di bilancio.

Le priorità indicate dalla consultazione indicano che maggiori spese di bilancio dovranno essere indirizzate alle aree di spesa relative all'ambiente, alla competitività della UE e alla sicurezza negli approvvigionamenti di energia, principalmente sotto forma di maggiori spese dirette per ricerca e sviluppo e di supporto finanziario all'innovazione. Invariate dovrebbero rimanere le destinazioni di spesa per la coesione e la convergenza, mentre dovrebbero essere ridotti gli stanziamenti per il settore dell'agricoltura. Dal lato dei finanziamenti vi è consenso sulla necessità di un maggiore ricorso relativo alle risorse proprie tradizionali e alle risorse proprie basate sul RNL. Vi è invece un forte consenso sulla necessità di semplificare o anche eliminare le risorse proprie basate sull'IVA e il complesso sistema di correzioni applicate selettivamente ad alcuni Stati Membri, che sono percepiti come eccessivamente complessi e non trasparenti. Nell'insieme è richiesto un cambio radicale del sistema delle entrate verso una maggiore chiarezza, semplificazione e trasparenza, senza escludere l'individuazione di eventuali risorse proprie alternative. Del pari dovrebbe essere modificato il sistema di bilancio, con una struttura più semplice e trasparente, più flessibile e atta a rispondere rapidamente al variare delle necessità.

I risultati della consultazione confermano le principali argomentazioni critiche sollevate già da tempo in ambito accademico e da osservatori addetti ai lavori nel dibattito sul bilancio dell'Unione. Una sintetica rassegna dei principali e più recenti studi sul tema evidenzia tuttavia elementi critici aggiuntivi di discussione e svariate proposte di riforma che ampliano ulteriormente lo schema di consultazione adottato dalla Commissione.

La tabella sinottica A sintetizza brevemente alcuni aspetti critici sollevati da recenti studi sull'argomento concentrandosi su tre punti principali, ovvero la creazione di un valore aggiunto europeo, la flessibilità del bilancio dell'Unione e l'*accountability* e la rappresentatività della cittadinanza. Gli studi evidenziano che una limitata influenza della Commissione e del Parlamento Europeo nelle decisioni di bilancio comporta un'inadeguata rappresentanza del bene comune pubblico europeo (valore aggiunto europeo) nelle negoziazioni, che risulteranno manchevoli nell'identificare le priorità economiche da finanziare a livello europeo. Si evidenzia inoltre che nelle negoziazioni intergovernamentali ogni Stato Membro persegue propri fini e interessi nazionali con potere di veto. La predominanza degli interessi propri nazionali e la definizione di *red lines*, ovvero di aree in cui i vari governi hanno espresso la non negoziabilità, implicano uno stallo potenziale dei negoziati con ridotte possibilità di modifiche rispetto ad

allocazioni precedenti di bilancio. Con 27 Stati Membri in negoziazione, ciascuno dotato di potere di veto, le negoziazioni future saranno molto complesse anche negli anni successivi al 2013.

La mancata sincronizzazione tra la durata del processo di bilancio pluriennale e quella delle istituzioni politiche della UE e del ciclo elettorale implica un'insufficiente legittimazione di bilancio a livello UE e impoverisce l'*accountability* delle istituzioni. Ciò dipende dal fatto che il bilancio annuale che è lo strumento che sotto il Trattato ha valore legale non è il luogo dove le decisioni vengono prese, visto che sono le prospettive finanziarie pluriennali a fissare i successivi vincoli di spesa. Come evidenziato nel capitolo 5 di questo Rapporto, il Trattato di Lisbona contiene importanti modifiche delle procedure decisionali relative al bilancio le quali coinvolgono il Consiglio ECOFIN, Parlamento e Corte dei Conti Europea. Tra queste, in particolare, il bilancio pluriennale sarebbe portato entro il Trattato e il Parlamento avrebbe un ruolo maggiore nella fissazione delle priorità di spesa. Sarebbe inoltre eliminata la categoria di spese definita come obbligatoria, che era esclusa dalla revoca del Parlamento.

| Tabella sinottica A: ASPETTI CRITICI DELLA RIFORMA DEL BILANCIO |                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                 | Valore aggiunto europeo                                                                                                                                                                    | Flessibilità di bilancio                                                                                                                                                                                                                                    | Accountability/ Rappresentatività cittadina                                                                                             |
| Iozzo Micossi Salvemini (2008)                                  | Unificare le decisioni di bilancio entro il quadro delle PFP; abolire la pratica di negoziazioni separate per la PAC e altre spese (ricerca).                                              | <i>Union bonds</i> per il finanziamento delle spese per progetti comuni speciali (ad es. Galileo). Riclassificazione di bilancio con saldi netti calcolati solo per la categoria di spese per la redistribuzione (benefici dai beni pubblici indivisibili). | Allineamento della durata delle prospettive finanziarie pluriennali alla durata della legislatura del Parlamento Europeo (cinque anni). |
| Gros (2008)                                                     | Necessaria una rappresentanza europea che superi la contrattazione intergovernamentale e affermi un bene pubblico europeo.                                                                 | Introdurre <i>sunset clause</i> sia per la PAC che per i fondi strutturali (in aggiunta ai limiti posti dal reddito pro capite relativo)                                                                                                                    | Riforma delle procedure con un ruolo principale affidato al Parlamento.                                                                 |
| Gros e Micossi (2005)                                           | Estensione anche alle PFP e al bilancio annuale del metodo della Comunità: codecisione del Consiglio e del Parlamento, sulla base di una proposta legalmente vincolante della Commissione. | Introdurre <i>sunset clause</i> sia per la PAC che per i fondi strutturali (in aggiunta ai limiti posti dal reddito pro capite relativo).                                                                                                                   | Riforma delle procedure con un ruolo principale affidato al Parlamento.                                                                 |
| Buti e Nava (2008)<br>Buti e Nava (2003)                        | Creazione di un sistema di bilancio europeo, incentrato sul coordinamento verticale tra bilanci nazionali e quello comunitario sulla base di un programma di stabilità europeo.            | Vincolo del pareggio di bilancio e dei tetti di spesa pluriennali e non per dato anno. Emissione di <i>Union bonds</i> (deficit) o <i>front loading</i> della spesa.                                                                                        |                                                                                                                                         |
| Hagemann e Zuleeg (2008)                                        |                                                                                                                                                                                            | Esclusione delle <i>red lines</i> e degli accordi pre-negoziazione.                                                                                                                                                                                         | Sincronizzazione del ciclo di bilancio e politico.                                                                                      |
| De La Fuente et al. (2008)                                      |                                                                                                                                                                                            | Saldi netti in linea con un indice di prosperità relativa misurato dal reddito reale pro capite sulla base della PPP, attraverso un sistema di trasferimenti orizzontali tra Stati. (minore incentivi al <i>free riding</i> )                               |                                                                                                                                         |
| G. Tabellini (2002)                                             |                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                             | Riforme istituzionali che assicurino la <i>accountability</i> ; controllo di burocrati di nomina con una missione ristretta             |

Relativamente alla flessibilità delle risorse di bilancio, diversi studiosi propongono il finanziamento della spesa capitale tramite l'emissione di *Union bonds* (si veda il riquadro: L'emissione di *Union bonds* per finanziare l'Agenda di Lisbona). A favore di un ruolo attivo del bilancio dell'Unione nell'attuazione di una strategia di rilancio della crescita su base continentale è anche la proposta formulata da Majocchi (2003 e 2008) che si fonda su un piano di sviluppo dell'economia europea di un ordine di grandezza pari a circa un punto di PIL (in linea con le dimensioni proposte dal Piano Delors). Il piano europeo di sviluppo sarebbe finanziato con l'emissione di *Union bonds* – ossia di obbligazioni dell'Unione con garanzia del bilancio comunitario – con il supporto della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Nell'ambito di questo piano di rilancio dell'economia europea, l'aumento della spesa per ricerca e sviluppo e per la formazione superiore acquisisce particolare importanza per il miglioramento della produttività e per rendere più competitiva la produzione europea, anche in considerazione del fatto che la fase di sviluppo tecnologico di tipo imitativo è definitivamente conclusa e che la crescita europea dovrà basarsi sulla propria capacità di produrre innovazione.

### **Il finanziamento di un piano di sviluppo dell'economia europea con l'emissione di *Union bonds***

*L'agenda di Lisbona, fissata dal Consiglio Europeo nel marzo 2000 come strumento di rilancio della crescita economica europea, non ha ancora trovato una sua piena implementazione a livello europeo anche a motivo della limitata dimensione del bilancio europeo. La prospettiva di rilancio della crescita su base continentale richiede infatti un piano di spese per rafforzare la competitività dell'area e favorire l'avvio di un modello di sviluppo sostenibile. L'ipotesi che comincia a farsi strada anche nel dibattito politico, è quella di finanziare il piano europeo di sviluppo con l'emissione di Union bonds, ossia di obbligazioni dell'Unione, con garanzia del bilancio comunitario e il supporto della Banca Europea degli Investimenti (BEI).*

*L'idea di usare Union bonds fu inizialmente lanciata nel 1993 dall'allora presidente della Commissione Europea Jacques Delors per il finanziamento di un piano per la crescita, la competitività e l'occupazione ma venne ostacolata dall'opposizione della maggior parte degli Stati Membri. Tuttavia il principio di emettere prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione per il finanziamento di progetti o la prestazione di aiuti, è stata già attuata in diverse occasioni, sia pure per ammontari limitati. Ad esempio, dalla fine degli anni settanta fino all'inizio degli anni ottanta fu sviluppato un nuovo strumento comunitario per il finanziamento degli investimenti e per aiutare le regioni colpite da terremoti (Italia e Grecia). Nell'attuale congiuntura di crisi finanziaria, l'idea di emettere obbligazioni dell'Unione per finanziare progetti prioritari e per l'occupazione è di nuovo al centro dell'attenzione.*

*Nella proposta formulata da Iozzo et al. (2008), la spesa da finanziare tramite Union bonds riguarderebbe progetti comuni su scala europea, con chiara natura di bene pubblico, e con uno specifico valore aggiunto europeo. Il finanziamento riguarderebbe un numero limitato di grandi progetti di interesse generale. La visione delineata da Majocchi (2003, 2008) e Collignon (2008) riconoscerebbe un più ampio ruolo attivo al bilancio dell'Unione nel promuovere la crescita e la competitività dell'economia europea e si fonderebbe su un piano di sviluppo dell'economia europea pari a circa un punto di PIL (si tratta sostanzialmente delle stesse dimensioni previste dal piano Delors), che porterebbe a regime il bilancio al 2% del PIL. L'obiettivo prioritario è la promozione a livello dell'Unione di un piano coordinato di investimenti, pubblici e privati, per colmare il deficit di infrastrutture materiali e immateriali. Il piano prevederebbe: a) investimenti per il completamento delle reti europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, tenendo conto anche delle esigenze di connessione emerse a seguito dell'allargamento; b) spese di ricerca e sviluppo e di promozione dell'istruzione superiore, per rafforzare la competitività della produzione europea; c) investimenti pubblici e privati nelle tecnologie d'avanguardia e per promuovere la formazione di campioni europei nelle industrie di punta; d) il finanziamento di una serie di progetti per migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione (mobilità sostenibile, depurazione delle acque, riassetto idro-geologico) e per garantire nuove risorse energetiche all'Unione, compatibili con l'ambiente (energie rinnovabili, nuove fonti di energia pulita); e) investimenti per garantire la conservazione e promuovere l'utilizzo dei beni culturali e delle risorse naturali.*

*Nella proposta di Majocchi (2008) le obbligazioni potrebbero essere emesse direttamente dalla Commissione Europea e la gestione dell'emissione potrebbe essere affidata alla BEI. I progetti di interesse europeo verrebbero identificati dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo su proposta della Commissione e i criteri per la loro eleggibilità potrebbero essere inseriti in uno dei regolamenti del Consiglio. I proventi delle emissioni e le spese collegate all'attuazione*

del piano europeo di sviluppo andrebbero iscritti nel conto capitale del bilancio europeo, mentre sarebbe in pareggio la sezione del bilancio finanziata con risorse proprie e destinata alla produzione dei beni pubblici europei e ai trasferimenti di natura redistributiva. Le difficoltà principali sono evidentemente di natura politica.

Una valutazione degli effetti di una progressiva realizzazione dell'Agenda di Lisbona è stata effettuata dall'ISAE per il quinquennio 2006-2010 ipotizzando un graduale aumento degli investimenti da 0,2% del PIL nel primo anno fino all'1% nel quinto anno, finanziata dall'emissione di Union bonds. Pur senza considerare gli effetti positivi che gli interventi previsti avrebbero avuto sul tasso di crescita potenziale dell'economia europea, l'efficacia di un Piano Delors aggiornato risultava significativa. Nell'ipotesi di tassi di interesse costanti, il guadagno complessivo in termini di PIL avrebbe contribuito al finanziamento necessario per attuare il piano di investimenti. A fine periodo, a fronte di investimenti addizionali pari all'1% del PIL, questo aumenterebbe di 1,5 punti.

Una proposta a favore del finanziamento del disavanzo di bilancio tramite obbligazioni dell'Unione, come applicazione della golden rule e quantificabile in un tetto massimo dell'1%, è stata formulata da Salvemini (2007). Poiché la capacità di effettuare spese dirette della Commissione è assai inferiore a quella di regolamentazione, i finanziamenti aggiuntivi sarebbero trasferiti a soggetti esterni per accrescere o valorizzare il capitale pubblico o privato. Ferma restando la regola statistica circa le spese da includere nel conto capitale, occorrerebbe innanzitutto stabilire regole e confini per questi trasferimenti, e in particolare quali siano da includere nel conto capitale e finanziabili con debito da parte dell'Unione. Ad esempio, vi è la questione se si debba o meno includere tra gli investimenti anche la crescita del capitale umano e spingersi a un concetto di spese per lo sviluppo che tenga meglio conto degli obiettivi di Lisbona. Infine l'applicazione della golden rule secondo un criterio strettamente contabile consentirebbe di finanziare anche la spesa per interessi tramite debito. Idealmente, alla scadenza dei titoli il debito verrebbe rimborsato con altri titoli di debito in maniera da garantire un volume di debito adeguato a farne uno strumento di investimento per i portafogli privati e pubblici (Pesce, 2007). Con un disavanzo non superiore all'1%, un debito dell'Unione portato al 6-7% del prodotto in qualche anno sarebbe sufficiente a finanziare un piano di investimenti per il rilancio dell'economia. Per rimuovere l'obbligo del pareggio occorrerebbe tuttavia una modifica del Trattato di Roma.

Disavanzo di bilancio e finanziamenti con debito rappresentano la scelta di un modello di economia europeo con un ruolo di maggiore importanza sul terreno mondiale, che consenta di sfruttare la forza finanziaria che l'euro ha acquisito sui mercati internazionali. Politiche nazionali di sostegno alla crescita tendono ad avere scarsi effetti espansivi dato il grado di apertura dei mercati. Stretta fra i paesi a tecnologia avanzata e i paesi industrialmente emergenti, con costi del lavoro più bassi, se vuole crescere l'Europa deve far conto su una propria rinnovata capacità di produrre innovazione. Per rilanciare lo sviluppo europeo è necessario un sostegno da parte della domanda pubblica per favorire una crescita qualitativa della produzione europea e per metterla in grado di competere su un piede di parità in un mondo globalizzato. Tale tema è emerso in tutta la sua rilevanza e urgenza nella fase congiunturale sfavorevole in corso, con un ampio consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione, da attuare a livello europeo, con un sostegno alla domanda e attraverso spese in infrastrutture.

## 6.8 CONCLUSIONI

Il capitolo ha esaminato i principali aspetti critici del bilancio dell'Unione, con particolare riferimento alle funzioni di spesa, sulla base dei dati quantitativi di bilancio e delle principali proposte di riforma, quali sono emerse da studi recenti e da un ampio dibattito sull'argomento.

Nell'insieme, la distribuzione delle spese tra le varie aree di intervento non appare in linea con gli obiettivi prioritari posti dall'Agenda di Lisbona, né appare conforme ai criteri di efficienza economica delineati da un approccio normativo e positivo al bilancio dell'Unione. Permane un forte supporto al settore agricolo, mentre sono ancora limitati gli interventi destinati alla crescita. Il bilancio continua ad avere un significativo ruolo di redistribuzione delle risorse tra Stati Membri, piuttosto che di strumento mirato alla creazione di un valore aggiunto europeo. Nonostante le modifiche approvate per gli anni 2007-2013, la destinazione di risorse al settore dell'agricoltura ai fini specifici degli aiuti diretti e del sostegno al reddito rimane molto ampia.

Dal lato delle entrate la prevalenza di finanziamenti tramite contribuzione nazionale rispetto alle risorse proprie tradizionali diminuisce la trasparenza e la partecipazione della cittadinanza al finanziamento del bilancio pubblico. A questo si aggiunge la presenza di svariati meccanismi di sconto eccessivamente complessi e scarsamente comprensibili al pubblico. Tutto ciò allontana da una visione del bilancio come strumento di produzione di beni pubblici europei, riconducendolo piuttosto a quello di mero strumento di redistribuzione di risorse. Il dibattito sulle risorse proprie è quindi solo un aspetto del dibattito più generale sul futuro dell'integrazione europea che oppone due visioni antitetiche: la cooperazione intergovernativa e lo Stato federale (con o senza il livello politico sopranazionale).

Nonostante la loro dimensione limitata, i saldi netti sono e continuano a essere un elemento rilevante nelle negoziazioni di bilancio a Bruxelles. L'affermazione prevalente di interessi nazionali in sede di negoziazione sulla base del criterio del giusto ritorno insieme al peso dei diritti acquisiti comportano inoltre uno stallo nelle destinazioni di bilancio che distorce le allocazioni nel senso della preservazione dello *status quo* di bilancio.

I risultati della consultazione pubblica della Commissione Europea mostrano un generale consenso per un cambiamento dell'orientamento delle politiche dell'Unione, di cui il bilancio è visto come strumento fondamentale, e indicano obiettivi prioritari per l'Unione in linea con la visione espressa dalla Commissione nel documento.

In conclusione, il rilancio dell'economia europea presuppone con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda di Lisbona e la riforma del bilancio dell'Unione, la cui struttura dovrebbe riflettere le nuove priorità definite nell'Agenda. Per trovare le risorse necessarie per sostenere il rilancio dell'economia un'ipotesi che comincia a farsi strada anche nel dibattito politico, è quella di finanziare il piano europeo di sviluppo con l'emissione di *Union bonds* – ossia di obbligazioni dell'Unione con garanzia del bilancio comunitario – con il supporto della Banca Europea degli Investimenti.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Begg I., H. Enderlein, J. Le Cacheux e M. Mojmir (2008), *Financing of the European Union Budget – Final report*, Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, aprile.
- Bertoncini Y. (2007), “La révision du budget de l’Union Européenne: pour une analyse politique globale”, *Horizons stratégique*, Centre d’analyse stratégique, n. 5, luglio.
- Buti M. e M. Nava (2008), “ “Constrained flexibility” ” as a tool to facilitate reform of the EU budget, *European Economy - Economic Papers*, Commissione Europea, n. 326, giugno.
- Buti M. e M. Nava (2003), “Towards a European budgetary system”, *EUI Working Papers Series*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, n. 8.
- Collignon S. (2008), “Forward with Europe: A democratic and progressive Reform Agenda after the Lisbon Strategy”, *STALS Research Paper*, Sant’Anna Legal Studies, n. 14.
- Commissione Europea (2008), *Il bilancio dell’Unione Europea in sintesi*, Comunità Europea, Lussemburgo.
- Commissione Europea, Direzione Generale del Bilancio, ulteriori informazioni sul bilancio e sulla programmazione finanziaria dell’UE si trovano su: [http://ec.europa.eu/dgs/budget/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_it.htm) e <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>
- Commissione delle Comunità Europee (2007), Comunicazione della Commissione, *Riformare il bilancio, cambiare l’Europa: Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, SEC(2007) 1188 def., Bruxelles, settembre.
- De La Fuente A., R. Doménech e V. Rant (2008), *Addressing the net balances problem as a prerequisite of EU budget reform, Paper presented at the BEPA Conference “Public Finances in the European Union”*, Bruxelles, aprile.
- ECORYS, CBB e IFO (2008), *A study on EU spending – Final Report*, Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, giugno.
- Figueira F. (2008), “A better budget for Europe: Economically efficient, politically realistic”, *European Policy Analysis*, SIEPS, n. 2, aprile.
- Figueira F. (2007), *How to reform the EU budget? Going beyond fiscal federalism*, mimeo, Utrecht University, Utrecht.
- Gros D. (2008a), “How to achieve a better budget for the European Union”, *CEPS Working Document* n. 280, aprile.
- Gros D. (2008b), “What next? How to save the Treaty of Lisbon”, *CEPS Policy Brief* n. 163, giugno.
- Gros D. e S. Micossi (2005), “A Better Budget for the European Union, More Value for Money, More Money for Value”, *CEPS Policy Brief*, n. 64, febbraio.
- Hagemann S. e F. Zuleeg (2008), *Troubles ahead: Can the EU agree a better way of negotiating its budget?*, *EPC European Policy Centre, Paper presented at the BEPA Conference “Public Finances in the European Union”*, Bruxelles, aprile.
- Iozzo A., S. Micossi e M. T. Salvemini (2008?), *A new budget for the European Union*, mimeo, Consultazione Pubblica della Commissione Europea.

- ISAE (2004), *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*, capitolo 2, "Il bilancio dell'Unione Europea e le prospettive finanziarie pluriennali", ISAE, Roma, giugno.
- ISAE (2005), *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*, capitolo 1, "La governance del bilancio dell'Unione Europea", ISAE, Roma, luglio.
- Jouen M. e E. Rubio (2007), "Seminar 'The EU budget: What for?' - Synthesis Paper", *Notre Europe – Thinking a united Europe*, Bruxelles, giugno.
- Majocchi A. (2008), "Il finanziamento di un piano di sviluppo dell'economia europea con emissione di *Union Bonds*", Europa, maggio.
- Majocchi A. (2008), "Theories of fiscal federalism and the European experience", *SIEP Working Paper*, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Università di Pavia, n. 608, giugno.
- Majocchi A. (2008), "La riforma del bilancio dell'Unione e il rilancio dell'economia europea", *Contributo alla Consultazione pubblica della Commissione Europea per la revisione del bilancio dell'Unione Europea 2008/2009*, mimeo, marzo.
- Majocchi A. (2005), "Issuing *Union Bonds* to finance the Lisbon Agenda", *The International Spectator*, Vol.XL, n. .4, ottobre - dicembre.
- Majocchi A. (2003), "Fiscal policy co-ordination in the European Union and the financing of the Community budget", *SIEP Working Paper*, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Università di Pavia, n. 298, novembre.
- Nicolaidis P. e F. Talsma (2005), "Financing the European Union: Options for reforms", *EIPASCOPE*, EIPA Maastricht, n. 2.
- Oates W. E. (2008), "On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions", *National Tax Journal*, giugno.
- Parlamento Europeo (2007), "Report on the future of the European Union's own resources", *Committee on Budgets*, Rapporteur: A. Lamassoure, A6-0066/2007, marzo.
- Parlamento Europeo, Consiglio Europeo e Commissione Europea (2006), *Dichiarazione n. 3 allegata all'accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, GU C 139 del 14 giugno 2006.
- Pesce O. (2007), "Investimenti pubblici e disavanzo dell'Unione Europea", *Quaderni IAI*, Istituto Affari Internazionali, n. 27, giugno.
- Salvemini M.T. (2007), "Bilancio dell'Unione e politiche di sviluppo", *Quaderni IAI*, Istituto Affari Internazionali, n. 27, giugno.
- Sapir A. et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, luglio.
- Sapir A. (2008), "The purse of the European Union", *Sieps working paper* n.1.
- Stiglitz J. (2000), *The economics of the public sector*, Norton.
- Tabellini G. (2002), "The assignment of tasks in an evolving European Union", *CEPS Policy Brief*, n. 10, gennaio.
- Wichern R. (2004), "Economics of the Common Agricultural Policy", *European Economy - Economic Papers*, Commissione Europea, n. 211.