

1 - IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

1.1 - Lo scenario europeo

A livello europeo, il quadro complessivo per l'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria e per il connesso passaggio alla moneta unica è stato definito dal Consiglio Europeo di Madrid (dicembre 1995) e dai Consigli Europei di Amsterdam (giugno 1997) e Dublino (dicembre 1997). Veniva così a delinearsi uno scenario, uguale per tutti i Paesi membri dell'UE, i cui elementi principali erano i seguenti:

- l'adozione dell'euro, a partire dal 1° gennaio 1999, come moneta comune degli Stati aderenti all'Unione Economica e Monetaria (UEM), e la coesistenza delle monete nazionali durante il periodo transitorio (1/1/1999-31/12/2001) solo come suddivisioni non decimali e temporanee dell'euro;

- la sostituzione al tasso di 1:1 dell'euro all'ecu in tutti gli strumenti giuridici;

- il principio "nessun obbligo, nessun divieto" secondo cui nel periodo transitorio era possibile scegliere di denominare in euro o in moneta nazionale gli strumenti giuridici;

- il principio della "continuità dei contratti", secondo cui l'introduzione dell'euro e la sostituzione dei segni monetari nazionali con l'euro non sono un valido motivo di rinegoziazione o di risoluzione degli atti legali in corso di efficacia;

- il principio della "trasparenza", realizzato attraverso un'ideale informativa al pubblico e per il tramite di iniziative atte ad avvicinare gli utenti all'uso dell'euro;

- il principio della "non onerosità" o "neutralità" della transizione per il cittadino, corollario del principio "nessun obbligo, nessun divieto", finalizzato ad evitare di costi impliciti e espliciti a carico del cittadino per le operazioni necessarie alla sostituzione monetaria;

- la facoltà conferita al debitore di scegliere se pagare in euro o in valuta nazionale quando era possibile assolvere il proprio debito tramite accredito sul conto corrente del creditore;

- l'obbligo per gli Stati di emettere in euro, dal 1° gennaio 1999, il nuovo debito pubblico negoziabile e di ridenominare quello in circolazione;

- le regole per la conversione tra l'euro e le monete nazionali e fra queste ultime;

- le regole per gli arrotondamenti, volte ad assicurare un elevato grado di precisione e a semplificare le operazioni di conversione.

1.2 - Le tappe dell'introduzione dell'euro

Le principali tappe dell'introduzione dell'euro, mirate a garantire una transizione rapida ed organizzata della nuova moneta, sono state definite nel corso del Consiglio Europeo di Madrid nel dicembre 1995.

La prima ha avuto avvio nella primavera del 1998, con l'ammissione dei Paesi in possesso dei requisiti per aderire all'Unione Economica e Monetaria (UEM). A quella data solo undici dei quindici Paesi sono stati ritenuti idonei al passaggio all'UEM: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

La Grecia è invece entrata a far parte dell'UEM solo dal 1° gennaio 2001, quando aveva maturato i requisiti economici e istituzionali necessari all'adozione della nuova moneta. Rimangono esclusi la Danimarca e il Regno Unito perché si sono avvalsi della facoltà, sancita dal Trattato di Maastricht, di non aderire alla 3ª fase dell'UEM, mentre la Svezia non è ancora in possesso dei requisiti economici e istituzionali necessari all'adozione dell'euro.

La selezione dei Paesi è avvenuta nell'ambito del Consiglio europeo di Bruxelles, riunito nella composizione dei Capi di Stato e di governo, svoltosi tra il 2 e il 3 maggio 1998. Con ciò si giunse a conclusione della complessa procedura prevista dall'art. 109J del Trattato di Maastricht iniziata con la presentazione al Consiglio dell'Unione europea di due distinti "rapporti di convergenza" presentati dall'Istituto Monetario Europeo (IME), in seguito sostituito dalla Banca centrale europea, e dalla Commissione europea sui progressi compiuti dai 15 Stati membri dell'UE nell'adempimento degli obblighi previsti dal Trattato relativi alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria. Tali obblighi hanno riguardato il possesso dei requisiti economici e istituzionali per l'adozione della nuova moneta necessari per assicurare la disciplina monetaria e finanziaria dell'Unione europea e il rispetto dei 4 criteri di convergenza contenuti nello stesso Trattato¹.

Nello stesso periodo (maggio 1998) ha preso avvio il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) ed ha iniziato ad operare la Banca centrale europea (BCE), con la nomina del Comitato

¹ Secondo il trattato di Maastricht è necessario che i Paesi che aderiscono all'UEM garantiscano l'indipendenza della propria Banca centrale nazionale (BCN) e rispettino i seguenti quattro criteri per la convergenza economica: stabilità dei prezzi – nei Paesi candidati l'andamento dei prezzi al consumo, nella media dell'anno antecedente alla selezione dei requisiti, non doveva superare di 1,5 punti percentuali la media dei tre Paesi ad inflazione più bassa; sostenibilità della posizione finanziaria pubblica – i Paesi non dovevano avere un disavanzo eccessivo. Il giudizio si basava sui seguenti parametri: il rapporto tra il deficit pubblico e il prodotto interno lordo alla soglia del 3% e il rapporto debito pubblico e prodotto interno lordo non superiore alla soglia del 60%; stabilità dei cambi – ossia i Paesi dovevano rispettare i normali margini di fluttuazione degli Accordi europei di cambio del sistema monetario europeo (SME) da almeno due anni prima della data di introduzione della moneta unica; ai tassi d'interesse a lungo termine non superiori del 2% rispetto alla media dei tassi di interesse a lungo termine dei tre Stati membri con i livelli più bassi.

esecutivo e del Consiglio direttivo con il compito di definire le regole della politica monetaria per l'introduzione della nuova moneta². Nei singoli Stati membri, le autorità nazionali hanno lavorato per predisporre le modifiche tecniche e operative necessarie per l'introduzione effettiva dell'euro.

Questa prima fase è terminata con l'adozione, il 31 dicembre 1998, del Regolamento (CE) del Consiglio n. 2866/98 che ha fissato in modo irrevocabile i tassi di conversione fra le varie monete nazionali e l'euro, sostituendo così il meccanismo in vigore per la determinazione dei valori dell'ecu, basato sull'andamento di un paniere di valute. Questi nuovi rapporti rappresentano gli unici valori utilizzabili sia per la conversione delle monete nazionali in euro e viceversa, sia per convertire le monete nazionali tra loro fino al 1° gennaio 2002. Le valute degli altri Paesi continuano invece a fluttuare rispetto all'euro, nell'ambito di uno schema di accordo di cambio, che prevede dei limiti alle oscillazioni rispetto alla parità centrale con l'euro.

Con il 1° gennaio 1999, data di avvio della 3^a fase dell'UEM, ha avuto inizio il periodo transitorio, la cui durata è stata fissata fino al 31 dicembre 2001 dal Consiglio di Madrid. Durante questo triennio l'euro, divenuto moneta a tutti gli effetti, è stato utilizzato a pieno diritto, accanto alle singole monete nazionali, nelle transazioni commerciali che non richiedevano l'uso del contante e nei grandi circuiti finanziari; ciò è stato possibile in applicazione del principio "nessun obbligo, nessuna proibizione" posto alla base del processo di transizione; pertanto la società civile e i singoli soggetti hanno avuto così la facoltà di utilizzare o meno l'euro nelle operazioni finanziarie. Per tutto il periodo transitorio l'euro è stato pertanto utilizzato come "moneta scritturale".

L'uso della nuova moneta è stato invece obbligatorio nelle operazioni di politica monetaria e di cambio del Sistema Europeo delle Banche Centrali, così come sono stati denominati in euro fin dal 1° gennaio 1999 gli stessi conti della Banca centrale europea e delle singole Banche centrali nazionali. Sempre dal 1° gennaio 1999 è stata resa obbligatoria l'operatività in euro di tutti i mercati azionari, obbligazionari, monetari e dei prodotti derivati; inoltre tutto il debito pubblico negoziabile in circolazione è stato ridenominato in euro. Sempre in questo periodo è entrato in funzione,

² Il Consiglio Direttivo è il più alto organo decisionale della BCE e comprende i sei membri del Comitato esecutivo e i governatori delle banche centrali nazionali dell'area dell'euro. E' presieduto dal Presidente della BCE. Compito fondamentale del Consiglio direttivo è formulare la politica monetaria per l'area dell'euro. In particolare esso ha il potere di determinare i tassi di interesse ai quali le banche commerciali possono ottenere liquidità dalla banca centrale. In tal modo, il Consiglio direttivo influisce indirettamente sui tassi d'interesse praticati in tutti i settori dell'economia all'interno dell'area, compresi quelli che le banche commerciali applicano sui prestiti accordati alla clientela e che i risparmiatori percepiscono sui propri depositi. Il Comitato Esecutivo è composto dal Presidente della BCE, dal Vicepresidente e da altri quattro membri, tutti nominati di comune accordo dai capi di Stato o di Governo dei paesi che formano l'area dell'euro. Esso è responsabile dell'attuazione della politica monetaria formulata dal Consiglio Direttivo e fornisce alle banche centrali nazionali le istruzioni necessarie a tal fine. Inoltre prepara le riunioni del Consiglio direttivo e gestisce le attività correnti della BCE. Il terzo organo decisionale della BCE è il Consiglio generale, in cui siedono il Presidente e il Vicepresidente della BCE, nonché i governatori delle quindici banche centrali nazionali degli stati membri della UE. Il consiglio generale contribuisce alle funzioni consultive e di coordinamento della BCE come pure ai lavori preparatori per un eventuale ampliamento dell'area dell'euro.

operando direttamente in euro, il nuovo sistema europeo di regolamento dei pagamenti interbancari all'ingrosso TARGET (*Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer* – Trasferimento espresso transeuropeo automatizzato di regolamento lordo in tempo reale), che collega i sistemi di pagamento nazionali dei quindici Stati membri della UE e il meccanismo di pagamento della BCE, rendendo possibile in pochi minuti, se non addirittura in pochi secondi, il trasferimento dei fondi bancari di elevato ammontare da un capo all'altro dell'Unione europea³.

Infine, sempre durante il periodo transitorio, le Istituzioni dei 12 Paesi dell'area euro sono state fortemente impegnate nel completamento delle tappe realizzative necessarie per il processo di sostituzione delle valute nazionali, processo che ha riguardato la programmazione e l'attuazione delle fasi propedeutiche alla circolazione delle banconote e monete in euro.

Con il 1° gennaio 2002 è stato completato il progetto di creazione dell'UEM, con l'immissione in circolazione delle nuove banconote e monete metalliche.

Secondo quanto previsto nel Regolamento (CE) del Consiglio n. 974 del 3 maggio 1998 (art. 15), la transizione definitiva all'euro avrebbe dovuto essere completata entro il primo semestre 2002, ma a ciascuno Stato membro era consentito di abbreviare tale lasso temporale con una norma nazionale. Con l'obiettivo di armonizzare le varie posizioni nazionali, il Consiglio ECOFIN dell'8 novembre 1999 ha determinato che il periodo di doppia circolazione fosse compreso fra un minimo di quattro settimane e un massimo di due mesi, a scelta del singolo Stato che comunque si impegnava ad assicurare il cambio delle banconote e monete nazionali anche oltre tale periodo. Per quanto riguarda l'Italia, il periodo di doppia circolazione ha avuto una durata di due mesi⁴: pertanto la lira ha cessato di avere corso legale a partire dal 1° marzo 2002.

1.3 - I principi giuridici posti alla base del processo di transizione

A livello europeo, i principi della transizione all'euro sono stati recepiti in due Regolamenti, approvati dal Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996.

Il primo, il Regolamento (CE) n.1103/97, fondato sull'art. 235 del Trattato, è stato adottato dal Consiglio dell'Unione il 17 giugno 1997 ed è entrato immediatamente in vigore: esso è stato emanato prima dell'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria al fine di dare

³ La componente italiana del sistema TARGET, ovvero il sistema di regolamento lordo BI-REL, è stata avviata nel giugno 1997.

⁴ Il termine di cessazione del corso legale della lira è stato fissato dall'art. 155 della Legge 388 del 23 dicembre 2000 (Legge Finanziaria 2001).

certezza legale agli effetti del passaggio alla moneta unica e di consentire la predisposizione delle procedure tecniche per il *changeover*.

I principi fondamentali contenuti in questo Regolamento riguardano:

- la sostituzione dell'euro all'ecu negli strumenti giuridici;
- la continuità dei contratti;
- le regole per la conversione tra le valute nazionali e l'euro e la conversione tra quest'ultime;
- le regole per gli arrotondamenti.

Il secondo, il Regolamento (CE) n. 974/98 fondato sull'art. 109L del Trattato, recante la nuova legge monetaria è stato emanato il 3 maggio 1998, in concomitanza con la selezione degli 11 Paesi che hanno adottato la moneta unica fin dall'avvio della terza fase, entrando in vigore il 1° gennaio 1999.

In esso sono trattati i seguenti aspetti:

- la sostituzione delle monete nazionali con l'euro, dal 1° gennaio 1999. Durante il periodo di transizione le monete nazionali sono suddivisioni non decimali e temporanee dell'euro;
- il principio "nessun obbligo, nessun divieto" posto alla base del processo di transizione;
- la facoltà, sempre durante il periodo transitorio, conferita al debitore di scegliere se pagare in euro o in moneta nazionale le transazioni commerciali che non implicano l'uso di contante;
- obbligo di emettere in euro dal 1° gennaio 1999 il nuovo debito pubblico negoziabile.

Infine è da ricordare nuovamente il Regolamento (CE) n. 2866 del 31 dicembre 1998 con il quale sono stati adottati i tassi di conversione tra l'euro e le monete degli Stati membri aderenti all'UEM: questo Regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 1999. Per l'Italia il tasso di conversione è pari a lire 1936,27.

Riquadro 1

Tassi irrevocabili di conversione

Di seguito vengono riportati i valori di conversione delle singole valute in euro:

1 euro equivale a:

* 40,3399	FRANCHI BELGI	* 1,95583	MARCHI TEDESCHI
* 166,386	PESETE SPAGNOLE	* 6,55957	FRANCHI FRANCESI
* 0,787564	STERLINE IRLANDESI	* 1936,27	LIRE ITALIANE
* 40,3399	FRANCHI LUSSEMBURGHESE	* 13,7603	SCCELLINI AUSTRIACI
* 2,20371	FIORINI OLANDESI	* 200,482	ESCUDI PORTOGHESI
* 5,94573	MARCHI FINLANDESI	* 340,750	DRACME GRECHE

1.4 - Gli altri principi della transizione

Accanto ai principi di natura giuridica, tuttavia, sono gradualmente emersi altri principi ai quali gli Stati membri hanno dovuto conformarsi nel definire la disciplina della transizione: innanzitutto, il principio di trasparenza dei meccanismi della transizione stessa, realizzato attraverso un'ideale informativa al pubblico e per il tramite di iniziative che potevano avvicinare gli utenti all'uso dell'euro. In secondo luogo, il principio della non onerosità della transizione, corollario del principio secondo cui, per tutto il periodo transitorio, l'uso dell'euro non è stato obbligatorio né, per converso, scoraggiato, ma lasciato alla libera determinazione di famiglie e imprese (*"nessun obbligo, nessun divieto"*). Da ultimo, occorre notare che per conferire un concreto significato al principio del *"nessun obbligo, nessun divieto"*, i paesi dell'area dell'euro hanno dovuto assicurare l'adeguata preparazione dei sistemi bancari e finanziari in anticipo rispetto all'avvio della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, e promuovere un analogo processo di adeguamento delle Amministrazioni pubbliche, in quanto i tempi dell'adozione della moneta unica da parte di questi soggetti potevano condizionare la libertà di scelta degli utenti.

2 – L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI

2.1 - Il Comitato per l'euro

Il *Comitato di indirizzo strategico per il coordinamento di tutte le problematiche correlate con l'introduzione dell'euro* (di seguito Comitato per l'euro) è stato costituito il 12 settembre 1996 con decreto del Ministro del Tesoro, a seguito della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 giugno dello stesso anno: si tratta di un organo straordinario creato, come si evince dalla stessa definizione normativa scelta in occasione della sua istituzione, per svolgere essenzialmente una funzione di indirizzo e coordinamento delle iniziative necessarie all'attuazione del complesso processo di adozione della moneta unica nel nostro sistema economico e in quello giuridico, senza peraltro sostituirsi, nelle materie di rispettiva competenza, alle singole Istituzioni e Amministrazioni in esso rappresentate. Oltre a definire le linee guida nei settori maggiormente coinvolti dall'adozione dell'euro in Italia, il Comitato per l'euro ha favorito la definizione del quadro normativo nazionale di riferimento e ha realizzato numerose campagne di informazione.

La legge n. 433 del 17 dicembre 1997, all'art. 14, ha precisato i compiti del Comitato per l'euro, ivi comprese le attività di studio, di informazione, di proposta nei confronti del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – ora Ministro dell'Economia e delle Finanze - e di consulenza giuridica. Con l'occasione, al Comitato per l'euro è stata attribuita la nuova denominazione di Comitato di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'euro; il Comitato resta in carica fino a 180 giorni dopo la cessazione del corso legale della lira.

Il funzionamento e le competenze del Comitato per l'euro sono stati ulteriormente regolamentati dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 268 dell'8 luglio 1998. In base all'art. 1 del D.P.R. n.268/98 il Comitato per l'euro *“coordina le problematiche e le azioni correlate con l'introduzione dell'euro nel sistema economico e nell'ordinamento giuridico italiano, svolgendo, a tal fine, compiti di indirizzo, consulenza, assistenza tecnica e coordinamento in materia di attuazione della moneta unica europea”*.

- **Composizione, competenze e modalità di funzionamento**

Il Comitato per l'euro, composto da un minimo di ventiquattro ad un massimo di trenta membri (art. 2 del d.p.r. 268/98) scelti in rappresentanza dei settori dell'economia, della finanza, delle imprese, dell'amministrazione pubblica, delle organizzazioni sindacali e dei consumatori, si è articolato, per lo svolgimento dei lavori, in tre Sottocomitati - *Finanza, Imprese e Pubblica*

Amministrazione (art. 8 del d.p.r. 268/98), - che hanno svolto compiti di analisi e approfondimento delle problematiche collegate all'introduzione della moneta unica in ciascuno dei settori sopraindicati⁵. Il Comitato ha inoltre attivato gruppi di lavoro per l'analisi delle questioni giuridiche ovvero per la definizione delle strategie relative alla comunicazione e alla formazione, nonché per la pianificazione degli interventi tecnici (art. 8 del d.p.r. 268/98): questi gruppi, composti in prevalenza da esperti esterni al Comitato, hanno operato seguendo un modello informale, caratterizzato da elevata flessibilità. Gli aspetti giuridici, informatici, della formazione e dell'informazione hanno rappresentato infatti le principali aree di intervento trasversali all'attività dei Sottocomitati, e come tali hanno richiesto una trattazione unitaria assicurata appunto da strutture specifiche: l'interazione tra il lavoro dei Sottocomitati e quello dei gruppi di lavoro, con il coordinamento del Segretariato Generale, ha rappresentato la metodologia di lavoro adottata dal Comitato.

In base all'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 268/98 le funzioni di Presidente sono state affidate ad un Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁶. Per l'operatività delle sue funzioni, il Comitato per l'euro si avvale di un Comitato esecutivo e di un Segretariato Generale: il primo, formato da un minimo di sei ad un massimo di dieci componenti scelti tra coloro che siano già nominati membri del Comitato per l'euro (art. 5 del d.p.r. 268/98), esercita funzioni di indirizzo e di coordinamento, definendo le iniziative necessarie alla realizzazione degli scopi propri del Comitato per l'euro e provvedendo alla loro attuazione, deliberando altresì in ordine ai relativi impegni di spesa; il secondo, sotto la guida del Segretario Generale (art. 6 del d.p.r. 268/98), ha invece il compito di promuovere la continuità del lavoro del Comitato per l'euro, dei Sottocomitati e dei gruppi di lavoro, assicurando le comunicazioni tra le diverse articolazioni del Comitato stesso, di mantenere i contatti con le analoghe strutture operanti presso gli altri Paesi della UEM e con la Commissione europea, di svolgere attività di studio, analisi e documentazione, nonché di fornire consulenza e individuare le opportune soluzioni alle questioni emerse nel processo di transizione⁷.

Uno degli impegni più importanti del Comitato per l'euro è stato quello di garantire l'informazione ai cittadini, alle imprese, alle Amministrazioni ed al sistema finanziario, costituendo

⁵ Il Sottocomitato Finanza è stato coordinato dal dott. Tommaso Padoa-Schioppa (Banca d'Italia e Consob) prima e dal dott. Fabrizio Saccomanni (Banca d'Italia) poi; il Sottocomitato Imprese è stato coordinato dal dott. Riccardo Perissich prima e dalla dott.ssa Emma Marcegaglia (Confindustria) poi; il Sottocomitato Pubblica Amministrazione è stato coordinato in origine dal Cons. Paolo De Ioanna e dal Cons. Alessandro Pajno. Tali posizioni sono rimaste vacanti e pertanto il coordinamento del Sottocomitato Pubblica Amministrazione ha continuato ad essere assicurato dal Segretario Generale.

⁶ La carica è attualmente rivestita dal Prof. Vito Tanzi. Precedentemente le funzioni di Presidente sono state svolte, nell'ordine, dall'On.le Roberto Pinza, dal Prof. Piero Giarda e dall'On.le Gianfranco Morgando.

⁷ Il Segretariato Generale è stato coordinato dal 1996 fino al febbraio del 1997 dall'On.le Enrico Letta e successivamente dal Dott. Giancarlo Del Bufalo, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze.