



servizio studi del Senato

Contributi al dibattito parlamentare

Saggi conclusivi degli *stage*
presso il Servizio Studi del Senato
2003



Roma 2004

38

Quaderni di documentazione

INDICE

PREMESSA	Pag. VII
----------------	----------

DANIELE BASSETTI

**LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2003 IN
ROMANIA: IL SENATO**

1. Evoluzione del sistema costituzionale.....	" 3
1.1. Cenni storici	" 3
1.2. Il ruolo del Presidente della Repubblica	" 4
1.3. La riforma costituzionale del 2003.....	" 5
2. Composizione ed organizzazione del Senato	" 6
2.1. Sistema elettorale	" 6
2.2. Composizione politica.....	" 8
2.3. Struttura interna.....	" 10
3. Funzioni del Senato	" 13
3.1. Procedimento legislativo ordinario	" 13
3.2. Procedimenti legislativi speciali.....	" 18
4. Rapporti con la Camera dei deputati.....	" 21
5. Rapporti con l'esecutivo	" 22
6. Altre funzioni.....	" 26

GIOVANNA DONFRANCESCO

**IN TEMA DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI
SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE**

1. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.....	" 29
1.1. Composizione, funzioni e procedure.....	" 29
1.2. Le proposte di riforma.....	" 32
1.2.1. La composizione numerica.....	" 32

1.2.2. Il diritto di veto.....	"	36
1.2.3. Metodi di lavoro e trasparenza delle attività del Consiglio di Sicurezza.....	"	38
1.3. I risultati del <i>Working Group</i> istituito nel 1993.....	"	40
1.4. Note sul <i>peace-keeping</i>	"	42
1.5. La cornice giuridica per le modifiche alla Carta.....	"	45
2. Ruolo e funzionamento delle Nazioni Unite nelle vicende internazionali recenti	"	47
2.1. Il caso Kosovo.....	"	47
2.2. La questione dell'Afghanistan	"	50
2.3. La guerra in Iraq.....	"	54
2.4. In Liberia.....	"	59
3. Elementi del dibattito attuale.....	"	61
3.1. Le Nazioni Unite oggi.....	"	61
Bibliografia.....	"	64
Documenti delle Nazioni Unite.....	"	66
Varie	"	67

MICHELE MAGRINI

LE VIOLAZIONI DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Premessa.....	"	71
1. Natura giuridica dei regolamenti parlamentari.....	"	75
1.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto	"	75
1.2. Il <i>nemine contradicente</i> : quando il diritto confina con la politica.....	"	78
1.3. La posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti.....	"	81
1.4. Regolamenti parlamentari e atti con forza di legge	"	84
2. La giustiziabilità dei regolamenti parlamentari	"	87
2.1. I regolamenti parlamentari e la Costituzione.....	"	87
2.2. Alla ricerca di un giudice: il conflitto tra poteri	"	92

2.3. I presupposti del ricorso al conflitto di attribuzione: una finzione scenica per chiarirsi le idee	"	94
2.4. La legittimazione al ricorso: il singolo parlamentare... ..	"	97
2.5. ...i gruppi parlamentari e le minoranze qualificate	"	100
2.6. I regolamenti parlamentari all'origine del conflitto	"	101
2.6.1. Il problema delle norme regolamentari non costituzionalmente necessitate	"	102
2.6.2. Ragionando sui <i>pianisti</i>	"	104
2.6.3. Norme regolamentari prive di copertura costituzionale: una possibile via d'uscita tra violazioni <i>intra moenia</i>	"	107
2.6.4. ...ed <i>extra moenia</i>	"	109
3. Le possibili (e forse illusorie) sorprese del futuro	"	110

SIMONE SETTI

L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA: PROFILI ECONOMICI

Introduzione e sintesi	"	115
- L'allargamento	"	115
- I benefici	"	115
- I costi	"	116
- Le politiche di coesione	"	116
- La politica agricola comune.....	"	118
- Gli investimenti diretti esteri e la delocalizzazione produttiva.	"	119
- Conclusioni	"	122
1. Aspetti economici generali connessi all'allargamento ..	"	123
1.1. Cenni introduttivi	"	123
1.2. Evoluzione del processo di allargamento.....	"	124
1.2.1. Condizionalità	"	124
1.2.2. Rispetto delle condizionalità	"	125
1.3. Principali aspetti economici dei futuri paesi membri.....	"	129
1.4. Premesse macroeconomiche dell'allargamento	"	135
1.5. Le conseguenze dell'allargamento: costi e benefici.....	"	137
1.5.1. Integrazione e disavanzo commerciale	"	137
1.5.2. Distribuzione dei benefici	"	139
1.6. Effetti nei vari settori.....	"	142

1.6.1. Indagine conoscitiva sugli aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione europea	"	142
1.6.2. Aspetti non economici.....	"	143
1.7. Effetti nell'area PECO e prospettive di convergenza	"	144
1.8. Effetti sul bilancio comunitario.....	"	146
2. L'allargamento e le politiche di coesione comunitaria .	"	150
2.1. Evoluzione delle politiche di coesione.....	"	150
2.2. Efficacia della politica di coesione.....	"	152
2.3. La politica di coesione comunitaria, 2000-2006	"	154
2.4. Posizione dell'Italia	"	156
2.5. La politica di coesione nei nuovi paesi membri; triennio 2004-2006.....	"	157
2.6. Effetti dell'allargamento sulle disparità presenti nell'Unione	"	158
2.7. Entità finanziaria delle politiche di coesione	"	163
2.8. Riforma della politica di coesione.....	"	165
2.8.1. Rinazionalizzazione delle politiche.....	"	166
2.8.2. Individuazione delle aree nel nuovo Obiettivo 1 e 2	"	168
2.8.2.1. Obiettivo 1	"	168
2.8.2.2. Obiettivo 2	"	170
2.8.3. Decentramento gestionale	"	170
3. L'agricoltura e l'allargamento dell'Unione	"	171
3.1. Evoluzione della politica agricola comune	"	171
3.2. L'agricoltura nei nuovi paesi membri.....	"	173
3.2.1. L'agricoltura in Polonia	"	176
3.2.2. L' <i>acquis</i> comunitario	"	176
3.3. Gli aspetti finanziari della politica agricola	"	177
3.4. Misure per lo sviluppo rurale	"	181
3.5. La riforma di medio termine della PAC.....	"	182
3.6. Differenziali di prezzo.....	"	184
3.7. Interscambio commerciale	"	185
4. Gli investimenti diretti esteri e la delocalizzazione produttiva.....	"	188
4.1. Introduzione.....	"	188
4.2. Tipologie di investimenti diretti esteri	"	188
4.3. Investimenti diretti verso i PECO	"	189

4.4. Investimenti diretti italiani nei PECO	"	191
4.5. Effetti dell'allargamento sulle imprese italiane alle estero.	"	193
4.6. Concorrenza tra Est Europa e Mezzogiorno?.....	"	194
4.6.1. Il Contratto d'area nel Mezzogiorno.....	"	195
4.6.2. L'analisi.....	"	196
4.6.3. Quali tipi di attività vengono delocalizzati e perché	"	197
4.6.4. Risultati	"	198
4.7. Gli IDE in Italia	"	200
Bibliografia	"	204
Tabelle e Grafici		
Capitolo 1	"	123
Tabella 1. Tassi di crescita del PIL dei paesi candidati (1999-2003).....	"	130
Tabella 2. PIL secondo la PPA nei paesi candidati (2002)	"	132
Tabella 3. Principali indicatori strutturali nei paesi candidati (2002).....	"	134
Tabella 4. Le fasi di allargamento dell'Unione europea	"	136
Tabella 5. Saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti degli <i>accredited countries</i> (2002-2003)	"	138
Tabella 6. Benefici economici dell'allargamento sul PIL di UE 15 e PECO	"	140
Tabella 7. Crescita e convergenza (2000-2004).....	"	145
Tabella 8. Massimali d'impegno per i 10 nuovi Stati membri (2004-2006)	"	147
Tabella 9. Il bilancio dell'Unione. Prospettive finanziarie definite nel vertice di Berlino (2000-2006)	"	148
Grafico 1. Effetto dell'allargamento sul PIL: UE 15	"	141
Grafico 2. PIL pro-capite dei nuovi membri. Prospettive di recupero (2003-18)	"	146
Capitolo 2	"	150
Tabella 1. Interventi a titolo di Obiettivo 1, 2 e 3 (2000-2006)	"	155
Tabella 2. Stanziamenti per la Politica di coesione nei nuovi membri (2004-2006)	"	157
Tabella 3. Impegni per i Fondi strutturali nei nuovi membri (2004-2006)	"	158
Tabella 4. Obiettivo 1, ipotesi post 2006: effetto reddito ed effetto statistico.....	"	159

Tabella 5. Regioni in Obiettivo 1: situazione 2000-2006 e ipotesi post 2006.....	"	161
Tabella 6. La politica di coesione dell'Unione. Prospettive finanziarie definite nel vertice di Berlino (2000-2006).....	"	163
Capitolo 3	"	171
Tabella 1. L'agricoltura nei paesi candidati (2001)	"	175
Tabella 2. La politica agricola dell'Unione. Prospettive finanziarie definite al vertice di Berlino (2000-2006).....	"	177
Tabella 3. Spesa agricola dell'Unione per Stato Membro (2000)..	"	178
Tabella 4. Spesa agricola prevista per i dieci nuovi stati membri (2004-2006).....	"	179
Tabella 5. Ripartizione dei Fondi comunitari per paese (2004-2006).....	"	180
Tabella 6. Sostegno allo sviluppo rurale (2004-2006), ripartizione annuale	"	181
Tabella 7. Interscambio agro-alimentare Italia-PECO (2000)	"	186
Grafico 1. Differenza % del prezzo del frumento tra UE e PECO.	"	185
Capitolo 4	"	188
Tabella 1. Investimenti diretti stranieri nei paesi candidati (2001-2003).....	"	190
Tabella 2. Investimenti verso l'estero dell'Italia (2001)	"	192
Tabella 3. Tipo di lavorazioni spostate nel Mezzogiorno e nei PESO	"	197
Tabella 4. Motivazione prevalente per la delocalizzazione produttiva.....	"	198
Tabella 5. Problemi legati alla delocalizzazione riscontrati dalle imprese.....	"	199
Tabella 6. Investimenti diretti esteri in % sul Pil (valori medi 1998-2001).....	"	201
Grafico 1. Media degli investimenti diretti esteri (1996-2001)	"	200

PREMESSA

L'Amministrazione del Senato ha sempre coltivato uno stretto legame con l'università. La partecipazione di docenti universitari nelle commissioni giudicatrici nei concorsi per il reclutamento dei dipendenti; lo svolgimento, da parte di funzionari, di lezioni, corsi e seminari di alta formazione presso diversi atenei; le frequenti visite a Palazzo Madama di docenti e studenti rappresentano altrettante occasioni per un aperto e fecondo scambio di esperienze e riflessioni, che arricchisce tanto l'istituzione parlamentare quanto il mondo degli studi.

In tale ambito si inserisce la decisione, assunta nel 2003 su impulso del Presidente del Senato, di avviare presso l'Amministrazione di questo ramo del Parlamento, in via sperimentale, lo svolgimento di *stage* formativi riservati a giovani neolaureati, a somiglianza di quanto da tempo avviene presso i Parlamenti di altri Paesi.

Dalla metà del 2003, quindi, un piccolo numero di stagisti, selezionato d'intesa con le rispettive università, è stato ospitato per alcuni mesi presso i Servizi dell'Amministrazione del Senato più direttamente impegnati nei compiti di supporto all'attività parlamentare. In tal modo questi giovani hanno potuto accostarsi ad un ambiente di lavoro invero molto particolare e viverne la quotidianità, sperimentando dall'interno la complessità della vita di un organismo parlamentare.

Il gruppo più numeroso - quattro in tutto - è stato assegnato al Servizio studi, ove ha potuto acquisire diretta esperienza delle attività di ricerca e documentazione effettuate a sostegno del dibattito parlamentare e dei relativi metodi e strumenti di lavoro. Ogni stagista, sotto la attenta guida di un funzionario che ha assunto il ruolo di *tutor*, è stato progressivamente impegnato nello svolgimento dapprima di limitate attività di documentazione e successivamente in ricerche di più ampio respiro, i cui temi sono stati individuati tenendo conto anche dell'andamento del dibattito politico-istituzionale. Tali ricerche, alcune delle quali confluite nella realizzazione di *dossier* di documentazione a diffusione interna al Senato, sono dunque dedicate a temi di attualità, ma presentano profondità e ampiezza che trascendono i limiti dell'occasione che le ha ispirate.

A conclusione degli *stage*, è parso quindi opportuno riprendere le migliori fra esse e riprodurle - in una stesura rivista e ampliata sotto la guida dei *tutor* - nel presente volume, che il Senato è lieto di offrire a una più ampia platea di lettori.

DANIELE BASSETTI

**LA RIFORMA COSTITUZIONALE
DEL 2003 IN ROMANIA: IL SENATO**

1. Evoluzione del sistema costituzionale

1.1. Cenni storici

Il bicameralismo ha radici profonde in Romania. La costituzione del primo Senato coincide con la fondazione dello stato rumeno avvenuta nel 1862 tramite l'unificazione dei principati di Moldavia e Valacchia. All'epoca comprendeva membri di diritto (i vescovi, il primo presidente della Corte di Cassazione, il più anziano dei generali in servizio) e membri di nomina regia ed aveva le stesse competenze legislative dell'Assemblea elettiva (che darà origine alla Camera dei deputati). Con la Costituzione del 1866, accanto ai membri di diritto, furono previsti due senatori da eleggere in ogni distretto. Con la Costituzione del 1923, furono previsti solo senatori eletti e senatori di diritto. La Costituzione del 1938 reintrodusse i senatori di nomina regia accanto ai senatori di diritto e a quelli elettivi. Le Costituzioni del 1948 e del 1952 soppressero il Senato ed adottarono il sistema unicamerale secondo il modello sovietico. Gli eventi - anche drammatici - successivi alla caduta del Muro di Berlino portarono al superamento radicale della Costituzione del 1952. Dopo un breve periodo di transizione, l'8 dicembre 1991 fu adottata la nuova Costituzione.

Recentemente, con un referendum tenutosi il 18 e 19 ottobre 2003, convalidato dalla Corte costituzionale il 29 ottobre successivo, è stata approvata un'ampia riforma della Costituzione. La legge di revisione costituzionale modifica infatti 62 dei 152 articoli del testo del 1991¹.

Nel 2007 è previsto l'ingresso della Romania nell'Unione europea.

A proposito della forma di governo prefigurata dalla Costituzione del 1991, le opinioni sono discordanti. Se è prevalente l'opinione che la Costituzione rumena sia stata influenzata da quella francese del 1958, meno concordi sono invece le valutazioni sull'ampiezza e gli effetti di questa trasposizione. Seppure non rientra nell'ambito del presente lavoro, merita alcuni cenni la figura del Presidente della Repubblica, uno degli aspetti più discussi della forma di governo rumena. Dalla definizione delle modalità di funzionamento del sistema dipende anche la ricostruzione del ruolo del Parlamento: se il sistema viene ritenuto orientato in senso semipresidenziale allora ne consegue una visione più riduttiva del ruolo del

¹ Per un primo commento si veda *ROMANIA: La revisione costituzionale del 2003* di F. Carella in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/telescopio.html#fc>.

Parlamento mentre, al contrario, questo risulta rafforzato da una ricostruzione che ravvisa nel sistema romeno un sistema parlamentare di tipo razionalizzato.

1.2. Il ruolo del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale diretto secondo un sistema a doppio turno (art. 81 Costituzione): il mandato, prima della riforma del 2003, era di quattro anni. Nessuno può essere eletto per più di due mandati. Se l'elezione diretta conferisce al Capo dello Stato il ruolo derivante dalla legittimazione popolare, le funzioni sono state disegnate in modo da circoscriverne taluni possibili effetti.

Per quanto riguarda la formazione del governo, la Costituzione (art. 102) prevede che il Presidente designi il candidato alla carica di Primo Ministro, dopo aver consultato il partito che ha la maggioranza assoluta in Parlamento o, se questa maggioranza non esiste, i partiti rappresentati in Parlamento. I margini di scelta sono quindi limitati, anche perché il Governo è politicamente responsabile solo davanti al Parlamento, comprensivo di camera e Senato (art. 108).

Il potere di scioglimento è anch'esso circoscritto, potendo il Presidente sciogliere il Parlamento solo se questo non ha concesso il voto di fiducia al Governo entro sessanta giorni dalla prima richiesta e, comunque, solo dopo il rigetto di due richieste d'investitura (art. 89).

Altre disposizioni costituzionali sembrano invece rafforzare il ruolo del Presidente.

L'articolo 87 prevede che il Presidente possa partecipare alle riunioni del Governo, presiedendole, qualora si deliberi su affari di interesse nazionale, che si riferiscano alla politica estera, alla difesa e all'ordine pubblico. Inoltre, il Presidente della Romania può parteciparvi ogni volta che lo richieda il Primo Ministro. Si tratta di una formula ampia, suscettibile di interpretazioni di diversa portata che ne possono espandere il campo di applicazione. Esteso appare il potere del Capo dello Stato in materia di referendum. Fatto salvo l'obbligo di consultare il Parlamento, che sembra avere un rilievo puramente formale², il Presidente può infatti indire referendum sugli "affari di interesse nazionale" (art. 90). In una situazione di conflitto con il Parlamento o con il Governo il Capo dello

² Così A. Rinella, "Semi-presidenzialismi" in *Europa centro-orientale. I casi di Polonia e Romania*, in *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale* a cura di S. Gambino, p. 290, Maggioli, 1997.

Stato potrebbe sistematicamente ricorrere o minacciare il ricorso allo strumento referendario per forzare la volontà degli altri organi costituzionali.

Il primo decennio di vita della nuova democrazia rumena ha dato altri segnali di rafforzamento del ruolo presidenziale. In particolare va menzionata nel 1991 la caduta del primo Governo del nuovo ordinamento costituzionale, in relazione alla quale alcuni hanno visto operare meccanismi riconducibili alla "revoca" presidenziale o alla "doppia fiducia"³. Un episodio simile è accaduto nuovamente nel 1999. Sembra dunque che la definizione del ruolo del Presidente nella forma di governo rumena dipenda molto dalla sua concreta evoluzione, pur nel contesto di quella parte del dettato della Costituzione volta a limitarne la capacità espansiva, in cui va inclusa la disposizione che prevede l'incompatibilità del mandato presidenziale con l'appartenenza ad un partito (art. 84 Cost.).

1.3. La riforma costituzionale del 2003

Su questo terreno, anche alla luce delle vicende menzionate, è intervenuta la revisione costituzionale del 2003, con molteplici innovazioni. Innanzitutto, il mandato presidenziale è stato prolungato a cinque anni comportando così la fine della contestualità tra le elezioni legislative e presidenziali. Tuttavia, la norma entrerà in vigore solo a partire dalle prossime elezioni presidenziali nel 2004 (art. 151 Cost.) e si dovrà quindi attendere il biennio 2008-2009 per avere lo sfasamento delle due elezioni. Questa modifica potrebbe avere rilievo nel separare il ruolo presidenziale dalle vicende politiche, conferendogli più marcata indipendenza. Inoltre, è stato esplicitamente dichiarato nel testo costituzionale (art. 106) che il Capo dello Stato non può revocare il Primo ministro, nel contesto di una prassi degli anni novanta che aveva offerto molti elementi per la definizione in senso semipresidenziale della forma di governo rumena⁴.

³ Per il primo rilievo si veda A. Rinella op. cit. p. 287. Per il secondo cfr. F.J. Laferriere, *La Constitution roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie*, in *Revue du droit public e de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4, p.1230 1993.

⁴ Parimenti, si è limitato lo spazio di manovra del Presidente in caso di rimpasto di governo. Infatti, il nuovo comma 3 dell'articolo 85 prevede che il Presidente potrà soltanto nominare e revocare i ministri proposti dal Primo ministro ed approvati dal Parlamento.

2. Composizione ed organizzazione del Senato

2.1. Sistema elettorale

Dopo le vicende del 1989, la materia elettorale fu regolata in via transitoria dal decreto legge n. 92 del 1990. In seguito, le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato sono state disciplinate dalla legge n. 68 del 15 luglio 1992⁵. Recentemente, in vista delle elezioni legislative del 2000 sono state adottate tre ordinanze di urgenza (n. 129, n. 140 e n. 165 del 2000) che hanno modificato la legge citata in alcuni punti⁶.

In base all'articolo 59 della Costituzione i due rami del Parlamento sono eletti a suffragio universale diretto, segreto e liberamente espresso. Il mandato dei deputati e dei senatori ha la durata di quattro anni (art. 60 Cost.).

Ogni cittadino rumeno che abbia compiuto i diciotto anni alla data delle elezioni ha diritto di votare per entrambe le Assemblee. Non ha diritto di voto chi non è in possesso delle proprie facoltà mentali e chi è stato condannato con sentenza definitiva alla perdita dei diritti elettorali (art. 34 Cost.). I cittadini rumeni residenti all'estero possono esercitare il loro diritto di voto in speciali sezioni costituite presso le missioni diplomatiche e gli uffici consolari.

Il diritto di elettorato passivo spetta invece ai cittadini che abbiano il diritto di voto e risiedano in Romania (art. 16 Cost.). Dunque i cittadini residenti all'estero hanno sì il diritto di voto ma non quello di essere votati. Inoltre, i candidati devono avere almeno 23 anni per essere eletti alla Camera dei deputati, 33 per essere eletti al Senato e 35 per la carica di Presidente della Romania (art. 35 Cost., come modificato nel 2003). A seguito della revisione costituzionale del 2003, è stato previsto che, dopo l'ingresso della Romania nell'Unione europea, i cittadini dell'Unione che soddisferanno i requisiti previsti da una legge organica avranno il diritto di votare ed essere eletti alle elezioni amministrative.

La Costituzione prevede che non possano essere eletti i giudici della Corte costituzionale, gli avvocati del popolo, i magistrati, i membri delle Forze armate in servizio, i poliziotti e altre categorie di funzionari pubblici

⁵ Per un esteso e più esaustivo commento si veda V. Gionea, *La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989*, in F. Lanchester, *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Giuffrè, 1995.

⁶ Sull'istituto delle ordinanze d'urgenza si veda più avanti nel testo al paragrafo Rapporti con l'esecutivo.

stabilite dalla legge. La legge n. 68 del 1992, così come modificata dall'ordinanza d'urgenza n. 129 del 2000, ha previsto delle restrizioni per alcune categorie di funzionari pubblici. Pertanto, i prefetti, i sottoprefetti, i dirigenti di servizi pubblici, di ministeri e altre autorità governative decentralizzate in unità amministrative territoriali non possono presentare la loro candidatura nella circoscrizione elettorale costituita nell'unità territoriale amministrativa in cui esercitano o hanno esercitato negli ultimi sei mesi le loro funzioni. Tali restrizioni hanno dunque un carattere relativo essendo sufficiente per i soggetti menzionati candidarsi in una circoscrizione diversa da quella in cui hanno svolto le proprie funzioni.

Le candidature per la Camera dei deputati e per il Senato devono essere presentate su liste separate da partiti e formazioni politiche costituite secondo la legge. Possono essere presentate, ma solo a livello nazionale, delle alleanze politiche tra più partiti. La legge consente anche la candidatura di indipendenti, cioè non inclusi nelle liste di un partito. In tal caso, per presentare la candidatura è necessario il sostegno di almeno lo 0,5% del numero totale di elettori iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione interessata.

In base all'articolo 60, comma 2 della Costituzione, le elezioni legislative hanno luogo al più tardi entro tre mesi dal termine del mandato o dallo scioglimento del Parlamento. La data delle elezioni è fissata ed annunciata dal Governo almeno quarantacinque giorni prima del giorno delle elezioni ed entro cinque giorni dallo scioglimento del Parlamento. Il nuovo Parlamento si riunisce, su convocazione del Presidente della Romania, al massimo entro 20 giorni dalle elezioni. Gli uffici elettorali sono organizzati in tre livelli: centrale, di circoscrizione e di sezione.

Per quanto riguarda il numero di deputati e senatori da eleggere, la Costituzione rinvia alla legge elettorale, affermando che tale numero deve essere proporzionale alla popolazione del Paese. A tale proposito, la legge n. 68 del 1992 ha stabilito la quota rappresentativa di 70.000 abitanti per ogni deputato e di 160.000 abitanti per ogni senatore. Dunque il numero totale è variabile in relazione all'evoluzione demografica nazionale. Attualmente vi sono 140 senatori e 345 deputati. Il numero di deputati da eleggere in ciascuna circoscrizione elettorale varia da un minimo di quattro ad un massimo di dodici, mentre il numero senatori è compreso tra le due e le cinque unità. Fa eccezione la circoscrizione di Bucarest, in cui sono eletti ventinove deputati e tredici senatori. Tuttavia, al numero di deputati stabilito in base alla popolazione (ma non a quello dei senatori), si deve aggiungere un numero variabile di seggi che la Costituzione garantisce per le minoranze nazionali. L'articolo 59 stabilisce infatti che le organizzazioni di cittadini appartenenti alle minoranze nazionali, che non raggiungano il

numero di voti necessario per essere rappresentati in Parlamento, hanno diritto ciascuna ad un seggio di deputato. I cittadini di una minoranza nazionale possono essere rappresentati da una sola organizzazione.

La legge elettorale prevede un sistema proporzionale per entrambe le Camere. In seguito alle modifiche approvate con l'ordinanza n. 129 del 2000, è stata innalzata la soglia di voti necessari per esseri ammessi alla distribuzione dei seggi. In precedenza tale soglia era fissata al 3% del totale dei voti validamente espressi a livello nazionale, mentre ora è stata elevata al 5% per i singoli partiti, 8% per le alleanze tra due partiti, 9% per alleanze tra tre partiti, 10% per quelle tra quattro o più partiti⁷.

L'attribuzione dei seggi è effettuata in due fasi. In una prima fase, la ripartizione dei seggi avviene a livello di circoscrizione: sono assegnati tanti seggi quanti il numero dei quozienti interi ottenuti da ogni partito nella circoscrizione. In una seconda fase, la ripartizione avviene a livello nazionale. Tutti i resti delle circoscrizioni sono aggregati a livello nazionale e, su tale base, sono assegnati i seggi che non sono stati attribuiti a livello di circoscrizione.

In generale, si può notare come i sistemi di elezione delle due Camere siano pressoché identici, essendo le principali differenze nella capacità elettorale passiva e nei seggi riservati alle minoranze nazionali nella camera bassa, a conferma della tendenza ad adottare sistemi elettorali omogenei nei Paesi che optano per modelli di bicameralismo perfetto. Tale considerazione rimane valida anche dopo la riforma del 2003 che, seppure ha differenziato il procedimento legislativo, ha mantenuto l'uguaglianza tra le due Camere per il rapporto di fiducia.

2.2. Composizione politica

Il 26 novembre 2000 si sono svolte le elezioni legislative e presidenziali con un'affluenza del 65.3%. In base ai risultati, il *Polo della democrazia sociale di Romania (PDSR)*, che aveva governato il Paese fino al 1996, è ritornato al Governo. Parallelamente Iliescu, espresso dal *PDSR* è stato eletto Presidente della Romania⁸. Il *Polo della democrazia sociale* è

⁷ Cfr. art. 1 (5) del decreto d'urgenza n. 129 del 30 giugno 2000. E' possibile trovare la traduzione in inglese dell'atto su www.essex.ac.uk/elections.

⁸ Iliescu fu eletto Presidente anche nel 1990 e nel 1992. Il *PDSR* è uno dei due partiti generati della scissione del *FSN*, partito che ottenne un'ampia maggioranza nelle elezioni del 1990, le prime dopo la caduta del Muro di Berlino. L'altro partito che deriva dal *FSN* è il partito democratico (*PD*).

composto dal *partito rumeno della democrazia sociale (PDSR)* dal *partito socialdemocratico (PSDR)* e dal *partito umanista (PUR)*.

L'altro dato che ha caratterizzato queste elezioni è stato il ridimensionamento elettorale subito dalla coalizione denominata *Convenzione democratica di Romania (CDR)*, al governo dal 1996. A seguito dell'uscita di scena dalla politica attiva del Presidente uscente Costantinescu, ritenuto il principale fattore aggregante della coalizione, i partiti che formavano la coalizione si sono presentati divisi. Il *partito nazionale liberale (PNL)*, pur presentandosi da solo, è riuscito ad ottenere seggi in Parlamento. Al contrario, il *partito nazionale contadino cristiano democratico (PNTCD)*, si è presentato con il simbolo della *CDR* assieme ad un gruppo di partiti minori, ma non ha raggiunto la soglia del 10% dei voti richiesta alle alleanze elettorali per essere ammessi in Parlamento.

L'innalzamento delle soglie elettorali ha fatto sì che il 20% dei voti non abbia dato luogo all'assegnazione di seggi. Il *partito della grande Romania (PRM)*, è passato dal 4.5% del 1996 a circa il 20% nelle elezioni in esame. Il Presidente del *PRM* è inoltre giunto al secondo turno alle elezioni presidenziali poi vinte da Iliescu, candidato del *PDSR*. Il risultato del *PRM* è stato oggetto di analisi politologiche per la contrapposizione al sistema che caratterizza il partito⁹.

In seguito, il Presidente Iliescu, ottemperando al divieto posto dall'art. 84 della Costituzione, si è dimesso dalla presidenza del partito, lasciando questa carica a Nastase. Quest'ultimo è stato designato come Primo Ministro e il 28 dicembre ha ottenuto la fiducia dalle Camere riunite in seduta comune con 314 voti a favore su un totale di 459. Il governo così costituito è espressione di un unico partito, il *PDSR*, ma è sostenuto in Parlamento anche dal *partito nazionale liberale (PNL)* e dalla *unione democratica degli ungheresi di Romania (UDMR)*.

⁹ M. Popescu, *The parliamentary and presidential elections in Romania, November 2000*, in *Electoral Studies*, Vol. 22, N. 2, June 2003, p. 328; M. Gugliotta, *Romania: elezioni presidenziali e parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2001.

Di seguito si riportano i risultati delle ultime elezioni per il Senato e la Camera dei deputati.

Partiti politici	Senato			Camera dei deputati		
	Seggi	%Seggi	%Voti	Seggi	%Seggi	%Voti
PDSR	65	46.4	37.1	155	44.9	36.6
PRM	37	26.4	21.0	84	24.4	19.5
PD	13	9.3	7.6	31	9.0	7.0
PNL	13	9.3	7.5	30	8.7	6.9
UDMR	12	8.6	6.9	27	7.8	6.8
CDR 2000	-	-	5.29	-	-	5.04
MN	-	-	-	18	5.2	2.8
Totale	140	100	100	345	100	100

Legenda:

PDSR = Polo della democrazia sociale di Romania

PRM = Partito della grande Romania

PD = Partito democratico

PNL = Partito nazionale liberale

UDMR = Unione democratica degli ungheresi di Romania

CDR 2000= Convenzione democratica rumena 2000

MN = Gruppo delle minoranze nazionali

2.3. Struttura interna

L'articolo 61 della Costituzione prevede che l'organizzazione e il funzionamento di ogni camera siano disciplinati da un proprio Regolamento. Inoltre, l'articolo citato dispone che il Presidente di ciascuna camera sia eletto per la durata del mandato della camera. Al contrario, gli altri membri dell'Ufficio permanente sono eletti all'inizio di ciascuna sessione. L'ufficio permanente è composto da quattro vicepresidenti, quattro segretari e due questori. I membri dell'ufficio permanente possono essere revocati prima del termine del mandato.

Il Presidente del Senato esercita la funzione di Presidente della Romania in caso di vacanza della funzione o se il Capo dello Stato è sospeso o nell'impossibilità temporanea di esercitare le sue attribuzioni.

Le Camere non si riuniscono in sessione permanente ma in due sessioni all'anno. In tal senso, l'articolo 63 Cost. stabilisce che la prima sessione si apre nel mese di febbraio e non può durare oltre la fine del mese di giugno. La seconda sessione si apre invece nel mese di settembre e non può durare oltre la fine del mese di dicembre. Le Camere si riuniscono anche in sessioni straordinarie su richiesta del Presidente della Romania, dell'Ufficio permanente di ogni camera o di almeno un terzo dei deputati o dei senatori.

La Costituzione (art. 61) prevede che ogni camera costituisca le proprie Commissioni permanenti¹⁰ e possa costituire Commissioni di inchiesta o altre Commissioni speciali. Le due Camere possono inoltre costituire Commissioni comuni¹¹. E' da notare come sia consuetudine nella prassi parlamentare non assegnare tutte le Presidenze di Commissione al partito o ai partiti di maggioranza, ma, al contrario, ripartirle tra tutte le formazioni politiche presenti in Parlamento. Così, nell'attuale legislatura (2000-2004) i partiti che sostengono il Governo hanno otto presidenti di Commissione e i partiti all'opposizione ne hanno sette.

Le sedute di Commissione non sono pubbliche, tuttavia possono partecipare ai dibattiti soggetti esterni, su invito della Commissione. Le sedute di Assemblea sono invece pubbliche anche se le Camere possono tenere sedute in forma segreta (art. 65 Cost.). Il quorum di validità delle sedute di Assemblea corrisponde alla maggioranza dei membri della camera.

La possibilità di riunirsi in gruppi parlamentari è riconosciuta dalla Costituzione (art. 61). Al Senato sono necessari cinque membri per costituire un gruppo, mentre alla camera ne occorrono dieci. Il regolamento del Senato (art. 14) vieta il passaggio da un gruppo ad un altro, pertanto i senatori che si ritirano da un gruppo diventano indipendenti e non possono

¹⁰ Attualmente le Commissioni permanenti al Senato sono quindici. In particolare, vi sono le seguenti Commissioni: 1) Commissione sulle nomine, la disciplina, l'immunità e le convalide 2) Commissione economia 3) Commissione sulle privatizzazioni 4) Commissione sul bilancio, le finanze ed il sistema bancario 5) Commissione sull'agricoltura, l'industria alimentare e la silvicoltura 6) Commissione sulla politica estera 7) Commissione sulla difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale 8) Commissione sui diritti umani e le minoranze 9) Commissione sul lavoro e la protezione sociale 10) Commissione sull'educazione e la scienza 11) Commissione sulla cultura, i culti, l'arte e i mezzi di comunicazione 12) Commissione sulla pubblica amministrazione e l'organizzazione del territorio 13) Commissione sulla ricerca degli abusi e le petizioni 14) Commissione sulla salute pubblica, l'ambiente, i giovani e lo sport 15) Commissione sulle pari opportunità tra donne e uomini.

¹¹ Al momento vi sono due Commissioni bicamerali: la Commissione di controllo sul servizio di sicurezza interna (S.R.I.), composta da tre senatori e sei deputati e la Commissione di controllo sul servizio di sicurezza esterna (S.I.E.), composta da due senatori e tre deputati.

raggiungere un altro gruppo né formarne uno nuovo¹². I gruppi rivestono un ruolo di grande importanza e sia la Costituzione sia i regolamenti parlamentari riconoscono loro vari poteri. In base al regolamento del Senato, i gruppi possono proporre la chiusura di un dibattito e la revoca dei membri dell'Ufficio permanente. Nel procedimento legislativo i gruppi possono proporre emendamenti, modifiche all'ordine del giorno e la verifica del numero legale.

Parte della dottrina¹³ ha riconosciuto nel sistema parlamentare rumeno l'esistenza di uno statuto dell'opposizione, anche tenuto conto della norma costituzionale che riconosce alle minoranze parlamentari il potere di ricorrere alla Corte costituzionale¹⁴.

¹² Si tratta di una disposizione ritenuta di dubbia costituzionalità, da F. Vasilescu, *Considérations sur le régime actuel de la Roumanie*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 1995, p. 477.

¹³ F. Vasilescu, *op. cit.*, p. 475

¹⁴ L'art. 144 prevede che 50 deputati o 25 senatori possano richiedere il giudizio della Corte sulla costituzionalità delle leggi e dei regolamenti delle Camere.

3. Funzioni del Senato

3.1. Procedimento legislativo ordinario

Fino alla riforma del 2003, la Romania si caratterizzava per la presenza di un sistema bicamerale perfetto, senza distinzioni tra i due rami del Parlamento. Il nuovo testo prevede invece una differenziazione tra le due Camere relativamente al procedimento legislativo, mentre non interviene sul rapporto fiduciario e sugli strumenti di indirizzo e controllo parlamentare che rimangono dunque perfettamente bicamerali.

L'iniziativa legislativa spetta al governo, ai deputati, ai senatori nonché a 100.000 cittadini aventi il diritto di voto (art. 73 Cost.). Per ciò che concerne l'iniziativa popolare, le sottoscrizioni devono essere raccolte in almeno un quarto delle province del Paese con almeno 5.000 firme in ognuna di esse o a Bucarest¹⁵. Non possono costituire oggetto di un'iniziativa popolare i problemi fiscali, internazionali, l'ammnistia e la grazia.

Per quanto riguarda la fase parlamentare del procedimento legislativo, prima di esporre la nuova disciplina sarà menzionata quella delineata dal testo del 1991, anche al fine di rendere apprezzabili le innovazioni realizzate nel 2003.

Secondo il testo del 1991, ogni legge doveva essere approvata nel medesimo testo da ciascuna camera. I progetti di legge adottati da una camera erano inviati all'altra camera del Parlamento. Se quest'ultima respingeva il progetto di legge, esso era inviato per un nuovo esame alla camera che lo aveva adottato. Un nuovo rigetto era definitivo.

Se una delle due Camere approvava un progetto di legge con modifiche rispetto al testo approvato dall'altra camera, i Presidenti delle Camere avviavano una procedura di mediazione tramite l'istituzione di una Commissione paritaria. Nel caso in cui la Commissione non fosse giunta ad un accordo ovvero se una delle due Camere non avesse approvato la relazione della Commissione paritaria, i testi divergenti erano sottoposti

¹⁵ Il testo del 1991 prevedeva come requisito 250.000 firme in totale e 10.000 per ogni provincia.

alla discussione della Camera dei deputati e del Senato in seduta comune¹⁶ (art. 76 Cost.).

In base al testo approvato nel 2003, il procedimento non è più paritario.

Si dà qui di seguito una traduzione del nuovo articolo 73 *bis* della Costituzione¹⁷:

"1. La Camera dei deputati, come camera di primo esame, discute e adotta i progetti e le proposte di legge per la ratifica dei trattati o di altri accordi internazionali e le misure legislative derivanti dall'applicazione di tali trattati e accordi, così come i progetti di legge organica previsti dagli articoli 31 (5), 37 (3), 52 (2), 55 (3), 72 (3) e, k), l), n), o), 79 (2), 101 (3), 104 (2), 116 (3), 117 (2) e (3), 119 (2), 125 (4) e (5), 140 (4). Gli altri progetti o proposte di legge sono sottoposti al Senato, come camera di primo esame, per il dibattito e l'adozione.

2. La camera di primo esame si deve pronunciare entro 45 giorni. Per i codici e altre leggi estremamente complesse il termine è di 60 giorni. Se tali termini sono oltrepassati il progetto o la proposta di legge si considera adottato.

3. Dopo l'adozione o il rigetto da parte della camera di primo esame, il progetto o la proposta di legge è inviato all'altra camera che prenderà la decisione definitiva.

4. Nel caso in cui la camera di primo esame adotti una disposizione che, secondo il comma 1, appartiene alla sua competenza di decisione, la disposizione è adottata definitivamente se anche la seconda camera la adotta. Altrimenti, la legge è rinviata alla camera di primo esame, solamente per la disposizione in questione e questa camera prenderà una decisione definitiva in procedura d'urgenza.

5. Le disposizioni del comma 4 relative al rinvio della legge si applicano in modo analogo nel caso in cui la camera che decide adotti una disposizione per la quale la competenza di decisione spetta alla prima camera."

Il nuovo testo sembra comportare numerose questioni interpretative, di non agevole risoluzione, non solo per l'ostacolo costituito dalla non perfetta

¹⁶ Fu osservato che quest'ultima disposizione aggravava notevolmente il procedimento e poteva in concreto disincentivare l'utilizzo della procedura di mediazione. Cfr. F.J.Laferriere, *op. cit.*, p. 1233.

¹⁷ La traduzione in italiano si basa sulle traduzioni in francese ed inglese della nuova versione della Costituzione rumena disponibili sul sito <http://diasan.vsat.ro/>.

conoscenza del contesto giuridico e linguistico, ma anche per la mancanza di prassi applicativa.

Sembra innanzitutto doversi precisare che, quando nel testo si fa riferimento ai progetti di legge, si dovrebbe intendere quelli presentati dal governo e quando si fa riferimento alle proposte di legge si dovrebbe intendere quelle presentate dai parlamentari e dai cittadini¹⁸.

Il comma 1, prevede che la Camera dei deputati debba esaminare per prima i seguenti progetti di legge:

- ratifica di trattati o accordi internazionali e relativa legislazione di attuazione;
- servizi pubblici di radio e televisione (art. 31, 5);
- divieti di partecipazione a partiti politici (art. 37, 3);
- servizio militare (art. 52, 2); sistema di difesa nazionale (art. 117, 2 e 3);
- organizzazione e funzionamento dell'Avvocato del Popolo (art. 55, 3);
- stato di assedio ed emergenza, contenzioso amministrativo, organizzazione e funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, dei tribunali, dei pubblici ministeri e della Corte dei Conti, organizzazione generale dell'educazione, organizzazione della amministrazione pubblica locale e norme generali sull'autonomia locale (art. 72, 3, e, k, l, n, o);
- organizzazione e funzionamento del Consiglio legislativo (art. 79, 2);
- organizzazione del Governo (art. 101, 3); incompatibilità dei membri del Governo (art. 104, 2);
- autorità amministrative indipendenti (art. 116, 3);
- uso delle lingue minoritarie (art. 119, 2);
- composizione e funzionamento dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia (art. 125, 4); istituzione di tribunali specializzati (art. 125, 5);
- organizzazione della Corte Costituzionale (art. 140, 4).

In tutti gli altri casi è il Senato ad esaminare per primo il progetto di legge.

Secondo l'interpretazione che appare preferibile, la deliberazione della camera che ha la competenza ad iniziare il procedimento legislativo

¹⁸ Cfr. articolo 86 Regolamento della Camera dei deputati.

(camera di primo esame) ha una funzione preparatoria della decisione finale che spetta alla camera di seconda lettura. Infatti quest'ultima, come verrà di seguito spiegato, è libera di discostarsi dalla deliberazione della camera di prima lettura.

Vi è dunque un potere di decisione finale alternante tra le due Camere a seconda del settore su cui incide il progetto di legge o anche, come si vedrà, la singola disposizione contenuta nel progetto di legge. Scompaiono così le leggi ordinarie perfettamente bicamerali. Di conseguenza, è stato abrogato l'articolo 76 che disciplinava la procedura di mediazione.

Al riguardo, la lista di materie sopra riportata (art.73 *bis*, 1), in cui la Camera dei deputati riveste il ruolo di camera di primo esame, appare in parte eterogenea, (affari esteri, educazione), in parte concentrata su una serie di materie finalisticamente riconducibili ad una funzione di garanzia (giurisdizione, minoranze, diritti fondamentali). Solo in questo ambito, comunque, il Senato rivestirebbe il ruolo di camera di secondo esame con potere decisionale prevalente.

Al contrario, spetterebbe alla Camera dei deputati il potere di decisione finale per tutte le altre materie (non comprese nel primo comma).

Alla Camera dei deputati i progetti o proposte di legge sono presentati presso l'Ufficio permanente che compie una valutazione sulla competenza e invia al Senato, come camera di primo esame, i progetti o proposte rientranti nella competenza di decisione finale della Camera dei deputati.

La camera di prima lettura deve terminare l'esame del progetto di legge entro quarantacinque giorni (sessanta nel caso di leggi particolarmente complesse o codici). I termini cominciano a decorrere dal momento in cui il progetto è presentato all'Ufficio permanente. Se ciò non avviene, il progetto di legge si considera approvato (comma 2). Sembra una procedura di silenzio-assenso cui sono sottoposti tutti i tipi di iniziativa legislativa. Infatti, la disposizione fa riferimento a progetti o proposte di legge, pertanto è indifferente la titolarità del diritto di iniziativa. Astrattamente anche l'iniziativa di un singolo parlamentare o quella popolare potrebbero dunque seguire questa procedura ed essere approvati in modo implicito. E' sostenibile che si tratti di uno strumento diretto ad accelerare l'esame presso la prima camera (che non ha competenza decisionale prevalente) e a garantire tempi certi per l'inizio dell'esame presso la seconda camera. Coerentemente, la Costituzione non prevede termini per l'esame della camera di seconda lettura, investita della competenza decisionale prevalente, salvo i casi di procedura d'urgenza.

Dopo che la camera competente in prima lettura ha adottato o rigettato il progetto di legge, questo è trasmesso all'altra camera (comma 3). Tale norma sembra accreditare l'impressione che l'esame parlamentare continui

nonostante una pronuncia di rigetto della camera che ha la competenza ad iniziare il procedimento legislativo. Sembra trattarsi, anche in questo caso, di una disposizione volta ad assicurare che il testo legislativo giunga comunque alla camera con competenza prevalente affinché questa decida, se del caso superando anche il rigetto della prima camera.

Il quarto ed il quinto comma si occupano di definire la procedura qualora ad un progetto di legge siano aggiunte disposizioni rientranti nell'ambito di competenza decisionale prevalente della camera che invece non ha potere di decisione finale in relazione al progetto di legge complessivo.

In tal senso, il quarto comma si riferisce all'ipotesi in cui tali disposizioni siano introdotte durante l'esame presso la prima camera; il quinto comma fa riferimento invece al caso in cui le disposizioni siano aggiunte durante l'esame presso la seconda camera.

Così, mentre nella prima ipotesi una nuova pronuncia della prima camera risulta necessaria solo nel caso in cui si debba superare la mancata approvazione da parte dell'altra camera, nella seconda ipotesi l'esame da parte della prima camera è sempre necessario affinché questa possa esercitare il proprio potere di decisione finale.

Pertanto, nel caso in cui la camera che ha competenza iniziale sul progetto di legge complessivo, adotti una disposizione che appartenga alla sua competenza decisionale prevalente, la disposizione è approvata in via definitiva se anche l'altra camera l'approva. Altrimenti, solo per la disposizione in questione, il progetto di legge deve ritornare alla camera investita per prima che prenderà la decisione finale con la stessa maggioranza prevista per la prima deliberazione mediante una procedura di urgenza (comma 4).

Come anticipato, il comma 5 fa riferimento all'ipotesi in cui la seconda camera approvi disposizioni aggiuntive non incluse nell'originario progetto di legge, per le quali la camera investita per prima abbia una competenza decisionale prevalente. In tal caso, solo per le disposizione suddette, il progetto di legge deve tornare presso la camera di primo esame al fine di adottare la deliberazione finale.

In entrambi i casi una nuova deliberazione della prima camera vale a rendere definitiva la legge.

Minori sono le modifiche sulle fasi successive del procedimento legislativo.

Rimane invariato il quorum deliberativo, fissato nella maggioranza dei voti dei membri presenti di ciascuna camera (art. 74, 2 Cost.).

Una volta che il progetto di legge ha ricevuto l'approvazione di entrambe le Camere, è inviato al Presidente della Romania per la promulgazione, che deve avvenire entro venti giorni dalla trasmissione. Prima di tale termine il Presidente può richiedere al Parlamento, per una sola volta, di riesaminare la legge.

Inoltre, nel periodo che precede la promulgazione della legge, il Presidente della Romania, il Presidente di una delle Camere, il governo, l'Alta Corte di Cassazione e Giustizia (prima del 2003 denominata Corte Suprema di Giustizia), almeno cinquanta deputati o venticinque senatori, possono richiedere il giudizio della Corte costituzionale sulla costituzionalità di una legge (art. 144, lett. a) Cost.). Con la riforma del 2003, è stato aggiunto l'Avvocato del Popolo tra i soggetti abilitati a proporre il ricorso preventivo. Inoltre, il sindacato preventivo della Corte è stato esteso ai trattati o accordi internazionali (in questo caso però il giudizio può essere sollevato solo da uno dei Presidenti delle Camere o da cinquanta deputati o venticinque senatori).

La legge entra in vigore tre giorni dopo la data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Romania (*Monitorul oficial al Romaniei*) o alla data indicata nel testo (art. 78 Cost.).

La procedura parlamentare rumena non prevede la possibilità di approvare leggi in Commissione. Per quanto riguarda gli emendamenti, il Regolamento del Senato prevede una disciplina restrittiva per la loro presentazione in aula. Infatti, in seduta plenaria possono essere presentati solo emendamenti dovuti a questioni di redazione o che non incidono sui principi ispiratori del progetto di legge (art. 82 R.S.). Peraltro, l'articolo 84 R.S. prevede che, se un emendamento ha delle conseguenze importanti sul progetto di legge, l'assemblea del Senato possa sospenderne l'esame e assegnarlo alla Commissione affinché essa esprima un parere.

3.2. Procedimenti legislativi speciali

Oltre alle leggi ordinarie, la Costituzione prevede la categoria delle leggi organiche (art. 72).

Con legge organica devono essere disciplinate le seguenti materie:

- il sistema elettorale;
- l'organizzazione e l'attività dei partiti politici;
- l'organizzazione e lo svolgimento del referendum;
- l'organizzazione del Governo e del Consiglio supremo di Difesa;
- il regime dello stato d'assedio e dello stato di emergenza;

- le violazioni della legge, le pene e il regime della loro esecuzione;
- la concessione dell'amnistia o della grazia collettiva;
- lo statuto dei funzionari pubblici;
- il contenzioso amministrativo;
- l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, dei tribunali, del pubblico ministero e della Corte dei Conti;
- il regime giuridico generale della proprietà e dell'eredità;
- le norme generali relative ai rapporti di lavoro, ai sindacati e alla protezione sociale;
- l'organizzazione generale dell'insegnamento;
- il regime generale dei culti;
- l'organizzazione dell'amministrazione locale del territorio, nonché le norme generali concernenti l'autonomia locale;
- altre materie previste dalla Costituzione.

La riforma del 2003 ha aggiunto altre materie:

- lo status delle minoranze nazionali in Romania;
- le leggi generali sui culti religiosi;
- lo status dei deputati e dei senatori, le loro indennità e altri diritti;

Le leggi organiche si distinguono da quelle ordinarie in quanto richiedono ai fini dell'approvazione la maggioranza dei componenti di ciascuna camera (art. 74 Cost.) e non possono essere oggetto di delega al governo (art. 114 Cost.). Peraltro, con la riforma del 2003, alcune categorie di leggi organiche sono state attribuite alla competenza decisionale prevalente del Senato.

La revisione della Costituzione può essere iniziata dal Presidente della Romania su proposta del governo, di almeno un quarto del numero dei deputati o dei senatori o di almeno 500.000 cittadini con diritto di voto¹⁹ (art. 146). Il progetto di revisione deve essere accolto da ciascuna camera con la maggioranza dei due terzi dei componenti (art. 147). In caso di disaccordo, è possibile avviare una procedura di mediazione tra le due Camere. Se non si arriva ad un accordo con la procedura di mediazione, la Camera dei deputati ed il Senato possono riunirsi in seduta comune ed approvare la legge di revisione con la maggioranza dei tre quarti del numero dei deputati e dei senatori. La revisione diventa definitiva se è approvata con referendum, da organizzarsi entro trenta giorni dall'approvazione del progetto. L'articolo 148 della Costituzione prevede

¹⁹ Le sottoscrizioni dei cittadini devono provenire da almeno la metà delle province del Paese e ognuna di queste province deve raccogliere almeno 20.000 firme.

alcuni limiti alla revisione. Infatti, le disposizioni riguardanti il carattere nazionale, indipendente, unitario e indivisibile dello Stato, la forma repubblicana di governo, l'integrità del territorio, l'indipendenza del potere giudiziario, il pluralismo politico e la lingua ufficiale non possono essere oggetto di revisione. Inoltre, nessuna revisione può essere effettuata se comporta la soppressione di diritti e libertà fondamentali dei cittadini o di garanzie stabilite per i diritti e le libertà in questione.

4. Rapporti con la Camera dei deputati

L'articolo 62 della Costituzione, come modificato nel 2003, prevede che le due Camere possano riunirsi in seduta comune. In tal caso i lavori si svolgono in base ad un Regolamento adottato con la maggioranza dei voti di deputati e senatori. In particolare le Camere si riuniscono in seduta comune per:

- ricevere i messaggi del Presidente della Romania;
- approvare il bilancio dello Stato e il bilancio delle assicurazioni sociali dello Stato;
- dichiarare la mobilitazione generale o parziale;
- dichiarare lo stato di guerra;
- sospendere o cessare le ostilità militari;
- approvare la strategia nazionale di difesa del territorio;
- esaminare le relazioni del Consiglio Supremo di Difesa del Paese;
- nominare, su proposta del Presidente della Romania, i Direttori dei Servizi di informazione ed esercitare il controllo sull'attività di tali Servizi.
- nominare l'Avvocato del popolo (*ombudsman*);
- stabilire lo *status* dei deputati e dei senatori, le loro indennità ed altri diritti;
- altri casi connessi con il rapporto Parlamento - Governo (si veda il paragrafo successivo).

5. Rapporti con l'esecutivo

Il Primo ministro designato dal Capo dello Stato deve chiedere entro dieci giorni il voto di fiducia del Parlamento sul programma e la lista dei membri del governo (art. 102 Cost.). Prima di tale seduta, il Parlamento avvia un'approfondita procedura di esame dei membri del Governo designati. Infatti, è prassi che le Commissioni parlamentari riunite di camera e Senato, che hanno la competenza sul singolo Ministero, procedano all'audizione dei candidati alla funzione di Ministro. Al termine delle audizioni, le Commissioni esprimono un parere non vincolante che viene trasmesso al Primo ministro designato. Questi, sulla base di esse può apportare modifiche alla composizione del governo o mantenere la lista originale, assumendosi la responsabilità dell'esito del voto di fiducia. Vi sono stati casi in cui il controllo parlamentare ha determinato un cambiamento nella lista dei componenti del Governo presentata per la fiducia²⁰. Concluse le audizioni, la Camera dei deputati ed il Senato si riuniscono in seduta comune per il voto sulla fiducia, che avviene a scrutinio segreto. La fiducia è concessa con la maggioranza assoluta dei voti dei deputati e dei senatori²¹.

Al fine di verificare la persistenza del rapporto di fiducia, una mozione di sfiducia può essere presentata da un quarto dei deputati e dei senatori (art. 112 Cost.). La mozione è discussa nei tre giorni che seguono la sua presentazione davanti alle Camere riunite. La mozione è votata a scrutinio segreto e deve essere approvata dalla maggioranza dei deputati e dei senatori²², in tal caso il governo è destituito e si iniziano le procedure per la designazione di un nuovo governo.

²⁰ In occasione della designazione del governo Vacaroiu, le Commissioni parlamentari espressero parere negativo sul candidato alla funzione di Ministro per i rapporti con il Parlamento, il quale fu in effetti sostituito. Il Primo ministro Vacaroiu ottenne quindi la fiducia il 19 novembre 1992.

²¹ L'articolo 102 della Costituzione non esplicita, come in altri casi (art. 74 Cost.), il tipo di maggioranza richiesta. Tuttavia la dottrina ritiene che si tratti di maggioranza assoluta. Cfr. A. Rinella, *Romania: tra semi-presidenzialismo formale e sovranità popolare*, in ID., *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, 1997, p. 341. Nello stesso senso anche F.J. Laferriere, *op. cit.*, p. 1229.

²² Anche in questo caso il testo della Costituzione non esplicita il tipo di maggioranza richiesta. Tuttavia sembrerebbe trattarsi anche in questo caso di maggioranza assoluta (F.J. Laferriere, *op. cit.*, p. 1236). In generale, Rinella, *op.cit.*, p. 341.

Se invece la mozione di sfiducia è stata respinta, i deputati e i senatori che l'hanno firmata non hanno più la possibilità - per tutta la stessa sessione (le sessioni, come detto, sono due all'anno) - di promuovere una nuova mozione di sfiducia, pur potendo il governo impegnare la propria responsabilità.

Il governo può impegnare infatti la sua responsabilità dinanzi al Parlamento in seduta comune su un programma, una dichiarazione di politica generale o un progetto di legge (art. 113 Cost.). Entro tre giorni, un quarto dei senatori e dei deputati possono depositare una mozione di censura, non ricorrendo il divieto di ripresentazione sopra menzionato. Se la mozione non è presentata o è respinta, il progetto di legge, così come presentato o emendato dal governo, si considera approvato e l'attuazione del programma o della dichiarazione di politica generale divengono vincolanti per il governo. Se invece la mozione è presentata ed approvata, il governo è obbligato a dimettersi.

Si tratta di uno strumento in cui sono state ravvisate caratteristiche proprie della questione di fiducia con la mozione di censura, secondo il modello dell'articolo 49 della Costituzione francese²³.

Nel caso in cui il governo impegni la sua responsabilità su un progetto di legge, l'esecutivo può ottenere l'approvazione di una legge senza che vi sia un voto esplicito. Dopo le modifiche costituzionali del 2003, il governo può ottenere l'approvazione tacita anche di singoli emendamenti.

Il governo può avvalersi di un altro strumento: la delega legislativa (art. 114 Cost.). Il Parlamento può adottare una legge speciale che autorizzi il governo ad emettere ordinanze nelle materie che non formano oggetto di leggi organiche. La legge di autorizzazione deve fissare la materia ed il termine per l'esercizio della delega. La legge può inoltre prevedere che le ordinanze siano sottoposte all'approvazione del Parlamento, secondo il procedimento legislativo, fino allo scadere del termine stabilito nell'autorizzazione. Il mancato rispetto del termine fa cessare gli effetti dell'ordinanza. Nella prassi, le leggi di autorizzazione hanno sempre previsto²⁴ tale controllo parlamentare, che peraltro non è stato solo formale e in alcuni casi ha portato anche al rigetto delle ordinanze. Nel caso in cui sia prevista l'approvazione parlamentare, dato che soggette al controllo sono le ordinanze, già efficaci ma solo in via transitoria, e non i progetti di ordinanza, l'istituto sembra uscire dal modello della delega legislativa, per

²³ L'istituto francese si distingue dall'istituto rumeno solo per la previsione di un termine più breve per la presentazione di mozioni (24 ore) e per la sua limitazione ai progetti di legge. Cfr. Rinella, *op.cit.*, p. 343.

²⁴ Cfr. F. Vasilescu, *op. cit.*, p. 463.

avvicinarsi all'obbligo di conversione in legge previsto per le ordinanze d'urgenza.

Il governo può adottare ordinanze d'urgenza, in casi eccezionali, soggette a ratifica improrogabile. Le ordinanze entrano in vigore solo dopo il loro deposito in Parlamento e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale di Romania. Se il Parlamento non è in sessione, si riunisce di pieno diritto entro cinque giorni. Prima della revisione del 2003, per l'approvazione in legge o per il rigetto da parte del Parlamento non era previsto un termine. Nella prassi, questo istituto era stato oggetto di attenta valutazione in quanto, non esistendo limiti temporali certi, un suo utilizzo troppo esteso poteva portare all'incertezza normativa²⁵. Il nuovo testo costituzionale disciplina in modo più dettagliato l'istituto. Il governo ha l'obbligo di indicare le ragioni per le quali ha adottato l'ordinanza d'urgenza. Sono stabiliti limiti materiali per le suddette ordinanze che non possono riguardare leggi costituzionali, lo *status* delle istituzioni fondamentali dello Stato, i diritti, le libertà e i doveri stabiliti dalla Costituzione, i diritti elettorali. Infine, le ordinanze non possono prevedere l'espropriazione forzata. Inoltre, se entro trenta giorni la camera investita per prima dell'ordinanza non ne ha concluso l'esame, l'ordinanza si considera approvata ed è trasmessa all'altra camera che dovrà esaminarla secondo la procedura di urgenza. Non è esplicito se il termine di trenta giorni si applichi anche nei confronti della seconda camera, rendendo così obbligatorio il termine della procedura di "conversione" entro sessanta giorni. La legge che approva o rigetta l'ordinanza deve regolare anche gli effetti legali determinatisi nel tempo in cui l'ordinanza era in vigore.

La Costituzione determina anche alcune modalità di controllo del Parlamento sull'esecutivo. In primo luogo, è previsto l'obbligo per il governo e gli altri organi dell'amministrazione di fornire le informazioni e i documenti richiesti dalla Camera dei deputati, dal Senato o dalle Commissioni parlamentari, per il tramite dei loro Presidenti (art. 110 Cost.). Nel caso in cui un'iniziativa legislativa comporti la modifica delle disposizioni del bilancio dello Stato o del bilancio delle assicurazioni sociali di Stato, la richiesta delle informazioni diviene obbligatoria. La portata della norma è molto estesa, tuttavia nella prassi le richieste di informazioni non possono oltrepassare la sfera governativa, non essendo permessa l'interferenza con l'attività delle autorità giudiziarie o l'accesso alle informazioni che costituiscono segreto di Stato²⁶.

²⁵ Cfr. Rapporto del Parlamento europeo sulla domanda di adesione della Romania all'Unione europea e sullo stato dei negoziati (24 luglio 2001), p. 15.

²⁶ Cfr. F. Vasilescu, *op. cit.*, p. 469.

Il governo e ciascuno dei suoi membri hanno poi l'obbligo di rispondere alle interrogazioni o alle interpellanze formulate dai deputati e dai senatori.

Le interpellanze sono discusse in sedute settimanali, in cui prendono la parola il presentatore ed il rappresentante del governo, che ha facoltà di rispondere lo stesso giorno o entro i tre giorni successivi. La Camera dei deputati o il Senato possono adottare una mozione con la quale esprimono la loro posizione sulla questione che costituisce oggetto dell'interpellanza o su un tema di politica interna o estera (art. 111, comma 2 Cost.).

Un altro rilevante mezzo di controllo e di acquisizione di informazioni sull'attività del governo è costituito dalle Commissioni di inchiesta parlamentari. Le Commissioni di inchiesta sono create su richiesta di un terzo dei loro membri, ma la loro istituzione deve essere approvata da un voto favorevole dell'Assemblea con l'ordinaria maggioranza. L'attività delle Commissioni è finalizzata all'elaborazione di una relazione che è sottoposta all'esame dell'Assemblea ed al susseguente voto per la relativa approvazione o il rigetto. Le Commissioni d'inchiesta possono avvalersi di esperti e hanno il diritto di citare qualsiasi persona che possa fornire delle informazioni utili ai fini della loro indagine. Le istituzioni sono tenute a presentare tutti i documenti loro richiesti. Le Commissioni di inchiesta possono anche avere natura bicamerale: in tal caso la loro istituzione è decisa da un voto del plenum delle due Assemblee.

Accanto alle Commissioni speciali di inchiesta, le Commissioni permanenti possono svolgere indagini nel loro ambito di competenza. A tal fine la Commissione deve presentare all'Assemblea una richiesta, adottata dalla maggioranza dei membri della Commissione, in cui si precisano l'oggetto, lo scopo ed i mezzi necessari al fine dell'indagine, nonché il termine per la presentazione della relazione della Commissione all'Assemblea. Su tale richiesta l'Assemblea vota con l'ordinaria maggioranza.

6. Altre funzioni

Le due Camere nominano, per un termine di nove anni non rinnovabili, i membri della Corte dei Conti (art. 139, comma 4 Cost.).

Per quanto riguarda la posizione delle Camere - incluso il Senato - nei confronti del Presidente della Repubblica, va fatto cenno all'ipotesi (art. 95) di sospensione dalle funzioni per gravi reati che violano le norme della Costituzione. La proposta di sospensione può essere fatta da un terzo del totale dei deputati e dei senatori. In tale circostanza, la Camera dei deputati ed il Senato, riuniti in seduta comune, col voto della maggioranza assoluta²⁷ dei deputati e dei senatori, dopo la consultazione della Corte costituzionale, possono decidere la sospensione. Se la proposta è approvata, deve essere indetto un referendum confermativo per la destituzione del Presidente entro 30 giorni.

L'art. 95 *bis*, (inserito dalla riforma del 2003), prevede poi il giudizio di alto tradimento. La proposta può essere presentata dalla maggioranza dei deputati e senatori e deve essere notificata al Capo dello Stato affinché questo possa fornire spiegazioni sui fatti oggetto di accusa. In tal caso le Camere, riunite in seduta comune possono decidere la messa in stato di accusa per altro tradimento con un voto dei due terzi del numero dei deputati e senatori. Il Presidente è sospeso dalle sue funzioni dal momento in cui il Parlamento ha votato la messa in stato di accusa. La giurisdizione per giudicare tale accusa compete all'Alta Corte di Cassazione e Giustizia.

²⁷ Il testo della Costituzione (art. 95) non esplicita il tipo di maggioranza richiesta. Tuttavia, anche in questo caso la dottrina propende per la maggioranza assoluta. Cfr. A. Rinella, *op. cit.*, p. 339 e F.J. Laferriere, *op. cit.*, p. 1227.

GIOVANNA DONFRANCESCO

**IN TEMA DI RIFORMA DEL CONSIGLIO
DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE**

1. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

1.1. Composizione, funzioni e procedure

Il Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – di queste, l'organo politico – è composto (ai sensi dell'articolo 23 della Carta) da quindici membri, dei quali cinque permanenti (Cina, Francia, Federazione di Russia, Gran Bretagna, Stati Uniti) e dieci non permanenti eletti dall'Assemblea Generale per un periodo di due anni "con speciale riguardo al contributo dato dai Membri al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e agli altri fini dell'Organizzazione ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica"¹.

Il Consiglio di Sicurezza nel sistema dell'Organizzazione riveste molteplici funzioni. Esso partecipa con l'Assemblea Generale ai procedimenti di ammissione, sospensione ed espulsione dei membri dell'Organizzazione², al procedimento di nomina del Segretario Generale³, può istituire organi sussidiari per l'adempimento delle sue funzioni⁴, infine può fare raccomandazioni o decidere misure per rendere esecutiva una sentenza della Corte internazionale di Giustizia contro una parte che non abbia adempiuto ai suoi obblighi⁵.

Soprattutto, il Consiglio ha "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"⁶, secondo l'articolo 24 della Carta. Per adempiere ai compiti inerenti a tale responsabilità, si serve dei poteri ad esso riconosciuti ai capitoli VI (soluzione pacifica delle controversie), VII (azione rispetto ad una minaccia alla pace, violazione alla pace ed atti di aggressione), VIII (accordi regionali) ed infine XII (regime internazionale di amministrazione fiduciaria), peraltro caduto in desuetudine⁷.

¹ Cfr. articolo 23 Carta ONU.

² Cfr. artt.4-5-6 Carta ONU.

³ Cfr. art.97 Carta ONU.

⁴ Cfr. art.29 Carta ONU.

⁵ Cfr. art.94 Carta ONU.

⁶ Cfr. articolo 24 Carta ONU.

⁷ Le disposizioni recate dal capitolo XII sono cadute in desuetudine quando tutti i territori amministrati fiduciariamente hanno raggiunto l'indipendenza e l'organo preposto al controllo delle Potenze amministratrici, il Consiglio di Amministrazione fiduciaria, ha cessato di operare (cfr.CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, VI edizione,

In ordine al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, i poteri di cui gode il Consiglio di Sicurezza sono di due tipi: un potere di natura *conciliativa*, che ritrova la sua base giuridica nel capitolo VI della Carta (articoli 33-38), in base al quale una "controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"⁸ dovrebbe essere risolta con mezzi pacifici, soprattutto attraverso raccomandazioni⁹ del Consiglio stesso; un potere di natura *coercitiva*, da esercitare secondo il capitolo VII della Carta (articoli 39-51), per il quale il Consiglio, quando si verifica "una minaccia alla pace, violazione della pace o un atto di aggressione"¹⁰, può adottare misure coercitive implicanti o meno l'uso della forza sotto forma di risoluzione, atto che ha carattere vincolante nei confronti degli Stati membri.

In particolare l'articolo 27 della Carta si occupa di regolare le procedure di *votazione* all'interno del Consiglio stesso. Ogni membro del Consiglio dispone di un voto¹¹, ma la maggioranza necessaria per prendere una decisione dipende dall'oggetto della deliberazione: se si tratta di una *questione procedurale*, è necessario il voto favorevole di nove membri¹²; per *ogni altro tipo di questione*, si richiede che il voto favorevole di nove membri annoveri quello favorevole dei membri permanenti¹³.

Quest'ultima ipotesi delinea il cosiddetto "potere di veto" appartenente alle cinque Grandi potenze del Consiglio. A proposito di questo potere, sorgono dubbi interpretativi nel caso si verificano: l'astensione di un membro permanente; l'assenza di un membro permanente; infine il problema del cosiddetto "doppio veto".

L'astensione di un membro permanente infatti sembrerebbe a prima vista un "veto" capace di bloccare la decisione sostanziale che il Consiglio deve prendere. In realtà, la prassi dell'Organizzazione si è orientata fin

CEDAM, 2000). Formalmente il Consiglio di Amministrazione fiduciaria ha cessato di operare nel 1994, quando Palau è diventata indipendente.

⁸ Cfr. articolo 33 Carta ONU.

⁹ Secondo la dottrina la raccomandazione, emanazione tipica delle organizzazioni internazionali, è un atto giuridico che non ha efficacia vincolante, ma il cui effetto principale è la liceità. Di conseguenza uno Stato il quale, per eseguire una raccomandazione di un organo dell'ONU, tiene un comportamento contrario ad obblighi pattizi o consuetudinari precedentemente contratti, non commette un illecito.

¹⁰ Cfr. articolo 39 Carta ONU

¹¹ Cfr. articolo 27 paragrafo 1 Carta ONU

¹² Cfr. articolo 27 paragrafo 2 Carta ONU

¹³ Cfr. articolo 27 paragrafo 3. Carta ONU. Occorre però sottolineare che nelle decisioni prese ai sensi del capitolo VI e dell'articolo 52 par. 3 un membro parte di una controversia deve astenersi dal voto, in applicazione al principio della *terzietà* o del *nemo iudex in re sua*.

dall'inizio nel senso di ammettere una decisione presa pur in questo modo, tanto da delineare, secondo la dottrina¹⁴, la formazione di una norma consuetudinaria non scritta in deroga alla Carta dell'ONU.

Una più marcata questione interpretativa sorge allorché un membro permanente sia assente. Per questa fattispecie esiste minor prassi che nel caso precedente e talvolta lo Stato ha voluto dare all'assenza un significato profondo di protesta. La soluzione del problema non è univoca, poiché non si è formata una regola consuetudinaria come nel caso dell'astensione di un membro permanente: si ritiene tuttavia che l'assenza di quest'ultimo non possa impedire la formazione di una decisione del Consiglio, anche se il significato di tale assenza permane da analizzare caso per caso.

Infine la questione del "doppio veto": essa si verifica quando ci si chiede come debbano votare (con potere di veto o senza) i membri del Consiglio di Sicurezza, qualora si debba decidere se un atto sottoposto alla sua attenzione sia una questione procedurale oppure no. La prassi in questo senso non è uniforme; inoltre, talvolta si presentano talune fattispecie che costituiscono una "zona grigia", difficilmente inquadrabile come questione procedurale oppure sostanziale, ed ancora, nessun organo dell'ONU detiene un potere esclusivo e vincolante nell'interpretazione della Carta. Pertanto, secondo un'autorevole voce della dottrina¹⁵ il problema non presenterebbe soluzione perché mal posto. L'unica conseguenza che possa verificarsi è che uno Stato sollevi una controversia contro il Consiglio, ove non sia d'accordo con la maggioranza adottata per deliberare (quindi sia dissenziente riguardo il profilo se si tratti di una questione procedurale o sostanziale).

Da ricordare è infine un'ulteriore modalità decisionale del Consiglio: la pratica del *consensus*, ossia l'adozione di un atto con accordo unanime e mancanza di una delibera formale, attraverso una dichiarazione del Presidente dell'organo. Tale pratica è aumentata notevolmente negli ultimi anni.

¹⁴ Cfr. CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, op. cit.; FASSBENDER B., *UN Security Council Reform and the right of veto- A constitutional perspective*, Kluwer Law International, 1998, pag. 181.; BOSCO G., *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè editore, 1992, pp. 436-437.

¹⁵ Cfr. CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, op. cit., pp. 7.

1.2. Le proposte di riforma

A quasi sessanta anni dalla nascita, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha manifestato taluni limiti, rendendo da più parti auspicata, specie dagli anni Novanta, una sua riforma, sotto diversi aspetti.

Gli Stati membri dell'Organizzazione oggi sono divenuti 193 (dai 51 Stati partecipanti alla Conferenza di San Francisco nell'aprile 1945, che allora approvarono all'unanimità e firmarono la Carta)¹⁶, configurando un'organizzazione internazionale a composizione universale. Quest'incremento nella *membership* ha prodotto uno squilibrio sia nella composizione numerica che nella rappresentanza geografica del Consiglio di Sicurezza. Di conseguenza quest'organo, che detiene i poteri più importanti nell'Organizzazione, necessita – secondo diversi operatori e studiosi – di un cambiamento sia dal punto di vista quantitativo (composizione numerica appunto) sia dal punto di vista qualitativo (modalità decisionali ed organizzative), visti altresì i suoi insuccessi passati e recenti.

1.2.1. La composizione numerica

Il Consiglio è formato da due categorie di membri: le cinque Grandi potenze, membri permanenti e con diritto di veto; dieci membri eletti ogni due anni dall'Assemblea Generale¹⁷.

Una modifica alla composizione numerica del Consiglio avvenne nel 1963 quando (dal momento che i membri dell'ONU erano diventati 113, dai 51 iniziali) si verificò un aumento dei soli seggi non permanenti (quattro in più), portando il Consiglio alla composizione attuale (dagli 11 precedenti)¹⁸.

¹⁶ La Carta entrò in vigore il 25 ottobre 1945, quando, ai sensi dell'art.110 par.3, l'ebbero ratificata i cinque membri permanenti e la maggioranza degli Stati firmatari.

¹⁷ Occorre far presente che i membri eletti al Consiglio di Sicurezza devono rispondere del loro operato proprio all'Assemblea Generale pena la mancata rielezione.

¹⁸ Cfr. INGRAVALLO I., *In tema di riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2001, n°2, pag. 261. Tale modifica avvenne seguendo le modalità emendative indicate all'art.108 della Carta: infatti l'emendamento venne approvato con la risoluzione n. 1991/XVIII (A) del 17 dicembre 1963 con conseguente modifica degli artt.23 e 27 della Carta, ed entrò in vigore il 31 dicembre 1965, raggiunta la ratifica dei 2/3 degli Stati membri, compresi i cinque membri permanenti.

Ad eccezione di quest'allargamento nella composizione, nessun altro cambiamento di composizione numerica è avvenuto in seno al Consiglio di Sicurezza a causa del mancato raggiungimento di un accordo.

Solamente il 3 dicembre 1993 l'Assemblea Generale approvò per *consensus* la risoluzione 48/26¹⁹, istitutiva di un *Open-ended working group on the question of Equitable representation on and Increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Council*.

Tale Gruppo di Lavoro era chiamato a occuparsi della revisione della composizione del Consiglio e dei suoi metodi di funzionamento, tenuto conto dell'aumento della *membership* dell'ONU (soprattutto dell'entrata dei Paesi in via di sviluppo) come anche del cambiamento delle relazioni internazionali.

Questo atto rappresenta senza dubbio un punto di partenza significativo, avendo riconosciuto la necessità ed ineluttabilità della riforma, anche se i lavori effettivamente svolti dal Gruppo di Lavoro sono stati poco incisivi ed ancora oggi è stato mantenuto lo *status quo* del Consiglio, eccetto che nell'ambito dei metodi di lavoro.

Le attuali proposte di riforma della composizione del Consiglio possono essere raggruppate secondo quattro grandi direttrici²⁰:

- a) aumento dei seggi permanenti;
- b) aumento dei seggi non permanenti;
- c) aumento d'entrambi i gruppi;
- d) nuova categoria di membri del Consiglio.

Le conseguenze dell'alterazione della composizione quantitativa del Consiglio peraltro riverberano sul profilo operativo, in quanto le varie proposte di riforma si occupano anche della possibile estensione o limitazione del "diritto di veto" (con conseguente dibattiti sul piano del 'privilegio' ancora oggi concesso da questo strumento ai cinque membri permanenti).

¹⁹ L'11 dicembre 1992 l'Assemblea aveva approvato una precedente risoluzione (n.47/62) la quale chiedeva al Segretario Generale di presentare un rapporto contenente i commenti scritti degli Stati membri su una possibile riforma della composizione del Consiglio. Questo rapporto venne presentato il 20 luglio 1993 ed era costituito da 82 commenti di Stati e di gruppi regionali.

²⁰ Cfr. PEDRAZZI M., *La riforma del Consiglio di Sicurezza davanti al gruppo di lavoro istituito dall'Assemblea Generale*, Istituto per gli studi della politica internazionale, 1997, p. 11; VENTURINI G., *Riforma strutturale e funzionale del Consiglio di Sicurezza*, in BEDESCHI MAGRINI A., *L'Italia e l'organizzazione delle Nazioni Unite: esperienze e prospettive*, CEDAM, 1997, pp. 105-121.

a) Per quanto riguarda i progetti d'incremento dei membri permanenti, vanno ricordate le cosiddette teorie del *quick fix* e del "2+3". Con la prima, si formula l'ipotesi della costituzione di due nuovi seggi permanenti per i Paesi industrializzati - cui aspirano fortemente Germania e Giappone - con abbinato potere di veto (*quick fix*). La variante di tale tesi è costituita dalla possibilità di seggi permanenti per due Paesi occidentali, più tre seggi permanenti ("2+3 permanenti") oppure tre non permanenti a rotazione ("2 permanenti + 3 permanenti a rotazione"), per un Paese dell'Africa, uno dell'America Latina-Caraibi e uno dell'Asia. I tre paesi autocandidati sono il Brasile, la Nigeria e l'India²¹.

b) In riferimento all'incremento dei seggi non permanenti (sulla falsariga di quanto avvenne 1963), verrebbe a delinarsi un Consiglio composto o da 20-21 membri (proposta messicana) o da 26 membri.

Quest'ultima idea è alla base della cosiddetta *fallback position* avanzata dal Movimento di 114 Paesi non Allineati (NAM) al termine del Vertice di Nuova Delhi dell'aprile 1997²². In particolare essi prevedono l'allargamento del Consiglio con nuovi 11 membri non permanenti, distribuiti tra i vari gruppi regionali così da riequilibrare la rappresentanza geografica.

Sostenitori di una riforma siffatta sono maggiormente i Paesi in via di sviluppo, desiderosi di avere un ruolo più attivo all'interno dell'organo politico dell'ONU.

c) La proposta di aumentare il numero di entrambi i tipi di membri fu avanzata nel marzo 1997 dall'allora Presidente dell'Assemblea Generale, l'ambasciatore della Malesia Razali. Essa prevedeva l'allargamento del Consiglio da 15 membri a 24, aggiungendo cinque nuovi membri permanenti (due per i Paesi industrializzati e uno ciascuno per i Paesi in via di sviluppo di Africa, Asia, America Latina e Carabi) e quattro nuovi seggi non permanenti per i tre gruppi geografici enunciati ed uno per l'Europa Orientale. I nuovi cinque permanenti sarebbero scelti a scrutinio segreto dall'Assemblea Generale, tra gli Stati che ritenessero di autocandidarsi per le due categorie; nessuno dei nuovi permanenti godrebbe del potere di veto. Inoltre Razali, consapevole del grado di complessità della riforma del Consiglio, aveva studiato un modo per aggirare l'ostacolo dell'ampia maggioranza richiesta dall'art.108 della Carta per l'adozione di

²¹ Cfr. DINI L. (a cura di), *La riforma del Consiglio di Sicurezza. La posizione dell'Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp.8-9.; FULCI F.P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale*, in *Limes - Ombre russe. Il mondo secondo Mosca*, n.2/1996, pp. 281-287.

²² Cfr. INGRAVALLO I., *In tema di riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, cit., pp.265-266.

emendamenti, prevedendo l'approvazione in prima battuta di una "risoluzione-quadro", forse con la sola maggioranza semplice o a maggioranza dei 2/3 presenti e votanti²³.

Una variante a questa proposta è costituita dal progetto dell'Ambasciatore americano all'ONU Bill Richardson del luglio 1997. E' previsto un ampliamento del Consiglio di Sicurezza a solo 20-21 membri, con cinque nuovi membri permanenti (2+3, secondo lo schema Razali) senza diritto di veto e senza aggiungere nuovi seggi non permanenti. La Germania e il Giappone sarebbero i candidati ai seggi per l'Occidente, invece per i Paesi in via di sviluppo, tre di loro potrebbero ruotare su ciascuno di questi seggi nuovi, diventando così "permanent-rotativi"²⁴.

d) L'idea di una nuova categoria di seggi (cosiddetti a rotazione) è stata introdotta grazie soprattutto alla proposta italiana, che è stata presentata per la prima volta nel 1993 ed è stata modificata nel corso del tempo²⁵.

Vi rimangono inalterate le due categorie di membri attuali, cui sono aggiunti 8-10 nuovi seggi non permanenti, destinati a 24-30 Stati che a gruppi di tre dovrebbero ruotare "more frequently and regularly" (due anni ogni sei) rispetto agli altri e che non potrebbero più competere per l'elezione dei non permanenti. L'elenco di questi 24-30 Paesi sarebbe stilato sulla base dei criteri generali indicati all'articolo 23 della Carta per l'elezione degli attuali, nonché il contributo fornito alle *peace-keeping operations* in termini di personale militare, mezzi finanziari e altri aspetti, ed ancora l'apporto e la disponibilità per operazioni umanitarie e per favorire lo sviluppo economico ed i diritti dell'uomo. L'Assemblea Generale infatti interverrebbe a rivedere quest'elenco di Paesi ogni 10-15 anni ed inoltre, ogni Stato nominato per un seggio in una specifica elezione dovrebbe essere confermato proprio dall'Assemblea con una maggioranza di 2/3 dei presenti e votanti (aspetto questo introdotto dalla modifica del 1998)²⁶. Per quanto concerne poi la distribuzione geografica di questi nuovi 8-10 seggi, essi sarebbero assegnati ai continenti sottorappresentati: cinque per l'Africa e l'Asia, due per l'America Latina-Caraibi, due all'Europa Occidentale e uno all'Europa Orientale²⁷.

²³ Cfr. FULCI F.P., *Tre scenari per la battaglia delle Nazioni Unite*, in *Limes - La guerra dei mondi*, n.4/1997, pp. 251 ss.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Cfr. PEDRAZZI M., *Italy's approach to UN Security Council Reform*, in *The International Spectator*, 2000, n.3, p. 52.

²⁶ Cfr. PEDRAZZI M., *Italy's approach to UN Security Council Reform*, cit., pag. 51.

²⁷ Cfr. FULCI F.P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale*, cit. pag. 282. In particolare in questo senso è interessante notare che il 70% dei

La posizione italiana d'altronde è cambiata ulteriormente nel 1999 quando, a seguito dell'adozione per *consensus* da parte dell'Assemblea Generale della risoluzione n. 53/30 del 23 novembre 1998 - secondo la quale non "si doveva adottare nessuna risoluzione o decisione sulla questione di una rappresentanza equa e dell'aumento della *membership* del Consiglio di Sicurezza e gli aspetti connessi, senza il voto affermativo di almeno 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale"²⁸.

L'Italia in quella sede appoggiava in via residuale l'idea di un Consiglio di Sicurezza allargato solamente nei membri non permanenti, eletti sulla base della procedura descritta all'articolo 23 della Carta, con molti seggi assegnati ai Paesi in via di sviluppo, fino ad un totale di 20-21 membri, cosicché l'organo risultasse non appesantito dal punto di vista dell'efficienza decisionale²⁹.

Il nostro Paese in questo senso ha accettato, attraverso posizioni formali espresse nell'anno 2000, sia nei dibattiti avvenuti in seno all'Assemblea Generale che all'interno dei *working group*, come "a compromise formula"³⁰ la *fallback position* presentata dai Paesi non allineati nel 1997, alla luce altresì delle difficoltà nel raggiungimento di un accordo tra i membri dell'Organizzazione.

1.2.2. Il diritto di veto

Le proposte di riforma avanzate sul piano della composizione quantitativa del Consiglio di Sicurezza si occupano anche della questione delle modalità decisionali dell'organo, cioè principalmente del diritto di veto.

Il diritto di veto - altrimenti detto "regola di Yalta", perché in quella Conferenza del febbraio 1945 venne messa a punto - è regolato dall'articolo 27 par. 3 della Carta e prevede di fatto la possibilità per i cinque membri permanenti di bloccare le decisioni su questioni sostanziali prese in Consiglio.

seggi verrebbe affidata ai Paesi in via di sviluppo, creando la possibilità per essi di godere di un "sesto veto collettivo".

²⁸ Cfr UN GA Res. 53/30, 23 novembre 1998.

²⁹ Cfr. PEDRAZZI M., *Italy's approach to UN Security Council Reform*, cit., pag. 54.

³⁰ Cfr. *Statement at the open ended working group on Security Council Reform. Remarks Concerning the suggested general observation and recommendations for inclusion in the 2000 report of the working group.* (<http://www.italyun.org/statements/SC%20reform17-7-2000.htm> July 17, 2000).

Il dibattito riguardante il veto può essere così sintetizzato: "The veto was considered anachronistic and undemocratic by a vast majority of interviewees, although it was acknowledged that it was not realistic to expect the veto to be abolished"³¹.

Una prima proposta è di limitare l'utilizzo del veto³², ad esempio per le sole decisioni prese sulla base del capitolo VII della Carta³³, oppure escludendo precisamente alcune materie o alcune procedure (ammissioni di nuovi membri o nomina del Segretario Generale, ad esempio)³⁴.

D'altra parte un'altra proposta prevede che il veto manifestato da parte di un singolo membro permanente non impedisca l'adozione di una risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza, stabilendo che il veto per diventare effettivo debba essere esercitato da almeno due membri permanenti³⁵.

Passando dalla proposta di eliminazione completa del veto sostenuta soprattutto dai Paesi in via di sviluppo, come parimenti la sua estensione a eventuali nuovi membri permanenti invece sostenuta dagli Occidentali, specialmente Germania e Giappone, si prevede l'ipotesi di un possibile superamento del veto se questo fosse esercitato da un sol membro, per esempio nel caso in cui tutti i membri fossero d'accordo per agire eccetto uno³⁶.

Nella Parte I dell'Allegato XI del rapporto del 2000 del *working group*³⁷ sono raggruppate le proposte di modifica in due categorie: quelle che comporterebbero un emendamento della Carta³⁸ e quelle che richiederebbero semplicemente una modifica formale³⁹ (sulla procedure di modifica della Carta, v. *infra*, il capitolo 5 della presente Parte I).

³¹ Cfr. *Conference Room Paper of May 29, 1997, paragraph 9; Statement by the Co-Vice-Chairmen of the Working Group of May 16, 1997, paragraph 6, subparagraph 6.*

³² Cfr. FASSBENDER B., *UN Security Council Reform and the right of veto - A constitutional perspective*, op. cit., pp. 266-268.

³³ Cfr. la proposta dei Paesi non allineati e poi quella del Costa Rica, Ghana, Giamaica, Messico, Perù, Singapore e Spagna.

³⁴ Cfr. la proposta della Tunisia.

³⁵ Cfr. la proposta della OUA, Mongolia, Singapore, Tunisia ed altri Stati.

³⁶ Cfr. la proposta della Giamaica.

³⁷ Cfr. U.N. Doc. A/54/47.

³⁸ In questo gruppo è ricompresa la possibilità di estendere il veto ai nuovi membri permanenti, la necessità di dell'opposizione di due membri permanenti per impedire l'adozione di decisioni, l'eliminazione del veto nel 2030, la limitazione dell'uso a determinate materie.

³⁹ In questo altro gruppo si citano la limitazione dell'uso del veto attraverso un *gentlemen's agreement* tra i membri permanenti, l'obbligo di motivare il veto in Assemblea Generale, il voto negativo che non corrisponde a veto, ma soprattutto la

In definitiva, la questione della riforma del veto trova sin minore consenso di quella relativa alla composizione numerica.

1.2.3. Metodi di lavoro e trasparenza delle attività del Consiglio di Sicurezza

Entro il tema della riforma del Consiglio di Sicurezza muove anche il problema relativo ai metodi di lavoro e alla trasparenza delle sue attività. Per questo riguardo, si è giunti ad un accordo di massima nel luglio 2000⁴⁰.

Il rapporto del *working group*⁴¹ infatti pubblicato in quell'anno, si occupa degli sviluppi nelle procedure per promuovere "trasparenza, openness and efficiency" dell'organo. In particolar modo poi una nota del Presidente del Consiglio del 2002⁴² si è occupata di evidenziare i cambiamenti effettivamente occorsi nel Consiglio, al fine soprattutto di coinvolgere e rendere più informati gli Stati che non ne fanno parte.

Il primo aspetto importante è costituito dai cambiamenti, avvenuti per prassi, nelle sedute, specialmente nella pubblicità di ciò che viene discusso e nella possibile partecipazione dei non membri⁴³. Infatti è previsto che i non membri dell'organo possano prendere parte alle sedute private del Consiglio fatte per *briefing* o dibattiti se sono interessati⁴⁴ o addirittura, com'è stato messo in evidenza dal Rapporto del Segretario Generale del 6 giugno 2002, è accaduto che non-membri fossero presenti a sedute private dell'anno 2001 senza neppure aver inviato una lettera di richiesta di

definizione vincolante della "questione di procedura" dell'art. 27 par.2 della Carta, questione che incontra fortemente l'opposizione degli USA.

⁴⁰ Cfr. INGRAVALLO I., *In tema di riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, cit., pag. 263.

⁴¹ Cfr. U.N. Doc. A/54/47.

⁴² Cfr. S/2002/603.

⁴³ Gli Stati non membri del Consiglio, ai sensi degli artt. 31 e 32 della Carta e l'art. 39 del Regolamento interno del Consiglio, possono partecipare ai lavori dell'organo senza diritto di voto quando il Consiglio ritenga gli interessi del membro coinvolti, oppure il Consiglio stesso può invitare qualsiasi persona fisica possa dare informazioni o assistenza all'organo per la sua competenza. Infine diversamente dalle altre ipotesi che contemplano un potere discrezionale del Consiglio, l'art.32 prevede che ogni membro dell'ONU o uno Stato non membro dell'ONU debba partecipare ai lavori dell'organo quando è parte di una controversia in esame davanti al Consiglio.

⁴⁴ Cfr. UN News Service, *Security Council takes new step to enhance transparency of its work*, 2000, (<http://www.globalpolicy.org/security/reform/traspar.htm>).

partecipazione⁴⁵. Peraltro già nel rapporto del 2000 si suggeriva una nuova modifica della prassi, auspicando che le sedute del Consiglio si svolgessero regolarmente in maniera pubblica, aperte a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione ed eccezionalmente in privato⁴⁶.

Di conseguenza per la trasparenza dello *status* delle deliberazioni, è previsto che il Consiglio metta a disposizione per i non-membri "drafts of resolutions and presidential statements"⁴⁷, se sono trattati in consultazioni informali dei 15. In particolar modo per quanto riguarda i *briefing*⁴⁸, la Presidenza del Consiglio dovrebbe renderli "substantive and detailed" soprattutto per garantire la trasparenza dei suoi lavori, specialmente proprio nei confronti dei non-membri.

Per quanto riguarda poi l'apertura del Consiglio verso organi esterni all'ONU, bisogna sottolineare che il Consiglio promuove incontri con i TCCs (*Troop-Contributing Countries*) e con le organizzazioni non-governative (*Arria formula meeting*). In particolar modo per le prime il Consiglio, sulla base di un suo *presidential statement*⁴⁹ del 31 gennaio 2001 che ha istituito un *Working Group on Peace-keeping operations*, ha adottato la risoluzione 1353⁵⁰ la quale prevede "public or private meetings" con tali Paesi. Tali incontri servono soprattutto come mezzo principale di consultazione e si occupano di aggiornamenti e cambiamenti sostanziali avvenuti in sede di *peace-keeping operations*. Riguardo alle organizzazioni non-governative invece si prevede una loro intensa partecipazione agli *Arria formula meetings*⁵¹, cosa avvenuta per sei volte su undici nel 2001⁵². Le ONG infatti hanno preso regolarmente parte per la prima volta a questo tipo di incontri nel 2000 e da allora ci sono verificati importanti sviluppi: il Consiglio permette ai non membri di essere presenti agli incontri, senza diritto di parola, purché ne abbiano fatto richiesta formale al Presidente⁵³.

⁴⁵ Cfr. U.N. Doc. S/2002/603 Chapter I.

⁴⁶ Cfr. U.N. Doc. A/57/47 Annex V.

⁴⁷ Cfr. UN News Service, *Security Council takes new step to enhance transparency of its work*, cit.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Cfr. S/PRST/2001/3.

⁵⁰ Cfr. S/RES/1353 (2001), Annex II A-B.

⁵¹ Si tratta di un incontro informale che si tiene in una stanza separata tra un membro del Consiglio che ne invita altri per un'audizione tenuta da parte di uno o più esperti su questioni di competenza del Consiglio. La pratica è cominciata nel 1993 quando l'Ambasciatore Diego Arria del Venezuela ricevette un prete bosniaco che chiese di essere ricevuto durante la crisi nella ex-Jugoslavia.

⁵² Cfr. S/2002/603, Chapter I

⁵³ Cfr. PAUL J., *The Arria formula*, 2001 (<http://globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>).

1.3. I risultati del *Working Group* istituito nel 1993

L'*Open-ended working group on the question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related matters* è stato istituito nel 1993; è stato poi rinnovato annualmente ed è tuttora funzionante.

Nel luglio 1993 sono state presentate, nel rapporto richiesto al Segretario Generale da parte dell'Assemblea, le posizioni di 82 Stati e Gruppi regionali proprio sulla questione riforma (quantitativa, decisionale o di metodi di lavoro), posizioni le quali sono poi state modificate nel corso del dibattito avvenuto all'interno del *working group*. Nessun accordo è stato raggiunto sul piano della modifica del "diritto di veto", dove esiste senza dubbio una gran divergenza di opinioni tra i vari membri dell'organizzazione. Al contrario sulla composizione del Consiglio sembrerebbe probabile trovare un accordo, solamente aumentando i membri non permanenti, proposta principalmente avanzata dai Paesi non allineati, ed accettata come "formula di compromesso" anche dall'Italia.

Significativo passo in avanti è stato l'accordo raggiunto sulla questione che a prima vista sembrava meno importante ("*working methods and transparency of the Security Council*"), ossia il miglioramento delle procedure di apertura e di trasparenza decisionale dell'organo politico dell'Organizzazione. Peraltro si richiede da più parti una più marcata evoluzione nell'ambito delle operazioni di pace, essendo esse sempre più numerose e abbisognando di essere disposte in tempi sempre più brevi.

Nell'anno 2000 poi si è cercato di ravvivare il dibattito sulla questione della riforma dell'ONU⁵⁴: infatti nel corso della *Millenium Assembly* di New York del settembre 2000 è stata approvata dall'Assemblea Generale la risoluzione n.55/2⁵⁵. In essa si ripropone il rispetto e la fede nell'Organizzazione e nei suoi principi, ma soprattutto si stabiliscono obiettivi (i cosiddetti *UN Millenium Development Goals*) sul piano dello sviluppo, della cooperazione internazionale e della lotta alla povertà da perseguire a medio-lungo termine.

Vi è altresì sottolineata la necessità di rafforzare l'Organizzazione, concentrandosi proprio sulla promozione della riforma del Consiglio di Sicurezza "in tutti quanti i suoi aspetti".

⁵⁴ Cfr. NOVOSSELOFF A., *La réforme des Nations Unies- Défis et perspectives*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2001, n.1, pp. 3-31.

⁵⁵ Cfr. *United Nations Millenium Declaration*, UN GA Res. 55/2.

L'anno successivo il Segretario Generale ha elaborato anche una *Road map towards the implementation of the United Nations Millenium Declaration* ⁵⁶ nella quale si delineano le strategie per continuare a promuovere e realizzare la riforma.

⁵⁶ Cfr. UN. Doc. A/56/326, 6 settembre 2001.

1.4. Note sul *peace-keeping*

E' necessario soffermarsi anche sulle proposte di riforma che investono le *peace-keeping operations*, componente particolarmente importante nel sistema dell'Organizzazione. Infatti l'ONU ha raggiunto notevoli risultati nel campo della pace, essendo state attivate dal 1948 in tutto il mondo ben 56 operazioni di pace, con un incremento particolare dalla fine della Guerra Fredda in poi, e di cui 14 attualmente operative⁵⁷.

Il Segretario Generale prima nel 1992 attraverso *An Agenda for Peace*⁵⁸, poi nel 1995 con *A Supplement to an agenda for peace*⁵⁹, ha tentato di razionalizzare queste operazioni.

Esse sono un dispiegamento della presenza delle Nazioni Unite sul campo con il consenso delle parti, comprendono personale militare, di polizia ed anche civile, vengono impiegate dopo lo scoppio del conflitto e sono portatrici di stabilità in aree caratterizzate da tensione. Sono state oggetto poi di cambiamenti sotto differenti aspetti: un'attenzione maggiore ai conflitti interni piuttosto che a quelli internazionali; il risvolto umanitario da esse assunto ed in particolar modo la loro "multifunzionalità"⁶⁰. Infatti oggi esistono delle operazioni la cui componente militare è limitata per lasciare spazio alla larga componente civile e che, sulla base di un piano di pace già firmato, adempiono a funzioni di ricostruzione delle istituzioni, di promozione dei diritti umani, di creazione di forze civili di polizia, nonché ad una generale transizione dei paesi verso un sistema democratico.

Gli esempi recenti delle missioni attuate nell'area balcanica, come la UNMIBH in Bosnia o la più recente UNMIK in Kosovo, o ancora l'UNTAET che ha portato Timor Est all'indipendenza, costituiscono una dimostrazione dell'ampiezza di compiti di cui oggi può essere investita una missione di pace delle Nazioni Unite. D'altra parte l'Organizzazione in questo tipo di missioni assume ruoli differenti (ad esempio la gestione dell'amministrazione civile o la promozione dei diritti umani) e si serve della collaborazione di agenzie specializzate, istituzioni o altre organizzazioni internazionali.

Inoltre negli ultimi anni, specialmente a partire dal 2000, l'ONU ha cominciato ad occuparsi più diffusamente anche del momento precedente e

⁵⁷ Cfr. <http://www.un.org/peace>.

⁵⁸ Cfr. A/47/277-S/24111.

⁵⁹ Cfr. A/50/60-S/1995/1.

⁶⁰ Cfr. CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli Editore, 1999.

quello successivo allo scoppio di un conflitto: la prevenzione dei conflitti armati e il *post-conflict peace-building* e il *peace-enforcement*. Infatti il Segretario Generale, in un rapporto del 2001⁶¹, ha ribadito il ruolo attivo e concreto dell'Organizzazione proprio nella prevenzione dei conflitti armati, sottolineando la differenza con la diplomazia preventiva e la necessaria collaborazione con le agenzie specializzate e le organizzazioni regionali. Il rapporto Brahimi⁶² dell'agosto 2000, frutto del lavoro del Gruppo (Panel) sulle *peace-keeping operations*, e il rapporto del Segretario Generale dell'anno successivo⁶³ invece si sono occupati della complessità e dell'organizzazione di queste operazioni di pace, facendo anche delle raccomandazioni per taluni cambiamenti.

Il Gruppo di Lavoro (Panel) presieduto da Brahimi ha in primo luogo identificato come problema una "rapid deployment" della missione: auspica infatti che una missione venga disposta tra i 60 e i 90 giorni dall'adozione della risoluzione relativa da parte del Consiglio di Sicurezza.

Problematico risulta l'aspetto del controllo e del comando delle stesse operazioni, alla luce della complessità da esse raggiunte sul piano della prassi. Il reclutamento e l'ingaggio dei membri (civili o militari), numerosi nelle operazioni, soprattutto in quelle multifunzionali, assume infatti un'estrema rilevanza, anche in relazione alla velocità del loro dispiegamento.

Il sistema attuale di reclutamento delle risorse, attivo a partire dal 1993, *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS), si basa sull'impegno da parte degli Stati di mettere a disposizione risorse di ogni tipo da utilizzare nelle *peace-keeping operations*⁶⁴. Esso potrebbe essere affiancato o soppiantato, secondo una serie di proposte avanzate da Stati o da istituzioni⁶⁵, da un corpo apposito, ingaggiato in maniera differente, per consentire l'intervento immediato dell'ONU in situazioni di emergenza⁶⁶.

⁶¹ Cfr. *Prevention of Armed Conflict* (A/55/985-S/2001/574)

⁶² Cfr. *Report of the Panel on United Nations Peace-Operations* (A/55/305-S/2000/809).

⁶³ Cfr. *Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peace Operations*(A/55/977).

⁶⁴ Cfr. *United Nations Standby Arrangements System, Briefing by the UN Officials to Member States Representatives*, New York, 16 giugno 1995, par. 2.

⁶⁵ Essendo rimasti inattivi gli articoli 43-45 della Carta ONU, accanto alle *standby units*, si è proposto da parte dei Paesi Bassi la creazione di un esercito delle Nazioni Unite, oppure dal Canada o dall'ex Segretario Generale l'istituzione di una "Forza di intervento rapido".

⁶⁶ Cfr. CARLEVARIS A., *Proposte di riforma delle Nazioni Unite del sistema di comando e di controllo delle operazioni di peace-keeping*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo delle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Franco Angeli, Milano, 1999, pp. 273-337.

D'altra parte non si può tralasciare la questione relativa al finanziamento di tale operazioni. L'impegno da parte degli Stati infatti è ingente e, nonostante rappresenti una voce a parte del bilancio, esso è incrementato notevolmente negli ultimi anni⁶⁷. In conseguenza il necessario coinvolgimento sempre maggiore degli Stati partecipanti alle missioni di pace ha costituito un ulteriore esempio dell'evoluzione della prassi dell'ONU riguardo alle *peace-keeping operations*. Esso si è concretizzato nella promozione di incontri con le TCCs (*Troop-Contributing Countries*), sancito dalla risoluzione 1353 del 2001.

⁶⁷ L'Italia è il sesto paese contributore al bilancio del *peace-keeping* ONU con 150 milioni di dollari nel 2002, dopo USA, Giappone, Germania, Francia e Regno Unito.

1.5. La cornice giuridica per le modifiche alla Carta

La Carta ONU può dirsi, in termini di diritto pubblico, 'rigida', in quanto per apportarle modifiche si debbono seguire le 'procedure aggravate' delineate agli articoli 108 (emendamenti) e 109 (revisione).

I due articoli prevedono che si seguano due fasi: a) per l'adozione di una modifica alla Carta; b) per l'entrata in vigore della modifica adottata.

Per quanto riguarda la prima fase, nel caso dell'articolo 108 è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale, mentre per l'articolo 109 è prevista la convocazione di una Conferenza Generale dei membri dell'ONU approvata con la maggioranza dei 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale con il voto favorevole di nove membri qualsiasi del Consiglio.

Per quanto concerne poi la seconda fase invece (ossia l'entrata in vigore), in entrambi i casi è richiesta la ratifica dei cambiamenti da parte dei 2/3 dei membri dell'Organizzazione, compresi i cinque membri permanenti⁶⁸.

Tenuto conto che l'unico emendamento alla Carta relativo all'allargamento del Consiglio di Sicurezza con quattro nuovi membri non permanenti è stato approvato nel 1963 con la procedura dell'articolo 108 e che attualmente esiste poco consenso su una riforma strutturale e funzionale del Consiglio, taluni hanno proposto diversi percorsi alternativi.

L'ambasciatore malese Razali quindi suggeriva di articolare la sua proposta di riforma (volta ad aumentare entrambi i tipi di membri) su quattro fasi: la prima con l'adozione di una "risoluzione quadro" per il nuovo assetto del Consiglio da votare a maggioranza semplice o con la maggioranza dei 2/3 presenti e votanti; la seconda con l'elezione dei nuovi cinque permanenti eletti a scrutinio segreto con la maggioranza dei 2/3 presenti e votanti ed infine le due fasi successive secondo i criteri indicati dall'articolo 108 per gli emendamenti alla Carta⁶⁹.

La forma di opposizione che gli Stati dell'ONU⁷⁰ dimostrarono verso quest'idea fu di proporre una "provisional resolution" sulla base di una stesura data al Vertice dei Paesi non Allineati di Durban del settembre 1998

⁶⁸ Cfr. TANZI A., *Prospects of revision of the U.N. Charter*, in ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION (a cura di), *International Symposium-Prospects for Reform of the United Nations System*, CEDAM, 1993, pp. 457-458.

⁶⁹ Cfr. Cfr. FULCI F.P., *Tre scenari per la battaglia delle Nazioni Unite*, in *Limes - La guerra dei mondi*, cit. pp.254-255.

⁷⁰ L'Italia si oppose fermamente, in sede ONU, a questa ipotesi.

che portò poi all'adozione per *consensus* dall'Assemblea Generale della già citata risoluzione n.53/30 del 23 novembre 1998.

2. Ruolo e funzionamento delle Nazioni Unite nelle vicende internazionali recenti

Alcune recenti vicende internazionali - a cominciare dallo scoppio della guerra prima civile, poi internazionale, in Kosovo nel corso del 1999, per poi proseguire in Afghanistan ed infine il caso dell'Iraq (marzo 2003) - evidenziano una condizione di travaglio in cui versa l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed entro essa del Consiglio di Sicurezza. Quest'organo (che a detta di molti studiosi aveva ritrovato una sua vitalità decisionale dalla fine della guerra fredda e dalla caduta del comunismo, con talune decisioni prese nel corso di talune crisi, come nella vicenda irachena nel 1990-1991), pare agli occhi di molti ricaduto in una condizione di inefficacia decisionale e funzionale, come questi ultimi tre casi dimostrano, e come solo in parte smentisce il più 'rassicurante' caso della Liberia.

2.1. Il caso Kosovo

Per quanto riguarda il Kosovo, il tema dell'azione internazionale si apre ben prima della campagna intrapresa dalla NATO nella primavera del 1999.

Infatti già dal marzo 1998 si era verificato l'inasprimento del conflitto interno alla regione kosovara. L'intervento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU nel corso di questa crisi valse ad adottare ben quattro risoluzioni⁷¹, dal marzo 1998 fino al maggio 1999, relative a molteplici aspetti: il cessate-il-fuoco tra le parti, l'emergenza umanitaria degli sfollati nella regione (compresa l'apertura verso l'ACNUR ed altre organizzazioni umanitarie), infine l'autorizzato intervento delle missioni di verifica dell'OSCE e della NATO dell'accordo Holbrooke-Miloševic del 16 ottobre 1998.

Dal 24 marzo al 10 giugno 1999, la NATO sferrava la sua azione militare. Quel 26 marzo, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU non approvava una proposta di risoluzione sottoscritta da Federazione Russa, Bielorussia l'India, che prevedeva la condanna dell'uso della forza da parte della NATO come contrario alla Carta dell'ONU in specifica violazione

⁷¹ Cfr. S/RES/1160 (1998); S/RES/1199 (1998); S/RES/1203 (1998); S/RES/1239 (1999).

dell'articoli 2 par. 4, 24 e 53, e definiva tale uso della forza una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale⁷². Questa risoluzione era rigettata per dodici voti a tre.

Il Consiglio approvava (con 14 voti a favore e la sola astensione della Cina) il 10 giugno 1999 la risoluzione n. 1244⁷³, la quale recepiva i termini della soluzione politica della crisi del Kosovo raggiunta nei primi giorni di giugno⁷⁴, aprendo la strada all'instaurazione di una missione internazionale delle Nazioni Unite (UNMIK) con la partecipazione di agenzie specializzate e altre organizzazioni internazionali. Il fine era quello di predisporre un'amministrazione transitoria del territorio kosovaro in attesa di trasferire i poteri agli organi locali, progressivamente creati, nel rispetto di "a substantially greater degree of autonomy and meaningful administration"⁷⁵.

Taluni autori⁷⁶ hanno concepito la risoluzione come autorizzazione, esplicita o implicita, *a posteriori* dell'intervento militare della NATO, dunque avente funzione sanatoria, pur in assenza di alcun esplicito riferimento all'utilizzo della forza da parte della NATO nei mesi precedenti.

Per quanto riguarda la questione relativa alla capacità decisionale del Consiglio di Sicurezza, il caso del Kosovo aveva evidenziato la mancanza di accordo sull'adozione di una risoluzione ONU che si occupasse della soluzione del conflitto prima interno, poi internazionale, anche per la pressione di alcuni membri permanenti, che adombravano il ricorso al

⁷² Cfr. HENKIN L., *Kosovo and the law of "Humanitarian intervention"*, pp. 824-828; CHARNEY I.J., *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*, pp. 834-841; WEDGWOOD R., *NATO's campaign in Yugoslavia*, pp. 828-834 in *Editorial Comments of the American journal of international law*, vol. 93 n° 4, 1999.

⁷³ Cfr. S/RES/1244 (1999).

⁷⁴ La risoluzione 1244 presenta due annessi : l'annesso I (cfr. U.N. Doc. S/1999/516) riproduce i principi generali per la soluzione politica della crisi del Kosovo adottati dai Ministri degli Esteri durante la riunione del G-8 del 6 maggio 1999; l'annesso II (cfr. U.N. Doc. S/1999/649) invece riporta il piano di pace presentato alle autorità serbe dall'inviato UE Ahtisaari e quello russo Chernomyrdin il 2 giugno 1999 e firmato il giorno seguente recante i principi di soluzione al conflitto con l'instaurazione di una missione civile e di una militare, rispettivamente affidate all'ONU e alla NATO, nel quadro di una "*substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia*" e con la supervisione di una forza militare internazionale, KFOR, guidata dalla NATO.

⁷⁵ Cfr. risoluzione 1160, 1199, 1203 e annesso II risoluzione 1244.

⁷⁶ Cfr. HENKIN L., *Kosovo and the law of "Humanitarian intervention"*, cit., pp. 824-828; CONDORELLI L., *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia* in RONZITTI N. (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 31-41.

potere di veto, con impedimento per ogni prospettiva di azione multilaterale. D'altra parte i negoziati condotti nel febbraio 1999 per l'adozione dei cosiddetti "accordi di Rambouillet"⁷⁷ non sortirono gli effetti voluti, evidenziando uno scacco della diplomazia preventiva, in quanto i testi presentati alla delegazione serba e a quella albanese presentavano delle condizioni inaccettabili per entrambe le delegazioni⁷⁸.

Di conseguenza, si è verificato l'uso unilaterale della forza da parte della NATO, organizzazione regionale, priva di mandato delle Nazioni Unite (almeno, *ex ante*), a maggior ragione incapaci di condurre un'azione diretta di *peace-keeping operation*.

⁷⁷ Per accordi di Rambouillet si intende *The Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo* costituito da un preambolo, una parte introduttiva chiamata Framework e da 9 capitoli dedicati ai vari assetti della provincia.

⁷⁸ In particolare cfr. PICONE P., *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 309-360; VILLANI U., *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?* in *Volontari e Terzo Mondo*, n. 1-2, 1999, pp. 26-38. Picone condivide la tesi di Villani secondo cui era prevedibile che la Jugoslavia, o comunque un qualsiasi Stato indipendente, non avrebbe mai accettato una clausola fortemente limitante della sua sovranità (quale la previsione l'articolo 8 dell'annesso B del capitolo VII dell'accordo di Rambouillet dedicato allo *status* della Forza multinazionale di attuazione, secondo cui "*NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft and equipment free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the RFY including associated airspace and territorial waters*"). Villani si spinge sino ad affermare che il "tentativo di imporre il testo di Rambouillet del 23 febbraio 1999 alla Jugoslavia, senza lasciare alcun margine di trattativa, sembrerebbe volto a creare un *casus belli*, un pretesto per l'attacco contro la Jugoslavia".

2.2. La questione dell'Afghanistan

Per far luce sul ruolo funzionale del Consiglio di Sicurezza, può valere rammentare altresì il caso dell'azione militare in Afghanistan.

Essa fece seguito ai tragici attentati subiti dagli Stati Uniti l'11 settembre.

La reazione statunitense all'attacco terroristico alle Torri Gemelle World Trade Center e al Pentagono fu immediata: "Perseguiremo quel gruppo, quella rete e quelli che l'hanno accolta, sostenuta ed aiutata, in modo da sradicarla. E quando avremo finito con quell'organizzazione, continueremo con un assalto globale contro il terrorismo in genere",⁷⁹ affermava Colin Powell⁸⁰.

Il 14 settembre il Congresso statunitense conferì al presidente George W. Bush l'autorizzazione "*to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations or persons he determines planned, authorized, committed or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons*".

Dopo queste prese di posizione, maturava un intervento di tipo militare contro il regime talebano in Afghanistan, condotto dagli USA ed altri Stati (principalmente Gran Bretagna e Canada) il 7 ottobre 2001. Si scioglieva così il dilemma iniziale della superpotenza colpita, tra una "risposta unilaterale, rapida e devastante" oppure un'azione più dilazionata nel tempo da preparare politicamente, operativo-informativamente e logisticamente⁸¹.

A questo punto occorre indagare su quale sia stato il ruolo dell'ONU in seno a questa crisi e sulla 'copertura' che l'Organizzazione abbia dato a ciò che è accaduto sulla scena internazionale.

Il Consiglio di Sicurezza intervenne immediatamente dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, con una risoluzione che li condannava come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e, chiamando

⁷⁹ Cfr. Conferenza stampa del Segretario di Stato USA Colin Powell, 13/9/2001, sul sito www.usis.it.

⁸⁰ Cfr. FUBINI F., *Sopravviverà la NATO alla guerra del terrore?*, in *La guerra del terrore-Quaderni Speciali di Limes*, 2001, pp. 31-39.

⁸¹ Cfr. JEAN C., *Geopolitica e strategia della guerra contro il terrorismo*, in *Nel mondo di Bin Laden-Quaderni speciali di Limes*, cit., pp. 21-30.

gli Stati a collaborare tutti insieme per punire gli attori, si dichiarava pronto ad attivarsi per rispondere agli attacchi⁸².

L'attività dell'ONU in tema di terrorismo si era già articolata in dodici Convenzioni, dal 1969. Da ultimo giungeva la risoluzione n. 1373 adottata proprio il 28 settembre 2001⁸³, con efficacia immediatamente vincolante per gli Stati membri e prescrivente inedite misure anti-terroristiche (inoltre prevedeva l'istituzione di un Comitato contro il Terrorismo (CTC), vigilante proprio sull'attuazione della risoluzione n. 1373 e, insieme al Consiglio di Sicurezza, sulle misure restrittive e coercitive da prendere verso gli Stati inadempienti)⁸⁴.

Riguardo invece all'Afghanistan, il Consiglio di Sicurezza istituiva, con la risoluzione n.1401 del 28 marzo 2002⁸⁵, l'UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), per un periodo iniziale di un anno al fine di coordinare tutte le attività dell'ONU in quel paese. Posta la presenza sul territorio afgano di 16 agenzie specializzate ONU impegnate con gli elementi governativi locali e con i partner nazionali ed internazionali delle ONG, lo scopo principale della missione ONU era rappresentato dalla ricostruzione nazionale dopo i disordini interni generati dalla guerra, protrattasi a detta di Kofi Annan per 23 anni⁸⁶, e così favorire un autogoverno e un'autoamministrazione della nazione stessa. In particolare l'Organizzazione intende occuparsi della cosiddetta "*capacity building*" della nazione in quanto l'Afghanistan dovrebbe riuscire a costruire e rafforzare un sistema di amministrazione di governo e di sicurezza autonomi⁸⁷.

Nella risoluzione 1401 si richiamano tre precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁸⁸, in base alle quali, partendo dal *Briefing to the Security Council* di Lakhdar Brahimi (Rappresentante Speciale del Segretario Generale per l'Afghanistan) del 13 novembre 2001, si invoca la necessità di instaurare una "new and transitional administration" "broad-based, multi-ethnic and fully-representative". Infatti con la firma il 5

⁸² Cfr. S/RES/1368 (2001) del 12 settembre 2001.

⁸³ Cfr. S/RES/1373 (2001) del 28 settembre 2001.

⁸⁴ Cfr. Nota informativa della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite del 9 novembre 2001.

⁸⁵ Cfr. S/RES/1401(2002).

⁸⁶ Cfr. *Report of the Secretary General, 18 marzo 2002 (S/2002/278)* su <http://www.unama.afg.org>.

⁸⁷ Cfr. <http://www.unama-afg.org/about/index.html>.

⁸⁸ Cfr. S/RES/1378 (2001) del 14 novembre 2001; S/RES/1383 (2001) del 6 dicembre 2001; S/RES/1386 (2001) del 20 dicembre 2001.

dicembre 2001 del *Bonn Agreement*⁸⁹ che si occupa di definire tutte le responsabilità ed i compiti dell'*Interim Administration* ed in particolare nell'annesso II che definisce il ruolo proprio dell'ONU nel periodo di quest'amministrazione congiunta, si arrivava come previsto dall'annesso I ad autorizzare la ISAF (*International Security Assistance Force*) ad occuparsi della sicurezza a Kabul e nelle aree circostanti sia dell'*Afghan Interim Authority* sia del personale delle Nazioni Unite⁹⁰.

Alla luce dei tre pilastri del processo di pace - l'Accordo di Bonn; la sicurezza, a cui si ricollega strettamente l'ISAF; infine la Conferenza di Tokyo dove si sono definiti i contributi per la ricostruzione del Paese - bisogna sottolineare che, se nel giugno 2002 Karzai è stato eletto plebiscitariamente Presidente del Governo capo dell'Amministrazione interinale, la situazione nel Paese appare ancora incerta. Peculiare rilievo assume la lotta al narcotraffico e alla produzione di oppio, la quale si è fortemente incrementata nel 2002 rispetto all'anno precedente, con un raccolto di 3.400 tonnellate⁹¹.

A questo punto, occorre domandarsi se l'invento armato attivato dal 7 ottobre abbia un fondamento giuridico. Esponenti della dottrina rispondono positivamente al quesito⁹²: infatti il Consiglio di Sicurezza ha adottato numerose risoluzioni durante la crisi ed in esse avrebbe fornito la legittimazione giuridica all'intervento degli USA e degli altri. Non esiste un'esplicita autorizzazione dell'organo politico dell'Organizzazione per l'operazione *Enduring Freedom*, ma si ritiene che l'operazione possa rientrare nel diritto di autotutela espressamente riconosciuto dall'articolo 51 della Carta, anche se vi sarebbe stata, per taluni interpreti, "un'estensione del concetto di legittima difesa in senso proprio"⁹³.

Il Consiglio di Sicurezza infatti ha richiamato nelle risoluzioni n. 1368 e n. 1373 "*the inherent right of individual or collective self-defence*"⁹⁴ delineato all'articolo 51 della Carta ONU ed inoltre ha qualificato gli attacchi terroristici come "*one of the most serious threats to international*

⁸⁹ Cfr. *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions* (S/2001/1154) su <http://www.unama-afg.org/docs/bonn/bonn.html>.

⁹⁰ Cfr. S/RES/1386 (2001).

⁹¹ Cfr. CUSANO P., *Dalla via della seta alle vie della droga* in *Nel mondo di Bin Laden-Quaderni speciali di Limes*, cit., pp. 69-81.

⁹² MARCHISIO S., *Le Nazioni Unite, il diritto e il terrore*, in *Affari esteri*, n.133, 2002, pp. 162-173; SCOVAZZI T., *Le Nazioni Unite e il mantenimento della pace*, in *Affari esteri*, n. 134, 2002, pp. 372-402.

⁹³ Cfr. MARCHISIO S., *Le Nazioni Unite, il diritto e il terrore*, cit., pag.166.

⁹⁴ Cfr. S/RES/1363 (2001) ; S/RES/1368 (2001)

*peace and security in the twenty-first century*⁹⁵ e “*a challenge to all States and all humanity*”⁹⁶.

Il presupposto di base per l'intervento armato era poi costituito dall'idea che i talibani “*allowing Afghanistan to be used as a base for the export of terrorism by the Al-Qaida network and other terrorist groups and for providing safe haven to Usama Bin Laden*”⁹⁷, cioè un “legame stretto ed indissolubile di immedesimazione tra il gruppo di attentatori suicidi, l'organizzazione terroristica di cui essi facevano parte e le autorità del governo talebano”⁹⁸.

D'altra parte il Consiglio è intervenuto successivamente con numerose risoluzioni, prese sulla base del capitolo VII, volte a legittimare le decisioni delle forze in campo in Afghanistan, in special modo la risoluzione n. 1386⁹⁹ per la struttura di governo da instaurare nel Paese, a seguito dell'approvazione dell'Accordo di Bonn.

⁹⁵ Cfr. S/RES/1377 (2001) del 12 novembre 2001.

⁹⁶ Cfr. S/RES/1377 (2001) del 12 novembre 2001.

⁹⁷ Cfr. S/RES/1378 (2001).

⁹⁸ Cfr. MARCHISIO S., *Le Nazioni Unite, il diritto e il terrore*, cit., pag.168.

⁹⁹ Cfr. S/RES/1386 (2001) del 20 dicembre 2001.

2.3. La guerra in Iraq

Sul filo del terrorismo si pone anche la questione dell'attacco condotto da parte degli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna ed altri Stati nei confronti dell'Iraq nel marzo 2003.

Innanzitutto bisogna fare una breve introduzione sul precedente intervento armato in Iraq avvenuto nel 1991, quando una coalizione di Stati guidata dagli USA usò la forza contro questo Paese, colpevole di aver invaso il Kuwait nell'agosto 1990. L'impiego della forza in quel caso venne autorizzato dalla risoluzione n.678 del Consiglio di Sicurezza del 29 novembre 1990, in quanto l'Iraq non aveva adempiuto alle misure richieste nelle risoluzioni precedenti. Successivamente si adottarono altre risoluzioni, comprendenti anche sanzioni, ancora in vigore, cui l'Iraq tuttavia non adempì integralmente (in special modo la n. 687 del 3 aprile 1991 dettava le condizioni del cessate-il-fuoco)¹⁰⁰.

La vicenda si riaprì nel settembre 2002, quando il Presidente George W. Bush portò la questione di fronte all'Assemblea Generale per consentire di adottare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza atte a punire l'Iraq che non aveva disarmato come previsto. Infatti il mancato rispetto delle condizioni relative al disarmo, dettate dalla citata risoluzione n. 687 e poi accettate dall'Iraq, nonché l'impossibilità di controllare gli armamenti tramite gli ispettori dell'UNMOVIC (Commissione di ispezione, verifica e monitoraggio delle Nazioni Unite, organo successore dell'UNSCOM, nato con la risoluzione 1284 del 17 dicembre 1999) e dell'IAEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica), nonostante le continuate richieste del Consiglio di Sicurezza a consentire l'accesso immediato ed incondizionato degli ispettori, erano adottati come motivi per l'adozione di una nuova risoluzione, la n. 1441 dell'8 novembre 2002¹⁰¹.

A seguito della pronuncia della dottrina strategica del Presidente Bush, gli Stati Uniti avevano affermato in ottobre: *"we don't need the Security Council"* ed avanzato una proposta di risoluzione il 25 ottobre 2002, la quale implicitamente mirava ad ottenere l'autorizzazione della guerra e alla quale accompagnavano le seguenti dichiarazioni *"If the United Nations doesn't have the will or the courage to disarm Saddam Hussein and if*

¹⁰⁰ Alcuni esponenti della dottrina si sono spinti a definire la risoluzione come un "trattato di pace" tra l'Iraq e gli Stati che sono intervenuti militarmente in un'operazione di legittima difesa collettiva, avallata però dal Consiglio di Sicurezza.

¹⁰¹ Cfr. S/RES/1441 (2002).

*Saddam Hussein will not disarm, the United States will lead a coalition to disarm him*¹⁰².

La risoluzione n. 1441 citata venne approvata in questo contesto all'unanimità. La sua funzione era quella di dare un'ultima possibilità all'Iraq di collaborare attraverso l'adempimento degli obblighi di disarmo, ma soprattutto l'istituzione, sulla base del capitolo VII della Carta, di nuove condizioni per gli ispettori dell'UNMOVIC e dell'IAEA per portare a termine le loro ispezioni.

Ad anno nuovo però venne sollevata la questione che il regime delle ispezioni non funzionava. A questo punto cominciò il vero scontro delle potenze internazionali, specialmente tra i cinque membri permanenti, che ha poi portato all'*impasse* decisionale del Consiglio di Sicurezza. Gli USA sostenevano infatti che le ispezioni non funzionavano e che l'Iraq stesse nascondendo delle armi di distruzione di massa, la Francia e la Germania, poi anche la Russia, chiedevano ancora tempo. Il 14 febbraio 2003 gli ispettori ONU ritornarono e affermarono di non aver trovato alcuna traccia di questo tipo di armi, ma il 24 febbraio gli USA, la Gran Bretagna e la Spagna presentarono una proposta di risoluzione che, richiamandosi alle risoluzioni n. 687 del 1991 e n. 1441 del 2002, sulla base del capitolo VII della Carta, presentava un *ultimatum* all'Iraq per adempiere alle condizioni dell'ultima risoluzione entro il 17 marzo 2003.

La reazione di Francia, Germania e Russia si manifestò immediatamente con la presentazione di un *Memorandum* nel quale si affermava che il ricorso alle armi doveva essere l'ultima soluzione, non essendo stata dimostrata a loro avviso la detenzione da parte dell'Iraq delle armi di distruzione di massa, potendosi altresì protrarre l'attività degli ispettori dell'ONU e della IAEA, facendo pressione sull'Iraq, concedendo loro 120 giorni. Tali condizioni però non vennero accettate da parte degli USA che invece dichiaravano non solo di voler disarmare l'Iraq, ma anche di voler rovesciare il regime politico esistente. Di conseguenza il 5 marzo Francia e Russia, seguite poi dalla Cina, annunciarono l'intenzione di bloccare con il poter di veto ogni proposta di risoluzione che autorizzasse l'uso della forza. A questo punto il Consiglio di Sicurezza era impossibilitato a decidere, non potendo né autorizzare l'uso della forza né impedirlo.

Il Presidente statunitense George W. Bush il 17 marzo 2003 in un discorso pubblico lanciò l'*ultimatum* di 48 ore a Saddam Hussein e ai suoi figli di lasciare il Paese altrimenti sarebbe stato l'inizio del conflitto militare (il Congresso statunitense aveva conferito al Presidente l'autorizzazione all'uso delle Forze armate contro l'Iraq dal 10 ottobre

¹⁰² Cfr. GLENNON M.J., *Why the Security Council failed*, in *Foreign Affairs*, vol. 82 n.3, 2003, pag. 17.

2002). La giustificazione legale che venne fornita all'intervento eventuale fu ritagliata sulla scorta delle tre precedenti risoluzioni: la 678, la 687 ed infine la 1441, che il Consiglio di Sicurezza aveva emanato. L'*ultimatum* non venne rispettato, gli Stati Uniti cominciarono la guerra allo scadere delle 48 ore: le 22.16 del 19 marzo 2003¹⁰³.

Oggi la situazione nel Paese è profondamente cambiata ed in parte la crisi funzionale del Consiglio di Sicurezza sembra essere momentaneamente rientrata. Infatti il regime di Saddam Hussein è stato rovesciato e nel Paese è stato installato un Governo provvisorio che ha ricevuto l'avallo dell'ONU con l'approvazione della risoluzione n. 1500¹⁰⁴ del 14 agosto 2003, approvata con 14 voti e la sola astensione della Siria.

Questa risoluzione ha sancito l'istituzione della UNAMI (*United Nations Assistance Mission for Iraq*) per un periodo iniziale di dodici mesi. In particolare la missione si ricollega alla precedente risoluzione n. 1483¹⁰⁵ approvata il 22 maggio precedente, la quale riconosceva un potere di governo provvisorio in Iraq agli Stati Uniti e ai *partners* della coalizione e designava un ruolo particolare al Rappresentante Speciale del Segretario Generale di collaborare con tali forze presenti nel paese.

Peraltro gli attentati terroristici del 19 agosto 2003 diretti al Quartier Generale dell'ONU di Baghdad con l'uccisione di 23 persone, compreso il Rappresentante Speciale Sergio Vieira De Mello, hanno costituito una battuta d'arresto nel lavoro di ricostruzione del paese. L'Organizzazione è decisa però a rimanere in Iraq e a portare avanti la sua missione, come riprovato dal dibattito dei membri del Consiglio di Sicurezza riunitisi il 27 agosto scorso.

Peraltro, se la questione dell'esistenza delle armi di distruzione di massa ha costituito durante la crisi il nodo attorno cui la comunità internazionale ha fatto ruotare il problema Iraq, il "fallimento del Consiglio di Sicurezza", secondo la definizione di alcuni studiosi¹⁰⁶, non è stato sanato, in quanto le recenti risoluzioni approvate dall'organo ONU si occupano solamente degli aspetti connessi al governo del dopo regime.

Circa l'uso preventivo della forza, gli Stati Uniti ne avevano giustificato il fondamento attraverso documenti e discorsi pronunciati dal suo Presidente, in particolare *The National Security Strategy of the United*

¹⁰³ Per la ricostruzione degli eventi che hanno portato alla guerra in Iraq cfr. GLENNON M.J., *Why the Security Council failed*, cit., pp. 16-35; *Affari esteri* n. 137-138, 2003.

¹⁰⁴ Cfr. S/RES/1500 (2003) del 14 agosto 2003.

¹⁰⁵ Cfr. S/RES/1483 (2003) del 22 maggio 2003

¹⁰⁶ Cfr. GLENNON M.J., *Why the Security Council failed*, cit. pp. 16-35; FALK R., *Les Nations Unies prises en otage*, 2002, in <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/12/FALK/17288>.

States of America presentato dal Governo statunitense al Congresso nel settembre 2002, in cui si afferma che lo Stato può ricorrere all'azione militare preventiva - "*we cannot let our enemies strike first*" - con rivendicazione della facoltà di agire per primi così contro i gruppi terroristici come verso coloro che in qualche modo danno appoggio al terrorismo e che possiedono armi di distruzione di massa ("*rogue States and their terrorist clients*").

Un esponente della dottrina ha riflettuto sul rapporto esistente tra il "potere unilaterale di azione" che gli Stati Uniti si sono riservati in questo modo e la "competenza istituzionale delle Nazioni Unite"¹⁰⁷. Lo studioso ritiene che in questo caso si è verificata una "certa equivalenza giuridica"¹⁰⁸ tra azioni unilaterali (che in realtà non vengono condotte mai da parte dei soli Stati Uniti, ma che ricevono la cooperazione e il supporto di altri Stati¹⁰⁹) ed eventuali azioni operate in un quadro multilaterale, sia delle Nazioni Unite o di organizzazioni regionali come la NATO o coalizioni *ad hoc*. Dal punto di vista giuridico poi, egli continua, la nuova strategia statunitense sembrerebbe da una parte ricollegarsi ad una "disciplina internazionale antecedente" rispetto alla nascita delle Nazioni Unite, come se lo Stato avesse conservato per sé un potere di azione unilaterale, pur essendo stato creato appositamente un organismo che si occupa di gestire in maniera centralizzata l'uso della forza. In particolare la possibilità di ricorrere a tale potere è correlato al mancato funzionamento del sistema del meccanismo istituzionale e all'incapacità di quest'ultimo a garantire un adeguato livello di sicurezza. In questo modo si affermerebbe l'esistenza di un doppio grado normativo: quello della Carta ONU e quello di natura consuetudinario, destinato a cancellare il primo e che però in questo modo, renderebbe vano il sistema dell'Organizzazione universale.

Rimane pertanto aperto il tema della irrinunciabilità a una legittimazione dell'ONU quando si debba affrontare la questione della legittimità di un intervento militare. Verosimilmente improntata ad eccessivamente crudo realismo è peraltro l'affermazione che nella vicenda Iraq "*it became clear that the grand attempt to subject the use of force to*

¹⁰⁷ Cfr. CANNIZZARO E., *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale dell'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1, 2003, pp. 171-174.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Cfr. SLOCOMBE W.B., *Force, Pre-emption and legitimacy*, in *Survival*, vol. 45 n.1, 2003, pp.117-130.

*the rule of law had failed*¹¹⁰, in quanto le risoluzioni, passate o future, del Consiglio di Sicurezza pur hanno assunto "*a crucial importance*"¹¹¹.

¹¹⁰ Cfr. GLENNON M.J., *Why the Security Council failed*, cit., pag. 16.

¹¹¹ Cfr. ROBERTS A., *Law and the use of force after Iraq*, in *Survival*, vol. 45 n.2, 2003, pp. 31-56.

2.4. In Liberia

Il più recente caso – e più ‘rassicurante’, sotto il profilo decisionale – di intervento delle Nazioni Unite riguarda uno Stato africano, la Liberia. Questo paese è stato dilaniato dalla guerra civile dal 1989 quando il suo Presidente Charles Taylor marciò verso la parte est con un gruppo di guerriglieri addestrati in Libia. Questa guerra che si è estesa anche agli Stati vicini dell’Africa ovest, come la Costa d’Avorio e la Sierra Leone, ha preoccupato la comunità internazionale a causa dell’elevato numero di vittime e ha reso necessario l’intervento delle Nazioni Unite¹¹².

Il Consiglio di Sicurezza dell’ONU intervenne per la prima volta nel 1992 con la risoluzione n. 788¹¹³ imponendo un embargo delle armi, e successivamente nel 1995 con la risoluzione n. 985¹¹⁴ la quale istituì un Comitato del Consiglio di Sicurezza per le sanzioni.

D’altra parte nel 2001 venne adottata dall’organo dell’ONU la risoluzione n. 1343¹¹⁵ la quale invece ritirò le sanzioni imposte allo Stato nel 1992 e poi sciolse il Comitato, stabilendo di porre fine immediatamente al supporto della Liberia al RUF (*Revolutionary United Front*) della Sierra Leone e ad altri gruppi armati della regione.

In realtà però il Consiglio di Sicurezza ha continuato fino ad oggi ad adottare sanzioni economiche nei confronti dello Stato africano, in particolar modo impedendo l’esportazione di prodotti come diamanti grezzi e legname, rinnovando annualmente la loro entrata in vigore¹¹⁶.

Per quanto riguarda la questione della pace, l’ONU è intervenuta prima con l’UNOMIL (*United Nations Observer Mission in Liberia*) che ha sancito l’elezione del nuovo Governo nel 1997 e poi con l’UNOL (*United Nations Peace-building Support Office*), nominando come Rappresentante del Segretario Generale e capo dell’UNOL Downes-Thomas del Gambia, poi sostituito da Muossa del Ciad nel 2002.

E’ interessante sottolineare che l’Organizzazione collabora con l’ECOWAS (*Economic Community of West African States*), l’organizzazione regionale influente nella zona, la quale ha permesso la firma del trattato di pace di Accra e che con la sua missione (ECOMIL) ha stabilizzato la situazione nella capitale Monrovia.

¹¹² Cfr. *A region in flames* in *The Economist*, July 5th 2003, pp. 24-26.

¹¹³ Cfr. S/RES/788 (1992) del 19 novembre 2002.

¹¹⁴ Cfr. S/RES/985 (1995) del 13 aprile 1995.

¹¹⁵ Cfr. S/RES/1343 (2001) del 7 marzo 2001.

¹¹⁶ Cfr. *Use of sanctions under Chapter VII of the UN Charter-Liberia*, luglio 2003, in <http://www.un.org/News/ossg/liberia.htm>.

Oggi d'altra parte la Liberia, a seguito del ritiro promesso del suo Presidente, necessita di un intervento delle forze internazionali per la ricostruzione delle strutture di governo e dell'economia. Nel Paese esiste infatti solamente la base di una Forza multinazionale costituita principalmente da truppe dell'ECOMIL e forze americane che danno supporto se la situazione dovesse peggiorare e che addestrano i militari. In conseguenza il Rappresentante Speciale del Segretario Generale, lo statunitense Klein, chiede che il Consiglio di Sicurezza autorizzi con una risoluzione l'impiego di una *peace-keeping operation* composta da 15.000 soldati e 900 ufficiali della polizia civile. D'altra parte il generale Cammaert ha sottolineato che per la prima volta tante nazioni hanno reagito positivamente a questo progetto, ancor prima dell'approvazione formale da parte del Consiglio di Sicurezza, pur non rivelando di quali nazioni si tratti¹¹⁷.

La situazione umanitaria in Liberia permane estremamente grave dal momento che sono presenti nel paese ben 30.000 IDP (*Internally Displaced Persons*) e fino a poco tempo fa l'85% della popolazione viveva al di sotto della soglia della povertà.

¹¹⁷ Cfr. *Liberia mission comes amid new era in peacekeeping – UN military adviser*, 11 settembre 2003, in <http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=8222>; *Press Briefing by Special Representative of Secretary-General for Liberia*, 12 settembre 2003 in <http://www.un.org/News/briefings/docs/2003/kleinbrf.doc.htm>.

3. Elementi del dibattito attuale

3.1. Le Nazioni Unite oggi

Alla luce della recente crisi dell'Iraq, può valere pur rapidamente indagare sull'opinione di alcuni importanti leaders politici della scena mondiale, per valutare quale possa essere il futuro dell'Organizzazione. La questione della riforma infatti, avviata e mai portata ad un definitivo compimento in assenza dell'accordo di base specialmente dei membri permanenti, pare ritornare infatti di attualità.

Innanzitutto il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan ultimamente è intervenuto in diversi frangenti a sottolineare il fatto che, a detta di molti nel mondo, "the size and the composition of the Security Council appear insufficiently representative", che i ripetuti fallimenti nell'ambito della credibilità dell'organo poi hanno contribuito ad "a slow but steady erosion of its authority", che ha prodotto delle gravi conseguenze sul piano della pace e della sicurezza internazionale. Il Segretario continua ad affermare che una riforma dell'ONU non sarebbe completa senza una riforma del Consiglio di Sicurezza e inoltre che una riforma che si basasse solo sull'incremento quantitativo nella membership dell'organo sarebbe incapace di rafforzare il ruolo del Consiglio¹¹⁸.

Inoltre in una intervista rilasciata al *Financial Times*, Kofi Annan ha sottolineato che davanti al cambiamento imposto dalle sfide da affrontare si devono cambiare anche le risposte. "We have to be able to adapt our institutions and structures to deal with that. I am not sure all the organs of the organisation are working in an optimum fashion"¹¹⁹.

Accanto al ruolo d'impulso esercitato dal Segretario Generale per la realizzazione della riforma del Consiglio di Sicurezza, rilevano gli orientamenti ultimi degli Stati Uniti, che paiono inclini a rivedere in parte talune valutazioni espresse sul ruolo dell'Organizzazione alla vigilia della guerra in Iraq, a dimostrazione della tesi enunciata da Herbert Nicholas nel 1962: "*The UN perfectly embodies in institutional form the tragic paradox of our age; it has become indispensable before it has become effective*". Infatti essi lasciano intravedere la riassegnazione di un ruolo attivo e

¹¹⁸ Cfr. *Report of the Secretary-General, Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, (A/57/387), 9 settembre 2002.

¹¹⁹ Cfr. *New Challenges mean time for change at UN*, Interview Kofi Annan, in *Financial Times*, September 6, September 7 2003, pag.3.

dinamico all'Organizzazione, specialmente per la ricostruzione dell'Iraq¹²⁰, attraverso la proposta di una risoluzione da votare al Consiglio di Sicurezza. Inoltre, secondo l'opinione pubblica statunitense quale misurata in un sondaggio condotto dal PIPA (*Program on International Policy Attitudes*) il 31 marzo 2003, un larga maggioranza (58%) ritiene che, pur davanti al fallimento del Consiglio di Sicurezza in Iraq, l'ONU continua ad essere rilevante per le questioni della sicurezza e della pace, ed una percentuale minore (41%) che l'Organizzazione è importante esattamente come prima della guerra¹²¹.

Per quanto concerne l'Italia, il Presidente del Consiglio Berlusconi si è da ultimo incontrato informalmente il 29 agosto 2003 col Presidente russo Putin. "L'ONU adesso non deve cercare di mettere un coperchio sull'attività svolta da qualcuno, ma prendere decisioni autonome"¹²² ha spiegato il Presidente russo, mentre Berlusconi ha sottolineato l'impegno per una posizione comune europea.

Studiosi e opinionisti quotidianamente analizzano la crisi dell'ONU e cercano di prospettare soluzioni in relazione anche alla riforma dell'Organizzazione. Per esempio Piero Ostellino è intervenuto sul Corriere della Sera il 27 marzo 2003 auspicando che l'Organizzazione "si ristrutturari in modo da essere la sede all'interno della quale il potere (reale) americano è riconosciuto e accettato, e quest'ultimo riconosce e accetta il potere (formale) dell'Organizzazione". Il giornalista non si addentra a specificare come l'ONU dovrebbe essere riformata, ma sottolinea che la riforma dovrebbe rispondere a questa esigenza: da una parte garantire la pace e la stabilità internazionali e dall'altra fare in modo di soddisfare la "domanda di sicurezza della superpotenza americana, disciplinandone il naturale dinamismo, in modo da evitare che essa agisca da sola per tutelare i propri interessi nazionali"¹²³.

I deputati radicali europei, Emma Bonino e Gianfranco Dell'Alba, hanno avanzato la proposta di un'ONU rifondata per Paesi democratici. Infatti partendo dal convincimento che oggi il Consiglio di Sicurezza è

¹²⁰ Cfr. il Discorso del Presidente Bush alla Nazione del 7 settembre 2003 (<http://www.whitehouse.gov>) nel quale egli ha sottolineato che "*Members of the United Nations now have an opportunity -- and the responsibility -- to assume a broader role in assuring that Iraq becomes a free and democratic nation*", intendendo rinvigorire il ruolo dell'Organizzazione in questa circostanza.

¹²¹ Cfr. The PIPA/ Knowledge Networks Poll, *Americans on the Iraq war and the future of the United Nations*, 31 marzo 2003, (<http://www.pipa.org>).

¹²² Cfr. *Berlusconi a Putin: "In Iraq con l'ONU"*, *Corriere della Sera*, 30 agosto 2003.

¹²³ Cfr. OSTELLINO P., *L'ONU è da rifondare*, *Corriere della Sera*, 27 marzo 2003.

espressione delle dittature del mondo e l'ONU lo strumento di conservazione dell'ordine costituito, i due propongono che essa diventi un'Organizzazione mondiale delle democrazie e della democrazia (OMD) dove gli ammessi all'Organizzazione rispettino all'interno del loro paese taluni indicatori proprio di democrazia. Ad esempio il modello di rifondazione dell'ONU potrebbe essere rappresentato dal Consiglio d'Europa, i cui membri accedono solo se aderiscono alla CEDU (Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)¹²⁴.

Ancora un'altra ipotesi infine è stata avanzata da Picone per superare i casi più gravi di malfunzionamento del Consiglio di Sicurezza e limitare i danni da essi prodotti. Suggerisce lo studioso "la necessaria subordinazione per tutte le attività coercitive del capitolo VII del Consiglio di Sicurezza al diritto internazionale generale", cioè di fornire una sorta di postulato interpretativo costituzionale alle disposizioni della Carta legate a questo tipo di potere dell'organo ONU. In questo modo si eviterebbe che gli Stati forti utilizzassero il Consiglio come "gendarme del mondo" per poi agire direttamente essi quali "gendarmi delegati dal medesimo"¹²⁵.

¹²⁴ Cfr. BONINO E., DELL'ALBA G., *La proposta- Un'ONU rifondata per i Paesi democratici*, *Corriere della Sera*, 27 marzo 2003.

¹²⁵ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003 n.2, pp.390-393.

Bibliografia

BONINO E., DELL'ALBA G., *La proposta- Un'ONU rifondata per i Paesi democratici*, *Corriere della Sera*, 27 marzo 2003.

BOSCO G., *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè editore, 1992.

CANNIZZARO E., *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale dell'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1, 2003, pp. 171-174.

CARLEVARIS A., *Proposte di riforma delle Nazioni Unite del sistema di comando e di controllo delle operazioni di peace-keeping*, in RONZITTI N. (a cura di), *Comando e controllo delle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Franco Angeli, Milano, 1999, pp. 273-337.

CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli Editore, 1999.

CHARNEY I.J., *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo* in *Editorial Comments of the American journal of international law*, vol. 93 n° 4, 1999, pp. 834-841.

CONDORELLI L., *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia* in RONZITTI N. (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 31-41.

CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, VI edizione, CEDAM, 2000.

CUSANO P., *Dalla via della seta alle vie della droga* in *Nel mondo di Bin Laden-Quaderni speciali di Limes*, 2001, pp. 69-81.

DINI L. (a cura di), *La riforma del Consiglio di Sicurezza. La posizione dell'Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

FALK R., *Les Nations Unies prises en otage*, 2002.

FASSBENDER B., *UN Security Council Reform and the right of veto- A constitutional perspective*, Kluwer Law International, 1998.

FUBINI F., *Sopravviverà la NATO alla guerra del terrore?*, in *La guerra del terrore-Quaderni Speciali di Limes*, 2001, pp. 31-39.

FULCI F.P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza: un nostro interesse vitale*, in *Limes - Ombre russe. Il mondo secondo Mosca*, n.2/1996, pp. 281-287.

FULCI F.P., *Tre scenari per la battaglia delle Nazioni Unite*, in *Limes - La guerra dei mondi*, n.4/1997, pp. 251-264.

GLENNON M.J., *Why the Security Council failed*, in *Foreign Affairs*, vol.82 n.3, 2003, pp. 16-35.

HENKIN L., *Kosovo and the law of "Humanitarian intervention"* in *Editorial Comments of the American journal of international law*, vol. 93 n° 4, 1999, pp. 824-828.

INGRAVALLO I., *In tema di riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2001 n°2, pp. 261-268.

JEAN C., *Geopolitica e strategia della guerra contro il terrorismo*, in *Nel mondo di Bin Laden-Quaderni speciali di Limes*, cit., pp. 21-30.

MARCHISIO S., *Le Nazioni Unite, il diritto e il terrore*, in *Affari esteri*, n.133, 2002, pp. 162-173.

NOVOSSELOFF A., *La réforme des Nations Unies- Défis et perspectives*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2001, n.1, pp. 3-31.

OSTELLINO P., *L'ONU è da rifondare*, *Corriere della Sera*, 27 marzo 2003.

PAUL J., *The Arria formula*, 2001.

PEDRAZZI M., *Italy's approach to UN Security Council Reform*, in *The International Spectator*, 2000, n.3, pp. 49-56.

PEDRAZZI M., *La riforma del Consiglio di Sicurezza davanti al gruppo di lavoro istituito dall'Assemblea Generale*, Istituto per gli studi della politica internazionale, 1997.

PICONE P., *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 309-360.

PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003 n.2, pp.390-393.

ROBERTS A., *Law and the use of force after Iraq*, in *Survival*, vol. 45 n.2, 2003, pp. 31-56.

SCOVAZZI T., *Le Nazioni Unite e il mantenimento della pace*, in *Affari esteri*, n. 134, 2002, pp. 372-402.

SLOCOMBE W.B., *Force, Pre-emption and legitimacy*, in *Survival*, vol. 45 n.1, 2003, pp.117-130.

TANZI A., *Prospects of revision of the U.N. Charter*, in ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION (a cura di), *International Symposium-Prospects for Reform of the United Nations System*, CEDAM, 1993, pp. 457-458.

VENTURINI G., *Riforma strutturale e funzionale del Consiglio di Sicurezza*, in BEDESCHI MAGRINI A., *L'Italia e l'organizzazione delle Nazioni Unite: esperienze e prospettive*, CEDAM, 1997, pp. 105-121.

VILLANI U., *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?* in *Volontari e Terzo Mondo*, n. 1-2, 1999, pp. 26-38.

WEDGWOOD R., *NATO's campaign in Yugoslavia*, in *Editorial Comments of the American journal of international law*, vol. 93 n° 4, 1999, pp. 828-834.

Documenti delle Nazioni Unite

Doc. A/54/47
Doc. A/56/326
Doc.A/57/47
Doc.A/57/387
Doc. A/47/277-S/24111
Doc.A/50/60-S/1995/1

S/1999/648
S/2001/1154
S/2002/278
S/2002/603
S/PRST/2001/3

Risoluzioni dell'Assemblea Generale :
Res. 53/30, 23 novembre 1998
Res. 55/2 8 settembre 2000

Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza:
S/RES/788 (1992)
S/RES/985 (1995)
S/RES/1160 (1998)
S/RES/1199(1998)
S/RES/1203 (1998)
S/RES/1239 (1999)
S/RES/1244 (1999)
S/RES/1343 (2001)
S/RES/1353 (2001)
S/RES/1363 (2001)
S/RES/1368 (2001)
S/RES/1373 (2001)
S/RES/1377 (2001)
S/RES/1378 (2001)
S/RES/1383 (2001)
S/RES/1386 (2001)
S/RES/1401(2002)
S/RES/1441 (2002)
S/RES/1483 (2003)
S/RES/1500 (2003)

Varie

A region in flames in *The Economist*, July 5th 2003, pp. 24-26.

Conference Room Paper of May 29, 1997, paragraph 9; Statement by the Co-Vice-Chairmen of the Working Group of May 16, 1997, paragraph 6, subparagraph 6.

Conferenza stampa del Segretario di Stato USA Colin Powell, 13/9/2001, (<http://www.usis.it>)

Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peace Operations(A/55/977).

Liberia mission comes amid new era in peacekeeping – UN military adviser, 11 settembre 2003 (<http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=8222>).

Nota informativa della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite del 9 novembre 2001.

Press Briefing by Special Representative of Secretary-General for Liberia, 12 settembre 2003 (<http://www.un.org/News/briefings/docs/2003/kleinbrf.doc.htm>).

Prevention of Armed Conflict (A/55/985-S/2001/574)

Report of the Panel on United Nations Peace-Operations (A/55/305-S/2000/809).

Statement at the open ended working group on Security Council Reform. Remarks Concerning the suggested general observation and recommendations for inclusion in the 2000 report of the working group. (<http://www.italyun.org/statements/SC%20reform17-7-2000.htm> July 17, 2000)

The importance of the UN in post-conflict Iraq, Conferenza stampa congiunta Tony Blair-Kofi Annan, 16 aprile 2003.

The PIPA/ Knowledge Networks Poll, *Americans on the Iraq war and the future of the United Nations*, 31 marzo 2003, (<http://www.pipa.org>).

UN News Service, *Security Council takes new step to enhance transparency of its work*, 2000, (<http://www.globalpolicy.org/security/reform/traspar.htm>).

United Nations Standby Arrangements System, Briefing by the UN Officials to Member States Representatives, New York, 16 giugno 1995, par. 2.

Use of sanctions under Chapter VII of the UN Charter-Liberia, luglio 2003, (<http://www.un.org/News/ossg/liberia.htm>).

MICHELE MAGRINI

**LE VIOLAZIONI DEI REGOLAMENTI
PARLAMENTARI**

Premessa

La finalità principale di questo breve saggio è di offrire un quadro sintetico di un tema delicato, collocato sul confine tra il diritto e la politica: esistono (e, se sì, quali) dei rimedi giurisdizionali per porre riparo alle violazioni delle norme contenute nei regolamenti parlamentari? In altri termini, dinanzi ad inequivoche e palesi trasgressioni delle prescrizioni sancite nei regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, è possibile, per la parte lesa, attivare dei meccanismi di ripristino della legalità, ricorrendo ad un soggetto terzo ed imparziale, che riconduca nell'alveo della correttezza costituzionale le forzature del confronto e dello scontro politico, così da far prevalere le regole dello Stato di diritto sulle imposizioni della maggioranza *pro-tempore*?

Già dall'*incipit*, è facile capire come l'argomento sia strettamente connesso alla necessità di predisporre una serie di garanzie volte a presidiare le prerogative, oltre che dei singoli parlamentari, anche delle minoranze, in particolare di quella minoranza speciale rappresentata dalle *opposizioni*¹.

Il referendum dell'aprile 1993, determinando il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario uninominale, ha dato un contributo decisivo alla trasformazione dell'assetto politico nazionale: da una democrazia di tipo consociativo, attraverso una lunga ed incompiuta transizione, si è lentamente passati ad una democrazia di tipo bipolare, in cui due coalizioni si contendono la vittoria, proponendo al corpo elettorale la scelta tra programmi e *premiership* alternativi. E' constatazione pressoché unanime che il bipolarismo politico non abbia ancora trovato una completa rispondenza nell'adeguamento dei meccanismi giuridici di disciplina della forma di governo. L'errore che, a prescindere dal colore politico, le classi dirigenti hanno compiuto negli ultimi anni, è stato quello di concentrarsi prevalentemente su progetti di revisione organica della II parte della Costituzione, sottovalutando l'importanza di intervenire su quei livelli normativi subcostituzionali, in grado di fornire

¹ Per ragioni di comodità espositiva, si tralascia, in questa sede, di approfondire la distinzione tra *opposizione* (la coalizione che si propone di sostituire la maggioranza del momento, vincendo le future elezioni) ed *opposizioni* (termine comprensivo anche dei gruppi c.d. anti-sistema, che non si pongono come obiettivo primario l'ingresso al Governo); sul punto si rinvia a P.L. PETRILLO, *Note critiche (e propositive) in merito ad un ddl per "giuridicizzare" l'opposizione parlamentare*, in *Forum on line dei Quaderni costituzionali*.

attuazione concreta e contenuto specifico alle norme *a fattispecie aperta* di cui agli artt. 92 e ss. Cost.

Il principale di questi livelli normativi è rappresentato dai regolamenti parlamentari.

Con questo non si vuole negare l'importanza delle innovazioni apportate ai regolamenti della Camera e del Senato nel periodo 1997-2003, indicative di un apprezzabile tentativo di adeguamento del diritto parlamentare al nuovo sistema politico; occorre però completare il percorso fin qui intrapreso, nella consapevolezza che una riforma intelligente dei regolamenti, in grado di coniugare l'esigenza di stabilità ed efficacia dell'azione del Governo con la necessità di offrire visibilità alle proposte alternative delle opposizioni, può essere più utile e più facilmente attuabile, anche solo per i minori passaggi procedurali, rispetto a velleitari progetti di riscrittura di interi articoli della Carta fondamentale.

Quindi, considerando che uno dei capitoli principali da includere nel completamento del processo di revisione dei regolamenti consiste nel c.d. *Statuto dei diritti delle opposizioni*, ne consegue come il tema della giustiziabilità dei regolamenti parlamentari possieda, oltre che un indubbio interesse giuridico, anche una notevole importanza politica: non vivendo nel migliore dei mondi possibile, il rischio più immediato è che la maggioranza contingente, servendosi della propria forza numerica, decida di forzare le garanzie procedurali e sostanziali sancite dai regolamenti a presidio dei diritti delle opposizioni.

Assodato che *"...una delle principali finalità attribuite ai Regolamenti parlamentari è proprio quella di salvaguardare i diritti delle minoranze contro possibili abusi della maggioranza..."*², un evento di questo tipo arrecherebbe un danno alla costituzionalità dell'ordinamento, facendo sorgere la necessità di rivolgersi alla Corte costituzionale per ricomporre la frattura del sistema. Non è pertanto sostenibile l'affermazione di chi ritiene di essere dinanzi ad un problema di mera rilevanza culturale *"in quanto non sembra fondato il timore che i regolamenti parlamentari, data la materia di cui si occupano, possano provocare frequenti e gravi violazioni dei valori costituzionali."*³.

I regolamenti parlamentari, disciplinando l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere, i procedimenti legislativi e gli istituti in cui si concretizzano i poteri di indirizzo, controllo ed informazione, disegnano le modalità effettive di attuazione della forma di Stato e di governo tracciata

² V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, p. 23.

³ G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, parte I, vol. II, pp. 1774-5.

dalla Costituzione: essi vengono dunque ad assumere valenza di norme materialmente costituzionali, ma prive di adeguate garanzie. In effetti, l'art. 64 /co. 1 Cost., lasciando alla maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera la facoltà di modificare le norme regolamentari, consegna nelle mani della maggioranza di governo il potere di plasmare a proprio piacimento buona parte dei meccanismi di disciplina della forma di governo. Tutto ciò rischia di svilire il ruolo del Parlamento facendogli perdere la funzione di centro di incontro e di ponderazione dei vari interessi (sovranazionali, statali, territoriali) che si incrociano nell'amministrazione della *res publica*: tra questi va inclusa la tutela dei diritti delle minoranze, identificabili non solo con la minoranza per antonomasia rappresentata dalle *opposizioni* (individuabili come l'insieme dei parlamentari che negano il voto di fiducia iniziale al Governo, sebbene tale definizione lasci aperto il problema della valenza di un voto di astensione), ma anche con ogni tipo di raggruppamento portatore di un'istanza politica in quel frangente numericamente soccombente, fino a giungere alla tutela della più piccola minoranza possibile, il singolo parlamentare, nel suo ruolo di rappresentante della nazione, ai sensi dell'art. 67 Cost.

Da qui nasce l'esigenza di approntare il c.d. *statuto delle opposizioni*⁴; ma da qui nasce pure la necessità di evitare che i regolamenti parlamentari rappresentino una *zona franca* della tutela giurisdizionale.

Il *filo rosso* che attraversa questo breve contributo coincide con la dicotomia *diritto-politica*, che, procedendo per semplificazioni, viene a sovrapporsi alla dicotomia *minoranze (rectius opposizioni)-maggioranze*: la forza dei numeri non può prevalere sulla forza del diritto, giacché una *"...Costituzione pluralista, tutta pervasa dall'esigenza di regolare i rapporti tra maggioranza e minoranze, non può che partire dal presupposto che tutti i problemi relativi all'importanza delle cose che attengono agli interessi delle minoranze sia sottratta a qualsiasi valutazione della*

⁴ Su questo tema sono innumerevoli i contributi dottrinali in materia; tra gli altri, a solo titolo esemplificativo, cfr. V. LIPPOLIS; *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, 2001; cfr. anche G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in ANZONCARETTI-GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, pp. 148 e ss., in cui l'A. sostiene che, ai fini della tutela della costituzionalità dell'ordinamento, l'inclusione dei regolamenti parlamentari tra gli atti soggetti al sindacato della Corte è più utile rispetto alla previsione dell'impugnabilità di una legge da parte di minoranze qualificate.

*maggioranza, sia cioè indecidibile attraverso la regola maggioritaria che per principio presiede alle decisioni pubbliche.*⁵

Tale assunto vale, a maggior ragione, quando si dibatte in materia di interpretazione, applicazione ed eventuale violazione dei regolamenti parlamentari; a questo proposito, sono indicative le parole contenute nella relazione alla codificazione regolamentare del 1971: *"Il regolamento espressione di indirizzo costituzionale, non può essere un regolamento "di maggioranza" nel significato giuridico-politico che questo termine assume rispetto ad una formula di governo. La stessa speciale maggioranza richiesta dall'art. 64 della Costituzione deve essere intesa in questo significato di politica costituzionale: essa rappresenta il minimum necessario per la statuizione regolamentare, ma non sarebbe certo "sufficiente" se la norma regolamentare fosse contestata nella sua legittimità dalla restante parte della Camera"*.

Queste brevi note sono strutturate secondo le seguenti linee-guida: si affronta la questione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari (1.), dapprima per ciò che riguarda la loro inclusione tra gli atti normativi (1.1.), e per la particolarità dell'istituto del *nemine contradicente* (1.2.); una volta assodato che i regolamenti sono atti-fonte del diritto oggettivo, si cerca di specificare la loro collocazione nel sistema delle fonti, risolvibile sulla base del criterio di competenza (1.3.), e l'impossibilità di annoverarli tra gli atti con forza di legge (1.4.).

Si passa poi ad esaminare il problema dell'attivazione di rimedi giurisdizionali (2.): si ricostruisce il rapporto esistente tra i regolamenti parlamentari e le norme costituzionali (2.1.), avanzando l'ipotesi dell'utilizzo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (2.2. e 2.3.), e cercando di dimostrare la legittimazione dei singoli parlamentari (2.4.), dei gruppi e di minoranze qualificate (2.5.). A questo punto si affronta il problema cruciale della praticabilità del conflitto tra poteri scaturente dai regolamenti parlamentari, con particolare riguardo alle norme prive di copertura costituzionale (2.6. e 2.6.1.); partendo dall'esame della sent. n. 379/1996 Corte cost. sui c.d. *deputati-pianisti* (2.6.2.), si individua nella sussistenza di una violazione con effetti c.d. *extra-moenia* il mezzo per estendere l'area di giustiziabilità dei regolamenti delle Camere (2.6.3. e 2.6.4.). Infine (3.), si cerca di prospettare i possibili effetti della proposta di modifica dell'art. 64 Cost. inserita nell'A.S. n. 2544 (c.d. *bozza di Lorenzago*).

⁵ R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, p. 126.

1. Natura giuridica dei regolamenti parlamentari

1.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto

Il problema della qualificazione giuridica dei regolamenti risulta fortemente connesso all'esigenza di individuare meccanismi di tutela giurisdizionale: fino alla sent. n. 154/1985 della Corte costituzionale, la prevalente dottrina era attestata sulla tesi della riconducibilità dei regolamenti agli *atti con forza di legge*; se questa impostazione non fosse stata smentita dalla Corte, l'intero discorso sulla giustiziabilità avrebbe assunto una piega diversa. Prima di porsi il problema dell'esistenza di rimedi giuridici di reazione alla violazione di una norma, appare opportuno chiarire a quale tipo di atto la norma in esame appartenga.

La Costituzione compie un rinvio ai regolamenti parlamentari in due disposizioni: l'art. 64 (il cui comma 1 stabilisce che "*Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*") e l'art. 72 (i cui primi tre commi prevedono che il regolamento di ciascuna Camera sia l'atto legittimato a disciplinare il procedimento di esame ed eventuale approvazione dei progetti di legge, nelle diverse varianti possibili; altresì, il regolamento è chiamato a disciplinare le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 72/co. 3).

Dalla lettura dei due menzionati articoli si possono trarre le seguenti conclusioni: i regolamenti parlamentari sono atti di rilevanza costituzionale, la cui adozione è necessaria per dare attuazione al disposto della Carta fondamentale; si è in presenza di atti monocamerale, in quanto ciascuno dei due rami del Parlamento adotta il proprio regolamento in ossequio al principio del bicameralismo (artt. 55/co.1 e 70 Cost.) e all'esigenza di tutela della reciproca sfera di autonomia di una Camera verso l'altra⁶; trattasi di atti dotati di un proprio regime giuridico speciale, poiché la Costituzione impone che siano adottati dall'Assemblea con il voto favorevole di almeno la metà più uno dei membri, ossia a maggioranza assoluta, il che li distingue dalle normali deliberazioni (legislative o meno) delle Camere, per la cui adozione, fermo restando il

⁶ Cfr. sent. n. 78/1984 Corte cost., punto 4 del *Considerato in diritto* ("*...il regolamento di una Camera - e, quindi, l'interpretazione da questa data alla Costituzione - spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera e viceversa.*").

raggiungimento del numero legale della maggioranza dei componenti, è sufficiente l'approvazione della maggioranza dei presenti, ossia la maggioranza relativa, ai sensi dell'art. 64/co. 3 (che fa salva la possibilità che la Costituzione stessa preveda una maggioranza speciale).

Che poi questa prescrizione non sia stata sempre rispettata⁷, è questione attinente alla prassi, che non modifica la configurazione dei regolamenti parlamentari come costruita dal disposto costituzionale.

Assodata la riconducibilità dei regolamenti parlamentari alla categoria degli *atti giuridici*, definibili come "*comportamenti consapevoli e volontari che danno luogo a effetti giuridici*"⁸, occorre chiarire la loro natura di *atti normativi*, ossia *atti-fonte* del diritto, abilitati dall'ordinamento a produrre effetti *erga omnes*, costituendo, regolando od estinguendo rapporti giuridici e situazioni giuridiche soggettive.

Tralasciando il dibattito dottrinale italiano del periodo statutario⁹, e limitandoci a prendere in esame il sistema predisposto dalla Costituzione repubblicana, si rileva come la prevalente dottrina abbia sempre annoverato i regolamenti parlamentari tra gli *atti-fonte* del diritto, rimanendo isolata la tesi secondo cui i regolamenti parlamentari "*essendo emanati in virtù di un potere di autonomia riconosciuto alle Camere limitatamente alla loro organizzazione e funzionamento, sono da considerarsi regolamenti interni, che vincolano soltanto i componenti degli organi della Camera (singoli parlamentari, commissioni legislative, gruppi parlamentari) e tutti coloro che in qualsiasi modo vengano in contatto con le Camere (membri del governo, cittadini ammessi nella tribuna o nella biblioteca della Camera, presentatori di petizioni etc.)*".¹⁰

⁷ Ci si riferisce agli eventi del 1948, all'inizio della prima legislatura repubblicana, quando la Camera dei Deputati fece proprio il regolamento della Camera pre-fascista del 1920-22, senza alcuna nuova adozione a maggioranza assoluta. Inoltre, nel 1948-49, una serie di modifiche regolamentari furono deliberate senza il *quorum* qualificato richiesto. Il 24 marzo del 1950, dopo un aspro scontro tra la maggioranza e l'opposizione di sinistra, la Camera approvò il c.d. *lodo Dossetti*, con cui si stabilì che la sussistenza della maggioranza assoluta fosse presunta, a meno che non ne richiedessero espressamente la verifica, prima dell'inizio della discussione, un presidente di gruppo o dieci deputati. Su questi episodi, cfr. G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 91, nota 156.

⁸ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2002, p. 271.

⁹ Sul quale si rinvia a G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, pp. 80-81.

¹⁰ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, p. 138; *contra* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 141: secondo quest'ultimo Autore, è vero che i regolamenti parlamentari sono atti *interni* quanto alla materia (organizzazione e funzionamento delle Camere) e quanto alla fonte, provenendo dallo stesso soggetto che devono regolare, però "...*sotto entrambi i profili, la situazione*

Secondo Crisafulli, le disposizioni degli artt. 64 e 72 Cost. istituiscono "una vera e propria <<riserva>> in favore dei regolamenti parlamentari, escludendo in conseguenza che la stessa legge formale possa validamente interferire nella materia [...] attinente all'autorganizzazione di ciascuna Camera e ai modi di esercizio delle sue funzioni, con particolare riguardo - nell'art. 72 - alla disciplina del procedimento legislativo, per tutto quello che non sia previsto e già direttamente regolato nel testo costituzionale"¹¹. Sempre Crisafulli sostiene che "dal combinato disposto degli artt. 64 e 72 Cost. risulti la <<norma di riconoscimento>>, che consente di ascrivere i regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto oggettivo"¹².

Per Zagrebelsky, non può essere accolta la tesi, risalente al periodo pre-fascista, che concepiva i regolamenti parlamentari come norme interne, prive di efficacia nell'ordinamento giuridico statale, e dunque inidonee ad essere qualificate come fonti del diritto: difficilmente potrebbero definirsi interne le norme regolamentari volte a disciplinare il rapporto di impiego dei dipendenti del Parlamento, o le norme destinate a fornire una regolamentazione dei rapporti che occasionalmente possono instaurarsi tra le Camere e soggetti esterni all'organizzazione amministrativa parlamentare (per esempio l'impresa vincitrice della gara di aggiudicazione dell'appalto per la fornitura del servizio di mensa). Altresì, possono avere efficacia esterna alcune delle norme incaricate di regolare i procedimenti concernenti le varie funzioni parlamentari (per esempio, le norme regolamentari sull'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, artt. 74 Reg. Sen. 107/co. 4 Reg. Cam., incidono sulla posizione giuridica della frazione di corpo elettorale titolare di un diritto garantito dall'art. 71/co. 2 Cost.)¹³.

In posizione mediana si è collocata la dottrina che considerava norme a valenza esterna solo quelle esecutive di norme costituzionali (per esempio esplicitando il procedimento legislativo di cui all'art. 72 Cost.), mentre riteneva fossero dotate di efficacia meramente interna le norme di organizzazione delle attività e degli uffici camerale o quelle sul personale¹⁴.

non è diversa da quella che ci mostrano, in genere, le fonti di autonomia, per le quali sussiste un limite (secondo i casi territoriale o materiale) di validità, in forza del quale il soggetto cui il potere normativo è attribuito non può esercitarlo che nella propria sfera. Il che non toglie peraltro che le norme prodotte siano costitutive del diritto oggettivo...".

¹¹ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 136-7.

¹² V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 140.

¹³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, pp. 196-198.

¹⁴ Cfr. T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952.

A sostegno della tesi che vede nei regolamenti parlamentari un *atto-fonte* del diritto oggettivo, possono essere addotti due ulteriori argomenti di tipo formale: innanzi tutto, l'art. 64/co. 1 Cost. non definisce più il regolamento parlamentare come *regolamento interno*, a differenza dell'art. 61 dello Statuto Albertino; altresì occorre considerare come, mentre nel periodo statutario i regolamenti parlamentari non erano pubblicati, attualmente l'art. 16/co. 5 Reg. Cam. e l'art. 167/co. 7 Reg. Sen. prevedono la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle disposizioni aggiuntive e modificative dei rispettivi regolamenti¹⁵.

La natura di atto normativo, e quindi produttivo di effetti *erga omnes*, dei regolamenti parlamentari risulta peraltro avallata da una recente pronuncia della Corte cost. (sent. n. 379/2003), con cui è stata dichiarata legittima la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera con riguardo alle dichiarazioni dell'on. Gramazio, benché riprodotte di un'interrogazione dichiarata inammissibile dalla Presidenza, ai sensi dell'art. 139-bis/co. 1 regolamento. Al di là delle motivazioni della decisione, la Corte lascia aperta la possibilità che *"il vaglio negativo di ammissibilità potrebbe, in fatto, anche corrispondere alla verifica di una non riconducibilità "assoluta" dello scritto presentato all'esercizio delle funzioni parlamentari, e quindi della sua estraneità alla sfera della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione."* (punto 4 del *Considerato in diritto*); in tal modo viene ammessa l'efficacia normativa esterna di una norma regolamentare, idonea a condizionare l'applicazione di una prerogativa parlamentare quale l'insindacabilità.

1.2. Il *nemine contradicente*: quando il diritto confina con la politica

Il principale elemento tendente a minare la qualificazione dei regolamenti parlamentari quali atti normativi è rappresentato dal frequente ricorso al c.d. *nemine contradicente*, ossia alla possibilità, qualora vi sia l'assenso della totalità dei partecipanti ad una seduta di Assemblea o di commissione, di *"derogare, di volta in volta, a disposizioni regolamentari, senza però incidere sulla loro normale efficacia che permane intatta al di là della singola deroga."*¹⁶. Trattasi di un istituto utilizzato sia in

¹⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 50.

commissione sia in Aula¹⁷, spesso sulla base di una preventiva intesa tra la Presidenza ed i capigruppo (o anche quei parlamentari responsabili della disciplina di gruppo che, prendendo a prestito un termine del parlamentarismo anglosassone, sono definibili come *whips*, letteralmente *fruste*): attraverso questo meccanismo, si rende possibile la disapplicazione di specifiche norme regolamentari, quando sussista il tacito ed unanime assenso dei partecipanti ai lavori. Ciò è naturalmente possibile solo per le norme regolamentari che non siano costituzionalmente vincolate nel contenuto.

Un' autorevole dottrina qualifica l'istituto del *nemine contradicente*, come una consuetudine permissiva, dunque attributiva di prerogative che i destinatari hanno la facoltà di esercitare o meno: secondo questa teoria, saremmo dinanzi a clausole derogatorie interne tali per cui la norma regolamentare sarebbe affiancata da una "...*clausola tacita di disapplicazione nemine contradicente nel caso concreto [...]. Una derogabilità, dunque, non per <<violazione non sanzionata>> ma per previsione dello stesso regolamento...*"¹⁸.

Occorre però sottolineare come l'utilizzo del termine *consuetudine*, per inquadrare nel sistema delle fonti giuridiche il *nemine contradicente*, possa essere fuorviante, in quanto, considerato che elemento costitutivo della consuetudine è, oltre alla ripetizione costante e consolidata nel tempo (elemento oggettivo o *diuturnitas*), anche il fatto di sentire l'adempimento di essa come un obbligo giuridico (elemento soggettivo, ossia *opinio juris seu necessitatis*), non si vede come si possa ritenere giuridicamente obbligatorio il ricorso al *nemine contradicente*: in effetti, le c.d. *consuetudini facoltizzanti* non sono vere consuetudini, limitandosi a consentire comportamenti non negati dalle fonti scritte¹⁹.

¹⁷ Cfr., per citare uno degli ultimi casi, la seduta del Senato del 12 marzo 2003, nel cui resoconto si menziona la decisione unanime di disapplicare, nell'immediato, l'art. 78/co. 5 del regolamento (che impone di iscrivere i ddl di conversione che il Governo presenta al Senato all'odg dell'Aula in tempo utile a garantire che il voto finale si tenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento) per i decreti-legge sulla zootecnia e sul mercato elettrico.

¹⁸ A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 50.

¹⁹ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 272-276; *contra* V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 156, in cui si sostiene che "...anche una prassi discontinua può integrare una consuetudine, purché sussista un medio equilibrio tra comportamenti positivi e negativi aventi il medesimo oggetto, di tal che, per così dire, la stessa discontinuità risulti nel complesso uniforme e costante. Naturalmente da una prassi discontinua non può farsi derivare la necessarietà (doverosità od obbligatorietà) del comportamento, ma soltanto la sua liceità: la consuetudine discontinua, perciò, è sempre «facoltizzante»...nel duplice senso, più precisamente, sia di fonte di norme che

In ogni caso, il problema che si pone è il seguente: la supposta natura di atto normativo dei regolamenti parlamentari non rischia di essere incompatibile con il *nemine contradicente*? Non si urta così un principio logico desumibile dal sistema delle fonti, in base al quale, essendo i regolamenti parlamentari atti subcostituzionali, dovrebbe essere la Costituzione a prevedere la facoltà di adottare una loro unanime disapplicazione?

A queste obiezioni, si può rispondere invocando la giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 9/1959 e n. 78/1984) che, affermando il margine di discrezionalità delle Camere nel dare attuazione e completamento al procedimento legislativo (ma, per estensione logica, ciò vale anche per i procedimenti non legislativi) nelle parti di esso prive di espressa disciplina costituzionale, logicamente lascia anche un margine ad ogni Camera nel disporre determinate disapplicazioni della disciplina statuita.

Il *nemine contradicente* - questo il presupposto centrale del discorso - non è un *non disporre*, bensì un *disporre diversamente*, riconducibile in ogni caso all'autonomia normativa delle Camere, di cui all'art. 64/co. 1 Cost.: la disapplicazione si risolve nell'adozione di una norma diversa da quella risultante dal testo scritto, in linea con una concezione dell'autonomia camerale che non si esaurisce nel momento della normazione, ma si estende alla fase interpretativa ed applicativa.

D'altronde, è possibile scorgere un fondamento costituzionale del *nemine contradicente* nell'art. 63/co. 2 Cost. ("*Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza sono quelli della Camera dei deputati.*"). Da questa disposizione si è fatta derivare l'applicazione, per i lavori del Parlamento in seduta comune dei suoi membri, del regolamento della Camera (anche per ragioni di praticità, essendo più agevole per il Presidente della Camera continuare a servirsi del regolamento che è solito maneggiare). Però, sul punto la Costituzione è silente, mentre gli artt. 35 reg. Cam. e 65 reg. Sen. prevedono la possibilità che il Parlamento a Camere riunite adotti un proprio regolamento²⁰, cosa che oggi appare pacificamente ammessa in dottrina.

riconoscono facoltà o diritti, sia di fonte di norme strumentali, attributive di poteri, l'esercizio dei quali abbia per il loro titolare un carattere facoltativo."

²⁰ Cfr. V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, pp. 637-641, dove si ricostruisce il dibattito sul potere di autoregolamentazione e sulla natura di *collegio perfetto* o *imperfetto* del Parlamento riunito in seduta comune dei suoi membri; interessante è la garbata polemica intercorsa, nella seduta comune dal 29 giugno all'8 luglio 1978, tra il Presidente della Camera dei Deputati on. Ingrao e il Presidente del gruppo radicale alla Camera on. Bonino, sulla prassi procedurale che regola il Parlamento in seduta comune in sede di votazione per l'elezione del Presidente della Repubblica; cfr. anche A.

In tal caso, se il Parlamento a Camere riunite può darsi un proprio regolamento diverso da quello della Camera e del Senato, senza che la Costituzione lo preveda espressamente, ne deriva che l'attribuzione di potestà regolamentare in senso positivo (vale a dire di statuizione delle disposizioni) e negativo (disapplicazione, ossia applicazione di norma diversa da quella sancita nella codificazione scritta) non deve essere necessariamente esplicitata, ma è deducibile dai principi ispiratori della Carta costituzionale.

Ma se la suddetta prerogativa è ammessa per il Parlamento in seduta comune, chiamato ad occuparsi di questioni di primaria importanza, quali l'elezione del Presidente della Repubblica o di cinque giudici della Corte costituzionale, sarebbe assurdo non riconoscere fondamento costituzionale alla potestà normativa (in positivo e in negativo) delle Camere, chiamate spesso a discutere e deliberare su questioni di assai minore rilevanza.

Dunque la clausola disapplicativa denominata *nemine contradicente* non inficia la teoria della natura normativa dei regolamenti parlamentari, bensì assicura loro quel minimo di flessibilità applicativa necessario per evitare frizioni in una sede, il Parlamento, dove il diritto è costantemente a contatto con la politica.

1.3. La posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti

Una volta affermata la riconducibilità dei regolamenti parlamentari alla categoria delle fonti del diritto, occorre chiarire quale sia la posizione che i regolamenti medesimi occupano nella gerarchia delle fonti, con particolare riguardo al rapporto tra i regolamenti e la legge.

E' necessario indicare alcuni punti fermi, pacificamente ammessi in dottrina: il combinato disposto degli artt. 64 e 72 Cost. costruisce un sistema nel quale l'atto *regolamento parlamentare* risulta titolare di una riserva di competenza; la riserva di competenza presenta un profilo esplicito, sancito espressamente dall'enunciato costituzionale (art. 72) e consistente nella disciplina del procedimento legislativo; si ritiene che l'art. 64/co. 1 ponga una riserva di competenza implicita "*capace di estendersi in tutti i campi in cui vi sia l'esigenza di assicurare l'indipendenza e l'autonomia degli organi parlamentari*"²¹ dagli altri poteri dello Stato;

MANZELLA, *op. cit.*, pp. 114-117, critico sulla definizione del Parlamento a Camere riunito come *collegio imperfetto*.

²¹ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 198.

considerata la *ratio* della riserva, ne consegue come il rapporto tra i regolamenti parlamentari e le altre fonti del diritto debba essere costruito secondo il criterio di competenza: "...si potrebbe dire con una metafora, che i muri perimetrali delle sedi parlamentari segnano fisicamente la linea di separazione tra la competenza del regolamento parlamentare, che vige all'interno di quel perimetro, e le fonti primarie che valgono fuori, nell'ordinamento generale..."²²; d'altra parte, se l'organizzazione e il funzionamento interno di una Camera fossero stabiliti con legge (ossia con un atto bicamerale paritario) l'autonomia di ciascuna Camera sarebbe condizionata dalla volontà dell'altra, oltre che dalla valutazione del Presidente della Repubblica chiamato ad apporre la promulgazione; queste considerazioni non smentiscono la tesi (su cui vedi *supra* 1.1.) che qualifica i regolamenti parlamentari come fonti del diritto, e non come meri atti di regolazione interna, in quanto i regolamenti, per le ragioni già viste, sono idonei a produrre effetti giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale: essi "...contengono vere norme giuridiche, che solo impropriamente potrebbero chiamarsi norme interne perché larga parte della materia che ne forma il contenuto (come quella relativa al procedimento di formazione delle leggi) ha diretto rilievo verso l'esterno..."²³.

L'esistenza di una riserva di competenza in capo ai regolamenti parlamentari è stata sancita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 78/1984, originata dalla divergenza con cui i regolamenti delle due Camere interpretano il disposto dell'art. 64/co. 3 Cost. ("*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.*"). Con tale pronuncia, sorta da una questione di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto la L. n. 865/1971 (*Espropriazione per pubblico interesse*), la Corte ha affermato la legittimità costituzionale della scelta, sancita dall'art. 48/co. 2 reg. Camera, di dare attuazione all'art. 64/co. 3 Cost. nel senso di considerare raggiunta la *maggioranza dei presenti* necessaria per l'adozione delle deliberazioni, ogni volta che i voti favorevoli superino i voti contrari, scorporando i voti di astensione. Il che comporta una discrasia con la corrispondente disposizione (art. 107/co. 1) del reg. Senato, che richiede, ai fini dell'approvazione, la *maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione*, con la conseguenza di provocare il rigetto della proposta,

²² R. BIN-G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 343-344.

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 504.

qualora la sommatoria dei voti contrari e dei voti di astensione prevalga sul totale dei voti favorevoli.

Dunque, alla Camera, con il voto di astensione si favorisce il raggiungimento del numero legale (c.d. *quorum strutturale*) necessario per la validità delle deliberazioni, ma ci si dichiara - per così dire - indifferenti rispetto all'esito della votazione, ossia rispetto al raggiungimento del numero minimo di voti per l'approvazione della deliberazione (c.d. *quorum funzionale*), sebbene, nella prassi, l'astensione sia generalmente sintomatica di una sorta di *favor* dell'approvazione piuttosto che del rigetto. Al Senato, invece, per raggiungere un effetto equivalente a quello della Camera, occorre non partecipare al voto, uscendo dall'aula (c.d. *astensione dal voto*), altrimenti il voto di astensione sarebbe sommato ai voti contrari rendendo più ardua l'approvazione.

Sostiene la Corte, sulla base dei dati testuali (*ciascuna Camera*, secondo l'art. 64/co. 1; *una Camera*, nell'art. 72/co. 1), che è riconosciuta "*...a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera. Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera, in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. Ma se l'autonomia normativa di ognuno dei due rami del Parlamento costituisce preclusione perfino nei confronti del legislatore ordinario, si deve a maggior ragione ritenere che il regolamento di una Camera - e, quindi, l'interpretazione da questa data alla Costituzione - spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera e viceversa [...] dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente - come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente -, ma in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale...²⁴".*

²⁴ Corte Cost., sent. n. 78/1984, punto 4 del *Considerato in diritto*.

1.4. Regolamenti parlamentari e atti con forza di legge

La sentenza n. 78/1984 aveva indotto parte della dottrina a ritenere pacifica la configurabilità dei regolamenti parlamentari quali *atti con forza di legge*, e in quanto tali sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale della Corte, ai sensi dell'art. 134, primo alinea Cost.²⁵.

Secondo un'autorevole impostazione sarebbero da considerarsi con *forza o valore di legge*²⁶, quegli atti che la Costituzione o altre leggi costituzionali parificano alla legge "...a) autorizzandoli [...] ad innovare al diritto oggettivo, nella stessa misura e nello stesso modo in cui potrebbe farlo - sulla materia che, di volta in volta, ne forma oggetto - una legge formale; ovvero, b) a sostituirsi addirittura, nella disciplina di determinate materie, ad essi riservate, alla stessa legge formale..."²⁷; si tratta di atti tipici previsti tassativamente dalla Costituzione o da leggi costituzionali, collocati in una posizione gerarchicamente superiore ai regolamenti statali o regionali, passibili di sindacato di legittimità ad opera della Corte costituzionale²⁸. La prevalente dottrina vi annoverava anche i regolamenti parlamentari, rilevando come "...a questi è costituzionalmente riservata la competenza a disciplinare determinate materie [...] con il solo limite delle norme di grado costituzionale, alle quali, esclusivamente e immediatamente, essi sono subordinati. Si tratta, cioè, di fonti sostitutive - per disposizione contenuta in Costituzione - della legge formale, a questa essendo vietato incidere sopra oggetti rientranti nella esclusiva potestà normativa delle Assemblee parlamentari, ed in questo senso [...] equiparabili a leggi formali..."²⁹.

A sovvertire questa impostazione è però intervenuta proprio la Corte costituzionale: il giudice delle leggi, con la sent. n. 154/1985, ha dichiarato

²⁵ Cfr. S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pp. 1208 e ss. (in particolare, a p. 1210 l'A. afferma che "...non può sussistere più alcun dubbio sulla opinione della Corte circa la natura del regolamento delle camere quale atto con forza di legge, e dunque sul fatto che le sue disposizioni debbano subire l'accertamento di legittimità costituzionale secondo l'art. 134 Cost., al pari di ogni altro atto con forza di legge."); ma vedi anche M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, I, pp. 1849 e ss., in particolare p. 1871.

²⁶ Per ciò che riguarda la fungibilità con cui il dettato costituzionale utilizza i termini *forza* e *valore* di legge, cfr. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 350 e ss.

²⁷ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 326.

²⁸ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 309 e ss..

²⁹ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 339.

inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12/co. 3 reg. Cam. e 12/co. 1 reg. Sen. (attributivi ai rispettivi Uffici di Presidenza del potere di adottare i regolamenti interni sul personale e di dirimere le eventuali controversie tra amministrazioni parlamentari e dipendenti) sollevata dalla Sez. Un. Civ. della Corte di Cassazione. Secondo la Corte, includere i regolamenti parlamentari tra gli atti con forza di legge rappresenterebbe non solo una forzatura del disposto dell'art. 134 primo alinea Cost., ma risulterebbe altresì contrastante con l'assetto del sistema costituzionale il quale, avendo al suo centro l'organo Parlamento, postula come *"...alle Camere va riconosciuta, pertanto, una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui resta precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64/co. 1 Cost. [...] se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni altro potere..."*³⁰.

Premesso che la decisione in questione è scaturita da un giudizio concernente la c.d. *autodichia* (giustizia domestica) delle Camere, ossia uno degli istituti minori dell'autonomia parlamentare, non strettamente connesso con l'assetto della forma di governo e retaggio ormai desueto di ottocentesche ragioni di prestigio³¹, è interessante riflettere su alcuni spunti di riflessione offerti dalla sent. n. 154 /1985: con tale decisione³², si è stabilita la non percorribilità del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale come mezzo di reazione giurisdizionale alle violazioni del dettato costituzionale derivanti dall'applicazione dei regolamenti

³⁰ Sent. n. 154/1985 Corte cost., punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

³¹ Cfr. sul tema della c.d. *autodichia*, V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare...*cit., pp. 345 e ss.; cfr. anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 371, in cui si rileva come l'autorità giurisdizionale potrebbe sollevare conflitto di attribuzione contro le Camere, lamentando l'invasione di una propria sfera di attribuzioni; in tal modo, secondo l' A., si potrebbe verificare la compatibilità costituzionale di un istituto quale l'autodichia, che permette alle Camere di essere giudici *in re propria*.

³² Cfr. ordinanze nn. 444-445/1993 Corte costituzionale, che hanno confermato l'orientamento in esame, ritenendo manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del reg. della Camera in tema di autorizzazioni al procedimento penale e all'esecuzione di provvedimenti coercitivi. E' interessante notare come, nelle ordinanze in esame, la Corte esclude la forza di legge dei regolamenti sulla base di argomentazioni di teoria delle fonti derivate dall'interpretazione dell'art. 134 Cost. Invece, nella sent. n. 154/1985, la strategia argomentativa risulta basata prevalentemente su ragioni legate alla centralità parlamentare nell'assetto della forma di governo (cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 371, in cui si osserva come, nella decisione del 1985, il piano argomentativo della *riserva di regolamento* lasci spazio al piano argomentativo della *riserva delle Camere*).

parlamentari, anche nel caso di norme, come quelle sulla giustizia domestica, incidenti sulla sfera giuridica di soggetti (persone fisiche e giuridiche) diversi rispetto ai membri delle Camere. D'altra parte la difficoltà di annoverare i regolamenti parlamentari tra gli atti con forza di legge deriva pure dalla mancata previsione della promulgazione (*rectius* dell'emanazione) del Presidente della Repubblica che, per gli atti con forza di legge è necessaria sulla base del combinato disposto dell'art. 87/co.5 e dell'art. 89/co. 2 Cost.; essi non rientrano tra gli atti abrogabili mediante lo strumento del referendum di cui all'art. 75 Cost; infine non hanno rapporti relazionali (*vis activa* e *vis passiva*) con la legge formale, ma solo rapporti di reciproca esclusione³³.

Da tutto ciò deriva la preclusione di uno dei possibili mezzi di recupero della giustizibilità dei regolamenti parlamentari: non è possibile, per esempio, impugnare una norma regolamentare dinanzi alla Corte, chiedendo una pronuncia additiva *nella parte in cui* essa non garantisce una prerogativa del singolo parlamentare o di minoranze qualificate. Allo stesso modo, non è realizzabile l'eventualità che la Corte, con una sentenza interpretativa di accoglimento, dichiarare incostituzionale una modalità interpretativa di una disposizione regolamentare, perché lesiva dei diritti delle opposizioni.

Occorre perciò pensare a meccanismi di tutela alternativi.

³³ Cfr. sent. n. 154/1985 Corte cost., punto 5 del *Considerato in diritto*, con riferimento alle osservazioni dell'Avvocatura dello Stato.

2. La giustiziabilità dei regolamenti parlamentari

2.1. I regolamenti parlamentari e la Costituzione

Si cercherà ora di offrire soluzione al seguente problema: dinanzi ad un'inconfutabile e manifesta violazione di una norma dei regolamenti parlamentari, è possibile per la parte lesa attivare un meccanismo giurisdizionale di tutela?

In un sistema politico basato su un sia pure imperfetto bipolarismo, la questione assume risvolti delicati, considerata la possibilità che la coalizione di maggioranza, in virtù della superiorità numerica, ponga in essere brutali forzature o vere e proprie trasgressioni di determinate norme, comprimendo gli spazi di manovra della coalizione minoritaria, ed alterando in tal modo il sistema dei *pesi e contrappesi* indispensabili ad evitare il timore di quella che Kelsen definiva *tirannide della maggioranza*.

La trattazione della questione esige un preliminare approfondimento del rapporto esistente tra i regolamenti parlamentari e la Costituzione, sulla base di una breve panoramica di alcune pronunce della Corte costituzionale.

Si prenda in esame la sent. n. 9/1959 scaturita da una questione di legittimità costituzionale in via incidentale sollevata dalle Sez. Un. Civ. della Cassazione e dal Tribunale di Bergamo, con cui i giudici *a quibus* sostenevano l'illegittimità della L. n. 156/1968 (*Provvidenze per la stampa*) in relazione agli artt. 64-72-73 Cost.: la legge in questione risultava essere stata approvata attraverso il procedimento legislativo per commissione deliberante, in violazione dell'art. 40 reg. Camera che escludeva l'applicabilità del procedimento c.d. *decentrato* per i progetti di legge in materia tributaria. La Corte afferma che la "*...posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica l'assoluta insindacabilità, da parte di qualsiasi altro organo dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati, ed in particolare l'insindacabilità, da parte della Corte costituzionale del procedimento di formazione di una legge...*"³⁴, con ciò accantonando il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*³⁵. La Corte afferma di essere competente a sindacare

³⁴ Sent. n. 9/1959 Corte cost., punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 240 e ss.

la legittimità procedurale di una legge, ogni qual volta viene in luce una questione di rispetto di norme costituzionali, mentre sostiene di non avere titoli per giudicare della legittimità costituzionale di una legge, quando, ad essere indicata come parametro di riferimento sia una norma regolamentare priva di aggancio costituzionale, per esempio una norma che pone una garanzia procedurale ultronea, apprezzabile ai fini della qualità del procedimento, ma costituzionalmente non necessitata. E' questo il caso *de quo*: la legge impugnata, attinente alla materia tributaria, risultava essere stata approvata con il procedimento c.d. deliberante nonostante il divieto posto dall'art. 40 reg. Camera (che estendeva la riserva d'assemblea ad una categoria di leggi, di disciplina tributaria, non inclusa tra quelle di cui all'art. 72/co. 4 Cost.). Secondo i giudici del Palazzo della Consulta *"...mentre il giudizio se un disegno di legge rientra fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 Cost. esige la procedura normale di approvazione, escludendo quella decentrata, involge una questione di interpretazione della Costituzione che è di competenza della Corte costituzionale agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge, la determinazione, invece, del senso e della portata della disposizione dell'art. 40 del Regolamento della Camera, che esclude la procedura decentrata per l'approvazione di <<progetti in materia tributaria>> riguarda una norma, sull'interpretazione della quale, essendo stata posta dalla Camera nel suo regolamento esercitando la facoltà ad essa attribuita dall'art. 72 Cost., è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera..."*³⁶.

Dunque la Corte si considera competente a sindacare la legittimità formale di un procedimento solo quando tale illegittimità discenda dalla violazione di norme costituzionali o di norme regolamentari *a contenuto costituzionalmente vincolato*, ossia di diretta attuazione del dettato costituzionale, mentre tale illegittimità non può essere sindacata in caso di violazione di norme regolamentari *a contenuto costituzionalmente libero*³⁷, per le quali è la Camera competente ad essere titolare del potere esclusivo di interpretazione ed applicazione³⁸.

³⁶ Sent. n. 9/1959 Corte cost., punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, p. 72.

³⁸ Cfr. sent. n. 129/1981 Corte Cost., dove si afferma che l'autonomia *"di cui gli organi costituzionali dispongono non si esaurisce nella normazione, comprendendo anche il momento applicativo delle norme stesse, dato che altrimenti quell'autonomia verrebbe dimezzata dall'attivazione dei corrispondenti rimedi amministrativi ed anche giurisdizionali"* (punto 4 del *Considerato in diritto*).

A questa bipartizione, sarebbe più opportuno affiancare una tripartizione così strutturata:

- le norme regolamentari *a contenuto costituzionalmente vincolato* sono, per esempio, quelle che devono offrire attuazione agli aspetti del procedimento legislativo già compiutamente disciplinati nel testo costituzionale (si pensi all'art. 92/co. 2 reg. Camera che riproduce quasi alla lettera la garanzia della c.d. *riserva d'Assemblea*, di cui all'art. 72/co. 4 Cost.); per questo tipo di norme, le Camere non hanno spazi di manovra attuativo-interpretativi, dovendo scrivere sotto dettatura del Costituente;

- le norme regolamentari *costituzionalmente necessitate* sono quelle che, per ipotesi, vanno ad integrare e specificare le modalità di svolgimento del procedimento legislativo, relativamente agli aspetti per cui più larghe sono le maglie della rete costituzionale, ossia in cui la Costituzione tende a dettare fattispecie più aperte, per cui le norme regolamentari, pur essendo costituzionalmente necessarie per fornire attuazione alla Costituzione, non devono avere contenuto costituzionalmente vincolato, rappresentando uno dei possibili modi, non quello esclusivo, di esecuzione della Carta fondamentale; per ritornare all'esempio offerto dalla sent. n. 78/1984 Corte costituzionale (vedi *supra* 1.3.), è il caso degli artt. 48/co. 2 reg. Camera e 107/co. 1 reg. Senato, ciascuno dei quali offre una data attuazione all'art. 64/co. 3 Cost.; per tale tipo di norme, le Camere, invece di scrivere sotto dettatura, devono aggiungere le parole idonee a dare senso compiuto alle frasi del Costituente;

- le norme regolamentari *costituzionalmente non necessitate* (e quindi anche *a contenuto costituzionalmente non vincolato*): per esempio l'art. 35/co. 1 reg. Senato, nella parte in cui estende la riserva d'Assemblea anche ai ddl di conversione di decreti-leggi e ai ddl rinviati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost.; con tali tipologie di norme si pongono garanzie e regole ulteriori rispetto a quelle richieste dal Costituente; le Camere non devono né trascrivere né completare un elaborato altrui, ma decidono autonomamente cosa scrivere, inserendosi negli interstizi lasciati liberi dalla disciplina costituzionale.

Secondo un orientamento dottrinale³⁹, ciò non implica che le norme regolamentari fornite di aggancio costituzionale assurgano al livello di

³⁹ Cfr. A. A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, I, pp. 1463-1464

norme interposte, la cui violazione si riverbera in una deviazione dal disposto costituzionale: in effetti la Corte giudica del solo rispetto della Costituzione, mentre le norme regolamentari, anche se costituzionalmente vincolate nel contenuto, non sarebbero idonee a fungere da parametro interposto di costituzionalità, in quanto "...l'esistenza nel regolamento di disposizioni che ammettono la procedura decentrata per l'approvazione di un disegno di legge [...] non importa che sia fondata la tesi [...] secondo la quale l'art. 72 Cost., deferendo al regolamento della Camera di stabilire in quali casi e forme un disegno può essere assegnato a Commissioni in sede legislativa, abbia posto una norma in bianco con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento assumano il valore di norme costituzionali"⁴⁰.

E' bene però rilevare come, in quest'ultimo passaggio, la Corte non neghi che le norme regolamentari siano qualificabili come parametro interposto, bensì sostenga che non può essere accettata la qualificazione di queste come norme costituzionali: la bontà della seconda negazione non implica la bontà della prima, così come affermare che una legge di delega possa fungere da parametro interposto tra l'art. 76 Cost. e il decreto legislativo impugnato per eccesso di delega, non significa annoverare le norme della legge di delega recanti *principi e criteri direttivi* rivolti all'Esecutivo tra le norme di rango costituzionale⁴¹. D'altra parte, nella richiamata decisione n. 78/1984, che cosa fa la Corte Costituzionale se non dichiarare infondata la questione di legittimità di una legge, in quanto non difforme da un parametro costituzionale di riferimento (l'art. 64/co. 3 Cost.) come integrato e concretizzato da una norma (art. 48/co. 2) del regolamento della Camera? Per cui, se proprio non si vuole parlare di norme interposte, si dovrà però parlare di *norme integrative di norme costituzionali*.

D'altronde, nella giurisprudenza costituzionale, è già emersa la capacità dei regolamenti parlamentari (ma anche delle loro modalità di interpretazione ed applicazione secondo la prassi adottata nei lavori delle Camere) a fungere da elemento integratore del parametro costituzionale di riferimento adottato dalla Corte: è quanto accaduto con la sent. n. 7/1996 (c.d. caso Mancuso), nella quale, sia pure come argomentazione accessoria, è affermata l'importanza delle "*fonti integrative del testo costituzionale*", nella specie "*i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti*

⁴⁰ Sent. n. 9/1959 Corte cost., punto 2 del *Considerato in diritto*

⁴¹ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, op. cit., pp. 407-408, dove si afferma che, con l'espressione *parametro interposto*, si "*designa quelle norme che non hanno un rango costituzionale, ma la cui violazione da parte delle leggi comporta un'indiretta violazione di norme costituzionali*".

*nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 Cost. In tal senso [...] va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che «alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un Ministro», si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli **atti parlamentari** testimoniano, nella **prassi**, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di **conformi pareri della Giunta per il regolamento**. A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.⁴²*

Con la pronuncia n. 7/1996, la Corte è dunque chiamata, in via mediata a giudicare della legittimità costituzionale di un procedimento parlamentare non legislativo (l'istituto della mozione di sfiducia *ad personam*) assumendo come parametro di riferimento le norme costituzionali sulla forma di Governo (artt. 92-94-95 Cost.), integrate dalle norme dei regolamenti parlamentari e dalle relative prassi applicative.

Per spiegare quest'ultimo assunto, è opportuno tentare un esperimento mentale: se la Corte avesse dichiarato incostituzionale l'istituto della mozione di sfiducia individuale rivolta al singolo Ministro, l'annullamento, ex art. 38 L. n. 87/1953, dell'atto viziato da incompetenza (la deliberazione camerale di approvazione della mozione) avrebbe travolto pure la norma regolamentare di disciplina dell'istituto dichiarato illegittimo, in quanto norma legittimante l'abuso di potere (ossia, la Camera in questione, statuendo una norma regolamentare di disciplina di un istituto incostituzionale, avrebbe abusato dell'autonomia normativa di cui all'art. 64/co. 1 Cost.).

Attraverso un sindacato sulla legittimità costituzionale di un procedimento camerale, sarebbe stata indirettamente vagliata la costituzionalità di una norma di regolamento parlamentare: per cui, dinanzi all'impossibilità di rendere i regolamenti oggetto di un giudizio di legittimità in via incidentale per la preclusione posta dalla sent. n.

⁴² Sent. n. 7/1996 Corte cost., punto 9 del *Considerato in diritto*; sul carattere meramente accessorio del riferimento alla *consuetudine parlamentare* nell'argomentazione della Corte, Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 169.

154/1985, il recupero di giustiziabilità si sarebbe potuto verificare, almeno in linea teorica, mediante lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questa considerazione finale offre l'appiglio per passare al tema centrale dell'intervento.

2.2. Alla ricerca di un giudice: il conflitto tra poteri

Uno dei motivi per cui la citata sent. n. 154/1985 Corte cost. (vedi *supra* 1.4.) aveva provocato, all'epoca dell'emanazione, reazioni fortemente critiche in dottrina, nasceva dalla considerazione che i giudici di Palazzo della Consulta sembravano avere chiuso ogni accesso ad un possibile ricorso giurisdizionale per far fronte al duplice pericolo di statuizione di norme regolamentari incostituzionali o di violazione di una norma regolamentare tale da determinare la lesione di posizioni giuridiche di rilevanza costituzionale.

In effetti, affermare la preclusione di "ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64/co. 1 Cost." (punto 5.1 del *Considerato in diritto*), a garanzia della centralità costituzionale del Parlamento, alle cui Camere spetta "una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere" (*idem*), sembrerebbe escludere la giustiziabilità dei regolamenti parlamentari, esentandoli non solo dal giudizio di legittimità, ma pure dal giudizio relativo al conflitto di attribuzione, oltre che dalla valutazione dei giudici comuni⁴³.

E' pur vero che, già alcuni anni prima della sent. n. 154/1985, la Corte aveva avuto l'occasione di pronunciarsi sul tema della sindacabilità dei regolamenti parlamentari: con la sent. n. 148/1975, il giudice costituzionale ha dichiarato inammissibile, per manifesta irrilevanza, la questione di legittimità dell'art. 18 regolamento Camera (in tema di autorizzazione al procedimento penale) sollevata dal giudice istruttore del tribunale di Milano; con l'ordinanza n. 2/1977 (emanata dalla Corte nel corso del giudizio di accusa sull'affare *Lockeed*) è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 reg. Camera e dell'intero regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa. Secondo alcuni⁴⁴, queste due pronunce affermerebbero implicitamente la sindacabilità dei reg. parlamentari, in quanto la declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza nei due casi

⁴³ Cfr. G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una zona «franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, pp. 1774 e ss.

⁴⁴ Cfr. G. GEMMA, *op. cit.*, p. 1781.

concreti presupporrebbe la riconducibilità in via astratta dei regolamenti tra gli atti assoggettabili allo scrutinio della Corte. E' però arduo dedurre, dalle due pronunce del 1975 e del 1977, un'implicita affermazione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, mediante il giudizio di legittimità: è più probabile che la Corte, in quei due frangenti, non si sia voluta addentrare nel merito della questione, poiché la declaratoria di manifesta irrilevanza o infondatezza permetteva di aggirare agevolmente il problema⁴⁵. In ogni caso, le successive pronunce della Corte (sent. n. 154/1985; ordd. nn. 444-445/1993) rappresentano l'*overruling* di definitiva smentita della ricostruzione accennata.

Ai timori di cui sopra si è fatto fronte sottolineando l'assurdità logica, prima ancora che giuridica, insita nell'estensione della declaratoria di insindacabilità di cui alla sent. n. 154/1985 ad ogni ipotesi di abuso dell'autonomia normativa parlamentare, con la "*conseguenza di impedire che le norme dei regolamenti parlamentari (costituiscano) l'oggetto di un conflitto fra la Camera ed un altro potere che (lamentando) l'invasione ovvero la menomazione della propria sfera di competenze.*"⁴⁶.

La necessità di approntare un rimedio giurisdizionale per far fronte a violazioni di norme regolamentari *a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessitate* (essendo i due casi in cui la trasgressione di una norma regolamentare si riverbera in una lesione di posizioni giuridiche o di prerogative di rilevanza costituzionale) trova un fondamento proprio nella sent. n. 9/1959 (vedi *supra* 2.1.): il principio di indipendenza del Parlamento non comporta affatto l'insindacabilità del "*procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati...*" (punto 5 del *Considerato in diritto*: da notare che non si parla solo del procedimento legislativo, ma degli atti parlamentari in generale).

La configurazione del conflitto di attribuzione quale possibile rimedio giurisdizionale trova un riconoscimento, sia pure implicito, nella sent. n. 14/1965, in cui la Corte si è trovata a giudicare su di una controversia tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia scaturente dalla presenza, nel regolamento interno del Consiglio regionale, di alcune norme di cui il Governo lamentava il contrasto rispetto alle prescrizioni dello Statuto regionale (l. cost. n. 1/1963). La Corte, accogliendo alcuni aspetti del ricorso governativo con conseguente annullamento delle norme

⁴⁵ Cfr. A. A. CERVATI, *op. cit.*, p. 1463, nota 37.

⁴⁶ LUISA CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI

(a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, p. 148; ma anche S. M. CICCONE, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 1428.

regolamentari viziati da incompetenza, ha ammesso indirettamente che l'alterazione della legalità costituzionale ad opera di un regolamento consiliare possa essere rimossa attraverso il conflitto di attribuzione intersoggettivo.⁴⁷ Operando per analogia, sulla base di un canone di ragionevolezza giuridica, si deduce come, anche a livello statale, la rottura della legalità costituzionale derivata da una violazione di norme dei regolamenti parlamentari (o dalla statuizione di norme regolamentari incostituzionali) possa essere ricomposta con lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato.

2.3. I presupposti del ricorso al conflitto di attribuzione: una finzione scenica per chiarirsi le idee

Si supponga che la maggioranza parlamentare *pro-tempore* modifichi una norma del regolamento, riservando ai soli parlamentari appartenenti all'alleanza vincitrice delle elezioni la facoltà di presentare progetti di legge su una determinata materia, oppure si ipotizzi una drastica riduzione, sempre per i parlamentari dell'opposizione, degli spazi per la presentazione di emendamenti o di atti di indirizzo quali le risoluzioni o le mozioni; ovvero potrebbe anche presentarsi il caso che la Presidenza (ricoperta da un esponente della coalizione che ha prevalso nelle urne, come si è affermato nella prassi dalla XII legislatura fino ad oggi) non dia seguito alla richiesta, avanzata da un decimo dei membri dell'Assemblea ai sensi dell'art. 72/co. 3 Cost., di trasferire in sede referente l'esame di un progetto di legge iscritto in sede deliberante; si può anche incappare nell'eventualità che la maggioranza, per cercare di difendere o di consolidare la propria esiguità numerica (con l'instaurarsi del sistema bipolare è sufficiente un voto di scarto per determinare la prosecuzione o la cessazione di un'esperienza di governo, come insegna il caso dell'esecutivo Prodi nell'ottobre 1998) convalidi la (magari contestata ed oggetto di feroci scontri politico-giuridici in sede di Giunta delle elezioni) proclamazione di un proprio affiliato⁴⁸.

In situazioni come quelle sopra esaminate, quale rimedio giurisdizionale sarebbe esperibile, se non il conflitto tra poteri, come

⁴⁷ Cfr. la nota a sentenza di S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 153 e ss.; vedi in particolare p. 161 relativamente al riconoscimento della rilevanza giuridica esterna dei regolamenti consiliari regionali, e alla loro idoneità ad invadere le altrui sfere di attribuzione.

⁴⁸ Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza....cit.*, p. 140.

strumento residuale atto a ricondurre lo scontro politico all'interno dei canoni della correttezza giuridico-costituzionale?

Circa la sussistenza dei presupposti di accesso al conflitto, la risposta appare positiva: non essendo questa la sede per aprire un capitolo a sé sull'istituto del conflitto interorganico, ci si limiterà a ribadire alcuni paletti posti dalla pressoché concorde dottrina, confortata su questo dagli orientamenti più recenti della giurisprudenza costituzionale.

Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (art. 134, 2° alinea Cost.) trova una stringata disciplina negli artt. 37-38 della l. n. 87/1953 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte*), che individuano due presupposti per l'accesso al ricorso introduttivo di conflitto tra poteri:

- occorre che la controversia insorga tra organi competenti a dichiarare in via definitiva la volontà del potere di appartenza (*profilo soggettivo*);

- occorre che il conflitto sia sollevato con l'obiettivo di giungere a definire la sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali (*profilo oggettivo*).

La compresenza di questi due elementi realizza il c.d. *tono costituzionale* del conflitto⁴⁹, rendendolo idoneo ad essere oggetto del sindacato della Corte.

Il problema che si è sempre posto nella riflessione dottrinale è quello di giungere a criteri il più possibile condivisi e univoci di individuazione del profilo soggettivo (ossia quando si è dinanzi ad un potere dello Stato) e oggettivo (quando si può parlare di attribuzione costituzionale).

La tendenza è quella di una "...progressiva pluralizzazione (e, quindi, relativizzazione) dei soggetti qualificabili come poteri, fino ad identificarli con gli organi; inoltre la determinazione dei soggetti del conflitto risulta influenzata da una correlazione sempre più stretta tra momento soggettivo ed oggettivo [...] Un potere dello Stato, quindi, non è individuabile in astratto, ma solo attraverso il modo concreto con cui esercita le sue attribuzioni costituzionali."⁵⁰

In effetti, alla luce della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, non risulta possibile inquadrare l'istituto del conflitto tra poteri in uno

⁴⁹ Cfr. C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1978, pp. 729 e ss.; contra R. BIN, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁰ L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002, pp. 78-84.

schema rigido e preconstituito che definisca, una volta per tutte, i criteri di individuazione del profilo soggettivo ed oggettivo: proprio perché il conflitto tra poteri è finalizzato a prevenire o a porre rimedio alle rotture della legalità costituzionale, riconducendo gli straripamenti dell'azione politica entro le dighe dello stato costituzionale e di diritto, è opportuno che la Corte adotti il criterio del c.d. *sector per sector approach*, senza preconstituire delle reti a maglie troppo strette, che richiederebbero poi un traumatico *overruling*, per poter essere allargate⁵¹.

Senza voler entrare nello specifico, ché si esulerebbe dall'oggetto di queste osservazioni, appare evidente come il profilo soggettivo (la presenza o meno di un potere dello Stato) tenda ad essere assorbito dal profilo oggettivo (il conflitto viene inteso come strumento giuridico residuale di tutela di una funzione costituzionalmente rilevante)⁵².

Secondo una parte della dottrina, il ricorso allo strumento del conflitto può essere esperito *"...anche quando non siano in discussione attribuzioni espressamente indicate dalla Costituzione: si può trattare infatti di competenze o prerogative previste e disciplinate da disposizioni subcostituzionali, ed anche di competenze e prerogative non disciplinate da alcuna specifica disposizione, ma attinenti al ruolo proprio del soggetto in questione..."*⁵³ e quindi tali per cui la loro lesione può provocare un'alterazione dell'assetto costituzionale.

⁵¹ Cfr. R. BIN, *op.cit.*, pp. 3-4 e p. 143 in cui l'A. insiste su come non sia la «l'attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a creare "il potere"»; cfr. anche A. MANZELLA, *La sentenza costituzionale sul caso Mancuso: una decisione nel solco della tradizione parlamentare nazionale*, in *Gazzetta giuridica*, Giuffrè-Italia Oggi, 1996, n. 3, I, 2, in cui l'A. afferma che *"...un «potere dello Stato» che non esiste come posizione soggettiva sostanziale [...] nasce come posizione processuale in relazione allo svolgimento di una procedura parlamentare che lo «isola» dal potere collegiale in cui è «assorbito»"*.

⁵² Cfr. P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, § 2, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2003.

⁵³ R. BIN, *op. cit.*, p. 117; cfr. anche P. VERONESI, *op. cit.*, § 13, e relativa nota 51, dove si fa riferimento alla sent. n. 49/1998 Corte cost., nella quale un organo parlamentare non previsto da norme costituzionali ma solo da una legge ordinaria, la Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, viene inclusa tra i possibili soggetti del conflitto: infatti, quanto al requisito soggettivo, la Commissione di vigilanza è competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera e del Senato *"in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo"*, mentre, quanto al profilo oggettivo, *"gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo..., e sono pertanto espressione di una attribuzione costituzionale..."* (punto 2 del *Considerato in diritto*).

2.4. La legittimazione al ricorso: il singolo parlamentare...

Sebbene la dottrina tradizionale fosse contraria a riconoscere nel singolo parlamentare un potere dello Stato⁵⁴, parte della dottrina più recente, confortata da alcuni segnali di apertura della giurisprudenza costituzionale, è orientata in senso affermativo⁵⁵.

Innanzitutto, occorre rilevare come il combinato disposto degli artt. 67-68-69-71 Cost. disegni un quadro organico di prerogative facenti capo al singolo deputato o senatore.

Nel caso dell'art. 67, il ruolo di tale disposizione consiste sostanzialmente nel garantire al parlamentare la facoltà di votare contro le direttive del partito (*rectius* del gruppo) di appartenenza⁵⁶; però il carattere precipuamente politico del principio in questione rende arduo vedere in esso il mezzo per dare adito ad un conflitto di attribuzione: potrebbe il parlamentare, per esempio, sollevare conflitto contro il proprio raggruppamento sulla base di una norma del regolamento di gruppo prevedente una sanzione pecuniaria contro il ricorrente, reo di avere votato in dissenso dalle direttive di partito o di avere presentato progetti di legge o atti di ispezione o indirizzo, per i quali non sia stata richiesta o sia stata negata la relativa autorizzazione da parte dell'ufficio di presidenza del gruppo medesimo? Francamente sembra difficile sostenerlo: è vero che il c.d. *diritto dei partiti* (risultante dagli statuti dei partiti e dai regolamenti dei gruppi parlamentari) è visto come fonte del diritto parlamentare, in grado di incidere, a livello sostanziale e procedurale, sulle attività delle Camere⁵⁷; è altresì vero che i regolamenti dei gruppi trovano un riconoscimento nell'art.

⁵⁴ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, p. 1459, dove si afferma invece la prospettabilità di conflitti promossi dalle minoranze che vedano contestate attribuzioni loro assegnate dalla Costituzione o da regolamenti parlamentari esecutivi di questa (per esempio, la violazione della maggioranza qualificata necessaria per adottare e modificare i regolamenti medesimi).

⁵⁵ Cfr., a fini riepilogativi, CARLO CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitti di attribuzione. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, p. 94 e ss.

⁵⁶ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 32, in cui si fa riferimento alla sent. n. 14/1964 Corte cost., con cui la Corte ha, tra le altre cose, rigettato la questione di legittimità costituzionale della l. n. 1643/1962 sull'istituzione dell'ENEL, per il fatto di essere stata approvata da parlamentari che avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole solo in ossequio alle direttive del partito di appartenenza; per i giudici della Consulta l'art. 67 è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento, e "*non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni*" (punto 2 del *Considerato in diritto*).

⁵⁷ Cfr. V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare...*, cit., pp. 33-35.

53/co. 7 reg. Senato (*"I Regolamenti interni dei Gruppi parlamentari stabiliscono procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno."*) con l'intento di garantire democraticità alla vita interna di organismi collegati ai partiti. Si tratterebbe di sanzioni poste in essere sulla base di atti di organizzazione interna, a cui il parlamentare potrebbe sottrarsi agevolmente in quanto prive di azione giuridica: la massima sanzione comminabile da un regolamento di gruppo potrebbe essere solo l'espulsione, che è provvedimento politico, inidoneo ad essere azionato giuridicamente al di fuori dei rimedi endoassociativi (vedi i c.d. *probi-viri* dei partiti)⁵⁸.

Si potrebbe rilevare come tali osservazioni rischino di apparire contraddittorie con la filosofia di fondo di queste note, ispirata al principio di *"giuridicizzare"* il più possibile le controversie politiche colpevoli di alterare la legalità costituzionale; altresì si potrebbe sostenere che, essendo i gruppi parlamentari configurabili come poteri dello Stato, potrebbero essere soggetti passivi del conflitto, qualora pongano in essere atti di rottura dell'assetto costituzionale.

Alle suddette obiezioni è agevole replicare ricordando come, nel caso ipotizzato, non si verificano effettive lesioni del quadro costituzionale: l'espulsione comminata dal regolamento di gruppo contro il parlamentare *"negligente"* non comporterebbe l'interruzione del mandato parlamentare, che potrebbe proseguire in un altro gruppo o nel gruppo misto: spetterebbe agli elettori a giudicare con lo strumento politico per eccellenza del voto.

Ciò non toglie, come si vedrà, che anche l'art. 67 Cost. possa, magari congiuntamente ad altre disposizioni, configurare una serie di attribuzioni costituzionalmente rilevanti spettanti al singolo parlamentare, ma con riguardo più alla funzione di rappresentanza della nazione, che per il divieto di mandato imperativo.

Passando ad esaminare l'art. 68 Cost., anche in questo caso è vero che la prerogativa dell'immunità, nei due profili dell'insindacabilità e della inviolabilità, è posta a presidio dell'autonomia e del buon funzionamento delle Camere e, solo in via mediata, dei singoli parlamentari: è quanto la Corte ha affermato con le ordinanze nn. 177-178-179/1998, dichiarando inammissibili una serie di ricorsi introduttivi di conflitto di attribuzione sollevati dal deputato Vittorio Sgarbi contro l'autorità giudiziaria, per avere quest'ultima deciso la prosecuzione di giudizi scaturenti da dichiarazioni

⁵⁸ Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, 2001.

del deputato stesso, per le quali la Camera aveva adottato la delibera di insindacabilità. La Corte ha affermato che *"l'attribuzione che può essere difesa mediante lo strumento del conflitto costituzionale è la potestà riconosciuta alla Camera di dichiarare che l'opinione espressa da un proprio componente rientra nella sfera dell'insindacabilità..., sicché l'organo costituzionale legittimato a sollevare conflitto con l'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza, e non anche il singolo parlamentare..."*. Dunque non è il deputato a dover ricorrere, ma la Camera di appartenenza, *"...restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato."* La Corte non prende dunque una posizione netta sulla questione della configurabilità del parlamentare come potere dello Stato: non la esclude e, ponendo una clausola finale di salvezza, lascia aperta la possibilità che essa possa concretizzarsi in altre circostanze.

D'altra parte, se la Camera di appartenenza, a maggioranza, ritenga di non adottare (o decida di rigettare) una delibera di insindacabilità avente ad oggetto dichiarazioni di un parlamentare dell'opposizione palesemente riconducibili all'esercizio delle funzioni, o qualora la stessa Camera decida di non sollevare conflitto contro una sentenza di condanna basata sul presupposto manifestamente infondato dell'inapplicabilità dell'art. 68/co. 1, quale rimedio avrebbe il singolo deputato o senatore per reagire contro un atto (in questo caso l'omessa adozione della delibera di insindacabilità) lesivo dell'esercizio di funzioni connesse alla rappresentanza parlamentare (art. 67 Cost.: si pensi al caso di una sentenza per diffamazione concernente accuse contenute in una precedente interrogazione avente ad oggetto eventi verificatisi nel collegio di elezione) o lesivo di una prerogativa di cui il parlamentare in questione è titolare in via mediata (art. 68 Cost.)? Sono sufficienti gli ordinari mezzi di gravame giurisdizionale comune?⁵⁹.

In effetti, il sindacato sui *"vizi del procedimento e sull'omessa o erronea valutazione dei presupposti per il valido esercizio del potere"*⁶⁰ comprende non solo il caso di un abuso della delibera di insindacabilità, ma anche, *a contrario*, la mancata adozione di essa, pur sussistendone le ragioni fondanti.

⁵⁹ Cfr. N. ZANON, «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare; una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza cost.*, 1998, II, p. 1481 e ss.

⁶⁰ Cfr. sent. n. 1150/1988 Corte cost., punto 3 del *Considerato in diritto*.

Ai fini di questo ragionamento, risulta ancora più importante l'art. 71 Cost., che individua in ciascun deputato o senatore il titolare del potere di iniziativa legislativa: in effetti una norma regolamentare, magari imposta con un voto a maggioranza, che limitasse indiscriminatamente, in capo ai parlamentari dell'opposizione, il diritto di iniziativa legislativa o di emendamento, altererebbe il corretto esercizio della rappresentanza parlamentare (art. 67 Cost.) nella sua funzione più alta, ossia la presentazione, esame ed eventuale approvazione di proposte di legge. Relativamente all'obiezione per cui l'art. 37/co. 1 l. n. 87/1953 richiede, come requisito di legittimazione al conflitto, che si tratti di *organi competenti a dichiarare in via definitiva la volontà del potere di appartenenza*, si può osservare come sia teoricamente possibile che una proposta di legge presentata da un parlamentare sia approvata in via definitiva e diventi legge dello Stato senza che l'esame delle commissioni e delle Camere introduca la benché minima modifica (in ogni caso, il potere di cui si discute è quello di presentare proposte di legge, non di farle approvare).

Per concludere, rilevato come la stessa Corte abbia riconosciuto la legittimazione a sollevare conflitto a chiunque sia titolare "*di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita*"⁶¹, è evidente che passa in secondo piano la configurazione, meramente formale, del singolo parlamentare quale potere dello Stato, mentre appare dirimente il fatto che questi sollevi conflitto per lamentare "*...la lesione non soltanto delle norme costituzionali attributive di diritti e competenze, ma anche di norme dei regolamenti parlamentari che possano considerarsi concretizzazione, <<messa in opera>>, esecuzione delle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68 e 69 (o dell'art. 71, per la parte che attribuisce a ciascun parlamentare il diritto di iniziativa legislativa).*"⁶².

2.5. ...i gruppi parlamentari e le minoranze qualificate

Una volta assodato che, in date circostanze, è possibile vedere nel singolo parlamentare un potere dello Stato, è nella logica delle cose applicare tale categoria alle minoranze qualificate che vedano lesa dalla Camera di appartenenza attribuzioni di rilevanza costituzionale: se infatti la

⁶¹ Cfr. Corte cost., ord. n. 17/1978.

⁶² N. ZANON, *I diritti del deputato senza gruppo parlamentare*, in *Giurisprudenza cost.*, 1989, II, p. 1186.

legittimazione può spettare al singolo componente d'Assemblea che rappresenta la più piccola minoranza possibile, non si vede come si possa negare una legittimazione analoga ad una frazione di *corpus* assembleare più consistente⁶³, a condizione che sussista il tono costituzionale del conflitto. Si pensi all'ipotesi in cui la Presidenza non convochi in via straordinaria l'Assemblea, quando ne sia fatta istanza da un terzo dei componenti, ai sensi dell'art. 62/co. 2 Cost. e degli artt. 29/co. 1 reg. Camera e 52/co. 2-3 reg. Senato.

Analoga garanzia di tutela deve essere riconosciuta a quelle articolazioni interne delle Camere rappresentate dai gruppi parlamentari: essi godono di rilievo costituzionale (art. 72/co. 3 e art. 82/co. 2); sono tuttora, anche dopo le revisioni apportate nel corso della XIII legislatura, il principale soggetto di diritto dei regolamenti. Nel caso che un gruppo sia discriminato nella composizione di una commissione di inchiesta o di una commissione in sede deliberante, non sarebbe sempre il conflitto interorganico l'unico strumento disponibile per portare in giudizio la violazione di un'attribuzione costituzionale?

2.6. I regolamenti parlamentari all'origine del conflitto

Sulla base delle argomentazioni addotte, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato appare come l'unica strada per sindacare la violazione di norme dei regolamenti parlamentari a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessitate, in modo da *"...ricondere nell'alveo costituzionale comportamenti e decisioni che nell'arbitrio avrebbero altrimenti trovato la propria regola."*⁶⁴

Per poter assicurare che l'atto-fonte regolamento parlamentare sia conforme a Costituzione, occorre evitare che le Camere *"...ponendo una norma regolamentare, invadano (o menomino) la sfera di competenza riservata dalla Costituzione ad un altro potere dello Stato o ad una regione e diano, di conseguenza, luogo ad un conflitto di attribuzione. Solo che, in tale ipotesi, i regolamenti verrebbero all'esame della Corte non come atti aventi forza di legge bensì come atti idonei, quale che sia la loro natura, a far sorgere conflitto."*⁶⁵

⁶³ Cfr. C. CALVIERI, *op. cit.*, pp. 107-110, in cui si richiama il sistema tedesco, dove l'art. 93/co. 1 della *Legge fondamentale* e l'art. 64 della legge sul *BVG* ammettono «parti di organo» ad agire per la tutela di propri diritti costituzionali.

⁶⁴ N. ZANON, *I diritti del deputato senza gruppo*, cit., p. 1187.

⁶⁵ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, p. 304.

2.6.1. *Il problema delle norme regolamentari non costituzionalmente necessitate*

L'istituto del conflitto tra poteri dello Stato risulta idoneo ad azionare rimedi giurisdizionali per fare fronte a violazioni di regole del diritto parlamentare, quando queste siano di diretta e vincolata esecuzione del dettato costituzionale, o quando, pur rappresentando una sola tra le possibili attuazioni del disposto costituzionale⁶⁶, siano comunque necessitate, al fine di definire i profili della forma di Stato e di governo (per esempio artt. 17 e 17-bis reg. Camera e art. 19 reg. Senato, sulle funzioni della Giunta delle elezioni, che rappresentano una tra le possibili traduzioni nel diritto parlamentare dell'istituto della verifica dei poteri, comunque costituzionalmente necessitato ai sensi dell'art. 66 Cost.).

Ne deriva come, per le attribuzioni riconosciute al singolo parlamentare, a minoranze qualificate o a gruppi, non direttamente ed immediatamente riconducibili all'esercizio di funzioni costituzionalmente garantite, non vi sarebbe la possibilità di adire il giudizio della Corte⁶⁷.

In quest'ultimo caso, esistono rimedi giurisdizionali disponibili?

Per cercare di dare una risposta a tale quesito, è opportuno un rapido esame di un'ulteriore ed importante pronuncia della Corte costituzionale relativa ai punti di contatto tra ordinamento generale ed ordinamento parlamentare: la sent. n. 379/1996 sui c.d. *deputati pianisti*. Il giudizio traeva origine da un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, per le ipotesi di reato di cui agli artt. 479 (*falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici*) e 494 (*sostituzione di persona*) c.p., nei confronti di due ex deputati, colpevoli di aver votato per colleghi assenti in occasione della seduta d'Assemblea del 16 febbraio 1995. La Camera aveva sollevato conflitto contro l'Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari di Roma, che, con proprio provvedimento, dichiarava la non applicabilità dell'istituto dell'insindacabilità di cui all'art. 68/co. 1 Cost.

⁶⁶ Cfr. sent. n. 78/1984 Corte costituzionale, punto 4 del *Considerato in diritto*, in cui si afferma che la Costituzione lascia *un margine piuttosto ampio a ciascuna Camera, nell'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente*, in tutte quelle aree del procedimento legislativo *non direttamente ed espressamente disciplinate in Costituzione*; ma è ragionevole che tale margine interpretativo riguardi anche i procedimenti di adozione di atti camerali non legislativi.

⁶⁷ Cfr. L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, p. 151, in cui ci si limita ad illustrare il caso del singolo parlamentare.

Le argomentazioni del giudice costituzionale sono incentrate sulla necessità di bilanciare i due concorrenziali principi di legalità e di autonomia delle Camere. Secondo la Corte, nel caso in esame, *"...i comportamenti dei membri della Camera dei Deputati, ritenuti, nella specie, penalmente rilevanti sono esaustivamente qualificabili alla luce del diritto parlamentare e si sottraggono ad ogni rimedio diverso dai mezzi di tutela del corretto svolgimento dei lavori previsti dal regolamento parlamentare: con riferimento ai fatti sottostanti all'ipotizzato reato di falso ideologico, i beni lesi riguardano le modalità del procedimento di votazione, la regolarità della seduta, la correttezza del computo dei parlamentari presenti, i poteri presidenziali di accertamento del voto e di proclamazione dei risultati (artt. 44-62 reg. Cam.; artt. 66-72 e 107-120 reg. Sen.) e, per quanto attiene alla tutela della fede pubblica, questa è interamente assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari attribuita esclusivamente alla competenza della Camera; con riferimento ai fatti sottostanti all'ipotizzato reato di sostituzione di persona, posto che la titolarità del diritto di voto spetta ai parlamentari non come singole persone, ma come componenti del Parlamento, la garanzia che il voto sia esercitato personalmente deve essere apprestata dai regolamenti parlamentari, l'applicazione dei quali è insindacabilmente riservata alle Camere."*⁶⁸.

Per le suddette motivazioni, la Corte ha annullato l'ordinanza del G.I.P. di Roma e la richiesta della Procura della Repubblica di Roma accolta con la medesima ordinanza.

Dunque occorre chiedersi se un'ipotetica violazione, ad opera della maggioranza, di norme regolamentari poste a presidio di diritti e prerogative delle minoranze o anche del singolo parlamentare, ma prive di copertura costituzionale, meriti una tutela giurisdizionale, ad opera di un'autorità terza ed imparziale, sulla base di criteri tecnico-giuridici, oppure debba ricondursi alla *capacità qualificatoria del regolamento parlamentare*⁶⁹, così da trovare una soluzione basata prevalentemente su criteri politici (visto che difficilmente può ritenersi giuridica la valutazione di un organo, quale il Presidente d'Assemblea che giudice non è, e che proviene, secondo la prassi invalsa dal 1994, dalle file della maggioranza).

Il problema, per riprendere le parole della Corte, continua ad essere quello della ricerca di un *"equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto (che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione: universalità della legge, legalità, rimozione di ogni*

⁶⁸ Sent. n. 379/1996 Corte cost., punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ Sent. n. 379/1996 Corte cost., punto 7 del *Considerato in diritto*.

privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio...) e la salvaguardia di **ambiti di autonomia parlamentare garantiti dagli artt. 64-68-72 Cost. e sottratti al diritto comune.**⁷⁰.

Non è questa la sede per addentrarci nei vari problemi sollevati dalla decisione in esame⁷¹, sebbene appaia evidente come tale sentenza faccia discendere dall'autonomia normativa delle Camere di cui all'art. 64/co. 1 Cost. l'esenzione dal controllo giurisdizionale su atti posti in essere dai parlamentari, anche se privi di nesso funzionale con l'esercizio del mandato (quale nesso c'è, infatti, tra l'esercizio della funzione parlamentare e lo scambio di persona al momento del voto?). Si è parlato di ripristino del principio di insindacabilità degli *interna corporis acta*, con l'effetto di intendere la riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari come "*riserva di <<ordinamento>>, comprensiva del potere esclusivo di interpretare ed applicare il diritto parlamentare in deroga alle competenze giurisdizionali, con la conseguenza che, all'interno dell'Aula, alla legge si sostituirebbe il diritto parlamentare, al giudice il Presidente di Assemblea, alle sanzioni penali quelle disciplinari...*"⁷².

2.6.2. Ragionando sui pianisti

A ben vedere, nella sent. n. 379/1996, a destare perplessità sono le argomentazioni addotte in motivazione, tendenti ad un'implicita reintroduzione del principio degli *interna corporis*.

Si cercherà dunque di offrire una soluzione al problema, elaborando un ragionamento alternativo a quello formulato dai giudici della Consulta, incentrato sul criterio c.d. della *prova resistente*.

⁷⁰ Sent. n. 379/1996 Corte cost., punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Si rinvia peraltro a M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996 pp. 3460 e ss.; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3475 e ss. Circa le decisioni della Presidenza del Senato, espresse nella seduta del 6 novembre 2002, secondo cui il senatore che vota in luogo di un collega fisicamente assente dall'Aula commette un illecito disciplinare suscettibile di sanzione, mentre tale non è l'atto di chi vota al posto di un collega presente in aula di cui si presume il tacito assenso, donde, in questo secondo caso non si porrebbe il problema di un'invalidità del voto espresso, cfr. sempre M. MANETTI, *L'insostenibile pubblicità dei lavori parlamentari (a proposito dei pianisti)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁷² M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti...*, op. cit., pp. 3469-3470.

Nel caso portato al giudizio della Corte, il voto dei due deputati pianisti non ha avuto un'incidenza determinante ai fini dell'esito della votazione, che si sarebbe conclusa con un identico risultato, anche senza i due abusivi voti aggiuntivi. La violazione del principio della personalità del voto (desumibile dall'espressione *maggioranza dei presenti*, di cui al co. 3 art. 64 Cost.) non ha comportato una lesione effettiva delle attribuzioni di altri poteri dello Stato, e neppure si è verificata un'effettiva alterazione dell'assetto costituzionale: per prendere in prestito un'espressione del diritto penale, si può dire che la violazione del principio costituzionale della personalità del voto (che vieta il voto per delega, previsto invece dall'art. 27/co. 2-3 Cost. francese) ha subito una lesione priva del requisito di concreta offensività (*nullum crimen, nulla poena sine iniuria*).

La violazione delle norme regolamentari (artt. da 113 a 120 reg. Sen. e da 49 a 57 reg. Cam.) non ha prodotto effetti al di fuori delle mura perimetrali delle Camere⁷³.

Ma *quid iuris*, qualora i voti aggiuntivi dei deputati pianisti fossero stati tali da determinare un esito diverso del voto, trasformando un'approvazione effettivamente conforme ai rapporti politici e numerici della seduta in corso in un voto di rigetto, o viceversa?⁷⁴ In questo caso è chiaro che il vizio procedurale sarebbe stato evidente e costituzionalmente rilevante, in quanto sarebbe venuta in essere una violazione del principio per cui la delibera di approvazione è tale se, tra i presenti, i voti favorevoli prevalgono sui contrari (e, al Senato, anche sugli astenuti)⁷⁵; la violazione del disposto costituzionale, e di conseguenza delle norme regolamentari di immediata attuazione ed integrazione di esso, avrebbe infranto i muri perimetrali delle

⁷³ Per riprendere la felice metafora di R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., su cui vedi anche al punto 1.3.

⁷⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Principi del sistema e concretezza dell'interesse: due criteri per la Corte in un difficile conflitto*, in R. BIN-G. BRUNELLI- A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Il «caso Previti». Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, pp. 62 e ss., dove l'A. vede nel criterio della c.d. *prova di resistenza* una possibile soluzione del conflitto tra la Camera e l'autorità giudiziaria. Però la Corte, nella sent. n. 225/2001 (ma si veda anche la sentenza-fotocopia n. 263/2003 sul c.d. *caso Maticena*), non utilizza tale parametro, optando per una tutela forte dell'esercizio del mandato parlamentare, non frazionabile al suo interno tra partecipazione ad operazioni di voto ed altre attività (sent. n. 225/2001, punto 5 del *Considerato in diritto*). Nella sent. n. 263/2003 (punto 5 del *Considerato in diritto*) il giudice costituzionale non ritiene di dover valutare se la partecipazione del deputato Maticena ai lavori della Camera sia stata *indispensabile*, aspetto che invece appariva dirimente nella valutazione del giudice *a quo* (punto 1 del *Considerato in diritto*).

⁷⁵ Cfr. *supra*, punto 1.3., sent. n. 78/1984 Corte cost., sulla discrezionalità dei regolamenti parlamentari nell'interpretazione dell'espressione *presenti* (art. 64/co. 3 Cost.).

Camere, producendo effetti distorsivi sull'ordinamento costituzionale, in quanto sarebbe stata introdotta nell'ordinamento una norma (o una legge nel caso in cui ad essere viziato fosse stato il voto finale su di un pdl) non legittimata ad innovare l'ordinamento.

In questo caso, non soccorre più il criterio della capacità qualificatoria del regolamento, poiché passano in secondo piano i valori delle modalità del procedimento di votazione o della regolarità della seduta, mentre viene in rilievo la questione dell'immissione nel sistema di una legge incostituzionale per vizi di forma.

Il criterio dirimente non coincide più con l'idoneità del diritto parlamentare a correggere eventuali distorsioni verificatesi al proprio interno, bensì con la distinzione tra efficacia *intra moenia* (le mura sono sempre quelle perimetrali delle due Camere) o *extra moenia* delle violazioni. Nel primo caso, prevale il criterio della autonomia ed indipendenza delle Camere; nel secondo caso, in cui le violazioni incidono sulla legalità dell'ordinamento giuridico generale, si riespano i principi dello stato Costituzionale e di diritto.

Nell'ipotesi delineata, se il voto *inquinato* dall'apporto decisivo dei pianisti si fosse verificato nel corso di un procedimento di esame di un progetto di legge, le vie di accesso ai rimedi giurisdizionali sarebbero state varie: la Corte avrebbe presumibilmente sollevato dinanzi a sé la questione di legittimità, comportandosi come giudice *a quo*; oppure, in caso di controversia giurisdizionale sulla legge approvata con il soccorso determinante dei pianisti, il giudice adito avrebbe rimesso la questione alla Corte.

Maggiori problemi avrebbe posto il caso di un atto non legislativo approvato con il voto abusivo determinante di qualche pianista: poniamo il caso della risoluzione con cui viene adottato il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo (artt. 118-*bis* reg. Cam., 125-*bis* reg. Sen.). In questo caso, non sarebbero azionabili i rimedi del giudizio in via incidentale o della Corte-giudice *a quo*, bensì il conflitto di attribuzione interorganico: in effetti, il tono costituzionale del conflitto sarebbe assicurato dalla violazione del principio procedurale sopra visto, per il quale l'approvazione di una delibera è costituzionalmente valida solo nel caso di un'effettiva prevalenza di voti favorevoli tra i presenti; per ciò che concerne il profilo soggettivo, è plausibile qualificare come potere dello Stato la quota di parlamentari presentatori di una bozza di risoluzione alternativa a quella di maggioranza (art. 118-*bis*/co. 1 reg. Cam. e 125-*bis*/co. 2 reg. Sen.). Per tale minoranza il vizio procedurale insito nella delibera di adozione della risoluzione di maggioranza

comporterebbe la preclusione della messa in votazione della propria proposta, con una lesione della funzione di rappresentanza connessa all'esercizio del mandato parlamentare.

Gli effetti lesivi di una simile circostanza avrebbero riflessi *extra moenia* incidenti sull'ordinamento generale.

2.6.3. Norme regolamentari prive di copertura costituzionale: una possibile via d'uscita tra violazioni intra moenia...

Il problema risulta essere di più ardua soluzione nell'ipotesi in cui la violazione di norme regolamentari manchi di un aggancio costituzionale.

Il caso che qui si cerca di costruire, riguarda un'eventuale violazione degli artt. 27/co. 2 reg. Cam. o 56/co. 4 reg. Sen. (c.d. *fuori sacco*), secondo i quali l'Assemblea non può discutere o votare su argomenti non iscritti all'ordine del giorno, a meno che questo non sia modificato con un voto a maggioranza dei tre quarti dei votanti alla Camera, o di due terzi dei presenti al Senato.

Al Senato la violazione dell'art. 56/co. 4 del regolamento è stata denunciata dai gruppi dell'opposizione di centro-sinistra, nella attuale legislatura, in due occasioni: nella seduta n. 47 del 2 ottobre 2001 (dedicata all'esame del ddl sulle rogatorie internazionali, oggi l. n. 367/2001) e nella seduta n. 412 del 10 giugno 2003 (dedicata all'esame dei ddl sul patteggiamento allargato, stato giuridico degli insegnanti di religione, sospensione condizionata della pena). Su questo punto, la Presidenza, indicando vari precedenti, ha invocato una prassi interpretativa del regolamento, secondo la quale esisterebbero due modalità di modifica dell'ordine del giorno già diramato: la prima, quella di cui al co. 4 dell'art. 56 permette di modificare l'odg con il voto espresso della maggioranza dei due terzi dei presenti, quando ne è fatta proposta da parte del Governo, o del Presidente della Commissione competente o di otto senatori; la seconda possibilità di modificare l'odg, consiste in una modifica del calendario dei lavori. Questo, ai sensi dell'art. 55 del regolamento deve essere adottato all'unanimità per divenire immediatamente definitivo; qualora l'unanimità non sia raggiunta, è sufficiente il voto a maggioranza semplice (*rectius*, di tanti presidenti di gruppo che rappresentino la maggioranza semplice dei senatori). In quest'ultimo caso, l'Assemblea può votare su proposte di modifica che, se respinte, determinano la definitiva adozione del calendario adottato a maggioranza. Dunque esiste un principio c.d. di *prevalenza del calendario sull'ordine del giorno*, per cui le modifiche al calendario

determinano *ipso iure* una modifica dell'odg delle sedute in esso comprese, rendendo superflua la procedura di cui all'art. 56/co. 4 (è altresì vero che i precedenti in materia erano stati adottati *nemine contradicente*, mentre, nei due casi in esame, si è assistito ad un aspro confronto verbale, inducendo il vicepresidente Fisichella, nella seduta del 10 giugno 2003, ad esprimere l'opportunità di sentire sulla questione il parere della Giunta per il regolamento⁷⁶).

Si ipotizzi ora un altro caso di scuola: senza alcuna modifica del calendario, la maggioranza *pro tempore*, pur non disponendo del voto dei due terzi dei presenti, con un colpo di mano, modifica l'ordine del giorno, inserendovi la votazione conclusiva di un ddl fortemente avversato dall'opposizione.

Quali rimedi sono disponibili per sanare una palese violazione del diritto procedurale parlamentare? Probabilmente nessuno: la Corte Cost., con sent. n. 9/1959, (vedi *supra* 2.1.), si è dichiarata competente a sindacare solo quelle violazioni del procedimento legislativo che si concretino in una violazione di norme costituzionali, mentre "*...è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera*"⁷⁷, relativamente all'interpretazione delle norme da essa poste nel suo regolamento, per cui risulterebbe preclusa l'ipotesi del giudizio di legittimità. Per ciò che concerne la via del conflitto tra poteri, una palese violazione di tale norma non presenta, a prima vista, un rilievo costituzionale tale da permettere alla minoranza qualificata legittimata ad impedire la modifica dell'ordine del giorno già diramato (ossia un quarto più uno dei votanti alla Camera; un terzo più uno dei presenti al Senato), di ergersi a potere dello Stato in grado di sollevare il conflitto di attribuzione contro la Camera di appartenenza: quale sarebbe l'attribuzione costituzionale lesa da una modifica forzata dell'odg? Arduo appare il ricorso ad una lesione della funzione di rappresentanza parlamentare, di cui all'art. 67 Cost.: una modifica *una tantum*, seppure brutale, dell'odg non avrebbe un'incidenza tale da offendere o mettere in pericolo il corretto esercizio della rappresentanza parlamentare. L'iscrizione, nell'ordine di seduta, di un argomento, in luogo di un altro, determina semplicemente una diversa scansione temporale dei lavori parlamentari.

⁷⁶ Cfr., sulla questione, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 152-155, che si esprime in modo critico sulla interpretazione restrittiva della garanzia procedurale dell'art. 56/co. 4 reg. Sen., sottolineando come si tratti dell'unico caso in cui una decisione sui lavori richieda l'adozione con una maggioranza qualificata superiore a quella di cui all'art. 64/co. 1 Cost.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 9/1959, punto 2 del *Considerato in diritto*.

La violazione della norma del regolamento non sembrerebbe giustiziabile, a meno che....

2.6.4. ...*ed extra moenia*....

Si continui a lavorare per ipotesi: si supponga che l'art. 56/co. 4 reg. Senato sia violato attraverso un'azione di forza della maggioranza, accettata dalla Presidenza, che inserisca all'esame dell'Aula la votazione finale di un ddl di conversione di un decreto, che altrimenti decadrebbe per decorso del termine dei sessanta giorni di cui all'art. 77/co. 3 Cost., il tutto senza modificare il calendario dei lavori, e senza che la Presidenza si avvalga della facoltà di modificare il calendario per inserirvi argomenti che, per disposizione di Costituzione o di regolamento, devono essere discussi e votati nel periodo compreso dal calendario stesso, ai sensi dell'art. 55/co. 4 reg. Senato. E' difficile che tale evenienza si verifichi, visto che i regolamenti parlamentari apprestano meccanismi idonei a favorire una decisione delle Camere nei termini previsti dalla Costituzione (artt. 96-bis reg. Cam. e 77, in particolare comma 5, reg. Sen.), ma, come sosteneva Lavagna, "*...la validità delle ipotesi giuridiche si misura al limite...*".

Però, nel caso del ddl di conversione di un decreto che, senza il colpo di mano procedurale, sarebbe decaduto, la violazione della norma regolamentare sarebbe produttiva di effetti esterni rilevanti per l'ordinamento giuridico generale: non si assisterebbe ad una mera alterazione dei meccanismi giuridici di disciplina del confronto parlamentare, ma si avrebbe, a causa di una forzatura del regolamento, l'immissione nel sistema normativo di una legge di conversione di un decreto che, in caso di rispetto delle regole, sarebbe stato espulso dal mondo del diritto.

Dunque, vista l'impraticabilità del giudizio di legittimità, essendo la violazione procedurale priva di rilevanza costituzionale, lo strumento che la minoranza legittimata ad impedire la modifica dell'odg avrebbe a disposizione per far valere la violazione delle regole rimarrebbe lo strumento del conflitto di attribuzione.

Questo è infatti esperibile anche quando non vengano in questione lesioni di attribuzioni costituzionali, purché, la lesione di un'attribuzione posta da norma subcostituzionale (regolamento parlamentare) alteri l'assetto costituzionale⁷⁸: ciò si verifica nella situazione supposta, in cui la conversione forzata di un decreto destinato, nel caso di rispetto delle

⁷⁸ Cfr. *supra* 2.3. e anche nota 55.

norme, a decadere, attenuerebbe *la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito*⁷⁹, incidendo sugli equilibri istituzionali che stanno alla base della forma di governo vigente.

Ne consegue come la giustiziabilità di norme regolamentari non costituzionalmente necessitate passi non tanto sul crinale dell'aggancio o meno con la Costituzione o con leggi costituzionali, bensì sulla linea del c.d. effetto *extra-moenia*: se la trasgressione rimane interna all'ordinamento parlamentare, non è possibile adire alcun giudice terzo ed imparziale, prevalendo il principio di autonomia ed indipendenza delle Camere; qualora, al contrario, la trasgressione produca effetti rilevanti nell'ordinamento generale, alterandone i tratti di rigidità costituzionale, si allargano le maglie di accesso all'unico giudice, la Corte costituzionale, chiamato a vigilare sul rispetto della rigidità della Costituzione e sugli assetti della forma di Stato e di governo⁸⁰.

3. Le possibili (e forse illusorie) sorprese del futuro

La difficoltà nell'individuare rimedi giuridici di reazione a manifeste violazioni di norme regolamentari prive di rilevanza costituzionale potrebbe essere superata qualora entrasse in vigore la proposta di modifica dell'art. 64 Cost. contenuta nell'art. 7 A.S. n. 2544 (c.d. *bozza di Lorenzago*), licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato e da pochi giorni all'esame dell'Aula: all'art. 64 verrebbe aggiunto un ultimo comma che, tra l'altro, reciterebbe: "*Il regolamento della Camera dei Deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare.*"

L'importanza di questa futura ed eventuale novella sarebbe notevole: si attribuirebbe una rilevanza costituzionale ad un soggetto politico, le opposizioni, caratteristico di un sistema bipolare dell'alternanza; le opposizioni sarebbero solennemente qualificate come articolazioni interne alle Camere, legittimate a ricorrere alla Corte, per conflitto di attribuzione, ogni qual volta si verificasse una violazione di norme regolamentari poste a

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 360/1996 (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁸⁰ Nel prospettare tale ipotesi ricostruttiva, si è comunque consapevoli delle difficoltà applicative del criterio c.d. della violazione *extra moenia*, in particolare per quei procedimenti parlamentari che non si concludono con un voto, ma, per ipotesi, con decisioni della Presidenza (si pensi ai casi di inammissibilità di emendamenti). Ciò è d'altra parte dovuto all'esistenza, nell'organizzazione dei lavori parlamentari, di un nucleo inattaccabile di discrezionalità, posto a tutela dell'autonomia delle Camere.

salvaguardia delle loro prerogative; risulterebbe evidente la rilevanza costituzionale delle funzioni esercitate dai deputati non facenti parte della coalizione di maggioranza, sulla base delle norme regolamentari di statuizioni dei loro diritti. In sintesi, sarebbe più evidente il tono costituzionale di un conflitto di attribuzione, sia per il profilo soggettivo, che per il profilo oggettivo.

E' bene però non illudersi troppo sulla capacità, per una siffatta modifica, di determinare un rilevante allargamento delle maglie di accesso alla Corte: innanzi tutto, l'art. 7 dell'A.S. 2544 utilizza il termine *opposizioni*, e non semplicemente *minoranze*, per cui dovrebbe essere verificata l'utilizzabilità, quale strumento di copertura costituzionale dei diritti delle opposizioni, di tutte le norme regolamentari che, alla Camera come al Senato, pongono prerogative a favore di presidenti di gruppo o di minoranze qualificate dei membri di ogni Camera, a prescindere dalla loro appartenenza allo schieramento di opposizione o di maggioranza; inoltre gli effetti di questa futura ed eventuale revisione potrebbero essere annacquati dall' inserimento, nel regolamento della *nuova* Camera dei Deputati, di un complesso di disposizioni organico ma isolato dal resto della codificazione, che verrebbe a costituire un capo a sé intitolato *Statuto delle opposizioni*. Depotenziando quest'ultimo, la *coperta costituzionale* che sembrava allargarsi, tornerebbe a restringersi.

Per cui, ai fini della praticabilità del ricorso introduttivo del conflitto tra poteri, residuerebbe, come mezzo di soccorso, il criterio dell'efficacia *extra moenia* della violazione regolamentare.

SIMONE SETTI

**L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA:
PROFILI ECONOMICI**

Introduzione e sintesi

L'allargamento

Il Consiglio europeo di Copenhagen, nel dicembre 2002, ha sancito l'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi paesi. Il 1° maggio del 2004 otto paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO) (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania) e 2 paesi dell'area mediterranea (Malta, Cipro), entreranno a far parte dell'Unione con gli stessi diritti e doveri degli attuali 15 membri.

L'Unione europea a 25 membri rappresenterà l'area economica più grande del mondo, un mercato con circa 450 milioni di consumatori, in grado potenzialmente di stimolare investimenti, commercio, occupazione, reddito e progresso tecnologico, ma al contempo si presenta come una sfida per le difficoltà che l'integrazione dei nuovi membri comporterà.

Il presente lavoro si propone di valutare gli effetti economici per l'Italia dell'allargamento dell'Unione evidenziando i settori su cui avrà il maggiore impatto. Si è però ritenuto opportuno non trattare questo argomento in modo isolato, ma all'interno di un più ampio quadro d'insieme. Per questo motivo lo studio evidenzia, da prima, il processo di integrazione europeo e le conseguenze che esso implicherà per l'Unione nel suo complesso e per i nuovi paesi membri, successivamente si espongono, in modo più diffuso, le opportunità ed i rischi di tale processo sul nostro Paese.

I benefici

I maggiore beneficiari del processo di ampliamento dell'Unione europea saranno certamente i nuovi paesi membri, per i quali la Commissione prevede una crescita incrementale annua compresa tra 1,3 e 2,1%. Più limitati, invece, saranno i benefici per gli attuali membri per i quali in media si prevede un incremento *una tantum* della crescita pari allo 0,5% del PIL; tra di essi quelli che ne trarranno i maggiori vantaggi saranno i paesi geograficamente più prossimi ed economicamente più integrati con i PECO, in particolare Austria e Germania, ma anche l'Italia si dovrebbe collocare al di sopra della media UE.

I costi

L'allargamento comporterà anche dei costi; tra questi in particolare si sottolinea l'aggravio per il bilancio comunitario che per il triennio 2004-2006 subirà un impegno supplementare di 40.854 milioni di Euro da destinare ai 10 nuovi Paesi. A questo sforzo parteciperà anche l'Italia che contribuisce per il 14% (5.720 milioni di Euro) al bilancio comunitario.

L'impegno supplementare che comporterà l'Europa a 25 non sarà sostenuto da una maggiore pressione tributaria, ma dalla compressione degli altri capitoli di spesa¹. Le maggiori spese connesse all'allargamento, dunque, dato che l'ammontare complessivo del bilancio è fissato, avranno l'effetto di comprimere l'entità relativa degli altri capitoli di spesa ed in particolare le due voci principali del Bilancio: la politica agricola comune e le politiche di coesione.

In relazione al diverso livello dei benefici che i singoli paesi membri traggono dalle politiche di coesione e dalle politiche agricole, qualsiasi modifica delle politiche comunitarie, a seguito dell'allargamento, influenzerà, oltre che la composizione della spesa, anche la sua distribuzione tra gli Stati membri².

Le politiche di coesione

L'allargamento dell'Unione avrà un considerevole impatto sulle *politiche di coesione comunitaria*.

Il reddito medio pro capite dei nuovi paesi membri, pari nel 2002 al 48,9% di quello dell'UE 15, determinerà, infatti, uno spostamento del focus della politica di coesione dai paesi "mediterranei" (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo) verso l'est Europa, per cui una quota dei fondi di cui attualmente beneficiano le aree depresse dei paesi dell'UE 15 sarà destinata ai nuovi membri.

¹ Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha stabilito che l'allargamento non avrebbe modificato il tetto delle risorse proprie dell'Unione, che è pari a solo l'1,27% del PIL dell'UE.

² Le tematiche sin qui menzionate sono affrontate nel capitolo 1 che comprende anche un'esposizione dell'evoluzione del processo di allargamento con le problematiche connesse al rispetto delle *condizionalità*, un'analisi dei principali aspetti economici dei paesi in via di adesione ed un confronto dell'attuale allargamento dell'Unione con i 4 precedenti.

In particolare, per quanto attiene all'Italia la Commissione europea, per il periodo 2000-06, ha destinato circa 28,1 miliardi di euro di fondi strutturali; di questi ben 21,6³ (circa il 77%) sono attribuiti alle regioni *Obiettivo 1* (regioni il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% di quello dell'UE) in considerazione dei gravi squilibri di sviluppo presenti in quest'area. Attualmente rientrano nell'Obiettivo 1 sei regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

La riduzione del PIL pro-capite comunitario, conseguente all'allargamento, porterà Sardegna e Basilicata fuori dall'Obiettivo 1 a partire dal 2007⁴.

Mentre la Sardegna sarebbe comunque stata esclusa a causa della crescita economica degli ultimi anni che la ha portata oltre il valore soglia del 75%, il problema principale riguarda le regioni come la Basilicata che saranno escluse non perché il loro benessere sia aumentato, ma semplicemente perché a seguito dell'allargamento si è ridotto il PIL pro-capite medio comunitario e conseguentemente si è ridotto anche il valore soglia del 75%. In Europa saranno interessate da questo *effetto statistico* 17 regioni con una popolazione complessiva di 21,8 milioni di persone

La posizione dell'Italia è comunque migliore rispetto a quella degli altri partners europei dal momento che, dopo il 2007, manterrebbe in Obiettivo 1 l'89% della popolazione che oggi ne fa parte⁵. Tuttavia gli effetti negativi, per quanto contenuti a livello nazionale, saranno fortemente concentrati a livello locale sulle due regioni escluse, Sardegna e Basilicata.

Le politiche di coesione nei nuovi membri dovranno favorire l'integrazione economica e sociale con il resto dell'Unione sostenendo il rafforzamento dei mercati dei fattori produttivi (lavoro e capitale) e dei prodotti. Se le politiche raggiungeranno questo obiettivo creando nuovi mercati, nuovi prodotti e nuovi consumatori, non avranno una semplice funzione redistributiva, ma creeranno benefici che andranno a favore di tutti i membri dell'Unione.

E' però necessario che i costi dell'allargamento siano ripartiti in modo uniforme e non vadano a gravare integralmente sulle regioni Obiettivo 1. Dati i vincoli di bilancio presenti, appare coerente la posizione italiana che sottolinea l'importanza di concentrare le risorse disponibili sull'Obiettivo 1

³ Erano 15,4 nel 1994-99.

⁴ Viesti e Prota (2003).

⁵ In termini percentuali la riduzione per Grecia e Spagna sarebbe prossima al 50%, mentre per la Germania sarebbe addirittura superiore all'80%.

e di prevedere un consistente sostegno transitorio per quelle regioni che saranno escluse dal beneficio dei fondi a causa dell'*effetto statistico*.

Le politiche di coesione sono un elemento essenziale della politica economica comunitaria ed ancor più lo saranno in un'Unione a 25; per poterle attuare in modo adeguato sarà però sempre più necessaria una congrua disponibilità di fondi. La dotazione finanziaria di cui tali politiche potranno disporre dipenderà tuttavia in larga misura dall'entità dei fondi destinati all'agricoltura che nel 2003 assorbivano oltre il 45% del bilancio comunitario (32% coesione).

Il tema delle politiche di coesione è affrontato nel capitolo 2 dove, oltre alle questioni menzionate, sono analizzate le possibili riforme delle politiche di coesione europee rese necessarie, tra l'altro, proprio dall'allargamento dell'Unione a 10 nuovi membri.

La politica agricola comune

Dal momento che i paesi in via di adesione presentano ancora una rilevante struttura agricola⁶, il loro ingresso avrà un consistente impatto sulla politica agricola comunitaria (PAC) di cui l'Italia è il 4° paese beneficiario, dopo Francia, Germania e Spagna, e riceve dall'Unione circa 5 miliardi di euro l'anno.

La spesa agricola prevista per i dieci nuovi Stati membri per il periodo 2004-2006 è di 9.792 milioni di Euro. A tale riguardo, la questione più complessa riguarda l'entità dei *trasferimenti diretti* da destinare agli agricoltori dei paesi candidati. Il compromesso raggiunto nel dicembre 2002 tra il Consiglio europeo e i 10 paesi in via di adesione ne ha previsto un'introduzione graduale sino a giungere nel 2013 alla integrale equiparazione con gli altri stati membri; il bilancio comunitario non avrebbe, infatti, potuto sostenere il costo di un'introduzione immediata dei trasferimenti diretti che, solo per questa voce di spesa⁷, sarebbero ammontati a circa 15 miliardi di euro l'anno.

⁶ L'allargamento farà aumentare il tasso di occupazione dell'Unione nel settore primario che passerà dall'attuale 4,1% al 5,5% in un UE a 25 e addirittura al 7,6 % in un'Unione a 27 membri.

⁷ Le tre voci di spesa che compongono la PAC sono: trasferimenti diretti agli agricoltori, misure di mercato ed interventi per lo sviluppo rurale. L'introduzione graduale dei trasferimenti diretti nei nuovi paesi membri è comunque compensata da un

Circa l'Italia si osserva che i maggiori costi connessi all'allargamento non dovrebbero essere particolarmente preoccupanti in quanto, se si esclude il mercato comunitario, i paesi dell'Europa centro orientale rappresentano il principale sbocco delle esportazioni agricole italiane (36,6% nel 2000)⁸.

Per il futuro, grazie alla crescita del PIL pro-capite e dei consumi, alla riduzione dei differenziali di prezzo tra PECO ed UE ed all'eliminazione delle ultime barriere commerciali, i paesi in via di adesione costituiranno un importante mercato di sbocco. Tale circostanza evidenzia l'importanza per l'agricoltura italiana del processo di allargamento.

L'analisi dei flussi commerciali Italia-PECO induce, infatti, ad una valutazione prudentemente ottimistica delle prospettive che si aprono e non sembrano esservi ragioni per ipotizzare un'inversione a breve della positiva tendenza all'aumento dei flussi commerciali anche in considerazione della diversità delle condizioni climatiche esistenti tra i paesi PECO e l'Italia, che di per sé non implica concorrenzialità nelle produzioni.

Per l'Italia l'allargamento, perciò, più che una minaccia sembra rappresentare un'opportunità di crescita legata all'aumento dei consumi alimentari ed al basso livello produttivo dei paesi candidati che li hanno resi importatori netti di prodotti agro-alimentari.

Le tematiche relative alle problematiche agricole sono trattate nel capitolo 3 dove, oltre agli argomenti evidenziati, si illustrano anche l'evoluzione della politica agricola comune dalla sua costituzione sino ad "agenda 2000" e la struttura agricola dei nuovi paesi membri con particolare riferimento alla Polonia ed al difficile recepimento dell'*Acquis comunitario*.

Gli investimenti diretti esteri e la delocalizzazione produttiva

Gli investimenti diretti esteri complessivi nei paesi dell'Europa Centro-Orientale candidati all'allargamento sono aumentati in maniera consistente dalla metà degli anni '90 nonostante le crisi che hanno colpito i mercati emergenti. Al tempo stesso le prospettive di allargamento dell'Unione

maggiore sostegno alla ristrutturazione del settore agricolo, in particolare mediante azioni di sviluppo rurale.

⁸ Fonte: ICE-ISTAT 2000.

verso Est hanno influito sensibilmente sui volumi di IDE indirizzati verso i PECO.

Il flusso di IDE italiani nei PECO è stato intenso dalla seconda metà degli anni '90, soprattutto in riferimento al basso livello di investimenti produttivi del sistema economico italiano. L'area dei PECO è infatti di notevole importanza per il nostro sistema produttivo

Tra i paesi in via di adesione gli investimenti italiani si sono concentrati prevalentemente in Polonia e in Ungheria; l'Italia, inoltre, rispetto ai partners UE, presenta una forte concentrazione di IDE in Romania.

Gli investimenti italiani nei PECO sono prevalentemente di tipo *labour-oriented*, ossia investimenti in cui l'incentivo principale alla delocalizzazione consiste nella disponibilità di manodopera a basso costo. I settori coinvolti sono soprattutto quelli ad alta intensità di lavoro non specializzato. Gli IDE, in questo caso, vengono intrapresi, rispetto alla media europea, da imprese medio-piccole e la dimensione media delle singole iniziative, come pure il contenuto tecnologico delle stesse, è più limitato.

Il processo di allargamento dell'Unione consentirà ai paesi in via di adesione di accedere al mercato interno attraverso una graduale abolizione delle tariffe, ma al contempo impone l'adeguamento all'*Aquis comunitario*.

L'adeguamento a queste direttive, in particolare a quelle ambientali e a quelle concernenti gli standard tecnici, comporta per i paesi candidati e per le aziende che vi hanno trasferito fasi della produzione, dei costi assai elevati.

Per quanto riguarda l'Italia, si ipotizza che questi fattori potrebbero avere un impatto limitato, in quanto, nonostante la maggior parte delle aziende italiane che hanno investito nei mercati dell'Europa dell'Est siano piccole e medie imprese e quindi non pronte a sostenere costi onerosi, gli IDE italiani sono prevalentemente *labour-oriented* e diretti verso settori tradizionali. Questi settori sono quelli nei quali i costi dell'adeguamento della produzione alle normative UE in termini di ambiente e di standard tecnici dovrebbero rilevarsi meno elevati.

L'allargamento desta alcune preoccupazioni sull'impatto che la concentrazione di investimenti nei paesi candidati potrebbe comportare per le già esigue risorse finanziarie del Mezzogiorno.

Studi recenti tendono ad affermare che non vi sarebbe concorrenza tra i due sistemi (Mezzogiorno e paesi dell'Europa sud-orientale) perché

presentano caratteristiche diverse e quindi attraggono diverse categorie di investimenti⁹.

Scelgono infatti:

- i paesi dell'Est, le imprese che operano prevalentemente nei settori tessile e metallurgico; la tipologia di produzione decentrata è quella legata alle fasi produttive a basso valore aggiunto (50% contro il 14% del Mezzogiorno), che necessitano di manodopera meno qualificata reperibile a salari molto bassi;
- il Mezzogiorno, imprese più innovative ed avanzate, che hanno prevalentemente bisogno di manodopera qualificata e spesso delocalizzano l'intero processo, creano una nuova linea di produzione o trasferiscono al Sud le produzioni più qualificate, mentre solo raramente spostano le fasi di produzione più economiche.

Se si considera valida l'ipotesi che il Mezzogiorno e i paesi dell'Europa orientale non siano in diretta competizione nell'attrazione di investimenti esterni, e si nota come la delocalizzazione produttiva delle imprese del Nord Italia sia diretta prevalentemente verso l'Europa dell'est, se ne deduce che in Italia tra le imprese che scelgono di delocalizzare ve ne sono di più che trasferiscono lavorazioni a basso valore aggiunto rispetto a quelle che trasferiscono attività a medio-alto valore aggiunto.

Emerge l'esigenza di orientare le politiche per il Mezzogiorno - considerata la difficoltà di competere in termini di costo del lavoro - verso l'obiettivo di attrarre investimenti conformi alle caratteristiche che sono congeniali a questa area, anche con riferimento ad investimenti esteri. A tal fine, viene rilevata l'importanza di orientare gli strumenti esistenti (Contratti d'area) anche verso soggetti non domestici migliorando, in particolare, l'efficacia delle politiche regionali attraverso il superamento delle principali criticità riscontrate dalle imprese che hanno attuato la delocalizzazione (ritardi e farraginosità nell'accesso agli incentivi e nella dotazione dei servizi essenziali per l'avvio dell'attività, difficoltà di accesso al credito e scarsa qualità del livello formativo regionale per alcune tipologie di lavoro).

La difficoltà ad attrarre investimenti diretti stranieri non è peraltro solo una caratteristica del Meridione, ma riguarda l'Italia nel suo complesso che, a causa di inefficienze, ritardi e rigidità, fatica ad attirare capitali stranieri sia in forma diretta (IDE), sia in ricerca e sviluppo¹⁰.

⁹ Bianchi e Mariotti (2002)

¹⁰ Siemens-Ambrosetti (2003), *Gli indicatori e le politiche per migliorare il sistema Italia e la sua attrattività positiva*.

Conseguentemente, il problema del Mezzogiorno (e più in generale del nostro Paese) sembra essere non tanto la concorrenza dei paesi dell'Est europeo, quanto la relativa incapacità di attrarre flussi consistenti di investimenti diretti esteri.

Ciò nonostante, non mancano esempi positivi rappresentati da aree nelle quali si è realizzato un ottimo connubio tra scuola, università e centri di formazione; tali elementi, insieme ad una sostanziale efficienza della PA, costituiscono i fattori essenziali per la crescita del livello degli investimenti diretti esteri, che le regioni del Mezzogiorno sono in grado di acquisire indipendentemente dalla concorrenza che può derivare dall'ingresso di nuovi paesi nell'Unione.

Conclusioni

Sul piano economico alcuni paesi saranno, certamente, più avvantaggiati dell'Italia dall'allargamento, in particolare lo saranno Germania ed Austria che, per ragioni storiche di vicinanza geografica, presentano sistemi economici più integrati con i PECO; ciò nonostante anche l'Italia potrà trarre benefici dall'allargamento dell'Unione.

Sul piano delle politiche di coesione, infatti, il costo per l'Italia in termini di rinuncia ai fondi strutturali sarà contenuto rispetto a quello sostenuto dagli altri partners europei, mentre l'agricoltura ne dovrebbe risultare avvantaggiata, nonostante la riduzione delle sovvenzioni comunitarie, per l'espansione del commercio e l'integrazione crescente con i nuovi membri. Per quanto riguarda gli IDE, infine, non appare vi sia concorrenza tra gli investimenti diretti verso l'Europa dell'est e quelli rivolti al Mezzogiorno.

1. Aspetti economici generali connessi all'allargamento

1.1. Cenni introduttivi

Il Consiglio europeo di Copenhagen nel dicembre 2002 ha sancito l'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi paesi. Il 1° maggio del 2004 8 paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO) (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania) e 2 paesi dell'area mediterranea (Malta, Cipro), entreranno a far parte dell'Unione con gli stessi diritti e doveri degli attuali 15 membri¹¹.

L'Unione europea a 25 membri rappresenterà l'area economica più grande del mondo, un mercato con circa 450 milioni di consumatori, in grado potenzialmente di stimolare investimenti, commercio, occupazione, reddito e progresso tecnologico, ma al contempo si presenta come una sfida per le difficoltà che l'integrazione dei nuovi membri comporterà.

Il presente lavoro si propone di valutare gli effetti economici per l'Italia dell'allargamento dell'Unione evidenziando i settori in cui tale allargamento avrà il maggiore impatto. Si è però ritenuto opportuno non trattare questo argomento in modo isolato, ma all'interno di un più ampio quadro d'insieme.

Per questo motivo si evidenzierà, da prima, il processo di integrazione europeo e le conseguenze che esso implicherà per l'Unione nel suo complesso e per i nuovi paesi membri; successivamente, si tratteranno in modo più diffuso le opportunità ed i rischi di tale processo sul nostro Paese.

E' importante innanzitutto sottolineare due aspetti:

- le tendenze in atto in Europa sono comuni ad altre aree del pianeta. Il cosiddetto "regionalismo globale", ovvero la propensione ad accordi preferenziali all'interno di grandi regioni continentali (si pensi al NAFTA¹² o all'ASEAN¹³), pur nell'ambito di un'intensificazione degli scambi su scala globale, sembra costituire la modalità più frequente di integrazione internazionale;
- l'allargamento ad Est dell'Unione dà seguito ad un percorso di avvicinamento e di interconnessione tra le economie dell'Est e

¹¹ In ordine di adesione: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Grecia, Portogallo, Spagna, Austria, Finlandia, e Svezia.

¹² North American Free Trade Agreement.

¹³ Association of Southeast Asian Nations.

dell'Ovest. Si tratta infatti di un percorso ormai più che decennale, che ha condotto a moltiplicare gli scambi tra i paesi candidati e l'Unione, divenuta di gran lunga il loro principale partner.

Il presente capitolo si propone di fornire un esauriente quadro generale degli aspetti economici dell'allargamento; in premessa è però utile ricordare l'evoluzione del processo di allargamento (par. 1.2) con le problematiche connesse al rispetto delle *condizionalità*, proporre un'analisi dei principali aspetti economici dei paesi in via di adesione (par. 1.3) ed effettuare un confronto tra l'attuale fase di allargamento dell'Unione e le quattro precedenti (par. 1.4).

Successivamente si indicheranno alcune stime dei costi-benefici connessi all'allargamento dell'Unione per i paesi dell'UE 15 e per i futuri paesi membri (par. 1.5) e si evidenzieranno i settori dell'attività economica e non, potenzialmente più influenzati dall'allargamento dell'Unione (par. 1.7).

Infine si evidenzieranno i costi aggiuntivi per il bilancio comunitario connessi all'allargamento (par. 1.8) e la ripartizione della spesa tra i differenti fondi.

1.2. Evoluzione del processo di allargamento

1.2.1. Condizionalità

L'attuale processo di allargamento ha avuto inizio nel giugno del 1993, quando al Consiglio di Copenaghen sono state poste le condizioni politiche, giuridiche ed economiche che i paesi candidati dovevano soddisfare per entrare a far parte dell'Unione europea. In particolare l'appartenenza all'Unione richiede il rispetto delle seguenti *condizionalità*:

Politica: un paese candidato può entrare a far parte dell'Unione europea solo se ha raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio della legalità, i diritti della persona umana, il rispetto e la tutela delle minoranze. Il rispetto della condizionalità politica costituisce una sorta di pre-requisito per l'apertura stessa dei negoziati per l'adesione.

Comunitaria: un paese candidato può entrare a far parte dell'Unione europea solo se ha dimostrato di aver recepito l'acquis comunitario, ossia l'insieme delle norme che i paesi membri della Comunità si sono dati.

Economica: un paese candidato può entrare a far parte dell'UE qualora disponga di un sistema ad *economia di mercato* e sia al contempo in grado di reggere alle *pressioni competitive* provenienti dal resto dell'UE.

- Il requisito economico ha assunto particolare importanza considerando che i paesi PECO stavano affrontando una difficile transizione da un'economia pianificata ad un'*economia di mercato*. Con riferimento a questo requisito la Commissione ha valutato i progressi realizzati in tema di: raggiungimento di una condizione di stabilità macroeconomica e di liberalizzazione del mercato dei prezzi, nonché di adeguato sviluppo del sistema finanziario e di costituzione di un sistema di diritti di proprietà in grado di garantire il rispetto dei contratti.
- In relazione alla capacità di reggere le *pressioni competitive*, invece, la Commissione ha analizzato la disponibilità di un adeguato stock di capitale fisico ed umano, nonché la dotazione di infrastrutture dei paesi candidati.

1.2.2. Rispetto delle condizionalità

A partire dal 1997 la Commissione europea ha valutato annualmente i progressi conseguiti dai paesi candidati¹⁴ nel rispetto delle tre condizionalità stabilite a Copenaghen. Tali rapporti hanno evidenziato che, nonostante permangano sostanziali differenze, i paesi candidati hanno accelerato il processo riformatore nella prospettiva d'integrazione nell'UE. Il rapporto del 2000 è stato accompagnato da un documento di strategia ed ha tracciato un percorso (Road Map) per tema sulla cui base sono stati aperti singoli capitoli negoziali con ciascuno dei paesi candidati.

La Commissione nell'ottobre 2002 ha approvato il rapporto annuale sui progressi compiuti dai paesi candidati all'allargamento¹⁵ ed ha raccomandato ai capi di Stato e di Governo dell'Unione europea che venisse accolta la richiesta di adesione di 10 di essi con decorrenza maggio 2004.

¹⁴ In ordine alfabetico: Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Turchia ed Ungheria.

¹⁵ Commissione europea (2002), *Toward the Enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress toward accession by each of the candidate countries*.

Il rapporto ha analizzato il rispetto delle tre condizionalità da parte dei singoli paesi candidati.

Per quanto concerne il primo ed il secondo principio, la *condizionalità politica*, ed il recepimento dell'*acquis Comunitario* la Commissione ha sottolineato i progressi di tutti i 10 futuri paesi membri.

Per quanto riguarda la *condizionalità economica* il rapporto della Commissione ha evidenziato una situazione più variegata tra i futuri membri; Malta e Cipro che non hanno dovuto affrontare alcuna transizione sono stati giudicati pienamente in grado di soddisfare i requisiti economici; si è ritenuto invece che gli otto paesi PECO potranno disporre di un sistema economico di mercato ed in grado di reggere alle pressioni concorrenziali a partire dal 2004, a patto che continuino a perseguire l'iter di riforme che hanno intrapreso¹⁶. La Commissione ha comunque raccomandato che i 10 paesi entrino a far parte dell'Unione europea a partire dal 2004.

Nell'aprile 2003 è stato firmato il Trattato di adesione che deve essere ratificato da tutti i futuri paesi membri, ma già da ora essi sono ammessi a partecipare alle riunioni del Consiglio in qualità di uditori ed hanno diritto di essere consultati sulle questioni in via di adozione.

Più recentemente, la Commissione ha presentato agli inizi del mese di novembre 2003 un Rapporto complessivo di verifica per ciascuno dei paesi in procinto di aderire all'UE, nel quale esamina in particolare la capacità del paese di ottemperare all'obbligo di applicare tutto l'*acquis* fin dal primo giorno di adesione (*Rapporto generale di monitoraggio della Commissione europea sul grado di preparazione all'adesione all'UE della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia* - COM(2003)675 fin. e allegati Rapporti per ogni singolo paese).

Le relazioni valutano, per ciascuno dei 29 capitoli della legislazione UE, il livello di preparazione raggiunto in ogni paese in via di adesione per quanto riguarda sia il recepimento della legislazione che le strutture di esecuzione, le capacità amministrative e l'effettiva applicazione della legislazione. Di norma, sono prese in considerazione ai fini della valutazione solo le leggi effettivamente adottate e le misure effettivamente attuate.

Nell' eseguire la sua valutazione la Commissione opera una distinzione fra tre categorie di settori: la *prima categoria* riguarda i settori nei quali *un paese è ritenuto pronto* o in cui restano solo problemi minori da risolvere; nella *seconda categoria* figurano i restanti settori che richiedono sforzi

¹⁶ La Commissione, al contrario, ha valutato che Bulgaria e Romania, altri due paesi candidati, non avessero ancora raggiunto l'obiettivo di disporre di economie di mercato e che non avessero ancora la capacità di reggere alla pressione concorrenziale dell'UE.

consistenti e un ritmo accelerato di progressi, perché i problemi possano essere risolti prima dell'adesione; la *terza categoria* riunisce i *settori particolarmente preoccupanti*, nei quali devono essere prese misure immediate e decisive perché il paese sia pronto per la data di adesione.

Le suddette relazioni confermano che nell'ultimo anno i paesi in procinto di aderire hanno compiuto sforzi notevoli per completare i preparativi dell'adesione, avviati già molto tempo fa, dimostrando il loro impegno ad applicare l'*acquis* fin dal 1° maggio 2004. L'esercizio di verifica conferma le analisi precedenti e registra i progressi complessivi compiuti dopo la pubblicazione delle ultime relazioni periodiche nell'ottobre 2002.

Un numero limitato di questioni continua, tuttavia, a suscitare preoccupazioni. In particolare, sono state rilevate 39 aree problematiche.

Infatti, il Commissario UE all'allargamento, Guenter Verheugen, intervenendo all'Europarlamento nella seduta del 5 novembre 2003, ha rilevato che dei 1.400 settori dell'*acquis* presi in considerazione per la verifica dei progressi dei paesi candidati, nel 70% dei casi risultano rispettati i tempi di adeguamento previsti, nel 27% dei settori risultano presenti ancora alcune carenze e nel 3% - pari appunto a 39 settori - si registrano ancora gravi carenze. Il Commissario ha altresì affermato che nel caso in cui tali problemi non possano essere risolti entro il 1° maggio 2004, "esiste comunque un'ampia gamma di soluzioni, visto che la Commissione potrà, per esempio, prendere misure di sicurezza previste nei procedimenti di adesione, misure procedurali *ad hoc*, ecc."

Per quanto concerne i singoli Stati, la Polonia risulta il Paese che presenta maggiori disallineamenti. In particolare, occorre ancora regolare nove problemi "particolarmente preoccupanti" nei tre settori della libera circolazione delle persone, dell'agricoltura e della pesca. La Polonia è chiamata ad intensificare gli sforzi, tra l'altro, per completare la preparazione all'adesione modernizzando e controllando le installazioni agro-alimentari, controllando meglio i rischi legati all'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) e modificando la politica commerciale nel campo della pesca.

La Slovenia risulta, invece, il paese più "virtuoso" tra quelli in via di adesione, con un solo elemento di preoccupazione sollevato da Bruxelles, che riguarda in particolare il riconoscimento reciproco dei titoli di studio in campo sanitario.

Ad oggi restano tre paesi candidati, *Bulgaria, Romania e Turchia*, che non sono stati ammessi a far parte dell'Unione Europea già da questa prima fase perché non rispettavano ancora i requisiti previsti dal trattato di Copenhagen. Mentre per i primi due c'è un diffuso sostegno al loro ingresso

a partire dal 2007, per la Turchia, a causa del non rispetto della condizionalità politica, ancora non sono neanche stati aperti i negoziati per l'adesione.

Nel più recente rapporto della Commissione si sottolinea come la Bulgaria e la Romania nell'ultimo anno abbiano continuato a registrare progressi nell'applicazione dei criteri di adesione. Entrambi i paesi continuano a rispettare i criteri politici e vengono ritenuti prossimi alla conformità per quanto concerne i criteri economici e quelli in materia di *acquis*.

L'obiettivo dichiarato dell'Unione è di accogliere la Bulgaria e la Romania come membri nel 2007, sulla base dei futuri progressi relativi al rispetto dei criteri di adesione.

Affinché l'adesione possa aver luogo nel 2007, un trattato comune di adesione per la Bulgaria e la Romania dovrà essere firmato al massimo entro la fine del 2005, il che significa che i negoziati dovranno essere conclusi con il dovuto anticipo rispetto a tale data. Preliminarmente la Commissione dovrà redigere una raccomandazione finale sul livello di preparazione all'adesione dei due Stati.

All'inizio del 2004 la Commissione presenterà al Consiglio un quadro finanziario comune triennale per l'adesione della Bulgaria e della Romania al fine di preparare il terreno per la conclusione dei negoziati. Il suddetto quadro finanziario dovrà essere fondato sui principi e sulla metodologia elaborati per i negoziati con i dieci paesi in via di adesione. Su questa base, la Commissione proporrà successivamente al Consiglio posizioni comuni di negoziato relative alle implicazioni finanziarie nei settori dell'agricoltura, della politica regionale e delle questioni di bilancio.

Per quanto concerne la Turchia, la Commissione sottolinea che nel corso dell'ultimo anno, accelerando il ritmo delle riforme, tale paese ha compiuto notevoli sforzi e progressi significativi riguardo al rispetto dei criteri politici di Copenaghen ed ha continuato a migliorare il rispetto dei criteri economici. Sono inoltre continuati i progressi relativi ai criteri in materia di *acquis*, "benché molto resti ancora da fare in diversi settori". Si ritengono necessari, in particolare, ulteriori sforzi per quanto riguarda il rafforzamento dell'indipendenza e il funzionamento del settore giudiziario, il quadro generale per l'esercizio delle libertà fondamentali (di associazione, di espressione e di culto), l'ulteriore allineamento delle relazioni tra civili e militari con la pratica europea, la situazione nel sud-est e i diritti culturali. La Turchia viene invitata a "provvedere a una piena ed efficace attuazione delle riforme per garantire che i cittadini turchi possano godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali in linea con gli standard europei".

Il prossimo anno, la Commissione valuterà i progressi compiuti dalla Turchia riguardo al rispetto dei criteri di adesione. Come richiesto dal Consiglio europeo di Copenaghen, entro la fine di ottobre 2004 la Commissione redigerà una relazione e una raccomandazione in cui stabilirà se la Turchia rispetti o meno i criteri politici di Copenaghen. Ciò dovrebbe consentire al Consiglio europeo di decidere, nella riunione del dicembre 2004, in merito alla possibile apertura dei negoziati di adesione con il suddetto paese.

Per quanto riguarda la questione di Cipro, la Commissione ritiene che esistano condizioni favorevoli perché le due comunità trovino una soluzione globale al problema precedentemente all'adesione di Cipro il 1° maggio 2004. A tal fine, la Commissione ritiene importante che l'UE rivolga l'invito a tutte le parti interessate, in particolare la Turchia e la leadership turco-cipriota, a riprendere i colloqui sulla base della proposta del Segretario generale delle Nazioni Unite. La stessa Commissione osserva che "l'assenza di un accordo potrebbe divenire un serio ostacolo alle aspirazioni europee della Turchia".

1.3. Principali aspetti economici dei futuri paesi membri

Appare ora opportuno evidenziare quali siano le principali caratteristiche macroeconomiche dei paesi candidati, con particolare riferimento ai futuri paesi membri allo scopo di migliorare la comprensione dei fenomeni economici, delle sfide e delle opportunità che scaturiranno dall'integrazione europea¹⁷.

Per i paesi PECO la *transizione* da sistemi economici pianificati ad economie di mercato è stata caratterizzata da profonde trasformazioni per garantire la stabilità macroeconomica e, al contempo, per attivare riforme di carattere microeconomico e commerciale.

¹⁷ La presente analisi sarà incentrata sui paesi PECO perché Cipro e Malta, date le loro modeste dimensioni, non incidono in maniera rilevante sul processo d'integrazione europeo e perché questi due paesi già disponevano di sistemi economici di mercato.

Tabella 1. Tassi di crescita del PIL dei paesi candidati, 1999-2003
(valori medi percentuali)

	<i>Rep. Ceca</i>	<i>Cipro</i>	<i>Estonia</i>	<i>Lettonia</i>	<i>Lituania</i>	<i>Malta</i>	<i>Polonia</i>
1999	0,5	4,8	-0,6	2,8	-3,9	4,1	4,1
2000	3,3	5,2	7,1	6,8	3,8	6,1	4,0
2001	3,3	4,1	5,0	7,7	5,9	-0,8	1,0
2002	2,0	2,0	6,0	6,1	6,7	1,2	1,4
2003 ¹⁸	2,2	2,0	4,4	6,0	6,6	0,8	3,3
1999-2003	2,3	3,6	4,4	5,9	3,8	2,3	2,8
	<i>Slovacch.</i>	<i>Slovenia</i>	<i>Ungheria</i>	<i>Bulgaria</i>	<i>Romania</i>	<i>Totale paesi candidati</i>	<i>Area UE¹⁹</i>
1999	1,3	5,2	4,2	2,3	-1,2	2,6	2,9
2000	2,2	4,6	5,2	5,4	1,8	4,0	3,5
2001	3,3	2,9	3,7	4,0	5,3	2,7	1,5
2002	4,4	2,9	3,3	4,3	4,9	2,3	1,0
2003	3,8	2,1	2,9	4,5	4,9	3,2	0,7
1999-2003	3,0	3,5	3,9	4,1	3,1	2,9	1,9

Fonte: Commissione europea e Eurostat 2003

Le riforme nei primi anni hanno prodotto una marcata contrazione dei redditi, dell'occupazione e, sovente, un'accelerazione dell'inflazione. Ad oggi la maggior parte dei paesi candidati ha recuperato quanto aveva perso, ma, ancora nel 2002, paesi come Lettonia, Lituania, Bulgaria e Romania hanno registrato un PIL più basso rispetto a quello conseguito nel 1989, prima cioè che cominciasse il processo di transizione.

Dopo l'iniziale fase di recessione, nella seconda metà degli anni '90, sia i futuri paesi membri, sia i restanti paesi candidati hanno attraversato una fase di *crescita* sostenuta, a tassi ben superiori a quelli medi dell'area UE.

La crescita media del PIL dei futuri membri nel 2002 è stata del 2,5% (dato che risente del modesto +1,4 % della Polonia) a fronte di una crescita media dei paesi UE dello 1% ed una crescita dell'Italia di appena lo 0,4%.

¹⁸ I dati relativi al 2003 sono previsioni.

¹⁹ Media ponderata in base al PIL nominale del 1999.

Anche per il 2003 la crescita dei paesi in via di adesione dell'Europa Centro-orientale, nonostante il rallentamento dell'area euro che costituisce il loro principale partner commerciale, ha continuato a mantenersi su livelli alti trainata da una consistente domanda interna²⁰.

Le previsioni di crescita per il complesso dei paesi entranti stimano per il 2003 un tasso di crescita medio del PIL del 3,2% circa, che potrà raggiungere il 4,5% nel 2004 a fronte di una crescita UE dello 0,7% nel 2003 e dello 1,4% nel 2004²¹.

Per la Polonia nel 2003 si prevede un tasso di crescita al 3,3% dal 1,4 del 2002, al quale contribuisce anche la ripresa degli investimenti e la consistente espansione delle esportazioni²².

I tassi di crescita, se si includono anche i paesi del secondo gruppo (Bulgaria e Romania), risultano leggermente superiori (2,9% nel 2002 e 3,5% nel 2003).

Nonostante la crescita consistente degli ultimi anni, il *reddito pro-capite* medio dei paesi candidati (calcolato secondo la PPA²³) è solo il 44,7% di quello comunitario²⁴, dato che include anche Romania e Bulgaria che non entreranno a far parte dell'UE prima del 2007, il cui PIL pro-capite è sensibilmente inferiore a quello dei restanti paesi considerati. La stessa analisi relativa ai soli 10 futuri membri mostra un PIL pro-capite del 48,9% dell'UE²⁵.

Tra i paesi in via di adesione solo Slovenia e Cipro presentano un PIL pro-capite analogo a quello della Grecia, il paese dell'Unione meno sviluppato²⁶.

²⁰ Le performance migliori sono quelle dei paesi baltici, con la Lituania che nel primo semestre dell'anno ha avuto un tasso di crescita tendenziale del PIL prossimo al 10%, la Lettonia del 9% e l'Estonia del 5%.

²¹ Fonte: Confindustria (2003), "Previsioni Macroeconomiche", *la Politica Economica verso la Finanziaria*, settembre 2003.

²² Le esportazioni sono state sospinte dai guadagni competitivi determinati dal deprezzamento dello zloty nel 2002 e dal contenimento dell'inflazione.

²³ PPA: parità del potere d'acquisto; questa metodologia di comparazione tra i PIL dei paesi permette di ovviare al difetto tipico di comparazioni effettuate utilizzando il solo tasso di cambio. In generale i paesi più poveri tendono ad avere un cambio sottovalutato, quindi, comparare i redditi sulla base del tasso di cambio comporterebbe una sottovalutazione dei redditi dei paesi più poveri e dunque una sopravvalutazione dei differenziali di reddito.

Ricorrendo ad una comparazione basata sui tassi di cambio correnti la differenza risulterebbe molto superiore.

²⁴ Fonte: Eurostat 2003.

²⁵ Nostra elaborazione su dati Eurostat.

²⁶ E' importante notare che il livello del PIL pro-capite è in grado di indicare solo in modo approssimativo il livello di sviluppo di una regione. Ad esempio, sotto il

Tabella 2. PIL secondo la PPA nei paesi candidati (2002)

	PIL in PPA	
	Mld. euro	Pil pro-capite % UE
Primo gruppo		
Rep. Ceca	146,9	60
Cipro	14,0	73
Estonia	13,5	42
Lettonia	19,9	35
Lituania	34,3	39
Malta ²⁷	4,6	55
Polonia	363,0	40
Slovacchia	61,3	48
Slovenia	35,3	74
Ungheria	138,2	57
Secondo gruppo		
Bulgaria	51,5	28
Romania	132,2	25
Area UE	6.827	100

Fonte: Eurostat

E' anche probabile che questi paesi presentino un grado di economia sommersa superiore alla media degli attuali membri e che quindi vi sia una sottovalutazione consistente dei reali livelli di reddito.

La crescita economica ha permesso ai paesi candidati di modificare la loro struttura economica che ora è più conforme a quella dell'UE. In tutti i paesi, dopo un'intensa fase di privatizzazioni, il *settore privato* concorre per più del 50% alla formazione del reddito nazionale, mentre il *settore*

profilo del capitale umano, i PECO si posizionano decisamente meglio di paesi con analoghi livelli di reddito. Al contrario uno dei settori in cui i PECO risultano fortemente sottosviluppati è quello finanziario.

²⁷ Dati 1999.

agricolo si è ridotto a circa il 5%²⁸ del PIL contro il 2% circa dell'Unione Europea.

Durante l'ultimo decennio i paesi candidati hanno compiuto considerevoli progressi anche nella lotta all'*inflazione*. L'applicazione di programmi di stabilizzazione macroeconomica²⁹ ha consentito di ricondurre l'inflazione da tassi a due cifre, o addirittura dall'*iperinflazione*³⁰ verso livelli relativamente più bassi.

Il processo di contenimento dei tassi è continuato nel 2002 anche se ancora nel 2003 la dinamica dei prezzi era differenziata. Si prevedono tassi d'inflazione moderati e generalmente in flessione in Polonia, Malta, Repubblica ceca e nelle Repubbliche baltiche; l'inflazione resterebbe invece elevata, su livelli compresi tra il 4,3 e l'8,5%, nei restanti paesi in cui il processo di convergenza è stato rallentato da diversi fattori, tra cui le riforme delle imposte indirette, la liberalizzazione delle tariffe amministrative e fattori inerziali nelle aspettative.

Destano maggiore preoccupazione i *deficit pubblici* ancora consistenti (5,3% nel 2002) che potrebbero ulteriormente espandersi per finanziare il processo di modernizzazione dei sistemi economici, lo stato sociale e per sostenere le spese connesse all'invecchiamento della popolazione. In alcuni paesi un disavanzo inferiore al 3% del PIL, criterio di convergenza per l'ingresso nell'area dell'Euro, sembra difficile da conseguire in tempi relativamente brevi. In particolare nel 2003 il rapporto tra disavanzo e PIL aumenterebbe nella Repubblica ceca (all'8%), Malta (7,6) e Cipro (5,2) rispetto ai livelli già elevati dell'anno precedente.

Il rischio connesso ai deficit pubblici è comunque controbilanciato dai menzionati tassi di crescita del PIL sostenuti e da livelli del *debito pubblico* contenuti (per lo più inferiori al 50% del PIL).

Il tasso di *disoccupazione* medio nel 2003 è salito al 15,1% dal 14,8 del 2002. Tale valore riflette l'elevata disoccupazione in Polonia (20,6%), nella Repubblica slovacca (17,7) e nelle repubbliche Baltiche dove si registrano tassi tra l'8,6 ed il 12,4%.

Dall'avvio del processo di transizione i paesi candidati all'adesione hanno anche riorientato i loro *traffici commerciali* verso i paesi dell'area

²⁸ Tale valore si riduce ulteriormente se si escludono dall'analisi Bulgaria e Romania: i due paesi, che in questa prima fase non entreranno a far parte dell'Unione, hanno un'incidenza dell'agricoltura sul PIL molto superiore agli altri.

²⁹ Questi programmi sono stati favoriti dall'istituzione di Banche Centrali indipendenti che hanno adottato un'esplicita strategia di *inflation targeting*, spesso unita ad un ritorno verso regimi di cambio flessibili.

³⁰ In Polonia nei primi anni di transizione venne registrata un'inflazione superiore al 200%, mentre nelle tre repubbliche Baltiche si arrivò ad un tasso di crescita dei prezzi superiore al 100%.

dell'euro che sono oggi i loro principali partners. Nel 2001 oltre il 57% delle esportazioni dei paesi candidati era diretto verso l'area dell'euro.

I futuri paesi membri si presentano dunque oggi con sistemi economici fortemente dinamici e con un crescente livello d'integrazione con l'Unione europea, sia sotto il profilo macroeconomico, che su quello microeconomico e commerciale.

Tabella 3. Principali indicatori strutturali nei paesi candidati
(dati 2002 salvo diversa indicazione)

	Agricoltura % V.A. ³¹	% export verso UE ³²	Disoccup.	Debito pubblico % PIL	Inflazione 2002 2003 ³³		Saldo di bilancio P.A. % PIL 2002 2003 ²⁴	
Rep. Ceca	4,2	61,7	7,3	27,1	1,4	-	-7,1	-8,0
Cipro	4,0	18,5	3,3	55,6	2,8	4,3	-3,5	-5,2
Estonia	5,8	41,5	10,3	5,8	3,6	1,6	0,9	-
Lettonia	4,7	30,2	12,3	15,2	2,0	2,5	-3,0	-2,7
Lituania	7,0	25,8	16,9	22,7	0,4	-0,9	-1,7	-2,6
Malta	2,4	35,1	6,9	66,4	1,0	1,3	-6,2	-7,6
Polonia	3,8	59,0	20,0	41,8	1,9	0,7	-3,9	-4,3
Slovacchia	4,6	56,2	18,5	42,6	3,3	8,5	-7,2	-5,1
Slovenia	3,3	58,0	6,4	28,3	7,5	5,9	-2,3	-2,2
Ungheria	4,3	68,6	5,8	56,1	5,2	4,6	-9,2	-5,4

Fonte: Commissione europea, Eurostat.

Malgrado tali risultati, appaiono necessari ulteriori progressi nelle riforme strutturali per completare la transizione e promuovere la crescita economica e la convergenza. In particolare, i paesi dovranno sostenere il rafforzamento della stabilità finanziaria, proseguire il loro impegno verso la liberalizzazione dei prezzi ed il conseguimento di un più favorevole clima per gli investimenti. L'aumento della disoccupazione osservato negli ultimi anni, infine, indica la necessità di riforme del mercato del lavoro in alcuni di questi paesi.

³¹ Dati relativi al 2001.

³² Dati relativi al 2001.

³³ I dati relativi al 2003 sono previsioni.

1.4. Premesse macroeconomiche dell'allargamento

Con l'allargamento verranno a mutare i dati fondamentali dell'Unione europea, che diventerà l'area economica più grande del mondo: l'UE 25 avrà una popolazione di oltre 450 milioni di abitanti, circa una volta e mezza quella statunitense, ed un PIL di 9.000 miliardi di euro, non distante da quello statunitense e quasi doppio rispetto a quello giapponese.

Questa non è la prima volta che l'Unione europea ammette nuovi membri. Da quando si è costituita e contava solo 6 membri (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi), l'Unione si è allargata in ben quattro occasioni, sino a ricomprendere oggi 15 paesi.

Questa fase di allargamento presenta, tuttavia, caratteristiche peculiari e pone sfide che la differenziano dalle precedenti.

Innanzitutto, l'attuale allargamento è significativo per quanto riguarda le dimensioni: in termini di numero di paesi (10) e popolazione (circa 75 milioni di nuovi cittadini) costituisce l'allargamento più vasto rispetto al passato, mentre è il secondo in termini di superficie.

Il numero dei paesi coinvolti avrà notevole rilevanza sugli equilibri delle istituzioni europee; con l'ingresso di 10 nuovi membri sarà infatti necessario modificare i sistemi decisionali di tutte le istituzioni.

I paesi in via di adesione inoltre, come si è visto, sono di gran lunga meno ricchi degli attuali membri dell'UE in termini di PIL pro-capite (48,9% di quello comunitario) ed hanno dunque un peso economico piuttosto modesto³⁴. Il nuovo allargamento genererà dunque un aumento della popolazione del 20% (circa 75 milioni di persone) a fronte di un aumento del prodotto interno lordo solo del 10% (circa 860 milioni di euro).

Date queste premesse, è evidente che l'allargamento comporterà una *riduzione del reddito pro-capite* medio ed un marcato aumento *delle disparità territoriali*. Si valuta che lo scarto tra il reddito medio pro-capite della popolazione che vive nelle regioni più ricche e il 10% delle regioni più povere raddoppierà rispetto alla situazione odierna. Inoltre, se attualmente circa 68 milioni di persone (il 18% del totale) hanno un reddito inferiore al 75% di quello medio pro-capite comunitario, a seguito dell'allargamento tale numero aumenterà a 116 milioni, pari al 25% della

³⁴ Nei precedenti allargamenti non si era mai verificata una differenza tanto ampia: nel 2001 la Grecia presentava un PIL pro-capite pari al 60% della media Comunitaria di allora e, nel 1986, Spagna e Portogallo si attestavano al 70% circa della media comunitaria (BCE 2000).

Tabella 4. Le fasi di allargamento dell'Unione europea

	<i>Popolazione (in milioni)</i>	<i>Area (migliaia di Km²)</i>	<i>PIL (PPA in mld di dollari)</i>
Allargamento 1973 da 6 a 9 (Danimarca, Irlanda, Regno Unito)			
Candidati	64,3	358,2	267,9
EU-6	209,4	1279,8	854,3
Candidati/EU-6 (%)	30,7	28,0	31,4
Allargamento 1981 da 9 a 10 (Grecia)			
Candidati	9,7	131,9	55,0
EU-9	278,5	1638,0	2521,3
Candidati/EU-9 (%)	3,5	8,1	2,2
Allargamento 1986 da 10 a 12 (Portogallo, Spagna)			
Candidati	48,5	597,1	403,2
EU-10	290,0	1769,9	3497,4
Candidati/EU-10 (%)	16,7	33,7	11,5
Allargamento 1995 da 12 a 15 (Austria, Finlandia, Svezia)			
Candidati	22,0	870,9	443,7
EU-12	350,0	2367,1	678,5
Candidati/EU-12 (%)	6,3	36,8	6,5
Allargamento 2004 da 15 a 25 (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria)			
Candidati	2001		2002
EU-15	74,8	738,1	865,5
Candidati/EU-15 (%)	373,3	3238,0	7925,0
	20,0	22,8	10,9

Fonte: Fondo Monetario Internazionale, Banca Centrale europea e Commissione europea.

popolazione complessiva. Questo fatto, come si vedrà, avrà marcati effetti sulle politiche di coesione comunitarie.

Un ulteriore elemento distintivo di questo allargamento è che l'Unione europea è oggi molto più integrata rispetto a quanto non lo fosse in occasione dei precedenti allargamenti. L'Europa non è più una semplice unione doganale, ma un'istituzione che oltre alla cooperazione economica e tecnica ha già intrapreso una stretta cooperazione in molteplici settori quali la politica sociale, l'occupazione, la giustizia, il diritto d'asilo e d'immigrazione, la politica estera, la sicurezza e la difesa. Per i futuri membri, integrarsi in questo *corpus* sempre più omogeneo non potrà che costituire una sfida ulteriore.

1.5. Le conseguenze dell'allargamento: costi e benefici

1.5.1. Integrazione e disavanzo commerciale

L'integrazione commerciale dei futuri paesi membri è avanzata ad un ritmo straordinariamente elevato a partire dagli anni '90. I PECO, in particolare, hanno rapidamente riorientato il loro interscambio commerciale dai paesi dell'ex Unione Sovietica verso l'Unione europea, ed in particolare verso la Germania. Il volume delle importazioni e delle esportazioni dell'UE a 15 nei confronti dei nuovi paesi è cresciuto rispettivamente a tassi del 15 e del 12% l'anno.

Comunque, come accennato, attualmente l'UE 15 è il principale partner commerciale dei nuovi paesi membri (oltre il 60% nel 2001) anche se questi ultimi rappresentano ancora poco più del 10% del commercio internazionale dell'UE a 15.

Il processo di integrazione economica ha visto oltre che un aumento dell'interscambio anche una marcata espansione del disavanzo commerciale e di parte corrente. Nel 2003 la maggioranza dei paesi continua a presentare un disavanzo nel conto corrente della bilancia dei pagamenti superiore al 3,8% del PIL. Fanno eccezione la Polonia (il disavanzo nel 2003 dovrebbe calare al 2,9% dal 3,5 del 2002) e la Slovenia il cui saldo è sostanzialmente in equilibrio.

Tabella 5. Saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti degli accredited countries
(Dati 2002 e previsioni 2003)

Paese	Partite correnti % PIL		Paese	Partite correnti % PIL	
	2002	2003		2002	2003
Rep. Ceca	-5,3	-6,6	Malta	-	-6,6
Cipro	-5,3	-4,4	Polonia	-3,5	-2,9
Estonia	-12,3	-15,2	Slovacchia	-	-3,8
Lettonia	-7,8	-8,6	Slovenia	-1,7	0,5
Lituania	-5,4	-5,7	Ungheria	-4,0	-6,2

Fonte: Commissione europea ed Eurostat

Questo fenomeno non è sorprendente: il processo di integrazione, infatti, comporta che l'area più arretrata sviluppi una domanda di importazioni in eccesso rispetto alle esportazioni, e che il disavanzo della bilancia commerciale venga colmato sia dai flussi netti di capitali dall'area avanzata, sia dalle rimesse degli emigranti.

Tale dinamica appare fisiologica, ed è originata sia dalla domanda di beni d'investimento nei paesi in transizione sia dalla loro necessità di adeguare gli standard di consumo sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Dunque, i disavanzi della bilancia commerciale di quei paesi, se non eccessivi, non dovrebbero destare preoccupazioni.

Il disavanzo commerciale dei futuri paesi membri si traduce per l'economia italiana, come per quelle degli altri partner UE, nell'opportunità di realizzare avanzi commerciali nei confronti degli stessi, e di effettuare investimenti netti in ambito produttivo e finanziario. In altri termini, l'integrazione delle economie dell'Europa Centro Orientale si dovrebbe tradurre in un trasferimento netto di risorse dai Paesi Membri, i quali, tuttavia, acquisiranno contestualmente quote dei mercati dell'Est e quote di proprietà del capitale produttivo e finanziario di quei paesi. Al tempo stesso, l'integrazione dovrebbe condurre all'inserimento delle economie dell'Est nei circuiti produttivi internazionali, con un trasferimento di risorse tecnologiche e manageriali dall'Ovest, all'innalzamento degli standard produttivi nei Paesi Candidati anche grazie agli investimenti diretti ed alla

creazione di nuovi network di imprese e di impianti che coinvolgerà le economie dell'Est³⁵.

1.5.2. Distribuzione dei benefici

Negli ultimi anni sono state svolte alcune analisi econometriche per valutare l'impatto dell'allargamento sulla crescita. Le analisi sono concordi nel rilevare che, a livello di macro aree, la maggiore integrazione ha effetti positivi sia per l'Unione nel suo complesso, sia per i PECO. L'entità di tali effetti è però fortemente controversa.

Appare certo che gli effetti dell'allargamento dell'Unione non saranno equidistribuiti tra gli UE 25; i nuovi membri ne trarranno sicuramente un beneficio superiore in termini di crescita rispetto a quelli attuali; i primi, infatti, costituiscono un'area economica ancora piuttosto piccola e povera, con un PIL che nel 2002 è stato di poco superiore ad un decimo di quello dell'UE³⁶. E' importante notare inoltre che se per i paesi entranti l'Unione europea rappresenta il maggiore partner commerciale, per gli attuali membri (UE 15), nella maggior parte dei casi, i PECO, Malta e Cipro non sono ancora mercati di primaria importanza.

Considerato tale squilibrio dimensionale, ed ancor più economico, appare evidente che mentre per gli *accredited countries* l'allargamento avrà un impatto consistente, così non sarà per l'UE 15.

Le prime stime relative ai costi e benefici dell'allargamento risalgono ad uno studio di Baldwin, Francois e Portes (1997). Secondo quest'analisi il vantaggio in termini di crescita del PIL per l'UE è positivo, ma molto contenuto (0,2%), mentre quello per i PECO può variare dall'1,5% al 18,8% a seconda delle ipotesi assunte³⁷.

Anche le stime della Commissione europea³⁸ prevedono un incremento della crescita differenziato tra gli attuali paesi membri e quelli in procinto di entrare. La Commissione prevede nell'area PECO un incremento annuo

³⁵ Del tema degli Investimenti diretti esteri (IDE) verso i PECO si parlerà più diffusamente nel capitolo 4.

³⁶ PIL secondo la PPA nel 2002: UE 7925 miliardi di dollari, nuovi membri: 865 miliardi.

³⁷ Lo scenario più ottimistico prevede una sensibile riduzione del premio di rischio e quindi del capitale che innescherebbe un circolo virtuoso di crescita per i PECO.

³⁸ Commissione europea (2001), "The Economic Impact of Enlargement", *Enlargement Papers*, n.4, giugno.

di crescita compreso tra l'1,3 e il 2,1% e nell'area UE un incremento complessivo dello 0,5-0,7% del PIL³⁹.

Un'ulteriore analisi (Breuss 2002)⁴⁰ stima un beneficio incrementale alla crescita del 8-9% in dieci anni per Ungheria e Polonia e del 5-6% per la Repubblica Ceca. Per i paesi UE lo studio prevede un beneficio complessivo dello 0,5%⁴¹ del PIL in un periodo di sei anni.

**Tabella 6. Benefici economici dell'allargamento
sul PIL di UE 15 e PECO**
(Dati percentuali cumulativi salvo diversa indicazione)

	<i>UE 15</i>	<i>PECO</i>
Baldwin e altri (1997)	0,2	1,5-18,8
Commissione europea (2001)	0,5-0,7	1,3-2,1 (dato annuo)
Breuss (2002)	0,5	5-9

Se però gli altri studi considerano solo gli effetti sulle aree economiche nel loro complesso, tale ultimo studio produce anche una stima degli effetti dell'allargamento sui singoli paesi dell'UE 15: i paesi che ne trarranno il maggior beneficio sono quelli geograficamente più prossimi ed economicamente più integrati con i PECO. In particolare Austria e Germania sarebbero gli Stati a godere dei maggiori vantaggi. Anche l'Italia si collocherebbe al di sopra della media UE.

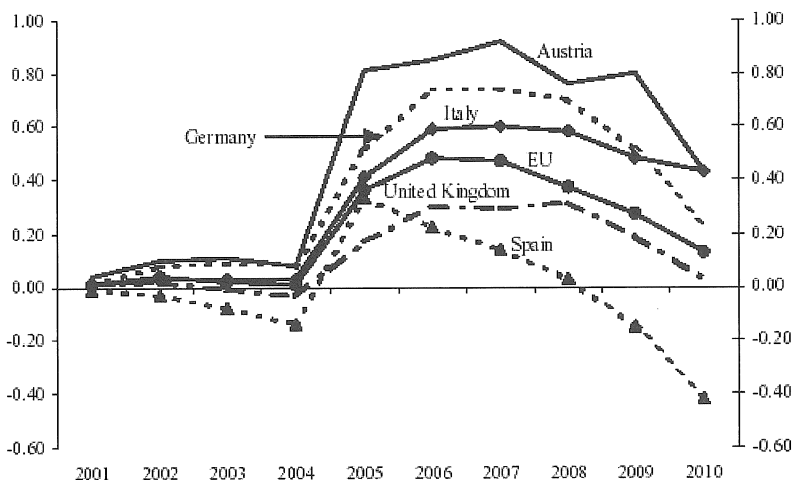
³⁹ Questo incremento per i paesi UE, per quanto contenuto, è 3 volte superiore a quello della precedente stima, questo perché la Commissione tiene conto oltre che degli effetti derivanti dal mercato unico, anche del possibile impatto sull'offerta di beni e servizi determinati dai flussi migratori.

⁴⁰ F. Breuss (2002), *Consequences of EU Enlargement for Macroeconomic Stability in Euroland*.

⁴¹ L'analisi stima gli effetti dell'integrazione con riferimento a soli tre paesi: Repubblica Ceca, Polonia ed Ungheria che comunque insieme dispongono di circa 2/3 del PIL complessivo dei 10 nuovi paesi in via di adesione all'Unione. E' probabile che considerando la totalità dei paesi l'effetto stimato della crescita per gli UE 15 sarebbe leggermente superiore.

Secondo questa analisi, mentre la maggior parte dei paesi trarrà un beneficio netto dall'allargamento, Portogallo, Spagna e Danimarca, al contrario, subiranno un costo netto nel medio termine; ciò sarebbe riconducibile, oltre che alla maggiore distanza geografica che riduce i benefici dell'integrazione commerciale, anche agli svantaggi derivanti da una riduzione dei fondi comunitari e ad una fuoriuscita di capitali ed investimenti diretti che andrebbero a posizionarsi nei nuovi paesi membri.

Grafico 1. Effetto dell'allargamento sul PIL: UE 15
(Deviazione cumulativa rispetto alla scenario base in %)



Fonte: Breuss (2002)

L'integrazione dei nuovi membri dovrebbe determinare, dunque, uno *shock* asimmetrico per gli attuali membri dell'UE con effetti diversi a seconda della loro posizione geografica e del posizionamento rispetto alle principali politiche comunitarie (fondi strutturali e politica agricola).

Questi scenari aggregati nel complesso positivi non tengono tuttavia conto della possibilità che l'allargamento sia fonte di costi per alcune categorie di operatori residenti sia nei PECO sia negli attuali membri.

1.6. Effetti nei vari settori

L'integrazione europea avrà profondi effetti in molti settori producendo cambiamenti talora sostanziali. In questa sede ci si limiterà ad una mera elencazione degli argomenti per poi svilupparne alcuni in modo più completo facendo esplicito riferimento all'Italia.

Ambiti influenzati:

1. aggravio del bilancio comunitario per trasferimenti verso i PECO;
2. politiche di coesione comunitarie;
3. l'agricoltura europea ed il futuro della politica agricola comunitaria (PAC);
4. flussi di IDE verso i nuovi membri che favoriranno l'accumulazione di capitale e la delocalizzazione produttiva;
5. incremento del commercio per via dell'eliminazione delle residue barriere tariffarie;
6. effetti dell'estensione del mercato unico quali l'aumento della competizione e l'incremento dell'efficienza (concorrenza);
7. opportunità di sviluppo per i settori finanziari nei paesi dell'Europa centro orientale.
8. flussi migratori di lavoratori verso Ovest;
9. prospettiva di adesione dei nuovi membri all'Euro.

L'esame di tutti i punti richiamati va ben oltre gli scopi di questo lavoro che concentrerà la sua analisi sui primi quattro temi, ciò nonostante anche i restanti sembrano meritevoli di adeguata analisi; in particolare si ricorda che il punto 7 è attualmente oggetto di un'indagine conoscitiva della Commissione Finanza e Tesoro del Senato.

1.6.1. Indagine conoscitiva sugli aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione europea

Il tema si presenta di notevole rilevanza e per il suo approfondimento si rimanda ai lavori della Commissione, qui ci si limiterà ad una breve esposizione del problema.

L'apertura dei mercati dell'UE 25 rappresenta certamente un'opportunità di crescita sia per le imprese dei paesi dell'Unione, sia per i Paesi in via di adesione. Essa, inoltre, potrà avere un impatto significativo

sulle opportunità di crescita del sistema bancario italiano. E' al contempo però necessario mantenere la fiducia nei mercati e la stabilità dei sistemi per garantire adeguata protezione agli investitori e, in particolare, ai risparmiatori.

La disciplina finanziaria nell'Unione ha raggiunto un livello di omogeneità notevole tanto che gli intermediari bancari sono oggi regolati da una disciplina comune. Ciò è avvenuto attraverso il recepimento delle direttive e l'applicazione dei principi del mutuo riconoscimento e dell'*home country control* che ha consentito il rilascio del "passaporto europeo". Tramite questo strumento ogni intermediario finanziario che abbia ottenuto l'autorizzazione ad operare in uno qualunque dei paesi membri è autorizzato ad effettuare in tutti gli altri le attività ammesse al mutuo riconoscimento. E' evidente come un simile risultato sia conseguibile solo in presenza di una notevole omogeneizzazione delle regole e dei controlli⁴².

L'ingresso dei nuovi membri comporterà l'estensione anche ad essi dell'applicazione del principio del "passaporto europeo"; dunque soggetti autorizzati nei nuovi membri potranno liberamente fornire i loro servizi in tutti i paesi dell'Unione. I nuovi paesi membri hanno compiuto notevoli sforzi nel favorire l'armonizzazione della regolamentazione finanziaria; non sempre però "all'estensione della normativa si è accompagnata immediatamente una corrispondente maggiore efficacia nella severa applicazione della stessa"⁴³.

Alcuni rischi di "dumping regolamentare" dunque permangono, e conseguentemente permangono anche rischi sia per la protezione del risparmio investito che per la stabilità del sistema⁴⁴.

Il tema dunque si presenta complesso e meritevole di ulteriori approfondimenti.

1.6.2. Aspetti non economici

La presente analisi si concentrerà sui suddetti temi di tipo prettamente economico - finanziario, anche se deve essere considerato che l'allargamento dell'Unione è destinato a produrre effetti rilevanti in altri importanti settori.

⁴² ABI (2003).

⁴³ ABI (2003).

⁴⁴ Consob (2003).

In particolare, un importante beneficio dell'ampliamento dell'UE sarà costituito, evidentemente, da una accresciuta *stabilità* del continente europeo (Kok 2003).

La fine del regime ad economia pianificata nei paesi dell'Europa centro orientale ha eliminato divisioni artificiali all'interno del continente, ma ha generato una stato di instabilità politica ed ha ridestato i conflitti tra gruppi etnici determinando una situazione potenzialmente di alta conflittualità.

Nell'ultimo decennio però la prospettiva di adesione all'UE ha accelerato il processo di trasformazione nell'Europa centrale e orientale fornendo ai paesi in questione un obiettivo ed un modello a cui tendere. L'Unione ha dunque aiutato i paesi dell'Europa centrale ad evitare derive nazionalistiche, a consolidare democrazie stabili e pluralistiche che tutelassero le minoranze etniche ed a sviluppare sistemi economici di mercato.

Queste trasformazioni hanno rafforzato la sicurezza in tutta Europa, eliminando potenziali fattori di conflitto e producendo così effetti positivi sia per i nuovi paesi membri che per gli attuali.

Altro settore di rilievo condizionato dal processo di allargamento è quello della *governance* europea. L'ingresso di 10 nuovi paesi comporterà, infatti, sfide particolari per la revisione della *governance* delle istituzioni europee, imposta dal numero dei partecipanti all'Unione.

1.7. Effetti nell'area PECO e prospettive di convergenza

La crescita dei Paesi dell'Europa Centro orientale è stata rafforzata in questi anni dalla prospettiva di adesione mediante la riduzione del premio di rischio e l'attrazione di investimenti diretti aggiuntivi. La ritrovata stabilità macroeconomica e l'affidabilità giuridica determinate dal processo di transizione e dalla prospettiva d'ingresso nell'Unione, infatti, hanno reso i PECO paesi di primaria importanza per gli Investimenti Diretti Esteri (IDE), a riprova che il mercato ha iniziato a giudicare quest'area economicamente affidabile.

Gli effetti di questa ritrovata stabilità e fiducia non hanno tardato a farsi sentire sulla crescita dei PECO che dal 2000 è stabilmente superiore a quella dell'area UE 15.

Per l'intero periodo 2000-04 sulla base dei dati Eurostat si evidenzia tra i due gruppi di paesi un differenziale di crescita medio annuo del 1,7%. Il differenziale è ancora più evidente se lo si calcola in modo cumulato. Eguagliato a 100 il PIL delle due aree nel 1999, sulla base dei tassi di

crescita del periodo 2000-04, è possibile stimare che il PIL, dal valore base del 1999, arriverebbe nel 2004 a 118,1 per i futuri paesi membri e solo a 108,4 per l'area UE.

Tabella 7. Crescita e convergenza 2000-2004
(dati percentuali)

	<i>Crescita dei nuovi membri</i>	<i>Crescita area dell'UE</i>	<i>Differenziale di crescita</i>	<i>Nuovi membri; PIL 1999: 100</i>	<i>Area UE, PIL 1999: 100</i>
2000	4,0	3,5	0,5	104,0	103,5
2001	2,7	1,5	1,2	106,8	105,6
2002	2,5	1,0	1,5	109,5	106,1
2003	3,2	0,7	2,5	113,0	106,8
2004	4,5	1,5	3,0	118,1	108,4
2000-04	3,4	1,6	1,7	18,1	8,4

Fonte: elaborazione del Servizio Studi su dati Eurostat e Confindustria (2003 e 2004 stime)

E' ipotizzabile che questo differenziale di crescita permanga anche nei prossimi anni e possa portare nel medio periodo ad un riavvicinamento del reddito dei paesi di nuova adesione alla media comunitaria, come è già avvenuto in occasione di precedenti allargamenti. In precedenza, infatti, grazie ad un processo di *catching up*, il reddito pro-capite di paesi come Portogallo, Spagna ed Irlanda è passato in 15 anni rispettivamente dal 55 al 75%, dal 75 al 85% ed addirittura dal 70 al 120% del Pil pro-capite comunitario⁴⁵.

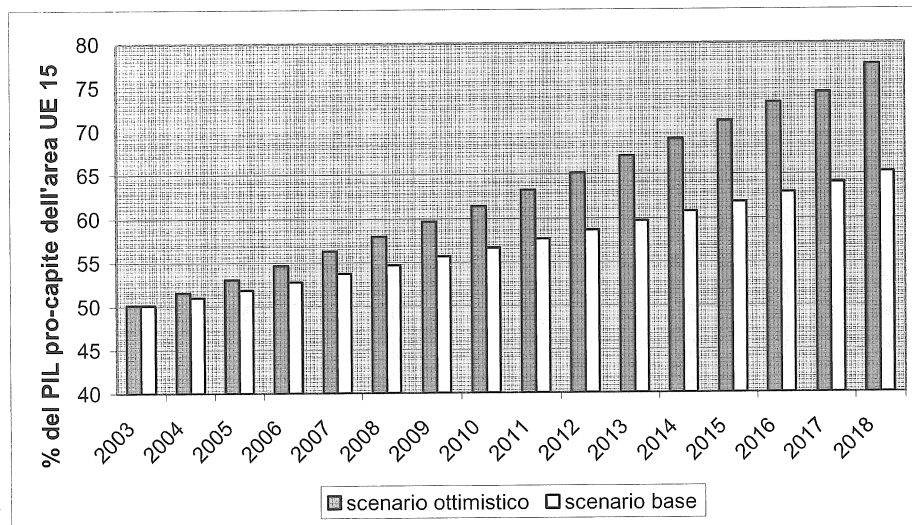
Come accennato, nel 2002 il PIL medio pro-capite dei paesi di nuova adesione, calcolato secondo la PPA, è stato solo il 48,9% di quello dell'area UE. Il *catching up* potrebbe però ridurre marcatamente questo divario nei prossimi anni; se si assume che i tassi di crescita dei futuri membri e quelli dei paesi dell'UE siano pari alla media dei tassi riscontrati negli ultimi 5 anni (rispettivamente 3,4 e 1,6%), tra 15 anni (dunque nel 2018) i futuri membri avranno un PIL pari al 65,2% di quello degli attuali⁴⁶ (sulla base di

⁴⁵ Università Cattolica del S. Cuore (2003), *Osservatorio Monetario*, n. 1/2003.

⁴⁶ Se invece, più ottimisticamente, si assume che i tassi di crescita dei futuri paesi membri e quelli dell'area UE 15 restino costanti sui valori stimati per il 2004

queste stesse ipotesi i nuovi paesi membri arriverebbero ad avere un PIL pari a quello comunitario tra 39 anni)⁴⁷.

Grafico 2. PIL pro-capite dei nuovi membri. Prospettive di recupero, 2003-18



Fonte: Elaborazione del Servizio Studi su dati Eurostat

1.8. Effetti sul bilancio comunitario

L'allargamento avrà un impatto rilevante sul bilancio dell'Unione europea; per capirne l'entità è importante evidenziare quale sarà il costo supplementare connesso all'adesione.

(rispettivamente 4,5 e 1,5%), i futuri membri tra 15 anni (dunque nel 2018) avranno un PIL medio pari al 77,5% del PIL dell'attuale area Euro (sulla base di queste stesse ipotesi i nuovi paesi membri arriverebbero ad avere un PIL pari a quello comunitario tra 24 anni).

Il valore percentuale del PIL pro-capite del 2003 (50,1%) che coincide nei due scenari è ottenuto dal corrispondente valore del 2002 (48,9%) attualizzato con i tassi di crescita 2003 delle due aree.

⁴⁷ Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Tabella 8. Massimali d'impegno per i 10 nuovi Stati membri; triennio 2004-2006 (dati in milioni di euro)

	2004	2005	2006	Totale
Rubrica 1: Agricoltura	1.897	3.747	4.147	9.791
Politica agricola comune	327	2.032	2.322	4.681
Sviluppo rurale	1.570	1.715	1.825	5.110
Rubrica 2: Politica di coesione	6.070	6.907	8.770	21.747
Fondi strutturali	3.453	4.755	5.948	14.156
Fondo di coesione	2.617	2.152	2.822	7.591
Rubrica 3: Politiche interne e spese transitorie supplementari	1.457	1.428	1.372	4.257
Rubrica 5: Amministrazione	503	558	612	1.673
Rubrica 10: Altro	1.273	1.173	940	3.386
Totale	11.200	13.813	15.841	40.854

Nostra elaborazione su dati dell'Atto di adesione all'Unione europea

I profili finanziari e di bilancio connessi all'allargamento sono esposti nell'Atto di adesione all'Unione europea; secondo questo documento gli impegni supplementari destinati ai dieci Stati aderenti per il triennio 2004-2006 ammontano a 40.854 milioni di Euro; l'Italia vi contribuisce per il 14%, dunque 5.720 milioni di Euro.

Nell'Allegato XV dell'Atto si trova la destinazione di tali finanziamenti. Dalla tabella appare evidente come le due voci più significative siano quelle che riguardano la politica di coesione e la politica agricola; di esse si dirà diffusamente nei capitoli 2 e 3.

Il bilancio comunitario dunque sarà fortemente influenzato dall'allargamento. E' importante notare che questo risultato non dipende da una maggiore pressione tributaria futura dovuta alla necessità di finanziare le maggiori spese connesse all'allargamento. Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 aveva infatti stabilito che l'allargamento non avrebbe modificato il tetto delle risorse proprie dell'Unione, che è pari a solo l'1,27% del PIL dell'UE. Le maggiori spese connesse all'allargamento, dunque, dato che l'ammontare complessivo del bilancio è fissato, hanno avuto l'effetto di comprimere l'entità relativa degli altri capitoli di spesa.

Tabella 9. Il bilancio dell'Unione. Prospettive finanziarie definite nel vertice di Berlino 2000-2006 (miliardi di euro)

	2000	2003	2006
<i>Politica agricola</i>	40,9	43,8	41,7
PAC	(36,6)	(39,4)	(37,3)
Sviluppo Rurale	(4,3)	(4,3)	(4,4)
<i>Politica di coesione</i>	32,0	30,3	29,2
Fondi Strutturali	(29,4)	(27,7)	(26,7)
Fondo di Coesione	(2,6)	(2,6)	(2,5)
Politiche interne	5,9	6,0	6,2
Azioni esterne	4,6	4,6	4,6
Aiuto pre-adesione	3,1	3,1	3,1
Altro	5,5	5,2	5,5
Totale	92,0	93,0	90,3
Disponibile per adesione	0,0	6,7	14,2

Fonte: Viesti e Prota (2003)

Per capire meglio gli effetti dell'allargamento sul bilancio europeo e conseguentemente sui singoli Stati membri è necessario illustrare brevemente la struttura del bilancio stesso.

Il bilancio per il periodo 2000-06 è stato definito al vertice di Berlino con un accordo che costituisce una mediazione tra le posizioni dei grandi paesi contribuenti e quelle dei grandi beneficiari. L'ammontare annuo del bilancio 2000-2006 è stato fissato in circa 90 miliardi di euro, cifra che risulta contenuta a fronte di tutti gli impegni cui deve far fronte l'Unione⁴⁸.

Le due voci principali del Bilancio sono la politica agricola comune e le politiche di coesione.

Queste due classi di interventi sono sempre state orientate a perseguire due obiettivi fondamentali. Innanzitutto, stabilizzare la distribuzione del reddito a favore dei settori più arretrati ed in particolare dell'agricoltura. In secondo luogo, ridurre le differenze nei livelli di reddito tra i paesi dell'Unione. Entrambe le politiche hanno dunque un carattere prioritario di riequilibrio territoriale.

Nel 2000 ben il 41% circa della spesa totale è stata destinata alla politica agricola, mentre un terzo è stato utilizzato per le politiche di coesione (a

⁴⁸ Il contributo alle casse comunitarie è fortemente sbilanciato a favore della Germania (21,6 miliardi di euro nel 2000 contro i 14,3 della Francia, i 12,9 del Regno Unito e i 10,8 dell'Italia).

Berlino si è deciso che avessero un ammontare massimo pari allo 0,45% del PIL dell'UE).

In termini di percentuale sul PIL negli ultimi anni i maggiori beneficiari dei fondi strutturali sono stati Grecia, Portogallo (circa 3% del PIL), Spagna (1% del PIL) ed in misura minore l'Italia.

I grandi beneficiari delle politiche agricole, invece, sono: la Francia, la Spagna e, tenuto conto delle loro dimensioni anche la Grecia, l'Irlanda e la Danimarca.

Dato il diverso livello dei benefici che i singoli paesi membri traggono dalle politiche di coesione e dalle politiche agricole è evidente che qualsiasi modifica delle politiche comunitarie a seguito dell'allargamento cambia, oltre che la composizione della spesa, anche la sua distribuzione tra gli Stati membri.

Nei prossimi due capitoli si cercherà di analizzare nel dettaglio l'impatto sull'Italia della revisione dei suddetti fondi.

2. L'allargamento e le politiche di coesione comunitaria

Come si è detto, l'allargamento dell'Unione europea avrà un considerevole impatto sulle politiche di coesione comunitaria dal momento che una quota rilevante dei fondi di cui oggi beneficiano i paesi dell'UE a 15, ed in particolare le loro aree in ritardo di sviluppo, saranno rediretti verso i nuovi membri.

Per comprendere la portata del fenomeno appare però indispensabile, in premessa, comprendere le ragioni di fondo che hanno motivato l'istituzione di una politica di coesione all'interno dell'Unione (par. 2.1), valutarne l'efficacia nella riduzione delle disparità (par. 2.2), conoscerne l'attuale struttura ed entità degli interventi (par. 2.3) con particolare riferimento alla posizione dell'Italia (par. 2.4) e dei nuovi paesi membri (par. 2.5).

Successivamente, il capitolo si concentrerà sugli effetti finanziari dell'allargamento per le aree in ritardo di sviluppo (par. 2.6), sulla dotazione finanziaria nella prossima fase di programmazione 2007-2013 (par. 2.7) e sulle possibili riforme delle politiche di coesione europee (par. 2.8) nella fase stessa (2007-2013) rese necessarie, tra l'altro, proprio dall'allargamento dell'Unione a 10 nuovi membri.

2.1. Evoluzione delle politiche di coesione

Nei primi anni della sua costituzione la Comunità economica europea (CEE), a causa delle limitate differenze di sviluppo interno nei suoi membri⁴⁹, non poneva particolare enfasi sulle politiche di coesione, che si limitavano ad interventi di modesta entità da parte della Banca europea degli Investimenti (BEI).

Tale situazione iniziò a mutare a partire dalla seconda metà degli anni '80 quando, a seguito della maggiore integrazione europea, si è ritenuto che l'Unione dovesse incentrare la sua politica economica, oltre che sulle questioni di politica agricola, anche sui temi della coesione.

Le ragioni di questo diverso approccio sono state sostanzialmente due:

⁴⁹ Solo l'Italia presentava squilibri interni di rilievo.

- si è ritenuto, secondo le teorie classiche dello sviluppo squilibrato allora in fase di forte ripresa⁵⁰, che la maggiore integrazione europea potesse comportare un aumento delle disparità territoriali. L'Unione ha dunque ritenuto che il processo di integrazione comunitaria dovesse essere accompagnato da politiche di coesione volte a distribuire equamente tra tutte le regioni dell'Unione i benefici dell'integrazione;
- altro fattore di impulso sono state le politiche di concorrenza comunitarie. Al fine di rendere equa l'integrazione è apparso necessario che tutte le imprese dei vari paesi potessero partire da una condizione di parità. Tuttavia, le politiche regionali dei singoli Stati membri sovente erano attuate attraverso la concessione di aiuti di stato a favore delle proprie imprese. Al fine di evitare disparità di trattamento si è ritenuto che le politiche regionali dovessero essere gestite a livello comunitario con regole uniformi che, oltre a promuovere lo sviluppo delle aree depresse, tutelassero la concorrenza.

La dotazione finanziaria per le politiche di coesione è fortemente aumentata a partire dal 1988; in particolare essa è passata dai circa 12 miliardi di euro del 1989 (0,27 del Pil comunitario) ai 35 del 1999 (0,46% del Pil)⁵¹.

Questa tendenza espansiva si è però arrestata con il vertice di Berlino del 1999, a causa della minore disponibilità dei paesi contribuenti netti (in particolare della Germania e del Regno Unito) a finanziare le politiche di coesione. Per il periodo di programmazione 2000-2006 si prevede che l'impegno complessivo resti immutato (0,46% del PIL). Esso, tuttavia, ricomprende anche le risorse per azioni strutturali nei paesi in adesione. Conseguentemente, risulta in calo la spesa per le politiche di coesione negli attuali membri che fra il 2000 ed il 2006 è stimata in riduzione da 32 a 29 miliardi di euro annui.

⁵⁰ Secondo la teoria dello sviluppo economico squilibrato in un sistema economico molto ampio come quello europeo, caratterizzato da notevoli imperfezioni dei mercati, rilevanti economie di scala e collocazione geografica marginale di alcune sue regioni, l'aumentata integrazione comporta uno marcato sviluppo delle regioni più forti e benefici molto più contenuti per le regioni più arretrate.

⁵¹ Questa espansione è avvenuta in controtendenza rispetto all'andamento della spesa dei singoli stati per le politiche di coesione nazionali che in quegli anni si sono fortemente ridotte a seguito delle ristrettezze di bilancio imposte, tra l'altro, anche dai vincoli europei.

A partire dal 1988, inoltre, la Commissione europea ha riorganizzato la struttura dei suoi interventi che sono stati organizzati in base a successive fasi di programmazione pluriennale (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006) e ne ha definito gli obiettivi fissando i criteri di ammissibilità ai diversi finanziamenti.

Inoltre, al fine di incrementare la leva finanziaria dell'Unione e di responsabilizzare maggiormente i paesi membri sull'utilizzo delle risorse, si è introdotto il principio del cofinanziamento degli interventi comunitari con fondi nazionali e regionali. Buona parte delle risorse nazionali per le politiche di sostegno regionale sono dunque state impiegate per il cofinanziamento di quelle comunitarie modificandone obiettivi e regole.

2.2. Efficacia della politica di coesione

In più occasioni ci si è interrogati sull'efficacia delle politiche di coesione comunitaria nella promozione della riduzione delle disparità territoriali. Uno studio della Commissione europea⁵² rileva che, complessivamente, le disparità regionali si sono leggermente ridotte tanto che l'entità della popolazione che rientrava nell'Obiettivo 1 nel 2000-06 (quindi con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria) è diminuita di circa 10 milioni rispetto a quella che vi era ricompresa nel 1994-99.

Questo risultato positivo è stato però determinato da due distinte tendenze tra loro divergenti; da un lato, nel corso degli anni '90, sono diminuite le disparità tra gli Stati membri dell'Unione, con i paesi più poveri (Portogallo, Spagna ed Irlanda) che sono cresciuti a tassi superiori di quelli dei paesi più ricchi; dall'altra, sono aumentate le disparità regionali all'interno degli Stati membri. Il recupero dei paesi più deboli è infatti stato trainato dalla crescita dei centri urbani relativamente più ricchi (in particolare le capitali), piuttosto che da quella delle regioni più povere⁵³. Questo, secondo Viesti e Prota (2003)⁵⁴, sembrerebbe evidenziare

⁵² Commissione europea (2002), *Primo rapporto intermedio sulla coesione economica e sociale*.

⁵³ Tra le regioni più povere dell'Unione permangono un numero consistente di regioni greche, spagnole e portoghesi, oltre che Calabria, Campania e Sicilia, che diversamente da quanto accaduto a livello nazionale non sono riuscite ad avvicinarsi alla media europea.

⁵⁴ G. Viesti e F. Prota (2003), *Le Prospettive della Politica di Coesione Comunitaria in un'Europa Allargata*, in "Stato e Mercato" n. 67, aprile 2003.

l'esistenza di un *trade-off* tra convergenza a livello regionale e convergenza tra nazioni.

Ben più difficile è stabilire se questa modesta riduzione delle disparità sia avvenuta in conseguenza dell'attuazione delle politiche di coesione o se non vi sia alcun legame tra i due fatti. La Commissione europea nell'analisi sopra menzionata ha sostenuto che la politica di coesione ha favorito il processo di convergenza anche se in modo non omogeneo. Nella letteratura si evidenziano risultati contrastanti, ma nel complesso non molto favorevoli. Boldrin e Canova (2001)⁵⁵, ad esempio, sostengono che gli interventi attuati dalla Commissione europea siano stati inefficaci perché hanno creato solo redistribuzione di ricchezze⁵⁶ creando distorsioni e perdita di risorse pubbliche.

E' comunque importante riconoscere alcuni meriti delle politiche di coesione; esse in particolare hanno favorito la diffusione tra i paesi membri delle competenze necessarie all'attuazione degli interventi, della cultura della programmazione, del monitoraggio e, a posteriori, di una valutazione dell'impatto economico-sociale. Viesti e Prota sostengono che l'acquisizione di tale cultura abbia avuto anche un'influenza positiva "sull'efficacia dell'attività ordinaria delle pubbliche amministrazioni, a cominciare dall'Italia".

Tuttavia, in numerosi studi vengono segnalati i limiti dell'attuale impostazione delle politiche di coesione, che risulterebbero gestite in modo eccessivamente burocratizzato e centralizzato, suddivise su troppi fondi e su un ambito territoriale troppo vasto per poter essere davvero efficaci, vista la dotazione di risorse relativamente limitata (0,45 del PIL UE).

Da quanto detto deriva un impulso ad una ridefinizione della politica di coesione in vista del nuovo periodo di programmazione 2007-13, che tra altro includerà anche i 10 futuri membri. Nella parte finale di questo capitolo si evidenzieranno le varie proposte di riforma della politica di coesione e si esamineranno le linee di tendenza che essa sembra assumere nella prossima fase di programmazione.

⁵⁵ Boldrin e Canova (2001), *Inequality and Convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*.

⁵⁶ Interventi che determinino solo una redistribuzione del reddito sono considerati inefficaci oltre che difficilmente sostenibili a livello politico nel lungo periodo. Il semplice trasferimento di risorse infatti non comporta alcun beneficio complessivo per l'Unione e può determinare una crescente opposizione da parte dei maggiori contribuenti. Al contrario, politiche che favoriscano la competitività e lo sviluppo regionale vanno ad incidere su risorse inutilizzate nelle aree più deboli dell'Europa andando a beneficio dell'Unione nel suo complesso.

2.3. La politica di coesione comunitaria, 2000-2006

La politica di coesione comunitaria si compone di 2 categorie di interventi: i Fondi Strutturali ed il Fondo di Coesione⁵⁷; la differenza fondamentale è che, mentre i primi sono impiegati a livello regionale, il secondo opera a livello di nazioni.

Nel 2000, il bilancio comunitario ha stanziato 32 miliardi di euro per le politiche di coesione di cui 29,4 per i fondi strutturali e 2,6 per il fondo di coesione⁵⁸.

Fondo di Coesione: poco più dell' 8% del totale delle risorse è utilizzato per questo fondo che opera a livello di nazioni ed è rivolto agli Stati con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria (Spagna, Portogallo, Grecia ed Irlanda) escludendo le regioni meno sviluppate degli stati più ricchi (ad esempio il Mezzogiorno).

Per quanto attiene ai *Fondi Strutturali* gli interventi previsti dal nuovo ciclo di programmazione 2000-06 sono caratterizzati da una maggiore concentrazione geografica e finanziaria al fine di rafforzarne l'efficacia; proprio a questo scopo l'ultima revisione delle politiche di coesione ne ha ridotto gli obiettivi prioritari dai 6 della programmazione 1994-1999 ai 3 del 2000-06. Per il 2000-2006 i fondi strutturali dispongono complessivamente di 187 miliardi di Euro per azioni nei paesi dell'UE 15.

I tre obiettivi dell'attuale fase di programmazione sono i seguenti.

- *Obiettivo 1*: promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi di sviluppo. Questo è il più importante degli strumenti di coesione: ben due terzi dei fondi complessivi (circa 20 miliardi di euro l'anno, 139 complessivi per il periodo 2000-2006) sono infatti ripartiti verso le aree "Obiettivo 1". Rientrano in questo ambito quelle regioni il cui PIL pro-capite, calcolato secondo la PPA, è inferiore al 75% della media comunitaria. Sono regioni Obiettivo 1 ampi territori della Spagna,

⁵⁷ Il fondo di Coesione è stato istituito nel 1993 ed aveva originariamente lo scopo di preparare i paesi meno abbienti all'ingresso nell'Unione fornendo loro un sostegno economico-finanziario agli investimenti per sviluppo per non causare ingenti disavanzi di bilancio.

⁵⁸ Per il 2003 le prospettive finanziarie del vertice di Berlino prevedono un ammontare complessivo per le politiche di coesione di 30,3 miliardi di euro, di cui 27,7 per fondi strutturali e 2,6 per il fondo di coesione (2006: 29,2 di cui 26,7 per fondi strutturali e 2,5 per il fondo di coesione).

della Grecia, del Portogallo, il Mezzogiorno d'Italia, la Germania est e piccole aree di altri stati.

- *Obiettivo 2*: sostiene la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali. A questo fondo sono destinate circa un decimo delle risorse per le politiche di coesione (23,2 miliardi di euro complessivi per il periodo 2000-2006). I maggiori beneficiari dell'Obiettivo 2 sono nell'ordine: Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Italia.
- *Obiettivo 3*: ha la funzione di finanziare iniziative a sostegno della formazione, dell'istruzione e dell'occupazione (25 miliardi di euro compressivi per il periodo 2000-2006).

Tabella 1. Interventi a titolo di Obiettivo 1, 2 e 3, 2000-2006
(Dati cumulati espressi in milioni di euro)

	<i>Obiettivo 1</i>	<i>Obiettivo 2</i>	<i>Obiettivo 3</i>	<i>Totale</i>
Belgio	645,00	447,00	765,17	1.857,17
Danimarca	-	189,00	378,95	567,95
Germania	20.707,00	3.626,00	4.756,13	29.089,13
Grecia	21.320,60	-	-	21.320,60
Spagna	39.548,00	2.748,00	2.221,81	44.517,81
Francia	3.948,00	6.262,00	4.713,56	14.923,56
Irlanda	3.066,00	-	-	3.066,00
Italia	21.638,18	2.608,00	3.887,13	28.133,31
Lussemburgo	-	41,00	39,45	80,45
Paesi Bassi	126,00	823,00	1.750,45	2.699,45
Austria	271,00	703,00	548,18	1.522,18
Portogallo	19.178,54	-	-	19.178,54
Finlandia	948,00	507,00	418,41	1.873,41
Svezia	748,00	423,00	747,52	1.918,52
Regno Unito	6.056,00	4.852,00	4.742,63	15.650,63
EU 15	138.731,32⁵⁹	23.229,00	24.969,39	186.929,71

Fonte: Commissione europea

⁵⁹ Include anche 531 milioni di euro per il programma di cooperazione interregionale PEACE (2000-2004), che coinvolge Irlanda e Regno Unito.

Al quadro sopra descritto, già complesso, si uniscono le iniziative comunitarie (Interreg, Equal, Leader e Urban⁶⁰), fondi di minor peso economico gestiti direttamente dalla Commissione europea (7 miliardi di euro per l'intera fase di programmazione 2000-2006).

2.4. Posizione dell'Italia

La Commissione europea per il periodo 2000-06 ha destinato all'Italia circa 28,1 miliardi di euro di fondi strutturali; di questi ben 21,6⁶¹ (circa il 77%) sono attribuiti alle regioni *Obiettivo 1* in considerazione dei gravi squilibri di sviluppo presenti in quest'area. Attualmente rientrano nell'Obiettivo 1 sei regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; a queste si unisce il Molise che, avendo superato il valore soglia del 75%, si avvale ora di un sostegno transitorio (*phasing-out*).

Tracciare una mappa dell'efficacia dei fondi strutturali in Italia è estremamente complesso e va oltre gli scopi di questo lavoro; ci si limiterà a notare che il livello d'impiego di tali fondi è molto variegato. In molti casi, i fondi comunitari sono stati utilizzati per sostenere la spesa corrente invece che per far crescere la competitività, anche tramite investimenti in formazione.

L'attuazione dei programmi operativi ha avuto inizio nei primi mesi del 2000 per subire un notevole incremento nel corso del 2001, ma già dai dati disponibili al 30 settembre 2002 emergono delle differenze di prestazioni tra le singole regioni. Campania, Puglia e Sicilia, in particolare, mostrano un livello di utilizzo dei fondi comunitari inferiore alla media, mentre "la Basilicata si conferma la Regione maggiormente capace di rispettare gli impegni programmatici"⁶².

L'importo assegnato all'Italia per l'*Obiettivo 2* è invece pari a 2,6 miliardi di euro, inclusi circa 400 milioni di euro a titolo di sostegno transitorio.

Infine, l'importo assegnato all'Italia per attuazione dell'*Obiettivo 3* è 3,9 miliardi di euro.

⁶⁰ INTERREG: l'iniziativa finanzia programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali. URBAN: l'iniziativa ha per obiettivo la rivitalizzazione socio economica dei centri urbani e delle periferie degradate. EQUAL: promuove azioni innovative in attiva cooperazione tra gli stati membri. LEADER: promuove azioni di sviluppo in territorio rurale.

⁶¹ Erano 15,4 nel 1994-99.

⁶² Fonte: Svimez (2003), *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*.

2.5. La politica di coesione nei nuovi paesi membri; triennio 2004-2006

Per il triennio 2004-2006 gli impegni della politica di coesione nei dieci nuovi paesi membri ammontano a 21.746,4 di Euro ripartiti tra i Fondi strutturali (14.155,9 miliardi di Euro) ed il Fondo di coesione (7.590,5 miliardi di Euro)⁶³.

<i>Tabella 2. Stanziamenti per la Politica di coesione nei nuovi membri 2004-2006 (milioni di Euro)</i>				
	2004	2005	2006	Totale
Politica di coesione	6.070	6.907	8.770	21.747
Fondi strutturali	3.453	4.755	5.948	14.156
Fondo di coesione	2.617	2.152	2.822	7.591

Fonte: atto di adesione all'Unione europea

I *Fondi strutturali* saranno ripartiti secondo quanto segue.

All'*Obiettivo 1* sono destinate ben il 93,49% dei Fondi strutturali. Saranno idonee a ricevere i finanziamenti di cui all'*Obiettivo 1*: per la Repubblica ceca tutte le regioni tranne Praga e per la Slovenia tutte le regioni tranne Bratislava; per l'Estonia, Lettonia, Malta e Slovenia, l'intero territorio nazionale; per Ungheria e Polonia, tutte le regioni⁶⁴.

All'*Obiettivo 2* è destinato lo 0,86 % del complessivo stanziamento per i fondi strutturali. La partecipazione a tale *Obiettivo* riguarda il 31% della popolazione delle regioni non comprese nell'*Obiettivo 1* (Praga, Bratislava e Cipro).

All'*Obiettivo 3* sono ammesse le regioni non coperte dall'*Obiettivo 1* (Praga, Bratislava, Cipro).

Per quanto attiene alle *iniziative comunitarie*, gli stati aderenti potranno ricevere i finanziamenti delle iniziative INTERREG e EQUAL⁶⁵.

⁶³ Il presente paragrafo fa riferimento agli stanziamenti previsti dal Trattato di adesione all'Unione europea ed alla relativa analisi del *Dossier* Senato n. 483/I *L'adesione all'Unione europea di dieci nuovi Stati membri*.

⁶⁴ L'unico Paese escluso dall'*Obiettivo 1* è Cipro.

⁶⁵ A fini di semplificazione nei nuovi Stati membri per il periodo 2004-2006 non saranno attuate le iniziative LEADER+ e URBAN. Inoltre, con l'adesione si interrompe

Al Fondo di coesione, infine, sono destinati 2.618,8 milioni di euro nel 2004; 2.151,7 milioni nel 2005 e 2.822,0 nel 2006⁶⁶.

**Tabella 3. Impegni per i Fondi strutturali nei nuovi membri
2004-2006 (milioni di Euro)**

	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3	FIFG (pesca)	Interreg.	Equal
Rep. Ceca	1.286,4	63,3	63,3	0,0	60,9	28,4
Estonia	328,6	0,0	0,0	0,0	9,4	3,6
Cipro	0,0	24,9	24,9	3,0	3,8	1,6
Lettonia	554,2	0,0	0,0	0,0	13,5	7,1
Lituania	792,1	0,0	0,0	0,0	19,9	10,5
Ungheria	1.765,4	0,0	0,0	0,0	60,9	26,8
Malta	55,9	0,0	0,0	0,0	2,1	1,1
Polonia	7.320,7	0,0	0,0	0,0	196,1	118,5
Slovenia	210,1	0,0	0,0	0,0	21,0	5,7
Slovacchia	920,9	33,0	39,9	0,0	36,8	19,7
Totale	13.234,3	121,2	128,1	3,0	424,4	223,0

Fonte: Trattato di adesione

2.6. Effetti dell'allargamento sulle disparità presenti nell'Unione

L'ingresso nell'Unione di 10 nuovi paesi con PIL pro-capite molto inferiori alla media comunitaria determinerà un incremento significativo delle disparità. Al momento, il 10% della popolazione più povera dell'Unione ha un PIL pro-capite pari al 62% della media comunitaria;

l'erogazione ai nuovi membri degli strumenti finanziari pre-adesione (PHARE, ISPA; SAPARD).

⁶⁶ La ripartizione avviene tra i nuovi Stati membri nelle seguenti misure percentuali: Repubblica ceca, dal 9,76% al 12,28% del totale; Estonia, dal 2,88% al 4,39%; Cipro, dallo 0,43% al 0,84%; Lettonia, dal 5,07% al 7,08%; Lituania, dal 6,15% all'8,17%; Ungheria, dall'11,58% al 14,61%; Malta, dallo 0,16% allo 0,36%; Polonia, dal 45,65% al 52,72%; Slovenia, dall'1,72% al 2,73%; Slovacchia, dal 5,71% al 7,72%.

dopo l'allargamento questo valore scenderà al 38%⁶⁷. Si amplierà dunque moltissimo la differenza tra le regioni più povere e quelle più ricche.

La quota della popolazione con un reddito pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria passerebbe dal 18% al 25%. Il 60% di questa popolazione è concentrata nei paesi candidati⁶⁸.

Tabella 4. Obiettivo 1, ipotesi post 2006: effetto reddito ed effetto statistico

	Regioni (n.)	Popolazione (in milioni)
Totale (2000-06)	55	82,0
Escluse per effetto reddito	9	15,9
Escluse per effetto statistico	17	21,8
Confermate nell'Ob. 1 (2007-13)	29	44,3

Fonte: elaborazione del Servizio Studi su dati Viesti e Prota (2003)

Se è vero che il processo di convergenza sta riducendo i differenziali di reddito tra l'UE 15 e i 10 futuri membri, esso sta però concentrando la sua azione nelle capitali e nelle regioni collocate più ad Ovest in prossimità dell'Unione. E' dunque possibile che il processo di convergenza acuirà le disparità regionali all'interno dei nuovi membri.

E' evidente che in una tale situazione di marcato squilibrio regionale le politiche di coesione saranno sempre più necessarie.

Il problema che si pone, data la limitatezza dei fondi, è quale sarà l'impatto dell'allargamento su quelle regioni dell'UE 15 che oggi beneficiano delle politiche di coesione ed in particolare per quelle aree oggi ricomprese nell'Obiettivo 1⁶⁹?

Per il periodo 2000-06 le regioni dell'UE 15 ammesse all'Obiettivo 1 sono 60, con una popolazione di circa 83 milioni di abitanti.

⁶⁷ In un'Unione a 27, comprendente anche Romania e Bulgaria, il dato si riduce ulteriormente al 31%. Fonte: Viesti e Prota 2003. Inoltre le regioni (in totale 24) in cui vive il 10% della popolazione a minor reddito appartengono tutte ai paesi candidati.

⁶⁸ Svimez (2003).

⁶⁹ Le regioni Obiettivo 1, essendo le più povere dell'UE e quelle che ricevono la maggior parte dei fondi strutturali, il 74% del totale sono quelle che, sotto questo aspetto, più hanno da perdere dall'allargamento dell'Unione.

Nel loro studio più volte citato, Viesti e Prota hanno tentato di stabilire quante e quali di queste regioni dopo il 2006 saranno ancora inserite nell'Obiettivo 1 nell'ipotesi che il criterio di ammissibilità resti il medesimo. Nell'analisi sono state inserite solo le 55 regioni principali, mentre restano escluse 5 aree scandinave che fanno parte dell'Obiettivo 1 nonostante dispongano di un PIL superiore al 75% di quello UE perché considerate ultraperiferiche.

Sulla base degli ultimi dati disponibili 9 regioni, a seguito dello sviluppo degli anni '90, superavano già nel 1999⁷⁰ la soglia del 75% del reddito pro-capite dell'UE 15 e dunque sarebbero state comunque escluse dall'Obiettivo 1 nel successivo periodo di programmazione 2007-2013 a prescindere dall'allargamento. Tra queste 9 regioni rientra la *Sardegna* (nel 2000 aveva un PIL pro-capite pari al 76% della media UE 15).

Il problema principale riguarda però quelle regioni che saranno escluse nonostante abbiano un reddito pro-capite inferiore al 75% di quello medio UE 15; l'ingresso dei 10 nuovi membri infatti ridurrà il PIL comunitario del 13%, per cui alcune regioni che oggi beneficiano del sostegno finanziario ne saranno escluse, non perché il loro benessere sia aumentato, ma semplicemente perché si è ridotto il Pil medio comunitario. Saranno interessate da questo *effetto statistico* 17 regioni con una popolazione complessiva di 21 milioni di persone.

Sono evidenti le implicazioni politiche di tali sviluppi.

A livello europeo la ripartizione delle conseguenze dell'allargamento sarà fortemente sbilanciata a danno della Germania, che a causa del solo *effetto statistico* perderà ben 6 regioni Obiettivo 1 (oggi sono 9) con una popolazione complessiva di 11 milioni (attualmente sono poco più che 14).

La posizione dell'Italia si presenta relativamente migliore, in quanto solo una regione, la *Basilicata* (605 mila abitanti), sarà esclusa a causa dell'*effetto statistico*. La Basilicata infatti nel 2000 aveva un PIL pro-capite pari al 73% dell'UE 15, ma l'abbassamento del PIL connesso all'allargamento la spingerà oltre la soglia del 75%.

Complessivamente, delle 55 regioni considerate solo 29 resterebbero Obiettivo 1 anche successivamente al 2006. Tra queste spiccano per importanza le quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) con una popolazione complessiva di oltre 17 milioni di

⁷⁰ Le stime dell'analisi si basano sugli ultimi dati regionali disponibili che sono del 1999, mentre le decisioni saranno prese sulla base dei dati del triennio 2001-03. La stima dunque è solo indicativa anche se, per il limitato scarto temporale, il margine di errore è contenuto.

abitanti e 5 regioni spagnole. Secondo i dati del 2000, infatti, in un'UE 25 la Calabria avrebbe un PIL pro-capite pari al 68,5% dell'Unione, la Campania del 72, la Sicilia del 72,1 e la Puglia del 74.

Nella tavola sotto riportata è esposto il risultato complessivo che si avrebbe a seguito dell'allargamento. Con le attuali regole, i paesi che perderebbero di più sono la Germania, la Spagna e la Grecia che vedrebbero l'entità della popolazione ammessa all'Obiettivo 1 ridursi rispettivamente di 12, 10,8 e 6,1 milioni di abitanti⁷¹. Vi sarebbe, tuttavia, una sostanziale differenza tra la Germania e la Spagna: mentre la prima vedrebbe ridurre la popolazione ammissibile prevalentemente a causa dell'effetto statistico, la popolazione spagnola sarebbe esclusa prevalentemente a causa della crescita economica del 1995-99.

Tabella 5. Regioni in Obiettivo 1: situazione 2000-2006 e ipotesi post 2006

	Regioni 2000-06		Regioni post 2006	
	numero	popolazione*	numero	popolazione*
Austria	1	0,3	-	-
Finlandia	1	0,7	-	-
Francia	4	1,7	4	1,7
Germania	9	14,2	2	2,2
Grecia	13	10,5	9	4,4
Irlanda	1	0,9	-	-
Italia	6	19,3	4	17,2
Portogallo	6	6,6	4	5,9
Regno Unito	4	5,1	1	0,5
Spagna	10	23,2	5	12,4
Totale	55	82,5	29	44,3

* Popolazione espressa in milioni

Fonte: Viesti e Prota (2003)

Gli Stati membri meno svantaggiati, oltre alla Francia, sarebbero l'Italia e il Portogallo; l'Italia, in particolare, vedrebbe confermato nell'Obiettivo 1 ben l'89% della popolazione che oggi ne fa parte e diverrebbe lo Stato

⁷¹ In termini percentuali la riduzione per Grecia e Spagna sarebbe prossima al 50%, mentre per la Germania sarebbe addirittura superiore al 80%.

membro con la più ampia popolazione in Obiettivo 1. L'Italia uscirebbe, nel complesso, in una posizione più favorevole rispetto agli altri *partners* europei, subendo una minore perdita di fondi comunitari in conseguenza dell'allargamento.

Tuttavia, gli effetti negativi, per quanto contenuti a livello nazionale, saranno fortemente concentrati a livello locale sulle due regioni escluse, Sardegna e Basilicata.

Per capire quale potrebbe essere l'impatto di questo evento è importante sottolineare quale sia l'ammontare di risorse comunitarie di cui attualmente le due regioni dispongono.

Nel periodo 2000-06 la *Sardegna*, in quanto regione Obiettivo 1, riceve risorse comunitarie per circa 2.760 milioni di Euro, al netto della riserva di premialità del 10% trattenuta a livello comunitario (4%) e centrale (6%). Di questi fondi, 1.946 milioni di Euro sono destinati al cofinanziamento del Piano Operativo Regionale (POR) ed il resto è confluito sul fondo FESR⁷² assegnato a programmi operativi nazionali per l'attuazione di iniziative localizzate nel territorio sardo.

I Fondi comunitari destinati alla *Basilicata* per il 2000-06, invece (al netto della riserva del 10%), ammontano a circa 1.060 milioni di euro di cui 318,8 sono confluiti sui programmi operativi nazionali, ed il resto, 742,8 milioni, sono stati destinati al POR.

L'Italia, dunque, dopo il 2007 dovrebbe subire una perdita di fondi comunitari connessa all'allargamento pari ai 1.060 milioni che la Basilicata perderà per l'*effetto statistico*; a questa cifra andrà comunque sottratta la somma che sarà attribuita alla regione come sostegno transitorio (*phasing-out*).

Se per l'Italia, dunque, la perdita di fondi determinata dall'effetto statistico sarà contenuta, probabilmente più elevata, e di più difficile determinazione, sarà la perdita complessiva di fondi che subiranno le 4 regioni che resteranno ammissibili all'Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) a seguito della dispersione dei fondi comunitari non più tra 15, ma tra 25 paesi e della riforma stessa dei sistemi di attribuzione dei fondi.

Al fine di considerare una rappresentazione approssimativa di tale contrazione di risorse occorre, preliminarmente:

- valutare le possibili dinamiche che porteranno alla formazione del bilancio comunitario dopo il 2006 e alla ripartizione dello stesso tra i vari capitoli di spesa, con particolare riferimento alla spesa per le politiche di coesione;

⁷² Fondo europeo di sviluppo regionale.

- tracciare un quadro delle controverse prospettive di riforma dei fondi strutturali.

2.7. Entità finanziaria delle politiche di coesione

Le politiche di coesione sono un elemento essenziale della politica economica comunitaria ed ancor più lo saranno in un'Unione a 25; per poterle attuare in modo adeguato sarà però sempre più necessaria un'adeguata disponibilità di fondi. La dotazione finanziaria di cui le politiche di coesione potranno disporre dipenderà tuttavia in larga misura dall'entità dei fondi destinati alla politica agricola che nel 2003 assorbivano oltre il 45% del bilancio comunitario (32% per la politica di coesione) evidenziando una netta sproporzione tra gli aiuti agli agricoltori europei e gli aiuti allo sviluppo.

Tabella 6. La politica di coesione dell'Unione. Prospettive finanziarie definite nel vertice di Berlino, 2000-2006 (miliardi di euro)

	2000	2003	2006
<i>Politica di coesione</i>	32,0	30,3	29,2
Fondi Strutturali	(29,4)	(27,7)	(26,7)
Fondo di Coesione	(2,6)	(2,6)	(2,5)
Totale bilancio UE	92,0	93,0	90,3

Nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles del 2002 si è stabilito che per il periodo 2004-2006 i nuovi Stati membri ricevano complessivamente 22 miliardi di euro, di cui un terzo tramite il Fondo di Coesione⁷³. E' inoltre stato concesso un periodo transitorio per i contributi al bilancio comunitario richiesto da tutti i paesi di nuova adesione.

Il bilancio comunitario definito al vertice di Berlino del 1999 ammontava a 90 miliardi di euro; nel 2000 la ripartizione della spesa era così concepita: il 41% del bilancio era rivolto alla politica agricola, il 32%

⁷³ Si è scelta questa strada perché il Fondo di Coesione presenta meno difficoltà nella fase di programmazione ed attuazione degli interventi e perché richiede un grado di cofinanziamento nazionale inferiore; tutto questo permette di aumentare la *capacità di assorbimento* dei nuovi membri.

a quella di coesione (i Fondi Strutturali da soli ammontavano al 29%), ed il resto diviso tra politiche interne, azioni esterne e spese generali.

A questo punto, è opportuno formulare alcune ipotesi in ordine al bilancio comunitario dopo l'allargamento⁷⁴. Il contributo dei paesi nuovi entrati dovrebbe essere modesto, pari a circa 6 miliardi di euro aggiuntivi per il 2007 (arriverebbero a 8,3 nel 2013)⁷⁵. Se il contributo degli attuali membri resterà simile a quello previsto per il 2006 (1,13% del PIL, meno del 1,27 considerato come tetto massimo) il bilancio dell'Unione nel 2007 dovrebbe ammontare a circa 110 miliardi di euro. Le uscite per le politiche agricole per il 2007, fissate al vertice di Bruxelles, sono pari a 46 miliardi. Se si ipotizzano costanti le spese generali e quelle per le politiche interne ed esterne (16 miliardi) e si aggiungono 4 miliardi quali spese pre-adesione per Bulgaria e Romania, i fondi per le politiche di coesione nel 2007 ammonterebbero a circa 44 miliardi di euro, cifra simile a quanto previsto dal vertice di Berlino che attribuiva 29 miliardi per le azioni strutturali nell'UE 15 e 14 per azioni nei paesi entranti.

Tale struttura di bilancio porrebbe rilevanti problemi per il Mezzogiorno; innanzitutto, prevede un ammontare di risorse in riduzione per le aree in ritardo di sviluppo, con un passaggio dai 32 miliardi di euro del 2000 ai 29 del 2006. Inoltre, l'ammontare delle risorse destinate ai nuovi membri sembrerebbe sottostimata; l'ammontare della spesa potrebbe infatti aggirarsi intorno ai 18 miliardi di euro, pari al 4% del PIL dei nuovi membri⁷⁶. Questo ridurrebbe la spesa nell'UE 15 per il 2007 a 26 miliardi, circa l'80% di quella del 2000⁷⁷.

La posizione espressa dal Governo italiano è di netta contrarietà alla riduzione delle risorse per le regioni in ritardo di sviluppo dell'UE 15; a queste, infatti, sarebbe imputato tutto il costo dell'aggiustamento connesso all'allargamento. La proposta italiana è quella di innalzare di 5 punti la quota di risorse destinata alle aree in ritardo di sviluppo, anche se la dotazione complessiva di fondi per le politiche di coesione non dovesse crescere oltre il valore attuale dello 0,45% del PIL UE.

⁷⁴ Per queste stime si fa riferimento al lavoro di Viesti e Prota (2003).

⁷⁵ Queste stime non tengono conto dei rimborsi compensativi previsti, per cui il contributo potrebbe essere addirittura inferiore.

⁷⁶ Secondo il criterio dell'assorbimento massimo l'ammontare dei Fondi Strutturali destinati ad uno stato membro non può superare il 4% del suo PIL.

⁷⁷ Paradossalmente l'ammontare dei fondi destinato ai paesi UE 15 potrebbe ulteriormente ridursi a seguito della crescita sostenuta dei nuovi membri. Tale crescita infatti eleverà il tetto massimo di risorse loro destinabili rappresentato dal 4% del loro PIL e comprimendo quindi le altre voci di spesa.

A questa proposta sembrerebbe opporsi la Germania che, come contribuente netto dell'Unione, vuole contenere l'entità del bilancio comunitario e reputa inaccettabile il mantenimento della quota dello 0,45%.

Esiste dunque il rischio che le aree in ritardo di sviluppo dell'UE 15, come il Mezzogiorno, vedano le risorse finanziarie loro destinate compresse tra l'esigenza di non espandere il bilancio comunitario e quella di destinare fondi ai nuovi paesi membri.

2.8. Riforma della politica di coesione

Da tempo è in corso un dibattito su quale debba essere l'impostazione delle politiche di coesione dell'UE per il periodo 2007-2013. Ai consueti elementi di analisi concernenti l'efficacia delle azioni intraprese nella precedente fase di programmazione si unisce la necessità di valutare anche gli effetti che saranno prodotti dall'allargamento dell'Unione.

Allo stato attuale molti paesi dell'Unione (ma, sorprendentemente, non tutti) hanno espresso la loro posizione sul tema della riforma delle politiche di coesione. Anche la Commissione ha reso noto, a più riprese, il suo orientamento ed altrettanto ha fatto il Parlamento europeo.

L'Italia, data la prioritaria importanza che le politiche di coesione rivestono per il Mezzogiorno, è stata estremamente tempestiva; la sua posizione è espressa nel Primo Memorandum⁷⁸ trasmesso alla Commissione già nel giugno 2001 e successivamente integrato con il Secondo Memorandum⁷⁹ trasmesso alla Commissione nel dicembre 2002.

Nei prossimi paragrafi si darà conto delle principali ipotesi di riforma avanzate dai soggetti coinvolti (Stati membri ed Istituzioni comunitarie) e delle maggiori problematiche emerse.

⁷⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari esteri, *Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013*, giugno 2001.

⁷⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero degli Affari esteri, *Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013*, dicembre 2002.

2.8.1. Rinazionalizzazione delle politiche

Uno dei temi più dibattuti riguarda la forma che le politiche di coesione dovranno assumere nei prossimi anni; se, infatti, vi è consenso pressoché unanime sulla necessità di tali politiche, è invece in corso un acceso dibattito sul fatto se sia più efficace mantenerne la gestione a livello comunitario oppure se sia meglio dare la possibilità ai singoli Stati di agire in modo autonomo, pur all'interno di un quadro di regole valido per tutti.

Su queste ultime posizioni si attestano il Governo britannico⁸⁰ e quello olandese, che sostengono l'opportunità di rinazionalizzare le politiche di coesione. I due Governi sostengono che la rinazionalizzazione è necessaria perché l'intero sistema dei fondi strutturali si è rivelato eccessivamente rigido e non idoneo a far fronte alle necessità dell'Unione. Inoltre, l'insieme delle regole per gli aiuti di Stato, essendo molto rigido, finirebbe per impedire anche agli enti e alle istituzioni locali di sviluppare le loro strategie economiche per far fronte ai fallimenti di mercato in maniera autonoma e tempestiva.

Il rapporto del Regno Unito conclude affermando che, nel quadro della rinazionalizzazione delle politiche di coesione, gli interventi devono essere pianificati e gestiti a livello locale rispettando il principio della sussidiarietà.

La posizione inglese ed olandese ha certamente il merito di cogliere i problemi insiti in sistemi centralizzati e spesso poco flessibili, che talora pongono un vincolo all'attuazione delle politiche regionali.

Ciò nonostante, numerose analisi⁸¹ evidenziano che la rinazionalizzazione delle politiche di coesione equivarrebbe a sostenere che il problema dello sviluppo è un problema interno agli Stati, invece che un problema dell'Unione. La coesione dovrebbe dunque essere quella tra Stati piuttosto che tra regioni.

Tale impostazione ridurrebbe l'entità dell'azione comunitaria in quegli Stati - come Italia e Germania - che presentano sistemi economici nel complesso altamente sviluppati, ma sostanzialmente duali. In un simile contesto, ad esempio, l'Italia sarebbe chiamata ad attuare misure di coesione territoriale nel Mezzogiorno quasi esclusivamente sulla base delle sue possibilità finanziarie e tecniche. Secondo il rapporto Svimez 2003 questo approccio "creerebbe forti disparità con situazioni in cui le aree di

⁸⁰ Ministero del Tesoro e Dipartimento per l'Industria ed il Commercio, *A Modern Regional Policy for the UK*, marzo 2003.

⁸¹ Ad esempio il già citato Viesti e Prota (2003) o Svimez (2003), *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*.

disagio sono meno localizzate territorialmente, e ridurrebbe nel complesso l'efficacia dell'intervento comunitario".

Le politiche di coesione assumerebbero forma simile ad una mera redistribuzione tra Stati membri. I Fondi Strutturali sarebbero fortemente ridotti (o del tutto eliminati) a favore del rafforzamento del Fondo di Coesione che sarebbe rivolto a quei paesi con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media UE 25 (100% nella proposta olandese) includendo quindi degli attuali membri solo Portogallo e Grecia (e nella proposta olandese anche la Spagna).

Tutti i paesi al di sopra di questa soglia subirebbero una forte decurtazione dei fondi; l'Italia, in particolare, avendo un PIL pro-capite superiore alla media comunitaria, sarebbe esclusa dal Fondo di Coesione e ne sarebbe dunque escluso anche il Mezzogiorno nonostante presenti un PIL per abitante pari al 74,5% dell'UE 25.

Inoltre, la rinazionalizzazione delle politiche di coesione rischia di provocare un marcato ridimensionamento del "*valore aggiunto comunitario*". Questo aspetto è stato sottolineato sia dal Memorandum italiano che dalla stessa Commissione europea⁸². Il Memorandum italiano, ad esempio, evidenzia come l'azione di coesione, se portata avanti a livello comunitario, permetta:

- una migliore integrazione e coordinamento tra le strategie comunitarie e quelle nazionali;
- la condivisione tra le amministrazioni nazionali e regionali delle migliori esperienze regionali nell'attuazione delle politiche (*best practices*);
- il rafforzamento dell'impegno di tutti i paesi e delle autorità locali a raggiungere gli obiettivi prefissati. La credibilità degli impegni presi (specie nei paesi meno disciplinati) è infatti rafforzata se il rispetto delle regole condivise è assicurato da un soggetto unico comune.

Tutto questo offre indubbiamente un impulso aggiuntivo alle aspettative di crescita e di sviluppo, rispetto a quanto potrebbero fare delle politiche gestite a livello nazionale.

⁸² Commissione europea (2001), *Secondo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale*; Commissione europea (2002), *Primo Rapporto Intermedio*; Commissione europea (2003), *Secondo Rapporto Intermedio*.

La Commissione, nei menzionati rapporti, ha più volte ribadito la centralità delle politiche regionali anche in uno scenario post-allargamento ed il livello regionale e non nazionale degli interventi.

2.8.2. Individuazione delle aree nel nuovo Obiettivo 1 e 2

Nell'individuazione dei nuovi criteri di assegnazione degli Obiettivi 1 e 2, le posizioni dei singoli paesi appaiono diversificate, anche in relazione al perseguimento degli interessi specifici di ciascuno Stato. Come già ricordato, paesi come l'Olanda e la Gran Bretagna, che beneficiano solo marginalmente dell'Obiettivo 1, spingono per la sua eliminazione a favore della rinazionalizzazione delle politiche. Grecia e Portogallo (e in minor misura anche Finlandia e Svezia), al contrario, hanno un grande interesse a mantenere ampi fondi per le politiche strutturali essendo beneficiari dell'Obiettivo 1 e del mantenimento del Fondo di Coesione⁸³. La Francia potrebbe essere interessata ad un mantenimento della situazione attuale dal momento che beneficia in maniera rilevante della politica agricola e dell'Obiettivo 2.

L'interesse prioritario dei nuovi stati membri, infine, è che la dimensione della politica di coesione non sia ridotta, specie per quanto attiene all'Obiettivo 1, e che le regole di ammissibilità siano le medesime per i nuovi e per i vecchi membri.

Da quanto detto si evince che qualunque risultato emergerà dovrà essere il frutto di una complessa mediazione tra orientamenti ed interessi molto diversi tra loro.

2.8.2.1. Obiettivo 1

Il problema dell'individuazione delle aree che saranno eleggibili per il nuovo Obiettivo 1, ad oggi, non è ancora risolto; non vi è infatti accordo unanime sull'ipotesi di mantenere la soglia di eleggibilità pari al 75% del PIL dell'Unione⁸⁴.

⁸³ In un'Europa a 25 potrebbero essere gli unici tra gli attuali membri ad avere un PIL pro-capite inferiore al 90% di quello dell'UE 25.

⁸⁴ Il DIW di Berlino (l'Istituto tedesco per la ricerca economica) in uno studio del 2001 commissionato dal Governo della Germania, ad esempio, ha ipotizzato

Un secondo problema riguarda l'idoneità del solo PIL pro-capite a misurare il grado di ritardo di sviluppo. Da più parti si è sottolineata la necessità di affiancare al PIL pro-capite altri indicatori come il tasso di disoccupazione e di porre maggiore attenzione ad aree collocate in posizione marginale. In questa ulteriore definizione di Obiettivo 1 (alta disoccupazione e posizione periferica) potrebbe rientrare il Mezzogiorno nel suo complesso, indipendentemente dal fatto che alcune regioni di esso possano superare leggermente il limite del 75% del PIL pro-capite UE.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo, tuttavia, si sono espressi per il mantenimento del solo PIL pro-capite quale determinante dell'ingresso nell'Obiettivo 1 ed hanno riaffermato il mantenimento della soglia del 75%.

Un'ulteriore questione di primaria importanza riguarda la modalità con cui affrontare il problema connesso all'*effetto statistico*.

Sono state avanzate varie proposte. In primo luogo quella di utilizzare medie diverse per i nuovi paesi entranti e i rimanenti, ma ciò introdurrebbe una discriminazione a vantaggio dei primi difficilmente sostenibile. Il problema che si pone, dunque, sarà quello di definire quale debba essere l'ammontare del *phasing out* che spetterà alle regioni ex-Obiettivo 1 ed in particolare a quelle che ne saranno escluse non per lo sviluppo economico degli ultimi anni (in Italia, la Sardegna), ma per il semplice abbassamento del PIL comunitario a seguito dell'allargamento (in Italia, la Basilicata).

Il Memorandum italiano ha sostenuto l'opportunità di un sostegno transitorio "rafforzato" per quelle regioni che usciranno dall'Obiettivo 1 a causa dell'effetto statistico; indicazioni non dissimili sono arrivate dal Consiglio europeo di Berlino.

Anche il Parlamento Europeo⁸⁵ ha sostenuto la necessità di un consistente "indennizzo", ipotizzando che 1/5 delle risorse dei Fondi

l'innalzamento dell'attuale soglia di ammissibilità all'Obiettivo 1 all'80% ed una forma di *phasing-out* rafforzato per quelle regioni che uscirebbero dall'Obiettivo 1 a causa dell'*effetto statistico*. La Germania trarrebbe un consistente beneficio da questa impostazione perché, come si è notato, è il paese che maggiormente risentirà dell'allargamento dal momento che, se sarà mantenuta la soglia del 75%, nel 2007-2013 conserverà nel Obiettivo 1 solo il 20% della popolazione che oggi ne beneficia. L'impatto con un valore soglia all'80% ed un consistente sostegno transitorio sarebbe nettamente inferiore.

⁸⁵ Parlamento europeo - Commissione Trasporti e Politiche regionali (2002), *Relazione sulla Seconda Relazione della Commissione al Consiglio*.

Strutturali siano destinate al *phasing-out* per quelle aree che si trovano al di sopra di questa soglia a causa del solo *effetto statistico*.

Mancano a questo punto solo le proposte ufficiali della Commissione che saranno presentate a fine anno con il Terzo Rapporto sulla coesione.

2.8.2.2. Obiettivo 2

Allo stato attuale è lecito ritenere che l'Obiettivo 2 sarà mantenuto in essere soprattutto per ragioni di tipo politico-compensativo⁸⁶ piuttosto che per una sua reale necessità.

Circa la riforma dell'Obiettivo 2 la Commissione ha ipotizzato che fosse definito a livello comunitario un insieme di priorità⁸⁷, lasciando poi ai singoli stati la libertà di impiegare i fondi nel settore preferito tra quelli individuati a livello centrale. E' anche stato ipotizzato di ricomprendere nell'Obiettivo 2 le regioni recentemente escluse dall'Obiettivo 1.

L'Obiettivo 2 dovrebbe dunque essere riformato considerando molte diverse esigenze in un ambito probabilmente troppo ampio che Viesti e Prota nel loro studio ironicamente definiscono "un po' di tutto".

2.8.3. Decentramento gestionale

Un ulteriore punto di possibile riforma è rappresentato dalle modalità di gestione degli interventi, oggi operata secondo schemi considerati troppo rigidi e centralizzati. Si ritiene importante, da più parti, giungere ad una semplificazione delle procedure ed ad un maggior ricorso al principio di sussidiarietà. Appare necessaria, a tal fine, una migliore specificazione e talora una ridefinizione dei ruoli tra Commissione, Stati e regioni. Nei disegni di riforma avanzati, la Commissione avrebbe il compito di fissare gli orientamenti generali e svolgere un'azione di controllo, mentre il ruolo di Stati e regioni sarebbe quello di tradurre questi orientamenti in regole dettagliate e di attuare gli interventi con maggiori poteri operativi.

⁸⁶ I maggiori beneficiari dell'Obiettivo 2 (Francia, Germania e Gran Bretagna), infatti, oltre ad essere i maggiori contribuenti al bilancio comunitario, sono inclusi in modo marginale nell'Obiettivo 1 ed ancor più lo saranno dopo il 2006.

⁸⁷ I possibili ambiti di intervento sono individuati nel Secondo rapporto: aree urbane, zone rurali, aree in fase di ristrutturazione industriale, aree che presentano svantaggi geografici o naturali, cooperazione tra le regioni.

3. L'agricoltura e l'allargamento dell'Unione

La PAC occupa attualmente un ruolo preponderante tra le politiche comunitarie essendo destinataria di oltre il 45% del budget totale dell'Unione europea. Essa, dunque, in termini finanziari ha certamente un peso superiore anche ai fondi strutturali.

Dal momento che i 10 paesi che si apprestano ad entrare a far parte dell'Unione ancora oggi presentano una rilevante struttura agricola è evidente che l'allargamento avrà un considerevole impatto su tutti gli aspetti dell'agricoltura UE, sulla PAC stessa e conseguentemente sull'Italia che ne è uno dei principali beneficiari. Peraltro, il ruolo che l'agricoltura ha in questi paesi può essere un'opportunità di ripensamento complessivo delle politiche per l'agricoltura europea

Il presente capitolo illustrerà da prima brevemente l'evoluzione della politica agricola comune dalla sua costituzione sino ad "agenda 2000" (par. 3.1) e la struttura agricola dei nuovi paesi membri (par. 3.2) con particolare riferimento alla Polonia, e alla difficoltà di recepimento dell'aquis comunitario.

Successivamente si analizzeranno gli aspetti finanziari della PAC (par. 3.3) e le misure per lo sviluppo rurale (par. 3.4) che da "agenda 2000" costituiscono la "seconda gamba" della politica agricola. Saranno poi delineati i contenuti della recente riforma di medio termine della PAC (par. 3.5).

Infine il capitolo analizzerà gli effetti dell'allargamento sul commercio agro-alimentare evidenziando la riduzione dei differenziali di prezzo tra PECO e UE (par. 3.6) e l'interscambio commerciale con i PECO con particolare riferimento all'Italia (par. 3.7).

3.1. Evoluzione della politica agricola comune

La politica agricola comune (PAC), nata con la conferenza di Stresa del luglio 1958, nel corso di questi quarantacinque anni è diventata estremamente complessa ed articolata. La PAC è oggi lo strumento più integrato a livello europeo tanto che le decisioni di modifica della regolamentazione esistente o del varo di nuove norme vengono prese a Bruxelles dal Consiglio europeo dei Ministri agricoli, mentre la gestione

dei mercati e le misure di intervento per il miglioramento delle strutture di produzione sono prese dalla Commissione europea.

Appare opportuno ripercorrere le principali fasi che la politica agricola ha attraversato sino ad oggi:

- *prima fase*; creazione delle organizzazioni comuni di mercato per i vari prodotti agricoli basate sui principi stabiliti a Stresa: fissazione di prezzi istituzionali di sostegno elevati, protezione delle frontiere con i paesi non comunitari, sovvenzioni all'esportazione e finanziamento comune della gestione dei mercati e delle strutture agricole;
- *seconda fase*; negli anni '70-'80 la PAC è entrata in crisi di sovrapproduzione a causa degli alti prezzi istituzionali, in particolare nei settori più garantiti come latte, cereali e carne bovina;
- *terza fase*; sono gradualmente state introdotte una serie di correttivi per limitare la produzioni e contenere i costi della politica agricola. Sono così state adottate una serie di misure: congelamento dei prezzi istituzionali, quote di produzione, quantità massime garantite e messa a riposo dei terreni.

Tali misure non hanno, tuttavia, conseguito i risultati sperati nel controllo della produzione e della spesa.

Una reale inversione di tendenza è giunta nel 1992 con la *riforma "McSharry"*, i cui contenuti oggi sono resi ancor più attuali dall'allargamento dell'Unione.

La riforma ha previsto:

- la riduzione dei prezzi istituzionali;
- la compensazione di reddito per i produttori attraverso pagamenti compensativi svincolati dalla produzione;
- ulteriori misure di contenimento della produzione (messa a riposo dei terreni, quote, limite al carico di animali per ettaro);
- misure di accompagnamento volte alla tutela dell'ambiente, all'incentivazione della forestazione, a facilitare il pensionamento degli agricoltori più anziani.

Con il complesso di queste misure è iniziata la transizione dal sostegno dei redditi dei produttori attraverso i prezzi garantiti al sostegno attraverso un aiuto diretto indipendente dalla produzione⁸⁸.

Al Consiglio europeo di Berlino del 1999, nel quadro della così detta "Agenda 2000", si è continuato sulla linea tracciata dalla riforma McSharry prevedendo ulteriori riduzioni di prezzo compensati solo parzialmente con gli aiuti diretti. Contemporaneamente, gli aiuti hanno cominciato ad essere indirizzati sulla base di parametri ecologici ed è stata avviata una politica di sviluppo rurale che ha l'ambizione di diventare il secondo pilastro della PAC, anche se gli stanziamenti di bilancio che attualmente riceve sono piuttosto modesti.

Il quadro di interventi previsti da "*Agenda 2000*" e ripresi dalla successiva riforma della politica agricola individua alcuni orientamenti fondamentali che possono essere così sintetizzati:

- maggiore sicurezza dei prodotti alimentari. La PAC deve farsi carico di garantire la sicurezza delle derrate alimentari sia nei confronti dei consumatori interni, sia di quelli esterni all'Unione;
- garanzia di un livello di vita accettabile per la comunità agricola ed un contributo alla stabilità dei redditi agricoli;
- integrazione degli obiettivi ambientali della PAC.
- creazione di posti di lavoro sostitutivi o complementari e di altre fonti di reddito per gli agricoltori.

3.2. L'agricoltura nei nuovi paesi membri

I paesi in via di adesione, e tra questi in particolare alcuni paesi PECO, dal punto di vista economico sono realtà molto diverse dall'UE; basti pensare che i cittadini di questi paesi destinano un'elevata percentuale del proprio reddito ai consumi alimentari (37% in Polonia, 42% in Ungheria e ben 58% in Romania rispetto al 18% dell'Italia).

⁸⁸ Questo cambiamento d'impostazione è di particolare importanza per l'efficienza della politica agricola. In precedenza la PAC concedendo aiuti in base alla quantità prodotta incentivava gli agricoltori ad espandere la produzione, salvo poi ritirare i prodotti che eccedevano le quote per distruggerli. E' evidente che un simile meccanismo fosse costoso e, al temo stesso, poco efficace.

Il contributo dell'agricoltura alla formazione del PIL (5,4%) è ancora superiore a quello dell'area dell'Euro (2,4), sebbene il differenziale si stia progressivamente riducendo.

Nei paesi candidati, inoltre, il settore agricolo registra un tasso di occupazione molto più alto che negli attuali membri dell'Unione. Questa quota si era addirittura espansa nei primi anni della transizione a seguito della profonda crisi del comparto industriale, salvo poi contrarsi nuovamente negli ultimi anni grazie allo sviluppo del terziario. Attualmente nei 10 paesi in via di adesione il tasso di occupazione nel settore agricolo è il 13,2%, che diventa ben il 20,8% se si includono anche Bulgaria e Romania.

Complessivamente nei PECO gli occupati nel settore agricolo sono oltre 9,6 milioni⁸⁹ a fronte degli 8 milioni dell'UE (in Italia sono poco più di un milione). Anche la superficie agricola è molto estesa con quasi 60 milioni di ettari a fronte dei 15 milioni di ettari dell'Italia.

L'allargamento farà dunque aumentare il tasso di occupazione dell'Unione nel settore primario che passerà dall'attuale 4,1% al 5,5% in un'UE a 25 e addirittura al 7,6% in un'Unione a 27 membri.

Inoltre nei paesi PECO l'attività agricola presenta rese medie molto basse (inferiori di circa il 60% a quelle dell'UE a 15), una ridotta produttività per addetto, un forte impiego di manodopera per unità di superficie (33 addetti/ettaro in Romania, e 15 in Polonia contro i 7 dell'Italia e i 5 dell'UE 15) e una frammentazione nella produzione e nella distribuzione degli alimenti.

In particolare desta interesse l'ingresso nell'Unione di un paese grande come la Polonia che ha ancora una consistente attività agricola.

Per quanto riguarda le caratteristiche dell'agricoltura dei PECO si possono ricordare alcune elementi comuni che ne frenano lo sviluppo: l'igiene e la qualità a livelli inferiori agli standard comunitari, le strutture di produzione inadeguate come dimensioni ed attrezzature e le carenze della Pubblica Amministrazione.

⁸⁹ Questo dato non tiene conto dei lavoratori a tempo parziale.

Tabella 1. L'agricoltura nei paesi candidati (dati 2001)

Paese	Superficie agricola (ettari x 1000)	Occupati agricoli ⁹⁰ (x 1000)	(% sul totale)	V.A. dell' agricoltura (% sul PIL)	Consumi alimentari (% spesa)
<i>1° turno</i>					
Repubblica Ceca	4.282	250	5,2	4,2	27
Cipro	134	25	8,6	4,0	nd
Estonia	1.001	54	8,8	5,8	37
Lettonia	2.488	172	15,3	4,7	45
Lituania	3.496	349	20,2	7,0	46
Malta	nd	1	1,6	2,4	nd
Polonia	18.413	2.671	18,1	3,8	37
Slovacchia	2.444	180	7,4	4,6	32
Slovenia	491	92	10,2	3,3	23
Ungheria	5.744	263	7,1	4,3	42
<i>2° turno</i>					
Bulgaria	5.517	795	26,6	13,8	54
Romania	14.784	4.851	41,7	14,6	58
Totale	58.794	9.703	-	5,4	-
Italia	15.401	1.118	5,4	3,4	18

Fonte: dati Eurostat.

I paesi dell'area dell'est necessitano dunque di radicali riforme tanto nell'agricoltura che nei settori a monte (fasi di approvvigionamento di materie prime) e a valle di quest'ultima (commercializzazione e posizionamento sui mercati). Il ritorno alla redditività in questi settori dipenderà infatti dalla capacità che i paesi dimostreranno di costruire legami funzionali tra il comparto agricolo ed i settori a monte e a valle dello stesso.

⁹⁰ Dati 2000.

3.2.1. *L'agricoltura in Polonia*

Data l'importanza della Polonia nel panorama agricolo dei paesi candidati al 2004, appare opportuno focalizzare brevemente l'attenzione su questo paese.

La Polonia sarà il 5° paese per popolazione e superficie nella futura UE-27 ed il primo per superficie coltivata con oltre 18 milioni di ettari (in Italia sono 15 milioni). La Polonia, inoltre, conta oltre 2,6 milioni di occupati nel settore agricolo che rappresentano ben il 18% del totale degli occupati polacchi.

Il paese registra una bassa produttività agricola motivata dalla scarsa quantità di capitali cui si combina un drammatico declino del reddito agricolo caduto tra il 1990 ed il 2000 di circa il 60%.

La produzione agricola polacca in termini di valore ha come comparti prevalenti la carne suina, con il 18,7%, i cereali con il 18% ed il latte con il 13,6%.

E' evidente che l'ingresso nell'Unione di un tale paese ponga grande interesse sulla futura sostenibilità finanziaria della PAC.

3.2.2. *L'acquis comunitario*

Delle tre condizioni per l'accesso all'Unione (condizionalità politica, giuridica ed economica), il recepimento dell'*acquis comunitario* è certamente quello che ha posto le maggiori difficoltà sia per i PECO che per il futuro stesso della PAC. La politica agricola dalla sua nascita nel '68 ha visto stratificarsi un immane complesso di norme che tra l'altro fanno riferimento praticamente a tutti i prodotti agricoli, alle norme veterinarie, ai concimi, alle norme di qualità, alle strutture agricole, alle statistiche ed all'etichettatura dei prodotti. Questo insieme di regole dovrà essere recepito integralmente, anche se dopo un congruo periodo transitorio, in paesi con strutture amministrative prive di quegli strumenti di cui gli UE 15 si sono nel frattempo dotati⁹¹.

⁹¹ Per rendersi conto della sfida in cui sono attualmente impegnati i PECO è importante notare che le difficoltà di attuazione delle norme comunitarie sono grandissime anche per paesi inseriti nei meccanismi europei sin dalla loro costituzione come l'Italia; a tale riguardo basti pensare, ad esempio, all'intricata questione delle quote latte.

Se ai futuri membri è richiesto uno sforzo notevole, ai membri attuali è stato richiesto di adeguare la PAC ad un'Unione che comprenderà 25 paesi ed in prospettiva 27.

E' quindi necessario analizzare le modifiche apportate alla PAC per adeguarla alla mutata situazione.

Bisogna inoltre tener conto che la politica agricola comune, indipendentemente dall'allargamento, mostra dei limiti di efficienza, deve essere integrata con gli obblighi assunti in sede WTO e deve tener conto del vincolo sempre più stringente posto dal bilancio europeo.

3.3. Gli aspetti finanziari della politica agricola

Mentre l'ammontare dei contributi al bilancio comunitario dei paesi membri sono stabiliti in anticipo, la ripartizione delle spese è il risultato di una complessa negoziazione; i singoli paesi sono dunque incentivati a promuovere quelle politiche di cui maggiormente percepiscono i benefici.

I paesi in via di adesione, dal canto loro, hanno un interesse primario al mantenimento dello *status quo* e ad una piena integrazione nei meccanismi della PAC.

Tabella 2. La politica agricola dell'Unione. Prospettive finanziarie definite al vertice di Berlino, 2000-2006 (miliardi di euro)

	2000	2003	2006
<i>Politica agricola</i>	40,9	43,8	41,7
PAC	(36,6)	(39,4)	(37,3)
Sviluppo Rurale	(4,3)	(4,3)	(4,4)
Totale bilancio UE	92,0	93,0	90,3

Fonte: Commissione europea

Al vertice di Bruxelles dell'ottobre 2002 è stato trovato un difficile accordo sulla politica agricola; si è stabilito in primo luogo il rispetto dei massimali di spesa fissati a Berlino nel 1999.

Alla politica agricola sono destinati oltre 40 miliardi di euro l'anno, ripartiti tra la PAC e le politiche di sviluppo rurale a fronte di un'entità complessiva del bilancio comunitario di circa 90 miliardi di euro.

Tabella 3. Spesa agricola dell'Unione per Stato Membro, 2000
(miliardi di euro)

Paese	Spesa	Paese	Spesa
Belgio	1,0	Lussemburgo	0,0
Danimarca	1,3	Paesi Bassi	1,4
Germania	5,7	Austria	1,0
Grecia	2,6	Portogallo	0,7
Spagna	5,5	Finlandia	0,7
Francia	9,0	Svezia	0,8
Irlanda	1,7	Regno Unito	4,1
Italia	5,0	Tot. UE 15	40,5

Fonte: Commissione europea

La ripartizione della spesa agricola non è affatto omogenea; i maggiori beneficiari di questo strumento sono la Francia e, tenendo conto delle loro dimensioni relative, anche la Spagna e la Grecia.

L'Italia in termini assoluti è il 4° paese beneficiario dopo Francia, Germania e Spagna e riceve dall'Unione circa 5 miliardi di euro l'anno per l'attuazione delle politiche agricole.

Un ulteriore problema rilevante è costituito dalla definizione degli impegni finanziari connessi all'allargamento dell'Unione, con riferimento ai trasferimenti diretti agli agricoltori, alle misure di mercato ed agli interventi per lo sviluppo rurale.

A tale riguardo, la questione più complessa riguarda l'entità dei trasferimenti diretti da destinare agli agricoltori dei paesi candidati. Il compromesso raggiunto nel dicembre 2002 tra il Consiglio europeo e i 10 paesi in via di adesione è stato quello di prevedere un'introduzione graduale, compensata tuttavia da un maggiore sostegno alla ristrutturazione del settore agricolo, in particolare mediante azioni di sviluppo rurale.

In una prima fase, nei nuovi stati membri verrebbero introdotti pagamenti diretti pari ad un livello, rispetto al sistema attuale, del 25% nel 2004 (30% nel 2005, 35% nel 2006, 40% nel 2007). La percentuale sarà poi incrementata per una quota progressiva annuale del 10% sino al 2013, quando i nuovi membri usufruiranno di un sostegno pieno (ossia integrale equiparazione con gli altri stati membri).

La soluzione adottata ha tenuto conto, sostanzialmente, delle seguenti

Tabella 4. Spesa agricola prevista per i dieci nuovi stati membri, 2004-2006 (dati espressi in milioni di euro, prezzi 1999)

	2004	2005	2006	2004-2006
Totale pagamenti diretti	-	1.211	1.464	2.675
Spese di mercato	327	822	858	2.007
Sviluppo rurale ⁹²	1.570	1.715	1.825	5.110
Totale	1.897	3.748	4.147	9.792

Fonte: Commissione europea

considerazioni:

- innanzitutto, il bilancio comunitario non avrebbe potuto sostenere il costo di un'introduzione immediata dei trasferimenti diretti, che sarebbe ammontato a circa 15 miliardi di euro l'anno;
- in secondo luogo, si è ritenuto che l'introduzione immediata degli aiuti diretti potesse essere deleteria per i paesi stessi. Corrispondere sin dall'adesione gli aiuti diretti in modo integrale, infatti, avrebbe frenato la necessaria opera di ristrutturazione del settore agricolo⁹³.

I nuovi membri avranno, invece, accesso immediato agli strumenti della PAC collegati alle *misure di mercato*, che attraverso gli interventi - ad esempio, nel settore dei cereali, del latte in polvere e del burro - permetteranno di stabilizzare il reddito degli agricoltori.

Inoltre, vengono potenziate le risorse destinate allo *sviluppo rurale* e sono previste misure specifiche per le unità produttive rivolte alla semi-sussistenza. Nel periodo 2004-2006 i 10 paesi in via di adesione riceveranno complessivamente 5,1 miliardi di euro per le misure di sviluppo rurale.

⁹² I dati relativi ai fondi per lo sviluppo rurale si riferiscono agli impegni.

⁹³ L'aiuto diretto al reddito dei PECO potrebbe comportare inconvenienti sociali ed economici di notevole portata perché determinerebbe un marcato squilibrio dei prezzi relativi all'interno dei paesi e dunque un congelamento delle strutture produttive attuali con la permanenza nel settore agricolo di un'eccedenza di manodopera. Il sostegno dunque agirebbe in senso contrario agli incentivi di mercato frenando la ristrutturazione ed il ridimensionamento del settore agricolo.

Tabella 5. Ripartizione dei Fondi comunitari per paese, 2004-2006
(dati cumulati espressi in milioni di euro, prezzi 1999)

Paese	Spesa	Paese	Spesa
Rep. Ceca	1.117	Slovacchia	627
Estonia	254	Slovenia	402
Lettonia	401	Ungheria	1.483
Lituania	725	Cipro	115
Polonia	4.637	Malta	28

Fonte: Commissione europea

La Commissione ha adottato una decisione sulla ripartizione dei fondi tra i paesi candidati sulla base dei seguenti criteri oggettivi: popolazione agricola, superficie agricola, PIL pro-capite espresso in potere d'acquisto e situazione territoriale specifica di ciascun paese. E' evidente come, tra i paesi in via di adesione, la quota più rilevante vada a beneficio della Polonia (quasi il 50% del totale) che tra i suddetti paesi è quello con popolazione ed estensione agricola maggiori, nonché quello che dispone della maggior forza negoziale.

La decisione di estendere solo gradualmente gli aiuti diretti agli agricoltori dei paesi in via di adesione rientra nell'obiettivo complessivo di contenere l'espansione della spesa agricola che, come già ricordato, rappresenta oggi ben il 45% del bilancio comunitario. Questa percentuale è molto elevata soprattutto se si considera che nell'UE a 15 il settore agricolo non rappresenta in media più del 2% del PIL con un numero di addetti appena pari al 4,1% del totale della forza lavoro.

Al vertice di Bruxelles si è stabilito che il livello della spesa agricola nel periodo di programmazione 2007-2013 non potrà eccedere in termini reali il tetto stabilito per il 2006. La spesa totale sarà dunque aumentata solo del 1% l'anno per tenere conto dell'inflazione. Nel 2006 nell'UE 25 saranno a disposizione 45,5 miliardi di euro per l'agricoltura, nel 2013 circa 49.

3.4. Misure per lo sviluppo rurale

Già nell'Agenda 2000 la promozione dello sviluppo rurale era stata indicata come il secondo pilastro della PAC, accanto alle politiche di mercato.

**Tabella 6. Sostegno allo sviluppo rurale (2004-2006),
ripartizione annuale**
(dati espressi in milioni di euro, prezzi correnti)

	2004	2005	2006	2004-2006
Repubblica Ceca	163,3	182,0	197,5	542,8
Cipro	22,5	51,1	27,2	74,8
Estonia	45,3	54,4	54,8	150,5
Lettonia	98,7	110,0	119,4	328,1
Lituania	147,3	164,1	178,1	489,5
Malta	8,1	9,0	9,8	26,9
Polonia	862,4	961,0	1.043,0	2.866,4
Slovacchia	119,5	133,1	144,5	397,1
Slovenia	84,7	94,4	102,5	281,6
Ungheria	181,2	201,9	219,2	602,3
Totale	1.733,0	1.961,0	2.096,0	5.760,0

Fonte: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

La "politica rurale" è tesa a valorizzare il potenziale economico e ambientale delle aree rurali quale completamento delle funzioni dell'agricoltura attraverso il recupero delle produzioni locali, delle attività del turismo locale e dei progetti di conservazione del paesaggio.

Nelle intenzioni della Commissione, dunque, le politiche agro-ambientali avrebbero dovuto svolgere un ruolo fondamentale nella promozione delle attività agricole, ecologiche e turistiche nelle zone rurali. In realtà lo stanziamento per le politiche di sviluppo rurale è rimasto forse troppo modesto per conseguire tali obiettivi. Per il 2006, ad esempio, esso prevedeva solo 4,4 miliardi di euro contro i 41,6 per il complesso delle politiche agricole.

I fondi per lo sviluppo rurale avranno, invece, maggior peso nei PECO perché, come si è notato, in una prima fase avranno anche il ruolo di compensare l'introduzione graduale dei pagamenti diretti.

I programmi di sviluppo rurale sono tra l'altro più facilmente utilizzabili perché presentano un tasso di partecipazione dell'UE più elevato. In particolare per le aree Obiettivo 1 il grado di cofinanziamento comunitario può essere elevato sino all'80%.

Il 29 dicembre 2003 la Commissione europea ha fissato la ripartizione indicativa tra i paesi in via di adesione degli stanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) per le misure di sviluppo rurale relativamente al periodo 2004-2006.

Gli stanziamenti indicativi, calcolati ai prezzi 1999 che figurano nella dichiarazione allegata all'Atto di adesione, sono stati convertiti in prezzi correnti.

I restanti paesi candidati continuano ad usufruire dello strumento di preadesione SAPARD (programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale). In particolare a Bulgaria e Romania per il periodo 2000-2006 sono destinati rispettivamente 53 e 153 milioni di euro l'anno (prezzi 1999)⁹⁴.

3.5. La riforma di medio termine della PAC

Il 26 giugno 2003 il Consiglio dei Ministri agricoli europei ha concluso il negoziato con cui ha provveduto ad approvare definitivamente la revisione di medio termine della PAC. Le modifiche previste sono di grande rilevanza, in quanto mirano a prefigurare l'assetto che la politica agricola dovrà avere nell'Unione dopo l'allargamento ed a renderla sostenibile anche negli anni futuri. La riforma, in particolare, mira a conciliare il mantenimento di un livello consistente di sostegno per i produttori agricoli con i vincoli di bilancio che l'allargamento stesso contribuisce ad imporre e con una maggiore compatibilità con le regole del mercato internazionale fissate dall'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Le posizioni espresse dai singoli Stati membri hanno visto alcuni paesi, come la Francia, interessati al mantenimento di un consistente sostegno agricolo ed altri, come l'Olanda, che avrebbero preferito riforme più incisive.

Il difficile equilibrio tra tutela dei produttori agricoli e libertà di mercato ha portato ad un disaccorpamento degli aiuti dagli indirizzi produttivi. Gli

⁹⁴ Fonte: Commissione Europea, Direzione generale dell'Agricoltura.

aiuti sono stati modulati al fine di spostare risorse finanziarie dal sostegno dei redditi al sostegno dello sviluppo rurale.

Il disaccorpamento è costituito dalla parziale sostituzione di diversi dispositivi di aiuto stabiliti per i singoli prodotti con la corresponsione di un aiuto unico aziendale, indipendente dalle produzioni realizzate dalle aziende⁹⁵.

La concessione dell'aiuto unico avverrà a condizione che l'agricoltura rispetti obblighi basilari di tutela ambientale, sanità pubblica, sicurezza sul lavoro e benessere degli animali.

Gli elementi salienti della riforma della PAC saranno, in sintesi:

- un pagamento unico per azienda agli agricoltori UE, indipendentemente dalla produzione⁹⁶;
- il pagamento sarà condizionato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione degli animali;
- potenziamento della politica di sviluppo rurale cui verranno destinati maggiori stanziamenti, nuove misure a favore dell'ambiente, nonché aiuti agli agricoltori per adeguarsi alle norme di produzione UE a partire dal 2005⁹⁷;
- riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende ("modulazione"), allo scopo di finanziare la nuova politica di sviluppo rurale⁹⁸;
- un meccanismo di disciplina finanziaria inteso ad impedire che venga superato il bilancio agricolo fissato fino al 2013.
- ritocchi alla politica dei mercati agricoli:
 1. riduzione asimmetrica dei prezzi nel settore lattiero-caseario⁹⁹;

⁹⁵ L'aiuto unico aziendale sarà commisurato alla media degli importi annuali complessivi dei diversi aiuti corrisposti nel triennio 2000-2002.

⁹⁶ Alcuni elementi degli aiuti accoppiati possono essere mantenuti, in misura limitata per evitare l'abbandono della produzione.

⁹⁷ Gli aiuti per il recepimento delle rigorose norme comunitarie, elargiti in forma decrescente e per un massimo di cinque anni, saranno concessi alle aziende agricole di quei paesi che non hanno ancora recepito la legislazione comunitaria, andando dunque prevalentemente a beneficio dei nuovi membri.

⁹⁸ Saranno interessate alla modulazione quelle aziende che ricevono un contributo annuo superiore ai 5000 euro. Un tasso di modulazione del 5% consentirà di reperire risorse supplementari da destinare allo sviluppo rurale pari a 1,2 miliardi di euro.

⁹⁹ Il prezzo di intervento del burro sarà ridotto del 25% in quattro anni, il che rappresenta un ulteriore taglio del 10% rispetto all'Agenda 2000, mentre per il latte scremato in polvere è stata decisa una riduzione del 15% in tre anni, come convenuto nell'Agenda 2000.

2. gli interventi mensili nel settore dei cereali saranno dimezzati;
3. riforme nei comparti del riso, frumento duro, frutta a guscio, patate da fecola e foraggi essiccati¹⁰⁰.

Per l'Italia un settore fortemente penalizzato dalla riforma della PAC è quello della carne bovina. I fondi teoricamente disponibili per questo settore, che con Agenda 2000 erano pari a 652 milioni di euro annui, si sono ridotti a 408 con le modifiche del 26 giugno 2003. Si è dunque registrata una perdita di 244 milioni di euro, tale che, secondo Confagricoltura, “non consente di perseguire un adeguato processo di sviluppo e di razionalizzazione del settore¹⁰¹.”

3.6. Differenziali di prezzo

Le principali preoccupazioni connesse all'adesione dei PECO riguardavano la possibilità che essa determinasse un notevole incremento delle importazioni di prodotti agricoli dall'Est Europa favorita dal basso livello dei prezzi e del costo del lavoro di quei paesi. Il differenziale di prezzo dunque era avvertito come uno strumento che avrebbe determinato un'eccessiva concorrenza delle esportazioni provenienti dai paesi aderenti sul mercato comunitario.

In realtà, queste preoccupazioni si sono rivelate poco fondate per due motivi fondamentali:

- le modifiche delle politiche di mercato dell'UE¹⁰² da un lato e l'evoluzione economica dei PECO nel periodo in transizione dall'altro hanno portato un sostanziale livellamento dei prezzi;
- negli ultimi anni i consumi interni dei PECO sono progressivamente aumentati a fronte di un calo della produzione interna tanto da generare un deficit della bilancia agro-alimentare a favore delle esportazioni comunitarie.

¹⁰⁰ Informazioni ulteriori e di maggior dettaglio sulla riforma possono essere trovate sul sito della Commissione all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_it.htm.

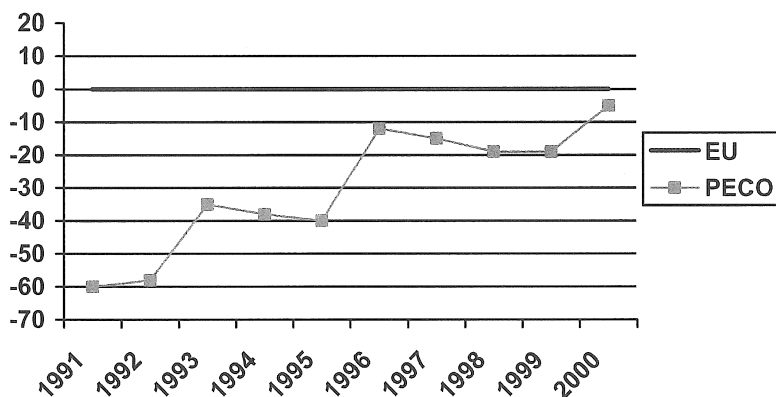
¹⁰¹ Confagricoltura (2003), *Documento di lavoro – riesame di medio termine della PAC*.

¹⁰² Minore sostegno ai prezzi dei prodotti.

Inoltre è importante notare che i prezzi medi dei PECO non tengono conto dell'inferiorità qualitativa dell'offerta agro-alimentare rispetto agli standard comunitari.

Si ritiene ipotizzabile che l'adozione di standard qualitativi superiori, talora imposti dalla disciplina comunitaria, talora dal mercato, determineranno un incremento dei prezzi di latte e suoi derivati, zucchero, carne bovina.

Grafico 1. Differenza % del prezzo del frumento tra UE e PECO¹⁰³



Fonte: elaborazione Swinnen su dati della Commissione europea

L'andamento dei prezzi agricoli alla produzione, come anche quello dei prezzi dei mezzi di produzione sta, dunque, mostrando una tendenza di avvicinamento rispetto ai trend dell'Unione europea.

3.7. Interscambio commerciale

Per i futuri paesi membri l'Unione europea è il più importante partner commerciale sia dal punto di vista delle importazioni che da quello delle esportazioni.

¹⁰³ I valori dei paesi PECO risultano dalla media di Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Romania.

Tabella 7. Interscambio agro-alimentare Italia-PECO
(anno 2000, milioni di euro)

Paese	Import	Export	Saldo
Bulgaria	21,27	19,20	-2,08
Repubblica ceca	21,79	104,81	83,02
Estonia	6,74	5,19	-1,56
Lettonia	6,74	11,93	5,19
Lituania	21,27	10,90	-10,38
Polonia	166,55	135,42	-31,13
Romania	92,35	30,09	-62,26
Slovacchia	15,57	34,24	18,68
Slovenia	56,55	124,52	67,97
Ungheria	199,76	63,82	-135,94
Totale	608,60	540,12	-68,49

Fonte: dati Istat-Inea

Con la liberalizzazione dei mercati agricoli all'inizio degli anni '90 l'Unione europea ha notevolmente incrementato l'interscambio commerciale con i paesi PECO. Tuttavia, mentre l'import è raddoppiato, le esportazioni verso i PECO sono decuplicate; l'UE è dunque diventata esportatrice netta di prodotti agro-alimentari sia nei paesi in via di adesione, che nei restanti paesi candidati. Le difficoltà strutturali dell'agricoltura dei paesi PECO, infatti, stanno orientando i paesi aderenti verso una progressiva dipendenza alimentare dalle importazioni provenienti dall'UE¹⁰⁴.

L'Italia negli scambi commerciali con i PECO registra una bilancia commerciale positiva, con un trend di flussi in crescita a fronte di un contenuto saldo negativo nei flussi di scambio agroalimentare.

In campo agroalimentare la posizione dell'Italia nei confronti dell'area PECO è molto differenziata a seconda dei paesi: da un lato vi sono quelli con i quali il nostro saldo è decisamente negativo (Polonia, Romania ed Ungheria) e altri, in particolare Repubblica Ceca e Slovenia, verso cui registriamo un surplus commerciale.

Se si esclude il mercato comunitario, i paesi dell'Europa centro orientale rappresentano il principale sbocco delle esportazioni agricole italiane

¹⁰⁴ La Polonia, ad esempio, nel 2000 ha presentato un disavanzo commerciale agro-alimentare con l'UE di 678 milioni di euro.

(36,6% nel 2000)¹⁰⁵. Tale circostanza evidenzia l'importanza per l'Italia dell'allargamento.

L'analisi dei flussi commerciali Italia-PECO induce ad una valutazione prudentemente ottimistica delle prospettive commerciali che si aprono con l'allargamento dell'UE. Nel complesso, infatti, non sembrano esservi ragioni per ipotizzare un'inversione a breve della positiva tendenza all'aumento dei flussi di commercio. D'altra parte, la diversità delle condizioni climatiche esistenti tra i paesi PECO e l'Italia, di per sé non implica concorrenzialità nelle produzioni.

Inoltre i mercati dei paesi in via di adesione costituiscono un importante punto di riferimento per i futuri sbocchi delle produzioni italiane e comunitarie, grazie alla crescita del PIL pro-capite e dei consumi

I PECO, comunque, pur non avendo produzioni tipiche come quelle mediterranee, possono in alcuni settori, come quello zootecnico, porsi come concorrenti.

Per l'agricoltura italiana, l'ingresso nell'UE di Cipro e Malta, potrebbe comportare problemi specifici per via dell'import di beni simili a quelli prodotti nelle aree centro-meridionali del nostro Paese, sebbene la limitata capacità produttiva dei due paesi renda il rischio concorrenziale estremamente contenuto.

Sul fronte del commercio complessivo l'aumento della domanda che dovrebbe caratterizzare il consolidamento della ripresa economica dei PECO e la loro progressiva integrazione nell'UE sembra costituire una buona occasione per la crescita degli sbocchi dei prodotti italiani in quest'area.

¹⁰⁵ Fonte: ICE-ISTAT 2000.

4. Gli investimenti diretti esteri e la delocalizzazione produttiva

4.1. Introduzione

Un aspetto importante dell'allargamento del Mercato Interno ai Paesi dell'Europa Centro-Orientale (PECO) è costituito dalla loro integrazione nel mercato europeo del capitale produttivo mediante gli investimenti diretti esteri (IDE). La natura stessa del processo di integrazione europea, infatti, conferisce alla mobilità dei fattori produttivi un ruolo centrale accanto alla mobilità delle merci ed alla tutela della concorrenza del consumatore.

Al tempo stesso le prospettive di allargamento dell'Unione verso Est hanno influito sensibilmente sui volumi di IDE indirizzati verso i PECO.

Il processo di recepimento dell'*aquis comunitario* da parte dei paesi candidati ha infatti portato ad una progressiva liberalizzazione degli IDE tanto che negli ultimi due decenni essi sono stati la componente più dinamica dell'integrazione produttiva, con un tasso di variazione che ha superato quello degli scambi commerciali.

Il presente capitolo, dopo alcune definizioni sulle diverse tipologie di IDE (par. 4.2), analizzerà l'espansione degli investimenti esteri verso i PECO (par. 4.3) con particolare attenzione alla posizione italiana (par. 4.4). Successivamente si analizzeranno gli effetti dell'allargamento per le imprese italiane già presenti nei PECO (par. 4.5) in relazione ai costi connessi al recepimento dell'*aquis comunitario*.

Infine si testerà l'ipotesi che l'espansione degli IDE verso l'Est Europa possa danneggiare gli investimenti e la delocalizzazione nel Sud d'Italia (par. 4.6) e si sosterrà che il problema del Mezzogiorno (e più in generale del nostro paese) sembra essere, non tanto la concorrenza dei paesi dell'Est europeo, quanto la relativa incapacità dell'Italia di attrarre flussi consistenti di Investimenti diretti esteri (par. 4.7).

4.2. Tipologie di investimenti diretti esteri

Prima di analizzare il flusso di verso i PECO è opportuno precisare alcune definizioni che torneranno utili nel corso del capitolo.

Nell'ambito dell'industria è possibile distinguere tra IDE *market-seeking*, *labour-oriented* e *resource-oriented*.

Nel primo caso (*market-seeking*), lo scopo principale dell'investimento è l'accesso al mercato nazionale, anche se il basso costo del lavoro ha un peso nelle decisioni di investire. Questo tipo di IDE ha luogo soprattutto nei comparti dove vigono rilevanti economie di scala ed è attuato prevalentemente da grandi imprese multinazionali.

Sia a livello mondiale, sia nei PECO, questo tipo di IDE (con il *resource-oriented*) rappresenta la quota principale del volume d'investimento.

Nel caso degli IDE *labour-oriented* invece l'incentivo principale alla delocalizzazione consiste nella disponibilità di manodopera a basso costo. I settori coinvolti sono soprattutto quelli ad alta intensità di lavoro non specializzato. La produzione svolta dalle filiali estere non serve per il mercato locale, ma è rivolta soprattutto all'esportazione verso il paese d'origine e verso i mercati terzi, ciò dà vita a consistenti traffici commerciali di perfezionamento (*outward-processing trade*).

Gli IDE, in questo caso, vengono intrapresi da imprese medio-piccole e la dimensione media delle singole iniziative, come pure il contenuto tecnologico delle stesse, è più limitato.

Gli investimenti italiani nei PECO sono prevalentemente di tipo *labour-oriented*.

Gli IDE *resource-oriented*, infine, avvengono nei comparti ad elevata intensità di risorse naturali (siderurgia, minerali, carta e legno) da parte di imprese di dimensione variabile.

4.3. Investimenti diretti verso i PECO

La condizione strutturale dei PECO negli anni '90, paesi a medio reddito ed in transizione, indica una predisposizione di questi paesi a ricevere investimenti esteri piuttosto che ad effettuare investimenti produttivi all'estero.

Gli investimenti diretti esteri complessivi nei paesi dell'Europa Centro-Orientale candidati all'allargamento sono dunque aumentati in maniera consistente dalla metà degli anni novanta nonostante le crisi che hanno colpito i mercati emergenti.

L'espansione degli IDE nei PECO, tra l'altro, è stata favorita dagli imponenti programmi di privatizzazione delle imprese che hanno coinvolto tutti i settori dell'economia.

Tabella 1. Investimenti diretti stranieri nei paesi candidati, 2001-2003

	Stock pro-Capite ¹⁰⁶ (euro)	Afflusso netto % PIL		
		2001	2002	2003 ¹⁰⁷
Primo gruppo				
Rep. Ceca	2.284	8,7	11,3	12,3
Cipro	n.d.	-1,2	-1,2	-1,1
Estonia	2.084	9,8	10,2	9,4
Lettonia	970	2,3	6,4	6,0
Lituania	720	3,8	4,3	3,5
Malta	n.d.	8,8	n.d.	n.d.
Polonia	952	3,8	2,2	2,3
Slovacchia	521	7,2	17,8	2,7
Slovenia	1.527	2,7	8,8	3,6
Ungheria	1.790	4,4	3,2	2,5
Secondo gruppo				
Bulgaria	272	5,1	n.d.	n.d.
Romania	245	2,8	n.d.	n.d.

Fonte: Eurostat, Commissione europea

I maggiori beneficiari degli IDE sono stati Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca che da soli hanno ricevuto circa il 75% del totale degli investimenti esteri rivolti verso i PECO¹⁰⁸. La Polonia in particolare è il primo paese beneficiario di investimenti diretti esteri.

In termini di IDE pro-capite, invece, i paesi che hanno beneficiato della maggior quantità investimenti sono: Repubblica Ceca ed Estonia¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Stock a fine 2001.

¹⁰⁷ Proiezioni.

¹⁰⁸ Secondo Bush e Piazzolo (2000) questi paesi hanno già raggiunto nei fatti un potenziale di attrazione di IDE compatibile con il loro grado di sviluppo e la loro distanza geografica dal Mercato Interno, anche considerando l'effetto di un prossimo ingresso nell'Unione.

Il potenziale di attrazione non sembra invece soddisfatto per paesi quali Bulgaria e Romania. Per questi paesi l'allargamento potrebbe stimolare un flusso aggiuntivo di IDE (Manzocchi e Pierluigi 2001).

¹⁰⁹ BCE (2003), *Recent economic development in acceding Countries*, giugno 2003.

La Germania con il 39% dei flussi cumulati UE seguita dall'Olanda (15% circa) e la Francia (12%) sono i principali paesi di provenienza degli IDE. I paesi meno attivi al contrario risultano essere Spagna e Portogallo, entrambi con una quota inferiore all'1%. La quota dell'Italia risulta essere pari al 3,8¹¹⁰.

4.4. Investimenti diretti italiani nei PECO

Il flusso di IDE italiani nei PECO è stato intenso dalla seconda metà degli anni '90 soprattutto in riferimento al basso livello di investimenti produttivi del sistema economico italiano. L'area dei PECO è infatti di notevole importanza per il nostro sistema produttivo tanto che gli investimenti italiani nella regione contano per 11,1% degli investimenti italiani extra-UE, a fronte di una media europea del 6,4%.

Il fatto che l'Italia detenga una quota modesta (3,8%) del totale degli IDE nei PECO è dunque riconducibile alla generale scarsa propensione del nostro sistema economico ad investire all'estero¹¹¹.

Tra i paesi in via di adesione gli investimenti italiani si sono concentrati prevalentemente in Polonia e in Ungheria; l'Italia, inoltre, rispetto agli altri paesi UE, presenta una forte concentrazione di IDE in Romania.

Circa tre quarti dei flussi di IDE italiani verso i PECO sono rivolti all'industria manifatturiera. Nell'ambito del comparto industriale i settori preponderanti sono l'industria meccanica, l'industria tessile e quella alimentare. In generale si tratta di settori tradizionali, con un elevato contenuto di manodopera e nei quali la dimensione media delle iniziative, sia in termini di valore dell'investimento, sia in termini di fatturato delle filiali estere è inferiore alla media.

Come si è notato i paesi verso cui l'Italia ha diretto la maggior parte degli IDE sono Polonia e Romania.

Per i due paesi si presenta una breve descrizione delle tipologie di investimenti diretti esteri posti in essere.

¹¹⁰ Mazzocchi e Pierluigi (2001).

¹¹¹ Tra le determinanti di questa anomalia vi è la ridotta dimensione media dell'impresa italiana e l'orientamento del modello di specializzazione verso settori maturi.

<i>Tabella 2. Investimenti verso l'estero dell'Italia</i> Consistenze a fine 2001 (milioni di euro)		
	Investimenti in portafoglio	Investimenti diretti
Rep. Ceca	44	134
Cipro	6	21
Estonia	81	13
Lettonia	2	2
Lituania	159	5
Malta	52	144
Polonia	302	2.228
Slovacchia	79	128
Slovenia	106	91
Ungheria	262	528
Totale	1.093	3.294

Fonte: Ufficio italiano cambi

In *Polonia*, secondo i dati della Paiz, l'agenzia polacca per gli investimenti esteri, l'Italia a fine 2002 ha raggiunto uno stock di IDE pari a 3 miliardi e 700 milioni di dollari. Ciò nonostante l'Italia è scivolata dal quinto al sesto posto, dietro Francia, Stati Uniti, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito per volume di IDE. A sostegno dell'Italia è comunque necessario notare che la presenza delle imprese italiane in Polonia è superiore a questo dato; la Paiz, infatti, rileva solo gli investimenti superiori ad 1 milione di dollari e non tiene quindi conto di investimenti di più modesta entità effettuati dalle imprese di piccole e medie dimensioni.

Gli stessi flussi commerciali tra Polonia ed Italia sono fortemente legati agli investimenti italiani nel paese. In particolare il comparto degli autoveicoli è quello che detiene la maggior quota totale di esportazioni polacche verso il nostro paese. Una possibile spiegazione risiede nel fatto che Fiat è il maggior investitore italiano sul territorio polacco ed il secondo nella graduatoria degli investitori stranieri¹¹².

¹¹² A fine 2002, infatti, il valore cumulativo degli investimenti della Fiat in Polonia superava 1,7 miliardi di dollari; il secondo maggior investitore italiano in Polonia è Unicredit il cui investimento cumulativo a fine 2002 ammontava a 1,1 miliardi di dollari.

In Romania l'Italia risulta essere il sesto paese in termini di investimenti diretti dietro i Paesi Bassi, la Germania, gli Stati Uniti, la Francia e l'Austria. Tuttavia il nostro paese detiene il primato per numero di aziende che effettuano investimenti esteri. La caratteristica più significativa della presenza italiana in Romania è legata ai vantaggi comparati derivanti dalla delocalizzazione di alcune fasi dei processi produttivi (*IDE labour-oriented*).

La stessa struttura dell'interscambio commerciale italo-rumeno è legata alla delocalizzazione produttiva essendo composta in misura rilevante dal traffico di perfezionamento: l'Italia esporta in Romania prodotti semilavorati, le cui ultime fasi di lavorazione sono compiute in Romania, per poi essere nuovamente esportate in Italia.

I settori in cui è più forte la presenza di imprese italiane sul territorio rumeno sono quelli più tradizionali del tessile e dell'abbigliamento, oltre a quelli della trasformazione del legname, dell'informatica, delle telecomunicazioni e delle costruzioni. Cresce anche la presenza degli istituti di credito italiani in Romania: alcune delle più importanti banche italiane infatti hanno infatti già aperto filiali nel paese (in particolare gruppo Unicredit). La stessa presenza di banche italiane sul territorio rumeno è un fattore che nei prossimi anni potrebbe favorire ed incoraggiare ulteriori investimenti da parte del sistema imprenditoriale italiano.

4.5. Effetti dell'allargamento sulle imprese italiane alle estero

Il processo di allargamento dell'Unione consentirà ai paesi in via di adesione di accedere al mercato interno attraverso una graduale abolizione delle tariffe, ma al contempo, impone l'adeguamento all'*Aquis comunitario*. In questo ambito rientrano, tra le altre, una serie di norme riguardanti la disciplina degli aiuti di stato, le normative in campo ambientale, la tutela della proprietà intellettuale e le certificazioni di prodotto e standard tecnici (tutela del consumatore e tutela della concorrenza).

L'adeguamento a queste direttive, in particolare a quelle ambientali e di adeguamento degli standard tecnici, comporta per i paesi candidati e per le aziende che vi hanno trasferito delle fasi della produzione, dei costi assai elevati.

Per quanto attiene alle *direttive ambientali* UE, si stimano costi pari all'1% del PIL (Dziegielewska 2000) distribuiti su un intervallo di 10 anni. I settori più colpiti saranno certamente quelli a più alta intensità di materie prime ed energia (chimico, siderurgico, lavorazione dei minerali); questi

settori potrebbero dover sopportare il costo maggiore di adeguamento al mercato interno.

Anche l'adeguamento agli standard tecnici delle direttive UE comporterà costi consistenti; i settori più coinvolti sono quelli della meccanica a medio-alto contenuto tecnologico, della farmaceutica, della chimica e dell'agro-alimentare.

Per quanto riguarda l'Italia si ipotizza che questi fattori potrebbero avere un impatto limitato, in quanto, nonostante la maggior parte delle aziende italiane che hanno investito nei mercati dell'Europa dell'Est siano piccole e medie imprese e quindi non pronte a sostenere costi onerosi, gli IDE italiani sono prevalentemente *labour-oriented* e diretti verso settori tradizionali. Questi settori sono quelli nei quali i costi dell'adeguamento della produzione alle normative UE in termini di ambiente e di standard tecnici dovrebbero rilevarsi meno elevati.

Inoltre, quanto meno per i cospicui investimenti fatti in Romania¹¹³, la data di accesso nell'Unione, e, quindi in una certa misura, i costi da sostenere per l'adeguamento alla normativa comunitaria, sono rimandati ancora di qualche anno.

Gli effetti dell'allargamento per le aziende che hanno delocalizzato dovrebbe comunque essere positivo nonostante i costi connessi all'adeguamento normativo. Da un lato infatti l'accesso al mercato interno sta favorendo la crescita economica dei PECO e la loro domanda interna, dall'altro la rimozione delle barriere consentirà l'abbattimento dei costi della circolazione delle merci.

Da questo punto di vista però l'Italia non si trova in una posizione particolarmente favorevole perché le imprese italiane non hanno investito molto e parte consistente delle delocalizzazioni sono avvenute in Romania, paese il cui ingresso nell'Unione è previsto solo per il 2007.

4.6. Concorrenza tra Est Europa e Mezzogiorno?

Negli ultimi anni gli investimenti di delocalizzazione produttiva delle piccole e medie imprese (PMI) del nord Italia si è rivolta con sempre maggiore consistenza verso i paesi dell'Europa orientale; minore interesse è invece stato indirizzato verso la delocalizzazione produttiva nei confronti

¹¹³ Gli IDE italiani in Bulgaria, al contrario, non sono di entità rilevante.

delle aree del Mezzogiorno d'Italia nonostante la costituzione di numerosi Contratti d'area (Cda)¹¹⁴.

Anche in relazione all'imminente allargamento dell'Unione da più parti sono state avanzate delle preoccupazioni sull'impatto che la concentrazione di investimenti nei paesi candidati potrebbe comportare per le già esigue risorse finanziarie del Mezzogiorno. Il tema si presenta estremamente vasto e complesso e sarà dunque affrontato solo nei suoi elementi salienti; prima di tutto sembra però opportuno effettuare una breve digressione per illustrare sommariamente lo scopo e le forme di attuazione dei Contratti d'area.

4.6.1. Il Contratto d'area nel Mezzogiorno

A seguito dell'eliminazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avvenuta nel 1992 è seguita una sostanziale riformulazione delle politiche adottate a favore delle regioni meridionali.

Tra le misure implementate rientra il Contratto d'area¹¹⁵ che ha il compito di creare nelle aree colpite da crisi occupazionale un ambiente adatto alla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e di nuova occupazione¹¹⁶. Gli strumenti adottati prevedono l'incentivazione degli investimenti e la creazione di condizioni aventi il fine di contenere il costo del lavoro, la promozione di relazioni sindacali favorevoli, la semplificazione, la flessibilità amministrativa e l'accesso al credito agevolato, nonché la creazione di condizioni di massima sicurezza e di controllo del territorio (CNEL, 1999).

Il Cda può essere attuato nelle aree Obiettivo 1, aree industriali o "aree di crisi". Lo scopo del Contratto d'area è di incentivare le imprese settentrionali, attratte da opportunità di investimento all'estero, a rivolgersi invece alle aree interessate dai Cda.

L'avvio operativo dei primi contratti d'area è del 1998, anche se la maggior parte di essi è stata sottoscritta tra il 1999 ed il 2002¹¹⁷. Al 31

¹¹⁴ I Cda sono stati creati allo scopo di creare un ambiente favorevole alla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali nel Mezzogiorno e nelle aree depresse.

¹¹⁵ Legge 662/96.

¹¹⁶ Le incentivazioni alle PMI consistono in agevolazioni agli investimenti, agevolazioni al lavoro ed agevolazioni tributarie.

¹¹⁷ La maggior parte delle iniziative e conseguentemente la maggior parte dei posti di lavoro dovrebbero essere completate nel 2003. Ad agosto 2002 i posti di lavoro

agosto 2002 risultavano sottoscritti 18 Contratti d'area dei quali 15 localizzati nel Mezzogiorno.

Come si è detto però, ad oggi, il risultato dei contratti d'area non è stato del tutto soddisfacente dal momento che gli imprenditori del nord Italia continuano a privilegiare i paesi del Europa Orientale come meta per i loro investimenti.

Nel proseguo del capitolo si cercherà di evidenziare i fattori che ancora frenano il funzionamento dei Cda e più in generale la crescita del volume degli investimenti nel Mezzogiorno.

4.6.2. *L'analisi*

La nostra analisi si basa prevalentemente su un recente contributo di Bianchi e Mariotti (2002) che mira a verificare se vi sia competizione tra la delocalizzazione nel Mezzogiorno e quella nei paesi dell'Europa sud-orientale (PESO). L'analisi in particolare pone a confronto le caratteristiche dei fenomeni di delocalizzazione delle PMI del Nord-Est nei paesi PESO (Albania, Croazia, Romania e Slovenia) rispetto a quella delle PMI del Centro-Nord in tre aree meridionali oggetto del Cda (Crotone, Manfredonia e Ottana). L'analisi è stata condotta con lo strumento delle interviste a campione rivolte ad imprenditori di due gruppi di imprese¹¹⁸: 21 PMI che hanno deciso di delocalizzare la loro produzione a Crotone, Manfredonia e Ottana¹¹⁹ e 37 PMI che hanno trasferito la loro attività nei PESO¹²⁰.

Il risultato dell'analisi è che non vi sia competizione tra i due tipi di delocalizzazione perché i due sistemi presenterebbero caratteristiche diverse e dunque attrarrebbero tipologie diverse di investimento. In particolare si evidenzierà che i due gruppi di imprese si differenziano per settore di attività, tipo di lavorazioni delocalizzate e per motivazione al trasferimento.

Infine, si individueranno i problemi riscontrati dagli imprenditori che hanno delocalizzato la loro attività nel Mezzogiorno per riscontrare quali

effettivamente creati erano 4.653, pari al 23% di quelli previsti (18.147). Fonte: Bianchi e Mariotti (2002)

¹¹⁸ Dal momento che l'analisi è basata sulle opinioni espresse da imprenditori i risultati della stessa rifletteranno il punto di vista del mondo industriale.

¹¹⁹ Il 57% del campione ha delocalizzato la sua attività a Manfredonia (il Cda più efficace dei tre), il 24 % a Crotone ed il 19 % a Ottana.

¹²⁰ Ben il 60 % del campione ha delocalizzato la produzione in Romania (dato comunque che riflette la tendenza dell'universo di riferimento), seguono la Croazia 16 %, la Slovenia 13 % e l'Albania 11 %.

siano oggi i principali vincoli all'espansione degli investimenti in questa area.

4.6.3. Quali tipi di attività vengono delocalizzati e perché

In primo luogo è utile notare che *settori di attività* in cui operano le due categorie di imprese mostrano alcune differenze: le imprese che hanno delocalizzato nel Mezzogiorno operano prevalentemente nel settore manifatturiero con una prevalenza di imprese nel settore meccanico (40%) ed una consistente presenza nel settore dei servizi (11%).

Le imprese che hanno delocalizzato nei PESO operano invece prevalentemente nei settori tradizionali quali: abbigliamento e tessili (49%) e metallurgico (49%).

	Mezzogiorno (%)	PESO (%)
Tutte	45	48
Produzioni più economiche	14	50
Produzioni più qualificate	23	2
Nuova linea di produzione	18	0

Fonte: elaborazione Bianchi e Mariotti (2002) su indagine Turano (2002)

Per quanto attiene al *tipo di lavorazioni* spostate è utile notare che solo una minoranza degli imprenditori ha trasferito nel Mezzogiorno le produzioni più economiche (14%) mentre il 63% ha delocalizzato l'intero ciclo produttivo o creato una nuova linea di produzione ed il restante 23% ha trasferito le produzioni più qualificate.

Gli imprenditori che hanno delocalizzato nei PESO presentano un comportamento diverso da quelli che hanno scelto il Sud d'Italia. Essi, infatti, trasferiscono prevalentemente le attività a basso valore aggiunto e *labour intensive*.

Tabella 4. Motivazione prevalente per la delocalizzazione produttiva

Mezzogiorno		PESO	
	%		%
1. Area industriale	27	1. Minore costo delle materie prime	37
2. Incentivi	21	2. Disponibilità e costo della manodopera	26
3. Disponibilità di manodopera	20	3. Creare nuovi mercati	22
4. Creare nuovi mercati	18	4. Vantaggi logistica	12
5. Sicurezza nelle aree	14	5. Più flessibilità	3

Fonte: elaborazione Bianchi e Mariotti (2002) su indagine Turano (2002)

Anche le *motivazioni* che spingono i due gruppi di imprese alla delocalizzazione differiscono tra loro.

Il fattore più importante che attrae le imprese centro-settentrionali nelle aree del Sud Italia sono la disponibilità di terreni e le facilitazioni nella localizzazione in termini di autorizzazioni e concessioni (riassunto nella tabella sotto la dicitura “area industriale”). Un secondo fattore di attrazione è rappresentato dalla presenza di incentivi. Ben l’86% degli intervistati infatti afferma che senza la presenza di incentivi non avrebbe delocalizzato ed il restante 14 % afferma che la presenza degli incentivi ha contribuito alla decisione. Altri elementi importanti sono stati la disponibilità di manodopera, l’esigenza di espandere i mercati di sbocco e la sicurezza nelle aree.

Le motivazioni prevalenti che hanno spinto alla delocalizzazione nei PESO, invece, sono dettate da vantaggi di costo: lo spostamento infatti consente di abbattere i costi delle materie prime, ma anche di disporre di manodopera in abbondanza, a basso costo e con un grado di flessibilità superiore a quello presente in Italia.

4.6.4. Risultati

Da quanto detto sembra dunque che la delocalizzazione nei PESO non sia strettamente in concorrenza con quella del Mezzogiorno:

- scelgono i PESO le imprese che operano prevalentemente nei settori tessile e metallurgico; la tipologia di produzione decentrata è quella legata alle fasi produttive a basso valore aggiunto (50% contro il 14% del Mezzogiorno), che necessitano di manodopera meno qualificata reperibile a salari molto bassi.
- Scelgono invece il Mezzogiorno imprese più innovative ed avanzate che hanno prevalentemente bisogno di manodopera qualificata, infatti esse spesso delocalizzano l'intero processo, creano una nuova linea di produzione o trasferiscono al Sud le produzioni più qualificate, mentre solo raramente spostano le fasi di produzione più economiche.

Tabella 5. Problemi legati alla delocalizzazione riscontrati dalle imprese

Mezzogiorno	%
1. Inefficienza della PA locale	48,6
2. Difficoltà di accesso al credito	45,9
3. Scarsa qualità del livello formativo regionale	40,5
4. Carenza di servizi alle imprese	27,0
5. Bassi livelli di accessibilità	16,2

Fonte: elaborazione Bianchi e Mariotti (2002) su indagine Turano (2002)

Se si considera valida l'ipotesi che il Mezzogiorno e i paesi dell'Europa orientale non siano in diretta competizione nell'attrazione di investimenti esterni, e si nota come la delocalizzazione produttiva delle imprese del Nord Italia sia diretta prevalentemente verso l'Europa dell'est, se ne deduce che in Italia tra le imprese che scelgono di delocalizzare ve ne sono di più che trasferiscono lavorazioni a basso valore aggiunto rispetto a quelle che trasferiscono attività a medio-alto valore aggiunto.

Secondo l'analisi, dunque, la produzione del Nord Italia sta evolvendo verso forme che sono più congeniali agli investimenti nei PESO piuttosto che nel Mezzogiorno¹²¹. Se questo è vero, emergerebbe l'esigenza di orientare le politiche per il Mezzogiorno - considerata la difficoltà di

¹²¹ Che gli IDE italiani nell'Est Europa fossero prevalentemente *labour-oriented* lo si era notato già nel par. 2; il dato nuovo che emerge da questa analisi è che l'intero sistema di delocalizzazione italiano, e non solo le attività spostate nell'Europa orientale, è prevalentemente *labour-oriented* piuttosto che *market-seeking*.

competere in termini di costo del lavoro - verso l'obiettivo di attrarre investimenti conformi alle caratteristiche che sono congeniali a questa area, anche con riferimento ad investimenti esteri, per allargare il bacino di potenziale offerta cui si rivolge. A tal fine, viene rilevata l'importanza di orientare gli strumenti esistenti (Contratti d'area) anche verso soggetti non domestici, migliorando, in particolare, l'efficacia delle politiche regionali, attraverso il superamento delle principali criticità riscontrate dalle imprese che hanno attuato la delocalizzazione.

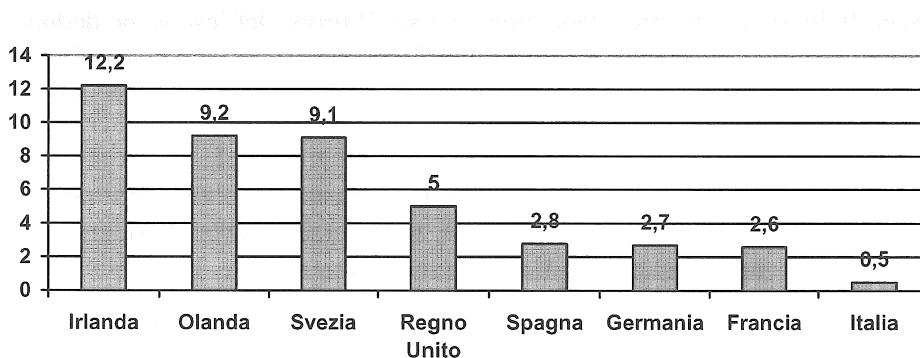
I principali elementi di criticità evidenziati dagli imprenditori che ostacolano l'efficacia dei Cda e frenano l'attrazione di investimenti sono essenzialmente tre: inefficienza delle amministrazioni pubbliche locali che determinano "ritardi e farraginosità nell'accesso agli incentivi e nella dotazione dei servizi essenziali per l'avvio dell'attività" (Bianchi, Mariotti 2002); difficoltà di accesso al credito e scarsa qualità del livello formativo regionale per alcune tipologie di lavoro.

Secondo un altro studio condotto da Viesti (2002), la lentezza e l'inaffidabilità delle burocrazie pubbliche avrebbero costituito l'ostacolo più rilevante all'attrazione di investimenti diretti stranieri nel Mezzogiorno nel periodo 1996-2001.

4.7. Gli IDE in Italia

La difficoltà ad attrarre investimenti diretti stranieri non è purtroppo solo una caratteristica del Meridione, ma riguarda l'Italia nel suo complesso.

Grafico 1. Media degli investimenti diretti esteri (1996-2001 in % sul Pil)



Fonte: Siemens-Ambrosetti 2003

Tabella 6. Investimenti diretti esteri in % sul Pil
(valori medi 1998-2001)

Regione	IDE % Pil	Regione	IDE % Pil
Lombardia	2,20	Trentino A.A.	0,31
Piemonte	1,17	Umbria	0,30
Veneto	0,99	Liguria	0,29
Lazio	0,89	Campania	0,11
Toscana	0,72	Puglia	0,05
Valle D'Aosta	0,64	Calabria	0,02
Sardegna	0,61	Sicilia	0,02
Emilia Romagna	0,55	Basilicata	-0,01
Marche	0,39	Molise	-0,01
Friuli V.G.	0,33	Abruzzo	-0,02

Fonte: Siemens-Ambrosetti 2003

Secondo l'indagine Siemens-Ambrosetti (2003)¹²², l'Italia a causa di inefficienze, ritardi e rigidità fatica ad attirare capitali stranieri sia in forma diretta (IDE), sia in ricerca e sviluppo.

Tra il 1996 ed il 2001 la media degli investimenti esteri del nostro paese è stata solo dello 0,5% del Pil a fronte del 2,6% della Francia, del 2,7% della Germania, del 5% del Regno Unito e addirittura del 12,2% dell'Irlanda.

Paesi come Olanda e Svezia, pur avendo un livello del costo del lavoro molto superiore all'Italia, riescono ad attrarre volumi di investimenti diretti esteri molto superiori ai nostri.

Conseguentemente, il problema, non solo del Mezzogiorno, ma nazionale, sembrerebbe essere, non tanto la concorrenza dei paesi dell'Est europeo, quanto la relativa incapacità dell'Italia di attrarre flussi consistenti di Investimenti diretti esteri.

L'evidenziazione delle differenze tra regioni mostra un divario tra Nord e Sud nella capacità di attrarre IDE; ciò nonostante, anche nel settentrione la Lombardia sembra essere l'unica regione realmente competitiva su scala europea.

¹²² Siemens-Ambrosetti (2003). *Gli indicatori e le politiche per migliorare il sistema Italia e la sua attrattività positiva.*

Lo spartiacque tra Regioni più o meno favorite si pone allo 0,5% del Pil; tra le prime si collocano solo regioni del centro-nord con la sola eccezione della Sardegna. La provincia di Cagliari in particolare, con un tasso di investimenti esteri su Pil dello 0,84% risulta essere addirittura la sesta in Italia¹²³ a dimostrazione che l'attrazione di IDE verso il Mezzogiorno è un'opportunità concreta per le nostre regioni.

Secondo l'associazione industriali della provincia di Cagliari il successo conseguito nell'attrazione degli IDE nella provincia deriva da due fenomeni: la buona preparazione delle risorse umane dovuta ad un ottimo connubio tra scuola ed università e centri di formazione e l'apertura del parco tecnologico di Polaris.

In effetti, la presenza di questi elementi, insieme ad una sostanziale efficienza della PA, appaiono costituire i fattori essenziali per far crescere il livello degli investimenti diretti esteri, conseguibili nelle regioni del Mezzogiorno indipendentemente dalla concorrenza che può derivare dall'ingresso di nuovi paesi nell'Unione.

Secondo l'analisi Siemens-Ambrosetti, appare essenziale individuare segmenti precisi di offerta di capitale su cui puntare per lo sviluppo. Viene sottolineata l'importanza della disponibilità di capitale umano e di tecnologie, insieme ad una visione coerente dello sviluppo territoriale. Tali studi tendono ad affermare che il fattore competitivo per l'Italia e per il Mezzogiorno non sembra essere rappresentato dal risparmio sul fattore lavoro, quanto dalla qualità delle condizioni di base. Proprio su questo aspetto, tuttavia, pesano le carenze infrastrutturali e la lentezza dell'apparato burocratico¹²⁴.

Altro fattore di rilievo che verrebbe a frenare la crescita degli IDE in Italia sarebbe costituito dalla fiscalità, che resta troppo elevata. Gli stessi incentivi legati ai Contratti d'area, strumento definito "potenzialmente molto efficace", spesso esistono solo a livello teorico perché "le condizioni cui sono soggetti e le modalità di erogazione li rendono praticamente inutilizzabili".

Dal rapporto, infine, emerge un forte richiamo alla necessità di coordinamento tra i vari livelli di governo del territorio ed alla coerenza delle politiche di sostegno agli investimenti che risulta assolutamente

¹²³ Ai primi 5 posti si collocano Milano (3,00%), Treviso (2,68%), Firenze (1,50%), Ravenna (1,10%) e Parma (0,88%).

¹²⁴ Lo stesso concetto è espresso anche da Bianchi e Mariotti 2002: "le imprese straniere soffrono in modo particolare delle vischiosità del sistema: l'inefficienza della macchina amministrativa e la carenza di una rete infrastrutturale adeguata."

indispensabile dal momento che le scelte strategiche di investimento impiegano mediamente un paio d'anni prima di diventare efficaci.

Bibliografia

- ABI (2003), *Indagine Conoscitiva sugli Aspetti Finanziari, Monetari e Creditizi Connessi all'Allargamento dell'Unione europea*, Audizione del 17 giugno 2003 presso la commissione Finanza e Tesoro del Senato della Repubblica.
- Banca d'Italia (2003), *Bollettino Economico*, n. 41, novembre 2003.
- BCE (2003), *Rapporto Annuale BCE 2002*, Allargamento dell'Unione europea.
- BCE (2003), *Recent economic development in acceding Countries*, giugno 2003
- Bianchi L. e Mariotti I., *La delocalizzazione delle imprese italiane nel Mezzogiorno e nei Paesi dell'Europa sud-orientale. Due sistemi in competizione?* In "Rivista economica del Mezzogiorno" anno XVI, 2002, n. 4.
- Boldrin M. e Canova F. (2001), *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering the European regional policies*, in "Economic Policy", aprile.
- Breuss F. (2002), *Consequences of EU Enlargement for Macroeconomic Stability in Euroland*.
- Burlizzi F. (2001), *L'agricoltura italiana e l'ampliamento*, in "Europa e Mezzogiorno" n. 45, dicembre 2001, Formez.
- Calafati A. G. (2002), *L'Italia e l'Ampliamento dell'Unione europea*, Seminari Europei 2: L'ampliamento dell'Unione: per una riflessione sulle conseguenze economiche per l'Italia, Fondazione Agnelli, 6 marzo 2002.
- Camera dei deputati (2003), *Trattato di adesione all'Unione europea di dieci nuovi Stati membri – schede su paesi aderenti*, dossier n. 483/I.
- CESPI (2002), *Perché Allargarsi: Implicazioni Macroeconomiche*, convegno tenuto a Napoli 25 gennaio 2002.
- CNEL (1999), *Laboratori territoriali*, vol. I e II, Roma.
- Comini G. (2001), *L'ampliamento e il futuro della politica agricola comune*, in "Europa e Mezzogiorno" n. 45, dicembre 2001, Formez.
- Commissione europea (2001), "The Economic Impact of Enlargement", *Enlargement Papers*, n.4, giugno.

- Commissione europea (2001), *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, COM (2001) 24, Bruxelles.
- Commissione europea (2002), *Toward the Enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress toward accession by each of the candidate countries*.
- Commissione europea (2002), *Primo rapporto intermedio sulla coesione economica e sociale*, COM (2002) 46, Bruxelles.
- Commissione europea (2003), *Enlargement Papers- Economic Forecasts for the candidate countries*, n. 15, aprile 2003.
- Commissione europea (2003), *Enlargement Papers – Main results of the April 2003 fiscal notifications presented by the candidate countries*, n. 15, settembre 2003.
- Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura (2002). *L'agricoltura UE e l'allargamento*.
- Confagricoltura (2003), *Riesame di medio termine della PAC*, documento di lavoro, luglio 2003.
- Confindustria (2001), *L'Allargamento a Est e l'Industria Italiana: Opportunità, Nodi Critici e questioni aperte*.
- Confindustria (2003), "Previsioni Macroeconomiche", *Politiche e istituzioni dell'Europa allargata*, giugno 2003.
- Confindustria (2003), "Previsioni Macroeconomiche", *la Politica Economica verso la Finanziaria*, settembre 2003.
- Consob (2003), *Indagine Conoscitiva sugli Aspetti Finanziari, Monetari e Creditizi Connessi all'Allargamento dell'Unione europea*, Audizione del 13 maggio 2003 presso la commissione Finanza e Tesoro del Senato della Repubblica.
- Federalimentare (2002), *L'allargamento della UE ai PECO*, Audizione 30 gennaio 2002 presso la Commissione agricoltura della Camera.
- Formez (2001), *Europa e Mezzogiorno*, dicembre 2001.
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2004), *Decisione della Commissione del 29 dicembre 2003*, L 5/87-88, 9 gennaio 2004.
- Giarga P. (2003), *Osservatorio Monetario*, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Grassini M. (2001), *Eastern Enlargement of the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States? The Italian Case*. Isae, Dicembre 2001.

- ISAE (2002), *Rapporto Annuale sullo Stato dell'Unione europea*, giugno 2002.
- ISPI (2003), *La Polonia e a Romania verso l'UE: due casi di integrazione a confronto*, quaderni n. 30, ottobre 2003.
- Ismea (2000), *L'allargamento dell'Unione europea ai paesi PECO e i riflessi sul sistema agro-alimentare italiano*, Audizione Ismea alla Commissione Agricoltura del Senato, settembre 2000.
- Ismea (2003), *newsletter*, varie date.
- Kok W. (2003), *L'Ampliamento dell'Unione europea*, relazione di Wim Kok alla Commissione europea.
- Manzocchi S. e Pierluigi B. (2001), *L'Allargamento a Est dell'Unione europea: l'Impatto sugli Investimenti Diretti Esteri*, Confindustria.
- Manzocchi S. (2002), *La Fase Finale dei Negoziati per l'Allargamento ad Est dell'Unione europea*, Confindustria, n. 02-09.
- Molina S. (2002), *I Paesi Candidati: un Contributo Informativo alla Riflessione*, Seminari Europei 2: L'ampliamento dell'Unione: per una riflessione sulle conseguenze economiche per l'Italia, Fondazione Agnelli, 6 marzo 2002.
- Nizzo C. (2002), *L'Impatto dell'allargamento dell'Unione europea sui Fondi Strutturali*, in "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", a. XVI, 2002, n. 3.
- Parlamento europeo - Commissione Trasporti e Politiche regionali (2002), *Relazione sulla Seconda Relazione della Commissione al Consiglio*.
- Piccinini A. e Chirico C. (2002), *L'agricoltura e l'allargamento dell'Unione europea*, Centro Interdipartimentale sul Diritto e l'Economia dei Mercati, WP n. 7, 2002.
- Repetto G. (2003), *L'Impatto Economico sulle Imprese Italiane dell'Ingresso dei Paesi dell'Europa dell'Est nell'Unione europea*, Assolombarda, 7 Aprile 2003.
- Senato della Repubblica (2003), *L'adesione all'Unione europea di dieci nuovi Stati membri*, dossier n. 483/I.
- Siemens-Ambrosetti (2003), *Gli indicatori e le politiche per migliorare il sistema Italia e la sua attrattività positiva*.
- Svimez (2003), *Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno*.

- Swinnen, J.F.M. (2002), *transition and integration in Europe: implications for agricultural and food markets, policy, and trade agreements*, seminario Inea, Roma, 27 maggio 2002.
- Ufficio Italiano Cambi (2003), *Indagine Conoscitiva sugli Aspetti Finanziari, Monetari e Creditizi Connessi all'Allargamento dell'Unione europea*, Audizione del 14 maggio 2003 presso la Commissione Finanza e Tesoro del Senato della Repubblica.
- Università Cattolica del Sacro Cuore - Laboratorio di analisi monetaria (2003), *Osservatorio Monetario*, n.1/2003.
- Velo D. (2002), *L'Unione europea e la Nuova Statualità*, Seminari Europei 2: L'ampliamento dell'Unione: per una riflessione sulle conseguenze economiche per l'Italia, Fondazione Agnelli, 6 marzo 2002.
- Viesti G. e F. Prota (2003), *Le Prospettive della Politica di Coesione Comunitaria in un'Europa Allargata*, in "Stato e Mercato" n. 67, aprile 2003.

Ultimi quaderni di documentazione pubblicati dal Servizio Studi del Senato

21. Legge 2 gennaio 1991, n.1:
"Disciplina dell'attività
di intermediazione mobiliare
e disposizioni sull'organizzazione
dei mercati mobiliari", maggio 1992.
22. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (28-29 luglio 1992).
Presentazione di Giovanni Spadolini,
settembre 1992.
23. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (18 maggio 1993).
Presentazione di Giovanni Spadolini,
dicembre 1993.
24. La legislazione elettorale,
febbraio 1994.
25. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (7 luglio 1994).
Presentazione di Carlo Scognamiglio
Pasini, novembre 1994.
26. Règlement du Sénat
de la République italienne.
27. Lo statuto dell'opposizione.
Rassegna degli istituti di garanzia
dell'opposizione in Francia,
Germania, Regno Unito e Stati Uniti
d'America, luglio 1995.
28. Par condicio. Disciplina della
comunicazione politica ed elettorale
sui mass-media in Francia,
Germania, Regno Unito, Spagna
e in altri paesi, dicembre 1995.
29. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (19 dicembre 1995).
Presentazione di Carlo Scognamiglio
Pasini, aprile 1996.
30. Le camere alte.
Aspetti del bicameralismo nei paesi
dell'Unione Europea e negli Stati Uniti
d'America, 1997.
31. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (12 dicembre 1996).
Presentazione di Nicola Mancino, 1997.
32. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (21 luglio 1997).
Presentazione di Nicola Mancino, 1998.
33. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (16 giugno 1998).
Presentazione di Nicola Mancino, 1999.
34. Le Costituzioni dell'America Latina.
Volume I. I Paesi dell'area
del Mercosur, 2000.
35. Il dibattito sul bilancio interno
del Senato (28 luglio 1999).
Presentazione di Nicola Mancino, 2000.
36. La legge 5 giugno 2003, n. 131
- Disposizioni per l'adeguamento
dell'ordinamento della Repubblica
alla legge costituzionale 18 ottobre
2001, n. 3 - Commento agli articoli.
Con i lavori preparatori su CD, 2003.
37. Il riparto delle competenze legislative
fra Stato e Regioni alla prova
della Corte. La giurisprudenza
costituzionale dopo la riforma
del Titolo V, 2004
Parte I - Le decisioni della Corte
Parte II - Il contenzioso in atto.