

L'Unione Europea

Cap.1

Keynes, nominato rappresentante ufficiale della tesoreria britannica, alla conferenza di Parigi durante il trattato di pace di Versailles, individuò due errori principali del primo dopo guerra: la richiesta di riparazioni esose alla Germania, e la richiesta da parte statunitense del rimborso dei debiti di guerra da parte dei paesi europei alleati. In secondo luogo Keynes accusò gli stati vincitori di aver fissato i nuovi confini politici, sotto la spinta del nazionalismo e dell'interesse privato. In terzo luogo per evitare il tracollo dell'economia monetaria egli chiese agli americani di non farsi tentare dall'isolazionismo e concedere all'Europa un prestito internazionale, utili per la ripresa. Nessuna delle raccomandazioni di Keynes venne adottato, al contrario gli USA insistettero per ottenere i debiti di guerra e per ottenere riparazioni dalla Germania. Questo fallimento della diplomazia internazionale non si ripeté nel secondo dopoguerra. Per motivi sia politici che economici gli USA non ripiegarono verso l'isolazionismo e già nel 1939 modificarono il Neutrality Act del 1937 che vietava ai belligeranti l'uso di navi e facilitazioni creditizie statunitensi per l'acquisto o il trasporto di merci e proibiva agli USA di fornire materiale bellico ai paesi in guerra. Inoltre, data l'evidente difficoltà del regno unito di sottostare alla clausola cash and carry, dal momento che le sue riserve finanziarie di stavano assottigliando, l'11 marzo 1941 venne approvata una legge che permetteva al presidente di mettere gratuitamente a disposizione le risorse americane a quei paesi che contribuivano alla difesa degli USA. Questo schema di aiuti fu detto Land Lease e fu il frutto di negoziati con gli inglesi cui partecipò lo stesso Keynes. Il problema dei debiti di guerra venne superato mentre un solido programma di assistenza agli alleati venne avviato già durante il conflitto (UNRRA, united nation relief nad rehabilitation administration).

Attraverso questi aiuti i maggiori paesi che ne beneficiarono furono Cina, Polonia, Italia, Grecia ecc. Gli USA furono il paese che si accollò quasi per intero l'onere dell'intervento, ma con poco controllo, sia sui destinatari di tali aiuti, sia sui fondi di contropartita. La forte presenza dei paesi dell'est determinò nel 1946 la cessazione dell'appoggio da parte degli USA, i quali rifiutarono in seguito ogni aiuto derivante dall'UNRRA.

L'aiuto alleato all'Italia, tra il 43 e il 47 ammontò a diversi miliardi di dollari. Non si trattava di aiuti in denaro, ma di crediti messi a disposizione del governo italiano per importare beni di prima necessità per la popolazione e la ripresa dell'economia italiana. Lo stentato livello di ripresa produttiva italiana derivava dall'impossibilità del paese di assicurarsi il rifornimento delle materie prime dall'estero. Grazie a questi crediti, cominciarono ad arrivare: carbone, petrolio e suoi derivati, ghisa, acciaio e altre materie prime tra cui cotone e lana, di cui l'Italia era carente. L'afflusso di carburante ebbe l'effetto di rimettere in funzione i trasporti. Gli aiuti americani arrivarono a coprire quasi la metà dell'ammontare complessivo delle importazioni italiane. Con la fine dell'UNRRA, la diplomazia italiana ed europea premettero per una continuazione degli aiuti e ottennero diversi programmi ad interim.

Nel 1947 la situazione era grave in molti paesi europei che, come l'Italia si trovavano ad affrontare un crescente deficit dei pagamenti dovuto all'aumento delle importazioni di materie prime, alimentari e beni capitali a cui non corrispondeva una parallela crescita delle esportazioni. Questo gap commerciale venne inoltre aggravato ad una crescente inflazione che colpì il mercato americano dalla seconda metà del 1946. La crisi del 1947 fu principalmente una crisi finanziaria, nel senso che la produzione continuò ad aumentare mentre sembravano esaurirsi le riserve necessarie per pagare le importazioni vitali: il dollar gap, stava compromettendo le stesse possibilità di ripresa. Il 5 giugno 1947 lo schema di aiuti statunitensi venne preannunciato dal segretario di stato George Marshall, che sottolineò che gli stati europei avrebbero dovuto accordarsi per definire insieme le richieste di aiuti: l'iniziativa doveva venire dall'Europa e le richieste dovevano essere concordate collegialmente. Solo pochi giorni dopo il discorso di Marshall cominciarono a Parigi le consultazioni tra Francia e GB, e 16 paesi europei crearono il CEEC (Committee for European Economic Corporation), il quale iniziò a preparare una stima dei dollari che sarebbero occorsi per la ricostruzione dell'Europa. Il totale delle richieste inizialmente ammontò a 28 miliardi di dollari, ma il dipartimento fece sapere che non sarebbero stati disponibili più di 16 miliardi di dollari e non in contanti, ma in beni materiali. Alla fine del rapporto gli stati europei istituirono un'organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE). L'Erp (european recovery program), meglio noto come Piano Marshall, venne formalmente avviato con l'approvazione della legge sull'assistenza europea, legge che prevedeva un programma quadriennale di aiuti. I fini erano molteplici: a fianco della necessità di prevenire il crollo del commercio e dei pagamenti internazionali, gli USA volevano promuovere la stabilità sociale contro il pericolo comunista, e favorire gli interessi strategici americani in Europa. Inoltre essi avrebbero concretizzato anche obiettivi politici: controllato la Germania, contenuto i sovietici e la diffusione del comunismo, eliminato le tensioni sociali grazie all'aumento della prosperità e messo i paesi continentali sulla strada di un sistema multi laterale di commercio internazionale.

La risposta dei paesi europei alla spinta integrazionista americana non fu immediata. L'avvio fallimentare della cooperazione europea nella redazione dei programmi di ricostruzione congiunti portò nel giro di un anno a una fase di stallo nella contrattazione della seconda *tranche* di aiuti americani. La soluzione venne infine affidata a un comitato *ad hoc* il quale operò dei tagli che vennero in massima parte rispettati nelle ripartizioni finali attuate dall'Eca. A partire dal 1949 ebbe fine l'esperimento di allocazione collettiva degli aiuti e si passò a contrattazioni bilaterali. L'idea degli Stati Uniti d'Europa sembrava più una fissazione americana che un disegno europeo. Questa spinta federalista degli USA poggiava su diverse motivazioni: un'Europa unita avrebbe garantito una pace duratura, un mercato unito avrebbe a sua volta assicurato una più rapida ripresa economica e quindi la crescita di un partner commerciale solido. Infine un'Europa unita forte rappresentava dal punto di vista politico un saldo baluardo anti comunista e un affidabile alleato politico.

Il meccanismo di funzionamento dell'Erp suddivise gli aiuti in *grants* (merci cedute gratuitamente dagli USA ai singoli paesi europei), e *loans* (prestiti per l'acquisto di attrezzature industriali sul mercato americano e anche europeo). Il ricavato della vendita dei *grants* confluiva nelle casse di ciascuno stato e rappresentava una fonte importantissima di valuta nazionale che i governi potevano usare nell'interesse del programma di ricostruzione solo dopo l'approvazione dell'Eca. Le conseguenze dello scoppio della guerra di Corea si fecero sentire anche sul piano Marshall: infatti a partire dalla seconda metà del 1951 gli aiuti Erp vennero incorporati in quelli militari coordinati dalla Mutual Security Agency e alla fine dell'anno quest'ultima assunse di fatto le funzioni dell'Eca. Nel 1952 gli aiuti militari superarono quelli economici per tutti i paesi europei e il piano Marshall venne fagocitato (*swallowed-up*), all'interno delle attività di difesa. Va infine ricordato che nel 1948 l'amministrazione dell'ERP lanciò un nuovo programma chiamato United States Technical Assistance and Productive Programme (*ustap*) con lo scopo di introdurre in Europa i metodi di lavoro, i modelli di relazione intraindustriale e le tecniche manageriali americane. Diversi esperti e consulenti americani girarono per le fabbriche europee per individuare la ragione del divario di produttività nei confronti delle industrie americane (*productivity gap*). Al fine di diffondere lo stile americano di organizzazione dell'impresa e l'educazione manageriale, furono istituiti corsi per dirigenti e il supporto alla fondazione di business schools.

Nel 1947 la ripresa era già avviata nella maggior parte dei paesi europei, il problema era essenzialmente un gap finanziario dato che le insufficienti esportazioni costringevano i paesi europei a usare le loro magre riserve per pagare le importazioni americane che non si potevano ridurre. Per alcune delle economie europee, in particolare gli aiuti americani ebbero una notevole importanza anche prima del piano Marshall. Per tutte fu vitale non tanto la grandezza, quanto la continuità e la flessibilità del sostegno americano. In effetti le condizioni che vincolavano la distribuzione degli aiuti richiesero a ciascun paese di programmare la riduzione dei dazi e l'abolizione dei contingentamenti e dei controlli sul commercio. È in dubbio che anche grazie alla politica di rimozione di tali vincoli, l'Europa beneficiò di importanti effetti indiretti che portarono il processo di crescita nel decennio successivo a livelli mai conosciuti in passato.

Oltre agli aiuti che arrivarono attraverso il piano Marshall, l'industria italiana beneficiò anche di importanti prestiti internazionali e finanziamenti statali nell'immediato dopoguerra. Nel gennaio del 1947 durante la visita ufficiale di De Gasperi negli USA, il primo ministro riuscì ad assicurarsi un prestito di 100 milioni di dollari da parte del Export Import Bank. Il governo assumeva la funzione di garante e l'Imi di ditta contraente. Il prestito americano aveva lo scopo di permettere alle imprese italiane di acquistare le materie prime, i macchinari e l'apparato tecnico per promuovere la ripresa e lo sviluppo delle esportazioni. La struttura dei finanziamenti variava secondo la grandezza delle aziende. L'altra importante fonte di finanziamento all'industria fu il FIM, fondo industriale meccanico, istituito dal governo italiano con l'obiettivo di facilitare, attraverso una maggiore liquidità finanziaria, l'incremento produttivo delle imprese italiane nel settore meccanico che avrebbe così visto aumentare l'occupazione e l'esportazione. Nel 1947 il governo riuscì a bloccare l'inflazione crescente grazie alla stretta monetaria o Linea Einaudi, dal nome dell'economista liberale Luigi Einaudi, aggregato come indipendente al governo monocolore DC. Einaudi riuscì a bloccare l'aumento dei prezzi restringendo l'offerta di moneta ed emanando nuove norme sulle riserve obbligatorie che dotarono la banca d'Italia di un efficace strumento per regolare il volume del credito totale interno. La manovra di Einaudi fu un successo, l'arresto della spirale inflazionistica stabilizzò il tasso di cambio della lira avvantaggiando le esportazioni in rapida crescita grazie all'aumento della domanda mondiale. Nel caso italiano va sottolineato un importante cambiamento sul versante politico avvenuto poco prima del famoso discorso di Marshall. Il 12 maggio 1947 venne definitivamente interrotta la collaborazione con i partiti della sinistra, che segnò la fine dei governi di unità nazionale. De Gasperi formò un governo monocolore DC di minoranza e il 2 giugno gli USA diedero il sostegno ufficiale al nuovo esecutivo, e tre giorni dopo Marshall annunciava il programma di ricostruzione economica europea finanziato dagli USA. Per usufruire degli aiuti americani l'Italia dovette redigere un programma a lungo termine che il ministro italiano dell'industria, Tremelloni, presentò all'OECE nel 1948. Il piano italiano puntava sul raggiungimento di una forte espansione produttiva grazie a ingenti investimenti nel campo delle infrastrutture. In

generale è evidente che furono le grosse imprese statali e private come la Fiat, e l'Edison le prime a cogliere l'opportunità offerta dai finanziamenti ERP, di rinnovare completamente il loro apparato produttivo grazie ai macchinari americani. Alla fine anche numerose aziende medio piccole rinnovarono l'apparato produttivo grazie alla decisione di introdurre macchinari americani. L'idea che si sostiene da più parti è che il ruolo degli aiuti ERP in se non sia stato di fondamentale importanza nello stimolare la crescita dell'economia italiana, tuttavia a livello più settoriale i fondi Marshall hanno contribuito in maniera significativa alla rimessa in moto dell'apparato industriale italiano nel dopoguerra attraverso le ingenti e vitali importazioni di materie prime e gli imput strategici di macchinari americani che hanno rilanciato alcuni settori chiave dell'industria italiana.

Cap.2

Alla fine del conflitto non si sarebbe dovuto tornare al sistema di cambi flessibili. Negli anni 30 in un periodo di acceso nazionalismo economico un sistema di questo genere avrebbe permesso l'adozione di politiche di Beggar my neighbour (politiche volte ad aumentare la produzione e l'occupazione in una nazione a spese di un'altra nazione) e alimentato la conflittualità internazionale. Si doveva introdurre e mantenere la convertibilità delle monete in un regime di cambi fissi e creare istituzioni internazionali alle quali avrebbero partecipato tutti i paesi. I due piani elaborati da Keynes e da White avevano lo stesso scopo: porre in essere un meccanismo in grado di risolvere i problemi monetari internazionali che si sarebbero presentati alla fine del conflitto. Il più impellente era trovare il modo per aiutare le singole nazioni a saldare i deficit risultanti dalle loro relazioni commerciali con l'estero. Le differenze strutturali fra i due piani stavano nelle diverse modalità di funzionamento previste. Il piano di Keynes proponeva la creazione di una banca centrale sovranazionale che avrebbe emesso una nuova moneta internazionale: il Bancor; attraverso l'emissione di tale moneta si sarebbero compensati i deficit di bilancia dei pagamenti dei paesi membri. Le modalità di creazione di liquidità internazionale ideate da Keynes erano estremamente innovative e anticipavano lo schema alla base dei diritti speciali di prelievo (DSP) introdotto nel 1969 dal primo emendamento apportato allo statuto del fondo monetario internazionale. Il piano di White affidava invece a un fondo di stabilizzazione il compito di concedere crediti ai paesi con bilancia dei pagamenti in disavanzo. La conferenza monetaria e finanziaria internazionale delle nazioni unite, che ebbe inizio a Brettonwoods nel 1944, partorì una sorta di compromesso fra il piano di Keynes e quello di White, dando origine a due istituzioni: il fondo monetario internazionale (FMI) e la banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. La Birs non si trasformò nella clearing union ideata da Keynes, che sarebbe dovuta diventare la banca centrale del mondo, ma divenne una banca di sviluppo per i paesi membri più arretrati, con lo scopo di promuovere gli investimenti internazionali a lungo termine destinati allo sviluppo delle risorse produttive. Per appartenere al fondo e utilizzare le sue risorse, i membri si dovevano impegnare a esprimere la parità delle loro monete in oro o in dollari sulla base del loro valore al primo luglio 1944. Oltre a ciò si stabiliva che i tassi massimi e minimi da applicarsi a operazioni in cambi fra le divise dei membri non differissero dalla parità di oltre l'1% e che nessun membro potesse modificare la propria parità monetaria, se non per correggere uno squilibrio fondamentale. L'applicazione di questo sistema doveva quindi tradursi in un meccanismo monetario quasi automatico, regolato dalla banca centrale di ciascun paese. Se questo meccanismo monetario semi automatico non fosse stato sufficiente, i paesi in gravi difficoltà valutarie potevano richiedere al Fmi di accedere alle riserve presso un fondo creato con i contributi obbligatori degli stati membri. Il fondo poteva quindi intervenire per sostenere le monete nazionali in difficoltà attraverso tali strumenti creditizi. Questo sistema di credito venne rifondato nel 1969 con la nascita dei diritti speciali di prelievo, una sorta di moneta fiduciaria il cui valore si basa su un paniere di valute e viene allocata in base alle quote versate da ogni singolo paese. Tra i paesi che decisero di far parte del Fmi, vennero istituiti tassi di cambio fissi, ma aggiustabili, sostenibili in caso di difficoltà grazie alla cooperazione fra banche centrali e all'accesso alle riserve del fondo, modificabili solo in presenza di squilibri fondamentali della bilancia dei pagamenti. Il dollaro assunse la funzione di tallone essendo convertibile in oro. Attraverso questo ingegnoso doppio sistema di convertibilità noto come sistema monetario a cambio aureo (gold Exchange standard), il dollaro venne posto al centro del sistema e divenne un mezzo di pagamento internazionale e uno strumento di riserva. Tale sistema si fondava su un complesso di controlli e vincoli reciproci. I paesi aderenti si impegnavano a convertire le loro divise in dollari a un prezzo prefissato.

Perché non si tornò semplicemente al gold standard, invece di elaborare un sistema di convertibilità così elaborato? La prima ragione sta nel fatto che la distribuzione di oro fra i paesi era disomogenea. In secondo luogo si riteneva che la quantità di oro esistente sarebbe stata insufficiente a sostenere la crescente domanda di liquidità internazionale. Un sistema a doppia convertibilità rappresentava un modo di risparmiare oro: la divisa al centro del sistema sarebbe stata convertibile in oro e le altre nella divisa centrale. Fino al dicembre 1958 la maggior parte delle monete dei paesi industrializzati rimase inconvertibile: i residenti di questi paesi non potevano acquistare liberamente valute estere. Questo sistema rimosse le inefficienze più gravi del sistema di pagamenti bilaterali e fornì le basi per la ripresa dei paesi europei. La convertibilità in dollari di una moneta assicurava che essa fosse anche convertibile in tutte le altre valute. Il valore di tutte le monete veniva così espresso in termini di parità bilaterali definite e note: tale sistema permetteva di trarre profitto de facto dalla diffusione di un'unica moneta in tutto il mondo.

A partire dal 1947 le riduzioni daziarie multilaterali erano oggetto di negoziati, o round come vennero chiamati sotto l'egida del GATT. Il principio fondamentale sul quale si basava tale accordo era quello della clausola della nazione più favorita. A Ginevra i 23 paesi partecipanti si impegnarono a ridurre gradualmente i dazi sulla base di negoziati bilaterali e multilaterali tra cui i primi furono le Conferenze di Annecy, di Torquay e di Ginevra. A Torquay finalmente l'Italia poté negoziare sulla base della nuova tariffa doganale. La nuova tariffa italiana presentava due facce e due utilizzi. La prima era la cosiddetta tariffa legale fatta di dazi piuttosto elevati ma che servivano, quali dazi negoziali per accordare concessioni importanti ai round del Gatt. La seconda faccia della tariffa del 1950 era la tariffa d'uso scaturita da una serie di norme temporanee che ne moderavano la protezione e rendevano il mercato italiano aperto alle importazioni internazionali. Questa tariffa provvisoria prevedeva la riduzione automatica di tutti i dazi, per cui più il dazio era elevato, più il taglio era forte. Quando, dopo non poche difficoltà, i paesi della Comunità Economica Europea, fissarono una tariffa esterna comune (Tec) nei confronti dei paesi terzi, essi negoziarono con una sola voce al Dillon Round quello di mitigare gli effetti commerciali distruttivi dell'integrazione economica europea.

Se l'accordo Gatt iniziò ad affrontare la spinosa questione dell'abbassamento delle barriere daziarie tra paesi europei, il fondo monetario internazionale appena nato non trovò applicazione immediata in Europa, in quanto le valute non erano convertibili. Per tanto, alla fine degli anni 40 i problemi da risolvere per incentivare e liberalizzare gli scambi intraeuropei erano 2: l'inconvertibilità delle monete e i contingentamenti o restrizioni quantitative all'importazione, misure autarchiche inventate dall'Italia nel 1935 e presto introdotte in tutti i paesi europei. L'organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE) non si occupò solo di coordinare le richieste di aiuti sul piano Marshall, ma anche di risolvere questi due problemi: nel 1950 essa istituì l'Unione Europea dei pagamenti (UEP) al fine di uscire dal vicolo cieco degli accordi di pagamento bilaterali.

Alla fine del conflitto la maggior parte delle valute europee non era convertibile e il commercio regredì a forme di baratto bilaterali mitigate dalla disponibilità di alcuni paesi a concedere crediti. Il commercio intra europeo aveva subito un calo drastico e gli accordi di pagamento divennero ben presto un "punto di partenza naturale" per rimettere in moto gli scambi. Due erano i maggiori problemi inerenti alle transazioni bilaterali: la difficoltà di bilanciare gli scambi fra due paesi e l'impossibilità di utilizzare l'eventuale surplus di valuta estera sul mercato di un terzo paese. Così nel 1947 le importazioni, le esportazioni e i pagamenti erano ancora soggetti al sistema bilaterale e a varie limitazioni che costringevano gli scambi a una compensazione diretta. La soluzione sembrò risiedere in un sistema di compensazione multilaterale che si tradusse nell'accordo di clearing monetario multilaterale, firmato per primi da Italia, Francia e Benelux. Con l'avvio del piano Marshall, l'Oece nell'ottobre del 1948 trovò una prima soluzione all'impasse dei traffici, unendo commercio intraeuropeo e aiuti americani: parte di tali fondi fu utilizzata per sanare le posizioni finanziarie creditizie presenti negli scambi fra paesi europei. Attraverso questo nuovo sistema un avanzo nella bilancia commerciale veniva coperto grazie ai drawing rights o diritti di prelievo che garantivano l'esborso di dollari americani fino a coprire l'ammontare del credito in valuta europea. Il secondo accordo di pagamento intraeuropeo (1949) segnò un altro passo verso la multilateralità: fu deciso che il 25 % dei diritti di prelievo di un paese debitore nei confronti di un paese creditore potessero essere spesi al di fuori del paese creditore. Finalmente nel dicembre 1949 gli USA proposero all'OECE di istituire l'Unione Europea dei Pagamenti. L'accordo che sanciva la nascita della Uep fu firmato nel settembre 1950: due erano le caratteristiche principali: la trasferibilità delle monete e la disponibilità di credito garantito dai fondi del piano Marshall associata a un complicato sistema di credito interno dell'Unione. Con la creazione della Uep fu possibile passare da un sistema bilaterale a un sistema di compensazioni multilaterali che riguardavano tutti i paesi europei e assicurava la piena convertibilità delle valute e una rapida e consistente ripresa degli scambi.

Oltre al problema dell'inconvertibilità delle monete, l'Europa post bellica si trovò ad affrontare il problema dei dazi e dei contingentamenti. Questi ultimi furono la causa principale dell'aumento delle barriere commerciali nel dopoguerra, in quanto, limitando in modo assoluto la quantità di merci che si potevano importare rappresentavano un ostacolo maggiore dei dazi al libero commercio. Mentre i dazi tendono ad alzare il costo dei prodotti importati, i contingentamenti limitano le importazioni totali di un dato prodotto a un livello pre determinato. Sia la relazione della commissione per la cooperazione economica europea, sia lo statuto dell'Oece, sottolineavano la necessità di rimuovere le barriere commerciali fra i paesi al fine di innescare la ripresa economica e promuovere la cooperazione europea. Il piano d'azione formulato dal consiglio dell'Oece, nel 1949 richiedeva l'esame delle misure da intraprendere per la liberalizzazione degli scambi e in giugno cominciò a concretizzarsi un programma definitivo. Durante le negoziazioni gli inglesi proposero un piano per l'eliminazione di una parte dei contingentamenti gravanti sul commercio privato europeo. La proposta britannica portò all'adozione di un piano di liberalizzazione alla fine del 1949. Successivamente il consiglio dell'Oece decise di abolire progressivamente i contingentamenti sul commercio privato di prodotti alimentari. Nel gennaio 1950 l'Oece raggiunse un accordo di principio per il superamento della tappa del 50% una volta siglato l'accordo sull'unione europea dei pagamenti. Con la ratifica della Uep il nuovo obiettivo divenne il 60% da raggiungersi entro la fine del 1950. Il codice fissava un'ulteriore tappa da raggiungersi

entro il febbraio 1951. L'Italia in questo caso costituì una positiva eccezione: raggiunse in anticipo il 75% fissato dall'Oeece. Nel caso italiano rimaneva quindi uno 0,3% di importazioni private, ancora condizionate dai contingentamenti: si trattava di un gruppo eterogeneo di prodotti che il governo era deciso a proteggere.

Grandi passi erano stati fatti dalla fine della seconda guerra mondiale nella liberalizzazione del commercio europeo: grazie alla Uep le valute erano tornate convertibili, i contingentamenti erano stati fortemente ridotti e i round del Gatt avevano cominciato a smantellare le protezioni daziarie. Gli aiuti americani avevano risolto il dollar gap, e incentivato la ripresa europea. Il fatto che il commercio sia cresciuto più velocemente del reddito nazionale e in particolare il commercio intraeuropeo si sia sviluppato ancor più velocemente, sembra fornire una prova schiacciante della liberalizzazione quale veicolo principale per moltiplicare i guadagni ricavabili dal commercio.

L'esistenza di una correlazione empirica tra gli alti tassi di crescita dei sistemi economici e gli alti tassi di incremento delle esportazioni, stupefacente nel caso dell'Italia e della Germania, portò alla formulazione della export led growth theory o teoria della crescita trascinata dalle esportazioni. Alcuni economisti erano dell'opinione che lo sviluppo delle esportazioni fosse una variabile chiave per spiegare le differenze nei livelli di crescita economica tra i paesi industrializzati. Sono state avanzate numerose ipotesi per far luce sul funzionamento di questo processo e una di queste, formulata per la prima volta da Beckerman, si riferisce al cosiddetto virtuous circle of growth. La teoria del circolo di crescita virtuoso descrive come un sistema economico possa trovarsi in una situazione di rapida e intensa crescita della domanda, massima produzione e altissima produttività senza essere contemporaneamente afflitto da problemi di bilancia dei pagamenti. Tutto ruota attorno all'andamento delle esportazioni: se crescono rapidamente ciò favorirà la soluzione delle crisi legate alla bilancia dei pagamenti e produrrà effetti benefici su investimenti, produttività, competitività che non potranno che essere di ulteriore stimolo alle esportazioni. Perciò in un modello di crescita trainato dalle esportazioni, il successo sui mercati esteri porterà a un'espansione di tutto il potenziale economico, innescando un circolo virtuoso di crescita, mentre in paesi con esportazioni poco competitive non potrà che verificarsi un circolo di crescita vizioso. Una rapida crescita delle esportazioni permette all'economia di crescere al riparo da crisi della bilancia dei pagamenti e da conseguenti politiche restrittive. In verità nella teoria della crescita export-led l'elemento chiave è rappresentato proprio da una bilancia dei pagamenti in equilibrio. Dal momento che sono le esportazioni a garantire la valuta per le importazioni e la crescita di ogni paese si differenzia a seconda del coefficiente di fabbisogno di importazioni, alcuni paesi per evitare una crisi della bilancia dei pagamenti saranno costretti a restringere la domanda prima di altri. Ciò significa che quei paesi caratterizzati da un modesto tasso di crescita delle esportazioni congiunto a un tasso relativamente alto di elasticità della domanda di importazioni, hanno una struttura produttiva poco soddisfacente, non essendo in grado di essere competitivi né in patria né all'estero. Ciò ci conduce agli studi di Balassa relativi all'importanza di esportare prodotti competitivi per i quali la domanda internazionale è in rapida crescita. Secondo questo economista la crescita accompagnata dall'equilibrio della bilancia dei pagamenti dipende da 3 fattori:

1. L'importanza di esportare le merci giuste (the right goods), cioè quelle per cui la domanda mondiale è in continua ascesa.
2. Verso i paesi giusti (to the right countries), cioè quelli che stanno crescendo più velocemente.
3. A un prezzo giusto (at the right price), o competitivo a livello internazionale.

In effetti negli anni 50 in diversi paesi europei si andò affermando una struttura produttiva concorrenziale che riuscì a svilupparsi grazie all'apertura di crescenti sbocchi sui mercati internazionali. I paesi europei più dinamici riuscirono ben presto a produrre i beni giusti al giusto prezzo e furono in grado di soddisfare la domanda internazionale e interna. I paesi esportatori che hanno avuto più successo sono stati quelli che hanno saputo adattare costantemente la produzione alla domanda mondiale in continua evoluzione. Infine è giusto menzionare anche le teorie supply side, nella spiegazione del miracolo economico europeo. Alcuni economisti si sono impegnati nell'utile ricerca volta a quantificare alcune delle variabili che associamo comunemente alla crescita. Anche Kindleberger ha spiegato in questi anni la crescita miracolosa dell'Europa dal lato dell'offerta attribuendo un'importanza prevalente alla variabile lavoro, per cui le differenze nei tassi di crescita dei vari paesi sarebbero state determinate dalle differenze di elasticità dell'offerta di lavoro nel settore manifatturiero. Tuttavia non ci sono prove sostanziali che confermino questa ipotesi: negli anni 50 e 60 si sono verificati casi di recessione economica a causa della mancanza di forza lavoro.

Nemmeno la teoria della crescita export led, cioè l'attribuzione alla domanda estera di un ruolo univoco di stimolo sulle altre componenti della domanda (quali investimenti e consumi), è pienamente dimostrabile nel caso europeo, dal momento che anche la domanda interna svolse un ruolo rilevante. Nel caso italiano, ad esempio, molti economisti sono propensi a dare più importanza alle componenti della domanda interna. La loro analisi mette in serio dubbio la possibilità di applicare la teoria della crescita export led al caso italiano negli anni 50 e si concentra sulle altre componenti della domanda, quali gli investimenti e i consumi privati, ritenuti fattori determinanti dello sviluppo economico italiano. Si può quindi affermare che la crescita economica è la risultante di molti fattori concomitanti che,

come afferma la scuola di pensiero dello structural change o cambiamento strutturale, insieme promuovono un circolo di crescita virtuoso. Alla fine tutte le componenti della domanda hanno contribuito attivamente alla crescita sostanziale dell'economia europea negli anni 50. La compresenza e interdipendenza sia delle esportazioni che dei fattori componenti la domanda interna deve essere considerata di importanza chiave per comprendere tale crescita. Gli elementi chiave possono essere così riassunti: crescita della domanda interna ed esterna fondata sulla capacità di adattare la produzione alla domanda futura interna ed esterna, alti tassi di investimento, aumento della produttività e stabilità nei prezzi. Infine tra le possibili ragioni che si possono addurre per spiegare il boom degli anni 50, bisogna ricordare anche l'adozione della tecnologia e dei macchinari americani. Concludendo, pur nella difficoltà di definire l'esatta natura di questo circolo virtuoso, sicuramente la liberalizzazione dei traffici ha avuto un ruolo determinante nel permettere al commercio di diventare uno dei motori principali dello sviluppo economico europeo nel secondo dopoguerra. È quindi all'Oee, al Gatt e alle iniziative di apertura commerciale di ciascun governo che bisogna riconoscere buona parte del merito di questo eccezionale balzo in avanti della ricchezza europea: senza il loro operato forse oggi non si parlerebbe di questi anni come degli anni dei "miracoli economici".

Cap.3

Nel 1947, all'inizio dell'Erp (European recovery program), gli USA sollecitarono le nazioni europee con la promessa di aiuti più generosi, affinché si impegnassero in progetti di unificazione di mercati. Ma nessun paese era abbastanza forte da potersi misurare con i progetti americani per l'Europa, l'unica eccezione era proprio costituita dal progetto di un mercato unificato su modello statunitense. Fino dagli inizi degli anni 50, l'unica iniziativa di successo che portò l'unificazione di un'unione doganale fra Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, non fu di ispirazione americana. Già da prima i governi in esilio di questi tre paesi si erano accordati sulla formazione di un'unione doganale alla fine del conflitto. Nel 1945 venne coinvolta nei negoziati anche la Francia nel cosiddetto consiglio tripartito. Il consiglio doveva studiare la possibilità di coordinare la politica dei quattro governi nel campo del controllo, della fissazione dei prezzi, dei controlli fiscali e dei dazi. Le basi di cooperazione economica tra i paesi del Benelux si concretizzarono nell'aprile del 1946, quando i ministri dei 3 paesi si accordarono per l'introduzione di una tariffa esterna comune e per l'eliminazione di tutti i dazi interni. Quando si palesarono i primi sintomi della fine del consiglio tripartito, la Francia allargò l'offerta per un'unione doganale ai paesi del Benelux che si mostrarono riluttanti. L'atteggiamento della Francia che mirava a coinvolgere i paesi del Benelux in qualche forma di unione doganale, trova una spiegazione ragionevole nel vantaggio economico che la Francia sperava di ottenere attraverso la formazione di un'area di mercato protetta capeggiata dalla Francia, il cui fine ultimo era quello di contenere la ripresa e lo sviluppo dell'economia tedesca. La Francia mirava a una posizione di leadership in Europa, non solo attraverso un'alleanza con l'Italia, ma anche con il Benelux, tuttavia un'unione che escludesse il mercato tedesco non era conveniente né per il Benelux né per l'Italia, dati i solidi legami commerciali che esistevano tra questi paesi. Era chiaro che il problema consisteva nel trovare una soluzione innovativa al problema della secolare competizione franco-tedesca, reinserire la Germania a pieno titolo fra i paesi europei e promuovere una crescita economica congiunta. Tale soluzione fu proposta dalla stessa Francia, la quale di fronte all'insuccesso delle politiche di opposizione e di isolamento nei confronti della Germania, scelse una logica di cooperazione con questa per mettere in comune le risorse chiave, quali, quelle del carbone e dell'acciaio. Infine, una buona ragione per allacciare stretti rapporti economici con la Francia, risiedeva nella speranza che ciò avrebbe facilitato la firma di accordi sull'apertura delle quote francesi di immigrazione e permesso all'Italia di risolvere i suoi problemi di disoccupazione. Nel 1947 era stato firmato il primo accordo bilaterale che prevedeva l'invio in diversi settori industriali francesi (miniere, agricoltura, edilizia) di un numero prestabilito di lavoratori italiani. L'emigrazione italiana in Francia si rivelò ben presto di carattere spesso puramente transitorio anche se la Francia rappresentava il mercato di lavoro più promettente e aperto. Il rapporto finale della commissione mista italo francese istituita per valutare l'opportunità di un'unione doganale, sottolineava oltre alla complementarità generale e assoluta, nel campo dei capitali e della mano d'opera, per quanto riguardava la libera circolazione dei lavoratori, la commissione osservava come non fosse nell'interesse dei due paesi permettere un flusso indiscriminato di operai generici, in quanto ciò di cui vi era effettivamente bisogno era la formazione in Italia di lavoratori specializzati, gli unici a poter essere impiegati in Francia. Nel corso dei negoziati, 47-49, vennero istituite due commissioni al fine di stipulare degli accordi fra i produttori al fine di tenere sotto controllo la competizione risultante dall'abolizione dei dazi. La delegazione italiana credeva più di ogni altra cosa che i due paesi fossero in grado di integrarsi dal punto di vista economico attraverso la libera circolazione della produzione. L'Italia, afflitta da un numero eccessivo di lavoratori avrebbe potuto rifornire di forza lavoro alcune zone della Francia, allo stesso modo si sperava che la Francia potesse presto tornare al ruolo tradizionale di investitrice di capitali e aiutare l'Italia a colmare il fabbisogno di fondi esteri. Tuttavia se l'aspetto più avvincente del progetto rimaneva la prospettiva di ridurre la disoccupazione italiana esportando mano d'opera in Francia, tutti gli studi economici sull'unione doganale non potevano che evidenziare la non complementarità delle due economie. In Italia il settore industriale, rassicurato dall'uso dei cartelli, si diceva favorevole al progetto, all'opposto quello agricolo nutriva fondati dubbi in proposito. Il 26 marzo 1949 ebbe luogo a Parigi, la firma del Trattato, ma a maggio il progetto di unione doganale venne bocciato

da un organo meramente consultivo, il Conseil Economique, al quale il governo francese aveva chiesto un parere. L'esito fu negativo.

La sconfitta del progetto di un'unione doganale con l'Italia, non scoraggiò i francesi, i quali, dopo pochi mesi presentarono un progetto per l'unione economica europea aperta alla partecipazione di tutti i membri dell'Oece. I futuri membri dell'unione dovevano impegnarsi per l'attuazione delle seguenti condizioni:

1. Libera circolazione dei capitali
2. Rimozione delle restrizioni quantitative oltre la soglia stabilita dall'Oece
3. Introduzione di un sistema di cambi fluttuanti. Questa proposta formò la base per i Negoziati Fritalux.

Inizialmente i negoziati coinvolsero solo Francia, Italia, Belgio e Lussemburgo, ma successivamente la Francia si convinse della necessità di informare gli olandesi del piano. Tuttavia l'insistenza con cui gli olandesi tentarono di inserire nel dibattito la questione delle riduzioni tariffarie, si rivelò infruttuosa. Nel gennaio del 1950 i negoziati vennero ripresi con il nome di Finibel, ma nel febbraio si arenarono. La Francia era irremovibile sulla questione dei dazi e sul rifiuto di includere la Germania per la partecipazione olandese. Anche l'Italia era favorevole all'inclusione della Germania, ma i negoziati si arenarono definitivamente proprio per l'inclusione della Germania.

Nel gennaio 1948 gli americani dissero che il rapporto italo-francese sull'unione doganale era stato l'unico risultato positivo ottenuto all'interno del piano Marshall in relazione al processo di integrazione europea, ma da allora tale processo non avanzava. Nel 1949 per il fatto che l'integrazione europea andasse così a rilento, intervenne l'Oece per incitare gli europei a creare un grande mercato prendendo come modello gli USA, ma si disse anche favorevole di fronte a un'unione doganale più ristretta. Gli americani misero a disposizione un fondo di 150mila dollari per il finanziamento di progetti che avessero come obiettivo l'integrazione economica europea. Il richiamo questa volta funzionò e furono presentati 3 diversi progetti all'Oece per dar vita a unioni economico doganali. Il 15 giugno 1950 il ministro degli esteri olandese presentò il Piano d'azione per l'integrazione economica europea. Le autorità olandesi decisero di sottoscrivere il programma Oece di progressiva abolizione dei contingentamenti nella speranza di ottenere delle garanzie da parte dell'organizzazione, affinché ci si impegnasse a ridurre anche i dazi. La risposta italiana a questo progetto fu presentata al consiglio dell'Oece nel quale le critiche italiane al progetto olandese presero di mira le evidenti difficoltà amministrative nella soluzione per settori. Il Piano Pella sottolineava come le profonde differenze di potenziale economico esistente fra i paesi dell'Oece non avrebbero permesso il rapido raggiungimento della "libertà integrale", tali disparità esigevano quindi il mantenimento per un periodo prolungato di tariffe doganali. La critica conclusiva si riferiva al fatto che invece di aumentare la libertà e l'efficacia della produzione, la soluzione per settori rischiava di diminuire o eliminare la concorrenza in Europa. Il piano italiano proponeva invece la costituzione di una "zona preferenziale" in Europa, i cui obiettivi dovevano essere: l'abolizione delle restrizioni quantitative, la liberalizzazione integrale delle transazioni invisibili, la riduzione automatica e progressiva dei dazi, l'istituzione di un fondo europeo di integrazione e infine una maggiore mobilità di mano d'opera entro le frontiere dell'Europa per trovare una soluzione al problema della disoccupazione italiana. I dazi costituivano una questione delicata per il governo italiano, che prevedeva un tetto massimo del 15% per la riduzione automatica delle tariffe. Ulteriori riduzioni erano previste solo sulla base di nuovi negoziati da aprirsi per volontà dei paesi partecipanti. L'obiettivo ambizioso del piano italiano era creare nel giro di una ventina di anni, un'area di libero scambio con l'abolizione delle restrizioni interne e il mantenimento di tariffe esterne differenziate. In questo contesto fu presentato un terzo piano all'Oece per una nuova visione del progetto che aveva costituito la base per i negoziati con l'Italia e il Benelux, il cui fine era istituire una banca europea per gli investimenti, con il compito di farsi carico degli interventi finanziari Capital Intensive, di cui i paesi europei potevano aver bisogno per migliorare la loro competitività. Il consiglio dell'Oece rimise tutti i 3 progetti in mano a uno speciale Working Party, con il compito di valutare la possibilità di ricavarne un progetto comune di integrazione europea. Tuttavia nessuna di queste tre proposte andò in porto, anche se in seguito daranno dei frutti. Furono tutti tentativi fallimentari, tuttavia il progetto di cooperazione e integrazione economica europea frutto delle varie proposte elaborate dai paesi coinvolti dimostra qualche affinità con il progetto definitivamente approvato nel 1957.

Nel febbraio del 1950 si erano arenati i negoziati tra Francia, Italia e Benelux, proprio sull'inclusione della Germania, tuttavia nel giro di 3 mesi la Francia invertì la sua posizione: dalla politica di opposizione passò alla politica di cooperazione dettata in buona parte dall'impossibilità di rallentare la vivace ripresa economica tedesca. Il ministro degli esteri francese Schuman propose di mettere in comune la produzione franco tedesca di carbone e acciaio, all'interno di un'organizzazione aperta agli altri paesi europei, e sotto la supervisione di un'alta autorità le cui decisioni avrebbero vincolato i paesi membri. Questa organizzazione avrebbe posto le prime fondamenta concrete per una federazione europea, indispensabile per preservare la pace. Ferro e acciaio sono sempre stati associati alla guerra, togliendo le industrie siderurgiche al controllo di Francia e Germania e unendole sotto il controllo di un ente internazionale di nuova istituzione, la guerra fra paesi sarebbe divenuta impossibile e inimmaginabile. Dove i trattati

di pace tradizionali avevano fallito nel prevenire le guerre fra paesi europei nel corso degli ultimi 80 anni, questa fusione dei mezzi bellici avrebbe posto le basi per una nuova era di pace. Mettendo in comune gli interessi relativi all'industria pesante i due potenti antagonisti avrebbero potuto creare le condizioni essenziali per una nuova era di crescita materiale e prosperità. Il ferro e l'acciaio rappresentavano settori indispensabili per la ricostruzione dell'industria e nel 1951, i rappresentanti di Francia, Germania Occidentale, Italia e paesi del Benelux firmarono il trattato di Parigi che aboliva le barriere doganali fra i paesi partecipanti. Il Pool Carbosiderurgico venne creato per risolvere un problema storico e lo fece lavorando in maniera costruttiva secondo il quale le aree carbonifere, limitrofe, di Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo erano accumulate da un'unità naturale determinata dalla geologia stessa ed erano state separate da confini politici che avevano instaurato barriere di tipo economico. Il problema storico da risolvere era quello della Ruhr. Il dominio sulle risorse della Ruhr, aveva significato fino ad allora la supremazia economica sull'Europa. La contesa su questo cuore industriale spesso indicata come causa di due conflitti mondiali, era fonte di instabilità in periodi di pace e impediva sia la riconciliazione franco tedesca sia la riattivazione di un sistema funzionante di scambi e pagamenti internazionali. La Francia, seconda dopo la Germania, per quanto riguardava la produzione del ferro, non stimando sufficienti le sue riserve di carbone, faceva dipendere la sua ripresa e ricostruzione industriale dalle importazioni di questa materia prima.

Quindi il principale problema che poteva compromettere gli investimenti francesi era dato dal carbone. De Gaulle, allora primo ministro, e Monnet, presidente sul piano acciaio carbone dell'Oece, erano alleati quando si trattava di escogitare metodi per mantenere il potenziale economico tedesco sotto controllo francese. L'obiettivo di De Gaulle era restaurare la Grandeur francese attraverso lo sfruttamento delle risorse economiche tedesche, gli obiettivi di politica estera miravano infatti a un controllo permanente sulla produzione industriale della Germania, le cui miniere di carbone avrebbero dovuto rifornire in primo luogo l'industria francese. Era opinione diffusa nelle alte sfere francesi che la migliore garanzia per il mantenimento della pace, consistesse nella limitazione del potenziale produttivo di acciaio tedesco. Gli obiettivi di politica estera, contenuti nel piano Monnet, non si conquistarono l'approvazione generale, e furono ignorati dagli inglesi e dagli stessi americani, e proponevano di aumentare il livello di industrializzazione tedesco, non giudicando ammissibile l'idea di separare la Ruhr dalla Germania. Alla conferenza di Mosca dei ministri degli esteri fu chiaro che l'estromissione dei tedeschi dalla proprietà e dalla gestione delle industrie della Ruhr era un'idea condivisa dalle altre potenze. Alla Francia fu però assicurato il rifornimento di una percentuale specifica di carbone tedesco su basi permanenti, provenienti da una Ruhr internazionalizzata. L'obiettivo francese era arrivare all'importazione di un milione di tonnellate di carbone al mese. Sempre nel marzo 1947 una delegazione francese si recò a Washington per assicurarsi l'appoggio economico degli USA al Piano di modernizzazione della Francia. La Francia arrivò a dipendere in maniera totale dalle importazioni di carbone tedesco, e il governo francese poteva offrire in cambio la produzione di minerale di ferro, tuttavia la Germania preferiva rifornirsi di ferro presso le miniere svedesi. I francesi temevano il rischio del rialzo del prezzo del carbone, e se ciò fosse avvenuto, il prezzo finale stabilito dai tedeschi avrebbe potuto divenire un freno alla produzione di acciaio francese. A questo punto divenne necessario elaborare un'idea politica innovativa per risolvere la questione della Ruhr e il governo francese formulò la proposta di istituire la comunità europea del carbone e dell'acciaio. L'idea era rivoluzionaria: invece che separare bisognava integrare l'industria della Ruhr nel contesto europeo. Le aziende della Ruhr sarebbero rimaste tedesche ma, i francesi potevano avere accesso alle risorse di carbone e coke di questo bacino. La creazione della Oece fu accolta caldamente dagli USA, gli inglesi si ritirarono indietro non appena la Francia fece presente loro, che la partecipazione ai negoziati sarebbe stata solo di ostacolo, a meno che non avessero accettato la proposta del Document de Travail, come base di lavoro. In tale documento tutte le decisioni più importanti erano demandate all'alta autorità: il livello dei dazi, le regole per la fissazione dei prezzi, la tipologia dei programmi di produzione, le decisioni relative ai salari, le misure da prendere nel periodo di transizione.

Il successo della CECA è dipeso, fra gli altri, da due fattori molto importanti: in primo luogo dalla disponibilità da parte dell'industria tedesca a effettuare concessioni a breve termine per ottenere vantaggi a lungo termine, esse sussidiarono direttamente le miniere belghe, affrontarono la spesa di importare il carbone americano, vendettero combustibile agli altri 5 membri al di sotto del prezzo di mercato. Un secondo fattore che pesò positivamente sulla riuscita della CECA, fu il progressivo diffondersi della convinzione che le prospettive di integrazione economica fossero da considerarsi altrettanto degne di attenzione rispetto alle discussioni sul federalismo politico. La CECA costituì la pietra miliare della nuova Europa: fu posto fine alla competizione industriale pesante che aveva impedito tutti i tentativi di riorganizzare su larga scala il continente e fornì una soluzione al problema del controllo sulla Ruhr. Seguendo il modello ispiratore della CECA, nell'ottobre del 1950 Monnet propose al ministro della difesa francese di costituire un esercito europeo, e di porlo sotto la guida di un'autorità sovranazionale. Si trattava di trovare una soluzione al difficile problema della ricostruzione dell'esercito tedesco. Il governo francese insisteva su tale punto e questa proposta si tradusse nella conferenza per la comunità europea di difesa (CED) tra i 6 paesi membri della CECA. Il nodo era di difficile soluzione. Nel corso della ripresa autunnale dei lavori De Gasperi, allora ministro degli esteri, si batté affinché il trattato per la Ced vincolasse i futuri membri per la creazione di una comunità politica europea. Nel 1952 i 6 paesi appartenenti alla CECA firmarono il trattato Ced e i governi francese e italiano premettero affinché i

compiti fossero affidati alla CECA. Quando i ministri degli esteri della CECA si incontrarono a Lussemburgo, per mettere a punto l'organizzazione politica della CED, si decise per l'immediata creazione di un'assemblea per mettere a punto l'organizzazione politica della CED. L'assemblea aveva il compito di scrivere i nuovi accordi internazionali per la formazione di una comunità politica. Il trattato CED che già aveva incontrato una ferma opposizione nel parlamento francese venne ulteriormente gravato dalle speranze dei federalisti europei e dalle richieste olandesi per un accordo economico. Una tra le eredità lasciate dai vari negoziati, ripresa successivamente nel trattato di Roma è la peculiare posizione costituzionale pensata per la commissione europea nella struttura decisionale. Nell'ottobre del 1953 le delegazioni dei 6 paesi presentarono un rapporto che riassumeva le rispettive posizioni spesso conflittuali sulle questioni affrontate. Invece di un'unione doganale il rapporto menzionava un mercato comune basato sulla libera circolazione di capitali, merci e mano d'opera, e prospettava anche la necessità di coordinare le politiche monetarie e sociali. Tuttavia non c'era un consenso, un'anime su come raggiungere tale obiettivo. Il rapporto di Roma, costituì la base per i successivi negoziati di Parigi che tuttavia non portarono alcuna novità sostanziale, dato che la posizione francese si andò progressivamente irrigidendo. Il destino della CPE dipendeva dalla posizione che la Francia avrebbe preso sulla CED e nell'agosto del 1954 il Parlamento francese rigettò il trattato e l'intero fragile edificio si sgretolò ma CED e CPE, con il loro fallimento, lasciarono eredità differenti. Nel settembre del 1954 venne convocata una conferenza a Londra che vide partecipi GB, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia, Germania, Italia, USA e Canada, e due mesi dopo l'UEO divenne realtà. Con essa si ristabilì la piena sovranità della repubblica federale tedesca, venne decisa la fine del regime di occupazione e l'entrata della Germania nella NATO, tramite referendum. La UEO fornì una sistemazione alle problematiche tedesche, accettabile per tutti i paesi firmatari e seppellì per sempre la CED, che indicò la nascita di una federazione europea, determinata dal rifiuto di quegli elementi di sovranazionalità che la CED conteneva. Molte delle idee espresse in queste sedi hanno costituito le fondamenta sulle quali verrà edificata, solo pochi anni dopo, la comunità economica europea.

Cap.4

Nel 1955 i Paesi Bassi rispolverarono il piano Beyen di unione doganale che già aveva tentato di immettere nella fragile struttura della comunità europea di difesa. Con la soluzione del problema tedesco attraverso la creazione dell'unione europea occidentale, Beyen decise di riproporre il progetto di unione doganale nella convinzione che le delegazioni dei vari paesi non avessero del tutto perso tempo tentando di costruire le basi economiche della CED, definitivamente bocciata dal parlamento francese. Nel 1955 salì in carica un governo francese più sensibile alle tematiche europee. I paesi del Benelux colsero al volo questa occasione e redassero un memorandum che ricalcava fedelmente il piano Beyen, inserendo anche l'energia atomica e lo presentarono ai 6 paesi della CECA. Diverse erano le modalità con cui si intendeva disegnare il rilancio europeo che poteva risolversi in un fallimento. Questa volta invece gli eventi furono favorevoli. Si diede mandato a un comitato intergovernativo presieduto dal ministro degli esteri belga Spaak di tradurre in proposte dettagliate le indicazioni emerse e dopo due anni di negoziati fu infine firmato a Roma il Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea. Il Regno Unito si autoescluse dai negoziati di Bruxelles, non volendo accettare l'idea di una tariffa esterna comune (Tec) che avrebbe aumentato il costo dei prodotti alimentari provenienti dall'impero, perciò di fece promotore di una associazione europea di libero scambio (efta), che non toccava il settore agricolo.

Nel luglio del 1975 cominciarono a Bruxelles i lavori del comitato intergovernativo sotto la presidenza del ministro Spaak. Prese forma nei mesi successivi la premessa costituzionale che darà origine alla comunità economica europea, e all'istituzione di un mercato comune tra i suoi membri attraverso l'abolizione di dazi e contingentamenti, la creazione di una tariffa doganale comune verso l'esterno e l'eliminazione fra gli stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali. Il Trattato poneva quale realizzazione prioritaria la creazione di un'unione doganale, per il resto molti obiettivi erano enunciati, ma la loro realizzazione veniva demandata all'azione delle nuove istituzioni comunitarie. I negoziatori italiani dall'inizio aderirono all'idea della liberalizzazione del mercato dei Sei, tuttavia l'Italia insistette per ottenere clausole di salvaguardia e trattamenti speciali di fronte alle incognite poste più avanti dall'unione doganale e spinse per andare molto più avanti nella realizzazione di politiche comuni, cercando di affrettare la libera circolazione dei lavoratori. L'istituzione dell'unione doganale impose che già nel trattato fossero fissate sia le scadenze e le modalità per la riduzione dei dazi interni, sia il livello della tariffa comune esterna. La preoccupazione più diffusa fra gli industriali riguardava, l'automaticità nella riduzione dei dazi. Su pressione della Confindustria i negoziatori italiani proposero l'inserimento nel Trattato, di una clausola di salvaguardia al fine di proteggere la debole struttura economica italiana nei periodi di crisi. L'articolo 109 prevedeva la possibilità di adottare le misure di salvaguardia necessarie in caso di crisi improvvise. La seconda concessione in campo tariffario all'industria italiana fu la possibilità di calcolare le riduzioni tariffarie a partire dall'aliquota dei dazi illegali. Pertanto al momento dell'entrata in vigore del mercato comune il 1 gennaio 1959, l'incidenza della protezione daziaria italiana non venne modificata e i primi tagli tariffari sanciti dal trattato non ebbero alcun effetto sull'economia italiana.

Durante i negoziati sull'Unione doganale, il vero problema divenne trovare un accordo sul livello della tariffa esterna comune (Tec). Particolarmente complessi furono i negoziati per determinare il livello massimo accettabile, a parte la posizione iniziale dei francesi che non accettavano riduzioni di alcun genere le richieste italiane si distinsero come le più protezionistiche. Il trattato doveva conciliare le posizioni di 6 paesi con politiche nazionali molto diverse: Francia e Italia erano protezioniste con elevate barriere tariffarie, mentre i paesi del Benelux erano moderati e inclini al libero scambio con dazi doganali molto moderati, o addirittura inesistenti. Alla fine si raggiunse un compromesso sulla base di una proposta tedesca e fu quindi deciso che la Tec si sarebbe basata sulla media aritmetica delle tariffe in vigore dal 1 gennaio 1957. In questo caso l'Italia non si sarebbe potuta nascondere dietro la protezione della tariffa legale e la delegazione italiana lottò per ottenere una soluzione speciale. Alla fine all'Italia fu consentito di considerare, eccezionalmente, come tariffa d'uso quella in vigore prima del 1951 e cioè senza i vari provvedimenti amministrativi successivi. Tuttavia, se alla fine fu raggiunto un compromesso sulla Tec, ci si dovette adattare a compilare una serie di eccezioni che avevano tutte origine nella situazione precaria di alcune industrie all'interno dei vari paesi. Il vero problema sorse a proposito di una lista di prodotti così importanti per i vari paesi che non si riuscì a raggiungere alcun accordo, rimandando la determinazione di dazi comuni esterni su tali prodotti a futuri negoziati governativi. In via generale un prodotto veniva inserito in questa lista quando si voleva proteggere più da vicino una data industria che si giudicava importante per vari motivi, ma incapace di affrontare la concorrenza internazionale. L'Italia inserì in questa lista numerose materie prime, quali zolfo, zinco piombo, e alluminio. L'obiettivo primario era difendere la forza lavoro impegnata in questa produzione.

Uno dei pilastri della posizione negoziale italiana mirava ad andare oltre l'unione doganale, attraverso l'adozione di politiche comuni in altri campi, in modo da attivare meccanismi compensativi in favore dei membri più deboli. Procedendo nelle fasi doganali, mentre venivano precisate le tappe da percorrere in materia di unione doganale, erano lasciati nel vago i problemi dell'armonizzazione delle politiche economiche e sociali nei diversi paesi, su cui si formulavano solo enunciazioni di principio. L'armonizzazione doveva essere intesa come emanazione di norme specifiche anche in altri settori, oltre a quello tariffario, quali, ad esempio, la circolazione della mano d'opera. La libera circolazione dei lavoratori era un problema che stava particolarmente a cuore al governo italiano, di fronte a un alto tasso di disoccupazione, specialmente nel mezzogiorno. Nonostante le numerose iniziative in campo internazionale dalla fine della guerra in poi, l'unico vero successo in questo campo era stata la programmazione dell'emigrazione attraverso trattati bilaterali. Nel caso del Belgio, ad esempio, l'accordo prevedeva un sistema di compensazione fra i risparmi degli emigranti e gli approvvigionamenti italiani di carbone belga. Molti economisti in Italia vedevano favorevolmente l'istituzione di unioni sovranazionali tra i paesi europei al fine di risolvere i problemi legati all'emigrazione che sarebbe così divenuta un movimento di forza lavoro interna con lo scopo di bilanciare il mercato del lavoro comunitario. Con l'istituzione della comunità europea sarebbe stata necessaria una riduzione dei costi di produzione, sia in campo agricolo che industriale, perciò l'aumento di produttività in Italia, era legato saldamente alla libera circolazione delle risorse di capitale e lavoro. Tuttavia i timori nei confronti di un'eccessiva mobilità della forza lavoro erano ancora troppo radicati negli altri paesi e, nonostante le pressioni italiane, ai disoccupati non venne concesso il diritto di cercare lavoro all'estero. Tale limitata liberalizzazione della circolazione della forza lavoro venne penalizzata dal fatto che il governo italiano non aveva alcun strumento legale, non essendo stato previsto nel trattato per costringere gli altri paesi membri ad assumere lavoratori italiani piuttosto che extracomunitari. L'emigrazione della forza lavoro in eccesso avrebbe alleviato il fenomeno della disoccupazione e della sottoccupazione diffuso nel sud del paese. Quindi era nell'interesse stesso di tutti gli stati membri finanziare lo sviluppo delle aree depresse e grazie allo stimolo originato dalla realtà italiana, stava prendendo forma la prima bozza di politica regionale comunitaria. Quello che infine l'Italia riuscì ad ottenere fu l'istituzione di un Fondo Sociale Europeo, e la Banca Europea per Investimenti. I 6 riconoscevano che il raggiungimento degli obiettivi del programma italiano rispondeva al loro interesse comune e agevolavano il governo italiano per l'impiego delle risorse della banca europea e del fondo sociale europeo. Il primo compito della banca europea era quello di finanziare progetti, mentre attraverso il fondo sociale la comunità si impegnava ad assicurare ai lavoratori una nuova occupazione produttiva e a concedere ai lavoratori aiuti in seguito alla riconversione dell'impresa verso altre produzioni. La delegazione italiana considerò l'istituzione dei due strumenti un suo personale successo, ottenuto vincendo le resistenze degli altri paesi. Alla fine dei negoziati CEE, il governo italiano considerò una vittoria diplomatica importante l'inserimento nel trattato di tre elementi di sicurezza: *la banca, il fondo sociale e il protocollo*.

L'unione doganale vera e propria (cioè l'abolizione di dazi e la fissazione di una tariffa esterna comune) venne raggiunta il 1 luglio 1968 un anno e mezzo prima della scadenza fissata dal trattato, mentre nei due anni successivi venne completata la libera circolazione dei lavoratori che permise ai cittadini di ciascun membro di recarsi liberamente in un altro stato membro per lavorare alle stesse condizioni dei lavoratori presenti. Tuttavia a partire dai primi anni 70 con lo scoppio della crisi petrolifera, ciò che si dava per scontato, cioè la creazione di un mercato comune cominciò a vacillare. Per proteggersi in tempi di crisi dalla concorrenza i paesi comunitari erano passati all'uso di barriere non tariffarie, e cioè licenze, certificati d'origine o altri controlli amministrativi, controlli sui prezzi e

sulle importazioni. Il ritorno alla protezione del mercato interno venne dettato dalle difficoltà causate dalla recessione che portarono i politici a rilasciare i loro atteggiamenti nei confronti delle domande di tipo protezionistico. Il protezionismo nei rapporti intracomunitari si manifestò attraverso un crescente ricorso agli aiuti statali e alle barriere tecniche e divennero numerose le violazioni del trattato in materia di libera circolazione dei beni. Due erano i maggiori problemi segnalati dalla commissione: le barriere non tariffarie che si erano moltiplicate dato che tutti gli stati membri avevano cercato di proteggere in questo modo i loro interessi immediati e i fondi pubblici, impiegati per aiutare e mantenere in vita imprese destinate a scomparire.

Per arrivare al completamento del mercato interno bisognava passare attraverso 3 procedimenti.

1. L'eliminazione delle barriere fisiche (come le dogane e le frontiere intracomunitarie) e dei relativi controlli sull'immigrazione (passaporti, e merci). La loro soppressione avrebbe rappresentato il segno più chiaro e visibile per i cittadini dell'integrazione della Comunità in un unico mercato.
2. L'eliminazione delle barriere tecniche, cioè delle diverse norme relative ai singoli prodotti in vigore negli stati membri e adottate per motivi che riguardano la sanità, la sicurezza, la tutela dell'ambiente e quella dei consumatori. Per il futuro però era necessario limitare l'armonizzazione legislativa a soli due campi: sanità e sicurezza. In secondo luogo l'eliminazione delle barriere tecniche si sarebbe dovuta portare avanti attraverso l'applicazione pratica del principio del mutuo riconoscimento e di equivalenza. Questa strategia si basava su alcune solide fondamenta: il principio di sussidiarietà per cui solo quei poteri che non possono essere gestiti dai gradi inferiori devono essere trasferiti a un livello esecutivo più elevati. Gli articoli del trattato CEE che vietano le misure nazionali con effetti restrittivi. Le sentenze della corte di giustizia. Il principio doveva essere esteso anche ad esempio al mutuo riconoscimento dei diplomi universitari e della formazione professionale per permettere una più libera circolazione della mano d'opera e delle professioni.
3. L'eliminazione delle barriere fiscali: l'armonizzazione dell'imposizione indiretta è sempre stata considerata una tappa indispensabile per il raggiungimento di un autentico mercato comune. L'introduzione di un sistema comune di iva da parte di tutti i membri della CEE non venne però accompagnata da una armonizzazione delle aliquote.

Dato che le imposte indirette incidono in modo più o meno immediato sul prezzo finale delle merci o dei servizi sui quali gravano, la diversità delle aliquote si riflette nella diversità dei prezzi. Infine per agevolare il ruolo chiave del mercato interno, la soppressione delle frontiere interne doveva essere accompagnata da iniziative volte a rafforzare la ricerca e la base tecnologica dell'industria comunitaria. L'Europa era un bivio: o si andava avanti e si faceva fronte con volontà politica agli enormi problemi del completamento del mercato interno, oppure si tornava indietro alla mediocrità di un area di libero scambio. Il passo in avanti fu l'approvazione dell'Atto unico europeo, la prima sostanziale revisione del trattato di Roma.

Il 17 febbraio 1986 venne firmato a Lussemburgo l'atto unico europeo, entrato in vigore l'anno successivo, con il quale la comunità si poneva l'obiettivo di adottare le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno, vale a dire uno spazio senza frontiere interne nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. L'Atto unico europeo, ha apportato 4 modifiche importanti alla politica di integrazione comunitaria: in primo luogo ha notevolmente semplificato le regole per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, limitando l'armonizzazione alle disposizioni essenziali e adottando il principio del mutuo riconoscimento delle norme e dei regolamenti nazionali. In secondo luogo l'atto unico ha stabilito un processo decisionale più rapido ed efficiente estendendo il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata al posto dell'unanimità fino ad allora richiesto. In terzo luogo ha attribuito al parlamento europeo un ruolo più importante nel processo legislativo. In quarto luogo ha riaffermato la necessità di rafforzare la coesione economica e sociale della comunità, consolidando la base scientifica e tecnologica dell'industria europea favorendo lo sviluppo della sua competitività internazionale attraverso la promozione di programmi di ricerca e sviluppo tecnologico. Infine a partire dagli anni 90 si è intensificata la normativa europea volta a garantire una maggiore liberalizzazione degli appalti pubblici tanto utile per il rilancio del processo di unificazione europea e una maggiore efficienza nel mercato unico. In particolare le nuove direttive europee (2014) tendono a modificare la gestione degli appalti pubblici, a semplificare le disposizioni nazionali e comunitarie, a rendere il quadro nelle norme sugli appalti più chiaro e flessibile. Tuttavia persiste una tendenza a favorire le imprese locali attraverso vari espedienti per eludere la normativa comunitaria.

Cap.5

Grazie all'istituzione del fondo monetario internazionale (FMI), un sistema di cambi fissi regolava le relazioni monetarie internazionali dal 1947. Poiché ai residenti di un paese si garantiva la libera convertibilità della loro moneta nelle altre valute, secondo uno schema di prezzi prestabiliti, essi potevano considerare le divise estere come estensione della propria moneta. Tale situazione sarebbe stata caratterizzata da stabilità monetaria e dei pagamenti internazionali, avrebbe facilitato gli scambi e lo sviluppo internazionale. Il secondo fattore di rigidità, contro l'ipotesi

iniziale del FMI, derivava dal fatto che non furono i diritti di prelievo, ma il dollaro che finì per assumersi la funzione di moneta di riserva. I dollari provenienti dal deficit della bilancia dei pagamenti americana, divennero ben presto la maggiore fonte di liquidità internazionale, il mezzo finanziario per eccellenza sul mercato mondiale. Il dollaro, chiamato a svolgere le funzioni di standard internazionale si trovò sottoposto a due esigenze contrapposte, dovendo da un lato fornire liquidità al sistema e dall'altro mantenere intatto il rapporto fiduciario che ne faceva una moneta internazionale. Nel corso degli anni 60 si materializzò un problema di eccesso di offerta di dollari all'estero a causa del continuo deteriorarsi della bilancia dei pagamenti americana. Il valore del dollaro fissato dagli articoli del Fondo, non trovava ormai alcun riscontro reale e la difesa della sua parità ricadeva in gran parte sui paesi europei. Di fronte a questo afflusso incondizionato di dollari e ai suoi effetti destabilizzanti, si presentavano due alternative: o i paesi europei effettuavano una massiccia richiesta di conversione delle loro riserve di dollari in oro, oppure lasciavano fluttuare la propria valuta rinunciando a sostenere ulteriormente la moneta americana. Il deficit della bilancia dei pagamenti statunitense era necessario per soddisfare l'aumento della domanda di riserve in dollari, se ciò non fosse avvenuto, la crescita del commercio e dell'attività economica internazionale sarebbe stata stroncata condannando alla deflazione l'intera economia mondiale. Il sistema monetario internazionale dipendeva per la formazione di liquidità internazionale prima dall'offerta di oro di nuova produzione e successivamente dall'offerta di dollari proveniente dal disavanzo esterno degli USA. L'elemento di maggior fragilità del sistema risiedeva quindi nel legame perverso che esisteva tra la creazione di mezzi aggiuntivi di pagamento e i continui peggioramenti della bilancia dei pagamenti americana. L'aggravarsi del deficit della bilancia dei pagamenti statunitense causò una perdita di fiducia nel dollaro da parte degli stessi investitori americani, i quali convertirono i loro dollari in oro. Per fronteggiare questo deflusso il presidente Lyndon Johnson, istituì un doppio mercato dell'oro: quello ufficiale e quello libero, che avrebbe regolato tutte le transazioni restanti. Il relativo disinteresse della successiva amministrazione Nixon nei confronti dell'indebolimento del dollaro suscitò l'impressione che gli USA stessero perseguendo una politica di benevola negligenza verso le proprie responsabilità finanziarie internazionali, lasciando che il disavanzo della bilancia dei pagamenti crescesse, senza che si effettuassero interventi convincenti per correggere la situazione. Tuttavia le condizioni di fiducia cominciarono a venir meno, minate dal progressivo e inesorabile deterioramento della bilancia commerciale statunitense, frutto della ridotta capacità competitiva delle merci americane e delle pressioni inflazionistiche cui tale deterioramento dava luogo. Nel 1969 la bilancia dei pagamenti degli USA registrava un deficit consistente e la Federal Reserve, decise una politica di tassi di interesse elevati. Ciò provocò un riflusso in Europa dei capitali che si erano trasferiti nelle banche americane, attirati dalle migliori condizioni offerte dalla Germania, che praticava una politica monetaria restrittiva. La politica della benevola negligenza si tradusse in un aperto invito agli operatori finanziari a speculare contro il dollaro, di fronte all'ulteriore aggravarsi del deficit della bilancia dei pagamenti, il presidente Nixon emanò 4 provvedimenti risolutivi.

1. Sospese la convertibilità dollaro-oro.
2. Impose una soprattassa temporanea su tutte le importazioni americane, tale soprattassa verrà abolita successivamente.
3. Bloccò salari e prezzi e introdusse alcune agevolazioni fiscali dirette a favorire gli investimenti e l'acquisto di beni prodotti all'interno degli USA.
4. Tagliò gli aiuti ai paesi in via di sviluppo

L'intervento di Nixon spezzò il legame del dollaro con l'oro e il risultato pratico fu che progressivamente tutti i paesi europei rinunciarono a sostenere il dollaro, le monete vennero lasciate fluttuare liberamente sui mercati del cambio e il dollaro si svalutò.

L'articolo 3 del Trattato di Roma conteneva principi piuttosto vaghi in materia di politica economica e monetaria comune, limitandosi alla necessità di indirizzare l'azione della comunità all'applicazione di procedure che permettevano di coordinare le politiche economiche degli stati membri e di ovviare agli squilibri delle loro bilance dei pagamenti, era prevista inoltre la costituzione di un comitato monetario con funzione consultiva. L'attuazione dell'unione economica e monetaria avrebbe richiesto un decennio e cioè uno sviluppo progressivo da suddividersi in due fasi: nella prima si doveva rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, tra cui l'armonizzazione delle politiche di bilancio e fiscali, la liberalizzazione dei movimenti di capitale e una politica comune in materia di moneta e credito. Nella seconda fase di transizione la cooperazione avrebbe dovuto farsi sempre più stretta in tutti i settori e il rafforzamento dei legami intracomunitari in materia monetaria doveva essere diretto ad agevolare la transizione verso l'unione completa. La suddivisione del piano in due fasi di attuazione: la prima relativa alla convergenza dei parametri economici e la seconda di quelli monetari conciliava le diverse posizioni dei paesi membri. Germania, Paesi Bassi e Italia preferivano utilizzare la leva macroeconomica per armonizzare le politiche economiche nazionali e i tassi di inflazione, Francia, Belgio e Lussemburgo preferivano invece, la leva monetaria che avrebbe costretto i governi ad armonizzare le loro politiche economiche. Sul piano istituzionale, nella fase finale avrebbero dovuto essere istituiti due organi comunitari: un centro di decisione per la politica economica e un sistema comunitario di banche centrali sul modello del Federal Reserve. C'era accordo sul fatto che l'obiettivo finale doveva essere una valuta comune, sulla

necessità di procedere in modo graduale, definendo fasi successive e sul fatto che i risultati raggiunti in ognuna di queste fasi avrebbe dovuto considerarsi acquisiti e irreversibili, prima di procedere all'attuazione delle fasi ulteriori. Le monete nazionali avrebbero dovuto coesistere in regimi di parità, senza fluttuazioni e con perfetta convertibilità in modo da permettere una progressiva sostituzione con un'unica moneta comunitaria. La transizione sarebbe stata completata progressivamente attraverso una più rigida regolamentazione dei cambi e un maggiore coordinamento delle politiche macro economiche. Fu così che nel 1972 venne sottoscritta a Basilea un'intesa valutaria regionale detta *Serpente monetario*, al fine di ridurre il margine di fluttuazione.

Solo 14 mesi dopo la firma degli accordi di Washington, il dollaro fu costretto a una seconda svalutazione, la crisi del Dollar standard raggiunse l'apice nel '73, quando le autorità giapponesi chiusero il mercato dei cambi e sospesero ogni forma di sostegno al dollaro. Il deflusso di dollari continuò e tutti i maggiori paesi industrializzati decisero di abbandonare il rapporto di parità nel confronti del dollaro: si instaurò definitivamente il nuovo sistema di cambi fluttuanti. Il tentativo di ristabilire un equilibrio monetario a livello internazionale fondato sul dollar standard era fallito in quanto erano venute a mancare due componenti essenziali: la credibilità e la fiducia. L'impossibilità di garantire un valore certo e costante del dollaro fece fallire tutti i tentativi di ripristino di un sistema di cambi fissi. Il serpente monetario restò in vigore anche dopo l'accordo di Washington. Con la fluttuazione del dollaro, le banche centrali europee non erano più tenute ad intervenire nei confronti della moneta americana. Nel nuovo serpente rimaneva in vigore solo la banda di fluttuazione reciproca tra le monete europee. Per coordinare le politiche monetarie europee fu creato e reso operativo il Fondo Europeo di cooperazione monetaria gestito dai governatori delle banche centrali il fondo rimase tuttavia solo un organo delle banche centrali con scarsa autorità perché i governatori delle banche centrali non avevano intenzione di cedere i propri poteri e aiutarsi l'un l'altro. I paesi CEE adottarono politiche economiche diverse in reazione alla crisi che erano la conseguenza di opinioni differenti relativamente a come superare gli ostacoli, non tutti ritenevano che la politica monetaria dovesse essere indirizzata alla stabilità dei prezzi come pensava la Bundesbank. Al contrario alcuni paesi europei ricorsero alla stampa di nuova moneta per finanziare i crescenti disavanzi statali e le importazioni di petrolio, alimentando in questo modo l'inflazione. L'esperienza dimostrò che un elevato tasso di inflazione non provoca un aumento durevole della crescita del reddito, né dell'occupazione. Al contrario un alto tasso di inflazione non provoca un aumento durevole della crescita del reddito né dell'occupazione. Al contrario un alto tasso di inflazione tende a frenare la crescita nel lungo periodo e deve essere considerato un aspetto patologico del funzionamento del sistema economico. La divergenza negli obiettivi di politica economica dei singoli paesi europei creò tensioni sul piano dei tassi di scambio. La vita del serpente fu caratterizzata da continue defezioni, solo alcuni stati comunitari Germania, Benelux e Danimarca riuscirono a mantenere le loro valute costantemente all'interno delle bande di oscillazione e il serpente finì per interessare un numero limitato di paesi. C'era lo svantaggio dato dal fatto che le altre nazioni europee non avevano la possibilità di influenzare le azioni della banca centrale tedesca e quindi il serpente monetario non riuscì a dare stabilità ai cambi a livello nazionale. I paesi europei furono costretti a continui riallineamenti valutari e alcuni dovettero uscire dal serpente e il progetto di creare un'unione monetaria europea si rivelò impossibile da realizzare. Tuttavia furono compiuti alcuni passi importanti. Il serpente monetario gettò le basi per una crescente collaborazione fra i paesi CEE in un campo nuovo, sia perché si cominciò a dibattere comuni problemi di carattere monetario di portata internazionale, sia perché si instaurò una cooperazione attiva a livello di banche centrali europee attraverso accordi di finanziamento a breve termine.

Il 1973 è un anno importante nella storia dell'integrazione economica europea, oltre all'avvio del serpente monetario e al primo allargamento della comunità a Regno Unito, Danimarca e Irlanda, esso segnò anche la fine del periodo di crescita stabile caratterizzata da elevati livelli di occupazione. Gli anni dal 1950 al 1973 sono stati un'età di prosperità senza pari in Europa, tanto da far parlare di miracoli economici. Grazie al liberismo nelle transazioni internazionali e alla rimozione delle barriere al commercio e ai pagamenti, gli indici di crescita dei paesi europei sono stati strabilianti. Con gli anni 70 la situazione economica europea peggiorò sensibilmente: decelerazione della crescita economica, percentuali decrescenti di investimento e produttività, inflazione, perdita di competitività internazionale. Quella che era stata definita l'età dell'oro volse al termine. L'aumento del prezzo del petrolio determinò la vulnerabilità delle economie dei paesi comunitari, dovuta alla dipendenza energetica. L'emergenza energetica causò quindi una diminuzione degli scambi, un trasferimento di risorse reali verso i paesi produttori di petrolio e un effetto deflazionistico sulle economie europee. Per far fronte al rapido peggioramento della bilancia dei pagamenti, gravata dalla tassa Opec, alcuni paesi europei adottarono politiche restrittive che non fecero che acuire l'impatto deflazionistico, mentre altri ricorsero alla stampa di nuova moneta il dollaro cominciò a diventare la moneta mondiale delle banche commerciali e quella dei loro clienti privati o imprese. L'esistenza del mercato dell'euro dollaro rese più facile ai paesi europei finanziare i propri deficit (nel caso dell'Italia il ricorso ai crediti in valuta sul mercato dei petrodollari fu un passaggio obbligato) anche se limitò la possibilità di intervenire sui tassi di interesse nazionali. La situazione si aggravò ulteriormente dopo il secondo aumento del petrolio nel 1979. Tutti i paesi più industrializzati del mondo decisero che per reagire all'aumento dei prezzi del combustibile occorreva applicare una politica restrittiva e

quindi diminuire gli scambi reciproci aggravando in tal modo le conseguenze dell'aumento del petrolio. La propensione al rigore da parte dei paesi europei fu dettata dal timore dell'inflazione, ma mancò una risposta collettiva alla crisi confermando il carattere insufficientemente cooperativo delle relazioni internazionali, se è evidente che fu l'aumento vorticoso del prezzo del petrolio a innescare molte delle difficoltà degli anni successivi, secondo alcuni autori la stagflazione (una combinazione di recessione e inflazione) fu il prodotto anche di cause endogene come il nuovo potere contrattuale dei sindacati europei e gli elevati livelli di occupazione raggiunti nei periodi precedenti. La recessione successiva al 1973 e il ritorno a trend normali di faticosa crescita, dimostra ancora una volta quanto sia difficile procedere sulla strada dell'unificazione europea in momenti di crisi economica. Alla vigilia della Costituzione dello SME i membri CEE che facevano ancora parte del serpente monetario erano solamente Germania Benelux e Danimarca.

Il subbuglio economico e finanziario internazionale dei primi anni 70 aveva sospeso il processo di unificazione monetaria, ma nella seconda metà del decennio crebbe la disillusione europea nei confronti del nuovo sistema di cambi flessibili al quale appartenevano buona parte dei paesi CEE, che avevano dovuto lasciare il serpente monetario. Nel 1978 il cancelliere tedesco con l'appoggio del presidente francese, inserì l'idea di un sistema monetario europeo come argomento di discussione nell'incontro di Copenhagen, del consiglio europeo. Il cancelliere tedesco propose di accordarsi su un tasso di cambio fisso, ma aggiustabile, che interessasse i paesi CEE. Questa proposta ebbe origine da varie motivazioni, condivise da più paesi europei, tra le quali la convinzione che l'instabilità internazionale e l'inflazione avessero minato la fiducia degli imprenditori, mentre il discreto successo contro l'inflazione ottenuto dai paesi del serpente monetario, attestava concretamente la strada da seguire. Il Consiglio demandò alle istituzioni comunitarie lo studio dei meccanismi e degli strumenti da utilizzare per la creazione di un sistema monetario europeo, e, a dicembre adottò la risoluzione sulla creazione del sistema monetario europeo che divenne operativa il 13 marzo 1979. Fu notevole la rapidità con la quale venne trasformato e articolato il consenso di Copenhagen in decisioni politiche che tradussero in pratica la fisionomia dello SME. Si decise di ridurre gradualmente le fluttuazioni delle monete uscite dal serpente (franco francese, sterlina inglese e lira italiana), per permetterne il rientro nel nuovo sistema, il quale era parzialmente aperto anche ai paesi europei che avevano legami stretti con la comunità. La creazione dello SME rispecchiava una preoccupazione di fondamentale importanza: evitare che l'instabilità monetaria rimettesse in causa il processo di integrazione reale nella comunità la filosofia dello schema di funzionamento dello SME derivava dal convincimento che le economie europee non avessero ancora raggiunto lo stato di coesione e integrazione necessario per variare un sistema di cambi fissi. L'organizzazione di questo nuovo sistema avrebbe poggiato su 3 elementi fondamentali: l'Ecu, il meccanismo di cambio e di intervento e le facilitazioni di credito tra paesi della comunità.

La novità maggiore rispetto al serpente fu l'istituzione di una nuova moneta virtuale, l'Ecu, al fine di rendere il sistema meno asimmetrico. L'Ecu, tecnicamente, manteneva inalterati la natura e il contenuto del Uce (unità di conto europeo) istituita nel lontano 1958 all'entrata in funzione del mercato comune. L'Ecu non fece altro che riproporre il meccanismo del paniere alla base della Uce. I tassi di cambio delle monete venivano valutati ponderandoli sul paniere che racchiudeva tutte le monete dei paesi membri, anche quelle che avevano deciso di rimanere al di fuori dello Sme.

Il maggior problema in un sistema a tassi di cambio fissi ma aggiustabili è quello della credibilità. Quando l'impegno nei confronti del tasso di cambio fisso diventa poco credibile, la moneta è sottoposta a crisi speculative su larga scala, in prossimità delle date del riallineamento previsto. Esistono due modi per risolvere il problema della credibilità, il primo è convincere gli speculatori che l'obiettivo primario delle autorità monetarie è il mantenimento del tasso di cambio fisso, il secondo è fissare bande di oscillazione relativamente ampie che permettono una relativa flessibilità. Il periodo che va dal 1979 al 1987 è stato caratterizzato da relativa stabilità nei tassi di cambio, con fluttuazioni di modesta entità. Tra il 1987 e il 1992 non si ebbero riallineamenti e si raggiunse l'obiettivo primario della stabilità dei tassi di cambio: lo Sme, contrariamente alle previsioni di molti economisti, rappresentò un esperimento felice. Nel 1992-93 il sistema venne travolto da una crisi che fece oscillare l'organizzazione monetaria europea, costrinse i governi ad abbandonare i vecchi margini ristretti di fluttuazione. Quali furono i fattori scatenanti della crisi? Le cose avevano cominciato a cambiare quando i paesi della CEE attuarono due iniziative di primaria importanza: misero in chiaro che il fine ultimo dello Sme doveva essere stabilire tassi di cambio fissi e non più aggiustabili tra le monete europee e decisero di eliminare i controlli residui sulla libera circolazione dei capitali. La decisione di liberalizzare del tutto i movimenti di capitale era contenuta nella direttiva emanata nel 1988 che dava attuazione agli articoli del trattato di Roma. Tale direttiva oltre ad abolire il duplice mercato dei cambi in vigore in Belgio e Lussemburgo, impose l'eliminazione di tutti i restanti controlli sui capitali entro il primo luglio 1990. Esso colpì in particolare Francia e Italia, i due paesi che avevano maggiormente usato i controlli sui capitali negli anni 80. La liberalizzazione completa dei movimenti di capitale accrebbe quindi la vulnerabilità dello Sme e fece ricadere sui differenziali del tasso di interesse il peso di prevenire le fughe dei capitali dai paesi dello Sme con un'alta inflazione. La conclusione evidente è che, una volta liberalizzati i movimenti di capitale, la scelta di una moneta unica è divenuta obbligata per l'Europa.

L'economia ci ha portato alle soglie della moneta unica: l'abolizione dei dazi doganali ha dato una spinta decisiva alla progressiva unificazione dei mercati europei e, gradualmente l'unificazione dei mercati è giunta a un punto in cui è sembrato necessario abolire le barriere non tariffarie, al commercio intraeuropeo.

Per diversi anni lo Sme funzionò senza problemi eccessivi, ma la crisi dei primi anni 90 mise a nudo le debolezze del sistema. Il processo di integrazione monetaria era ancora in fase di definizione quando il 2 giugno l'esito negativo del referendum danese, innescò diversi attacchi speculativi che fecero vacillare lo Sme. Le prime due valute che caddero sotto l'attacco degli speculatori furono, la lira e la peseta. Dopo il 1987, momento in cui era divenuto un sistema a cambi fissi per il buon funzionamento dello Sme, era che i tassi di inflazione dei diversi membri nel tempo di eguagliassero. Ciò non era facile dal momento che l'esistenza in ciascun paese di una diversa moneta, gestita da diverse istituzioni centrali con differenti preferenze e obiettivi politici, rendeva le divergenze nei tassi nazionali di inflazione quasi inevitabili. In precedenza attraverso svalutazioni periodiche, Italia e Spagna erano riuscite a riequilibrare i loro livelli dei prezzi rispetto a quelli della Germania. Con l'impegno a mantenere tassi di cambio fissi, questa possibilità era venuta a meno, per tanto, dal 1987 i prezzi italiani e spagnoli erano continuati ad aumentare. Questa situazione divenne insostenibile: lira e peseta erano chiaramente sopravvalutate, perciò si innescarono crisi speculative anche nei confronti di valute reputate solide, quali il franco e la sterlina. La causa scatenante fu certamente la grave recessione che colpì l'Europa dopo il 1992, ma furono le diverse opinioni sul tipo di politica economica da adottare per affrontare la crisi che determinarono l'insorgere di un conflitto fra la Germania e il Regno Unito e fra Germania e Francia. È importante a questo punto cercare di capire il comportamento della Bundesbank. I costi della riunificazione tedesca avvenuta due anni prima si facevano sentire in termini di pressioni inflazionistiche e aumento del deficit di bilancio. Alla fine dell'anno (1991) la politica monetaria tedesca divenne fortemente restrittiva, era ormai chiaro che la Bundesbank avrebbe perseguito l'obiettivo della stabilità monetaria utilizzando lo strumento del tasso di cambio, senza curarsi delle conseguenze per l'economia interna e con assoluto disinteresse per le implicazioni internazionali delle sue politiche. Il 23 settembre 1992 si scatenò un attacco destinato all'insuccesso nei confronti del franco francese. A causa degli interventi intrapresi per contenere l'ondata speculativa, la banca di Francia perdette riserve per 80 miliardi di franchi, alzò il tasso di interesse mentre la Bundesbank interveniva fortemente in aiuto del franco.

Cap.6: L'unione economica monetaria (Uem) e la banca centrale europea

Nel giugno del 1988 il consiglio europeo ricordò che con l'adozione dell'atto unico europeo nel 1986 i paesi membri avevano confermato l'obiettivo di realizzare progressivamente l'unione economica e monetaria. A questo fine i capi di stato e di governo conferirono a un comitato presieduto da Delors, presidente della commissione europea, la missione di studiare e proporre le tappe concrete che porteranno all'unione economica e monetaria. Il rapporto Delors mise in chiaro che per la creazione di un'unione economica e monetaria, il Trattato di Roma, integrato dall'Atto unico europeo per il completamento del mercato interno, doveva essere ulteriormente modificato e avrebbe profondamente cambiato le stesse legislazioni nazionali. Il risultato avrebbe implicato il trasferimento del potere decisionale dagli stati membri alla comunità, soprattutto nei campi della politica monetaria e della gestione macroeconomica. Riguardo alla prospettiva di unione monetaria 3 erano le condizioni necessarie: la garanzia di una convertibilità totale e irreversibile delle monete, la liberalizzazione completa dei movimenti di capitale e l'integrazione dei mercati bancari e finanziari, l'eliminazione dei margini di fluttuazione e la fissazione irrevocabile della parità. Il rapporto Delors, fece ulteriori passi avanti. Le prime due condizioni erano già in parte del programma per il completamento del mercato interno, la condizione più importante per un'unione monetaria sarebbe stata la terza, ovvero la fissazione irrevocabile del tasso di cambio. In futuro, quindi anche la politica monetaria sarebbe stata comune e il rapporto suggeriva di darla in gestione a una istituzione nuova, sia per quello che riguardava la crescita della moneta e del credito, sia per quel che riguardava l'utilizzo di altri strumenti di politica monetaria come il tasso di interesse. Si delineava già nel Rapporto la struttura e il funzionamento del sistema europeo di banche centrali (SEBC), governato da un'istituzione centrale e dalle banche centrali nazionali. Se è vero che il rapporto non accennava esplicitamente all'istituzione di una banca centrale e monetaria europea, le tre tappe del processo di unificazione economica e monetaria ricalcano da vicino quelle adottate in seguito dal Trattato Maastricht, per cui la terza tappa comincerà con il passaggio a tassi di cambio irrevocabilmente fissi. Parallelamente all'adozione di un'unica moneta, il coordinamento della politica macroeconomica e in particolare la determinazione di regole comuni e restrittive in materia di bilancio, sarebbe stato un elemento fondamentale dell'unione economica. La creazione di un'area monetaria comune avrebbe impedito l'uso del tasso di cambio per correggere gli squilibri economici all'interno della Uem. Sulla base del Rapporto Delors, durante il consiglio europeo, tenutosi a Madrid nel giugno del 1989 venne presa la decisione di passare alla realizzazione della prima fase della Uem, a partire dal 1 luglio del 1990.

La strategia prevista dal trattato per l'integrazione monetaria in Europa, si è basata su due linee direttrici: un processo di transizione graduale suddiviso in 3 fasi di attivazione e il soddisfacimento dei criteri di convergenza. La prima fase a partire dal 1 luglio del 1990 ha trovato piena applicazione con la completa liberalizzazione dei movimenti

di capitale, mentre la prevista inclusione di tutte le monete nella banda ristretta dello Sme ha vissuto momenti drammatici nel corso della crisi del 1992-93. Nella seconda fase iniziata il 1 gennaio 1994, i paesi membri dovevano conseguire una crescente convergenza economica in preparazione dell'unione completa. Il trattato di Maastricht prevede infatti che i paesi dell'UE per entrare nella Uem dovessero soddisfare i seguenti criteri di convergenza:

1. Un tasso medio di inflazione
2. Un bilancio pubblico caratterizzato da un disavanzo non superiore al 3% del Pil.
3. Un tasso di cambio stabile verificato attraverso la permanenza di ciascuna moneta nello Sme senza gravi tensioni per almeno due anni prima dell'esame.
4. Tassi di interesse stabili e cioè un tasso di interesse sui titoli di stato a lungo termine.
5. Un debito pubblico non superiore a 60% del PIL.

Il 2 maggio 1998 il consiglio europeo straordinario sulla base dei dati economici definitivi del 1997, scelse i paesi candidati idonei, cioè quelli che avevano rispettato tutti i 5 criteri fissati dal trattato di Maastricht. Si trattava di 11 paesi che si avvalsero della possibilità di rinuncia volontaria, mentre i rigidi criteri di convergenza alla fine escludono solo Grecia e Svezia. Questo processo di convergenza verso i parametri di Maastricht, non è stato indolore e per molti dei paesi dell'Unione è stato sinonimo di avvio di drastiche politiche economiche. La terza fase di attuazione del trattato di Maastricht è iniziata il 1 gennaio 1999 con l'introduzione virtuale dell'euro e la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle monete aderenti con l'Euro. L'attuazione della fase finale è stata suddivisa in tre fasi che vanno dal 1999 al 2001. Nel periodo che va dal 1 gennaio al 1 luglio 2002 monete e banconote in euro, hanno fatto effettivamente la loro comparsa e sostituito le valute nazionali che hanno perso il corso legale. Infine l'euro è divenuta l'unica valuta riconosciuta e gestita dalla Banca Centrale Europea.

Il patto di stabilità e crescita (psc) proposto dal ministro delle finanze tedesco ha l'obiettivo di evitare che dopo aver introdotto la moneta unica venga ad allentarsi la disciplina seguita dagli stati membri in materia di bilancio. Il patto di bilancio firmato dagli stati membri (11) nel 2002 ha rafforzato l'impegno al rispetto dell'equilibrio di bilancio, da parte dei paesi dell'Eurozona. Inizialmente il patto di stabilità prevedeva l'instaurazione di un sistema di allarme preventivo che comportava una rigorosa sorveglianza delle posizioni di bilancio dei paesi e una serie di disposizioni dissuasive. La crisi economica e finanziaria del 2008 ha reso necessario un rafforzamento e una nuova lettura delle regole del patto. Tra il 2011 e il 2015 sono stati introdotti diversi nuovi strumenti. Il primo in ordine di tempo è stato un Six-Pack che ha avviato un sistema per monitorare le politiche economiche e di bilancio in maniera più approfondita. Il Two-pack del 2013 prevede che ogni autunno i paesi membri dell'eurozona presentino in tempo alla commissione europea i documenti programmatici di bilancio, al fine di rafforzare il coordinamento economico fra gli stati membri. Infine la commissione nel 2015 ha emanato le linee guida sul modo in cui applicare il PSC. Dato il perdurare degli effetti negativi della crisi economica, ma nel rispetto delle norme vigenti, la commissione ha introdotto qualche elemento di flessibilità, impegnandosi a tener conto delle entità degli investimenti avviati dallo stato sotto esame, considerando anche le riforme strutturali intraprese e le condizioni del ciclo economico.

Le Banche centrali in Europa nascono tra 800 e 900 dalla trasformazione delle banche di emissione, inizialmente create per emettere banconote e gestire una parte del debito pubblico. La trasformazione in banche centrali implicò l'assunzione della duplice responsabilità di governare l'offerta di moneta fiduciaria e garantire la stabilità dei sistemi bancari. Dopo la seconda guerra mondiale tutte le banche centrali europee erano legate a doppio filo all'UEP, che permettevano loro di superare l'inconveniente dell'inconvertibilità delle valute, tanto che Robert Triffin, nel lontano 1951 era dell'opinione che i progressi interni all'unione dei pagamenti potessero portare a una completa integrazione monetaria in Europa. Come egli stesso suggerì alle autorità americane, la UEP, andava trasformata in Banca centrale per l'Europa, con lo scopo di costituire qualcosa di molto simile a un'area monetaria unica. Se all'interno della CEE si cominciarono a presentare progetti concreti di integrazione monetaria, già alla fine degli anni 60, l'idea di una banca centrale, quale istituzione sovranazionale e gestore indipendente della politica monetaria europea, dovette attendere il Rapporto Delors per la prima formulazione. Il Comitato dei governatori per l'esplicita definizione e il Trattato di Maastricht, per la definitiva realizzazione. Tra il 1994 e il 1998 ha operato una forma embrionale di banca centrale europea: l'Istituto monetario europeo (ime), il quale aveva il compito di promuovere la convergenza dei più importanti indicatori economici, di eseguire i preparativi necessari per la creazione del Sebce e per la realizzazione di una politica monetaria unitaria, non che di una moneta unica. Quanto ai principali obiettivi della BCE, il Sebce, composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali, ha come obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi e, in secondo luogo il sostegno delle politiche economiche generali della comunità. La preoccupazione della BCE al momento della sua istituzione era quella di garantire il mantenimento di una bassa inflazione e cioè l'incremento annuo dell'indice ammortizzato dei prezzi di consumo che per l'Europa doveva essere inferiore, ma vicino al 2%. Imprevedibilmente con lo scoppio della crisi nel 2008, fu ben presto in dubbio che il problema non era più come tenere a bada eventuali aumenti dell'inflazione, ma come uscire dalla palude della deflazione e con quali mezzi.

La crisi insorta nel 2008 si può dividere in due fasi. Nella prima diversi stati membri dovettero salvare le banche tal volta a costi considerevoli. Molti detentori di depositi ritirarono i propri fondi, facendo precipitare la situazione in una crisi di liquidità, mentre il funzionamento del mercato dei depositi interbancari era paralizzato a causa del crollo della fiducia tra banche. Per cercare di combattere la crisi di fiducia apertasi in Europa, la BCE intervenne con massicce operazioni di rifinanziamento e l'acquisto di titoli pubblici sotto stress, al fine di frenare l'aumento dello spread dei paesi colpiti dalla crisi del debito sovrano. Inoltre la BCE attraverso operazioni congiunte di assistenza finanziaria, iniziò ad aiutare i paesi dell'eurozona maggiormente in difficoltà che richiesero il suo intervento: Grecia, Irlanda, Cipro, Portogallo e Spagna. Alla fine del 2011 cominciarono però ad emergere le prime tendenze deflazionistiche causate da uno sviluppo economico stentato ed elevati livelli di debito che creavano problemi aggiuntivi al sistema bancario dei sistemi in crisi. Per tanto per sostenere le banche e rilanciare l'economia la BCE decise due importanti e nuove misure: la riduzione del coefficiente di riserva obbligatoria e l'avvio di un programma di credito a lungo termine per le banche commerciali dell'Eurozona. Dato che la crisi del debito non era migliorata ma tendeva a inasprirsi, nel luglio 2012, la BCE assunse fino in fondo la funzione di *Lender of last resort*. Mario Draghi dichiarò che l'euro era di fatto irreversibile e che la banca centrale avrebbe preservato l'euro a qualunque costo. Parallelamente il presidente della BCE annunciò il varo a settembre di un'operazione di rifinanziamento del sistema bancario a tre anni per importi illimitati. Nel 2014, dato il perdurare delle tendenze deflazionistiche, il Consiglio direttivo della BCE diede avvio a un nuovo programma per l'acquisto di titoli garantiti da attività e titoli di stato al fine di iniettare liquidità nel sistema. I titoli che inglobano attraverso diversi prestiti fatti dalle banche, sono in forma di mutui casa, obbligazioni, crediti commerciali. Grazie a questa misura le banche potevano vendere questi titoli derivati alla BCE per ottenere liquidità con uno sconto sul valore. La speranza era che avrebbero ridato fiato alla politica di credito delle banche dell'Eurozona. Ciò nonostante i prezzi continuarono a diminuire. C'era bisogno di iniettare maggiori volumi di liquidità nell'eurozona e a tal fine Draghi annunciò un'operazione di allentamento monetario che consiste nell'acquisto da parte della BCE di titoli pubblici e privati. Lo scopo di Draghi è quello di scoraggiare le banche a tenere le riserve in eccesso parcheggiate a Francoforte e usarle invece per finanziare l'economia reale.

La crisi ha messo in luce quanto opaca fosse la supervisione bancaria europea, ed è stato presto chiaro che le informazioni circa la fondamentale capitalizzazione delle banche e la loro esposizione ai derivati erano insufficienti. Una buona terapia preventiva delle crisi finanziarie consiste proprio nell'aumentare la vigilanza microeconomica su banche e intermediari finanziari e centralizzare la regolamentazione per ottimizzare i requisiti di capitale e gli standard contabili delle istituzioni finanziarie. Proprio per rimediare a questa perdita di credibilità del sistema bancario, la BCE ha dato avvio negli anni della crisi allo studio di importanti riforme istituzionali che realizzassero una vera unione bancaria europea, fondata su due elementi: la vigilanza unica e un meccanismo comune di risoluzione delle crisi bancarie. È fuori di dubbio che la politica monetaria da sola non può rilanciare consumi e investimenti, ma può attenuare la sfiducia ormai radicata che è la prima causa del vuoto di domanda. La BCE con le misure anti deflazione ha offerto l'ultimo incentivo ai governi dell'eurozona per approvare le riforme a banche e a imprese per sfruttare il calo dell'euro e del prezzo del petrolio. Nel complesso tuttavia tali misure non saranno sufficienti a rilanciare le economie europee senza l'attivazione di politiche interne efficaci per il rilancio della domanda. Qualche anno fa Paul Krugman, di fronte alla crisi dell'Eurozona, ribadì come i criteri di Robert Mundell, per il buon funzionamento di un'area valutaria ottimale non fossero cambiati, erano ancora i più validi nella teoria e nella pratica, ma non facevano parte del panorama europeo, dove non vi era né mobilità del lavoro né un bilancio centralizzato. Curiosamente, i suggerimenti di Krugman per rendere l'eurozona non un'area valutaria ottimale, ma almeno funzionale, sono stati perseguiti fedelmente dalla BCE. La lentezza della ripresa europea fa pensare alla rivincita della teoria di Mundell: una AVO (area valutaria ottimale), dove il lavoro si muove poco funziona se vi è un vero federalismo fiscale. Quello di cui si è sentito parlare negli ultimi mesi con forte insistenza sono due proposte: una diversa distribuzione dello scarno bilancio europeo e un ripensamento sulla politica di austerità e quindi un rilassamento delle norme sul pareggio del bilancio. Nel primo caso una diversa distribuzione del bilancio europeo potrebbe mirare ad aiutare i giovani disoccupati e l'inclusione sociale delle fasce di popolazione a basso reddito. Nel secondo caso il governo italiano in diverse occasioni ha chiesto all'Europa meno austerità e più flessibilità a livello di deficit di bilancio. Un terzo meccanismo di cui si parla meno, è la piena integrazione del mercato dei capitali che consentirebbe l'assorbimento degli shock asimmetrici attraverso la diversificazione di portafoglio. Tramite questo meccanismo si può riuscire a stabilizzare il reddito da capitale: si tratta di un'assicurazione contro l'eventualità di recessione attuata mediante la suddivisione del rischio. Infine, nonostante l'UE non sia un'area valutaria ottimale come vorrebbe la teoria, le crisi succedutesi negli ultimi anni non hanno determinato la fine dell'euro, anzi l'euro ha mantenuto il suo valore e ha difeso con successo i paesi dell'eurozona dagli effetti peggiori della crisi economica fornendo alle società

europee un mercato stabile per il commercio e gli investimenti internazionali. L'euro è più che una valuta, è un progetto economico e politico che richiede solidarietà in tempi di crisi, la costruzione europea oggi necessita di profondi sforzi di immaginazione e innovazione per affrontare le sfide future e per governare il cambiamento.

Cap.7

Il volume del bilancio europeo è relativamente modesto nella programmazione 2014-2020. La ragione principale alla base di questa esigua entità è data dal fatto che la spesa pubblica nei settori di interesse sociale (difesa, sanità, pensioni, ecc.) è sempre rimasta esclusiva competenza degli stati membri. Inoltre a differenza dei bilanci nazionali, il bilancio comunitario è limitato da un vincolo stringente che gli impedisce di ricorrere al prestito e ha sempre ottemperato all'obbligo del pareggio fra entrate e uscite. Le risorse che concorrono alla formazione del bilancio europeo hanno subito nel tempo una lenta evoluzione. Dall'aprile del 1970 furono varate nuove disposizioni che prevedevano che la comunità europea si autofinanziasse attraverso: i dazi doganali, i prelievi sui prodotti agricoli, una quota sull'imposta del valore aggiunto. Fu però chiaro che tali risorse non erano in grado di generare entrate sufficienti per far fronte ai crescenti impegni finanziari della comunità, soprattutto in campo agricolo. D'altra parte elevare i contributi nazionali per coprire le spese, non si dimostrò un'impresa facile: il Regno Unito vi si oppose fermamente. Al consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 il contributo inglese venne alla fine ridotto, ma per far fronte alle crescenti necessità di spesa si decise di aumentare la quota del contributo iva, dall'altra parte di mettersi al lavoro per studiare una radicale riforma del finanziamento del bilancio europeo. Fu così che il consiglio europeo di Bruxelles del 1988 rivoluzionò il bilancio, creando la cosiddetta "quota risorsa", vale a dire un contributo nazionale alle entrate di bilancio calcolato sulla base del pil. In questo modo ogni stato membro oggi partecipa alla formazione di una congrua parte del bilancio comunitario secondo la sua capacità contributiva. Dei 4 strumenti principali che garantiscono le entrate del bilancio UE, il contributo dei singoli paesi membri ha dato due considerevoli vantaggi: in primo luogo è più stabile dei dazi doganali e dei prelievi agricoli. Il secondo vantaggio è di essere sicuramente più equo in termini contributivi dell'aliquota IVA, che rimane sempre una forma di tassazione indiretta. Il contributo in base al PIL ha il merito di essere più strettamente legato alla capacità di pagamento di ogni singolo paese membro, mentre il contributo dell'IVA è leggermente regressivo. A questo punto è facile intuire che per $\frac{3}{4}$ il bilancio europeo viene finanziato in base alla ricchezza dello stato membro, i primi quattro paesi sono: Germania, Francia, Italia e Regno Unito.

L'andamento storico degli stanziamenti di bilancio mostra una crescita sostanziale dal 1970 al 2006 dato che si è passati in questi 36 anni da una spesa annuale di 5,4 miliardi di euro a 111,9. I capitoli di spesa del bilancio europeo fino al 2006 erano così suddivisi: la voce più importante in uscita era quella della spesa per l'agricoltura. Fondi strutturali: il cambiamento più eclatante a cavallo del nuovo millennio è stato la crescita dei fondi strutturali. Le politiche strutturali sono diventate un importante mezzo retributivo e hanno coperto quasi l'80% degli stanziamenti di bilancio dell'EU.

Politiche interne: per politiche interne, si intendono quelle politiche atte ad aumentare le risorse per la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Esse miravano anche a dare impulso allo sviluppo delle reti trans europee nell'area dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni e delle infrastrutture per la salvaguardia dell'ambiente. Un altro capitolo di spesa del bilancio europeo fino al 2006 era costituito dalle azioni esterne. Parte di questo aumento venne pensato per andare in contro all'aiuto di emergenza, aiuto non prevedibile nei normali programmi di cooperazione allo sviluppo. È bene ricordare che la cooperazione allo sviluppo UE, è finanziata sia dal bilancio europeo che dal fondo europeo di sviluppo, il quale non rientra nel bilancio generale della UE, ma è finanziato dagli stati membri. Anche le spese di amministrazione riflettono quanto costa far funzionare l'apparato burocratico della UE: infatti il 6% del bilancio è riservato a questo compito che denota un vertice snello e funzionale. Un altro capitolo di spesa del bilancio europeo consiste nella riserva monetaria e riserve per garanzia: la riserva monetaria venne inserita per far fronte alle spese impreviste di bilancio, mentre le riserve per garanzia vennero create per finanziare un fondo assicurativo contro il rischio di inadempienza dei prestiti garantiti all'UE. Infine una voce importante sono stati gli aiuti pre adesione. A partire dal 2007 invece sono state introdotte numerose novità rispetto agli anni precedenti, quanto alla denominazione dei capitoli di spesa. Oggi sono 4 i capitoli prioritari:

- Crescita intelligente, che comprende le politiche per la competitività e la coesione.
- La crescita sostenibile e risorse naturali,
- Sicurezza e cittadinanza,
- Ruolo mondiale dell'Europa.

La politica agricola, inclusa nella voce "risorse naturali", mira a favorire una produzione agricola innovativa efficiente e sicura. Alla voce "crescita intelligente", ci sono gli aiuti alle regioni sottosviluppate della UE. Pur rimanendo tra gli obiettivi prioritari, queste due voci di spesa nella programmazione 2014-2020, sono diminuite rispetto alla

precedente programmazione 2007-2013. La recessione economica ha segnato profondamente il processo di approvazione del bilancio 2014-2020 i cui fondi permettevano di gettare le basi per superare la crisi, dando sostegno finanziario a quanti vivevano al di sotto della soglia di povertà o che erano in cerca di lavoro, offrendo opportunità di investimento alle imprese di piccole dimensioni e garantendo assistenza alle comunità locali, agli agricoltori, ai ricercatori e agli studenti. La gestione del bilancio europeo avviene in 3 modalità: diretta, indiretta, condivisa. I fondi a gestione diretta sono erogati direttamente dalla commissione europea ai beneficiari finali o potenziali fruitori come agricoltori, piccola e media impresa, giovani, enti pubblici, ricercatori e società civile. I fondi a gestione indiretta invece prevedono che il rapporto con il beneficiario finale sia mediato dalle autorità nazionali, regionali o locali. I fondi a gestione condivisa come i fondi strutturali infine vengono spesi attraverso un sistema di "responsabilità condivisa" tra la CEE da una parte e le autorità statali membri dall'altra, i quali hanno il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi e gestire le risorse comunitarie. I nuovi fondi strutturali e di investimento europeo hanno come obiettivo quello di conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva promuovendo lo sviluppo armonioso dell'unione e riducendo le disparità regionali. Quanto a una lettura più approfondita del quadro finanziario 2014-2020, nel primo obiettivo di spesa, la voce competitività per la crescita e l'occupazione dispone di 142 miliardi di euro. Essa finanzia diverse iniziative: la più importante è Orizzonte 2020 per la ricerca e l'innovazione. Questo programma intende dare impulso ai centri di eccellenza della ricerca in europa, contribuire a rendere meno care le energie rinnovabili e aiutare le imprese innovative a trasformare le loro scoperte tecnologiche in prodotti che abbiano un reale potenziale commerciale. Sempre all'interno della voce "competitività", come entità di spesa preventiva troviamo il nuovo meccanismo per collegare l'europa che aiuterà a costruire strade, ferrovie, reti elettriche e gasdotti. Non si punterà solo a rafforzare le infrastrutture di trasporto, ma anche quelle energetiche e digitali attraverso investimenti nelle reti a banda larga per creare il mercato unico del digitale. Un'altra nota iniziativa finanziaria in questa voce di bilancio è l'Erasmus. Per quanto riguarda la voce "coesione economica, sociale e territoriale" l'obiettivo principale è finanziare la convergenza delle regioni più povere e dei paesi meno sviluppati. A regioni e paesi in ritardo di sviluppo sono dedicate più della metà delle risorse previste in questo secondo obiettivo (260 miliardi circa). Alla seconda voce del bilancio europeo imperniata sulla "crescita sostenibile", troviamo i fondi a disposizione per lo sviluppo agricolo e la pesca. Alla voce "sicurezza e cittadinanza" il nuovo quadro finanziario pluriennale riserva invece 17 miliardi di euro, al fine di meglio tutelare i cittadini europei contro la criminalità e il terrorismo e affrontare questioni transfrontaliere, quali, l'asilo, l'immigrazione, i controlli alle frontiere e i visti. Un meccanismo di pronto intervento è stato previsto per potenziare la capacità dell'Unione di reagire con prontezza ed efficacia alle crisi legate alla migrazione e alla sicurezza. Tuttavia, i recenti sviluppi legati alla grandezza delle ondate migratorie e di profughi stanno mettendo in crisi gli insufficienti strumenti europei. Infine i fondi di bilancio destinati al ruolo mondiale dell'Europa mirano a un aiuto maggiormente consistente ai più poveri del mondo concentrandosi su un numero minore di paesi e di settori. Occorre sottolineare che il fondo europeo di sviluppo non rientra nel bilancio generale dell'unione, esso è lo strumento principale degli aiuti comunitari ai paesi e territori in via di sviluppo, in particolare agli stati d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Il fondo è finanziato dagli stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Al secondo posto come spesa prevista dal bilancio europeo troviamo lo strumento europeo di vicinato che prevede di investire per costruire, sia verso oriente, che nel mediterraneo relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche, basate sulla cooperazione. Tra gli obiettivi da perseguire nella costruzione del buon vicinato, l'UE si propone di sostenere sia finalità politico-sociali, come il processo di Democratizzazione, la parità di genere, i diritti delle minoranze e la lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze, sia finalità di crescita di carattere economico come il sostegno alla lotta ai cambiamenti climatici e una maggiore cooperazione nel settore dell'energia e delle risorse per migliorare la sicurezza dell'unione in tale campo. Infine, di fronte alle sfide degli ultimi tempi il nuovo bilancio (2017) renderà disponibili diversi miliardi per affrontare la pressione migratoria e aumentare la sicurezza: i fondi aiuteranno gli stati membri a reinsediare i rifugiati, creare centri di accoglienza, integrare le persone che hanno diritto di soggiorno e rimpatriare quelle che non hanno tale diritto.

Le disparità economiche regionali all'interno della UE mostrano di perdurare a lungo. Quello che hanno sottolineato molti economisti, in base alla loro esperienza empirica, è che numerose situazioni di sottosviluppo regionale si accentuano con il passare del tempo, invece che migliorare, dando origine a una crescente polarizzazione fra le diverse regioni. Le regioni povere tendono perciò a rimanere povere e quelle ricche ad arricchirsi. I divari economici regionali sono da imputarsi alla combinazione dei differenziali nel tasso di produttività e di occupazione. Una delle principali conseguenze negative delle disparità economiche regionali è data dal fatto che nelle regioni più povere il tasso di disoccupazione è molto più elevato rispetto alla media nazionale. La non corrispondenza fra domanda e offerta di lavoro può essere data da uno squilibrio geografico o da uno squilibrio a livello di competenze, cioè quando i disoccupati possiedono capacità professionali inadeguate. Una soluzione a lungo termine al problema della disoccupazione di tipo geografico è offerta proprio dalle politiche regionali, dal momento che l'obiettivo di tali politiche è quello di aumentare la crescita economica e quindi la domanda di lavoro nelle regioni meno prospere al

fine di neutralizzare l'emigrazione dei lavoratori verso le regioni più ricche. Per quanto riguarda il divario a livello di competenze, è necessario investire in capitale umano con corsi di formazione e qualificazione professionale per i lavoratori disoccupati, in modo da fornire loro quelle competenze ad alto contenuto tecnologico, oggi richieste sul mercato del lavoro. L'attuale politica di sviluppo regionale, dell'UE, si pone l'obiettivo di risolvere gli squilibri di tipo economico al fine di ridurre i divari e ottenere una distribuzione del reddito più equa. Se la coesione socio economica rappresenta anche un obiettivo politico, il mezzo attraverso il quale si ottiene questo risultato è la convergenza, un processo che si manifesta man mano che diminuiscono nel tempo le differenze negli indicatori economici e sociali fra regioni europee.

I sei membri originari della CEE erano composti da regioni relativamente omogenee e coese, tanto che il trattato di Roma faceva affidamento sugli effetti positivi e automatici del mercato per colmare le discrepanze a livello di sviluppo economico. Questi erano in breve gli strumenti di politica regionale con i quali la CEE iniziò a operare.

1. L'inserimento di un protocollo per il Mezzogiorno, allegato al Trattato di Roma
2. Un vago riferimento nell'articolo 2 del trattato all'obiettivo di un'espansione continua ed equilibrata e un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita.
3. L'accettazione, benché solo teorica del concetto di libera circolazione della mano d'opera.
4. L'istituzione di una politica agricola comune.
5. La possibilità di elargire aiuti statali destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione.
6. L'inserimento di due importanti strumenti di ideazione italiana: la banca europea per gli investimenti (BEI), che doveva essere una fonte di prestiti e fidejussioni a basso tasso di interesse per le regioni meno sviluppate dalla comunità, e il fondo sociale europeo allo scopo di migliorare il tenore di vita dei lavoratori europei, favorire l'armonioso sviluppo e l'eliminazione delle disparità regionali.

Sia la banca che il Fondo sociale, svolgono inizialmente solo una modesta funzione redistributiva, ma la cosa non interessava molto i politici nei primi anni di vita della CEE, in quanto l'Europa stava vivendo allora la sua età dell'oro. Le cose cominciarono a cambiare negli anni 70 quando, a causa della recessione economica internazionale si accentuarono le grosse disparità tra le diverse regioni europee in termini di reddito, produttività e livelli di occupazione. La maggiore divergenza interna fece capire due cose: da una parte che se i governi non intervengono i problemi della regione arretrata si aggravano. Inoltre, che è necessario predisporre congrue misure compensative per andare incontro alle regioni più bisognose all'interno della comunità. Concettualmente il sottosviluppo è concepito dalla UE come una condizione economica transitoria che affligge le sue regioni e i suoi stati meno prosperi e che si può abbattere anche su regioni in passato abbienti. Il principio che guida oggi l'UE è quello della coesione, che si basa sulla convinzione che le economie europee possano convergere e che gli squilibri si possano colmare. Le disparità nei livelli di sviluppo regionale all'interno della UE, sono andate accentuandosi negli ultimi decenni, mentre si può notare una certa continuità a livello di regioni più ricche, i miglioramenti nelle regioni meno abbienti sono stati lenti e modesti. È possibile ridurre il divario di reddito con le aree più abbienti? Dal punto di vista empirico i risultati di molti studi sono oggi ambivalenti. A questo proposito gli studi della commissione avevano dimostrato il verificarsi di un processo di convergenza del reddito procapite nei paesi interessati dalle politiche per la coesione (Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda). Altri studi avevano dato risposte affini, la stima del tasso di convergenza aveva portato ad affermare che si era verificata una notevole divergenza del divario di sviluppo fra le regioni del centro e quelle della periferia della UE. Il vero cambiamento ebbe luogo a partire dal 1989 grazie ad una fruttuosa interazione tra la politica di coesione, la creazione del mercato unico e della moneta unica che incoraggiarono il capitale estero a fluire nel paese trasformando la struttura dei vari membri da importatori ad esportatori. Questi successi sorpresero gli stessi funzionari europei cambiando le aspettative riguardo alla politica di coesione e ai suoi potenziali benefici anche per i nuovi paesi che stavano entrando nella UE. La recessione iniziata nel 2008 si è abbattuta in primis proprio sui paesi della coesione, i più deboli della compagine europea, ma non ha messo in crisi la politica regionale comunitaria che resta incentrata sull'aiuto alle regioni e ai paesi più deboli.

Cap.8

Il mercato comune è stato il primo esempio di organizzazione internazionale il cui unico obiettivo, nel campo dell'agricoltura era quello di razionalizzare le forme di protezione, non di eliminarle. Nel Trattato di Roma all'articolo 3, era prevista l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura e il titolo secondo era interamente dedicato all'agricoltura. I motivi che spinsero sin dall'inizio a porre le basi per un intervento si sentiva l'esigenza di incrementare la produttività dell'agricoltura al fine di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione rurale, grazie al miglioramento del reddito individuale. Accanto all'incremento del reddito dei produttori si voleva stabilizzare il mercato e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Storicamente i governi si sono sempre preoccupati degli agricoltori in quanto producono la merce più importante e di vitale importanza per la sopravvivenza umana: il cibo. Non bisogna poi sottovalutare il fatto che i paesi europei erano appena usciti da una guerra devastante in cui la

scarsità di riserve alimentari, in alcuni paesi, aveva fatto balzare in primo piano i problemi di sicurezza alimentare. Ben presto, però, la protezione del settore agricolo con lo scopo di assicurare i rifornimenti alimentari diventò obsoleto: a fronte di una diminuzione continua degli occupati in agricoltura, i pochi che rimanevano erano in grado di produrre beni alimentari in abbondanza, e il commercio internazionale assicurava spesso a prezzi inferiori tutto il cibo necessario per il paese. Il trend, già a partire dagli anni 50 segnalava con fermezza la progressiva diminuzione della popolazione rurale a fronte del rapido aumento della domanda di lavoro nell'industria, ma se l'industrializzazione era storicamente inevitabile, la CEE voleva evitare che si creassero enclaves agricole povere. In effetti tutti i 6 paesi fondatori avevano in comune un livello estremamente basso di redditi agricoli in rapporto alle altre categorie della popolazione, sia a causa della competizione proveniente dai prodotti importati dal mercato mondiale, sia a causa di un insufficiente grado di produttività. Nel 1960 la commissione presentò il suo progetto per una politica agricola comune (PAC) al consiglio dei ministri. Il progetto evidenziò da una parte la necessità di coordinare le politiche degli stati membri affinché intervenissero per migliorare le strutture agricole, dall'altra avanzò l'idea di aiuti finanziari al fine di accrescere la produttività, da distribuire attraverso un fondo europeo per il miglioramento delle strutture agricole. Il 14 gennaio 1962 il Consiglio dei ministri approvò le linee essenziali della prima politica agricola comune europea. Venne creato il fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura diviso in due sezioni, garanzia e orientamento. La prima finanziava l'insieme delle operazioni derivanti dall'organizzazione comune dei mercati agricoli e la seconda doveva finanziare gli interventi strutturali, ma disponeva di un modesto schema finanziario. Le prime proposte elaborate dalla commissione europea avevano previsto la fissazione dei prezzi agricoli e un livello medio rispetto a quelli in vigore nei paesi della comunità. L'obiettivo della salvaguardia del reddito degli agricoltori attraverso la fissazione di prezzi molto più elevati rispetto a quelli in vigore sul mercato mondiale per le merci agricole, ha rappresentato la parte più controversa della PAC.

La PAC, prevedeva due meccanismi di difesa per l'agricoltura europea predisposti dal consiglio dei ministri: il prezzo soglia per mettere a riparo gli agricoltori comunitari dalla concorrenza internazionale, e il prezzo di intervento o prezzo minimo garantito a cui il prodotto veniva ritirato a spese della comunità. Attraverso la definizione del prezzo soglia che rappresentava il prezzo di ingresso nella comunità per i prodotti dei paesi terzi, venivano regolamentate le importazioni agricole dal resto del mondo. Per far rimanere i prezzi interni al di sopra del prezzo soglia venivano effettuati prelievi variabili sulle importazioni agricole dal resto del mondo. Per quanto riguarda il secondo meccanismo di difesa, il prezzo di intervento garantiva il produttore contro i ribassi del prezzo, qual'ora il prezzo del mercato interno fosse sceso al livello di quello minimo garantito dalla CEE. Per alcune merci sono stati usati altri metodi per liberarsi dei surplus: ad esempio sia il grano che il latte scremato in polvere sono stati sussidiati per essere utilizzati come alimentazione animale. Idealmente, in presenza di prezzi elevati, le vendite ai magazzini ufficiali di intervento sarebbero state piccole o inesistenti e il sistema avrebbe potuto sopravvivere senza i sussidi comunitari. Purtroppo la tendenza dalla metà degli anni 60 ha visto gli agricoltori produrre sempre più grano, manzo, latte e zucchero di quello che i consumatori europei riuscivano a mangiare e bere e ciò ha voluto dire che gli acquisti di intervento sono stati sempre più ampi e di conseguenza le scorte di magazzino altrettanto abbondanti. Il problema delle eccedenze da immagazzinare e da distruggere divenne sempre più grave, tanto che nel 1987 si raggiunse il massimo storico con un accumulo che raggiunse il massimo. Sono stati i prezzi comunitari troppo elevati a causare l'aumento smodato dell'offerta degli agricoltori europei, oltre il limite della domanda. La produzione divenne ben presto eccessiva rispetto a quella che il mercato interno poteva sorbire e, di conseguenza la congiuntura negativa dei prezzi agricoli non ha più dato segno di ripresa. Pur con consistenti differenze a seconda dei settori, la PAC negli anni 70 e 80 è stata caratterizzata da dazi variabili sulle importazioni, acquisti mirati al prezzo di intervento per rimuovere l'offerta in eccesso del mercato interno, sussidi alle esportazioni al fine di permettere che l'offerta in eccesso potesse essere venduta sottocosto sui mercati mondiali. Tra le conseguenze deleterie di prezzi agricoli europei artificialmente elevati, oltre all'incremento della produzione che ha portato a un'offerta maggiore della domanda, va menzionato il costo sopportato dai consumatori europei, i quali per anni hanno sovvenzionato i produttori pagando le merci a prezzi più cari rispetto a quelli pagati sul libero mercato. La perdita dei consumatori è stata gonfiata dal fatto che, a causa del protezionismo europeo i produttori mondiali spesso hanno abbassato i prezzi per poter vendere sottocosto i loro prodotti. Infine bisogna evidenziare come il sostegno effettivo dei prezzi e dei mercati non sia stato uniforme e abbia privilegiato in modo particolare i prodotti tipici delle agricolture continentali: cereali, seminativi, latte. Per riequilibrare la politica comunitaria troppo sbilanciata a favore del sostegno dei prezzi dei prodotti tipici dell'Europa continentale, si prodigarono per una maggiore attenzione alle aree agricole e ai prodotti mediterranei ottenendo l'introduzione dei PIM (programmi integrati per il mediterraneo). A livello di singoli consumatori e produttori la distribuzione dei benefici della Pac è stata ancora più distorta: la commissione ha stimato che i prezzi più alti a livello di consumo hanno penalizzato maggiormente proprio i consumatori con reddito più basso. Questo perché, dal momento che la PAC ha operato attraverso il mercato, piuttosto che attraverso sussidi diretti, apportava benefici ai grandi agricoltori piuttosto che a quelli piccoli.

La PAC è stata oggetto di attacchi costanti e la sua crisi ha avuto due motivazioni profonde: una dovuta alla struttura esageratamente dispendiosa del sostegno finanziario, l'altra dovuta alla perdita progressiva di importanza strategica, politica, sociale ed economica del settore agricolo. All'inizio il costo della PAC incideva pesantemente sulla spesa comunitaria, tanto che alla fine degli anni 70 scoppiò la prima grande crisi del settore agricolo della comunità, in seguito all'analisi del bilancio, che mostrò con chiarezza le tre grandi distorsioni operate dalla PAC. In primo luogo il 75% delle spese di bilancio erano destinate alla PAC, in secondo luogo le spese per la sezione orientamento rappresentavano solo il 4,5 % delle spese della sezione garanzia. In terzo luogo gli ultimi miliardi erano assorbiti dal settore lattiero che rappresentava il surplus della produzione di latte. La crisi raggiunse il culmine con il rifiuto da parte del parlamento europeo di approvare il bilancio presentato dal consiglio tanto che nei primi anni 80 si decise di intervenire sulla PAC, per riequilibrare il bilancio comunitario. Non venne posto, tuttavia nessun limite equivalente al sostegno delle esportazioni, perciò, dato che la crescita dei surplus non diminuiva, si finì sempre più per esportare i surplus sul mercato internazionale. Buona parte della grave crisi a cui è andata in contro la Pac negli anni 80 era anche di natura strutturale, dovuta cioè agli enormi cambiamenti vissuti dal comparto agricolo. Analogamente l'importanza economica dell'agricoltura si è fortemente ridotta, il suo contributo medio è diminuito.

Il difetto più grave della PAC era di essere un sistema che basava il sostegno agli agricoltori sull'ammontare prodotto e, in questo modo incoraggiava inevitabilmente la crescita e l'intensificazione della produzione. I problemi sono cominciati quando la produzione è cresciuta al di là del consumo interno e il surplus immagazzinato è diventato permanente. Una politica ideata per fare in modo che il cibo non sarebbe mai mancato si è trasformata in un meccanismo perverso e dispendioso che raccoglieva in continuazione i surplus e li collocava a minor prezzo sul mercato mondiale. La commissione e il consiglio dei ministri all'inizio degli anni 90 decisero di avviare la riforma della PAC per cambiare in modo radicale le modalità di sostegno agli agricoltori della UE. Tale riforma prevedeva per alcuni prodotti come i cereali il riallineamento graduale dei prezzi interni a quelli dei mercati mondiali. Questo nuovo sistema di aiuti all'agricoltura è simile a quello attuato da molti anni negli USA ed è stato accettato dalle nuove regole del commercio internazionale.

Una nuova riforma (2003) aprì la strada a grandi cambiamenti: grazie ad essa i prezzi istituzionali per il grano, l'orzo e i semi oleosi furono ridotti in misura consistente. Tale riforma non è però stata sufficiente per due ordini di motivi: ha interessato solo alcuni prodotti e non ha toccato latte zucchero e prodotti mediterranei. Secondariamente è stato necessario introdurre il set-aside, per ridurre i prezzi e indennizzare gli agricoltori attraverso un sistema di pagamenti compensativi. La necessità di procedere verso quest'ultima riforma della PAC, è stata adottata da più ragioni. In primis l'esigenza di gestire nel migliore dei modi e senza sforamenti di bilancio l'ingresso dei paesi dell'europa centro orientale. In secondo luogo la riforma ha finalmente sancito la fine del sostegno del prezzo dei prodotti agricoli non competitivi per i quali esisteva solo il mercato artificiale creato dai contributi comunitari. In terzo luogo, dato che il pagamento è stato condizionato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia alimentare, buona salute di fauna e flora, mantenimento di terreni agricoli in buone condizioni sia per fini agricoli che per la conservazione del paesaggio rurale, l'agricoltore dovrà acquistare nuove e importanti competenze in materia di tutela ambientale e della salute dei consumatori. A fianco del ruolo di tutela di un paesaggio che altrimenti rischierebbe l'abbandono e la rapida involuzione, la riforma vuole offrire incentivi ai contadini non solo per rimanere a lavorare la terra, ma anche per rendere più proficua questa attività. Infine questa riforma ha indubbi meriti nel presentare sul versante internazionale un nuovo volto dell'agricoltura europea, non più in concorrenza con i prodotti provenienti dai paesi più poveri, ma aperta alle loro importazioni.

Negli anni 60 la politica industriale era fondamentalmente ritenuta di competenza nazionale. Le cose cominciarono a cambiare negli anni 70 quando la crisi economica internazionale colpì tutti i paesi membri, con effetti diversi nei vari settori. La comunità abbandonò il ruolo limitato di supervisore per farsi garante di azioni costruttive. Il caso più eclatante fu l'intervento nel settore dell'acciaio, dove avanzò un piano per la ristrutturazione del settore, basato su quote concordate e prezzi minimi prefissati, questo intervento venne accompagnato da un ingente piano di sussidi alle imprese per ridurre la loro capacità. Sulla base di questo primo esperimento se ne generarono altri nel settore delle fibre sintetiche e della petrolchimica: nel caso italiano la spinta alla ristrutturazione fu data dalla Eni montedison. In tutti questi casi si trattava di porre rimedio alla sovra capacità produttiva che caratterizzava tali settori e che dipendeva dall'incapacità dei produttori di rispondere a una domanda in rapido calo e drastico mutamento verso beni qualitativamente migliori e in grado di rispondere a esigenze specifiche. Di fronte all'inasprimento della congiuntura, tutti i paesi europei non esitarono a erigere forme di protezione per sostenere i settori industriali in declino, generando un mercato ostile e poco concorrenziale. La politica industriale contenuta nell'Atto unico europeo, portò una ventata di novità, enfatizzando il principio secondo il quale la prima azione da compiere per garantire lo sviluppo delle imprese fosse stabilire un contesto competitivo trasparente attraverso la rimozione di ogni ostacolo al commercio sia interno che internazionale. Questo approccio innovativo, ma senza ambiti precisi di politiche industriali, in seguito venne progressivamente sostituito da un approccio di tipo evolutivistico secondo il

quale, l'azione della comunità deve rivolgersi alla creazione di un clima imprenditoriale più favorevole elaborando una concezione di politica industriale valida per la comunità nel suo complesso. Il Trattato di Maastricht ha ripreso questa impostazione e si riferisce all'opportunità di attuare politiche comunitarie specifiche per lo sviluppo della competitività dell'industria europea. La comunità si propone inoltre l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria, di svilupparne la competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie. A tal fine essa incoraggia e sostiene i centri di ricerca, le imprese e le università nella ricerca e sviluppo tecnologico di alta qualità e sostiene i loro sforzi di cooperazione. L'obiettivo è indurre i paesi membri ad armonizzare le loro iniziative attraverso la stesura di piani comuni. Proprio al fine di migliorare la competitività tecnologica europea e rafforzare le sue basi industriali, nel 2004 la commissione ha rilanciato la strategia di Lisbona, cioè gli obiettivi che il consiglio aveva indicato come linee prioritarie di sviluppo. Gli interventi auspicati si articolano in 3 punti principali: rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro, porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita e creare nuovi e migliori posti di lavoro. Dal lato pratico significa chiedere agli stati membri di aumentare gli investimenti, eliminare le costrizioni che ancora pesano sulle piccole e medie imprese (PMI), aumentare il tasso di occupazione e dare una risposta comune ai problemi dell'energia. Oggi la politica industriale della UE si pone obiettivi ambiziosi da raggiungere entro il 2020, tra i quali: rendere più competitiva e innovativa la base industriale dell'Europa promuovendo la transizione a un'economia a basse emissioni di CO₂, e incoraggiare la creazione delle PMI. Esse sono infatti la struttura portante dell'economia europea, quindi sono stati messi a punto numerosi programmi comunitari e strumenti di sostegno a favore delle PMI. Concretamente le misure messe in campo dalla UE per aiutare le PMI si ispirano allo small business act, una comunicazione non vincolante della commissione ma approvata dal consiglio. Tale comunicazione rispecchia la volontà politica della commissione di dare il giusto riconoscimento al ruolo centrale delle PMI nell'economia della UE e stabilisce una serie di principi pensati per incoraggiare il loro spirito imprenditoriale, facilitarne l'accesso alla finanza, ridurre gli oneri normativi e migliorarne l'accesso ai mercati. Nel 2011 una parte di queste finalità si sono concretizzate, ad esempio nell'adozione della direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Nell'attuale programmazione 2014-2020 il programma che attua lo small business act con l'obiettivo di migliorare la competitività delle PMI europee si chiama cosme. Va infine ricordato che storicamente nei programmi di ricerca e sviluppo tecnologico dell'unione sono sempre state introdotte misure specifiche per le PMI miranti a promuovere la cooperazione scientifica e migliorare la base tecnologica attraverso progetti di ricerca cooperativi. Nell'attuale programmazione il programma orizzonte 2020 riunisce al suo interno tutti i finanziamenti esistenti a favore di ricerca e innovazione, compresi quelli atti a sostenere la competitività dell'industria europea, attraverso fondi specifici per l'innovazione. L'attenzione di lungo periodo che l'unione rivolge nei confronti delle PMI al fine di migliorarne l'efficienza e la competitività sul mercato mondiale, promuovere un ambiente favorevole allo sviluppo e alla cooperazione intracomunitaria, trae la sua legittimazione dal successo della piccola e media impresa in generale. Una comunità sociale integrata e stabile è il cuore del distretto industriale che si fonda sul coordinamento di una pluralità di attori i quali interagiscono a livello locale: è proprio il rafforzamento dell'integrazione sociale e produttiva la chiave dello sviluppo endogeno. Le aggregazioni territoriali di piccole e medie imprese sono diventate l'esempio di un modello di sviluppo alternativo al capitalismo manageriale americano, fondato sulla produzione di massa e la loro attrattiva consiste nella possibilità di fondare lo sviluppo industriale su forze endogene. Le PMI sono diventate una priorità politica importante nelle azioni dell'UE e questo grazie sia alla loro caratteristica di promozione dell'industrializzazione dal lusso, sia al riconoscimento delle potenzialità di creazione di posti di lavoro.

I natali dell'antitrust contemporaneo risalgono al 1890, quando il Congresso degli USA approvò lo Sherman Act. Fu John Rockefeller il primo a promuovere l'uso del trust ai fini anticoncorrenziali. Dato che però lo Sherman Act lasciava impregiudicata la possibilità di fusione e acquisizione, esso costituì un elemento di incoraggiamento all'ondata di fusioni che si verificò a cavallo del secolo. Fu così necessario emanare una nuova legge nel 1912, il Clayton Anti-trust Act, per rafforzare le disposizioni volte a regolare la concorrenza e in particolar modo le fusioni. Negli USA lo Sherman Act fu l'emblema della lotta contro i monopoli (i tribunali potevano infliggere persino la pena di reclusione). Nel 1957 nel Trattato di Roma vennero introdotti due articoli a garanzia della concorrenza e a tutela del mercato interno (101-102). L'art. 101 vieta qualsiasi forma di collusione fra gruppi di imprese al fine di fissare prezzi o controllare le produzioni e gli sbocchi a detrimento degli scambi fra stati membri. L'art. 102 vieta invece l'abuso di posizione dominante. L'abuso di potere esercitato tramite monopoli o oligopoli potrebbe portare grandi imprese a controllare quote consistenti del mercato, costringere clienti a pagare prezzi più elevati ed eliminare i concorrenti minori. Degno di nota è il fatto che fino al 1989 all'impresa non si vietava la conquista di una posizione dominante, ma solo l'abuso o l'uso perverso rispetto alla concorrenza. L'esclusione dal Trattato delle norme antitrust relative ai processi di concentrazione nacque in primo luogo dal timore di poter ostacolare la creazione di un grande mercato: a questo fine le fusioni fra imprese di diverse nazionalità erano viste come un processo necessario. Fu un processo lungo e travagliato quello che portò finalmente al Consiglio nel dicembre del 1989 all'adozione del regolamento sul controllo delle operazioni di concentrazione definite in termini di soglie di fatturato. Il regolamento del 1989 predispose l'obbligo di notifica preventiva alla Commissione, la quale valutava se l'operazione di concentrazione

rientrasse o meno nel campo di attuazione del regolamento, se cioè rafforzasse una posizione dominante al punto da ostacolare la concorrenza effettiva tra le imprese presenti sul mercato. La commissione di conseguenza poteva vietare completamente un accordo, oppure obbligare le imprese a modificarlo o a dismettere determinate attività al fine di evitare le posizioni dominante. Nel 2014 la Commissione ha autorizzato 318 fusioni.

Dai 6 paesi iniziali che firmarono i Trattati di Roma nel 1957, la Comunità Europea si è nel tempo amplificata fino ad arrivare ai 28 membri attuali, o 27 se si considera l'uscita del Regno Unito. Qualsiasi paese europeo può aderire alla UE, a condizione che ottemperi ai vincoli di Copenaghen (giugno 1993) e quindi dal punto di vista economico garantisca l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e dal punto di vista politico/giuridico, rispetti i valori democratici e i diritti umani, sia dotato di istituzioni democratiche e faccia sua la legislazione dell'Unione.

Oggi il TFUE contiene i principi sfumati sulla comune politica migratoria, limitandosi ad auspicare lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne fondata sulla solidarietà fra stati membri ed equa nei confronti dei paesi dei cittadini terzi. Il Trattato all'articolo 79.5 ribadisce che "spetta agli stati membri determinare il volume di ingressi di cittadini di paesi terzi sul rispettivo territorio per lo svolgimento di attività di lavoro dipendente o autonomo". All'interno del territorio continentale europeo continuano così a convivere diversi sistemi migratori e posizioni differenti anche in tema di diritto di asilo. Nonostante nel 2015 la Commissione Juncker nell'Agenda europea sulle migrazioni si sia spinta a considerare quale sarebbe la quota di persone che ogni stato dovrebbe accogliere. E uno degli obiettivi dell'Agenda c'era la creazione di hotspots, dove le agenzie europee come l'Easo o Frontex avrebbero cooperato con gli stati membri più esposti per identificare i migranti in arrivo e ricollocare eventualmente i rifugiati. Degli 11 hotspots previsti solo 3 oggi sono funzionanti (Italia e Grecia). Quanto ai finanziamenti, il 13 marzo 2014 il Parlamento europeo ha approvato il regolamento istitutivo del Fondo asilo e migrazione e proposto lo stanziamento di 3.137 milioni di euro all'interno del bilancio 2014-2020. Il Fondo consente agli stati membri da un lato di ricevere risorse finanziarie sui rispettivi programmi nazionali a sostegno dei settori di intervento previsti e favorisce la creazione di strutture efficaci che portino a un sistema comune europeo di asilo. Dall'altro vuole agevolare la migrazione legale nella UE, combattere quella irregolare e sostenere i rimpatri favorendo il reinserimento nella comunità di origine. Al vertice di Malta (3 febbraio 2017) i leader europei hanno adottato una dichiarazione comune incentrata sull'adozione di misure volte a contenere il flusso dei migranti lungo la rotta del Mediterraneo centrale e a contrastare l'attività dei trafficanti di esseri umani, rafforzando la cooperazione con la Libia, dato che da questo paese sono partiti il 90% dei migranti nel 2016. L'idea è di aiutare la Libia sia a livello di formazione, sia a livello di capacità di accoglienza dei migranti irregolari e di rimpatrio volontario assistito. Nel giugno 2016 la Commissione ha presentato un piano d'azione al fine di introdurre misure volte a incentivare e sostenere gli stati membri nei loro sforzi per promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. L'immigrazione potrebbe nel lungo periodo migliorare il calcolo delle entrate nel settore pubblico grazie al suo impatto sulla struttura per età della popolazione.