



## il punto del Direttore



### *La cittadinanza dell'UE in serie B?*

Giunge ora voce da Bruxelles che i giuristi incaricati di tradurre in modifiche al Trattato di Nizza il mandato del Consiglio europeo di giugno si orientino a "declassare" la cittadinanza dell'Europa collocandola non più all'interno del Trattato sull'Unione europea ma in un articolo 17ter nel Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Dopo l'abolizione del nome "costituzione" e di tutto ciò che fosse in odore di costituzione (i simboli, i termini "ministro degli esteri" e "legge europea", il riferimento al primato del diritto dell'Unione...) il declassamento della cittadinanza dell'Europa sarebbe un ulteriore e grave segnale proprio nel momento in cui le istituzioni europee e quelle nazionali avevano annunciato di voler agire per avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini.

*Pier Virgilio Dastoli  
Direttore della Rappresentanza*

## Indice

### lo scenario

#### ***L'agenda delle istituzioni***

La prima settimana di ripresa dei lavori istituzionali sarà dominata dal tema della riforma dei Trattati.

#### ***l'analisi di...***

#### ***Anguel K. Beremliysky***

#### **Perchè l'Europa ha bisogno dell'unbundling?**

A Bruxelles si lavora in questi giorni per portare al termine l'apertura del mercato rendendolo pienamente libero e concorrenziale.



La cittadinanza dell'UE in serie B?

di Pier Virgilio Dastoli

La cittadinanza costituisce per ogni individuo lo stato giuridico più importante della sua appartenenza ad una comunità, normalmente legata all'esistenza di uno Stato (o, laddove la legislazione lo consente anche a due Stati) od anche ad una città. In diritto romano, il *civis* era colui che possedeva la pienezza dei diritti *intra muros* e si contrapponeva non solo al *peregrinus* che giungeva *intra muros* provvisoriamente ma anche all'*hospes* e soprattutto al *servus* (lo schiavo acquistato) e al *captivus* (il prigioniero, divenuto per questa ragione schiavo). Si diventava *civis* per nascita da padre cittadino o, se non vi fossero state giuste nozze, da madre cittadina (nell'uno e nell'altro caso per *ius sanguinis*) o per adozione da parte di *pater* cittadino. Il termine cittadino (*citoyen*) è divenuto di uso corrente solo con la rivoluzione francese per affermare l'uguaglianza di tutti i francesi di fronte alle leggi. Da allora ed ispirandosi al diritto romano, lo stato di cittadino è rimasto legato dunque all'esistenza di uno Stato all'interno dei cui confini nascevano, si sviluppavano e si esaurivano i diritti degli individui sanciti progressivamente da costituzioni non più *octroyées* ma patti fondativi delle democrazie nazionali.

Per quasi quarant'anni e cioè dall'entrata in vigore del Trattato che istituì la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio lo stato giuridico della cittadinanza è stato considerato estraneo al sistema comunitario nonostante il fatto che tutti gli atti di diritto primario adottati dai governi dai trattati di Parigi (CECA) e di Roma (CEE e CEEA) fino all'Atto Unico europeo del 1987 ed anche tutti gli atti di diritto derivato avessero come ragion d'essere quella di rispondere agli interessi dei cittadini degli Stati membri.

Abbiamo dovuto attendere il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 (il c.d. progetto Spinelli) perché venisse alla luce il principio della cittadinanza europea che è stato poi formalizzato nel Trattato sull'Unione europea del 1993 (il Trattato di Maastricht) al quale sono stati progressivamente associati diritti propri ai cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea.

Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma dai capi di Stato e di governo di venticinque paesi sovrani e dai loro ministri degli esteri, la cittadinanza dell'Europa figurava nella parte I all'articolo 10, che riprendeva testualmente quel che era stato proposto dal progetto Spinelli del 1984 e confermato successivamente dai trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza secondo cui è cittadino dell'Unione ogni individuo che abbia la nazionalità di uno Stato membro precisando che la cittadinanza dell'Unione completa la cittadinanza nazionale e non la sostituisce. La costituzionalizzazione della cittadinanza dell'Unione era completata nella parte prima dal riferimento ai diritti dei cittadini e da un titolo completamente dedicato alla vita democratica nell'Unione, che pure prevedeva alcuni vecchi e nuovi diritti come per esempio quello di iniziativa pre-legislativa che esiste in Austria e Italia, e dalla Carta di Nizza integralmente innestata nella Costituzione europea.

Abbiamo preso atto con rammarico del fatto che l'integrale innesto della Carta sarà sostituito da un articolo di riferimento, che fortunatamente non annulla il carattere giuridicamente vincolante dei diritti elaborati dalla Convenzione Herzog e decisi a Nizza, e con preoccupazione del fatto che un paese membro abbia annunciato di voler essere esentato dal rispetto di questi diritti e che altri paesi potrebbero seguire l'esempio di questo paese.

Giunge ora voce da Bruxelles che i giuristi incaricati di tradurre in modifiche al Trattato di Nizza il mandato del Consiglio europeo di giugno si orientino a "declassare" la cittadinanza dell'Europa collocandola non più all'interno del Trattato sull'Unione europea ma in un articolo 17ter nel Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Dopo l'abolizione del nome "costituzione" e di tutto ciò che fosse in odore di costituzione (i simboli, i termini "ministro degli esteri" e "legge europea", il riferimento al primato del diritto dell'Unione...) il declassamento della cittadinanza dell'Europa sarebbe un ulteriore e grave segnale proprio nel momento in cui le istituzioni europee e quelle nazionali avevano annunciato di voler agire per avvicinare l'Unione europea ai suoi cittadini.

Attendiamo ora con fiducia la reazione del Parlamento europeo e dei paesi che avevano manifestato a Bruxelles la loro determinazione a far parte del gruppo dei "willing countries".



## L'agenda delle istituzioni (3 – 17 settembre 2007)

Il periodo di vacanze è terminato, ma le istituzioni europee, specie la Commissione, sembrano non aver proprio smesso di lavorare. La causa di questo attivismo sta sicuramente nelle varie emergenze, piccole e grandi, che si sono susseguite nei caldi mesi estivi: dagli incendi che hanno investito in pieno i Paesi membri del sud e le alluvioni nel nord all'epidemia di afta epizootica che ha colpito il Regno Unito. In più, è in corso in questi giorni il lavoro di definizione delle nuove proposte legislative per il rafforzamento della politica energetica dell'Ue (vedi anche l'articolo).

La prima settimana di ripresa dei lavori istituzionali sarà dominata dal tema della riforma dei Trattati. Il 7 e il 8 settembre è prevista infatti **la riunione informale dei Ministri degli Affari Esteri dei 27 (il cosiddetto formato Gymnich)** la cui agenda prevede la prima discussione politica ad alto livello sul progetto presentato all'apertura della CIG lo scorso mese di luglio.

Gli argomenti più spinosi saranno senz'altro il compromesso sul sistema di voto e la richiesta della Polonia di prolungare il periodo di tempo in cui una minoranza di Stati potrebbe bloccare una decisione del Consiglio, la questione dell'*opt out* britannico dalla Carta dei diritti fondamentali ed in alcuni settori della legislazione in termini di giustizia e affari interni. Infine, sarà presa in considerazione anche la necessità di eventuale modifica dei riferimenti alla BCE, caldeggiata dalla Francia ma osteggiata dalla Germania.

Spazio rilevante sarà altresì riservato alla discussione sui primi elementi emersi dai negoziati internazionali sul nuovo status del Kosovo, in corso da una settimana a Vienna. In questo quadro complesso, è degna di nota anche la prima occasione in assoluto di confronto di tutti i Ministri degli Esteri dei Paesi interessati dalla **Politica europea di vicinato** che si sono riuniti il 3 settembre per scambiare con i partner europei idee e vedute per quanto riguarda il rafforzamento di questo fondamentale strumento della politica estera dell'Unione.

Il grande rientro si sta verificando anche a Strasburgo dove gli eletti rappresentanti dei cittadini europei si ritroveranno per la prima sessione plenaria dopo la pausa. L' **agenda** per i quattro giorni di lavori (3-6 settembre) è piena come sempre. Essa include una discussione sugli effetti della recente crisi finanziaria mondiale, provocata dalla mancanza di liquidità dovuta ai mutui *subprime* negli USA. Gli eurodeputati stanno premendo per una politica monetaria meno restrittiva e una maggiore attenzione alla regolamentazione del sistema finanziario. Questo sarà l'argomento anche dell'audizione del Presidente della BCE Jean-Claude Trichet dinanzi alla Commissione parlamentare per gli affari economici e monetari in programma l'11 settembre.

Tra le altre questioni all'attenzione del PE vi saranno l'emergenza degli incendi in Grecia, il destino dei cantieri navali di Danzica, la presentazione da parte del Consiglio del progetto di bilancio per il 2008, il *Single Market Review*, nonché la delicata discussione in sede di Commissione affari costituzionali sul rapporto relativo alla futura composizione del Parlamento stesso in vista di una redistribuzione delle quote nazionali di membri.

La Commissione prosegue la sua attività con l'adozione di importanti documenti. Il primo in ordine cronologico sarà la comunicazione nel settore delle politiche giovanili con un accento sulla promozione del ruolo effettivo dei giovani cittadini nell'educazione, il mondo del lavoro e la società nella sua globalità. L'iniziativa è da inserire nel contesto dell'approccio nel settore già evidenziato dall'approvazione del relativo **Libro bianco** nonché degli ambiziosi programmi **Life-Long Learning** e **Youth in Action**.

Il 5 settembre, invece, è il giorno dell'adozione della nuova politica relativa alla **gestione delle sedi della Commissione** a Bruxelles e Lussemburgo. Gli obiettivi sono massimo rispetto dello stile architettonico, dell'ambiente urbano, riduzione delle emissioni di anidride carbonica e ottimale valorizzazione delle risorse umane e finanziarie.

Simultaneamente, sarà approvato anche il Rapporto sullo stato di implementazione del **Piano d'azione europeo di sviluppo delle nanotecnologie**.

La settimana successiva si aprirà con la pubblicazione l'11 settembre delle previsioni economiche transitorie. Il quadro delineato dagli esperti della Commissione comprenderà gli aggiornamenti sull'atteso livello di crescita ed inflazione nel 2007



per quanto riguarda la Germania, Regno Unito, Francia, Italia, Spagna, Olanda e Polonia, come anche le stime per gli aggregati macroeconomici relativi all'intera area dell'Ue e all'Eurozona.

I dati saranno alla base della discussione degli imminenti **vertici informali dei ministri Ecofin e dell'Eurogruppo**, previsti per il 14 settembre.

Inoltre, i **Ministri UE dell'economia e delle finanze si riuniranno il 15 settembre con i propri partner nell'ambito dell'iniziativa Euromed**.

Altri due eventi si inseriranno poi a pieno titolo nel dibattito sulle priorità economiche dell'Europa: la comunicazione della Commissione sullo sviluppo della **Strategia riguardante i territori oltremare** ( i dipartimenti francesi d'oltremare, le Isole Canarie, quelle Azzorre e Madeira) e la **conferenza del 13-14 settembre sulle sfide della flexicurity**. Trattasi in quest'ultimo caso di un argomento più che attuale che consiste nel delineare principi e meccanismi comuni per garantire uno sviluppo equo ed efficiente del mercato di lavoro e sul quale la Commissione ha già adottato un'apposita **Comunicazione**.

Verrà ribadita l'ormai persistente sensibilità ai problemi della società con l'inaugurazione il 16 settembre della **Settimana europea della mobilità, sotto il motto " Le strade per la gente "**. Quella del 2007 è la sesta edizione della manifestazione e coinvolgerà ben 1.300 città europee nel tentativo di migliorare la vita, la qualità dell'ambiente e i trasporti nelle aree urbane.

Un'altra serie di iniziative invece riguarderà i problemi di sicurezza e della giustizia. Si inizierà con una **conferenza sull'E-Justice** prevista per proseguire con la **riunione del Comitato strategico su immigrazione, frontiere e asilo ( SCIFA )**. Sempre nello stesso ambito si colloca anche l'adozione il 12 settembre su proposta del **Vicepresidente Frattini** di una Comunicazione sul potenziamento del dialogo tra pubblico e privato sui temi della **ricerca e della innovazione sul piano della sicurezza**.



## Perchè l'Europa ha bisogno dell'unbundling?

di Anguel K. Beremliysky

In un momento in cui l'agenda politica è occupata dalla **lotta contro i cambiamenti climatici**, l'Unione Europea ha voluto assumere il difficile ruolo di guida in questo percorso, impegnandosi in **una triplice sfida**: ridurre l'impatto negativo del riscaldamento globale, garantire l'indipendenza energetica e - *last but not least* – di tenere i prezzi dell'energia al livello più basso possibile.

Questi sono gli obiettivi principali della politica europea, già formalmente adottati dai 27 Paesi membri in occasione del Consiglio europeo dello scorso aprile sulla scia del pacchetto presentato dalla Commissione all'inizio del 2007. Ma tale orientamento - soprattutto per quanto riguarda il settore dell'energia – risale a molto prima, ovvero al lancio nei primi anni Novanta della **liberalizzazione del mercato energetico europeo**.

Su questi presupposti, il collegio di Bruxelles è da tempo convinto che per riuscire a garantire la sicurezza energetica e sostenere il forte impegno comune per la salvaguardia dell'ambiente bisogna, più che mai, puntare sulla realizzazione di **un vero e proprio mercato unico dell'energia** e dei servizi annessi. Tale nesso diventa ancora più evidente quando si scopre che a beneficiare di una energia a basso costo ed ecologicamente sostenibile sia proprio il **cittadino – consumatore**.

Tenendo a mente le suddette considerazioni, la Commissione si prepara ad una tornata decisiva di azione politica ed iniziativa legislativa per completare, da qui a fine anno, il quadro abbozzato nel pacchetto di gennaio. Parallelamente alle importanti proposte sull'utilizzo di energie rinnovabili e la maggiore razionalizzazione del sistema di incentivi per la riduzione dell'anidride carbonica, gli esperti di Bruxelles sono in questi giorni impegnati in un colossale tentativo di portare al termine **l'apertura del mercato rendendolo pienamente libero e concorrenziale**.

A partire dal 1 luglio 2007 anche i consumatori privati possono scegliere il proprio fornitore di energia elettrica dopo che nel 2004 a beneficiare per prime di questa opportunità erano state le imprese. Ma è sufficiente questo per realizzare a pieno gli obiettivi prefissati? La risposta è "no". E' piuttosto pacifico che scegliere liberamente tra pochi costituisce una libertà solo parziale. Ergo, **la vera liberalizzazione**, intesa come processo che massimizza la performance economica riducendone il costo, può avvenire solo e soltanto quando viene **garantito un accesso paritario** a tutti gli operatori del sistema, sul lato sia della domanda che dell'offerta.

Uno degli strumenti allo studio della Commissione che porta senza dubbi in questa direzione è il cosiddetto **"unbundling"**. La parola inglese di difficile pronuncia non significa altro che una "separazione" delle reti di produzione e di distribuzione di energia elettrica e gas. Il disegno è atteso per il prossimo 19 settembre, ma nel frattempo non sono mancate anche alcune note polemiche.

Per ovviare ai malfunzionamenti nel settore, messi in luce dal rapporto pubblicato nel gennaio 2007, la Commissione europea ritiene basilare poter introdurre un meccanismo vincolante che imponga lo scorporo delle reti di distribuzione dai produttori di energia e gas. Questa soluzione è nota anche come *full ownership unbundling* in quanto prevede la proprietà e la gestione separata delle due attività. Questa situazione spingerebbe le nuove società di distribuzione ad operare autonomamente sul mercato, offrendo i propri servizi ad una pluralità di produttori. L'obbligo della cessione di una parte dei propri *assets*, ovviamente non è ben visto dalle compagnie, soprattutto dai grandi e consolidati colossi europei, come la tedesca *E.On*, la francese *Électricité de France* oppure il nuovo gigante nato dalla fusione tra *Gas de France* e *Suez*. Per questo motivo è possibile che si arrivi a proporre una opzione di compromesso che invece di una cessione preveda la semplice divisione nella gestione. L'idea di fondo anche in questo caso sarebbe quella di incentivare la società di trasmissione di investire di più nella rete per favorire la concorrenza che la Commissione ritiene, in questo momento, ostacolata a causa della presenza di operatori integrati che controllano simultaneamente entrambi i versanti.

Tutte le soluzioni alternative che circolano nella stampa degli ultimi giorni come, ad esempio, l'introduzione dell'**Operatore sistemico indipendente (ISO)** – gestore unico della rete con riferimento alle decisioni di investimento e di politica commerciale, mentre la proprietà rimarrà ancora in capo alle aziende – nonché quella di mantenere lo *status quo* attuale sarebbero da ritenersi inefficaci e incoerenti con la politica della Commissione. A maggior ragione, visto che quest'ultima mira



ultimamente a istituire e tutelare i diritti del consumatore, promuovendo una Carta dei diritti nel settore energetico e meccanismi di controllo effettivo dei prezzi dell'energia in tutti i 27 paesi membri.

Alcuni temono che un simile intervento potrebbe tradursi in perdita da parte delle compagnie energetiche di forza vis-à-vis i loro concorrenti mondiali. Ma forse essi trascurano i benefici che questo comporterà per il consolidamento di un mercato unico europeo e una dimensione politica consolidata in questo campo. Per non parlare dei concreti benefici per il singolo consumatore. Forse è il momento di cominciare a cambiare prospettiva e capire che ciò che è bene per l'Europa è bene per tutti noi, nessuno escluso.