Associazione Universitaria di Studi Europei

L'Associazione di studi europei (AUSE), nasce il 5 settembre 1989 a Milano, promossa da un gruppo di professori di diverse discipline e provenienti da differenti università italiane. L'iniziativa segue simili esperienze già realizzate in altri paesi. In Francia infatti, già nel 1963 era stata creata la CEDECE (Commission pour l'étude des Communautés européennes), mentre nell'anno successivo in Germania era sorta l'AEI (Arbeitskreis für europäische Integration). La nascita dell'AUSE coincide con la quella dell'ECSA (European community studies association) a cui l'AUSE fin dai suoi esordi aderirà. L'ECSA è l'associazione che riunisce gli accademici i quali, in differenti ambiti disciplinari, studiano il processo di integrazione europea e i suoi effetti sulla società. Oggi l'ECSA è un'organizzazione che collega tra loro oltre 50 associazioni nazionali a livello mondiale e oltre 9000 professori e accademici studiosi del processo di integrazione europea.

Al momento della sua istituzione l'AUSE andò a colmare un vuoto formatosi nella comunità accademica italiana che aveva, in diversi campi scientifici, dedicato molta attenzione al processo di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), ma non aveva mai istituzionalizzato una vera e propria rete di collegamento tra tutti gli studiosi sparsi nelle diverse università italiane. L'esistenza di un ampio gruppo di professori impegnati sul tema dell'integrazione europea e del federalismo europeo (v. Federalismo) garantì all'Associazione, sin dalla sua nascita, una significativa base di partenza per il rilancio degli studi europei che si concretizzerà negli anni seguenti.

Gli obiettivi che l'AUSE si pose fin dalla sua fondazione, e che sono riportati nello statuto, sono i seguenti: promuovere

la ricerca e l'insegnamento a livello universitario con riferimento ad aspetti giuridici, politici, sociali, economici e storici dell'organizzazione, del funzionamento e dello sviluppo dei processi e delle istituzioni di integrazione e unificazione europea; cooperare con analoghe associazioni e istituzioni pubbliche e private operanti in Italia, in Europa e negli altri continenti; promuovere e organizzare seminari di studio e conferenze; favorire la creazione di centri di documentazione, gruppi di studio e di ricerca; organizzare concorsi e borse di studio; istituire premi e ricompense.

Il primo presidente dell'Associazione fu Antonio Papisca, studioso del tema della democrazia internazionale, del nuovo ordine internazionale e della promozione e lo sviluppo dei diritti umani a livello mondiale (v. Diritti dell'uomo), il quale fu anche, nel 1982, uno dei promotori dell'attribuzione ad Altiero Spinelli della laurea honoris causa in Scienze politiche all'Università di Padova. Papisca, che sarà presidente dell'Associazione dal 1989 al 1995, si dedicò soprattutto a far conoscere e a promuovere l'Associazione nella comunità accademica italiana. In questa prima fase, infatti, si trattava di mettere in contatto e di coordinare tra loro i numerosi studiosi che nell'ambito della grande tradizione federalista ed europeista italiana avevano sviluppato studi originali e approfonditi sul processo di integrazione europea. Nella fase di avvio delle proprie attività l'AUSE ricevette un fondamentale supporto logistico e organizzativo dalle rappresentanze a Roma e Milano della Commissione europea. Grazie al lavoro del gruppo di Papisca e dell'allora segretario dell'Associazione, Marco Mascia, l'AUSE si sviluppò rapidamente, raggiungendo in pochi anni dimensioni comparabili a quelle delle altre associazioni europee.

È in questa fase che si formò, attraverso le riunioni del Comitato direttivo e attraverso la promozione di diverse attività in differenti città italiane e in diverse università, un gruppo di studiosi che si prese carico dei destini

dell'associazione. Nel 1995 a Papisca succedeva Dario Velo, economista, studioso delle tematiche relative all'unione economica europea e componente di spicco della scuola pavese di studi federalisti, che già negli anni Settanta aveva promosso studi pionieristici sulla moneta unica. Chiusa la fase di costituzione dell'Associazione, con il passaggio di consegne alla presidenza si apriva una nuova fase in cui, sotto la guida di Velo, veniva avviata una serie di iniziative volte a rendere l'Associazione più visibile a livello sia nazionale che internazionale. In ambito nazionale, in collaborazione con le principali università italiane, vennero promosse ogni anno numerose iniziative di dibattito e di approfondimento sui temi dell'integrazione europea e del federalismo e fu avviata una scuola estiva di formazione con sede a Venezia, volta a permettere l'approfondimento e lo scambio di opinioni tra i ricercatori.

Coerentemente con l'impostazione dell'Associazione, la scuola si compone di differenti sezioni dedicate ai temi prettamente giuridici, economici, storici e di scienza politica, ma la presenza congiunta di studiosi con approcci differenti alimenta un clima di dibattito interdisciplinare che rende la scuola estiva di formazione in integrazione europea di Venezia un'esperienza unica nel panorama accademico italiano ed europeo. Il successo dell'iniziativa, a partire dalla prima edizione del 1995, è costantemente cresciuto; sono stati affrontati di volta in volta i temi più attuali del processo di integrazione europea. Di questo dibattito ogni anno vengono pubblicati gli atti nella collana di studi promossa dall'AUSE. Tra i volumi pubblicati ricordiamo, tra gli altri: *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, (Ariane Landuyt, Daniele Pasquinucci), *Per una nuova governance europea* (Antonio Majocchi, Daniela Preda), *Le relazioni economiche e finanziarie dell'Unione europea con i paesi in via di sviluppo nel quadro dell'Unione monetaria*, (Roberta Pezzetti), *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, (Marco Mascia, Antonio Papisca), *La*

Conferenza intergovernativa europea, (Carlo Secchi, Dario Velo), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, (Luigi V. Majocchi), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione* (Fulvio Attinà, Francesca Longo), *L'adesione dei paesi dell'Est europeo all'Unione europea: l'integrazione monetaria e finanziaria* (Dario Velo), *L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento* (Amedeo Amato, Franco Praussello).

L'AUSE ha svolto un ruolo significativo nel rinnovare e sostenere le iniziative della Commissione europea nel settore degli studi europei. In particolare, va ricordato il ruolo svolto dall'associazione nell'ideare e realizzare la rete di cattedre Jean Monnet. L'AUSE ha promosso la nascita del primo polo europeo Jean Monnet (Polo europeo Jean Monnet/Altiero Spinelli di Venezia); tale modello sarà fatto proprio dalla Commissione europea. Con il successo dell'azione Jean Monnet, l'AUSE è diventata il luogo di incontro e di dibattito scientifico anche per i nuovi docenti Jean Monnet, titolari di moduli, corsi o cattedre, tanto che l'appuntamento annuale di Venezia si è ogni volta concluso con un incontro tra i docenti Jean Monnet, i soci AUSE e i rappresentanti della Commissione europea. In questo modo l'incontro di Venezia ha costituito negli anni non solo il punto di riferimento per il dibattito interdisciplinare tra gli studiosi di integrazione europea, ma ha permesso anche all'AUSE di sviluppare un confronto tra il mondo accademico e quello delle istituzioni europee.

Se a livello nazionale l'Associazione ha ottenuto importanti risultati e una rilevante visibilità, a livello internazionale essa è diventata, in particolare a partire dalla metà degli anni Novanta, un importante punto di riferimento nell'ambito di ECSA Europe. Questo ruolo internazionale è testimoniato dall'ampio numero di cariche ricoperte dai membri dell'Associazione e dall'importante contributo che i soci hanno offerto alle World conference biennali dell'ECSA

dedicate ai seguenti temi: [“Federalismo, sussidiarietà e democrazia in Europa” \(1994\)](#), [“L’Unione europea nel mondo che cambia” \(1996\)](#), [“L’euro e i suoi aspetti economici, istituzionali e internazionali” \(1998\)](#), [“L’allargamento” \(2000\)](#), [“Pace, sicurezza e stabilità: il ruolo dell’UE nel dialogo internazionale” \(2002\)](#) e infine, [“L’Unione europea nel nuovo ordine internazionale” \(2004\)](#). È con la creazione di una rivista scientifica internazionale in lingua inglese e francese, la “European Union review”, che l’AUSE assume un ruolo di leadership anche sul piano scientifico nell’ambito del dibattito promosso dalle reti ECSA mondiali. La rivista, fondata e diretta da Velo, si caratterizza per un approccio multidisciplinare al tema dell’integrazione europea e del federalismo e seleziona i più innovativi di studi a livello internazionale.

Antonio Majocchi (2008)

Astensione Costruttiva

Il principio dell’astensione costruttiva si inserisce nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), volta a incentivare una maggior cooperazione tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di politica estera, sicurezza militare e predisposizione di una difesa comune. In via introduttiva, conviene ricordare che soltanto con il Trattato di Maastricht tale cooperazione è entrata a far parte a pieno titolo degli obiettivi dell’Unione europea (titolo V del Trattato sull’Unione europea, TUE) e che solo con il successivo Trattato di Amsterdam del 1997 sono state apportate modifiche nell’ambito del sistema decisionale (v. Processo decisionale).

Vista la delicatezza della materia, al primo paragrafo dell'art. 23 del Trattato sull'Unione europea si stabilisce che «le decisioni a norma del presente titolo sono adottate dal Consiglio all'unanimità», previsione che potrebbe comportare, nella maggioranza dei casi, la paralisi dell'azione del Consiglio (v. Consiglio dei ministri). Il Trattato di Amsterdam ha introdotto un nuovo istituto: l'astensione costruttiva quale elemento di flessibilità nell'ambito della rigida regola del Voto all'unanimità. L'obiettivo di questo istituto è il rafforzamento della PESC, allo scopo di velocizzare e snellire le procedure decisionali in tale ambito.

L'essenza dell'istituto in parola è contenuta nella seconda parte del primo paragrafo del primo comma dell'art. 23 TUE, ai sensi del quale: «Le astensioni di membri presenti o rappresentati non impedisce l'adozione di tali decisioni»; in altre parole, l'astensione di uno Stato membro in occasione del voto presso il Consiglio non ostacola il raggiungimento dell'unanimità.

Lo stesso comma stabilisce inoltre che lo Stato che si astiene «può motivare la propria decisione con una dichiarazione formale», nel qual caso la decisione presa non lo obbliga «ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione». Il Trattato sull'Unione europea prevede, inoltre, che «in uno spirito di mutua solidarietà» lo Stato membro che ricorra all'istituto in parola deve astenersi da qualsiasi comportamento che possa essere in contrasto con l'azione dell'Unione che ha come fondamento la decisione stessa; mentre gli altri Stati membri hanno l'obbligo di rispettare la posizione di quello Stato.

Nel caso in cui vi siano più Stati membri che ricorrano all'astensione costruttiva, entra in gioco il meccanismo di ponderazione di cui all'articolo 205 paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) (v. Ponderazione dei voti nel Consiglio), il quale stabilisce che se gli Stati

rappresentano più di un terzo dei voti, «la decisione non è adottata». In quest'ultima ipotesi si parla di astensione di blocco.

Il meccanismo di cui all'art. 205, paragrafo 2 TCE è quello previsto per la procedura di voto della maggioranza qualificata. Nell'attuale sistema di ponderazione, gli Stati con maggior popolazione beneficiano di un numero di voti fra 27 e 29, i paesi mediamente popolosi si sono visti assegnare dai 7 ai 14 voti e gli Stati "più piccoli", dispongono di 3 o 4 voti. Una decisione deve necessariamente raccogliere almeno 255 voti su 345 per poter essere approvata. La ponderazione dei voti rappresenta il frutto di un compromesso tra Stati membri che, pur eguali in diritto, presentano caratteristiche diverse. Il numero dei voti attribuito a ciascuno Stato membro è determinato soprattutto dal loro peso demografico e da un adeguamento che determina una relativa sovrarappresentazione degli Stati meno popolosi.

L'astensione costruttiva, così come è stata prevista dal Trattato di Amsterdam, è concepita come una forma di flessibilità specifica per la PESC alternativa alla cooperazione rafforzata. Tuttavia, è opportuno precisare che la cooperazione rafforzata, rispetto all'astensione costruttiva, opera in senso inverso. Se, infatti, la prima permette a gruppi di Stati di utilizzare il quadro istituzionale dell'Unione per approfondire la costruzione europea raggiungendo livelli di integrazione più elevati rispetto a quelli previsti nel Trattato, la seconda permette a Stati che non vogliono partecipare a determinate attività dell'Unione di rimanere al di fuori, indebolendo tale costruzione.

Infine, si può osservare che l'obbligo di cooperazione leale previsto dall'art. 23 TUE è, in realtà, in contraddizione con il principio di astensione costruttiva, e questo contribuisce anche a spiegare come mai tale meccanismo finora non sia mai stato utilizzato. Risulta difficile, infatti, immaginare che

in tali materie l'Unione possa prendere decisioni anche di fronte a una formale dichiarazione di astensione di uno Stato che si presume sia ricorso a tale meccanismo per ragioni estreme.

Monica Mattone (2007)

Atto Unico Europeo

Introduzione

L' Atto unico europeo (AUE) ha rappresentato il punto di svolta del processo di integrazione dei mercati che, iniziato nel 1957 con l'istituzione della Comunità economica europea (CEE), ha subito una battuta d'arresto nel corso degli anni Settanta, a causa del verificarsi di forti squilibri economici e monetari. In particolare, con l'Atto unico sono state apportate una serie di modifiche al Trattato di Roma (v. Trattati di Roma) istitutivo della Comunità economica europea (Trattato CEE) e agli accordi sulla Cooperazione politica europea (COPE), modifiche dirette a rilanciare il cammino comunitario.

Dal punto di vista formale, l'Atto unico si presenta come un documento unico composto da due distinti *volets* costituiti, a loro volta, da quattro titoli ed un atto finale: disposizioni comuni che illustrano gli obiettivi e i limiti di funzionamento delle Istituzioni comunitarie nell'ambito della cooperazione politica e dei Trattati CEE, nonché del Consiglio europeo; disposizioni che modificano il Trattato CEE; disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera (v. anche Politica estera e di sicurezza comune); disposizioni generali e finali; atto finale: contenente venti dichiarazioni a processo verbale sulla interpretazione che la

Conferenza o gli Stati membri attribuiscono alle modifiche apportate con l'Atto unico. Questa unicità ha permesso di procedere in modo coordinato e globale in direzione dell'Unione europea, senza sancire formalmente la separazione tra l'aspetto economico e l'aspetto politico. Tale unicità ha acquistato un particolare valore simbolico. Con essa si è voluto, infatti, mostrare all'opinione pubblica e ai paesi terzi che gli Stati membri della Comunità europea erano realmente intenzionati a trasformare l'insieme delle loro relazioni – economiche, monetarie e politiche – in un'Unione europea.

Accanto all'aspetto formale rilevano gli aspetti sostanziali. Principale obiettivo dell'Atto unico è stato la realizzazione, entro il 1992, di un mercato comune (v. Comunità economica europea), ossia di uno spazio senza frontiere interne nel quale potessero circolare liberamente merci, servizi, persone e capitali (v. Libera circolazione delle merci; Libera circolazione dei servizi; Libera circolazione delle persone; Libera circolazione dei capitali).

Parallelamente alla creazione del mercato interno l'Atto unico ha previsto il ravvicinamento delle politiche degli Stati membri in materia economica e sociale. Tale ravvicinamento si è reso necessario a causa dell'esistenza di barriere tecniche agli scambi formatesi a seguito dell'adozione, da parte di ciascun Stato membro, di politiche industriali proprie, nonché a causa della sempre maggiore divergenza che si andava realizzando tra le politiche nazionali in materia di tutela della salute, del lavoro e dell'ambiente.

Anche una serie di norme dirette a modificare o completare il processo decisionale delineato nel Trattato CEE ha trovato collocazione nell'Atto unico. Si tratta, in particolare, dell'inserimento del principio del voto a Maggioranza qualificata che ha sostituito, in ipotesi significative, il principio del Voto all'unanimità. L'introduzione del voto a maggioranza ha impresso un maggiore dinamismo al processo

decisionale del Consiglio e ha consentito il compimento di un salto qualitativo nelle procedure comunitarie.

Oltre al Consiglio, anche le altre due istituzioni comunitarie, il Parlamento europeo (PE) e la Commissione europea, hanno costituito oggetto di interesse nel processo di riforma istituzionale concretizzatosi con la firma dell'Atto unico. Con particolare riguardo al PE si deve osservare che, seppure non sia stato possibile attribuire allo stesso una competenza ed una responsabilità di carattere realmente codecisionale (v. Codecisione; Procedura di codecisione), la previsione di una formula di cooperazione tra Parlamento e Consiglio (v. Procedura di cooperazione), nonché l'introduzione del sistema della doppia lettura hanno notevolmente migliorato il ruolo del PE nei processi normativi comunitari.

Per quanto concerne la Commissione, sono stati compiuti alcuni progressi relativamente ai poteri esecutivi della stessa. In particolare nell'AUE è stato previsto che, anche in presenza di un parere contrario degli Stati membri, la Commissione potesse, comunque, adottare misure di esecuzione.

L'Atto unico ha, altresì, disposto il rafforzamento della cooperazione monetaria, nonché l'introduzione, tra le competenze della Comunità, di due nuove materie: la tutela dell'ambiente (v. Politica ambientale) e la ricerca scientifica e tecnologica (v. Politica della ricerca scientifica e tecnologica).

Con l'Atto unico si è, infine, proceduto all'istituzionalizzazione della cooperazione politica europea, il cui scopo era quello di giungere a una politica estera comune. A tal fine gli Stati membri erano tenuti a consultarsi preventivamente in vista di azioni comuni concernenti questioni di politica estera di interesse generale.

Entrato in vigore il 1° luglio 1987, a seguito della ratifica

dei parlamenti nazionali degli Stati membri, l'Atto unico è stato sottoscritto in due fasi: il 17 febbraio a Lussemburgo firmavano 9 Stati membri, mentre Italia, Danimarca e Grecia procedevano alla sottoscrizione dell'Atto il 28 febbraio, successivamente al referendum danese. In Italia l'Atto unico europeo è stato ratificato e reso esecutivo con la L. 23 dicembre 1986, n. 909. La ratifica dell'Atto unico era stata subordinata, in Italia, al parere favorevole del Parlamento europeo.

Genesi dell'Atto unico: il progetto Genscher-Colombo

L'Atto unico europeo ha rappresentato la conclusione di un lungo percorso negoziale iniziato il 9 luglio 1981 su iniziativa del Parlamento europeo e conclusosi il 28 febbraio 1986 con le prime sostanziali modifiche ai Trattati di Roma approvate dalla Conferenza intergovernativa (CIG), convocata dal Consiglio europeo tenutosi a Milano, nel giugno 1985, sotto presidenza italiana.

Al fine di rilanciare il processo di costruzione comunitario giunto al limite delle sue potenzialità, Altiero Spinelli aveva proposto la creazione in seno al Parlamento europeo di una Commissione per i problemi istituzionali. Si trattava di una scelta strategica che avrebbe consentito all'Assemblea di Strasburgo di svolgere, negli anni futuri, un ruolo trainante nel sollecitare il Consiglio ad adottare le riforme necessarie all'evoluzione della Comunità.

I lavori, oltre che in seno alla neonata Commissione istituzionale, si svolsero informalmente nel cosiddetto "Club del Coccodrillo", che prese nome da un famoso ristorante di Strasburgo, dove Spinelli era solito svolgere alcune riunioni.

Spinelli decise di concentrare i lavori su un progetto di Trattato dell'Unione europea. Quest'ultima avrebbe posseduto competenze proprie e organi decisionali tali da prefigurare la nascita di una struttura con forti caratteristiche federali. I

compiti dell'Unione, nel progetto elaborato dal Parlamento europeo, avrebbero dovuto tendere a rafforzare la solidarietà dei popoli nel rispetto dei diritti e dei valori individuali e collettivi e delle libertà democratiche.

A seguito del raggiungimento dell'obiettivo primario di realizzazione dell'unione doganale, avvenuta nel 1968, e dell'allargamento della Comunità economica europea, con l'adesione di Regno Unito, Grecia, Spagna e Portogallo, si rese necessaria una rivisitazione del sistema di partecipazione alle risorse comunitarie e della Politica agricola comune. Con il passaggio al sistema delle risorse proprie si prevedeva un'autonomia finanziaria della Comunità: il suo bilancio non veniva più a dipendere dai contributi versati dai singoli Stati membri (v. Bilancio dell'Unione europea). Il sistema delle risorse proprie, infatti, prevede delle precise fonti: i dazi doganali, i prelievi agricoli, le aliquote sull'IVA. Questo sistema avrebbe permesso di sottrarsi alla legge del "giusto rimborso" e avrebbe dovuto realizzarsi progressivamente: sarebbe divenuto effettivo per i nove Stati membri solo a partire dal 1980. Nel corso della preparazione del bilancio del 1980 ci si rese conto che il Regno Unito forniva il 20% delle risorse e beneficiava solo del 10%, circa, delle spese. Questo scarto derivava dal fatto che il Regno Unito importava molte materie prime e la sua agricoltura era relativamente debole rispetto a quella degli altri Stati membri. Pertanto, il Regno Unito fruiva in modo minore degli aiuti all'agricoltura che, invece, rappresentavano una parte rilevante del bilancio della Comunità.

La soluzione di questi problemi venne affidata alla Commissione europea mediante un mandato del Consiglio (mandato del 30 maggio 1980).

Nella redazione del suo rapporto, tuttavia, la Commissione ritenne impossibile limitare il proprio studio ai soli problemi agricoli e di risorse, considerando, invece,

necessario soffermare l'attenzione anche sulle c.d. "nuove politiche". Per rilanciare il processo di integrazione comunitario si sarebbe reso necessario, oltre un riequilibrio del sistema delle risorse proprie e dei programmi di sostegno all'agricoltura, il rafforzamento e l'istituzionalizzazione del Sistema monetario europeo, la realizzazione di un mercato interno, lo sviluppo di nuove tecnologie e di politiche energetiche.

La Commissione, infatti, intendeva riequilibrare non solo il sistema finanziario, ma anche il campo d'azione della Comunità, fino a quel momento dominato dall'agricoltura. Per raggiungere questo obiettivo era necessario creare un legame tra gli aspetti finanziari, agricoli e le "nuove politiche": in questo modo gli Stati membri che beneficiavano in misura minore della politica agricola comune avrebbero apprezzato maggiormente i vantaggi derivanti dalla loro partecipazione alla Comunità e, in materia finanziaria, avrebbero avuto un approccio meno *braquée*. La ricerca di una simile soluzione si inseriva all'interno dei negoziati che avrebbero dovuto portare al lancio di una nuova costruzione politica europea.

In tale contesto si inseriva il Piano Genscher-Colombo (dal nome dei ministri degli Esteri tedesco e italiano, appunto Hans-Dietrich Genscher ed Emilio Colombo, che lo presentarono) di un "Atto europeo", progetto che rappresentò un importantissimo strumento sul quale si è basata la costruzione dell'Atto unico europeo.

Il piano prevedeva la creazione di un legame tra l'azione posta in essere dagli Stati membri nel quadro della Comunità e la cooperazione politica. Quest'ultima forma d'azione sarebbe stata garantita dal Consiglio dei ministri, mentre l'organo di "direzione politica" sarebbe stato il Consiglio europeo. Il testo definitivo, che non portava il nome di "Atto" ma di "Dichiarazione solenne sull'Unione europea", fu sottoscritto dai dieci capi di Stato e di governo a Stoccarda il 19 giugno 1983. La Dichiarazione di Stoccarda elenca le istituzioni

dell'Unione, prevede il ripristino della procedura di votazione a maggioranza qualificata, dispone che, relativamente alla cooperazione politica, i governi dovranno cercare di «facilitare il processo di decisione al fine di raggiungere il più rapidamente possibile delle posizioni comuni». Inoltre, vi si definisce il campo di azione dell'Unione europea sui piani comunitari: politica estera, cooperazione culturale, ravvicinamento delle legislazioni.

I risultati raggiunti furono meno ambiziosi rispetto agli obiettivi iniziali. Il progetto, che si proponeva di avviare una riforma istituzionale, si concluse infatti, con l'adozione di un testo finale che, dopo un preambolo contenente una serie di paragrafi che avrebbero ispirato il preambolo dell'Atto unico, definiva, in via generica, gli obiettivi dell'Unione europea. La Dichiarazione conteneva anche un inciso ai sensi del quale «L'applicazione delle procedure di decisione (v. Processo decisionale) previste nei Trattati di Parigi (v. Trattato di Parigi) e di Roma rivestono un'importanza essenziale al fine di migliorare la capacità d'azione delle Comunità europee».

Per quanto riguarda la cooperazione politica, nella Dichiarazione era previsto che i governi avrebbero dovuto «cercare di facilitare il processo di decisione al fine di raggiungere più facilmente delle posizioni comuni».

Dopo il capitolo istituzionale, la Dichiarazione di Stoccarda conteneva una definizione del campo d'azione dell'Unione sul piano comunitario e nella politica estera, nonché una definizione di cooperazione in materia di cultura e in tema di ravvicinamento delle legislazioni.

Approvazione del Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea (14 febbraio 1984)

Nel dibattito sul rilancio del funzionamento delle istituzioni comunitarie e – più in generale – del processo di unificazione

politica europea, un ruolo di rilievo fu svolto dal Parlamento europeo. In particolare, alcuni parlamentari di diversi gruppi, dietro l'impulso di Altiero Spinelli, sottoposero all'Assemblea un «progetto di trattato che istituisce l'Unione europea» con il quale si intese predisporre lo schema di ciò che avrebbe dovuto costituire l'Unione europea.

Il gruppo, definito il "club del Coccodrillo" dal nome del ristorante in cui erano soliti riunirsi i membri dell'Assemblea per discutere di questioni legate all'avvenire europeo, era intenzionato a «scuotere la paralisi nella quale si trovavano le istituzioni comunitarie a seguito del determinarsi di uno squilibrio, nel sistema decisionale, tra Consiglio e Parlamento, nonché dalla limitatezza delle competenze previste nel Trattato di Roma».

Il progetto, approvato dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 14 febbraio 1984 (con 237 voti a favore, 31 contrari e 43 astensioni), si presentava come una costruzione coerente ed equilibrata, nonché profondamente democratica e prevedeva la trasposizione dell'*acquis communautaire* (v. Acquis comunitario) esistente nel diritto dell'Unione.

Dal punto di vista istituzionale, il progetto prevedeva la realizzazione di una vera e propria struttura confederale, l'Unione europea, dotata di autonoma personalità (v. Personalità giuridica dell'Unione europea), di competenze proprie e di organi decisionali e di controllo.

Per quanto riguarda le competenze, erano contemplate quelle esclusive, concorrenti e sussidiarie. Relativamente alle competenze esclusive, esse non avevano subito alcun cambiamento nel progetto restando, pertanto, uguali, dal punto di vista contenutistico, a quelle riconosciute alla Comunità dal Trattato CEE.

Circa gli aspetti istituzionali, i principi del nuovo trattato si ispiravano alla separazione dei poteri, alla legittimità ed

al controllo democratico, alla partecipazione degli Stati, nonché al miglioramento delle capacità di decisione e di funzionamento della Comunità. Sulla base di questi principi avrebbe dovuto essere realizzato un nuovo equilibrio istituzionale tale da permettere al Consiglio e al Parlamento l'esercizio congiunto dei poteri legislativi, di bilancio e di ratifica dei Trattati internazionali. Anche i poteri della Commissione esecutiva avrebbero dovuto essere rafforzati.

Il Trattato disponeva anche l'uso di determinati strumenti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione. Si trattava dell'azione comune e della cooperazione. Il primo consistente in un metodo sopranazionale previsto dal Trattato per le azioni proprie dell'Unione, il secondo in un impegno assunto dagli Stati membri nel quadro del Consiglio europeo.

Non va tralasciato l'aspetto più all'avanguardia del progetto, ossia la previsione della soppressione del Voto all'unanimità. Venivano totalmente eliminate le ipotesi di decisione all'unanimità e si disponeva che il Consiglio avrebbe sempre deciso alla maggioranza.

Una particolarità del progetto va, altresì, rinvenuta nell'art. 82, in base al quale si prevedeva che il Trattato fosse «aperto alla ratifica di tutti gli Stati membri delle Comunità europee». Non era, pertanto, prevista alcuna fase di sottoscrizione. L'intento era quello di saltare la tappa dei negoziati tra i governi e passare la parola, direttamente, ai Parlamenti nazionali. Proprio su questa disposizione, si sono basate la maggior parte delle critiche mosse al progetto e che hanno fatto sì che non fossero raggiunti gli ambiziosi obiettivi inizialmente posti.

Nonostante la modestia dei risultati concreti ottenuti, l'approvazione del progetto di trattato Spinelli è valsa a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema del rilancio dell'Europa e a porre le premesse di quel che sarebbe stato un problema ineludibile nei mesi successivi.

Il progetto di Trattato costituiva, infatti, il primo passo formale verso l'apertura del problema della riforma della Comunità, questione che avrebbe occupato il lavoro dei successivi Consigli europei.

Il Consiglio europeo di Fontainebleau (giugno 1984)

La questione del rilancio dell'Europa costituì uno degli elementi portanti del programma della presidenza francese del 1984. L'obiettivo primario del governo francese fu il rilancio del pacchetto di Stoccarda con particolare attenzione alla questione agricola, al rimborso del bilancio al Regno Unito, nonché al problema delle risorse proprie (v. Bilancio dell'Unione europea). Tuttavia, il governo francese si mostrò intenzionato a non limitare la sua attenzione esclusivamente a quei temi. Forte era, infatti, il desiderio di rilanciare il dibattito sul futuro della Comunità, di portare a compimento l'originario progetto di dare vita ad un'Unione europea, come prospettato dal Parlamento europeo nel documento approvato il 14 febbraio 1984. A un mese dal Consiglio europeo di Fontainebleau il Presidente François Mitterrand, nel suo discorso di fronte al Parlamento europeo dichiarò, fra l'altro: «la situazione nuova deve corrispondere un Trattato nuovo, che non potrebbe sostituirsi ai trattati esistenti, ma li prolungherebbe nei settori che sfuggono ad essi. È il caso dell'Europa politica. Per tale impresa la Francia è pronta».

Nel corso della presidenza francese il Consiglio europeo di Fontainebleau, che concluse la presidenza francese, rappresentò una svolta determinante (v. Accordi di Fontainebleau). Al Consiglio, che si limitò a individuare le modalità organizzative dei futuri lavori, va riconosciuto il pregio di aver creato due Comitati ad hoc diretti, il primo a rafforzare e promuovere l'identità e l'immagine della Comunità presso di cittadini e nel mondo, il secondo ad affrontare le questioni istituzionali. Si trattava, nel secondo caso, del Comitato Dooge dal nome del Senatore irlandese incaricato di presiederlo (v. Dooge, James). A tale Comitato venne affidato

il compito di individuare le modalità mediante le quali migliorare il funzionamento della cooperazione politica europea. Non v'è dubbio che tra i due Comitati quello sulle questioni istituzionali acquistò maggior rilievo.

Importanti furono le conclusioni cui pervenne il Comitato Dooge, i cui lavori iniziarono sotto presidenza irlandese. Un rapporto fu presentato al Consiglio europeo di Dublino, il 4 dicembre 1984: nel preambolo veniva affermato che «con quel documento i redattori si limitavano ad indicare gli obiettivi, le politiche e le riforme istituzionali indispensabili per ridare all'Europa il vigore e l'ambizione delle sue origini». Conclusioni che sono state, in linea di massima, approvate dal Consiglio europeo di Dublino il quale, incaricò contestualmente il Comitato di procedere nei lavori e presentare una relazione che, dopo un esame preliminare da svolgere nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles che si sarebbe riunito, sotto presidenza italiana, nel marzo 1985, avrebbe costituito l'oggetto principale del Consiglio europeo di Milano del giugno 1985.

La Presidenza italiana e la missione di Ferri nelle capitali europee

Lo scenario che si prospettava alla vigilia della presidenza italiana era assai complesso. Per la prima parte del semestre l'attenzione era stata assorbita dalla soluzione del problema dell'allargamento, che rischiava di paralizzare ogni attività comunitaria essendo a esso strettamente connessa la questione del rimborso del bilancio al Regno Unito e del sistema delle risorse proprie.

Il Regno Unito, assieme a Grecia e Danimarca continuava a portare avanti la battaglia contro un rafforzamento della costruzione europea.

Fortunatamente, tutti questi problemi vennero affrontati e risolti nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles,

allorquando il Comitato Dooge presentò la sua relazione conclusiva.

Il rapporto finale presentato dal Comitato si presentava quale formulazione equilibrata di una serie di proposte che, nonostante alcune riserve avanzate dai rappresentanti danese, inglese e greco, costituiva una base sufficiente di consenso per il rilancio dell'idea europea e la realizzazione di una riforma sufficientemente articolata. In particolare, nella relazione era prevista la creazione di uno spazio economico omogeneo, un vero mercato interno basato sul rafforzamento della competitività dell'economia europea, sulla promozione della convergenza economica, nonché sul potenziamento del Sistema monetario europeo e la mobilitazione delle risorse necessarie. Era altresì prevista la promozione dei valori comuni di civiltà nei campi della cultura e dell'ambiente e l'attuazione progressiva di uno spazio sociale europeo e di uno spazio giuridico omogeneo. Infine, veniva proposta la ricerca di una identità esterna, da perseguire mediante una politica estera comune e azioni concertate nel campo della sicurezza e della difesa.

Il Comitato prevedeva, quanto al metodo, di «riunire una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che avrebbe dovuto negoziare un progetto di trattato sull'Unione europea basato sull'*acquis communautaire*, sul documento presentato dallo stesso Comitato, sulla Dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea e che si ispirasse allo spirito ed al metodo del progetto di trattato votato dal Parlamento europeo».

Le vaghe indicazioni del Consiglio europeo di Bruxelles rimettevano interamente nelle mani della presidenza italiana il compito di individuare quelli che avrebbero dovuto essere i temi di accordo per il successivo Consiglio europeo di giugno. Alle perplessità e reticenze di alcuni Stati membri, si aggiungeva il mutato atteggiamento di Francia e Germania, il cui fervore europeista era andato via via scemando:

difficilmente si sarebbe raggiunto l'obiettivo di procedere a una riforma radicale dell'assetto istituzionale comunitario mediante la redazione di un nuovo Trattato.

Regno Unito, Grecia e Danimarca, inoltre, si schieravano contro la convocazione di una Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative), proposta avanzata dal Comitato Dooge.

Tuttavia, il governo italiano era intenzionato a trovare un accordo diretto ad attribuire un mandato alla Conferenza. Si rendeva necessario, al fine di evitare il fallimento del Consiglio europeo di Milano di giugno, il raggiungimento di una posizione comune.

Fondamentale, in questo contesto, l'azione svolta dall'on. Mauro Ferri. Quest'ultimo, incaricato dal Presidente del Consiglio di sviluppare una serie di contatti nelle capitali comunitarie al più alto livello, cercò di riavvicinare le posizioni dei paesi più distanti – Regno Unito, Danimarca e Grecia – e individuare le basi di un possibile accordo sul mandato da attribuire alla Conferenza intergovernativa.

Il risultato di questa intensa attività condusse alla predisposizione, da parte della presidenza italiana, di un "progetto di mandato" che prevedeva la convocazione – a breve termine – di una Conferenza intergovernativa. Venivano altresì fissati alcuni precisi obiettivi che avrebbero dovuto portare, gradualmente, alla trasformazione della Comunità in Unione europea.

Nel "progetto di mandato" era previsto un aumento dei casi di decisioni da prendere alla maggioranza, nonché l'inclusione, nel Trattato, delle "nuove politiche" elaborate su base di diritto derivato.

Il Consiglio europeo di Milano e la convocazione della Conferenza intergovernativa

Il lavoro svolto dal Comitato ad hoc per i problemi istituzionali, istituito a Fontainebleau, e il "progetto di mandato" della presidenza italiana costituirono l'oggetto primario del Consiglio europeo di Milano.

Il contesto in cui si apriva il Consiglio era caratterizzato, da una parte per l'affermarsi dell'approccio pragmatico, prospettato dal Regno Unito e a cui facilmente avevano aderito Danimarca e Grecia, dall'altra parte per la posizione assunta dai sei paesi fondatori, diretti a sostenere il rilancio dell'Unione europea. Le proposte pragmatiche avanzate dal Regno Unito riguardavano la materia della cooperazione politica, il voto a maggioranza i poteri del Parlamento europeo ed il mercato interno e, di fatto, ridimensionavano il progetto italiano svuotandolo dei più significativi contenuti politici e istituzionali. Non era certo che nel corso del Consiglio europeo di Milano tra le due tesi contrapposte prevalesse quella europeista.

Tuttavia, il governo italiano era intenzionato a non mollare la presa e portare avanti il vecchio progetto spinelliano, facendo così compiere alla Comunità un passo avanti nella costruzione europea.

In tale contesto il ruolo giocato dalla presidenza italiana fu essenziale. Il presidente Craxi (Craxi, Bettino) e il ministro Giulio Andreotti decisero di avvalersi della procedura prevista congiuntamente dagli articoli 236 e 148 del Trattato, sulla base della quale veniva constatato che sette delegazioni su dieci erano favorevoli alla convocazione della Conferenza intergovernativa.

Il Consiglio europeo di Milano non si occupò esclusivamente di questioni istituzionali, quali la predisposizione di proposte di miglioramento del processo decisionale del Consiglio, dell'esercizio del potere di gestione della Commissione e del rafforzamento dei poteri del Parlamento. Esso concentrò la sua attenzione anche sulla realizzazione del mercato interno. In

tale contesto assunse particolare rilevanza la redazione, da parte della Commissione, del Libro bianco sul mercato interno (v. Mercato unico europeo), un progetto, quest'ultimo, inteso a eliminare le barriere fisiche, tecniche e fiscali esistenti tra gli Stati membri.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Milano veniva delineato il mandato della Conferenza intergovernativa: elaborare un trattato sulla politica estera e di sicurezza comune, nonché le modifiche istituzionali da apportare al Trattato CEE. L'obiettivo era quello di far progredire concretamente l'Unione europea.

L'attività svolta dalla presidenza italiana consentì, dunque, di giungere al traguardo auspicato da più parti, la convocazione della Conferenza intergovernativa, fino ad allora ritenuta un obiettivo proibito.

La convocazione della Conferenza avveniva, tuttavia, sotto auspici non del tutto favorevoli. Da una parte, infatti, il Regno Unito non nascondeva la propria irritazione per i risultati raggiunti a Milano, dall'altra Francia e Germania lasciavano intendere che non avrebbero isolato la Gran Bretagna.

La Conferenza intergovernativa, quindi, appariva minata alle sue radici già prima di cominciare.

Lo svolgimento della Conferenza intergovernativa

La Conferenza intergovernativa si aprì il 9 settembre 1985, sotto la presidenza lussemburghese, con il mandato di «elaborare, in vista di far progredire l'Unione europea, un Trattato sulla politica estera e la sicurezza comune, le modifiche del Trattato CEE, conformemente all'art. 236 del trattato, necessarie alla messa in opera degli adattamenti istituzionali concernenti il processo decisionale del Consiglio, i poteri esecutivi della Commissione e i poteri del Parlamento europeo, nonché l'estensione a nuovi campi

d'attività sulla base delle proposte fatte dai Comitati Adonnino e Dooge».

Alla sessione inaugurale del 9 settembre seguirono altre cinque riunioni della CIG, a livello dei ministri degli Esteri. Questi ultimi, il 19 dicembre, misero a punto il preambolo e le disposizioni comuni dell'Atto unico. Il 27 gennaio 1986 veniva definito il testo finale in forma giuridica.

In meno di sei mesi, dunque, la CIG era stata in grado di concludere i suoi lavori e di portare a compimento il mandato affidatole dal Consiglio europeo di Milano.

Diverse furono le ragioni che consentirono una celere chiusura dei lavori. In proposito, appare, in primo luogo, opportuno tenere in considerazione l'efficacia con cui la presidenza lussemburghese condusse i lavori preparatori. Un ruolo fondamentale fu, altresì, svolto dalla Commissione, concretamente interessata al raggiungimento degli obiettivi del programma della presidenza lussemburghese. La Commissione partecipò attivamente, fin dall'inizio, ai lavori presentando, sulla maggior parte delle questioni trattate, una serie di documenti che furono di volta in volta rivisitati a seconda delle reazioni delle delegazioni.

In particolare, la Commissione avanzò un progetto diretto a inserire nel trattato due nuovi capitoli: uno sulla ricerca e sviluppo tecnologico, l'altro sull'ambiente. Di particolare rilevanza fu anche la presentazione, sempre da parte della Commissione, di un testo sul «rafforzamento della coesione della Comunità», un'iniziativa mirante a assicurare i paesi più piccoli sulla solidarietà della Comunità nei confronti dei loro problemi di adattamento.

Le questioni istituzionali furono, invece, affrontate solo in un momento successivo. Anche in questo ambito l'intervento della Commissione fu determinante. Quest'ultima, infatti,

presentò un progetto sui propri poteri esecutivi accompagnato da un documento relativo alla cultura.

Anche il Parlamento europeo presentò un progetto in materia, redatto dalla delegazione tedesca e vertente sui procedimenti di consultazione (v. Procedura di consultazione), collaborazione e codecisione (v. Procedura di codecisione).

Grazie al diligente lavoro della Commissione, dopo un mese di lavori la Conferenza intergovernativa disponeva di testi elaborati in forma di modifiche od aggiunte da apportare su alcuni aspetti essenziali del Trattato di Roma. Tali interventi erano rivolti, in particolare, alla disciplina relativa al mercato interno, al rafforzamento della coesione, ai poteri esecutivi della Commissione, ai poteri del Parlamento europeo, alla tecnologia ed all'ambiente.

La data ultima per la presentazione di progetti nazionali fu fissata al 15 ottobre. Pochi furono, tuttavia, i documenti sottoposti all'attenzione della Conferenza e di questi nessuno arrivò a mettere in discussione lo schema stabilito nei sei temi proposti dalla Commissione.

L'approvazione dell'Atto unico. Analisi del testo e considerazioni finali

Il Consiglio europeo di Lussemburgo si riunì il 2 e 3 dicembre 1986. Questo Consiglio viene ricordato come uno dei più lunghi della storia: 28 ore di riunione.

Il tema maggiormente dibattuto nel corso di tale Consiglio europeo fu quello del mercato interno. L'attenzione fu posta in particolar modo sulla definizione degli obiettivi e sulle implicazioni derivanti dal passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata per l'armonizzazione delle legislazioni. Risultava, infatti, assai difficile convincere gli Stati membri a passare dal principio dell'unanimità a quello della maggioranza qualificata. Tuttavia, il raggiungimento di un compromesso su questa questione risultava

indispensabile, altrimenti il progetto di realizzare uno spazio economico senza frontiere sarebbe fallito.

Tale compromesso fu raggiunto, ma alcuni Stati membri vollero inserire, nei settori di maggior rilevanza ai fini della realizzazione del grande mercato, una serie di eccezioni, cautele e deroghe che di fatto hanno attenuato la portata della decisione. Tuttavia, l'accettazione del principio del voto a maggioranza per materie coperte da un numero rilevante di articoli e per quelle relative all'armonizzazione delle legislazioni, per le quali fino a quel momento era prevista l'unanimità, costituì indubbiamente un dato positivo.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, di rilevante importanza fu la trasformazione del sistema elettorale europeo da un modello di elezioni di secondo grado a un modello di elezioni dirette a suffragio universale (v. Procedura elettorale uniforme e composizione del Parlamento europeo). Il che ha consentito di permettere la diretta investitura di questa istituzione da parte del corpo elettorale. A questo cambiamento non ha, tuttavia, fatto seguito un aumento del potere dello stesso Parlamento: non è stato, infatti, perseguito l'intento della delegazione italiana di dotare il Parlamento europeo di un reale potere di codecisione nell'ambito di quei poteri che la Comunità già possedeva tra le sue competenze istituzionali. Non va però tralasciato il fatto che, grazie all'impegno dell'Italia, il Parlamento europeo è stato inserito nel processo legislativo in modo incomparabile rispetto al passato. Questo risultato è stato raggiunto mediante l'inserimento della previsione sulla cooperazione con il Consiglio e del procedimento della doppia lettura.

Particolarmente rilevante risulta, inoltre, la previsione di un generale obbligo, per gli Stati, di adoperarsi al fine di «definire ed attuare in comune una politica estera europea». L'Atto unico, infatti, codifica al titolo III del Trattato la cooperazione politica europea. Per raggiungere questo

obiettivo è stato previsto che gli Stati membri si impegnino a consultarsi preventivamente in vista di azioni comuni concernenti questioni di politica estera di interesse generale.

Per quanto riguarda l'estensione delle competenze comunitarie, queste sono state inserite la ricerca e l'ambiente. Non si è, pertanto, proceduto a quell'ampliamento auspicato in settori vitali per la cooperazione europea: non sono state comprese nelle competenze comunitarie materie quali la sanità, la cultura, la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e la droga.

Il Consiglio europeo di Lussemburgo si concludeva, quindi, con il raggiungimento, da parte della Conferenza, di una serie di risultati che si presentavano come un insieme di otto testi ripresi dalle "conclusioni" del Consiglio europeo: mercato interno, Parlamento europeo, capacità monetaria, coesione economica e sociale, poteri di gestione ed esecutivi della Commissione, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente, politica sociale. Questi testi furono considerati come sacri e da quel momento in poi si discusse solo di alcune riserve specifiche sulla coesione economica e sociale presentate al Consiglio da parte dell'Italia, della Grecia e dell'Irlanda.

Per quanto riguarda la forma che avrebbe dovuto avere il documento nel quale incorporare le conclusioni raggiunte, la Commissione propose di procedere mediante il raggruppamento in un unico atto delle modifiche del trattato CEE e del trattato sulla cooperazione politica. Anche la Francia presentò un progetto intitolato "Atto dell'Unione europea".

La presidenza lussemburghese, infine, presentò un testo di "Atto unico" che, riprendendo la struttura e numerosi passaggi del progetto francese, evitava gli articoli più controversi.

Il testo definitivo dell'Atto unico fu approvato il 19 dicembre 1986 dai ministri degli Esteri. La sola questione che

restava aperta riguardava l'individuazione delle modalità mediante le quali menzionare l'Unione europea. La scelta finale fu quella di inserire tra gli obiettivi comuni della Comunità europea e della cooperazione politica quello di «contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea».

L'Atto unico fu dapprima sottoscritto da nove Stati membri, a Lussemburgo il 17 febbraio 1986; gli altri tre Stati, Italia, Grecia e Danimarca, lo sottoscrissero all'Aia il 28 febbraio, successivamente al referendum tenutosi in Danimarca. Suo principale obiettivo fu il rilancio del processo di costruzione europea da perseguire mediante la realizzazione di un mercato comune, il ravvicinamento delle politiche degli Stati membri in materia economica e sociale, nonché l'inserimento, in diverse materie, del principio del voto a maggioranza.

Antonio Rocco Cangelosi (2008)

Azione Jean Monnet

L'arrivo di Jacques Delors alla guida della Commissione europea e il rinnovarsi del rapporto di cooperazione franco-tedesco furono all'origine di una spinta importante verso nuove forme di integrazione. La Comunità europea (v. Comunità economica europea), d'altro canto, si presentava come una realtà di carattere economico, giuridico e politico ormai consolidata da oltre un trentennio di attività. Fra le competenze della Comunità europea era rimasta per lungo tempo esclusa l'educazione, considerata da alcuni Stati membri come un'area strettamente riservata alle prerogative nazionali (v. anche Politica dell'istruzione). Vi era stata una serie di

interventi e di iniziative, soprattutto a partire dai primi anni Settanta, nel settore della formazione professionale, intesa come strumento di natura economica o elemento di una politica sociale, ma i progetti comunitari in questo settore avevano toccato solo marginalmente il campo dell'educazione, in particolare quella universitaria. Ciò non toglie che la Commissione avesse mostrato attenzione nei confronti del mondo dell'università con l'istituzione di una Divisione per l'informazione universitaria, dapprima legata al Servizio informazione e in seguito della Direzione generale (DG) X (informazione e cultura). Nella seconda metà degli anni Ottanta, inoltre, confermando la crescente attenzione di Bruxelles verso metodi di formazione che coinvolgessero anche il mondo universitario, venivano lanciati alcuni programmi di rilievo, quali ad esempio ERASMUS (European action scheme for the mobility of university students) per la mobilità di docenti e studenti (v. Programma europeo per la mobilità degli studenti universitari).

Tra il 1988 e il 1989 la DG X, sfruttando anche la presenza di organismi quali il Comitato di collegamento delle Conferenze dei rettori e presidenti degli Stati membri e della European community studies association (ECSA), decideva di lanciare un'iniziativa destinata a incidere sul mondo universitario, in particolare sugli studi e sulla didattica (v. Associazione universitaria di studi europei). L'Azione Jean Monnet – così venne chiamata l'iniziativa – partiva dal presupposto che il processo di integrazione avesse ormai stimolato una serie di ambiti di indagine, definiti "studi europei", in alcuni precisi settori disciplinari: scienze giuridiche, scienze economiche, scienze politiche e sociologiche e, infine, scienze storiche. In base a ciò la Commissione avrebbe favorito, attraverso lo strumento del cofinanziamento, l'istituzione presso alcune università dei paesi membri di moduli, corsi permanenti e cattedre che si occupassero del processo di integrazione nei settori disciplinari ricordati. Come per altre iniziative comunitarie, anche l'Azione Jean

Monnet si scontrò con una serie di difficoltà: la diffidenza degli ambienti accademici nei confronti di un'azione che alcuni ritenevano potesse ledere l'autonomia universitaria, le incomprensioni delle amministrazioni dei singoli atenei, le diversità di carattere legislativo, ecc. Ciò nonostante, con il trascorrere del tempo e con un impegno finanziario relativamente modesto se comparato ad altri progetti comunitari, l'Azione Jean Monnet, come i programmi ERASMUS e Trans-European mobility scheme for university studies (TEMPUS) (v. Programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione; Programma Socrates), finì con il porre salde radici nel mondo universitario europeo. Nel corso degli anni Novanta, anche a seguito delle aspettative create del Trattato di Maastricht, della nascita dell'Unione europea (UE) e dalle prospettive di un ulteriore allargamento, l'Azione Jean Monnet lanciò una serie di progetti collaterali, quali una serie di convegni destinati a coinvolgere docenti titolari di cattedre o corsi Jean Monnet, la creazione di poli universitari europei presso le sedi ove più forte era la presenza di insegnamenti o di corsi di studi appartenenti al settore degli "studi europei", l'ampliamento dell'Azione a università di nazioni candidate all'ingresso nell'UE, nonché di altri paesi terzi.

In questi ultimi anni l'Azione Jean Monnet ha subito alcuni cambiamenti, anche in conseguenza delle trasformazioni subite dalla Commissione, ad esempio con il passaggio di competenze a nuove Direzioni generali. Non sono inoltre mancate alcune contraddizioni, fra cui lo squilibrio nel numero delle cattedre fra i vari settori disciplinari e il perdurante timore di possibili interferenze di Bruxelles nelle competenze degli atenei. Ciò nonostante, la crescente attenzione della UE per i temi dell'educazione e dell'università – confermata anche dalla cosiddetta "agenda di Lisbona" (v. Strategia di Lisbona), dal Programma di Bologna per una uniformazione dei corsi di studio universitari (v. Spazio europeo dell'istruzione superiore), dal successo del programma ERASMUS – ha confermato nell'opinione della Commissione la validità di

questa iniziativa sino alla sua recente trasformazione da "azione" in un più impegnativo "programma".

Antonio Varsori (2008)

Azione comune del Consiglio dell'Unione europea

Prevista dal Trattato di Maastricht (firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993) fino al Trattato di Lisbona (2007-2009), l'azione comune (Council Joint Action, CJA) era una procedura decisionale riguardante la Politica estera e di sicurezza comune (PESC, art. J. 3 Trattato sull'UE, TUE), la Politica europea di sicurezza e difesa (PESD, il ramo operativo della PESC, oggi rinominata Politica di sicurezza e difesa comune, PSDC; art. J. 4 TUE), e la Cooperazione nei settori della Giustizia e affari interni (GAI, art. K. 3 TUE). Attraverso l'adozione di azioni comuni, all'UE, e ai suoi Stati membri, era data la possibilità di perseguire gli obiettivi indicati dai Trattati e dagli orientamenti strategici espressi dal Consiglio europeo, nella misura in cui tali obiettivi fossero stati più facilmente conseguibili con una cooperazione sovranazionale che attraverso l'azione dei singoli paesi.

Le azioni comuni venivano adottate tramite una decisione unanime del Consiglio dell'Unione europea basata sugli orientamenti generali del Consiglio europeo o, in alcuni casi specifici, su iniziativa di un qualsiasi Stato membro o della Commissione. Il Consiglio aveva il compito di fissare la portata precisa dell'azione, i suoi obiettivi generali e particolari, i mezzi, le procedure, le condizioni, nonché,

eventualmente, la sua durata. Il Consiglio, sempre all'unanimità, poteva decidere quali questioni riguardanti l'approvazione o la realizzazione di un'azione comune potessero essere prese a Maggioranza qualificata. Successivamente, a partire dal Trattato di Amsterdam (1997-1999), è stato possibile approvare a maggioranza qualificata anche le azioni comuni adottate sulla base di una Strategia comune del Consiglio europeo, e le decisioni relative all'attuazione di un'azione comune.

L'adozione di un'azione comune presupponeva che essa rispettasse gli obiettivi dell'UE e il complesso delle norme comunitarie in vigore, oltre a vincolare gli Stati membri ad assumere delle posizioni e una condotta conforme all'azione.

La Pesc/Pesd e la cooperazione GAI rappresentavano i due pilastri intergovernativi che, a fianco di quello comunitario della Comunità economica europea (Cee), componevano l'architettura ideata a Maastricht sulla quale si reggeva l'Ue. Considerata perciò la natura intergovernativa degli ambiti in cui era possibile adottare delle azioni comuni, un coinvolgimento del Parlamento europeo o della Commissione non era previsto (a esclusione, di come è stato menzionato, del potere di iniziativa detenuto dalla Commissione in taluni casi). Limitata anche la competenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, incaricata di controllare principalmente che le azioni rispettassero l'*acquis communautaire* (v. *Acquis comunitario*).

Quali esempi di azioni comuni possono essere citate il lancio della missione Pesc sullo Stato di diritto in Kosovo – EULEX Kosovo, Consiglio dell'Unione europea, *Azione comune relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)*, 2008/124/PESC, 4 febbraio 2008 –, oppure l'azione comune per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini nell'ambito della cooperazione GAI – Consiglio dell'Unione europea, *Azione comune relativa alla missione dell'Unione*

europaea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), 2008/124/PESC, 4 febbraio 2008.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'estensione della procedura legislativa ordinaria alle decisioni inerenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ex Gai), l'adozione delle azioni comuni persiste nel solo ambito Pesc/Psdc (art. 25 TUE), rimasto intergovernativo. Il Trattato di Lisbona ha tuttavia semplificato la denominazione degli atti attraverso i quali l'UE conduce la sua politica estera, eliminando la distinzione formale tra posizioni e azioni comuni. Entrambe sono rinominate, indistintamente, decisioni del Consiglio. Come per le precedenti azioni le decisioni Pesc/Psdc sono prese all'unanimità degli Stati membri sulla base degli orientamenti generali e delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo. Alla figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (introdotta dal Trattato di Lisbona) è assegnato un potere di iniziativa che si affianca a quello degli Stati membri. Infine, per facilitare l'adozione di decisioni, il Trattato vigente ha introdotto la possibilità di una cosiddetta "astensione costruttiva" da parte di quegli Stati non interessati alla decisione ma al contempo neppure contrari a essa. In questo caso, è permesso che il paese possa astenersi non applicando la decisione, ma accettando che si impegni l'UE. Tale condizione non può verificarsi se i membri del Consiglio che ricorrono all'astensione costruttiva sono almeno un terzo degli Stati membri, che a loro volta totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione.

Lorenzo Vai (2017)

Banca centrale della Repubblica di Estonia

La Eesti Pank è la Banca centrale della Repubblica di Estonia. Il suo compito fondamentale è quello di garantire la stabilità dei prezzi in Estonia. A questo scopo, la Eesti Pank svolge le seguenti funzioni: partecipa alla politica economica estone implementando una politica monetaria indipendente, consultando il governo e promuovendo la cooperazione internazionale; supervisiona la stabilità finanziaria, impostando le politiche del settore finanziario e mantenendo sistemi di pagamento affidabili ed efficaci; predispone la circolazione di contanti in Estonia.

La Eesti Pank fu fondata il 24 febbraio 1919 su decisione del governo provvisorio dell'Estonia. Nel giugno 1940, dopo l'annessione dell'Estonia all'Unione Sovietica, venne nazionalizzata diventando l'Ufficio repubblicano estone della Banca statale dell'URSS. Il 28 agosto 1941, dopo l'occupazione di Tallinn da parte delle truppe tedesche, la Eesti Pank riprese la sua attività. Formalmente la banca venne denominata "Eesti Pank", ma in realtà non era una banca centrale. Era piuttosto una banca che operava sotto il controllo delle autorità di occupazione, fornendo servizi ai governi locali e ad altre istituzioni e predisponendo l'avvicendamento della nuova valuta di occupazione.

Negli anni compresi tra il 1944 e il 1990, l'attività bancaria del paese fu ancora una volta orientata verso il sistema monetario e bancario dell'Unione Sovietica. La banca centrale, come istituzione, era inesistente. L'anno 1987 aveva già fornito un chiaro segnale dell'imminente crisi sia dell'economia dell'Unione Sovietica che del suo sistema bancario. Al contempo quello stesso anno si rivelò decisivo: si può considerare l'anno in cui iniziarono i preparativi per la ricostituzione della Eesti Pank. Nel maggio 1989 il

Consiglio supremo della Repubblica Socialista Sovietica estone (RSS) approvò l'idea di autofinanziamento del paese e adottò la legge sui fondamenti di autofinanziamento della RSS estone. Entrambi i documenti prevedevano un sistema bancario nazionale che comprendesse l'istituzione di una banca centrale e l'introduzione di una valuta nazionale. Il 15 dicembre 1989 il Consiglio supremo della RSS dell'Estonia approvò la risoluzione per ricostituire la Eesti Pank.

La Eesti Pank tornò a essere operativa il 1° gennaio 1990, dopo una pausa di 50 anni. Assorbì l'agenzia di Tallinn della Banca del commercio estero dell'Unione Sovietica, trasformandola nel Centro operazioni in valuta estera della Eesti Pank. La banca centrale tentò inoltre, entro i suoi limiti, di compiere ulteriori passi per liberalizzare l'economia e di attuare la transizione verso un'economia di mercato: iniziò a organizzare aste di valuta, a pubblicare stime della quantità di rubli in circolazione, a rilasciare autorizzazioni per pagamenti e saldi in valuta estera, ecc.

Nel settembre 1991 Siim Kallas fu nominato presidente della Eesti Pank. Egli stabilì l'obiettivo di attuare la riforma monetaria non più tardi della prima metà del 1992. L'Estonia aveva ristabilito la sua indipendenza, che era la principale condizione preliminare per l'introduzione della valuta nazionale. Nel 1992 la questione principale riguardò la scelta del sistema monetario. Doveva essere un sistema affidabile, chiaro e semplice poiché il successo di qualsiasi valuta dipende dalla fiducia e soltanto un sistema monetario vincente avrebbe potuto rafforzare la fiducia nella moneta legale di un piccolo paese che aveva appena ristabilito la sua indipendenza. Il regime di currency board applicato in Estonia fece agganciare la corona a una moneta-àncora. La base monetaria messa in circolazione dalla Eesti Pank era pienamente sostenuta da un cambio liberamente convertibile e non sussistevano restrizioni sulle transazioni estere. Dalla riforma monetaria e fino al dicembre 2001, la corona estone

era stata agganciata al marco tedesco: 8 eek = 1 dem. Oggi la corona è ancorata all'Euro con il seguente tasso di cambio: 1 euro = 15,6466 eek. La riforma monetaria venne attuata il 20 giugno 1992. La corona estone venne dichiarata l'unica valuta legale in circolazione e la Eesti Pank l'unico ente regolatore delle relazioni monetarie in Estonia.

Dal 1992 l'obiettivo della politica monetaria estone è stato quello di raggiungere e mantenere una valuta stabile per assicurare la stabilità dei prezzi e una crescita economica sostenibile. La riforma monetaria ha gettato le basi per lo sviluppo di un contesto macroeconomico stabile, sostenuto, innanzitutto, da una politica economica equilibrata, che potesse gradualmente rafforzare il settore finanziario e favorire il rapido riorientamento del settore reale verso mercati esteri sviluppati.

La politica monetaria dell'Estonia indipendente può essere suddivisa in tre fasi: creazione e implementazione del sistema monetario; aggiornamento della politica monetaria; preparativi per l'ingresso nell'eurosistema.

L'evento più significativo degli ultimi dieci anni è stato senza dubbio la riforma monetaria attuata con l'obiettivo di introdurre la valuta nazionale e raggiungere una stabilità economica attraverso la politica dei cambi. La riforma ha avuto esiti molto positivi ed è riuscita a diminuire rapidamente sia il tasso di inflazione che i tassi d'interesse sui depositi e sui prestiti. La stabilità economica ha aumentato la fiducia nella corona estone e di conseguenza anche gli investimenti esteri diretti, fattore molto importante per uno Stato in via di sviluppo come l'Estonia. Negli anni successivi alla riforma, oltre ad attuare una politica economica conservatrice, è stata migliorata anche l'efficienza del sistema finanziario, creando un quadro regolamentare conforme alle norme internazionali in materia di adeguatezza patrimoniale, rapporti di liquidità e requisiti di capitale sociale minimo.

A metà degli anni Novanta è aumentata la necessità di regolamentare il quadro d'azione della politica monetaria. Per facilitare l'integrazione del sistema bancario nei mercati esteri sono state abolite le differenze dei tassi di cambio nell'acquisto e nella vendita della corona estone rispetto alla valuta di riferimento tra la Eesti Pank e gli istituti di credito. Inoltre, per promuovere lo sviluppo di un mercato monetario interno, la banca centrale ha iniziato a far riferimento ai tassi d'interesse dei mercati finanziari. In più, per poter incrementare i cuscinetti di liquidità, è stato introdotto il sistema delle medie mensili nelle riserve obbligatorie e alle banche è stato concesso di effettuare depositi e operazioni presso la banca centrale.

In un ambiente economico in via di stabilizzazione, l'aumento dell'efficienza del sistema di currency board e la preparazione all'adesione all'Unione economica e monetaria (UEM) sono stati gli obiettivi principali della politica monetaria estone nel 1999, considerata anche la condizione di Stato in fase di adesione dell'Estonia e l'introduzione dell'euro come moneta di conto.

Il sistema monetario dell'Estonia, che si basa su regole molto rigide, si è rivelato affidabile per tutto il periodo della riconquistata indipendenza e ha fornito un quadro ben definito per una politica monetaria affidabile e trasparente. I prerequisiti per una convergenza "morbida" sono: una politica fiscale ed economica conservatrice, un consolidamento finanziario sostenibile e riforme strutturali continue per aumentare la credibilità dell'Estonia sia presso i residenti sia presso gli investitori stranieri (v. anche Criteri di convergenza).

Il 16 aprile 2003 l'Estonia insieme ad altri nove Stati in via di adesione firmò il Trattato di adesione all'Unione europea. L'adesione fu approvata anche con il referendum del 14 settembre 2003. Secondo il Trattato di adesione tutti i nuovi Stati membri vengono ammessi con deroga all'Unione economica e

monetaria. La Eesti Pank considera l'adozione finale dell'euro un passo fondamentale per l'economia estone al fine di garantire un clima favorevole agli investimenti, migliorare la propria competitività, rafforzare le condizioni per una crescita economica sostenuta a lungo termine ed equilibrata, e un miglioramento degli standard di vita.

L'Estonia ha aderito alla zona euro dal 1° gennaio 2011.

Barbi Pilvre (2012)

Banca centrale della Repubblica Estone

La Eesti Pank è la Banca centrale della Repubblica di Estonia. Il suo compito fondamentale è quello di garantire la stabilità dei prezzi in Estonia. A questo scopo, la Eesti Pank svolge le seguenti funzioni: partecipa alla politica economica estone implementando una politica monetaria indipendente, consultando il governo e promuovendo la cooperazione internazionale; supervisiona la stabilità finanziaria, impostando le politiche del settore finanziario e mantenendo sistemi di pagamento affidabili ed efficaci; predispone la circolazione di contanti in Estonia.

La Eesti Pank fu fondata il 24 febbraio 1919 su decisione del governo provvisorio dell'Estonia. Nel giugno 1940, dopo l'annessione dell'Estonia all'Unione Sovietica, venne nazionalizzata diventando l'Ufficio repubblicano estone della Banca statale dell'URSS. Il 28 agosto 1941, dopo l'occupazione di Tallinn da parte delle truppe tedesche, la Eesti Pank riprese la sua attività. Formalmente la banca venne denominata "Eesti Pank", ma in realtà non era una banca centrale. Era

piuttosto una banca che operava sotto il controllo delle autorità di occupazione, fornendo servizi ai governi locali e ad altre istituzioni e predisponendo l'avvicendamento della nuova valuta di occupazione.

Negli anni compresi tra il 1944 e il 1990, l'attività bancaria del paese fu ancora una volta orientata verso il sistema monetario e bancario dell'Unione Sovietica. La banca centrale, come istituzione, era inesistente. L'anno 1987 aveva già fornito un chiaro segnale dell'imminente crisi sia dell'economia dell'Unione Sovietica che del suo sistema bancario. Al contempo quello stesso anno si rivelò decisivo: si può considerare l'anno in cui iniziarono i preparativi per la ricostituzione della Eesti Pank. Nel maggio 1989 il Consiglio supremo della Repubblica socialista sovietica estone (RSS) approvò l'idea di autofinanziamento del paese e adottò la legge sui fondamenti di autofinanziamento della RSS estone. Entrambi i documenti prevedevano un sistema bancario nazionale che comprendesse l'istituzione di una banca centrale e l'introduzione di una valuta nazionale. Il 15 dicembre 1989 il Consiglio supremo della RSS dell'Estonia approvò la risoluzione per ricostituire la Eesti Pank.

La Eesti Pank tornò a essere operativa il 1° gennaio 1990, dopo una pausa di 50 anni. Assorbì l'agenzia di Tallinn della Banca del commercio estero dell'Unione Sovietica, trasformandola nel Centro operazioni in valuta estera della Eesti Pank. La banca centrale tentò inoltre, entro i suoi limiti, di compiere ulteriori passi per liberalizzare l'economia e di attuare la transizione verso un'economia di mercato: iniziò a organizzare aste di valuta, a pubblicare stime della quantità di rubli in circolazione, a rilasciare autorizzazioni per pagamenti e saldi in valuta estera, ecc.

Nel settembre 1991 Siim Kallas fu nominato presidente della Eesti Pank. Egli stabilì l'obiettivo di attuare la riforma monetaria non più tardi della prima metà del 1992. L'Estonia aveva ristabilito la sua indipendenza, che era la principale

condizione preliminare per l'introduzione della valuta nazionale. Nel 1992 la questione principale riguardò la scelta del sistema monetario. Doveva essere un sistema affidabile, chiaro e semplice poiché il successo di qualsiasi valuta dipende dalla fiducia e soltanto un sistema monetario vincente avrebbe potuto rafforzare la fiducia nella moneta legale di un piccolo paese che aveva appena ristabilito la sua indipendenza. Il regime di *currency board* applicato in Estonia fece agganciare la corona a una moneta-àncora. La base monetaria messa in circolazione dalla Eesti Pank era pienamente sostenuta da un cambio liberamente convertibile e non sussistevano restrizioni sulle transazioni estere. Dalla riforma monetaria e fino al dicembre 2001, la corona estone era stata agganciata al marco tedesco: 8 eek = 1 dem. Oggi la corona è ancorata all'euro con il seguente tasso di cambio: 1 euro = 15,6466 eek. La riforma monetaria venne attuata il 20 giugno 1992. La corona estone venne dichiarata l'unica valuta legale in circolazione e la Eesti Pank l'unico ente regolatore delle relazioni monetarie in Estonia.

Dal 1992 l'obiettivo della politica monetaria estone è stato quello di raggiungere e mantenere una valuta stabile per assicurare la stabilità dei prezzi e una crescita economica sostenibile. La riforma monetaria ha gettato le basi per lo sviluppo di un contesto macroeconomico stabile, sostenuto, innanzitutto, da una politica economica equilibrata, che potesse gradualmente rafforzare il settore finanziario e favorire il rapido riorientamento del settore reale verso mercati esteri sviluppati.

La politica monetaria dell'Estonia indipendente può essere suddivisa in tre fasi: creazione e implementazione del sistema monetario; aggiornamento della politica monetaria; preparativi per l'ingresso nell'eurosistema.

L'evento più significativo degli ultimi dieci anni è stato senza dubbio la riforma monetaria attuata con l'obiettivo di introdurre la valuta nazionale e raggiungere una stabilità

economica attraverso la politica dei cambi. La riforma ha avuto esiti molto positivi ed è riuscita a diminuire rapidamente sia il tasso di inflazione che i tassi d'interesse sui depositi e sui prestiti. La stabilità economica ha aumentato la fiducia nella corona estone e di conseguenza anche gli investimenti esteri diretti, fattore molto importante per uno Stato in via di sviluppo come l'Estonia. Negli anni successivi alla riforma, oltre ad attuare una politica economica conservatrice, è stata migliorata anche l'efficienza del sistema finanziario, creando un quadro regolamentare conforme alle norme internazionali in materia di adeguatezza patrimoniale, rapporti di liquidità e requisiti di capitale sociale minimo.

A metà degli anni Novanta è aumentata la necessità di regolamentare il quadro d'azione della politica monetaria. Per facilitare l'integrazione del sistema bancario nei mercati esteri sono state abolite le differenze dei tassi di cambio nell'acquisto e nella vendita della corona estone rispetto alla valuta di riferimento tra la Eesti Pank e gli istituti di credito. Inoltre, per promuovere lo sviluppo di un mercato monetario interno, la banca centrale ha iniziato a far riferimento ai tassi d'interesse dei mercati finanziari. In più, per poter incrementare i cuscinetti di liquidità, è stato introdotto il sistema delle medie mensili nelle riserve obbligatorie e alle banche è stato concesso di effettuare depositi e operazioni presso la banca centrale.

In un ambiente economico in via di stabilizzazione, l'aumento dell'efficienza del sistema di *currency board* e la preparazione all'adesione all'UEM (Unione economica e monetaria) sono stati gli obiettivi principali della politica monetaria estone nel 1999, considerata anche la condizione di Stato in fase di adesione dell'Estonia e l'introduzione dell'euro come moneta di conto.

Il sistema monetario dell'Estonia, che si basa su regole molto rigide, si è rivelato affidabile per tutto il periodo della

riconquistata indipendenza e ha fornito un quadro ben definito per una politica monetaria affidabile e trasparente. I prerequisiti per una convergenza “morbida” sono: una politica fiscale ed economica conservatrice, un consolidamento finanziario sostenibile e riforme strutturali continue per aumentare la credibilità dell'Estonia sia presso i residenti sia presso gli investitori stranieri.

Il 16 aprile 2003 l'Estonia insieme ad altri nove Stati in via di adesione firmò il Trattato di adesione all'Unione europea. L'adesione fu approvata anche con il referendum del 14 settembre 2003. Secondo il Trattato di adesione tutti i nuovi Stati membri vengono ammessi con deroga all'Unione economica e monetaria. La Eesti Pank considera l'adozione finale dell'euro un passo fondamentale per l'economia estone al fine di garantire un clima favorevole agli investimenti, migliorare la propria competitività, rafforzare le condizioni per una crescita economica sostenuta a lungo termine ed equilibrata, e un miglioramento degli *standard* di vita.

L'Estonia ha aderito alla zona euro dal 1° gennaio 2011.

Banca centrale europea

La Banca centrale europea è un'istituzione frutto del processo di unificazione monetaria dell'Europa (v. Unione economica e monetaria, UEM). L'esigenza di raggiungere l'obiettivo della stabilità dei cambi ha iniziato ad evidenziarsi in Europa a partire dagli anni Sessanta, quando il periodo di relativa stabilità monetaria garantita dal sistema di Bretton Woods iniziava a mostrare i primi segni di cedimento. La stabilità dei mercati valutari che era stata garantita dalla convertibilità del dollaro in oro viene messa in crisi nel

1968 dall'avvio di un mercato parallelo dell'oro. Le autorità statunitensi negano di conseguenza la convertibilità alle Banche centrali sospettate di realizzare arbitraggi, portando de facto a una inconvertibilità tecnica del dollaro pur non esplicitamente dichiarata. Ciò determina una crisi valutaria internazionale. Con l'accentuarsi dell'instabilità dei cambi nei sei paesi fondatori europei emerge l'esigenza di garantire qualche forma di collaborazione a livello monetario, affinché la volatilità dei cambi non produca distorsioni all'interno del Mercato unico europeo.

È in questo quadro che nell'ottobre del 1970 viene presentato il primo progetto di integrazione monetaria (il Piano Werner) volto a ottenere entro 10 anni, attraverso 3 fasi, il raggiungimento dell'unione monetaria europea. Tuttavia, il crollo del sistema di Bretton Woods con la dichiarazione, l'anno seguente, dell'inconvertibilità del dollaro in oro e la conseguente crisi monetaria internazionale determinano, di fatto, l'abbandono del progetto iniziale. Gli Stati membri tentano di introdurre un sistema di fluttuazione coordinata tra le valute, il cosiddetto "serpente monetario europeo" (v. Serpente monetario). Anche questo progetto tuttavia entra rapidamente in crisi a causa delle forti fluttuazioni dei cambi conseguenti alla inconvertibilità del dollaro che il Presidente americano Richard Nixon dichiara nell'agosto del 1971 e alla crisi economica internazionale successiva alla crisi petrolifera del 1972.

Il fallimento del Piano Werner mette chiaramente in luce come il progetto di unione monetaria non può essere realizzato se non nel quadro di un'unione di tipo politico. L'iniziativa viene inizialmente portata avanti dai federalisti (v. Movimento federalista europeo; Unione europea dei federalisti), i quali propongono che l'unione monetaria si accompagni all'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo). Nel 1979 si svolgono le prime elezioni nella storia di un parlamento

sovrannazionale e, non a caso, proprio nello stesso anno l'allora Presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing, e il cancelliere tedesco Helmut Schmidt propongono di introdurre un sistema di fluttuazione dei cambi amministrato, denominato "Sistema monetario europeo" (SME). La proposta viene approvata il 13 marzo 1979.

Lo SME costituisce un punto di svolta nel processo d'integrazione monetaria europea. Il Sistema, infatti, non solo è volto a ridurre la fluttuazione dei cambi intraeuropei e a favorire la convergenza dei tassi d'inflazione verso livelli contenuti, ma introduce anche meccanismi di sostegno reciproco tra i partecipanti per favorire il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità valutaria. Con lo SME viene anche introdotta l'Unità di conto europea (ECU), una moneta espressione del valore medio delle valute partecipanti al sistema, presa come riferimento per misurare le fluttuazioni dei cambi che devono mantenersi entro il tasso di fluttuazione stabilito pari al 2,25% rispetto alla parità centrale (con la sola eccezione dell'Italia, che ha un margine del 6%, e del Regno Unito inizialmente fuori dal sistema).

Il Sistema monetario europeo ha costituito una tappa fondamentale per il processo di integrazione monetaria del continente. Sostenuto dalla stabilità della principale moneta di riferimento dell'area, il marco, il sistema ha infatti avviato il processo di graduale convergenza tra le monete partecipanti e garantito un progressivo rientro dell'economia europea dai tassi di inflazione a doppia cifra che avevano caratterizzato gli anni Settanta.

Nel 1986, la Comunità economica europea decide di lanciare l'obiettivo di raggiungere il Mercato unico europeo entro il 1992. Con la firma dell'Atto unico europeo risulta subito evidente che l'obiettivo di creare uno spazio comune europeo privo di barriere alla circolazione di merci, servizi, persone e capitali richiede un parallelo salto in avanti nel processo di unificazione monetaria. Nel giugno 1988 al Consiglio

europeo di Hannover viene istituito un comitato presieduto dall'allora presidente della Commissione, Jacques Delors, che ha il compito di elaborare un piano per la realizzazione dell'unione monetaria. Il Rapporto Delors vede la luce in poco meno di un anno e costituirà successivamente la base del futuro Trattato di Maastricht. Il piano definisce i passi per il raggiungimento in tre fasi successive dell'Unione economica e monetaria. In particolare, il Piano Delors prevede la creazione di un'istituzione monetaria comune, il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), al cui centro vi è un istituto di emissione europeo, la Banca centrale europea (BCE), con il compito di designare e condurre la politica monetaria. *Last but not least*, il piano individua la necessità di introdurre una moneta unica europea, l'euro.

Il Piano Delors viene approvato dal Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989. Il primo luglio 1990 inizia così la prima fase del processo previsto nel piano, che consiste nel completamento del processo di liberalizzazione dei capitali (v. Libera circolazione dei capitali), in un maggior coordinamento delle politiche monetarie, nella progressiva introduzione per tutte le valute della banda stretta del 2,25% dello SME. Da ultimo, viene prevista l'abolizione di ogni forma di finanziamento monetario del Tesoro da parte delle Banche centrali nazionali dei paesi membri.

La seconda fase dell'UEM (gennaio 1994-dicembre 1998) prevede l'introduzione di cambiamenti istituzionali, tra cui l'introduzione dell'Istituto monetario europeo (IME), precursore della successiva BCE. Per poter realizzare questi cambiamenti è dunque necessario aggiornare i Trattati di Roma. Viene così convocata una Conferenza Intergovernativa (v. Conferenze intergovernative, CIG), che porta alla stesura del Trattato istitutivo dell'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Il Trattato di Maastricht, tra l'altro, stabilisce i criteri economici che i paesi che vogliono aderire alla moneta unica devono ottemperare in materia di

finanza pubblica, tassi d'interesse e di inflazione.

Al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 viene deciso che il nome della valuta europea sarà "euro", e che per il 1° gennaio 1999 verranno fissati i tassi di conversione irrevocabili tra le valute partecipanti all'euro. L'istituzione in carica per la gestione della nuova valuta sarà la Banca centrale europea, che sarà operativa proprio da questa data.

Con il 1° gennaio 1999 la Banca centrale europea ha dunque assunto la responsabilità della politica monetaria europea nell'area dell'euro, sostituendosi alle 11 banche centrali che fino a quella data avevano avuto la responsabilità delle politiche monetarie nazionali. La struttura istituzionale della Banca centrale europea è stata definita nelle sue linee principali dal Trattato di Maastricht e, in particolare, dal Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, che all'articolo 1 così si esprime: «Il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e la Banca centrale europea (BCE) [...] assolvono i loro compiti ed espletano le loro attività conformemente alle disposizioni del trattato e del presente statuto [...], il SEBC è composto dalla BCE e dalle banche centrali degli Stati membri (banche centrali nazionali)». La base legale per la politica monetaria europea è definita dal Trattato che istituisce la Comunità europea.

I due principî fondamentali su cui l'architettura della SEBC è costituita sono il principio della assoluta autonomia della Banca nella conduzione della politica monetaria e la priorità data all'obiettivo di un basso tasso d'inflazione. Questi principî sono coerenti con i principi federalisti che sono alla base del progetto di unione monetaria. In una visione ispirata al principio di sussidiarietà a tutti i livelli, infatti, alle autorità centrali risulta impossibile drenare risorse dai livelli più bassi attraverso politiche inflazioniste (v. Principio di sussidiarietà).

Va rilevato come l'importanza attribuita all'obiettivo della stabilità dei prezzi sia coerente con l'idea, recentemente affermatasi nel dibattito economico, che non esista uno stabile *trade-off* tra i tassi di crescita dei prezzi e il tasso di crescita reale dell'economia, per cui il perseguimento di contenuti tassi di crescita dei livelli dei prezzi non compromette le prospettive di crescita dell'economia reale. In questo modo i principi ispiratori della costituzione monetaria europea hanno posto le premesse per una rivalutazione delle politiche fiscali a tutti i livelli dell'Unione europea secondo i principi del federalismo fiscale. Dal punto di vista storico, questa soluzione era già stata sperimentata nella Germania federale come conseguenza della sua struttura federale.

Questi principi sono chiaramente espressi nel Trattato istitutivo della Comunità europea, che all'articolo 105 così recita: «L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo».

La missione prioritaria della Banca centrale europea è dunque chiaramente definita: garantire un basso livello d'inflazione (obiettivo della stabilità dei prezzi). Nell'articolo 105 il riferimento al secondo obiettivo della Banca centrale, ossia il sostegno delle politiche economiche generali, è esplicitamente subordinato al primo obiettivo. Ne consegue che, nel perseguimento delle proprie finalità, gli organi di governo dell'istituto di emissione devono privilegiare gli obiettivi monetari, eventualmente anche a scapito di eventuali obiettivi di crescita economica. Il disegno istituzionale che emerge è quindi caratterizzato da una chiara divisione dei compiti con le autorità monetarie europee, che hanno l'obiettivo di contenere la crescita dei prezzi, e le autorità

fiscali a tutti i livelli di governo, che hanno invece il compito primario di promuovere la crescita economica, pur nel rispetto della stabilità economica.

Queste considerazioni valgono anche per le politiche relative al tasso di cambio dell'euro. Queste politiche sono condivise dalla BCE e dal Consiglio economia e finanza (ECOFIN) e, anche in questo caso, la conduzione della politica del cambio è guidata dall'obiettivo generale volto al mantenimento della stabilità dei prezzi.

L'indipendenza della Banca costituisce quindi la condizione necessaria affinché gli organi di governo della Banca centrale possano mantenere la necessaria autonomia da quelle istituzioni, in primis i governi nazionali, i quali sono invece primariamente interessati al raggiungimento di obiettivi di politica economica – tipicamente la crescita – che in certe condizioni e nel breve termine possono dimostrarsi in contrasto con quelli della stabilità monetaria.

Il concetto di autonomia è declinato precisamente dal Trattato che istituisce la Comunità europea (art. 108) allorché così si esprime: «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dal presente trattato e dallo statuto del SEBC, né la BCE né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e gli organi comunitari nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti».

Nel rispetto della sua indipendenza e autonomia, la BCE non è un'istituzione slegata dal contesto istituzionale dell'Unione europea. La Banca ha degli obblighi e delle responsabilità di informazione nei confronti delle altre istituzioni; il

Trattato prevede degli obblighi specifici a carico della Banca affinché i cittadini europei siano informati sulle motivazioni e sulle modalità di operare dell'istituto di emissione. A tale riguardo la BCE ha obblighi in primo luogo nei confronti del Parlamento europeo, unica istituzione europea direttamente eletta dai cittadini dell'Unione.

In base alle disposizioni del Trattato, la BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio dei ministri e alla Commissione europea nonché al Consiglio europeo una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. È il presidente della BCE che presenta questa relazione al Consiglio e al Parlamento europeo il quale, sulla base delle informazioni ricevute, può procedere ad un dibattito generale. Il Parlamento, in qualsiasi momento, può convocare il presidente o gli altri membri del comitato esecutivo per essere informato sulle attività della Banca.

È sempre il Trattato che all'articolo 105 definisce i compiti fondamentali che il SEBC deve realizzare; tali compiti, oltre alla definizione e attuazione della politica monetaria, sono i seguenti: svolgere le operazioni sui cambi; detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri; promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Alla BCE, inoltre, compete l'esclusivo diritto di autorizzare l'emissione di banconote nell'area dell'euro e, in cooperazione con le banche centrali nazionali, di raccogliere le informazioni statistiche necessarie all'implementazione della politica monetaria.

Alla BCE non sono invece affidati direttamente compiti di vigilanza prudenziale e di controllo della stabilità degli intermediari finanziari e del sistema finanziario. Questi compiti sono rimasti di pertinenza delle autorità nazionali di controllo, con le quali tuttavia la BCE collabora ai fini di una buona conduzione delle politiche nazionali. Da questo punto di vista tale distinzione rimane una peculiarità del

sistema europeo. È opinione diffusa che, nella misura in cui l'euro porterà alla realizzazione di un mercato finanziario continentale, questa netta separazione delle competenze dovrà in qualche modo essere riconsiderata; è realistico ipotizzare una suddivisione delle competenze di tipo concorrente tra i due diversi livelli di governo, europeo e nazionale, seguendo il percorso istituzionale della suddivisione realizzata, ad esempio, nelle politiche antitrust.

Per quanto riguarda la struttura istituzionale del SEBC, il modello di riferimento è costituito dalle autorità monetarie federali, come ad esempio quella della Repubblica Federale Tedesca o il Federal reserve system statunitense. Nel caso europeo, tuttavia, vi sono alcune particolarità che rendono l'architettura istituzionale europea unica. In primo luogo, poiché non tutti i paesi hanno introdotto la moneta unica, è necessario distinguere il SEBC, comprendente la BCE e tutte le banche centrali nazionali dei paesi membri, dal cosiddetto "Eurosistema", la struttura istituzionale costituita dalla BCE e dalle sole banche centrali nazionali dei paesi che hanno adottato l'euro. Nella fase attuale, quindi, e finché ci sarà anche un solo paese membro che non avrà adottato la moneta comune, sarà necessario distinguere tra Eurosistema e SEBC. La gestione della politica monetaria comune è di pertinenza della BCE e dei soli paesi che compongono l'Eurosistema.

Gli organi decisionali della BCE sono due: il Consiglio direttivo (Governing council) e il Comitato esecutivo (Executive board). Il Consiglio direttivo è composto dai 6 membri del Comitato esecutivo e dai governatori delle banche centrali nazionali dell'Eurosistema (12 governatori nel 2003). Il Consiglio direttivo è presieduto dal presidente della BCE e ha il compito di definire le linee generali e le decisioni fondamentali relative alla realizzazione della politica monetaria europea. Il Consiglio direttivo si riunisce generalmente due volte al mese, di regola il giovedì, e si occupa quindi di prendere quelle decisioni relative agli

obiettivi intermedi di politica monetaria, ai tassi di interesse e all'offerta di moneta. Ogni membro del Consiglio direttivo è titolare di un solo diritto di voto e le decisioni all'interno dell'organo sono prese a maggioranza semplice. L'obiettivo di questa regola è fare sì che gli organi della BCE decidano non sulla base di un compromesso tra i diversi interessi nazionali, bensì secondo uno spirito autenticamente europeo.

Il Comitato esecutivo è un organo più ristretto con il compito della gestione quotidiana della politica monetaria, ed è composto dal presidente, dal vicepresidente e da altri quattro membri di riconosciuta reputazione ed esperienza in campo monetario e bancario. Tutti i membri del Comitato esecutivo sono nominati con decisione dei capi di Stato e di governo dei paesi che compongono l'Eurosistema e rimangono in carica per un periodo (8 anni) sufficientemente lungo a garantirne e promuoverne la dovuta indipendenza.

I compiti del Comitato esecutivo sono essenzialmente due: formulare e attuare la politica monetaria della Comunità con riferimento sia agli obiettivi generali che agli obiettivi monetari intermedi, ai tassi di interesse guida e all'offerta di riserve nel SEBC secondo le decisioni e gli indirizzi stabiliti dal Consiglio; preparare le riunioni del Consiglio direttivo.

La BCE, conformemente allo spirito di sussidiarietà che permea la struttura del SEBC, prevede che, laddove possibile, i compiti operativi di politica monetaria vengano svolti direttamente dalle banche centrali nazionali. Ne consegue che gli enti creditizi hanno mantenuto i loro depositi presso le banche centrali nazionali, cui spettano le operazioni per la regolazione della liquidità e i tassi di interesse nonché il compito di stampa delle banconote (non delle monete che rimane di competenza dei singoli governi nazionali) e di raccolta ed elaborazione delle statistiche monetarie e finanziarie

A fianco dei due organi di governo menzionati sopra vi è infine il Consiglio generale, che è composto da tutti governatori delle Banche centrali dei paesi membri e che ha solo una funzione consultiva.

Allo scopo di conseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, la Banca centrale europea ha sviluppato una strategia complessiva che viene comunicata al mercato al fine di raggiungere la massima trasparenza nei rapporti tra l'istituzione e gli operatori di mercato. L'obiettivo della trasparenza e della corretta informazione al mercato costituisce il primo passo della strategia complessiva della BCE, la quale ha costantemente comunicato al mercato i suoi obiettivi di politica monetaria e le sue modalità operative al fine di orientare i comportamenti degli attori economici nel senso desiderato dalle autorità di politica monetaria.

A questo proposito il primo, importante punto di riferimento che la BCE ha offerto al mercato è costituito da una precisa definizione del concetto di stabilità monetaria, definizione che è rimasta sostanzialmente immutata fin dalla nascita della BCE. La stabilità dei prezzi è stata definita in termini quantitativi e più precisamente, come «un aumento sui dodici mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) per l'area dell'euro inferiore al 2%». L'obiettivo della BCE non è solo quello di garantire livelli d'inflazione inferiore al 2% ma, come è stato specificato in una dichiarazione del Consiglio direttivo del 2003, è anche quello di fornire un margine di sicurezza sufficientemente ampio a salvaguardia dai rischi di deflazione e di possibili distorsioni nella misurazione dello IAPC; il Consiglio direttivo ha precisato che si prefiggerà di mantenere l'inflazione su livelli prossimi al 2%. Va sottolineato come la BCE abbia specificato che la definizione del target di inflazione da seguire si riferisca a un orizzonte di riferimento di medio termine. Questa specificazione è rilevante in quanto la BCE sta annunciando che si muoverà sul mercato solo in caso di rischi

stabili di inflazione, ma non nel caso di aumento dei prezzi che la Banca stessa giudicasse solo di brevissimo termine.

Poiché l'obiettivo della BCE è quello di mantenere il livello generale dei prezzi entro i target definiti, l'istituto di emissione ha definito una strategia coerente per valutare i potenziali rischi di crescita dei prezzi. La comunicazione al mercato dei metodi di indagine utilizzati per valutare i potenziali rischi inflattivi è volta, nelle intenzioni del istituto di emissione, a rendere gli operatori economici informati sulle modalità di analisi e quindi sul comportamento della BCE. Si ritiene che questo modo di procedere sia in grado di influenzare direttamente i comportamenti degli agenti nel mercato nel senso auspicato dalla Banca.

L'istituto centrale ha sviluppato una metodologia di indagine dei potenziali rischi d'inflazione basata su due differenti approcci (*two-pillar framework*). Il primo fa riferimento a diversi aggregati e variabili dell'economia reale quali il tasso di cambio, la bilancia dei pagamenti, l'andamento della domanda, al fine di individuare potenziali fonti d'inflazione nel breve termine. Il secondo approccio è costituito dall'analisi degli aggregati monetari, e si basa sulla ben nota relazione che esiste nel lungo periodo fra dimensione dell'offerta di moneta e livello generale dei prezzi (teoria quantitativa della moneta). Sulla base di questa relazione, la Banca centrale ha deciso di definire quale sia il tasso di crescita degli aggregati monetari di riferimento compatibile, a suo parere, con il tasso d'inflazione programmato. L'aggregato monetario che la Banca centrale attualmente usa è quello definito M3, costituito dalla somma del circolante e dai depositi a vista presenti nel sistema (M1), più i depositi a risparmio e un aggregato di passività finanziarie emesse dal sistema bancario con scadenza inferiore ai due anni (pronti contro termine, quote di fondi comuni monetari e titoli di mercato monetario). Una volta definito l'aggregato monetario di riferimento, la Banca annuncia al mercato i criteri con i

quali determina il tasso di crescita della moneta ritenuto compatibile con il tasso d'inflazione programmato. Questo metodo di analisi del mercato è volto a incrementare la trasparenza delle operazioni svolte dall'Istituto di emissione, rafforzando in questo modo la credibilità della Banca. A sua volta una maggiore credibilità dell'Istituto centrale indurrà comportamenti da parte degli agenti economici in linea con quelle che sono le aspettative della Banca stessa.

Una volta definito l'obiettivo finale in termini di stabilità dei prezzi e l'obiettivo intermedio in termini di tasso di crescita degli aggregati monetari compatibili con le condizioni economiche generali, la Banca centrale dispone di un complesso di strumenti atti a conseguire questi obiettivi, riconducibili essenzialmente agli strumenti e alle procedure volte al controllo della liquidità totale del sistema e al controllo dei tassi di interesse.

Alle procedure di controllo degli aggregati monetari sono ascrivibili tutte quelle operazioni destinate a fornire o drenare liquidità dal sistema. Con queste operazioni la Banca centrale cerca di portare i tassi di crescita degli aggregati monetari e di influenzare i tassi di mercato monetario verso gli obiettivi perseguiti.

Un ruolo fondamentale a questo riguardo è svolto dalle operazioni di mercato aperto, ossia da quelle operazioni con cui l'Eurosistema offre fondi alle controparti creditizie. Queste operazioni di finanziamento assumono la forma di contratti di pronti contro termine, tipicamente garantiti da titoli che la Banca centrale classifica in due categorie a seconda che siano a diffusione europea (Tier 1) o invece a prevalente circolazione nazionale (Tier 2).

Le operazioni di mercato aperto sono realizzate con riferimento al tasso di sconto, che è il tasso di riferimento principale della politica monetaria della BCE. Queste

operazioni possono essere classificate in quattro differenti categorie a seconda dell'obiettivo perseguito, della tempistica e delle modalità di finanziamento adottate: operazioni di rifinanziamento principale; operazioni di rifinanziamento a lungo termine; operazioni temporanee (*fine tuning*); operazioni di tipo strutturale.

Le operazioni di rifinanziamento principale costituiscono il principale strumento di finanziamento delle controparti creditizie. Oltre a influenzare tassi a breve e gli aggregati monetari esse svolgono un ruolo fondamentale nel segnalare al mercato i principali indirizzi della politica monetaria della Banca centrale. Queste operazioni sono condotte settimanalmente dalla Banca centrale e hanno di regola, a partire dal 2004, una durata settimanale. Con tali operazioni le controparti creditizie partecipano ad aste, stabilite in base a un calendario predefinito, per acquistare liquidità dalla Banca centrale a un tasso fisso o variabile a seconda delle modalità definite dalla BCE.

Le operazioni di rifinanziamento a lungo termine si distinguono dalle operazioni precedenti essenzialmente per la durata, in quanto hanno una scadenza tipica di tre mesi.

Le operazioni di *fine tuning*, infine, non seguono un calendario prestabilito e non hanno una durata predeterminata. Queste operazioni possono avere obiettivi sia di creazione di liquidità che di distruzione della liquidità. In questo caso sarà la BCE a proporsi come controparte per acquistare liquidità dagli enti creditizi. Dato il loro carattere eccezionale, queste operazioni sono realizzate essenzialmente per fare fronte a situazioni di fluttuazioni inattese della liquidità o a eventi eccezionali. La BCE ha utilizzato queste procedure di finanziamento eccezionali in situazioni particolari: ad esempio nei due giorni seguenti l'attacco alle torri gemelle negli Stati Uniti, introducendo nei giorni 12 e 13 settembre liquidità nel sistema pari a 109.776 milioni di euro quando le operazioni di rifinanziamento principale nel

mese precedente avevano immesso liquidità nel sistema per importi compresi tra i 71.000 e 91.000 milioni di euro.

L'ultima tipologia di finanziamento a disposizione della BCE è costituita dalle operazioni strutturali, volte a influenzare la posizione di liquidità nel lungo periodo del sistema bancario. La portata operativa di queste operazioni è tuttavia scarsa, non avendo ancora utilizzato la BCE questo strumento.

Particolarmente rilevanti risultano le potenzialità delle operazioni su iniziativa delle controparti (*standing facilities*). Le *standing facilities* costituiscono un agile strumento per la regolazione delle posizioni di liquidità tra il sistema creditizio e l'Eurosistema, e permettono di fornire o assorbire liquidità su iniziativa delle controparti bancarie, le quali possono acquistare depositi *overnight* ad un tasso denominato tasso marginale o possono depositare la liquidità in eccesso ad un tasso chiamato tasso di deposito. Il tasso marginale e il tasso di deposito si collocano tipicamente al di fuori dei normali tassi di mercato, per cui per le banche vi è uno scarso incentivo a ricorrere a questa opzione. Questi tassi, insieme ai tassi delle operazioni di rifinanziamento, definiscono il cosiddetto "corridoio dei tassi", ossia quella griglia di tassi di interesse controllati dalla BCE che definisce il tipico ambito di oscillazione entro cui si muovono i tassi di mercato a breve termine. In condizioni normali, infatti, il tasso di interesse sui depositi presso la Banca centrale costituisce il limite minimo per il tasso di interesse del mercato *overnight*, mentre il tasso di rifinanziamento marginale costituisce il limite massimo.

Accanto alle operazioni di mercato aperto e a quelle su iniziativa delle controparti, l'Istituto di emissione utilizza un terzo strumento: l'imposizione della riserva obbligatoria. La BCE richiede agli enti creditizi di detenere riserve su conti costituiti presso le banche centrali nazionali. L'obiettivo del regime di riserva obbligatoria è

principalmente quello di stabilizzare i tassi di interesse del mercato monetario e di modificare la posizione di liquidità del sistema creando o ampliando il fabbisogno strutturale di liquidità.

L'entità dei depositi che gli enti creditizi devono mantenere è calcolata come una percentuale (2%) dei depositi a breve raccolti dall'ente creditizio nel mese, al netto di una somma fissa che le banche possono detrarre. L'importo così depositato è remunerato in base al tasso delle operazioni di rifinanziamento principale dell'Eurosistema, e può essere in parte utilizzato dall'ente creditizio (meccanismo di mobilitazione della riserva), purché la media dei depositi sul periodo di mantenimento sia in linea con le richieste dell'istituto centrale.

Antonio Majocchi – Dario Velo (2008)

Banca europea per gli investimenti

Cenni storici

All'indomani della Seconda guerra mondiale gli Stati membri fondatori della Comunità economica europea, anelando a una pace duratura dopo un conflitto così disastroso, erano soprattutto consapevoli della necessità di integrare le loro economie in via di ripresa. Questa esigenza primaria dette origine al processo formativo della nascente Comunità (v. Integrazione, metodo della), nel cui ambito si materializzò l'idea di costituire un'entità in grado di fornire i fondi necessari per contribuire a una politica di stimolo degli investimenti, con particolare attenzione alle aree meno

sviluppate della Comunità. Questa missione non doveva, peraltro, comportare un onere finanziario eccessivamente gravoso per i bilanci dei suddetti paesi membri. Pertanto gli autori del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (di seguito Trattato) (v. Trattati di Roma) rinunciarono all'idea originaria di costituire un fondo, preferendo la soluzione di un organismo dalle caratteristiche più tipicamente bancarie. Nel 1958 fu deciso così di istituire la Banca europea per gli investimenti (BEI) sul modello della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS ovvero Banca mondiale).

La Banca, che ha sede in Lussemburgo, è un organismo dotato di personalità giuridica cui è assegnato il compito di svolgere, senza scopo di lucro, un'attività nell'interesse della Comunità consistente nella raccolta di risorse finanziarie sui mercati dei capitali e nel loro impiego in prestiti e garanzie destinati alla realizzazione di investimenti rientranti negli obiettivi comunitari. Il suo Statuto è oggetto di un apposito protocollo allegato al suddetto Trattato, di cui forma parte integrante.

Il quadro normativo e la natura giuridica

La funzione istituzionale, l'organizzazione e le regole di comportamento della BEI sono sostanzialmente stabilite da un insieme di norme contenute nel Trattato e nel suo Statuto. Altre norme che la concernono sono dettate da atti modificativi e integrativi del quadro istituzionale comunitario, posti in essere da trattati successivi al Trattato istitutivo. Costituiscono inoltre un'ulteriore fonte di diritto alcuni trattati stipulati dagli Stati membri e/o dalla Comunità con paesi terzi, nonché le decisioni del Consiglio della Comunità europea (CE) (v. Consiglio europeo; Consiglio dei ministri) o del consiglio dei governatori della Banca. Si deve infine ritenere che alla BEI si applicano i principi comuni ai diritti degli Stati membri.

Per quanto riguarda la sua natura giuridica, la Banca è un soggetto di diritto il cui profilo istituzionale è riconosciuto in un triplice contesto: nazionale, internazionale e comunitario. Dal primo punto di vista, la Banca appartiene a quel tipo di "imprese organizzazioni internazionali" che sono nate a partire dalla conferenza di Bretton Woods, con la creazione della BIRS e che sono classificate sotto il nome generalmente riconosciuto di "banche internazionali intergovernative".

L'attività finanziaria di tali banche si svolge sostanzialmente sul piano degli ordinamenti interni degli Stati in cui esse operano, al pari delle persone fisiche o giuridiche nazionali. Per questa ragione in tutti gli statuti delle banche internazionali intergovernative è prevista una clausola diretta a riconoscere a questi organismi la personalità giuridica necessaria per agire nell'ambito degli ordinamenti dei loro Stati membri. Un siffatto riconoscimento (che, per la BEI, figura all'art. 266 del Trattato) mira a proteggere la capacità operativa di ciascuna banca internazionale nel contesto economico dei suoi Stati membri, onde evitare ogni discriminazione rispetto alle persone giuridiche nazionali.

Per lo stesso motivo l'art. 28, par. 1, dello Statuto attribuisce alla BEI anche la piena capacità giuridica, mentre l'art. 29 ne stabilisce il domicilio in ciascuno Stato membro. È peraltro opportuno precisare che la detta capacità di diritto le è stata conferita in funzione esclusivamente della sua natura e delle sue finalità, per cui la Banca non può, nell'ambito degli ordinamenti nazionali, divenire titolare di rapporti giuridici estranei ai suoi compiti istituzionali.

Per quanto riguarda, invece, la personalità giuridica della BEI all'interno degli ordinamenti di paesi extracomunitari, si può ritenere che tale personalità sia il risultato degli accordi che gli Stati membri e la Comunità sottoscrivono con tali paesi al fine di permettere a quest'ultima di compiere

gli interventi che essa è chiamata ad effettuare sulla base dei suddetti accordi.

Dal secondo punto di vista, è ragionevole ritenere che, pur nel silenzio dello Statuto, la BEI, al pari delle altre banche internazionali intergovernative, abbia la facoltà di operare anche sul piano delle relazioni internazionali, pur se limitatamente all'adempimento dei compiti che le sono stati attribuiti dal Trattato. La sua personalità internazionale può essere desunta sulla base di argomenti ricavabili dalla dottrina internazionalistica, quali l'indipendenza e il comune riconoscimento. In primo luogo l'indipendenza, nel senso di non subordinazione, è l'elemento che caratterizza la Banca, alla pari delle altre persone giuridiche internazionali. In particolare, una siffatta condizione d'indipendenza è evidente nei confronti dei suoi Stati membri.

In secondo luogo, la soggettività internazionale di un ente è il risultato di una considerazione complessiva dei comportamenti da esso attuati nel contesto dell'ordinamento internazionale e della rilevanza che in questo ambito viene riconosciuta a tali comportamenti, soprattutto dagli Stati che hanno istituito l'ente in parola. Così, proprio con riferimento a quest'ultima considerazione, occorre ricordare come la Banca abbia partecipato in almeno tre occasioni ad accordi di carattere internazionale dai quali risulta in maniera evidente il riconoscimento della sua soggettività internazionale da parte degli altri partecipanti.

Sotto il terzo profilo, cioè la collocazione della Banca nel quadro del sistema comunitario, si possono ormai considerare superati i dubbi e le incertezze nutriti in passato a questo proposito. Si deve cioè considerare ormai caduta la tesi secondo la quale la BEI sarebbe stata uno strumento della politica comunitaria separato dall'apparato organizzativo di quest'ultima. La collocazione sistematica della BEI nel Trattato (art. 9) manifesta cioè l'intento della norma primaria di meglio inquadrare la posizione della BEI

all'interno del quadro organizzativo comunitario relativo alle istituzioni e agli organi della Comunità (art. 7 del Trattato) (v. Istituzioni comunitarie) nonché agli organismi dell'unione economica e monetaria (art. 8 del Trattato) (v. Unione economica e monetaria).

Inoltre, il significato di questa nuova collocazione sistematica della BEI trova un'autorevole conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) che si è occupata dei principali casi contenziosi che hanno interessato la Banca, a partire dal famoso caso Mills (sentenza 15 giugno 1975, causa 110/75, *Mills c. BEI*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. 955; al riguardo, vedi inoltre sentenze 3 marzo 1988, causa 85/86, *Commissione c. Consiglio dei governatori BEI*, *ivi*, p. 1281; 2 dicembre 1992, causa C-370/89, *SGEEM ed Etroy c. BEI*, *ivi*, p. 6211; 25 maggio 1993, causa C-370/89, *SGEEM ed Etroy c. BEI*, *ivi*, p. 2583; 10 luglio 2003, causa C-15/00, *Commissione c. BEI*, *ivi*, p. 7281).

Più precisamente, la Corte di giustizia delle Comunità europee, nelle sentenze in cui ha dovuto affrontare la questione della posizione della Banca nel sistema del Trattato, ha identificato in una natura giuridica bivalente l'elemento caratterizzante la natura della BEI. In particolare, la Corte ha riconosciuto che tale caratteristica si estrinseca, per un verso, in un ampio margine di autonomia per quanto riguarda la gestione dei propri affari. Il giudice comunitario ha riconosciuto, infatti, che per svolgere la sua missione la BEI «deve essere in grado di agire con piena indipendenza sui mercati finanziari, alla stregua di qualsiasi altra Banca». Per altro verso, «siffatta autonomia funzionale e istituzionale non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalle Comunità e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario. Infatti, emerge in particolare dall'art. 130 (oggi art. 267) del Trattato che la Banca ha il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della

Comunità e pertanto si colloca, in base al Trattato, nel contesto comunitario» (v. la sentenza relativa alla causa 85/86, cit.).

In conclusione, dalla giurisprudenza costante della Corte risulta chiaramente che la BEI è un organismo che, da un lato, è dotato dell'autonomia operativa necessaria all'adempimento dei compiti connessi con l'aspetto imprenditoriale della sua attività. Infatti, in forza dell'art. 266, primo comma del Trattato, la Banca ha una personalità giuridica distinta da quella della Comunità ed è amministrata e gestita dai suoi organi, secondo le regole del suo Statuto. Da un altro lato, essa è "subordinata" alla Comunità, in ragione del fatto che si tratta di un organismo istituzionalmente destinato a contribuire al perseguimento degli obiettivi di quest'ultima. Sotto questo profilo, si ricorda, in particolare, che le operazioni di finanziamento della Banca debbono ricevere il preventivo parere della Commissione CE (art. 21 dello Statuto) (v. Commissione europea) e che, in alcune circostanze, la sua attività è sottoposta al controllo del Parlamento europeo, della Corte dei conti europea e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Relativamente alla natura giuridica della BEI è infine opportuno rammentare che, come avviene per le altre entità appartenenti al quadro istituzionale comunitario, anch'essa si avvale di un insieme di privilegi e immunità idonei ad assicurarle l'indipendenza necessaria al compimento della sua funzione. Si tratta di un regime di favore specialmente previsto dal protocollo (n. 36) sui privilegi e le immunità delle Comunità europee, allegato al Trattato. Tale regime consiste, in sostanza, in una certa immunità dalla giurisdizione civile, penale ed amministrativa, in esenzioni fiscali e in privilegi concernenti l'inviolabilità dei luoghi, la libertà di importare ed esportare beni destinati al suo uso, il diritto di dotare i propri agenti di lasciapassare validi ai fini dei trasferimenti all'interno dei paesi

comunitari e le facilità di comunicazione normalmente vigenti nelle relazioni diplomatiche.

Il capitale

Tutti gli Stati membri della comunità partecipano necessariamente al capitale della BEI, secondo quote sostanzialmente proporzionate alle rispettive economie. L'art. 4 dello Statuto ne indica sia l'ammontare globale sia quello della singola quota sottoscritta da ciascun partecipante. Il successivo art. 5 fissa poi la percentuale che deve essere versata. Il capitale della Banca rappresenta un aspetto particolarmente rilevante della sua struttura istituzionale (v. Struttura istituzionale unica), per la duplice funzione che esso è chiamato a svolgere.

In primo luogo, il capitale non versato rappresenta la principale garanzia per i debiti da essa contratti sui mercati dei capitali per procurarsi le risorse necessarie alla sua attività di finanziamento. Per questa ragione le relative quote non possono essere cedute né essere costituite in garanzia o essere sottoposte a sequestro (art. 4, par. 4). Inoltre, il capitale sottoscritto e non versato può essere richiamato solo se non vi sono altri mezzi per rimborsare i suddetti debiti (art. 5, par. 3).

In secondo luogo, il capitale non versato costituisce un limite all'attività della Banca, poiché il totale degli impegni derivanti dai prestiti e dalle garanzie da questa accordati non può superare il 250% del capitale sottoscritto (art. 18, par. 5). Infine, nel rispetto della suddetta esigenza di garanzia, lo Statuto (artt. 19, par. 1 e 24) richiede di costituire una riserva obbligatoria, pari al 10% del capitale sottoscritto, e un'eventuale riserva supplementare.

Gli organi

Come ulteriore riconoscimento della sua autonomia funzionale e

strutturale, la Banca è stata dotata di appositi organi a diverso livello di competenza, a cui è affidato il compito di indirizzare, attuare e controllare i diversi e complessi aspetti della sua attività istituzionale. L'insieme delle norme dello Statuto che la riguardano lasciano cioè trasparire come l'intera struttura organica della Banca sia stata concepita in modo da separare il processo decisionale dei suoi organi dalla possibile influenza degli Stati membri e della Comunità. Questa esigenza di autonomia risulta evidente già dalle disposizioni che concernono il primo in ordine d'importanza di tali organi, vale a dire il consiglio dei governatori.

Il suddetto organo è composto dai ministri (tradizionalmente i ministri finanziari) degli Stati membri. Si tratta, peraltro, di un organo essenzialmente politico, a cui sono affidate funzioni superiori di indirizzo e di controllo. In questo ruolo, esso fissa le linee direttrici dell'attività creditizia della BEI, accertando che queste siano attuate in armonia con gli obiettivi della Comunità; decide l'aumento del capitale sottoscritto; approva la relazione e il bilancio annuale presentati dal consiglio di amministrazione e il regolamento interno della Banca; nomina i membri degli altri organi e ha il potere di dimetterli; infine, tra le altre prerogative attribuitegli dallo Statuto (art. 9), ha il potere/dovere di decidere, all'unanimità, la sospensione dell'attività della Banca e la sua eventuale liquidazione.

La responsabilità in materia di provvista e di impiego dei fondi gestiti dalla BEI spetta invece, in maniera esclusiva, al Consiglio di amministrazione (art. 11). Si tratta cioè dell'organo demandato a prendere tutte le decisioni concernenti l'attività che la Banca è chiamata a svolgere in quanto strumento finanziario operante nell'interesse della Comunità. Esso ne controlla inoltre la sana amministrazione e assicura la conformità della gestione con le disposizioni del Trattato e dello Statuto e con le direttive generali stabilite

dal consiglio dei governatori.

Attualmente, il Consiglio di amministrazione è composto di ventisei amministratori e da sedici sostituti. Venticinque amministratori e quindici sostituti sono designati dagli Stati membri, mentre un amministratore e un sostituto sono designati dalla Commissione, nell'evidente intento di agevolare la necessaria armonizzazione dell'attività di finanziamento della BEI con le politiche della Comunità. Tutti i membri sono però responsabili solo nei confronti della Banca. Essi sono scelti tra personalità idonee a garantire l'indipendenza e la competenza richieste per svolgere una funzione di elevato contenuto tecnico e professionale. Inoltre, il consiglio di amministrazione ha la facoltà di cooptare sei esperti senza diritto di voto: tre amministratori e tre sostituti.

Il comitato direttivo è l'organo che gestisce l'attività di ordinaria amministrazione della BEI (art. 13). Esso propone le operazioni finanziarie al consiglio di amministrazione e assicura l'esecuzione delle relative decisioni. Attualmente il comitato è composto da un presidente e da otto vicepresidenti i quali sono, anch'essi, responsabili solo nei confronti della Banca. Il presidente svolge anche funzioni proprie, in quanto rappresenta la BEI in sede giudiziaria ed extra giudiziaria (art. 13, par. 6), presiede le sedute del consiglio di amministrazione (ma senza diritto di voto) e ha autorità sul personale della Banca.

Infine, il sistema organizzativo della BEI è completato dal comitato di verifica (art. 14). Esso è attualmente composto di tre membri, che sono incaricati di verificare annualmente la regolarità della situazione contabile della BEI. Il loro esame non riguarda invece il merito delle singole operazioni finanziarie.

L'attività di finanziamento e le operazioni di provvista

La BEI ha un preciso ruolo di supporto alla realizzazione

degli obiettivi della Comunità, quali enunciati dall'art. 2 del Trattato. In termini generali, la missione della Banca è quella «di contribuire, facendo leva al mercato dei capitali e alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità» (art. 267 del Trattato). Nell'ambito di tale missione assume poi una speciale rilevanza il compito di concorrere al rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità. L'art. 259 del Trattato menziona, infatti, anche la BEI tra gli strumenti finanziari a cui la Comunità si appoggia per la realizzazione di tale obiettivo.

La Banca esercita la sua missione concedendo finanziamenti o (in minor misura) garanzie per la realizzazione di progetti di investimenti materiali o immateriali, realizzati da mutuatari pubblici o privati in tutti i settori dell'economia. In questo senso, la realizzazione di un progetto che presenta i requisiti richiesti dalla Banca e dalla Comunità costituisce un elemento essenziale della causa negoziale del relativo contratto di finanziamento, alla pari con il rimborso del capitale prestato e con il pagamento degli interessi.

Il Trattato non ha però lasciato agli organi decisionali della BEI la facoltà di individuare autonomamente i principi in base ai quali stabilire l'interesse comunitario di un determinato progetto di investimento. L'art. 267 indica, infatti, i criteri che la BEI deve seguire per selezionare i progetti di investimento meritevoli di usufruire del suo intervento finanziario. Infatti, la Banca può finanziare solo la realizzazione di investimenti che rientrino nelle seguenti categorie, in cui si estrinseca il più volte menzionato interesse comunitario: progetti finalizzati alla valorizzazione delle regioni meno sviluppate; progetti che contribuiscono all'ammodernamento e alla riconversione industriale o alla creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune (v. Comunità economica europea); progetti che presentano un interesse

comune a più Stati membri.

La prima categoria riguarda i c.d. progetti di interesse regionale, caratterizzati dalla loro localizzazione nelle aree meno sviluppate della Comunità. Le regioni interessate dal finanziamento della BEI corrispondono, in linea di massima, ai territori in cui intervengono i fondi strutturali di cui all'art. 159 del Trattato, nonché a quelle aree a favore delle quali i paesi membri mantengono aiuti di Stato che la Commissione ritiene compatibili con il mercato comune (art. 87, par. 3, del Trattato). Più precisamente, il finanziamento di tali progetti costituisce la principale priorità operativa della BEI, ossia quella di partecipare all'azione volta a promuovere la coesione nell'Unione europea, contribuendo a ridurre le disparità tra le sue regioni in ritardo di sviluppo e quindi bisognose di assistenza. Priorità che ha assunto una particolare rilevanza dopo l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

Per quanto riguarda gli altri due criteri di selezione dei progetti idonei all'intervento finanziario della BEI, occorre considerare che il testo delle disposizioni di cui alle lettere b) e c) del suddetto art. 267 è rimasto immutato dalla nascita del Trattato. Tali disposizioni corrispondono cioè a degli obiettivi che gli Stati membri ritenevano prioritari nel contesto economico esistente a quell'epoca. Tuttavia, nel corso del tempo e con il mutare delle condizioni, la Comunità ha posto in essere nuove politiche e fissato nuovi obiettivi alla sua azione. Di conseguenza la BEI ha dovuto sottoporre le suddette disposizioni a un continuo processo interpretativo, nello sforzo di adeguarle agli orientamenti più recenti della Comunità. A tale proposito si deve, pertanto, osservare che la Banca ha soprattutto sviluppato la nozione di progetti di interesse comune a più Stati membri. In tal senso essa ha favorito il finanziamento di progetti riguardanti le infrastrutture, l'energia, l'ambiente e l'industria. Inoltre, di recente e per tenere conto della c.d. "Strategia di

Lisbona", volta alla creazione di un'economia basata sull'innovazione e sulla conoscenza, la BEI ha adottato un apposito criterio di selezione rientrante nel profilo dell'azione della Comunità in questo settore.

Lo Statuto prevede, inoltre, altre regole di comportamento che la Banca deve seguire nel concedere i suoi finanziamenti. L'art. 18, par. 1 e 2, stabilisce che tali interventi debbono avvenire rispettando i principi di sussidiarietà (v. Principio di sussidiarietà) e di complementarità. Il loro intento comune è quello di utilizzare al meglio le risorse della BEI, anche perché queste debbono svolgere una funzione di catalizzatore per altre fonti di finanziamento. L'art. 18, par. 3, richiede che i prestiti della Banca a un mutuatario diverso da uno Stato membro debbono essere assistiti da garanzie sufficienti. Questa norma deve essere vista in un'ottica economica e non giuridica. Per ciascuno dei suoi finanziamenti la BEI deve cioè assumere tutte le informazioni di carattere tecnico ed economico necessarie per convincerla con un ragionevole margine di certezza del buon fine dell'iniziativa finanziata. L'art. 19 detta i principi che essa deve rispettare nel determinare i tassi di interesse e le commissioni di garanzia delle sue operazioni di finanziamento. In sostanza, tali principi vogliono soprattutto assicurare che l'attività della Banca si svolga secondo criteri di una sana amministrazione, attraverso un costante equilibrio tra costi e ricavi.

Nel quadro delle regole di comportamento un ruolo fondamentale è poi svolto dall'art. 20, il quale fissa le condizioni di carattere economico per ammettere al finanziamento della Banca i progetti proposti dai promotori. Nel caso in cui gli investimenti da realizzare appartengano a un settore produttivo, occorre che i ricavi attesi dalla loro messa in funzione siano in grado di ammortizzare i relativi costi di realizzazione e di assicurare un ragionevole profitto per il promotore (c.d. redditività finanziaria). Tutti i progetti

sottoposti al finanziamento della BEI debbono, inoltre, presentare aspetti positivi, anche di natura non strettamente economica, in modo da rientrare nella sfera degli obiettivi della Comunità (c.d. redditività economica).

Infine, lo Statuto della Banca prevede alcune norme dirette a limitare i rischi intrinsecamente connessi con la natura imprenditoriale della sua missione. Per questa ragione, essa deve assumere tutte le precauzioni necessarie per evitare rischi di cambio dipendenti dalla sua attività finanziaria (art. 18, par. 6). Analogamente, la BEI non può acquistare partecipazioni in imprese ovvero assumere responsabilità di sorta nella loro gestione, salvo che lo richieda la tutela dei propri diritti per garantire la riscossione dei propri crediti. Le sole eccezioni sono costituite dalla partecipazione della BEI al capitale della Banca per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), autorizzata da un accordo internazionale sottoscritto il 29 maggio 1990, nonché dalla costituzione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), di cui la Banca è membro fondatore ai sensi dell'art. 30 dello Statuto.

In secondo piano rispetto alla suddetta attività primaria, attuata nei territori dell'Unione europea, la BEI compie anche una serie di interventi finanziari in diversi paesi extracomunitari. Si tratta di un'attività complementare, che la Banca svolge a sostegno delle politiche di intervento della Comunità e dei suoi Stati membri, utilizzando fondi da loro messi a disposizione a questo fine ovvero risorse proprie. Il suo ruolo in questo diverso ambito territoriale rientra sempre nel contesto dell'interesse comunitario e trova il suo fondamento, in particolare, nell'art. 18, par. 1, secondo capoverso dello Statuto, nell'art. 179 del Trattato e nei diversi accordi di cooperazione allo sviluppo stipulati dagli Stati membri e dalla Comunità con i suddetti paesi (v. Politica europea di cooperazione allo sviluppo).

La BEI si procura sui mercati internazionali dei capitali le

risorse necessarie per la sua attività di finanziamento (art. 22 dello Statuto). La Corte di giustizia ha precisato che, nel compiere quest'attività strumentale, la Banca deve poter agire come ogni altra istituzione bancaria. Di conseguenza, in questo diverso ambito della sua attività, la Banca deve soprattutto rispettare quelle regole prudenziali di comportamento che sono normalmente seguite in materia dalle banche commerciali che operano negli Stati membri.

Diritto applicabile, giurisdizione competente e modifica dello Statuto

La Banca non beneficia di un'immunità di giurisdizione assoluta. Ai sensi dell'art. 29 dello Statuto, i conflitti riguardanti la BEI possono essere sottoposti a tre diverse istanze: il giudice nazionale, l'arbitrato o la Corte di giustizia delle Comunità europee. Tuttavia, mentre la competenza dei giudici nazionali e quella degli arbitri sono alternative, e cioè derogabili, la giurisdizione della Corte è totale ed esclusiva nelle materie di sua competenza. Inoltre, per quanto riguarda la competenza delle giurisdizioni nazionali, lo Statuto non pone limitazioni in favore dei tribunali degli Stati membri. Per cui si può ritenere che una giurisdizione non comunitaria potrebbe essere chiamata a dirimere un conflitto a seguito di un'azione intentata nei confronti della BEI sulla base del diritto internazionale applicabile in materia. Comunque, per evitare che la determinazione del giudice nazionale avvenga in sede contenziosa, la Banca preferisce normalmente fissare in ciascun contratto il giudice competente per dirimere i relativi, eventuali conflitti. Inoltre, tale scelta condiziona, di regola, l'individuazione del diritto applicabile al rispettivo contratto.

La competenza della Corte di giustizia per pronunciarsi sui conflitti riguardanti la BEI è indicata espressamente solo dall'art. 237 del Trattato, il quale si riferisce a ipotesi di contenzioso relative al rispetto di obblighi statutari da

parte degli Stati membri o degli organi della Banca. Inoltre, la competenza della Corte risulta implicitamente nell'art. 234, allorché prevede che questa può giudicare a titolo pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato, di cui lo Statuto della BEI è, come detto, parte integrante.

Tutte le altre ipotesi di una competenza giurisdizionale della Corte di giustizia sulla Banca sono il risultato di un'interpretazione autentica dello stesso giudice comunitario. In particolare, tale giurisdizione è competente a giudicare in merito alla responsabilità extracontrattuale della BEI o a questioni riguardanti il suo personale. La Corte ha inoltre più volte affermato che il suddetto art. 237 non esaurisce le ipotesi di una sua competenza in materia di litigi concernenti la BEI (v. in particolare le sentenze relative ai casi Mills e SGEEM, cit.). Ciò nell'assunto che il Trattato ha stabilito un sistema completo di ricorsi giurisdizionali diretti a permetterle in ogni circostanza, anche in assenza di un'espressa disposizione di legge, di controllare l'insieme del quadro istituzionale comunitario (v. in particolare la sentenza del 23/4/1986, causa 294/83, *Partito ecologista Les Verts c. Parlamento europeo*, in "Raccolta della giurisprudenza", p. 1339). Di conseguenza, tutto lascia supporre che, all'occasione, la Corte sarebbe portata, anche nei confronti dell'organismo comunitario BEI, a colmare qualsiasi lacuna legislativa che potesse tradursi in un diniego di giustizia.

È infine interessante notare che la BEI è la sola banca internazionale intergovernativa i cui atti sono sottoposti a un controllo di legittimità, esercitato appunto dalla Corte di giustizia. Poiché lo Statuto della BEI è parte integrante del Trattato, in generale le sue modifiche debbono essere approvate nei termini previsti dall'art. 48 del Trattato sull'Unione europea (v. Trattato di Maastricht). La Corte di giustizia ha peraltro ammesso che il Trattato può anche essere modificato con una diversa procedura, se questa deroga è stata

autorizzata dallo stesso Trattato o da un suo protocollo. Ora, l'art. 266 del Trattato ha introdotto una siffatta deroga per prevedere una procedura semplificata di emendamento di alcune norme dello Statuto. Si tratta di una previsione inserita nell'evidente intento di agevolare l'attività e l'organizzazione della Banca in vista dell'allargamento della partecipazione di nuovi Stati membri e dell'affidamento di sempre nuovi compiti. Si è voluto così snellire il procedimento per modificare le disposizioni statutarie riguardanti la ripartizione del capitale sociale (art. 4), la composizione del consiglio di amministrazione (artt. 11 e 12) e il limite posto all'attività della Banca dall'art. 18, par. 5.

Luigi Marchigiani (2008)

Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo

Ultima delle grandi istituzioni finanziarie multilaterali, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) fu costituita a Londra nell'aprile del 1991 per aiutare i paesi liberatisi con la caduta del Muro di Berlino dal giogo comunista e l'URSS a trasformare le loro economie pianificate, a passare dal modello centralizzato a quello di mercato, prevalente nei paesi occidentali. Il Piano Marshall, che grazie alla lungimiranza delle autorità americane aveva sostenuto nel dopoguerra l'Europa occidentale nella propria ricostruzione, non aveva potuto operare a favore dei paesi che in base alle decisioni di Yalta erano finiti nell'orbita sovietica; era più che giustificata, perciò, un'iniziativa per aiutare i popoli fratelli, a lungo separati dalla cortina di

ferro, da parte delle nazioni europee rimaste libere e ritornate prospere.

Di una nuova istituzione finanziaria col compito di trasferire risorse all'Est europeo e all'URSS a determinate condizioni si fece portavoce la Francia, e in particolare il potente consigliere del presidente François Mitterrand, Jacques Attali, che diede prova di una grande capacità di convinzione nei confronti dei paesi membri della Comunità economica europea. Il Comitato monetario della Comunità economica europea (CEE), formato da alti funzionari delle tesorerie pubbliche, delle banche centrali e della stessa Commissione europea, venne invitato dal Tesoro francese a dibattere e a pronunciarsi sull'argomento. In quel consesso, si riconobbe che ragioni politiche, economiche e di equità militavano a favore di un'iniziativa volta ad aiutare la riconversione economica dei paesi dell'Est e dell'URSS, ma ci si chiedeva se per mantenere bassi i costi amministrativi e operativi la Banca europea per gli investimenti (BEI) non potesse assumere anche le nuove responsabilità, ove non si ritenesse di farle esercitare dalla stessa Commissione, in verità non idonea a svolgere funzioni prettamente bancarie. La posizione francese finì col prevalere poiché, si disse, era opportuno dare ai paesi dell'Est europeo una voce e un ruolo nel capitale e nella gestione della nuova istituzione, il che non era possibile nella BEI. Per evitare o minimizzare possibili conflitti con le Istituzioni comunitarie, si consentì che al capitale della BERS partecipassero anche la BEI e la Comunità.

Nel delineare la struttura operativa e istituzionale del nuovo organismo internazionale il modello che si aveva presente era quello della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) o Banca mondiale, una delle due istituzioni create a Bretton Woods nel 1944 per gestire il nuovo ordine finanziario internazionale, come testimonia la quasi identità del nome. Ben presto, tuttavia, gli Stati Uniti fecero presente che essi erano desiderosi di partecipare alla nuova

istituzione; l'accoglimento di una siffatta richiesta comportò un invito a partecipare anche al Giappone e a molti altri paesi. Il carattere europeo dell'iniziativa si annacquò e, soprattutto, si modificò il modello di banca che si stava abbozzando. Piuttosto che su un mandato di sviluppo, il Tesoro americano desiderava concentrare l'attività della nuova istituzione sulla rapida crescita del settore privato nei paesi beneficiari e subordinare i finanziamenti al rispetto negli stessi del governo democratico, dello Stato di diritto e dei Diritti dell'uomo. Il primo requisito rendeva la nuova istituzione più simile, *mutatis mutandis*, alla Società finanziaria internazionale (SFI), una affiliata della BIRS, che a quest'ultima, il secondo introduceva una delicata discriminante politica, in precedenza esclusa in tutte le istituzioni finanziarie internazionali. Il nuovo equilibrio imperniato su di una sola superpotenza e sui comuni valori del mondo occidentale rese questa seconda condizione accettabile, sia pure con qualche timore per la sua corretta gestione; quanto alla prima, si dovette raggiungere un compromesso tra le due impostazioni, con un minimo di operazioni di tipo SFI del 60% e un massimo di prestiti del tipo BIRS del 40%, vincolo da rispettare paese per paese e, dopo un breve periodo, anche anno per anno. Le richieste americane non si fermarono: gli Stati Uniti chiesero e ottennero una partecipazione del 10% al capitale della BERS, vale a dire più alta di quell'8% riconosciuto a ciascuno dei grandi paesi europei e al Giappone, nonché informalmente la posizione di primo vicepresidente.

Un'ultima problematica sorse durante la gestazione della BERS: il carattere residenziale e la numerosità del Consiglio di amministrazione. Nella maggior parte delle istituzioni internazionali esso è residente, ma non nel caso della BEI. La pressione dei piccoli paesi europei diretta ad avere visibilità al livello del Consiglio e la necessità di assicurare un seggio a un certo numero di paesi beneficiari faceva propendere per un Consiglio piuttosto ampio; per potere

contenere i costi era necessario optare per un consesso non residente. Tuttavia, paesi come gli Stati Uniti e il Giappone si dissero contrari a quest'ultima soluzione e i piccoli insistettero per un'adeguata rappresentanza, con la conseguenza che la nuova istituzione si trovò gravata da un Consiglio residente, numeroso, costoso e del tutto privo di autonomia rispetto ai governi che ne nominano i membri. Non mancarono altri temi di confronto, soprattutto tra gli europei. Al termine delle negoziazioni, la Francia riuscì, sia pure dopo accesi dibattiti tra i supplenti del gruppo dei sette paesi più industrializzati del mondo (G7), ad assicurare la presidenza della nuova banca a Jacques Attali, la Gran Bretagna (v. Regno Unito) ne ottenne la sede a Londra, la Germania e l'Italia vennero accontentate con una vicepresidenza.

L'impegno politico fece sì che dopo 18 mesi dalla caduta del muro di Berlino e 5 dall'inizio delle trattative, 60 paesi e due istituzioni sopranazionali, la Comunità europea e la BEI, diedero vita a una nuova organizzazione, la BERS, unica nel suo genere (v. Costa e Fantetti, 2001) e dedicata ad aiutare la riconversione di sette paesi dell'Est e dell'URSS. Con la frammentazione di quest'ultima, della Jugoslavia e della Cecoslovacchia e l'inserimento della Mongolia nel 2004 i paesi sono divenuti 28. Infatti, la Banca rappresenta alla fine della guerra delle ideologie una risposta ideologica, poiché l'accento più che sulla ricostruzione delle strutture fisiche è posto dallo statuto sulla reimpostazione di valori e di comportamenti. In questo senso, la Banca diventa uno strumento della transizione dall'economia pianificata e statalista a quella di mercato e privata, anche se il concetto e la terminologia impiegano qualche tempo ad affermarsi. Il passaggio a un nuovo regime richiede che le necessarie infrastrutture culturali e legali siano apprestate e che quelle precedenti vengano smantellate o almeno progressivamente ridotte. Ciò significa che i mercati per poter crescere in modo sano e sviluppare la competizione hanno

bisogno di un'adeguata infrastruttura legale, finanziaria e di regolazione; per converso, monopoli, imprese verticalmente integrate, proprietà pubblica diffusa non sono compatibili con un'economia di mercato e vanno affrontate con la demopolizzazione, la liberalizzazione, la privatizzazione. Tutto ciò era chiaro sin dagli inizi in termini generali, ma mancava un corpo di conoscenze e di esperienze su come trasformare un'economia centralmente pianificata in una orientata al mercato; anche grazie a tentativi ed errori, il modo di procedere è divenuto molto più chiaro e i risultati meno aleatori.

Del mandato politico, per la prima volta affidato ad una banca, la BERS ha fatto un uso discreto ma, sembra, efficace per indurre i paesi beneficiari a un maggior rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani, dell'economia di mercato (durante la guerra nei Balcani, la Jugoslavia formata da Serbia e Montenegro non era un paese membro e in Croazia non si intrapresero nuove operazioni; per il mancato rispetto dei basilari principi democratici e dei diritti umani, lo stesso trattamento fu riservato alla Bielorussia ed è attualmente applicato all'Uzbekistan, anche se non v'è mai stato un blocco ufficiale). Il nuovo clima internazionale ha fatto sì che, sebbene gli statuti delle altre istituzioni internazionali non siano stati modificati per accogliere la dimensione politica, l'interpretazione evolutiva che di essi è stata data ha permesso di tenerne conto. Ovviamente, per potere incidere sul comportamento dei paesi beneficiari, il mandato politico ha dovuto trasfondersi in sequenze o in clausole contrattuali che subordinavano il sostegno finanziario alla modificazione dell'ordinamento giuridico, così da rendere i progetti economicamente e finanziariamente produttivi. Le aree nelle quali la BERS si è maggiormente concentrata sono quelle della legislazione fallimentare, del governo societario, della regolamentazione finanziaria. Alla costruzione di migliori istituzioni per il mercato si è proceduto attraverso la

privatizzazione di banche ed imprese produttive, la diffusione di standard internazionali, la disseminazione delle prassi migliori. Perciò, il servizio legale della BERS è stato impegnato sin dagli inizi in uno sforzo di assistenza caso per caso e di predisposizione di testi normativi in grado di stimolare la crescita del settore privato; di grande aiuto a molti paesi beneficiari è stato il "modello di legge per le transazioni assistite da garanzie" (v. Maurice, 2001).

Un'altra dimensione dell'attività della BERS che copre tutti i progetti che essa finanzia riguarda la protezione dell'ambiente. Quest'ultima non è soltanto il frutto delle nuove sensibilità per i destini del nostro pianeta e per le responsabilità verso le future generazioni, ma una sentita richiesta delle popolazioni dell'Est europeo che sotto il regime comunista erano state esposte a molti rischi di carattere ecologico o addirittura nucleare. L'azione della Banca ha promosso un più efficiente uso dell'energia e delle altre risorse, la sostituzione di impianti obsoleti non in grado di controllare la polluzione o di riciclare gli scarichi, una maggiore consapevolezza dei rischi per la salute e per la sicurezza derivanti dal cattivo uso delle risorse naturali.

Oltre al rispetto dei requisiti ambientali, un progetto deve essere ritenuto in grado di dare un contributo alla transizione di un'economia verso il mercato, deve essere in linea con i principi di una sana prassi bancaria, deve risultare addizionale con riferimento ai finanziamenti che il settore privato provvede direttamente; da ciò deriva la preferenza per i cofinanziamenti e per le partecipazioni azionarie. Il criterio del contributo alla transizione, combinato con quello dell'addizionalità, rende l'attività della BERS soggetta ad esaurirsi; dal 1996 la Banca ha stabilito i principi per il suo ritiro con riferimento sia al singolo progetto sia al settore, con la conseguenza che in paesi piccoli e dalle strutture produttive non molto

diversificate la Banca è divenuta o diverrà di fatto inoperante con lo sviluppo dell'economia di mercato e del finanziamento privato.

Tutte le istituzioni, e quelle internazionali non fanno eccezione, all'approssimarsi dell'esaurimento del mandato ricercano nuovi spazi operativi. La BERS per i paesi più avanzati, quali i nuovi membri dell'Unione europea, già parla di una seconda fase della transizione in cui l'obiettivo non è più soltanto la promozione dell'economia di mercato, ma il rafforzamento delle condizioni perché quest'ultima possa crescere, svilupparsi e rendere i suoi benefici accessibili al maggior numero possibile di persone. Ne segue, perciò, che alleviare la povertà, migliorare le condizioni di salute e investire nell'educazione diverrebbero nuovi obiettivi e nuovi settori operativi. Alla fine del ciclo della transizione, la BERS, se mantenuta in vita dai soci, riprenderebbe quella missione di banca di sviluppo che ne aveva costituito l'ispirazione iniziale (v. Sarcinelli, 2001).

Con l'avanzare della transizione nei paesi dell'Europa centrale, la BERS va progressivamente spostando le sue risorse verso i paesi membri più poveri e più arretrati in termini di riforme, nei quali gli obiettivi correnti restano ancora la transizione e lo sviluppo del settore privato. In quest'ultimo campo l'attività di maggior successo è la concessione di microfinanza. Sino all'agosto del 2004, i programmi di microfinanza della BERS hanno esteso oltre 640 mila prestiti a piccolissime e piccole imprese per un ammontare di oltre 4,2 miliardi di dollari nei paesi meno avanzati.

La vita della BERS attraversò agli inizi un periodo di crisi che si risolse con le dimissioni dalla presidenza di Attali, con la nomina al suo posto di Jacques de Larosière e con la ristrutturazione dell'organizzazione interna, mirata ad enfatizzare il ruolo della BERS nello sviluppo del settore privato a discapito di quello di banca di sviluppo. Come conseguenza della crisi, fu anche portata avanti una drastica

politica di riduzione dei costi, come richiesto dagli azionisti più importanti. Durante questa presidenza i paesi azionisti della BERS raddoppiarono il capitale, che attualmente ammonta a 20 miliardi di euro. Quando de Larosière si dimise, nel gennaio del 1998, gli succedette Horst Köhler, il cui passaggio alla direzione generale del Fondo monetario internazionale (FMI) nell'aprile del 2000 portò al vertice della Banca un altro francese, Jean Lemierre.

Per apprezzare sinteticamente lo sviluppo dell'operatività della BERS è opportuno riferirsi al volume di operazioni effettuato nei vari anni (tab. I). Dal 1995 sino al 2000 il numero delle operazioni ha oscillato intorno al centinaio l'anno; anche la ripartizione tra quelle a favore del settore statale o del comparto privato e tra crediti ed azioni non ha rivelato una particolare tendenza. Per la dimensione media dell'operazione l'andamento è stato ascendente, come pure per i finanziamenti, ma il moltiplicatore delle risorse è risultato molto fluttuante.

Accidentata appare anche la serie degli esborsi lordi. Gli sforzi della BERS per facilitare la transizione non hanno incontrato con gli anni condizioni decisamente più favorevoli.

Tabella I. Volume e valore annuale delle operazioni											
Anni		1991-94	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tot. operazioni		199	110	95	108	96	88	95	102	102	119
Private		150	87	79	92	80	68	79	79	80	99
Statali		50	23	16	16	16	20	16	23	22	21
Crediti		142	75	67	63	60	59	64	79	85	81
Azioni		57	35	29	45	37	29	32	23	17	19
Valore*											
Media operazioni		22	18	23	22	25	25	28	36	36	31

Valore progetti*	12.681	6.972	6.007	6.525	9.914	7.024	7.847	9.868	8.761	9.028	
Finanziamenti BERS*	4.399	2.000	2.188	2.315	2.373	2.162	2.673	3.656	3.899	3.721	
Moltiplicatore	1,9	5,5	1,7	1,8	3,2	2,2	1,9	1,7	1,2	1,4	
Esborsi lordi	* 1.215	1.144	1.291	1.779	2.040	1.421	1.464	2.442	2.419	2.105	

Fonte: dati cortesemente forniti dall'Ufficio del capo economista della BERS.

*In miliardi di euro

Lo sviluppo delle operazioni nei vari paesi (tab. II) mostra una certa concentrazione in quelli di maggior peso economico (Russia), più vicini o già adusi in passato all'economia di mercato (Polonia), con importanti risorse naturali (Kazakistan); guerre e conflitti interni hanno penalizzato i paesi che vi sono stati coinvolti.

Tabella II. Impegni netti cumulati per paese al 31 dicembre 2003			
Paese	Progetti	Valore	Quota %
	numero	€ milioni	inv. BERS
Albania	15	170	0,8
Armenia	6	90	0,4
Azerbaijan	16	280	1,2
Bielorussia	7	158	0,7
Bosnia e Erzegovina	19	259	1,1
Bulgaria	46	848	3,7
Croazia	51	1.232	5,4
Repubblica Ceca	41	916	4
Estonia	42	451	2

FYR Macedonia	20	307	1,4
Georgia	20	185	0,8
Kazakistan	32	872	3,8
Repubblica Kirghisa	14	123	0,5
Lettonia	24	332	1,5
Lituania	27	393	1,7
Moldova	20	162	0,7
Polonia	129	2.843	12,5
Romania	75	2.361	10,4
Russia	171	5.174	22,8
Serbia e Montenegro	24	509	2,2
Repubblica Slovacca	38	1.012	4,5
Slovenia	26	506	2,2
Tagikistan	6	29	0,1
Turkmenistan	5	125	0,6
Ucraina	58	1.279	5,6
Ungheria	66	1.526	6,7
Uzbekistan	21	527	2,3
Totale	1.019	22.669	100

Fonte: dati cortesemente forniti dall'Ufficio del capo economista della BERS.

Il servizio studi della BERS pubblica un *Transition report* e un *Transition report update* con cadenza annuale. Ha anche prodotto una *Transition impact retrospective* per valutare i risultati, positivi e negativi, complessivamente ottenuti dalla BERS sino al 2000 nell'introdurre, rafforzare e istituzionalizzare i processi di mercato nei 27 paesi in cui era abilitata a operare; pertanto, in quest'analisi si astraie dai rendimenti finanziari dei progetti, come pure da quelli sociali evidenziati dall'analisi costi-benefici. La

metodologia si basa fundamentalmente sul contributo alla transizione attraverso l'aumento dell'afflusso di capitale nella regione. Le conclusioni sono che la BERS ha avuto un ruolo importante nello stimolare gli investimenti esteri diretti; un'analisi progetto per progetto ha rivelato che più di due terzi degli stessi hanno ottenuto nella valutazione ex post dell'apposito dipartimento i punteggi più elevati per il loro contributo alla transizione; ovviamente, quest'ultimo è stato diverso da settore a settore e da paese a paese; la Banca comunque è riuscita a migliorare la base di diritto commerciale in tutta la regione e a conseguire importanti, specifici obiettivi nel campo dell'ambiente.

Mario Sarcinelli (2009)