

5 EPHE SO

**ECONOMIA E DIRITTO DEI MERCATI
NELLO SPAZIO EUROPEO**

Dall'età antica all'età globale

a cura di Antonio Cantaro

CISALPINO
Istituto Editoriale Universitario

EPHESO

Sezione II
Istituzioni, politiche, diritti

ECONOMIA E DIRITTO DEI MERCATI NELLO SPAZIO EUROPEO

Dall'età antica all'età globale

a cura di Antonio Cantaro



<http://ride.mediper.eu/it>

CISALPINO
Istituto Editoriale Universitario

www.monduzieditoriale.it/collane/cisalpino-epheso/

La pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Tutti i lavori sono stati sottoposti a “double-blind peer review”

Progetto grafico e copertina: www.michaelamassa.it
Impaginazione: Stefania Carafa

ISBN 978-88-205-1121-0
Copyright © 2018

Cisalpino - Istituto Editoriale Universitario
Via B. Eustachi, 12 - 20129 Milano
Tel. 02/20404031
cisalpino@monduzzieditore.it
www.monduzzieditoriale.it

Finito di stampare nel novembre 2018 da Global Print, Gorgonzola (MI)

Indice

Presentazione di <i>Antonio Cantaro</i>	VII
--	-----

L'ETÀ ANTICA

Economia di scambio e diritto mercantile dei romani di <i>Marina Frunzio</i>	3
---	---

Remarques sur les ventes aux enchères et la vie financière en Italie romaine di <i>Jean Andraeu</i>	37
---	----

Diritto commerciale romano. Testimonianze di un'autonomia di <i>Maria Luisa Biccari</i>	63
--	----

Mercati e mercatura nel mondo romano di <i>Anna Maria Giomaro</i>	81
--	----

L'economia dei moderni e la regolamentazione dei mercati nell'età antica di <i>Paolo Polidori</i>	107
---	-----

Mercato e mercanti nel Mediterraneo. Note di storia comparata di <i>Giuseppe Giliberti</i>	117
--	-----

L'ETÀ MODERNA

Mercato, libertà, virtù fra il Medioevo e l'età moderna di <i>Elisabetta Righini</i>	139
La <i>lex mercatoria</i> di <i>Umberto Michele Carbonara</i>	165
Quanto del mercato può dirci il suo fallimento di <i>Novella Iezzi</i>	185
Mercato del lavoro tra età antica ed età globale di <i>Piera Campanella</i>	203
<i>Veritas, Auctoritas, Lex</i> nella disciplina europea della concorrenza di <i>Antonio Cantaro</i>	241

L'ETÀ GLOBALE

Liberalismo y proteccionismo. La regla y la exception di <i>Gonzalo Maestro Buelga</i>	265
Il mercato unico come motore dell'integrazione europea di <i>Luigi Daniele</i>	281
L'UE, gli Stati membri e le fonti di regolazione dei mercati internazionali dopo la crisi mondiale di <i>Gabriella Saputelli</i>	289
L'Unione Europea e il declino dell'ordine neoliberale di <i>Federico Losurdo</i>	317
L'imperialismo del libero scambio di <i>Antonio Cantaro</i>	341
Indice dei nomi	363

Il mercato unico come motore dell'integrazione europea

Luigi Daniele

Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Roma, Italy

Ringrazio i fautori di questo interessante volume e soprattutto Antonio Cantaro che mi ha voluto “coinvolgere” su un tema così stimolante come quello del rapporto tra mercati e costituzione economica internazionale. Il tema non è certo estraneo ai miei studi ma la prospettiva non è quella che da cui sono abituato a pormi. Mi trovo quindi a muovermi su un terreno diverso da quello mio proprio e mi scuserete se il mio ragionamento apparirà alquanto approssimativo.

Vorrei prendere spunto dall'articolato e argomentato intervento del Prof. Federico Losurdo nel presente volume, *L'Unione Europea e il declino dell'ordine neoliberale*. Sembra che Losurdo adotti una visione pessimistica del destino della costruzione europea. Egli non soltanto constata una sempre più accentuata diminuzione del tasso di democraticità del sistema ma soprattutto vede una progressiva perdita di sovranità in campo economico da parte degli Stati e una loro crescente incapacità di compiere in questo campo scelte autonome.

Non è mia intenzione contestare le osservazioni di Losurdo. Vorrei però soffermarmi sull'aspetto storico-politico della vicenda dell'integrazione europea, aspetto che, a mio parere, manca all'analisi di Losurdo.

Mi si consenta di far appello ai miei ricordi liceali e alle mie successive letture non sistematiche di storia economica.

Partiamo dall'Europa del XIX secolo. Chiusa la parentesi delle Guerre napoleoniche, che avevano sconvolto tutto il continente, con il Congresso di Vienna e con il concerto tra le maggiori Potenze

che si era realizzato, si apre per l'Europa un periodo di pace che proseguirà fino al Primo Conflitto mondiale. Pur senza dimenticare le numerose guerre di indipendenza, comprese quelle italiane, e la Guerra franco-prussiana, l'Europa ha vissuto una stagione di grande tranquillità. In contemporanea, il commercio internazionale è cresciuto incessantemente grazie anche all'abbassamento generalizzato dei dazi doganali. Addirittura un esempio *ante litteram* di unione doganale viene inaugurato tra gli Stati tedeschi, compreso il Lussemburgo, con il Zollverein, il cui Trattato risale al 1833. Gli spostamenti dei lavoratori, dei prestatori di servizi e dei capitali sono diventati molto più frequenti di prima. I bilanci statali si sono arricchiti e gli Stati hanno cominciato a lanciarsi, anche grazie agli investimenti stranieri, in ambiziosi programmi di opere pubbliche: ferrovie, reti elettriche, strade e ponti, bonifiche di terreni paludosi, ospedali ecc. Le condizioni economiche e il benessere delle popolazioni hanno cominciato a migliorare, sebbene in maniera ineguale. In breve la pace e l'apertura dei mercati nazionali sono andati di pari passo e hanno contribuito al notevole progresso economico e sociale dell'intero continente.

All'indomani della Seconda Guerra mondiale, i Paesi europei, senza distinzione tra vincitori e vinti, si trovavano in condizione disastrose. I Padri fondatori dell'Europa hanno immaginato di riproporre lo stesso modello di quello che era stato sperimentato nel secolo XIX.

Tutti ricordano che la famosa *Dichiarazione* di Robert Schuman del 9 maggio 1950, propone un progetto di Pace, anzitutto tra Francia e Germania, ma estensibile a tutto il continente. Un progetto destinato a durare nel tempo perché mirava ad eliminare le stesse cause delle rivalità. La scelta del carbone e dell'acciaio come primo terreno da affidare ad un'Alta autorità comune ed indipendente, come si sa, non era casuale ma mirava a rendere materialmente impossibile un riarmo ostile e il ripetersi di quanto era accaduto vent'anni prima.

Rispetto all'esperienza del secolo precedente, il progetto comunitario europeo costituiva, come è ovvio, un passo in avanti notevolissimo. Il concerto delle Potenze ottocentesche, privo di stabilità e di regole precise di comportamento, viene sostituito da una

struttura ben definita, indipendente e dotata di poteri che la mettono in grado di agire efficacemente.

Soprattutto, il Congresso di Vienna non aveva un proprio obiettivo economico. Tuttalpiù si può dire che le relazioni pacifiche tra le Potenze europee abbiano favorito la crescita degli scambi internazionali, creando un clima ad essi propizio. Invece, e qui veniamo al tema del nostro incontro, al centro del progetto europeo dei nostri giorni si trova una scelta fondamentale di politica economica: l'idea del "mercato comune", prima limitato, come si è detto, al carbone e all'acciaio, e poi esteso a tutti i settori economici, compresa l'agricoltura, in un vero "mercato comune" generale. I Padri fondatori infatti erano convinti che la completa apertura dei mercati nazionali e la loro reciproca interpenetrazione in un mercato comune avrebbero offerto alle economie degli Stati europei una grande opportunità di crescita e che ciò si sarebbe tradotto in un forte miglioramento del tenore di vita delle loro popolazioni. Si sarebbe pertanto delineata quella "solidarietà di fatto" tra le Nazioni e i popoli europei cui allude la *Dichiarazione Schuman* e che avrebbe dovuto condurre, a lungo termine, ad una vera e propria Europa unita.

Come tutti possono vedere, questa idea primordiale del mercato comune può apparire al giorno d'oggi come se parlassimo di archeologia. Lo stesso termine "mercato comune" è scomparso dal testo dei trattati europei, sostituito da quello molto meno evocativo di "mercato interno". Ma, a parte il cambiamento di terminologia, è l'idea stessa che si è sviluppata in modo esponenziale.

Da un lato, grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, stimolata – è bene dirlo – dai cittadini e dagli operatori economici, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, i fondamenti del mercato comune, le quattro libertà di circolazione – persone, merci, servizi e capitali – hanno acquisito una portata inimmaginabile all'inizio. Ciò è avvenuto sganciando il concetto di ostacolo alla libera circolazione da quello di discriminazione. Ricordo qui il precedente della Sentenza *Cassis de Dijon*, che anche Losurdo cita. Tale sentenza e le successive che hanno esteso la stessa concezione alle altre libertà di circolazione hanno prodotto l'accoglimento del concetto di mutuo riconoscimento delle legislazioni e hanno pertanto

fortemente limitato il potere regolatorio degli Stati membri.

Dall'altro le nuove competenze attribuite alla Comunità e poi all'Unione ne hanno causato una graduale ma profonda trasformazione che ha addirittura giustificato il mutamento della sua originaria denominazione.

In gran parte tuttavia tale trasformazione rappresenta una conseguenza dell'inesorabile affermarsi e approfondirsi del mercato unico.

Ad esempio, la scelta di dotare la (allora) Comunità di una propria competenza in materia ambientale di cui non vi era traccia nel testo originale dei trattati, si spiega almeno in parte in funzione della necessità di evitare che l'adozione di misure di protezione ambientale divergenti da parte di ciascuno Stato membro si traducesse in un ostacolo al corretto funzionamento del mercato comune.

In mancanza di misure ambientali comuni, le imprese operanti in Stati membri dotati di legislazioni più esigenti sarebbero risultate svantaggiate in termini di costi operativi rispetto alle imprese situate in Stati membri meno severi. D'altronde l'obiettivo di non penalizzare le proprie imprese avrebbe potuto scoraggiare i singoli Stati membri dall'adottare misure di protezione efficaci ma comportanti alti costi operativi.

Anche l'unione economica e monetaria può essere vista come uno sviluppo reso necessario per accompagnare e completare la progressiva instaurazione del mercato unico. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nazionali e la creazione (per gli Stati che ne sono entrati a far parte) di una moneta unica, l'euro, mirano infatti a impedire che il funzionamento del mercato unico possa essere distorto da iniziative autonome assunte dai singoli Stati membri in campo economico e monetario, come avveniva in passato (ad esempio, le c.d. svalutazioni competitive).

Anche il progressivo svilupparsi di quel complesso di azioni che è venuto assumendo il nome "complicato" e "oscuro" di spazio di libertà, sicurezza e giustizia è largamente motivato dall'esigenza di prevedere misure indispensabili d'accompagnamento rispetto al mercato interno.

Il legame delle azioni rientranti nello spazio con la libertà di circolazione delle persone è indiretto ma nondimeno certo. La rimozio-

ne delle frontiere interne tra Stati membri:

- rende necessario adottare una politica comune o almeno misure di coordinamento in materia di immigrazione, visti e asilo per quanto riguarda l'ingresso dei cittadini degli Stati terzi;
- richiede misure di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale per fronteggiare fenomeni di criminalità transfrontaliera o per assicurare alla giustizia criminali che si spostino da uno Stato membro ad un altro;
- necessita misure di cooperazione giudiziaria in materia civile per garantire ai cittadini e alle imprese la tutela dei loro diritti ovunque essi si trovino o operino all'interno del mercato unico.

L'introduzione della cittadinanza dell'Unione e il riconoscimento della libertà di circolazione e di soggiorno come diritto di ogni cittadino, infine, rappresentano la presa d'atto delle dinamiche di grande mobilità innescate dal mercato unico tra le popolazioni degli Stati membri e della impossibilità oltre che dell'inutilità di distinguere, sotto questo profilo, tra cittadini a seconda che esercitino o meno attività di tipo economico.

In conclusione può dirsi che l'ideale del mercato unico ha provocato un sorta di effetto "valanga": una volta accettata la logica della completa unificazione dei mercati, la stessa logica ha imposto agli Stati membri di allargare il campo d'azione della Comunità e poi dell'Unione a settori sempre più ampi, che si sono tradotti in interventi sempre più avanzati ed articolati.

Le obiezioni sollevate da Losurdo riguardano non tanto l'estensione delle competenze che, con il tempo, sono state attribuite all'Unione ma l'effetto di tale attribuzione in termini di sovranità da parte di ciascuno Stato membro. Sarebbe la rigidità dei vincoli, in particolare in materia monetaria ed economica, ma anche di politica sociale, che si tradurrebbe in un progressivo restringimento degli spazi di manovra di cui dovrebbe godere il livello nazionale.

A me sembra, che senza inquadrare le limitazioni e le loro rigidità in un contesto di mercato unico, si perda il perché di tali limitazioni e della loro portata. Se si vogliono rimuovere queste limitazioni o attenuarne il rigore si rischia di mettere in discussione l'obiettivo

della unificazione del mercato. Con la conseguenza che potrebbero risorgere le inimicizie e le rivalità tra gli Stati europei, come già si vede sul tema dell'immigrazione, in un vortice il cui esito in termini di mantenimento della pace nessuno vorrebbe nemmeno lontanamente augurarsi.

Piuttosto, la prospettiva critica di Losurdo potrebbe più efficacemente essere rivolta al tema del rafforzamento di istituzioni dell'Unione pienamente rappresentative e democraticamente costituite. In realtà la sola imposizione agli Stati membri di limitazioni sempre più severe, come quelle derivanti dal Fiscal Compact, senza che sia previsto a livello di Unione una autorità comune in grado di gestire e finanche modificare tali limitazioni, finisce per erigere l'obiettivo del mercato unico e dell'unione economica e, soprattutto, monetaria ad un qualcosa di intoccabile, che non è facile adeguare alle diverse esigenze dei tempi.

Qui però si tocca paradossalmente un altro aspetto della sovranità nazionale: l'impossibilità di modificare i trattati senza l'approvazione di tutti gli Stati membri. Il diritto di veto che ciascuno Stato membro può ed effettivamente esercita nella procedura di revisione dei trattati rappresenta l'ultimo baluardo della sovranità nazionale residua ma d'altronde anche della rigidità del sistema europeo.

Abstract

The gradual opening of national markets has given Europe's economies a great opportunity for growth, with a strong improvement in the standard of living of their populations. The economic and monetary union has served to complete the establishment of the single market. The stronger coordination of national economic policies and the creation of a single currency, the euro, should prevent that the functioning of the single market is distorted by independent initiatives taken by Member States. Nevertheless, a strengthening of the democratic legitimation of EU institutions is today needed. The mere imposition of increasingly stringent limitations on the Member States, such as those deriving from the Fiscal Compact, transforms the single market and the economic e monetary union to something untouchable, that cannot be adapted to the different needs of the National States.

Keywords

Single market, European integration, Monetary Union.

