

Dipartimento di economia e direzione delle imprese

Cattedra: Prospettive Macroeconomiche Globali

*Dal Sistema Monetario Europeo all'Unione Monetaria: fondamentali economici
alla base delle crisi e possibili soluzioni*

Relatore: Prof. Luigi Marengo

Candidato

Correlatore: Prof. Gianfranco Di Vaio

Antonio Pagliaro

Matricola 653931

Anno accademico

2014/2015

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I: Dal dopo guerra al Serpente Monetario

1.1 Genesi dell'idea di unificazione. Condizioni storiche ed economiche del continente europeo all'alba del secondo dopoguerra.

1.2 I primi trattati europei: CECA, CED e CPE

1.3 La nascita della Comunità Europea

1.3.1 il Trattato

1.4 Efta, Bretton Woods e gli approcci allo SME

1.4.1. Anni 60: periodo di transizione: tra l'applicazione del trattato di Roma e degli accordi di Bretton Woods (l'abbandono del gold exchange standard) al ruolo dell'Inghilterra

1.4.2. L'ascesa repentina al governo di Charles De Gaulle e il ruolo del Regno Unito: tra dubbi e soluzioni ottimali, il percorso di integrazione europea negli anni 60'

1.4.3. Dallo sviluppo della PAC alle richieste di adesione alla CEE della Gran Bretagna: i segnali di una crisi.

1.4.4 Il crollo di Bretton Woods e la nascita del Serpente Monetario.

1.4.5 Il Serpente Monetario

Capitolo II: dal Sistema Monetario Europeo al Rapporto Delors

2.1 Aree valutarie ottimali.

2.2 La fine del serpente monetario e la nascita dello SME

2.3 Funzionamento e novità apportate dallo SME

2.3.1 Caratteri generali del Sistema Monetario Europeo

2.3.2 Il funzionamento dello SME

2.4 Il Libro Bianco per il completamento del mercato interno della Commissione per il Consiglio Europeo e l'Atto Unico Europeo.

2.5 Verso il "Rapporto Delors"

Capitolo III: Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

Introduzione

3.1 Il Trattato di Maastricht

3.2 La struttura del trattato

3.3 La crisi del 1992-1993: la questione dei processi di ratifica e gli attacchi speculativi allo SME

3.4 Le evoluzioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht:

dall'Euro alla Costituzione Europea

***CAPITOLO IV: L'avvento della crisi nell'Unione Europea:
problematiche, interventi e possibili soluzioni***

4.1 Il Ruolo della Bce in Europa

4.2 La crisi e le risposte dell'Unione Europea

4.3 Interventi dell'Unione Europea contro la crisi e possibili soluzioni.

4.3.1 Meccanismo europeo di stabilità (MES)

4.3.2 Una possibile soluzione: gli Eurobond.

Conclusioni.

Introduzione

Questo lavoro mira a descrivere il processo d'integrazione europea dal dopoguerra ai nostri giorni. Nel primo capitolo ci si è soffermato soprattutto sul primo ventennio seguente la Seconda Guerra Mondiale durante il quale questo processo cominciava a muovere i primi passi, con palesi difficoltà perché le nazioni che andavano a sedersi ai tavoli dei negoziati si erano appena scontrate nella più grande guerra che si è combattuta nel continente europeo nell'era moderna. Abbiamo analizzato le prime vittorie, ottenute con grandissima fatica e apporto energetico da tutte le parti, come il Trattato della CECA, e il tuttora vigente Trattato di Roma, seppur modificato. Si è potuto evincere come la presenza di grandissimi personaggi politici abbia occupato la scena del processo d'integrazione, possiamo ricordare Schuman, Monnet, De Gasperi, Spinelli, ma abbiamo posto l'accento sulla figura di De Gaulle poiché ha giocato un ruolo fondamentale per la situazione europea degli anni 60': si è ricordato infatti le distanze con la Gran Bretagna che portarono alla crisi della sedia e del processo di avvicinamento della stessa nazione britannica alle vicende europee, anche per una palese necessità di collaborazione per lo sviluppo del mercato nell'intera area. Nel secondo capitolo si è voluta mettere una lente d'ingrandimento sul Sistema Monetario Europeo, nato come precursore della successiva Unione Economica e Monetaria, e dalle quali si è potuto apprendere come intercorrano analogie con le difficoltà affrontate dall'eurozona negli anni 2000. Si è analizzato il funzionamento di questa unione valutaria e la sua applicazione. Seguendo le orme dello SME, si è visto come contemporaneamente il processo d'integrazione diveniva sempre più stringenti attraverso l'Atto Unico Europeo e il Rapporto Delors che ci ha condotto fino all'inizio dell'UEM e alla stesura dei Trattati nati negli 90' e nel primo decennio del 2000.

Nel terzo capitolo si è passati all'analisi di questi accordi, con un particolare interesse per i Trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona che ha portato la Comunità a diventare un'unione di stati e durante la quali si sono via via applicate tutte le fasi dell'Uem fino all'ingresso dell'euro. Si è posto anche l'accento sul tentativo di introdurre una Costituzione nel contesto comunitario, ma che rivelatosi fallimentare venne sostituita dal Trattato di Lisbona. Nell'ultimo capitolo si è preso atto dell'impreparazione dell'Unione Europea ad affrontare gli effetti di shock economici esterni com'è successo per la crisi globale che si protratta dal 2008 e di cui ancora si accusano le sofferenze. E infine si è posto l'accento sulle misure introdotte dall'UE per combattere la crisi e alcuni possibili applicabili.

CAPITOLO I

DAL DOPOGUERRA ALLO SME

1.1 Genesi dell'idea di unificazione. Condizioni storiche ed economiche del continente europeo all'alba del secondo dopoguerra.

Il secondo conflitto mondiale restituì al mondo all'esito della sua conclusione un vecchio continente piegato dalla guerra.

Pur avendo coinvolto nelle sue dinamiche le più grandi potenze mondiali, la seconda guerra mondiale aveva di fatto conosciuto quale reale terreno di battaglia il cuore dell'Europa, che ne subì - dunque - in via principale le conseguenze dirette consistenti in una profonda incrinatura del sistema economico interno, ma anche indirette, poiché destinataria delle ripercussioni economiche internazionali.

In questo tessuto di sconvolgimenti sociali ed economici, lo strascico della guerra fu tuttavia motore di una nuova idea di "unione" tra gli Stati Europei, sostenuta non solo dal timore di nuovi ed eventuali conflitti ma anche e soprattutto dalla necessità di risollevare, a livello locale ma anche in un'ottica internazionale un quadro economico, politico e sociale frantumato e privo di qualsivoglia struttura d'equilibrio.

La genesi di una "*unione*" dei Paesi Europei (ancora ben lontana dall'attuale "Unione Europea") risale - dunque - agli anni '40 per iniziativa degli uomini di più grande spessore politico ed economico dei paesi del vecchio continente, i quali si ritrovarono sotto la primordiale ed unica idea di evitare con ogni strumento possibile nuovi conflitti tra i loro Paesi.

I primi tentativi finalizzati allo scopo unitario, temporalmente collocabili nell'immediato dopoguerra, furono - tuttavia - fallimentari.

A partire dal 1947, Francia, Italia e Paesi del Benelux sotto la forte spinta dell'allora Ministro degli Esteri italiano, Sforza, ipotizzarono, in vista di una ripresa degli scambi commerciali e di un risollevarlo dell'economia interna, la creazione di una "unione doganale" capace di facilitare gli scambi commerciali tra i paesi aderenti.

Tuttavia, tale iniziativa si trovò sin dall'inizio di fronte ai danni economici che la seconda guerra mondiale aveva prodotto: difatti, le potenze coinvolte ben presto compresero che l'unione doganale progettata non avrebbe potuto realizzarsi senza la partecipazione della Germania, fino ad allora potente protagonista commerciale dell'economia europeista.

Persino la Francia, restia inizialmente a coinvolgere la storica antagonista tedesca al solo fine di porsi come guida della costituenda area commerciale, si rese conto, grazie alla funzione mitigatrice dell'Italia, che senza il paese teutonico questa soluzione non avrebbe portato vantaggi rilevanti in considerazione dell'enorme mole di scambi commerciali con la Germania costituenti una rilevante fetta della propria economia di scambio.

Pertanto, il primo obiettivo da raggiungere al fine di costituire l'unione doganale sperata consisteva nel risollevarlo della potenza Germania.

A tale scopo, di rilievo furono le Istituzioni nate con gli accordi di Bretton Woods, finalizzati a stabilire regole nelle relazioni commerciali e finanziarie tra i principali paesi industrializzati del mondo.

Tali accordi definirono un sistema di regole e procedure pensato dagli Stati Uniti d'America volte a controllare la politica monetaria internazionale di stati nazionali indipendenti di cui furono il primo esempio nella storia del mondo.

Per quanto di rilievo, tali accordi, tra gli altri, prevedevano la creazione del Fondo monetario internazionale che aveva il compito di vigilare sulla stabilità monetaria, a cui fu affiancata la creazione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo.

All'interno del FMI ogni Stato aveva un peso proporzionale alla quota del capitale del fondo sottoscritta, con diritti di prelievo che permettevano di accedere a prestiti concessi

agli stati in situazioni di disavanzo: tali fondi vennero dunque utilizzati in tale ottica cooperativistica.

In tale contesto, la spinta decisiva per la realizzazione di un progetto unificatore a livello economico provenne dallo “European Recovery Program”, meglio conosciuto come “Piano Marshall”.

E difatti, il Piano Marshall (il cui nome derivava dal segretario di stato statunitense che ne fu l’ideatore) conteneva l’esortazione ad una forte collaborazione e cooperazione in Europa su presupposto che solo questa avrebbe potuto condurre alla ricostruzione dell’economia europea ed al risollevarlo delle sorti del continente dalla disastrosa situazione politica ed economica del dopoguerra.

A tale scopo il piano Marshall prevedeva degli aiuti economici da parte degli Usa ai paesi europei.

Sulla scia entusiastica del discorso che lo stesso George Marshall tenne il 5 giugno 1947 agli studenti della università di Harvard, Francia e Gran Bretagna si diede vita a delle consultazioni che videro il 16.07.1947 la creazione a Parigi del “*Committee for European Economic Cooperation*” (in breve, CEEC), ovvero la creazione di un comitato composto da 16 paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Territorio libero di Trieste, Turchia) che si propose come primo obiettivo di stimare materialmente gli aiuti necessari per la ricostruzione dell’Europa. I membri del CEEC portarono avanti i lavori, tra mille difficoltà e dopo continui colloqui con gli Usa, fino a quando, il 22 settembre 1947, stilarono un rapporto che quantificava gli aiuti all’Europa in 19 miliardi di dollari e cristallizzava l’impegno dei paesi membri ad istituire un’organizzazione con il compito di amministrare il Piano Marshall per la ricostruzione postbellica dell’economia europea.

Il tutto venne formalizzato attraverso una legge, approvata negli Stati Uniti il 3 aprile del

1948, denominata “*European Assistance Act*”, attraverso la quale il Piano Marshall venne strutturato in un programma quadriennale ed implementato in ragione delle finalità dettate per il Nuovo Continente consistenti nel:

- prevenire il crollo del commercio e dei pagamenti internazionali;
- promuovere la stabilità sociale contro il pericolo del comunismo e a favore degli stessi interessi strategici americani in Europa;
- reintegrare la Germania nel contesto europeo attraverso una politica di ricostruzione congiunta;
- incoraggiare l’integrazione economica e militare dell’Europa.¹

Con tali obiettivi il 16 aprile del 1948 nacque nel Vecchio continente il primo organo sovranazionale del dopoguerra ovvero la “Organizzazione per la cooperazione economica europea”, in breve “OECE”, alla quale, inizialmente, presero parte i 16 paesi che diedero vita al CEEC e, successivamente, si aggiunsero la Germania dell’Ovest (nel 1955) e la Spagna (nel 1959).

L’OECE nacque con lo scopo embrionale di gestire, coordinare e distribuire al meglio gli aiuti agli stati europei stanziati dagli americani in attuazione del Piano Marshall e per favorire e promuovere il processo d’integrazione europeo attraverso i seguenti obiettivi:

- creare le condizioni più appropriate per la realizzazione del comune programma di ricostruzione economica e di sviluppo della produzione industriale;
- promuovere la cooperazione tra gli stati membri;
- sviluppare i piani nazionali di ricostruzione;
- incentivare i commerci tra i paesi europei, riducendo le tariffe e gli altri ostacoli all’espansione dei commerci;
- studiare la fattibilità per la creazione di un’unione di mercati o una libera area commerciale;

¹ F.Fauri, L’Italia e l’integrazione economica europea, Il Mulino editore, capitolo 1, pag. 32, 2001.

- raggiungere migliori condizioni di lavoro.²

Nel frattempo, nonostante gli sforzi statunitensi per mezzo del Piano Marshall, il primigenio progetto dell'unione doganale proposta dall'Italia alla Francia ebbe il suo epilogo nel 1949, quando il progetto fu bocciato dal *Conseil Economique*, organo francese meramente consultivo ma rappresentativo delle principali organizzazioni commerciali, agricole e sindacali francesi chiamato in causa dallo stesso governo transalpino ad esprimere un parere.

Questo fallimento, però, non mutò la concezione francese della bontà di una cooperazione tra tutti gli stati partecipanti all'OECE e così, soprattutto grazie all'operato dell'allora ministro delle finanze francese, Marine Petsche, fu varata una proposta che si poneva i seguenti obiettivi:

- libera circolazione di capitali;
- rimozione delle restrizioni quantitative oltre la soglia dall'OECE;
- introduzione di un sistema di cambi fluttuanti (il grado di fluttuazione sarebbe stato limitato, ma ci si doveva impegnare a sostenere i tassi di cambio prescelti)³.

Da questa base, e inserendo nella proposta altre idee generali, cominciarono i cosiddetti negoziati del "*Fritalux*" (nome formato dalle iniziali dei paesi partecipanti, ovvero Francia, Italia, Belgio e Lussemburgo) ai quali poi nell'agosto del 1949 partecipò anche l'Olanda.

La negoziazione si arenò principalmente sulla questione dei dazi poiché, come sostenuto dall'Italia che stava portando avanti una linea politica che non ne prevedeva la diminuzione, questi non erano di competenza del *Fritalux* bensì del "*General Agreement on Tariffs and Trade*" (Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio), meglio

² http://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_per_la_cooperazione_economica_europea

³ Griffiths e Lynch, *L'échec de la "Petite Europe": les négociations Fritalux-Finibel, 1949-1950*, cit., pagg. 165-166

conosciuto come GATT, ovvero un accordo internazionale firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra (Svizzera) da 23 paesi, per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

Nei primi mesi del '50 ripresero i negoziati, questa volta sotto la guida di una nuova organizzazione ovvero la “*Finibel*” (acronimo delle iniziali degli Stati membri Francia, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo), ma durarono poco a causa della posizione riluttante della Francia all'ingresso della Germania in questo nuovo ciclo di consultazioni.

L'esito fallimentare di questa nuova iniziativa suscitò la preoccupazione e la reazione degli Stati Uniti, che espressero il loro disappunto sottolineando come gli aiuti descritti e definiti dal Piano Marshall erano inesorabilmente dipendenti dall'intensità di cooperazione economica tra i paesi europei.

Sotto l'ombra di tale presa di posizione statunitense (quasi come una velata minaccia) si diede finalmente la spinta giusta al progredire dell'unione grazie alla quale agli inizi degli anni 50' furono presentati tre progetti di unione di natura doganale ed economica.

Il “Piano d'azione per l'integrazione economica europea” o meglio conosciuto come Piano Stikker fu presentato dallo stesso ministro degli esteri olandese all'OECE e che, grazie al supporto americano, fu tradotto in un documento a favore dell'integrazione europea fondata sull'abolizione “per settori” di dazi e contingentamenti.⁴ Quindi, secondo la visione olandese l'abbattimento delle barriere doganali e degli ostacoli al libero commercio nell'area europea si sarebbe dovuto evolvere e applicare ad ogni singolo settore industriale con modalità ad hoc a seconda delle esigenze del settore stesso; e in più stabiliva la nascita di un fondo europeo per l'integrazione con la finalità di uniformare le possibilità dei singoli settori, sostenendo - quindi - maggiormente in difficoltà, nello sfruttamento della liberalizzazione e dei nuovi investimenti.

Questo piano fu ampiamente messo in discussione dalla delegazione italiana dell'OECE,

⁴ Asbek Brusse, *The Strikker Plan*, cit., pagg 76-78

attraverso il **Piano Pella**, originariamente noto come **Memorandum italiano per l'integrazione economica europea**, in quanto la proposta olandese di procedere alla liberalizzazione per settori pareva alquanto difficile da mettere in pratica a causa delle innumerevoli differenze tra i vari ambiti d'interesse e della complessità del lavoro degli organi di coordinamento, rendendo quindi poco flessibile il piano nel suo sviluppo e nella sua attuazione. Un'ulteriore critica evidenziata dal Piano Pella era basata sull'enorme disparità tra i paesi partecipanti in sede di potenziale economico, che si sarebbe acuita con l'abbattimento di dazi doganali, necessari in questa situazione per mantenere un equilibrio sui mercati. Quanto elaborato dal Piano Stikker, secondo la visione italiana, avrebbe portato come risultato la diminuzione se non l'eliminazione della concorrenza in Europa. Partendo da questa base critica, il Piano Pella presentava un piano d'azione ben diverso da quello olandese che si basava sulla costituzione di una "zona preferenziale" in Europa i cui obiettivi dovevano essere:

- abolizione di restrizioni quantitative;
- liberalizzazione integrale delle transazioni invisibili;
- riduzione automatica e progressiva dei dazi;
- istituzione di un fondo europeo di integrazione necessario al fine di finanziare una notevole parte degli investimenti supplementare e, in particolare nel caso italiano, coadiuvare il governo nei delicati problemi di investimento a lunga scadenza per lo sviluppo delle aree in difficoltà;
- maggiore mobilità di manodopera entro le frontiere dell'Europa per trovare una soluzione al problema della disoccupazione in Italia.⁵

Le critiche mosse dalle delegazioni degli altri stati presenti nell'OECE erano dovute, in primo luogo, alla previsione nel piano forniva di dazi, identificati dal Piano Pella come

⁵ F.Fauri, L'Italia e l'integrazione economica europea, Il Mulino editore, capitolo 3, pag. 89, 2001

strumenti necessari per gli equilibri dell'Europa, e in secondo alla marginalità di alcuni provvedimenti per questioni propriamente italiane.

L'ultimo frutto della pressione statunitense fu il **Piano Petsche** che consisteva in una versione aggiornata del progetto che già avevano dato alla luce i negoziati tra Italia, Francia e i paesi del Benelux. L'obiettivo principale di questo progetto era l'istituzione di una Banca Europea che avesse come funzione primaria l'assistenza ai singoli stati in materia di interventi finanziari finalizzati alla massimizzazione della loro competitività.

Questi tre progetti vennero analizzati dall'OECE in un'unica soluzione con l'intento di ricavarne un singolo piano comune d'integrazione europea. Questo lavoro di analisi da parte dell'OECE non riuscì a superare il livello delle consultazioni e nell'autunno del 1951 vennero accantonati tutti i progetti che, malgrado il loro palese fallimento, segnarono le basi su cui gradualmente venne poi costruita la Storia dell'unione europea

1.2. I primi trattati europei: CECA, CED e CPE.

Il quadro economico - politico del dopoguerra finora descritto è espressione, innanzitutto ed a livello internazionale, della spinta statunitense a creare in Europa uno spirito di cooperazione e collaborazione finalizzato ad evitare ulteriori conflitti in futuro, ma anche e su un piano più strettamente europeo, della politica francese atta a limitare il raggio d'azione della Germania in modo da non consentire a quest'ultima di affermare nuovamente la propria egemonia nell'area europea.

Proprio da questi presupposti prenderà le mosse il trattato CECA, ovvero la comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Com'è facilmente denotabile il trattato CECA utilizza quale proprio sostrato il Piano Stikker, in quanto si riferisce ad un singolo settore, fondamentale per la ripresa economica europea.

I negoziati avvenuti agli albori del 1950 tra Francia, Italia e paesi del Benelux si arenarono nel momento in cui si resero conto che sarebbe stata indispensabile la presenza della Germania per creare un'unione commerciale ma, d'altro canto, si temeva, soprattutto sulla sponda francese con il Piano Monnet, che i tedeschi avrebbero ripreso la leadership del centro Europa soprattutto grazie alla ricchezza di carbone e acciaio presenti nella regione della Ruhr. Questa situazione fu posta al vaglio soprattutto dagli organi politici francesi che decisero, per il bene e la crescita dell'intera area, di aprire spiragli di collaborazione con la Germania e l'espressione maggiore fu lo storico discorso del ministro francese Robert Schuman. Da ciò diedero vita al Consiglio d'Europa 9 maggio 1950: il ministro degli Esteri francese Robert Schuman presenta un piano di cooperazione rafforzata. 9 maggio 1950: il ministro degli esteri francese Robert Schuman presenta un piano di cooperazione rafforzata. Successivamente, il 9 maggio celebrerà la "Giornata dell'Europa".

che, in diretta radiofonica, il 9 maggio 1950 aprì alla possibilità di una produzione congiunta franco-tedesca di acciaio e carbone racchiusa sotto una singola organizzazione alla quale avrebbero preso parte gli altri paesi europei e che sarebbe stata sottoposta al controllo di un'Alta Autorità le cui decisioni sarebbero state vincolanti per gli stati membri. L'intenzione di tutti gli stati partecipanti era quella di unificare la grande area di giacimenti di carbone e acciaio che era stata disintegrata dai confini politici e suddivisa tra Francia, Germania e paesi del Benelux. In questo modo tutti gli stati, partecipando, avrebbero avuto le stesse possibilità di usufruire di quell'enorme bacino naturale senza dover sottostare a dazi e barriere doganali, con il fine ultimo di limitare, così facendo, lo strapotere tedesco e, quindi, superare l'empasse avuta all'inizio del '50 con la minaccia di una Germania nuovamente in posizione predominante sugli altri paesi.

Il Piano Schuman fu accolto con benevolenza sia dai suoi connazionali e dagli americani, in quanto instaurava una sorta di controllo sulla Germania, ma anche - e soprattutto - dalla nazione tedesca, che in questo modo non solo sarebbe ritornata a far parte delle nazioni europee libere e democratiche ma anche a ricucire i rapporti con la Francia, totalmente deteriorati dopo la seconda Guerra Mondiale.

Le consultazioni e i negoziati andarono avanti per quasi un anno fino a quando, il 18 aprile del 1951, i rappresentanti di Italia, Francia, Germania e paesi del Benelux firmarono il cosiddetto "Trattato di Parigi" che istituì la Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Tale trattato prevedeva di fatto l'abolizione di "dazi all'importazione e all'esportazione, tasse con effetto equivalente, e restrizioni quantitative sul movimento del carbone e dell'acciaio"⁶: tutti gli stati membri avrebbero - dunque - abolito le barriere doganali suddette dal 1 maggio del 1953, ad eccezione dell'Italia che, a causa della sua situazione nel settore siderurgico, avrebbe proceduto ad una riduzione progressiva dei dazi con progressiva equiparazione al regime degli altri stati membri nel 1958.

⁶ Articolo 4 del Trattato di Parigi, 18 aprile 1951.

Per gli Stati che, invece, non presero parte alla CECA, il Trattato di Parigi ebbe la bontà di prevedere una sorta di armonizzazione delle barriere doganali che venne approvata nel luglio del 1957 e che, fino ad allora, rimase l'unico risultato reale del processo di integrazione europea.

Parallelamente, ovvero in contemporanea, infatti nacque un'ulteriore idea di unione e cooperazione, su di un piano distinto rispetto a quello strettamente commerciale (sebbene complementare), quale quello della difesa, che purtroppo si infranse dinnanzi alle chiusure nazionalistiche delle singole potenze che vi presero parte.

Promulgatore ne fu Jean Monnet, il quale, già assoluto protagonista della stesura del testo della Dichiarazione di Schuman (fu nominato infatti primo presidente dell'Alta Autorità) e del Trattato di Parigi, nell'autunno del 1950 espose all'allora ministro della difesa francese, René Pleven, il suo progetto per la costituzione di un organo di difesa europeo da porre sotto la supervisione di un'Autorità sovranazionale.

Il motivo, primordiale e reale, di tale proposta fu senza dubbio quello di evitare il ricostituirsi di una potenza tedesca e del suo esercito, secondo le medesime logiche che già avevano condotto al conflitto mondiale: la forza innovativa del pensiero di Monnet consisteva - dunque - ritenere che “la soluzione dell'aspetto militare del problema tedesco stava nella costituzione di un esercito europeo unificato.”⁷

Questa spinta unificatrice messa in atto da Monnet si tradusse in una serie di consultazioni per Comunità Europea di Difesa (CED) tra Francia, Germania, Italia e i Paesi del Benelux. Tuttavia, da una prima analisi, tutti i partecipanti compresero che sarebbe stato impensabile creare un organo di difesa comune senza un'unica entità politica da difendere: questa fu la base dalla quale De Gasperi mosse affinché il trattato della CED vincolasse i futuri membri alla creazione di una Comunità politica europea (in seguito, “CPE”)⁸, riuscendo ad inserire nel trattato CED l'articolo 38, che subordinava la nascita dell'esercito comune europeo alla

⁷ J.Monnet, *Memoirs*, Paris, Fayard, 1976, pagg. 404-405

⁸ Levi e Morelli, *L'unificazione europea*, cit., pag 95-100

creazione di un'entità politica unica.

Nell'aprile del 52' i paesi partecipanti alla CECA sottoscrissero il Trattato CED e in questa sede trasferirono alla CECA il compito di provvedere alla creazione della CPE, assumendosi l'onere di creare una specifica assemblea d'ispirazione democratica che riassume i trattati fino a quel momento sottoscritti e pronta a recepire i futuri.

Dai lavori che seguirono si evinse che per creare il progetto di difesa e politica comune non poteva essere tralasciato l'aspetto economico, che fino a quel momento si era fermato alle agevolazioni apportate dal trattato di Parigi.

Sul punto, il ministro olandese Beyen poneva come necessario presupposto la creazione di un *unicum* anche a livello doganale; le sue proposte vennero raccolte in un memorandum, definito successivamente "Piano Beyen", che si poneva come obiettivo principale, da un lato, quello di eliminare le tasse doganali tra i paesi partecipanti e, dall'altro, quello di istituire barriere doganali esterne comuni, in modo da creare gradualmente un'unione doganale a tutti gli effetti.

Tuttavia, le reazioni al piano Beyen furono differenti tra i partecipanti: il Belgio fu l'unica nazione ad accettare le proposte del piano Beyen, mentre la Francia, con l'appoggio delle altre nazioni, ritenne di dover sottoporre le decisioni prese in questo campo, prima, all'attenzione dei governi nazionali e, soltanto successivamente, alla ratifica dell'organo costituendo. Sulla scia di quanto osservato dalla potenza francese, nell'autunno del 1953 ogni nazione stilò un rapporto esponendo le proprie osservazioni e direttive sul piano olandese: solo all'esito, si arrivò poi ad ipotizzare un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, manodopera e capitale, differentemente dal concetto originario di unione doganale.

A queste condizioni, l'Olanda non si vide più così in accordo con le altre partecipanti e lo stesso Beyen comunicò che non avrebbero ratificato il Trattato per la CED, a meno che non si sarebbe verificata una vera e propria svolta verso la totale integrazione economica.

Le posizioni di Italia, Germania e dei Paesi del Benelux, conseguentemente, si mitigarono e confluirono verso le posizioni olandesi: solo la Francia non era disposta a discostarsi minimamente dalle sue convinzioni, tanto che, nell'agosto del 1954, il governo francese rifiutò il trattato.

L'exkursus sin qui rappresentato non ebbe altro risultato che condurre inesorabilmente al fallimento sia della CED e della CPE.

1.3 La nascita della Comunità Europea.

Sebbene falliti, i lavori sostenuti per la CED e la CPE non rimasero fine a se stessi, avendo nei fatti generato delle reciproche aperture verso il punto di vista olandese. Tutto ciò avvenne nel febbraio del 1955 quando a quello precedente, che aveva rigettato il trattato CED, si sostituì un governo molto più aperto alla questione d'integrazione europea. Questo cambiamento convinse i paesi del Benelux a ritornare a spingere l'acceleratore verso la tesi del piano Beyen, e si adoperarono nella formazione di un memorandum che riprendesse fedelmente le concezioni olandesi e nel quale venne inserito anche il Trattato di Parigi e venne presentato alla CECA. Le consultazioni tenutesi a Messina nei giorni 1-2 giugno del 1955 portarono a dei risultati più che soddisfacenti in quanto venne creato un comitato intergovernativo che un mese dopo a Bruxelles iniziò a lavorare alla stesura della costituzione che darà poi origine alla Comunità economica europea con la sottoscrizione del Trattato di Roma il 25 marzo del 1957. L'obiettivo del comitato, presieduto dal ministro degli esteri belga P.H.Spaak, era la creazione di un mercato comune tra i sei paesi appartenenti alla CECA con l'abolizione delle barriere tariffarie doganale e la nascita di una comunità dell'energia atomica (con la firma del trattato Euratom sottoscritto sempre a Roma nel marzo del 57'). I problemi maggiori nei negoziati di Bruxelles, che portarono alla nascita del trattato di Roma, furono incontrati dall'Italia che, non avendo lo stesso andamento economico e peccava di solidità nella predisposizione statale rispetto alle altre

cinque nazioni appartenenti alla CECA, guardava timorosa all'abbattimento dei dazi come stabiliti dal trattato per quanto riguardava il mercato europeo comune (MEC); tuttavia la delegazione italiana, conscia dell'ormai irreversibile processo d'integrazione, accettò la posizione degli altri paesi per quanto riguardava la politica di riduzione delle tariffe doganali non prima di aver ottenuto delle concessioni per tutelare il settore industriale:

- La prima concessione consisteva nell'inserimento dell'articolo 109 nel Trattato della CEE, che prevedeva l'adozione di misure volte a salvaguardare improvvisi scompensi nella bilancia dei pagamenti. In questo caso si ricordi la testimonianza di Guido Carli: “mi sovvenivano le telefonate rabbiose di Valletta alla delegazione francese per ammorbidire il più possibile i vincoli del trattato. La presenza delle clausole di salvaguardia che consentivano in casi eccezionali il ripristino di controlli doganali era quasi un corpo estraneo per un trattato per il resto fortemente innovativo”⁹
- La seconda concessione dava la possibilità di applicare l'abbassamento delle tariffe doganali partendo dalle aliquote della tassazione legale, molto superiore a quella reale. In questo modo all'entrata in vigore del trattato il 1 gennaio del 1959 non si registrò alcun effetto sull'economia italiana in quanto, praticamente, la tassazione restò invariata.

L'altra fondamentale questione su cui dovettero discutere le Sei nazioni fu la definizione della tariffa estera comune. Le posizioni inizialmente molto distanti fra le parti, dovute maggiormente alle politiche nazionali molto distanti (ovvero Francia e Italia da sempre con una forte propensione protezionistica a differenza dei paesi del Benelux che, da sempre, avevano adottato un approccio molto più liberista). Alla fine una proposta della Germania sciolse tutti i dubbi, stabilendo che la TEC sarebbe stata frutto di una media aritmetica di

⁹ G.Carli, Cinquant'anni di vita italiana, Milano, CDE, 1993, pagg, 164-165

tutte le aliquote applicate nei singoli paesi.

1.3.1 Il Trattato

La sottoscrizione del Trattato di Roma, entrato in vigore a partire dal 1958, aveva la priorità di perseguire due obiettivi fondamentali:

1. Concordare un cambiamento radicale nelle condizioni economiche dei trasferimenti commerciali e dell'apparato produttivo nell'area del mercato europeo comune
2. Costruire un apparato politico che permetta di compiere un passo fondamentale verso la completa integrazione europea, gettando le basi per l'unificazione dell'intera area.

Nella parte introduttiva del trattato i paesi contraenti si limitarono a richiamare e sottolineare tutti i motivi per i quali il processo d'integrazione economica aveva subito una forte accelerazione a seguito della seconda guerra mondiale. Si concentrarono nell'esaltazione di concetti come:

- La nascita di un'unione sempre più stringente fra i popoli europea;
- Lo sviluppo economico dell'Europa attraverso l'eliminazione di barriere doganali che avevano ostacolato fino ad ora la possibilità di mettere in atto delle azioni comuni atte ad incentivare il progresso economico, garantendo la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la concorrenza leale;
- Apportare, quindi, un innalzamento del livello di vita dei cittadini attraverso politiche e azioni necessarie ad assicurare delle condizioni migliori, soprattutto sotto il lato occupazionale, mediante uno sviluppo armonioso volto a ridurre le discrepanze fra le differenti le regione;
- Affermare, una volta di più, la solidarietà tra l'Europa e i paesi d'oltremare con i quali condividono da sempre la difesa della pace e della libertà.

Nel perseguimento della creazione del MEC, attraverso la promozione della libera circolazione di persone, servizi, merci e capitali, l'articolo 2 del trattato afferma che:” La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.”¹⁰

L'articolo 8 del trattato CEE prevede che la realizzazione del mercato comune si compia nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe di quattro anni ciascuna. Per ogni tappa è previsto un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme. Fatte salve le eccezioni o deroghe previste dal trattato, la fine del periodo transitorio costituisce il termine per l'entrata in vigore di tutte le norme relative all'instaurazione del mercato comune.¹¹

Poiché il mercato è fondato sul principio della libera concorrenza, il trattato vieta le intese tra imprese e gli aiuti di Stato (salvo deroghe previste dal trattato) che possono influire sugli scambi tra Stati membri e che hanno per oggetto o effetto di impedire, limitare o falsare la concorrenza.

Per quanto riguarda il raggiungimento del secondo obiettivo ovvero la genesi di una un'unione doganale, il trattato opera nell'abolizione delle barriere doganali dei singoli stati inserendo una politica comune di tassazione verso l'esterno tutto ciò per favorire lo sviluppo di politiche comuni che vadano ad aggiungersi a quelle finora stabilite nella CECA e nel Trattato Euratom e che quindi vadano ad integrare disposizioni in settori diversi da quelli già regolamentati a livello europeo. Nel trattato stesso vengono espresse

¹⁰ Trattato di Roma, articolo 2

¹¹ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_it.htm

disposizioni in materia di agricoltura (art.38-47), di trasporti (art. 74-84) e del commercio(art.110-116) mentre per tutti gli altri settori di cui il trattato nulla dispone specificamente si rimanda all'articolo 235 che si esprime in questi termini: "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal scopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso". Inoltre, come si evince anche dall'articolo appena citato, il trattato CEE diede il battesimo alle prime istituzioni politiche a livello europeo:

1. Il Consiglio è un organo formato dai rappresentanti degli stati membri presenti nei governi a livello nazionale. Ha funzione meramente legislativa e tutela le esigenze dei singoli stati perché la modalità di voto per l'approvazione di norme è l'unanimità.
2. La Commissione organo nominato di comune accordo tra gli Stati membri, ha il compito di rappresentare gli interessi comuni: proprio per questo è indipendente dai governi nazionali. La sua funzione principale è di natura normativa poiché ha il compito di redigere le proposte e metterle al vaglio del Consiglio per l'approvazione; deve ergersi a difesa dei Trattati di conseguenza ha il dovere di sorvegliare che questi vengono messi in atti insieme ai concetti di diritto che ne conseguono. È fornita di potere esecutivo nell'ambito di attuazione delle politiche comuni.
3. L'assemblea parlamentare, organo embrionale del venturo Parlamento, è un'istituzione con funzioni essenzialmente di coordinamento e supervisione, con potere consultativo che gli permetteva di esprimere pareri.

Inoltre con il trattato di Roma vennero introdotti nel corpo istituzionale europeo tre

organismi fondamentali nello svolgere un ruolo fondamentale in ambiti non puramente commerciale, bensì volti ad occuparsi di questioni come l'incentivazione alla liberalizzazione del mercato del lavoro e del mercato dei capitali. Infatti furono istituiti:

1. Il Fondo europeo di sviluppo (FES): organismo che si prefigge di essere il mezzo primario di diffusione e coordinamento degli aiuti comunitari, ovvero sostegni tecnici e monetari, per promuovere politiche di ripresa e crescita finalizzate allo sviluppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nonché con i paesi e territori d'oltremare con i quali gli stati europei avevano instaurato, soprattutto nel periodo della seconda guerra mondiale, processi di colonizzazione e/o sfruttamento.
2. Il Fondo Sociale Europeo (FSE): è uno strumento finanziario posto in essere dalla CEE per promuovere e sostenere l'occupazione degli Stati membri attraverso politiche volte ad incentivare la coesione economica e sociale.
3. La Banca Europea degli Investimenti (BEI): un'istituzione finanziaria dedita a finanziare gli investimenti finalizzati a raggiungere gli obiettivi politici della CEE in materia:
 - Sviluppo regionale;
 - Reti trans-europee di trasporto;
 - Sviluppo del settore delle telecomunicazioni e dell'energia;
 - Promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione in tutti i campi;
 - Sviluppo delle politiche a protezione dell'ambiente
 - Sviluppo dei settori della salute e dell'istruzione.¹²

Il trattato dopo essere stato ratificato e accolto dai governi degli stati membri entro in vigore dal primo Gennaio del 1958.

¹² http://it.wikipedia.org/wiki/Banca_europea_degli_investimenti

1.4 Efta, Bretton Woods e gli approcci allo SME

1.4.1. Anni 60: periodo di transizione: tra l'applicazione del trattato di roma e degli accordi di bretton woods (l'abbandono del gold exchange standard) al ruolo dell'inghilterra

Subito dopo la seconda guerra mondiale il problema più grande che gli stati coinvolti dovettero affrontare a livello economico era inerente alla presenza di elevati deficit nella bilancia dei pagamenti , poiché si trovarono fortemente indebitate a causa dell'incommensurabile assorbimento di risorse portato dalla guerra. Le manovre per far fronte a questi disavanzi nella bilanci dei pagamenti erano sostanzialmente due ed entrambe erano state espresse rispettivamente dagli studiosi John Maynard Keynes ed Harry Dexter White: la questione poteva essere risolta attraverso l'istituzione di una banca internazionale, la quale avrebbe provveduto all'emissione di una nuova moneta internazionale, capace di acquisire una funzione sanatrice per questi deficit; oppure la questione avrebbe trovato una giusta soluzione nella creazione di un fondo erogatore di prestiti di crediti ai paesi che presentavano risultati deficitari nella bilancia dei pagamenti. Queste teorie economiche si rivelarono la base dalla quale partirono i lavori che sfociarono successivamente negli storici accordi di Bretton woods. Infatti proprio in quella circostanza furono istituiti il Fondo monetario internazionale e la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo.

La BIRS, divenuta successivamente Banca Mondiale, si differenziava dal progetto di Keynes poiché non prevedeva la creazione di una nuova moneta internazionale, bensì si prefiggeva come scopo principale la promozione degli aiuti ai paesi in difficoltà o in via di sviluppo per incentivare gli investimenti internazionali di lungo termine per lo sviluppo

delle attività produttive.

Mentre per quanto riguarda il Fondo monetario internazionale si può chiaramente evincere che il piano istitutivo era molto vicino al pensiero di White. Veniva basato su un sistema di cambi fissi essenziale per l'appartenenza allo stesso, in quanto si richiedeva come prerequisito una convertibilità ad un tasso fisso in dollari della moneta nazionale e allo stesso tempo si stabilì un cambio fisso anche fra dollaro e oro (35 \$ per un'oncia d'oro). Soprattutto si stabilì che i tassi inerenti ad operazioni di cambio non divergessero oltre l'1% rispetto alla parità. Tutto ciò diede la possibilità alle banche centrali dei singoli stati di usufruire di un sistema monetario che si attivasse automaticamente nel momento in cui il tasso di cambio si fosse avvicinato all'area al di fuori del perimetro di oscillazione consentito. Qualora eventi nefasti e contingenze negative, come per esempio crisi transitorie, necessari accorgimenti di politica economica e processi di attacchi speculativi, non avrebbero reso sufficiente questo processo di aggiustamento semi-automatico, il Fondo monetario internazionale avrebbe potuto intervenire attraverso strumenti creditizi, come il ricorso alle riserve del fondo stesso, necessari a difendere le monete nazionali. Però a dispetto del Piano white, il Fondo monetario internazionale risolse la questione in favore degli Usa. Infatti con questo meccanismo di duplice convertibilità, il dollaro venne posto al centro del sistema monetario mondiale e assunse la qualità di strumento di riserva, oltre che forma di pagamento internazionale. Allo stesso tempo tutti gli stati facenti parte del FMI, vigendo questo sistema di cambi, si trovava a sostenere sia il tasso di cambio della propria moneta, sia quella del dollaro: infatti per prevenire una caduta del dollaro e di conseguenza un apprezzamento della moneta nazionale, le banche centrali degli stati membri si trovavano costrette a comprare i dollari disponibili. Grazie a questo regime di cambi fisso, chiamato Gold Exchange Standard, gli Stati Uniti ebbero la grande opportunità di finanziare i propri deficit della bilancia dei pagamenti attraverso l'emissione di dollari, la quale avrebbe portata ad una caduta del dollaro e avrebbe messo in moto

l'azione degli stati membri a difesa di un apprezzamento della moneta nazionale. Le motivazioni alla base dell'adozione di questo regime sono sostanzialmente due:

- Dopo la fine della seconda guerra mondiale, la distribuzione mondiale era completamente non omogenea tra i vari paesi (il 70% dell'oro posseduto dalle istituzioni monetarie era di proprietà statunitense)
- Con un'ottica più lungimirante e orientata nel lungo periodo era chiara l'insufficienza di esistenza di oro tale da non poter sostenere la crescente richiesta mondiale di liquidità.

Per poter applicare quanto stabilito nel 1944 nello Statuto del Fmi necessitarono ben quindici anni poiché in questo enorme lasso di tempo i vari paesi vivevano in un situazione nella quale era palese l'inconvertibilità della propria valuta in quelle estere: e apparvero ancora più limpidi nel momento in cui la Gran Bretagna, nel 1947, si spinse nel tentativo di rendere la sterlina convertibile nelle altre valute; nel giro di pochissimi giorni gli inglesi furono soggetti ad un attacco speculativo che ridusse del 66% le riserve internazionali britanniche. Chiaramente questo tentativo fu abbandonato e fino al 1959 non si permise agli agenti economici di compiere questi trasferimenti di valute.

L'Europa, in questi anni di apparente empassa rispetto agli accordi di Bretton Woods, aveva prediletto delle politiche che mirano alla stabilizzazione poiché la situazione economica dei paesi del Vecchio continente non permettevano di attuare politiche economiche espansive che avrebbero potuto portare degli scompensi nella bilancia dei pagamenti. Tutto ciò fece credere che gli stati europei fossero pronti alla conversione delle valute statali in dollari, così sul finire degli anni 50 si poterono mettere in atto i provvedimenti presi negli accordi di Bretton Woods. Questa situazione avrebbe consentito di convertire le monete nazionali in qualsiasi altra valuta, sempre però dopo averla

convertita in dollari. In questa situazione era palese come il dollaro fosse diventata una moneta mondiale.

In Europa, dopo la ratifica del trattato di Roma, si erano fatti altri passi avanti per quanto riguarda la mobilità dei capitali e che ben si sposavano con l'attuazione degli accordi di Bretton Woods. Il Consiglio Europeo, come disposto dall'articolo 69 del trattato di Roma, emanò in tempi brevi due direttive, la prima nel 60' e la seconda nel 62', che stabilivano diversi gradi di libertà di circolazione in base alla differente natura delle transazioni. In questo quadro legislativo, gli stati membri si trovarono inesorabilmente vincolati alla totale libertà di circolazione dei capitali in riferimento ai trasferimenti di beni e servizi, di capitali personali e dei titoli quotati in borsa. Altre categorie di flussi, come i trasferimenti di capitali di carattere meramente finanziario, usufruirono di una libertà sottostante ad alcune condizioni.

Dal punto di vista politico la neonata Comunità Economica Europea dovette affrontare diverse banche di prova, alcuni dei quali insormontabili fino a pochissimo tempo prima, ma che grazie al processo di liberalizzazione e all'ormai necessità di creare un mercato comune furono affrontati e superati. Già nel periodo appena successivo alla ratifica del trattato di Roma si trovò di fronte due questioni spinose: De Gaulle al potere in Francia e la posizione esterna alla CEE della Gran Bretagna. Proprio l'Inghilterra aveva assunto una posizione ostile verso i principi e le direttive che vennero adottati col Trattato di Roma e che portò la stessa a formalizzare la sua auto-esclusione dalla CEE sin dai negoziati di Bruxelles. Le resistenze maggiori riscontrate da parte dei britannici erano rivolte verso la proposta di instaurare una tariffa estera comune che l'avrebbe posta in una posizione di serie difficoltà soprattutto nei confronti dei paesi del Common Wealth. D'altro canto era palese che la creazione di un mercato comune europeo che vedesse la Gran Bretagna fuori dai giochi, poneva gli stessi britannici nelle condizioni di dover sostenere evidenti costi

aggiuntivi in sede di dazi doganali e per prevenire le difficoltà nell'area europea decise di promuovere l'istituzione dell'European Free Trade Association (EFTA), ovvero un'organizzazione sovranazionale volta alla liberalizzazione del commercio internazionale attraverso l'abbattimento delle barriere doganali ma, che a differenza della CEE, non prevedeva la predisposizione di grandi processi d'integrazione¹³. Chiaramente non i paesi membri che avevano ratificato il Trattato di Roma si tennero sempre ad una distanza di sicurezza da questa nuova entità sovranazionale, anche perché rinunciava a dei progressi essenziali per l'integrazione, ottenute dopo anni di lotte e contrattazioni, e risultarono vani i tentativi britannici finalizzati ad un loro coinvolgimento. Il 4 gennaio 1960 Gran Bretagna, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera firmarono l'atto istitutivo dell'EFTA.

1.4.2. L'ascesa repentina al governo di Charles De Gaulle e il ruolo del Regno Unito: tra dubbi e soluzioni ottimali, il percorso di integrazione europea negli anni 60'

La situazione politica francese che vedeva la nazione aspramente impegnata nel conflitto con l'Algeria, a seguito del processo di decolonizzazione, e le tensioni interne emerse all'inizio del '58 favorirono il clamoroso ritorno al potere di De Gaulle, esponente di spicco della politica francese noto per le sue idee anti-europeiste. A questo scossone nelle istituzioni francesi seguì un periodo di forte incertezza per l'avanzamento dell'integrazione europea causate dalla linea politica e dalla visione dello stesso De Gaulle, da sempre molto ostile verso la creazione di un mercato comune che avrebbe portato alla cessione di sovranità statale a favore di organismi sovranazionali. Chiaramente sul finire degli Anni '50, anche De Gaulle si rese che il processo d'integrazione europea sarebbe stato necessario, anche perché era voluto con gran forza sia dagli altri paesi europei, con i quali la Francia sottoscrisse i trattati di Roma e Parigi, e sia dagli Stati Uniti, i quali non

¹³ Non prevedeva nemmeno l'introduzione di una tariffa estera comune.

vedevano altra via se non l'unione degli stati europei affinché potessero realizzarsi realmente gli accordi di Bretton Woods. Nonostante quindi la necessità di proseguire nel processo unificatore, De Gaulle, dal canto suo, credeva fermamente che la "sua" Francia dovesse svettare e primeggiare nel contesto continentale e che le istituzioni nate con i trattati CEE e CECA fossero la base di una sorta di fusione tra gli stati europei che non avrebbe portato dei vantaggi rilevanti se non la perdita di autonomia e indipendenza nazionale.

Contemporaneamente la comunità economica, e quindi anche la Francia influenzata dal pensiero gollista, si trovò ad affrontare delle questioni sia a livello interno, con l'avanzamento nel piano di lavoro sorto dal trattato di Roma che prevedeva, oltre alle suddette direttive che andavano ad abbattere le barriere doganali, la nascita di una politica agricola comune entrò due anni dalla ratifica del trattato, sia a livello esterno poiché c'erano diversi paesi che necessariamente, come la Gran Bretagna, o per loro esigenze chiesero di entrare a far parte della Cee. Per comodità affronteremo distintamente le tematiche andando a porre l'accento sulla figura di de Gaulle nei vari ambiti.

1.4.3. Dallo sviluppo della PAC alle richieste di adesione alla CEE della Gran Bretagna: i segnali di una crisi.

È un progetto che nasce con la ratifica del Trattato di Roma e affonda le sue radici nell'articolo 3 dello stesso trattato attraverso il quale veniva espressa la volontà di costituire una politica agricola comune e rimandava, per maggiori disposizioni, al titolo II (artt. 38-47) in quanto sezione appositamente dedicata al settore agricolo. L'esigenza di uniformare le politiche dei paesi membri in questo settore era ben chiarita dall'articolo 39: le motivazioni, che avrebbero dovuto spingere gli stati membri a siglare questo accordo, erano essenzialmente l'aumento della produttività dell'agricoltura nell'area europea e la stabilizzazione del mercato garantendo la fase dell'approvvigionamento.

L'evoluzione del progetto PAC ebbe le sue fasi primordiali nella conferenza di Stresa che avvenne nel luglio del 1958. In questa sede gli stati membri s'impegarono a fissare le manovre implementative per la creazione di una politica agricola europea e, sulla base dei lavori e delle discussioni avvenute a partire dai primi anni 50, la Commissione nel 1960 presentò al consiglio dei ministri il suo progetto per una Politica agricola comune . Questo primo prospetto di PAC prevedeva una duplice categoria d'intervento: la prima avrebbe previsto il miglioramento delle strutture agricole attraverso il coordinamento delle politiche dei singoli stati membri; mentre la seconda si poneva come obiettivo principale la massimizzazione della produttività supportata da aiuti finanziari erogati e distribuiti agli stati membri da parte del "Fondo europeo per il miglioramento delle strutture agricole". I lavori proseguirono intensamente per ben 2 anni e il Consiglio dei ministri il 14 gennaio del 1962 approvò le i dettami istitutivi fondamentale della Politica Agricola Comune, e attraverso i quali, oltre a quanto detto precedentemente, si stabiliva:

- la fissazione di un livello dei prezzi dei prodotti agricoli maggiorato rispetto al mercato, per consentire la salvaguardia e la difesa dei redditi degli agricoltori;
- la fissazione di un'aliquota daziaria maggiorata affinché venisse promossa una sorta di protezione dei prodotti europei rispetto a quelli provenienti dal mercato internazionale, ai quali molto spesso venivano attribuiti prezzi più bassi;
- l'istituzione del Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura (FEOGA) con l'obiettivo di sostenere il livello dei prezzi agricoli europei e di finanziare gli investimenti per intervenire strutturalmente nel settore.

Proprio durante i negoziati che portarono alla ratifica della PAC, venne sottolineato l'operato di De Gaulle che portò la Francia ad assicurarsi l'espansione del settore agricolo, che poteva essere sviluppato maggiormente anche grazie all'apertura ormai totale dei

mercati dell'Europa, che secondo la visione gollista si basava su un asse franco-tedesca vista la non appartenenza della Gran Bretagna alla CEE.

Intanto la situazione estera si stava evolvendo con la presenza della Gran Bretagna che si faceva sempre più ingombrante sulla scenario europeo. La nascita dell'EFTA non portò grandi vantaggi economici anche a causa della non contiguità territoriale con i paesi partecipanti all'accordo. Così il 9 aprile 1961 la Gran Bretagna fece una richiesta ufficiale per aderire alla CEE. L'adesione della Gran Bretagna non veniva vista di buon occhio dalla Francia gollista che mirava a mantenere un ruolo di assoluta rilevanza nel contesto europeo e che poteva essere minato dalla presenza britannica; ma neanche le altre cinque nazione facenti parte degli accordi comunitari erano entusiaste della domanda avanzata dai britannici poiché vedevano la richiesta dell'Inghilterra come una minaccia per il mercato comune anziché vederla come l'apertura ad una collaborazione da una nuova possibile alleata. Ciò che aveva portato Germania, Italia e Paesi del Benelux ad avere una visione del genere delle mosse politiche attuate dall'Inghilterra poiché fin dai primi negoziati la stessa aveva assunto delle posizioni che vedevano lo snaturamento delle istituzioni comunitarie, per preservare la sovranità nazionale, e soprattutto la necessità di non trovarsi esclusa dal MEC. Chiaramente così com'erano stati ratificati i trattati, la Gran Bretagna non sarebbe mai potuta entrare nella CEE poiché rischiava di non poter usufruire dei privilegi che ancora sussistevano con gli Stati Uniti e i Paesi del Commonwealth negli scambi commerciali.

De Gaulle, spinto della nascita di una politica comune nel settore agricolo e dopo la richiesta di adesione della Gran Bretagna alla CEE, si adoperò affinché il Consiglio dei ministri si appropinquasse all'istituzione una Commissione che potesse ricoprire di investitura istituzionale questo processo d'integrazione che avrebbe dovuto finalizzarsi con un'unione politica. Questa commissione si riunì nel novembre del 1961 e venne pianificato

il cosiddetto piano Fouchet, politico francese che presiedette la commissione, che prevedeva:

- delle modifiche nel Consiglio dei Ministri, organo composto dai Capi di stato e dai ministri degli esteri:
 1. predisposizione di approvazione delle decisioni all'unanimità;
 2. l'istituzione di tenere delle riunioni ogni 4 mesi;
 3. l'introduzione di una clausola di revisione per le decisioni prese a maggioranza.
- L'allargamento delle funzioni dell'Assemblea Parlamentare, alla quale veniva affidata la facoltà di proporre raccomandazioni e interrogazioni anche al Consiglio dei ministri;
- L'istituzione di una Commissione esecutiva, formata da esponenti indicati dai singoli stati, con la funzione di preparare le proposte per il Consiglio dei ministri e effettuare controlli per verificarne la reale attuazione.

Questo piano, di chiara visione gollista e nato con l'intento basilare di un allineamento britannico al processo d'integrazione in corso e maggiormente rafforzato da queste tesi, non ebbe successo perché sorsero delle resistenze da parte dei paesi del Benelux, preoccupati da un alleggerimento di potere in seno alla Commissione, organo che da sempre andava a preservare e salvaguardare gli interessi degli stati più piccoli.

Nonostante queste proposte fallirono, la commissione continuò a lavorare e si giunse alla stesura ad una seconda edizione del Piano Fochet dopo poco più di 2 mesi. Questa nuova versione del piano fu ritenuto provocatorio dagli altri stati membri in quanto ritornava sui vecchi passi lontani dal Trattato di Roma in quanto le istituzioni create allora venivano in qualche modo accantonate e soprattutto andava ad intervenire sui poteri dell'assemblea

parlamentare con una chiara diminuzione degli stessi e l'eliminazione della maggioranza nell'approvazione delle decisioni. D'altro canto i paesi membri fecero arenare le trattative su questi piani nell'aprile del '62 in previsione dell'ingresso della Gran Bretagna nella CEE. Dalle reazioni avute da tutti gli stati membri, si può senza dubbio affermare che la richiesta britannica di adesione alla CEE aveva condizionato il processo d'integrazione e aveva attirato su di sé la gran parte delle attenzioni e il fallimento dei piani francesi ne rappresentava la controprova. I negoziati, affinché l'entrata della Gran Bretagna non fuorviasse le linee guida tracciate dai trattati stipulati negli anni 50, si susseguirono e cercarono di mettere a nudo le intenzioni di tutti i partecipanti. La Francia era molto risentita, sia per gli ormai atavici motivi sia per il fallimento dei piani Fochet, che secondo i transalpini era stato favorito dall'intervento britannico. Le consultazioni e i confronti riuscirono, almeno in principio, a mitigare le posizioni delle nazioni coinvolte: infatti lo stesso De Gaulle propose al primo ministro inglese Lord Maurice Harold Macmillan di occupare una posizione di rilievo e di grande influenza all'interno della CEE a patto che i britannici avessero rinunciato alle agevolazioni che gli Stati Uniti e tutti i paesi del Commonwealth rivolgevano alla Gran Bretagna e soprattutto avessero promosso un processo d'integrazione anche nel settore della difesa. Sembravano notevoli passi in avanti affinché potesse concretizzarsi la richiesta britannica, ma alcune dichiarazioni del presidente degli Stati Uniti John Fitzgerald Kennedy nell'estate del 1962, in sede di presentazione del progetto "Associazione Atlantica", ovvero piano d'azione finalizzato allo sviluppo dei rapporti commerciali tra la CEE e gli Stati Uniti che prevedeva la possibilità di una riduzione reciproca delle tasse doganali del 50% ma anche la possibilità per gli europei di fornirsi di materiale missilistico (in termini poveri, la bomba atomica) da utilizzare su mezzi ed equipaggi navali europei ma sotto il comando della stessa Alleanza Atlantica; però tutto ciò poteva essere implementato solo a patto che la Gran Bretagna fosse stata accolta nella CEE. Questa sorta di ricatto riaccese gli antichi dissapori anglo-

francesi a causa della poca importanza espressa da Kennedy, in quell'occasione, per i negoziati che si stavano susseguendo in Europa, in quanto dalle sue parole si evinceva che l'ingresso della Gran Bretagna era cosa fatta.

Questi dissapori verso la Gran Bretagna e gli Stati Uniti non fecero altro che ravvivare e rafforzare l'intesa franco-tedesca che si vedeva minacciata da queste 2 grandi potenze che avrebbero potuto facilmente spostare gli equilibri europei, frantumando la posizione di rilievo che Francia e Germania occupavano nel contesto europeo. Così nell'autunno del 1962 i primi ministri Charles De Gaulle e Konrad Adenauer ratificarono il Patto franco-tedesco.

Dopo questa rinnovata alleanza l'entrata nella CEE da parte della Gran Bretagna appariva sostanzialmente come un'utopia. Infatti il veto alla nazione britannica venne ufficialmente dato il 14 gennaio 1963 durante una conferenza stampa, tenutasi all'Eliseo, voluta proprio dal capo di stato francese per spiegare le ragioni alla base delle difficoltà nell'accettazione dell'adesione britannica alla CEE. De Gaulle tracciò e sottolineò in maniera decisa tutte le differenze che esistevano tra le Sei nazioni CEE e la Gran Bretagna:

- In primo luogo sottolineò la diversa struttura territoriale britannica, mettendo in risalto come la sua "insularità" e tutto ciò che ne deriva nell'ambito di scambi commerciali la differenziasse dalle nazioni CEE: infatti questa predisposizione territoriale poneva l'economia inglese a svilupparsi maggiormente attraverso il settore industriale e commerciale, vista la mole di scambi internazionali che li vedeva protagonisti, a differenza degli Stati membri della CEE che riscontravano nel settore agricolo, soprattutto la Francia, la spinta motrice della loro economia;
- In seconda analisi il premier francese mise in risalto come il progetto della PAC, appena sviluppatosi, poteva essere minato dall'ingresso della Gran Bretagna a

causa dell'approvvigionamento britannico, caratterizzato dalle importazioni americane e dalla proprie "dominions" di prodotti agricoli a prezzi molto favorevoli e che avrebbero messo in crisi il sistema di prezzi amministrati sorto con la PAC;

- Infine esplicò in maniera chiara che l'entrata della Gran Bretagna nella CEE fosse in qualche successiva alla rinuncia dei vantaggi economici derivanti dai rapporti con i paesi del Commonwealth ed evidenziò come la stessa nazione britannica non fosse pronta ad accettare queste condizioni; d'altro canto lasciò aperta la possibilità di creare un rapporto di associazione tra le nazione CEE e la nazione d'oltremarica (in modo da non creare una completa frattura con una grande potenza come la Gran Bretagna e soprattutto con gli Stati Uniti, che vedevano proprio nello stato britannico il più grande alleato nel contesto europeo)¹⁴.

Le reazioni britanniche a queste affermazioni molto chiare e decise del primo ministro francese De Gaulle non si fecero attendere: come previsto la Gran Bretagna non era per niente disposta a rinunciare ai vantaggi economici in seno agli scambi internazionali e soprattutto non si vide pronta ad uniformarsi alle strutture della CEE che divenivano sempre più accentrati di potere. In effetti, dopo un ventennio di consultazione e negoziati volti all'integrazione europea portati avanti con grosse difficoltà e soprattutto con la cooperazione dei Sei stati che avevano di volta in volta mitigato la loro posizione, non sembrava realistico che la Gran Bretagna potesse accettare delle condizioni tali da portarle a restare all'esterno sin dai primi trattati.

Esattamente una settimana dopo la conferenza di Parigi, De Gaulle cercò di ratificare l'accordo con Konrad Adenauer per portare a termine gli accordi per la creazione dell'asse franco-tedesca che avrebbe dovuto guidare l'Europa verso un'integrazione sempre più stringente. Il 22 gennaio fu firmato a Bonn il patto che vedeva Francia e Germania ergersi

¹⁴ <http://www.lafinanzasulweb.it/2012/il-no-di-de-gaulle-allinghilterra-in-europa/>

a protezione del MEC dalle insidie statunitensi e britanniche. Ma al momento della ratifica i ministri tedeschi introdussero una prefazione inerente all'associazione atlantica e a favore della NATO che fuorviava il contenuto del documento.

A questo punto si creò una situazione di stallo a causa dei fallimenti sia interni, con la Germania accusata da De Gaulle di essere una “legione americana in Europa”, sia esterni con la Gran Bretagna sempre sullo sfondo della CEE.

Con queste tensioni che rischiavano di minare anche la stabilità e la sopravvivenza della CEE, i sei paesi membri della comunità economica europea, sotto la spinta dell'allora presidente della Commissione Europea il tedesco Walter Hallstein, compresero che l'unico modo per far ripartire il processo d'integrazione sarebbe stato quello di ripartire dai soddisfacenti lavori della PAC ratificati nel gennaio del '62. Da allora la Commissione europea era riuscita ad ottenere diverse “vittorie” in sinergia alla Francia gollista e riuscendo a smussare le rigidità dei tedeschi: si ritornò a procedere per obiettivi parziali, con lo scopo di ricucire lo strappo franco-tedesco, cercando di accontentare la Francia attraverso delle garanzie per il settore agricolo e la Germania per mezzo di una tassazione esterna sui prodotti industriali¹⁵.

Stemperate in questo modo le tensioni, la Commissione europea nel dicembre del '64 cominciò i lavori per di tre progetti, uno riferito alla PAC con l'introduzione di un modello di finanziamento del FEOGA (Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura) e gli altri due volte a favorire l'aumento di poteri sovranazionali alle istituzioni CEE, con una conseguente riduzione di sovranità nazionale, al fine di effettuare dei considerevoli passi in avanti anche nell'ambito di un'unione politica.

¹⁵ Ricordiamo che la formazione di un mercato agricolo comune con prezzi amministrati, fissati ad un livello più alto rispetto al mercato internazionale, favoriva quei paesi che avessero una maggiore produzione agricola, come Francia e Olanda, e chiaramente metteva in posizione sfavorevole i paesi che importavano prodotti agricoli poiché nel MEC li avrebbero trattati a prezzi più elevati.

Il 31 marzo 1965 la Commissione riuscì a presentare questi tre progetti in maniera unitaria e coerente poiché oltre al finanziamento del FEOGA, delineato in modo che consentisse una programmazione e un'implementazione della PAC con più ampio raggio e che quindi potesse reggere fino al completamento del MEC fissato nel 1970, prevedevano una manovra economica che consentisse alle istituzioni europee di rendersi economicamente indipendenti attraverso il trasferimento alla CEE dei dazi doganali e dei prelievi agricoli provenienti dagli scambi con l'esterno e attraverso la creazione di tariffe che la stessa Commissione avrebbe dovuto proporre al Consiglio che sarebbero dovute poi essere approvate dal Parlamento, il cui avrebbe dovuto occuparsi di vigilare e soprattutto approvare il bilancio della comunità, eletto dai cittadini europei. La Francia gollista mise subito le mani avanti e chiese di scorporare i tre progetti dal piano e procedere all'approvazione della proposta sul finanziamento del FEOGA entro giugno dello stesso anno e rimandare la discussione delle altre 2 proposte a data da destinarsi poiché andavano a intensificare i poteri delle istituzioni sovranazionali e andava contro le idee confederaliste dei francesi. La commissione si presentò molto restia a questa proposta e il 30 giugno del 1965 portò l'intero piano al vaglio del consiglio dei ministri per l'approvazione. In questa sede le tensioni toccarono il picco più con la Francia che decise di non prendere parte alla riunione del consiglio dei ministri visto che non sussistevano le condizioni necessarie per affrontare il testo così com'era stato presentato e da qui prese il via la cosiddetta "crisi della sedia vuota".

Le posizioni di De Gaulle erano chiare e le polemiche che seguirono questi lavori erano in merito alla possibilità per il Consiglio dei ministri di procedere col voto di maggioranza, su questo argomento la Francia era inamovibile dalla procedura di voto all'unanimità, e soprattutto sui rinnovati e più estesi poteri della Commissione Europea: la nazione transalpina non ebbe alcuna intenzione di avvicinarsi a queste proposte fortemente federaliste.

Le altre nazioni conscie della possibilità di distruggere tutto il disegno d'integrazione europea realizzato fino a quel momento decisero, attraverso l'opera di riavvicinamento alle posizioni francesi da parte del ministro italiano Emilio Colombo e al ministro degli esteri olandese Joseph Luns, di trincerarsi a difesa dei Trattati di Roma e di convocare il Consiglio dei ministri in maniera straordinaria per riaffermare le linee guida, tracciate dai precedenti accordi, da seguire in modo da poter ritrovare la spinta integratrice ormai in crisi. Così nel gennaio del 1966 la Francia abbandonò le pratiche assenteiste e andò in scena il cosiddetto compromesso di Lussemburgo, durante il quale gli stati membri della CEE rimandarono ad una data futura la questione della votazione a maggioranza per l'approvazione delle decisioni poiché anche nelle delibere, in determinate materie, in cui non fosse necessario il consenso all'unanimità venne prevista la possibilità a tutti i governi degli stati membri di porre un veto: in questo modo, praticamente, sarebbe servita l'unanimità per qualsiasi argomento. Quindi venne rallentata la spinta della Commissione verso un'Europa federale in quanto gli stati mantennero intatta la propria sovranità.

Proprio quando la crisi della sedia vuota sembrava superata e la CEE poté riprendere il suo naturale corso ci si accorse che sullo sfondo del MEC era ancora presente la questione britannica. Attraverso il pensiero e il lavoro del primo ministro Harold Wilson, la Gran Bretagna, attanagliata da una crisi economica senza precedenti, si rese conto che l'organismo dell'EFTA era diventato fundamentalmente inutile e soprattutto che l'unica possibilità per riprendere in mano la situazione ed uscire dalla crisi economica era quella di entrare a far della CEE. Così nel novembre del 1966 ripresero i negoziati che culminarono il 10 maggio del 1967 con una nuova richiesta ufficiale di adesione alla CEE da parte degli inglesi. In questa circostanza emerse la figura diplomatica del ministro italiano Amintore Fanfani che in prima istanza cercò di ridiscutere la proposta della Gran Bretagna con gli altri stati in modo da porre le basi per una definitiva entrata britannica; a questo proposito, in occasione della ricorrenza decennale della ratifica dei Trattati di Roma, diede vita ad un

vertice che si tenne a Roma il 28 e 29 maggio del 1967 col fine di dare una definizione felice alla candidatura della Gran Bretagna. Nel suddetto vertice si ripropose una situazione simile a quella precedente alla “crisi della sedia vuota”, con la Francia che, in solitudine, poneva il secondo veto all’entrata britannica nella CEE sostenendo, ancora una volta attraverso le parole di De Gaulle, che la pessima situazione economica britannica avrebbe solamente danneggiato la Comunità economica europea e che la discussione sarebbe ripresa nel momento in cui la Gran Bretagna avesse superato la crisi economica che l’attanagliava. A differenza del passato però venne sottolineata da Fanfani come ancora una volta solo le linee di pensiero della Francia gollista si opponevano alla volontà degli altri cinque stati membri. Il consiglio in questo vertice riuscì ad approvare la fusione dei trattati CECA, CEE ed EURATOM che dal primo luglio del 68 divennero un unico testo.

I paesi europei nel 68’ si trovarono ad affrontare i tumulti provocati dalla contestazione mondiale e che ebbe la genesi proprio in Francia dove il 13 maggio venne indetto lo sciopero generale più esteso di sempre e misero a dura prova il governo gollista. Possiamo indicare in questa circostanza l’inizio della fine della carriera politica di De Gaulle che culminò nell’aprile del 1969, quando il suo governo venne battuto nel referendum popolare: Georges Pompidou fu il suo successore.

Intanto nel luglio del 1968 entrarono in vigore le disposizioni in merito al mercato comune con l’applicazione delle direttive del trattato di Roma riguardo all’abbattimento delle barriere doganali e l’abolizione dei dazi. Tutto ciò portò un miglioramento nella produzione industriale grazie soprattutto ad un fortissimo incremento del commercio tra gli stati membri della CEE e grazie alle esportazioni verso l’estero. Chiaramente tutto questo portò ad un incremento sostanziale del prodotto interno.

L’avvento di Pompidou all’Eliseo diede una nuova veste alla Francia, nonostante il neo-

presidente seguisse il pensiero gollista, per quanto concerneva il veto all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità economica europea. Le idee politiche del primo ministro francese furono immediatamente palesate, sia al paese britannico sia agli altri membri della CEE, nel vertice del 1-2 dicembre 1969 che si tenne all'Aja in Olanda. In questa sede Pompidou tralasciò le teorie "anti-britanniche" basata sulla problematica dell'insularità del Regno Unito e puntò dritto a raggiungere gli obiettivi francesi in merito alla PAC. Chiaramente l'apertura all'ingresso di nuovi paesi fece assumere una posizione di potere alla Francia in quel vertice e riuscì ad ottenere la definizione della politica agricola in materia di finanziamento comunitario; inoltre furono gettate le basi per rinforzare e definire gli obiettivi in tema di unione economica e monetaria attraverso un deciso ampliamento del numero di nazione annoverate nella CEE. Fu lo stesso pompidou a far sì che si procedesse contemporaneamente su tre strade che avrebbero portato benefici e miglioramenti considerevoli del MEC; queste tre strade furono sintetizzate nel famoso "trittico" che consisteva:

- Nel completamento dell'applicazione del Trattato di fusione del '65 che comprendeva tutti i principi ratificati nei precedenti trattati;
- Nell'approfondimento in altri settori dei principi d'integrazione economica;
- Nell'allargamento della CEE attraverso l'adesione e l'ingresso di nuovi stati membri (su tutti la Gran Bretagna, ma vennero analizzate anche le proposte di adesione di Norvegia, Danimarca e Irlanda).

In queste sede quindi vennero definiti importanti piani d'azioni in materia di sussistenza finanziaria autonoma della CEE e innanzitutto si richiese ai paesi membri un armonizzazione dei bilanci statali come richiesto dal Trattato di fusione; in secondo luogo venne accettato un allargamento dei poteri d'azione alla comunità e si ridefinirono i

contributi degli stati alla Comunità in base al pil dei vari stati membri.

Nel giugno del 1970 Gran Bretagna, Irlanda e Norvegia presentarono formalmente una nuova domanda di adesione alla CEE; a colpire gli stati membri furono le parole di Anthony Barber, persona di spicco della politica britannica a capo della delegazione che rappresentava la Gran Bretagna, attraverso le quali annunciava la completa conformazione del suo paese ai trattati finora ratificati dalla CEE e tutti le azione che ne scaturirono: grazie ai negoziati che si susseguirono nei dodici mesi successivi la Gran Bretagna accoglieva le decisione derivanti dagli accordi sulla PAC, nonostante tutto ciò avrebbe portato ad un aumento dei prodotti agricoli nel paese d'oltremarica e quindi diversi ostacoli per la propria economia; inoltre accettarono di allinearsi alle politiche monetarie della comunità, instaurando una progressiva riduzione del conio britannico nelle vesti di moneta internazionale di riserva come, del resto, tutti gli stati membri della CEE. Si gettarono quindi le basi per la ratifica della richiesta di adesione di questi tre paesi che avvenne nel 1972.

1.4.4 Il crollo di Bretton Woods e la nascita del Serpente Monetario.

Sulla fine degli anni 60' e all'alba degli anni settanta, la spinta unificatrice subì dei rallentamenti per l'evolversi della situazione politica interna dei singoli stati membri ed è vista anche in quest'ottica l'apertura francese all'ingresso della Gran Bretagna, poiché la Francia si trovò praticamente senza alleati nel processo d'integrazione politica europea in quanto la Germania, con l'ascesa al potere del partito socialdemocratico con a capo Willy Brandt, aveva posto in primo piano la questione della riunificazione con la Repubblica Democratica Tedesca implementando la cosiddetta linea dell' "Ostpolitik" e l'Italia stava affrontando i disordini interni del dopo 68 con la questione del terrorismo sia "rosso" che "nero". In questa situazione di stallo la spinta che ridiede slancio al processo di integrazione venne dall'esterno con il crollo degli accordi di Bretton Woods.

Dopo il primo periodo di difficoltà legato all'inconvertibilità delle monete nazionali in dollari che venne superata nel 1959 con l'applicazione delle disposizioni del FMI rese instaurabili grazie al miglioramento economico dei paesi europei, venne riscontrata la presenza di due fattori di rigidità che si ponevano come una minaccia soprattutto in un lasso temporale più ampio e soprattutto misero in grave crisi il sistema con l'avvento di determinate contingenze:

- In primo luogo l'innalzamento dei prezzi dei processi produttivi dell'oro e il raggiungimento di alti livelli d'inflazione statunitense negli anni 60' misero in seria difficoltà il cambio fisso tra dollaro e oro fissato negli accordi di Bretton Woods a 35 dollari per ogni oncia d'oro. In queste condizioni il rapporto appena citato apparve poco sincronico e comportò un innalzamento delle pressioni sul dollaro;
- Ulteriore elemento di rigidità era da riscontrarsi nell'incapienza dei diritti di prelievo, che secondo quanto stabilito dal FMI, come moneta di riserva e soprattutto come principali fonti di finanziamento internazionale. Questo ruolo venne assunto dallo stesso dollaro che sostituì i diritti di prelievo e divenne il principale strumento di liquidità sul mercato mondiale.

In funzione di quanto identificato nelle due rigidità gli Stati Uniti avrebbero dovuto implementare una manovra politica finalizzati all'aumento delle riserve in oro poiché tutti i dollari in circolazione per il finanziamento globale potevano essere convertiti in oro presso la Federal reserve. Essendo il prezzo dell'oro salito vertiginosamente, il rapporto fisso oro/dollaro non poteva essere sostenuto dalla FED in quanto i 35 dollari per oncia erano diventati una remunerazione insufficiente per le miniere di produzione. Il reale valore del dollaro, a seguito dell'eccessiva offerta sul mercato internazionale e dal peggioramento del deficit nella bilancia dei pagamenti statunitense, era molto distante dalle condizioni fissate nel sistema di Bretton Woods e faceva ricadere sulle autorità monetarie degli stati europei l'obbligo di acquisizione di dollari sul mercato internazionale. Subentrò in questa situazione

l'operato degli speculatori che fecero grossi guadagni sulla svalutazione delle monete dei paesi europei, soprattutto con la sterlina. I paesi europei si trovarono di fronte a due strade da percorrere per contrastare l'azione speculativa e soprattutto per diminuire il deficit della bilancia americana: ebbero quindi l'opportunità di agire convertendo in larga misura le proprie riserve di dollari nel prezioso metallo o alternativamente consentire alle proprie monete di fluttuare liberamente, abbandonando la difesa del dollaro. D'altronde il disavanzo statunitense era necessario poiché senza l'utilizzo del dollaro come fonte di finanziamento del mercato globale avrebbe portato al collasso l'intero sistema economico che sarebbe caduto nella trappola della deflazione. Una soluzione poco efficace si rivelò anche il diritto speciale di prelievo, meglio conosciuto come DSP, introdotto nel 1969 con la funzione di strumento di riserva immaginario del FMI ma che non sostituì mai il dollaro dal quale dipendeva tutta la creazione di liquidità internazionale. Chiaramente gli investitori, preoccupati da una svalutazione ulteriore del dollaro ma soprattutto spinti dall'ormai favorevolissimo cambio in oro, intrapresero la via della conversione del dollaro nel prezioso metallo in larga scala. L'assunzione al potere dell'amministrazione Nixon nel 1969 non portò alcun beneficio in questo senso poiché decisero di non intervenire per risolvere questa situazione lasciando lievitare il deficit americano, supportato anche da un boom di esportazioni verso gli stati europei in continua crescita. Così nel gennaio del 1970 la Federal Reserve decise di porre un freno a questa situazione e abbassò i tassi d'interesse al 3,5 %, eseguendo la manovra inversa implementata l'anno precedente che aveva visto un aumento dei saggi fino al 9%. Gli effetti di questa manovra non si fecero attendere e si svilupparono in Europa dove nel 1971 la Germania fu protagonista di incredibile afflusso di dollari che costrinse le autorità monetarie a far fluttuare il marco per consentire una rivalutazione dello stesso.

La strada per gli speculatori a questo punto era spianata ed essi sferrarono l'attacco contro la moneta statunitense: il 15 agosto del 1971 il presidente Nixon fu costretto ad intervenire

in maniera risoluta e definire il crollo degli accordi di Bretton Woods.

Egli, infatti:

- sospese la convertibilità dollaro-oro (contro gli impegni assunti all'interno del FMI);
- impose una soprattassa temporanea del 10% su tutte le esportazioni americane, contro gli impegni assunti in sede GATT (tale soprattassa verrà, poi, abolita nel dicembre dello stesso anno);
- bloccò salari e prezzi ed introdusse alcune agevolazioni fiscali dirette a favorire gli investimenti e l'acquisto di beni prodotti all'interno degli Stati Uniti;
- tagliò gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo.

La portata di tali cambiamenti, consistenti in una vera e propria virata economica, non potè che investire con violento impatto tutta l'economia europea, che a questi ultimi dovette adeguarsi.

In primo luogo, il venir meno degli accordi di Bretton Woods ebbe l'effetto di rivalutare il disposto dell'art. 3 del Trattato di Roma.

Quest'ultimo prevedeva un generico impegno alla cooperazione e coordinazione dei sistemi economici degli Stati Membri firmatari ma la sua scarsa portata precettiva era stata superata, di fatto, dal contenuto degli accordi di Bretton Woods e dalle direttive del Fondo monetario internazionale: col venir meno di tali accordi, la necessità di nuovi precetti regolanti il sistema economico degli Stati Membri e, in particolar modo, il regime dei cambi tornò a presentarsi con forza e costituì il giusto input per un nuovo accordo cooperativistico.

In secondo luogo, tale circostanza spianò la strada ad una nuova progettazione di tipo cooperativistico.

Ed infatti, fu su proposta del Presidente e Ministro delle finanze lussemburghese, Pierre Werner, e sulla base delle disposizioni frutto del vertice dell'Aia del dicembre 1969, che

nel giugno del 1970 presentò al Consiglio europeo il progetto economico di risposta alla crisi di Bretton Woods nominato “*unione economica e monetaria degli Stati membri*”.¹⁶

Il piano elaborato da Werner prevedeva la sua completa realizzazione nell’arco di un decennio, da dividere in due fasi:

- 1) coordinamento delle forze politiche economiche attraverso l’armonizzazione delle politiche di bilancio, la movimentazione libera del capitale e la politica comune in materia di moneta e credito,
- 2) rafforzamento delle economie armonizzate in tutti i settori soprattutto in funzione del raggiungimento dell’unione monetaria di tutti gli Stati membri che avrebbe prodotto la convertibilità non reversibile delle monete, l’eliminazione della volatilità del sistema di cambio, la fissazione irrevocabile dei rapporti di parità e la liberalizzazione delle movimentazioni di capitale.

La natura bifasica del progetto si prestava alla conciliazione delle posizioni differenti degli Stati membri, enucleabili per blocchi.

Da una parte, Francia, Belgio e Lussemburgo consideravano necessario, ciascuno in modo autonomo ed a livello nazionale, porre dei limiti e delle regole alle politiche monetarie mediante la fissazione dei tassi di cambio delle loro monete, senza la creazione di un organo comunitario sovranazionale. L’esistenza di limiti prefissati avrebbe avuto come risultato quello di allineare le politiche economiche convergenti degli Stati membri portando infine ad una totale integrazione economica e politica.

A tale posizione si contrapponeva invece quella di Italia, Germania ed Olanda che con la loro tesi “economista” ritenevano preliminarmente necessario livellare le diversità tra le politiche economiche per facilitare conseguentemente l’unione monetaria basata su cambi di tasso fissi per l’intera area, con l’effetto di ridurre la sovranità nazionale in tale ultimo

¹⁶Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell’unione economica e monetaria della comunità, **Rapporto Werner** (Testo Finale) <<Bollettino delle Comunità Europee>>, 11, supplemento, 8 ottobre 1970, pag. 9.

ambito. L'unione economica e monetaria sarebbe dunque stata il risultato di politiche economiche coordinate per la prevenzione di discrepanze delle performances nazionali.

Nonostante l'apparente inconciliabilità delle posizioni, lo scopo che le stesse si prefiggevano rimaneva di fatto unitario: ovvero la creazione di una moneta comune in più fasi, i cui risultati dovevano, per ciascuna di esse, considerarsi acquisiti ed irreversibili rispetto alle successive.

Muovendo da tale orizzonte finalistico, il divario esistente tra le due posizioni trovò poi, operativamente, un punto di incontro nella voluta non previsione di modalità di attuazione troppo dettagliate del Piano Werner, che avrebbe avuto la sua implementazione per il tramite di un processo graduale, flessibile e pragmatico.

E, difatti, se da una parte il piano prevedeva la nascita e la costituzione di due organismi comunitari con una conseguente cessione di sovranità nazionale dall'altro tuttavia alla mera previsione non seguiva, di fatto, alcuna indicazione specifica, circostanza questa che consentiva la prosecuzione delle trattative escludendo l'arroccamento di nazionalismi di parte.

I due organi comunitari previsti erano un centro decisionale per la politica economica, sottoposto al controllo del Parlamento ed un sistema comunitario di banche centrali (sebbene non fosse prevista una banca centrale, il complessivo sistema ne aveva le medesime funzioni).

Le reazioni a questi provvedimenti in Europa furono altrettanto drastiche, in quanto tutti gli Stati abbandonarono il cambio fisso delle proprie monete nazionali col dollaro. E difatti, questi ultimi lasciarono liberamente fluttuare il valore delle monete nazionali sulla base di cambi flessibili che, se da una parte, consentirono di ancorare tali flussi al reale valore di mercato, dall'altra fecero nuovamente emergere difficoltà legale alla instabilità del tasso di cambio.

1.4.5 Il Serpente Monetario

Nonostante la dichiarazione e gli interventi di Nixon che per la prima volta dal dopoguerra ponevano un freno deciso agli accordi di Bretton Woods, gli Stati Uniti nel dicembre del 1971 decisero di riconsiderare le posizioni e gli interventi assunti nell'agosto precedente e, sotto la spinta di una grossa preoccupazione per il dilagante scompiglio internazionale nelle tematiche inerenti la moneta, riunirono il G-10, o meglio definiti come Gruppo dei Dieci¹⁷ formato da tutti i paesi membri della CEE, dagli USA, dalla Gran Bretagna, dal Canada, dal Giappone e dalla Svizzera, con la chiara finalità di ristabilire un regime di cambi fissi. La moneta centrale del nuovo sistema sarebbe stata sempre e comunque il dollaro ma, invece di fissare la convertibilità della moneta in oro, considerarono il suo valore come il mezzo unico ed essenziale per l'acquisto di titoli americani. Nonostante varie dispute e consultazione, il G-10 riuscì a siglare gli accordi di Washington il 18 dicembre del 1971. Questi accordi, oltre a quanto appena citato, andarono ad eliminare la soprattassa fissata da Nixon sulle importazioni e intervennero sul valore del dollaro fissando una svalutazione dello stesso nell'ordine del 10% rispetto alle valute degli altri stati partecipanti; venne anche dilatata la banda di oscillazione delle monete rispetto al tasso di parità dallo più o meno 1% allo 2,25 in modo da fissare a tale livello la differenza massima momentanea, fino ad arrivare al 4,5% in un lasso di tempo più ampio. (inserire grafico)

Come si può evincere dal grafico la fluttuazione diventava maggiore incrociando le posizioni di due monete differenti dal dollaro: in questo caso lo scarto immediato era del

¹⁷ Il Gruppo dei Dieci (G-10) è una organizzazione internazionale che riunisce undici paesi di grande rilevanza economica nel mondo. Il G-10 fu fondato nel 1962 dalle dieci maggiori economie capitalistiche d'allora. Nel 1964 la Svizzera si unì come undicesimo membro, ma il nome del gruppo rimase invariato. I paesi membri del G-10 aderiscono al General Arrangements to Borrow (GAB) (Accordo generale per l'ottenimento di prestiti). Si tratta d'un accordo per l'ottenimento dei prestiti supplementari, che possono essere ottenuti nel caso in cui i ricorsi monetari stimati dallo FMI siano inferiori alle necessità reali di un paese membro.

più o meno 4,5% e la variazione di ampiezza nel tempo era pari a più o meno 9% (data dalla somma delle variazioni dal limite superiore a quello inferiore delle due monete considerate)¹⁸. Proprio questa ultima implicazione fece riflettere i paesi appartenenti alla CEE che videro allontanarsi i propositi di unione monetaria qualora si fosse realizzata una simile banda d'oscillazione tra le monete dei paesi europei; così per tener fede agli impegni presi in sede di approvazione del Piano Werner che prevedeva dettami contrari a quelli stabiliti dal G-10 e finalizzati alla minimizzazione dell'oscillazione fra le monete nel termine di un anno, gli stati del Vecchio Continente decisero di ridurre l'area di fluttuazione in modo da gettare le basi per l'introduzione di una moneta unica nel mercato europeo e soprattutto per non compiere un notevole rallentamento nel processo comunitario. La risposta definitiva dalla CEE arrivò il 24 aprile 1972, quando a Basilea venne ideato il cosiddetto "Serpente monetario" attraverso il quale, Italia, Germania, Olanda, Lussemburgo, Belgio e Francia insieme agli Stati, che avevano presentato l'ennesima domanda di adesione ed in procinto di entrare a far parte della Comunità Economica Europea, come Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca s'impegnarono ad accettare l'ampia banda di fluttuazione delle loro monete in confronto al dollaro ma allo stesso tempo raggiunsero un'intesa regionale al fine di ridurre il margine di fluttuazione all'1,125% in più o in meno rispetto alla parità dichiarata di ciascuna di queste monete in dollari¹⁹. In pratica la procedura di applicazione del Serpente Monetario era abbastanza semplice in quanto prevedeva l'esecuzione di interventi statali nel momento in cui l'apprezzamento della moneta più forte e il deprezzamento della moneta più debole, sempre analizzando esclusivamente i paesi europei, raggiungeva il tetto massimo del 2,25%; qualora si fosse verificata la situazione appena illustrati i governi avrebbero provveduto a ristabilire l'equilibrio con la vendita della moneta più forte e l'acquisizione della moneta più debole. La facoltà d'intervento veniva concessa sia al paese "creditore",

¹⁸ Falcone, *Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria*, cit., pp. 364/365

¹⁹ Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, cit., pp. 88-90

ovvero quello con la valuta più forte, sia al paese “debitore” con la valuta deprezzata; quest’ultimo sarebbe dovuto intervenire chiedendo a prestito la valuta forte e acquistando sul mercato la propria in modo da sfruttare i vantaggi a strettissimo raggio che questa manovra avrebbe apportato. Appena un anno dopo gli accordi di Washington, gli Stati Uniti si ritrovano in una nuova morsa inflazionistica che spinse il dollaro ad un livello di svalutazione eccessiva che toccò il picco del 10% il 10 febbraio del 1973 e nello stesso le autorità monetarie del Giappone furono costrette a serrare il mercato e ad attuare uno sbarramento totale alle politiche volte a sostenere il dollaro. Nel successivo mese di marzo il deflusso della valuta americana continuò inesorabilmente così le maggiori economie mondiali decisero di abbandonare la parità col dollaro: quest’evento mise la parola fine in maniera definitiva al regime di cambi fissi e tutte le monete furono lasciate libere di fluttuare. Il secondo tentativo di ripristino del dollor standard collassò essenzialmente per due ragioni: la mancanza di fiducia e credibilità. Infatti questo nuovo tentativo di ritornare sulle orme di Bretton Woods era viziato dal principio poiché peccava di credibilità in sede di stabilità della parità fissata dai negoziati di Washington e ciò portò a continue speculazioni che intaccarono irrimediabilmente la possibilità di garantire un valore sicuro e poco oscillante del dollaro. Nonostante il nuovo regime di cambi fu abbandonato definitivamente, in Europa gli stati membri della CEE decisero di proseguire sulla scia del Serpente monetario che non era, chiaramente, più soggetto a rispettare la banda di oscillazione nei confronti del dollaro e avrebbe dovuto proseguire nella sua opera di mantenere uno spread minimo tra le valute europee assumendo una fluttuazione congiunta con il dollaro. Al fine di portare a termine questo progetto gli stati membri della CEE nell’ottobre del 1972 istituirono il Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria (FECOM) organo gestito dalle banche centrali, nella persona del governatore, con compiti di coordinamento tra le politiche monetarie degli stati europeo e soprattutto di concessione di

riallineamenti monetari attraverso l'emissione di facilitazioni creditizie²⁰. Il 1973 segnò una fase di svolta nel processo d'integrazione europea poiché vide protagonista la CEE del suo primo allargamento: infatti vennero accolte nelle comunità economica europea la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda, che erano già entrate a far parte del Serpente monetario e quindi si erano impegnate nella creazione una valuta comune che potesse far convergere verso la direzione della stabilità e della crescita l'intera area europea. Nonostante i passi avanti compiuti dall'Europa che sembrava ormai procedere spedita verso la creazione un'unica entità che avrebbe potuto imporsi sui mercati internazionali, gli shock provenienti dal resto del mondo con l'ormai definitivo declino del dollar standard e soprattutto mediante gli effetti della prima grande crisi del settore petrolifero²¹ avevano notevolmente minato la stabilità dei paesi appartenenti al Serpente monetario che accusarono degli ingenti disavanzi nella bilancia dei pagamenti che mise in seria difficoltà la convergenza e il mantenimento dei tassi di cambio dei paesi europei. Il Serpente monetario andò in crisi nel momento in cui non tutti gli stati membri appartenenti decisero di uniformarsi nelle politiche economiche poiché vi erano Italia, Gran Bretagna, Irlanda e Francia²² che avevano assunto una posizione diversa dalla stabilità, soprattutto nei prezzi, come mezzo per affrontare questi ostacoli. Questo portò all'abbandono dell'unione monetaria da parte di questi stati. Nel serpente monetario rimasero a questo punto solo Danimarca, Germania

²⁰ Rimase un organo puramente di coordinamento poiché i governatori delle banche centrali europee non avevano nessuno intenzione di cedere anche una piccola parte della loro sovranità.

²¹ Un embargo petrolifero decretato dai paesi arabi a seguito del conflitto contro Israele (guerra dello Yom Kippur). Dopo l'evento bellico, i paesi produttori riuniti nell'OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) decisero di utilizzare il greggio come arma di pressione verso quei paesi accusati di aver sostenuto Israele. Fu quindi decretato un embargo, accompagnato da un fortissimo aumento dei prezzi. In tre mesi, da ottobre a dicembre '73, i prezzi quadruplicarono ed in 7 anni furono decuplicati. Il petrolio aveva avuto un ruolo fondamentale, nella crescita delle economie occidentali, dopo la seconda guerra mondiale ed aveva favorito il passaggio dal carbone al petrolio quale principale fonte d'energia. Quando scoppiò la crisi energetica, la dipendenza dei paesi europei dal petrolio arabo andava da un massimo del 99% per la Danimarca, al minimo del 50% per la Germania e l'Inghilterra (per l'Italia il dato era dell'83%). Fu quindi uno "shock" enorme.

²² Nel giugno 1972, la sterlina fu costretta a uscire dal serpente, seguita dalla sterlina irlandese e dalla corona danese; stessa sorte toccò alla lira italiana (marzo de 1973) e al franco francese (gennaio 1974), che uscirono dal serpente monetario. Uniche monete che dimostrarono stabilità, rientrando nelle oscillazioni previste, fino al definitivo abbandono del sistema, furono il marco tedesco, il franco belga-lussemburghese, il fiorino olandese e la corona danese.

e paesi del Benelux che, ancorandosi al marco tedesco, riuscirono a mantenersi nella banda di oscillazione fissata.

La crisi recessiva che dovette affrontare l'intera CEE nel 1973 e il conseguente ritorno dei fondamentali economici ai normali standard riproposero le enormi difficoltà che il processo di integrazione europea presentava nel momento in cui dovevano essere affrontati grossi shock economici. La prova derivante dal repentino aumento del prezzo del petrolio e dalla crisi energetica che ne scaturì non fu superata, anzi non fu affrontata in maniera unitaria, bensì le politiche macroeconomiche degli stati europei furono molto divergenti tra loro: alcuni paesi mirarono alla stabilità dei prezzi e implementarono politiche anti-inflazionistiche e riuscirono a restare nel Serpente monetario, mentre altri paesi, come l'Italia, decisero favorire un'espansione dell'inflazione che, invece di far ripartire l'economia attraverso ingenti immissioni di moneta nel mercato, portò ad un allargamento del deficit nelle partite correnti che poteva essere contrastato e limitato attraverso la svalutazione; questo circolo vizioso non poteva far altro che alimentare ulteriormente l'inflazione che andava ad incidere negativamente sulla produzione aggregata e sull'occupazione. In questo quadro poco confortante le disposizioni rilasciate dal piano Werner finalizzate ad un'unione monetaria sembravano qualcosa di utopistico, dal momento che i paesi della CEE non erano stati in grado nemmeno di utilizzare la stessa Comunità per affrontare la crisi. Così tra gli stati membri della CEE s'innescò un forte periodo di stagflazione, un miscuglio di inflazione e recessione che stava portando ad un aumento della disoccupazione, che insieme all'incertezza monetaria vigente in Europa li fece andare in sofferenza. Fino al 1977 il serpente monetario restò in vita seppur vittima di ben 9 riallineamenti valutari ma contestualmente il processo di integrazione come appena descritto subì forti rallentamenti poiché ogni stato era impegnato ad occuparsi della propria situazione che di certo non era rosea. (inserire tabella)

CAPITOLO 2

DAL SISTEMA MONETARIO EUROPEO AL RAPPORTO DELORS

2.1 Aree valutarie ottimali.

Andando ad affrontare il più importante accordo a livello monetario prima dell'avvento dell'euro sembrava doveroso affrontare la tematica dell'area valutaria ottimale, affrontata per la prima volta da Mundell nel 1961 e che potrà essere d'aiuto per capire i passi decisivi che hanno portato alla nascita dell'euro e soprattutto al fallimento dei sistemi monetari posti in essere fino ad ora. Solitamente i paesi tendevano a stringere accordi sul modello del Serpente Monetario o di Bretton Woods, quindi sia fissi sia circoscritti entro una banda di oscillazione, per assicurarsi la certezza del tasso cambio in modo da non dover temere gli attacchi speculativi che avrebbero potuto facilmente attaccare una valuta con tasso di cambio con un potenziale di volatilità massima e di conseguenza minare fortemente la stabilità e l'equilibrio dell'intera nazione. Specificatamente, un tasso cambio accompagnato dall'ingombrante ombra dell'incertezza contribuiva, insieme chiaramente ad altri fenomeni contingenti, ad ostacolare gli investimenti e i commerci attraverso l'aumento dei costi inerenti alle transazioni con una conseguente diminuzione notevole dei rapporti economici con l'estero. Quindi la volontà dei paesi a vincolare i tassi di cambio proprio e di un gruppo di stati contigui con la successiva idea di formare un'area monetaria ottimale si basava sulla potenzialità di sfruttare economia di scala negli scambi, favoriti appunto da una bassa incertezza, e che si sarebbero tenuti in un mercato più ampio caratterizzato da bassa volatilità dell'inflazione e bassa possibilità per gli speculatori di condizionare la fissazione dei prezzi. Un ulteriore vantaggio derivante dall'appartenenza ad un sistema di cambi vincolati è situato nell'inutilità di detenere riserve monetarie degli stati membri e

soprattutto la possibilità di massimizzare l'efficienza nei mercati finanziari avendo la possibilità di sfruttare i costi relative all'acquisizioni delle suddette riserve in una migliore allocazione incamerando un numero maggiore di titoli tali da ridurre il rischio sistemico. Appartenere ad un sistema di cambi vincolati non porta solo vantaggi anzi, come dimostrano il fallimento di Bretton Woods e le difficoltà del Serpente monetario, se non regolamentati e gestiti implementando determinate politiche possono determinare situazioni economiche critiche (es. la stagflazione nel Serpente Monetario). la partecipazione ad accordi del genere costringe i paesi a dover rinunciare alla possibilità di effettuare svalutazioni necessarie in termini competitivi attraverso l'utilizzo del tasso di cambio come strumento per deprezzare la propria valuta e favorire quindi nel breve periodo l'aumento delle esportazioni; e un ulteriore costo nasceva automaticamente con l'entrata nel sistema di cambi ed era definito sostanzialmente con la perdita di sovranità monetaria degli stati partecipanti: logica conseguenza dell'uniformazione ad una entità sovranazionale che in alcuni casi poteva riflettersi come allineamento alla valuta del paese più forte all'interno dell'area ottimale (esempio evidente ne è l'ancoraggio al marco tedesco nel periodo finale del Serpente monetario e già l'esistenza di un paese più forte all'interno dell'area rende il sistema dei cambi asimmetrico). Le condizioni per la creazione di un'area valutaria ottimale, che miravano a minimizzare i costi che da essa derivavano, necessitavano di caratteristiche simili tra le nazioni appartenenti all'area e soprattutto della convergenza di questi stati verso una sempre più stringente convergenza nelle politiche economiche e monetaria. I presupposti per la formazione di una AVO possono essere riassunti in questo modo:

1. Se non sussiste una parità tra i tassi d'inflazione tra i paesi dell'area, i paesi che sono soggetti ad un'elevata inflazione risentiranno di un aumento dei costi di produzione. Tale aumento andrà ad erodere la redditività derivante dalle transazioni con l'estero e comporterà una diminuzione della produzione aggregata che andrà a favorire le

importazioni dai paesi forniti di un tasso d'inflazione più basso che consentirà a questi paesi di ottenere una produzione a costi molti più bassi;

2. L'area in questione deve possedere la possibilità di porre in essere una enorme mobilità dei fattori produttivi, in quanto questa caratteristica potrebbe favorire un riallineamento dell'economia, sostituendosi alle politiche legate allo sfruttamento del tasso cambio in caso di flessibilità di quest'ultimo. In questo modo l'intera area potrebbe sopportare le conseguenze di uno shock economico esterno, anche qualora questo fenomeno colpisse alcuni stati e quindi avere effetti asimmetrici tra i paesi dell'area;

3. Il grado di apertura dell'economia, dato dal rapporto tra la produzione aggregata di beni oggetto di transazioni commerciali con l'estero e la produzione degli asset prevalentemente orientati al consumo interno, è un indicatore fondamentale per la stabilità dell'area poiché quando questo rapporto è molto grande allora aumenta la probabilità di adottare un regime di cambi fissi in quanto la variazione del tasso cambio avrebbe effetti minimi sulla competitività reale;

4. L'area monetaria ottimale deve essere fornita di un elevato grado di produzione diversificata affinché gli shock esterni possano essere affrontati al meglio senza dover affrontare la situazione di mancanza di determinati beni in cui era specializzato il paese maggiormente colpito dallo shock e l'intera area dovrebbe sopportarne la mancanza.

5. Gli stati appartenenti ad una AVO devono orientare le politiche in materia fiscale e armonizzare queste politiche al fine di attutire al meglio l'avvento di shock esterni.

2.2 La fine del serpente monetario e la nascita dello SME

Alla fine degli anni settanta lo scenario economico internazionale stava prendendo una forma assolutamente in contrapposizione rispetto ai primi anni del decennio caratterizzato da un periodo di profonda crisi sospinta dal fenomeno dell'inflazione, dal primo shock petrolifero e le problematiche legate alla contrapposizione tra stabilità, attraverso politiche economiche mirate alla riduzione dei deficit della bilancia dei pagamenti, e crescita, che procedeva in maniera troppo lenta e necessitava di ingenti investimenti affinché il processo venisse accelerato. Nella seconda metà degli anni 70 si diede vita ad una riorganizzazione a livello industriale per accrescere la competitività sui mercati internazionali attraverso la massimizzazione della produzione e il conseguente sfruttamento di economie di scala; fecero il loro esordio sulla scena internazionale tecnologie capaci di permettere un ritorno della produzione a livelli elevati e soprattutto ad incrementare la diversificazione degli output prodotti. L'avanzamento nel progetto d'integrazione europea veniva minato dalla volatilità dei tassi di cambio che avevano condizionato in maniera decisiva il sistema del Serpente Monetario e aveva costretto i paesi a compiere 9 riallineamenti nella banda di oscillazione consentita e più volte aveva costretto i paesi partecipanti ad uscire dal tunnel monetario. Tra il 1977 e il 1978, quando il serpente monetario si era ridotto ad una area monetaria fortemente legata al marco tedesco, vennero posti in essere vari progetti volti alla stabilizzazione dei tassi di cambio. I paesi europei costretti ad abbandonare il Serpente avevano adottato un regime di cambi flessibili che portava con sé tutte le problematiche che un sistema del genere comporta e soprattutto metteva in secondo piano il progetto di unificazione economica e monetaria dell'area europea. Proprio per questa ragione nel gennaio del 1977 il presidente della commissione europea Roy Jenkins, in un celeberrimo discorso tenuto presso l'ateneo internazionale di Fiesole si schierò apertamente contro questa situazione sostenendo che la politica adottata fino ad allora nel contesto era quella

dei piccoli passi, anche per superare gli ostacoli che fin dal dopoguerra avevano contribuito al fallimento dei primi trattati finalizzata alla creazione di un'area come che comprendesse tutti i paesi del centro Europa che in questo modo avrebbero potuto contrapporsi alle altre due potenze economiche a livello internazionale come gli Stati Uniti e il Giappone, esprimendo la necessità di compiere un grande balzo in avanti nell'unificazione europea. Per mettere in atto questa strategie non bastava più che gli stati membri della CEE mettessero in atto politiche volontaristiche finalizzate all'allineamento con gli altri paesi; per raggiungere finalmente l'unione monetaria ed economica era necessario istituire un autorità centrale sovranazionale munita di ampi poteri che implementasse un'unica strategia capace di occuparsi della politica monetaria ed economica dell'area intera. Chiaramente il tutto doveva comportare l'ingresso nella scena internazionale di una nuova moneta europea che Jenkins definì così:

<<L'emissione di una moneta europea, sorretta dalla forza economica dei nove paesi costituirebbe un pilastro congiunto nel sistema monetario mondiale in alternativa al dollaro>>²³

Questo discorso così stimolante rimetteva il processo di un' Europa unita al centro dei pensieri degli stati membri e spinse all'azione il cancelliere tedesco Helmut Schimdt che propose l'idea di instaurare delle consultazioni per la genesi di un sistema monetario. La proposta venne spalleggiata dal primo ministro francese Giscard D'Estaing, che salì al potere dopo la repentina di Pompidou, e fu oggetto di discussione nell'aprile del 1978 durante il Consiglio Europeo di Copenaghen lo schema di Schimdt prevedeva la possibilità di raggiungere un accordo per la fissazione di un tasso di cambio fisso che lasciava però spazio ad eventuali aggiustamenti. Il piano del cancelliere tedesco fu accolto in maniera condivisa da tutti gli stati membri poiché esistevano forti motivazioni alla base che orientavano l'intero contesto europeo verso un rinnovato regime di cambi fissi: infatti dopo

²³ R. Jenkins, European Monetary Union, in "Lloyds Bank Review", n 127, 1978, pp 1-14.

il fallimento degli accordi di Bretton Woods le reazioni immediate espresse dagli stati europei furono indirizzate verso l'accantonamento delle politiche finalizzate alla creazione di un'unione monetaria europea. In secondo luogo, i paesi che erano stati costretti dai loro deboli fondamentali economici ad abbandonare il Serpente Monetario erano molto delusi dai risultati derivanti dal regime di cambi flessibili in relazione sia ai risultati, in termini di diminuzione dell'inflazione, raggiunti dai paesi che facevano ancora parte del Serpente e che tracciarono definitivamente la strada da seguire per raggiungere la stabilità economica, sia alla bassa percentuale di fiducia che gli investitori avevano raggiunto grazie all'incertezza sui mercati internazionali e all'inflazione che questa tipologia di cambi si portava dietro come una malattia endemica. A tutto ciò seguirono varie consultazioni e studi tra gli organi istituzionali della CEE per comprendere le modalità di gestione e attuazione dei meccanismi per la creazione di un sistema monetario basato su queste fondamenta. In occasione della riunione del Consiglio Europeo tenutasi nella città tedesca di Brema il 6 e 7 luglio 1978 venne definita la creazione dello SME, ovvero sistema monetario europeo, ovvero la nascita di una "zona di stabilità monetaria" che seguisse le orme dei paesi ancora appartenenti al serpente monetario. Una nuova unità, l'ECU (European Currency Unit), sarebbe stata al centro del sistema e usata come mezzo di regolamentazione fra le autorità monetarie europee. Le conclusioni che si ottennero dopo il Consiglio di Brema vennero risolte e specificate nel successivo Consiglio di dicembre che si tenne a Bruxelles durante il quale venne fatta chiarezza sull'istituzione dello SME e sui meccanismi che sarebbero stati introdotti automaticamente, soffermandosi in modo particolare sulla questione riguardante l'ECU come moneta di riserva. Nel lasso di tempo intercorsi tra i due consigli, la Commissione europea riuscì nell'impresa di creare un'area valutaria comune, obiettivo inseguito fin dal dopoguerra, esaminando tutti i meccanismi del funzionamento dello SME che entro in vigore il primo marzo del 1979.

2.3 Funzionamento e novità apportate dallo SME

2.3.1 Caratteri generali del Sistema Monetario Europeo

Aderirono al Sistema Monetario Europeo Francia, Germania, Italia, Irlanda, Belgio, Paesi Bassi e Danimarca. Insieme alla creazione dell'ECU, su cui apriremo un focus nel paragrafo successivo, l'introduzione dello Sme portò anche all'istituzione di un Fondo monetario europeo che aveva il compito di vigilare sull'andamento dell'intera area e deteneva facoltà d'intervento in caso di squilibri elevati. Questo fondo venne finanziato per il 20% dalle riserve in oro e in dollari delle banche centrali degli stati partecipanti che vennero denominati dallo SME nella nuova moneta di riserva dell'area monetaria europea, l'ECU che a questo punto rendeva indipendenti gli stati europei rispetto al dollaro. Quindi secondo i dettami lasciati in eredità dal Consiglio di Bruxelles l'ECU avrebbe assunto il ruolo di totale protagonista sulla scena europea poiché veniva considerato a tutti gli effetti il denominatore principale per tutti i paesi nel meccanismo dei tassi di cambio; assunse la funzione di nodo centrale dal quale dovevano essere dedotte le divergenze dei vari paese e venne definito come strumento regolamentativo fra le istituzioni valutarie della Comunità. L'ECU quindi avrebbe sostituito il dollaro nelle funzioni di strumento monetario nella comparazione con le valute dei paesi membri, assumendo il ruolo di entità embrionale della futura moneta unica europea.

L'organizzazione e il funzionamento dello SME: L'ECU.

Il punto di svolta che differenziava le SME dagli accordi fino a quel momento realizzate era senz'altro individuata nell'ECU, la cui funzione principale era quella di assolvere il compito di rendere l'area monetaria europea meno asimmetrica possibile. Questa nuova moneta prendeva le mosse dall'UCE, ovvero una moneta che era stata ideata dall'Unione europea dei pagamenti nel 1950 (equivaleva al contenuto aureo del dollaro fissato negli

accordi di Bretton Woods) e rimase successivamente in uso come unità di conto di bilancio della CEE. Il valore dell'UCE in moneta nazionale corrispondeva al tasso di cambio tra le singole monete e il dollaro. Con la fine del dollar standard, la CEE decise (15 marzo 1975) la nascita della <<nuova UCE>> definita come la somma di un ammontare fisso delle 9 monete CEE²⁴, riproponendo il meccanismo del paniere e dal quale vennero ottenuti i tassi di cambio per le monete dei singoli paesi attraverso la ponderazione sul paniere stesso che incorporava tutte le valute delle nazioni appartenenti allo SME come si può evincere dalla seguente tabella.

²⁴ Si vedano gli articoli 109j, 104c e il "Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi".

Valuta	Quantità di moneta nazionale	Quota di partecipazione al paniere in %	Valore ufficiale di 1 ECU
Corona danese	0,219	2,79	7,85212
Dracma greca	1,15	0,76	150,792
Fiorino olandese	0,256	11,04	2,31943
Franco belga	3,85	9,07	42,4582
Franco francese	1,31	18,97	6,90403
Franco lussemburghese	3,85	9,07	42,4582
Lira italiana	140,00	9,44	1 483,58
Marco tedesco	0,719	34,13	2,05853
Sterlina inglese	0,0878	18,97	0,73962
Sterlina irlandese	0,00871	1,14	0,76841

L'ECU venne presentato come una moneta in grado di assolvere ad una duplice funzione attraverso il meccanismo di cambio e d'intervento e il meccanismo di credito. Per quanto riguarda il primo meccanismo possiamo semplicemente suddividerlo in due aspetti strutturali riscontrabili in

- sostenimento dei limiti della banda di oscillazione della valute partecipanti allo SME attraverso azioni obbligatorie sul mercato dei cambi;
- supervisione degli indicatore di divergenza per ovviare a profonde differenze nei tassi cambio delle valute dei paesi più volatili attraverso l'incentivazione all'intervento delle autorità monetarie statali nel caso in cui questo indicatore

superasse i limiti consentiti.

Inoltre erano necessari interventi da porre in essere in maniera preventiva rispetto all'avvicinamento dei confini concessi allo discostamento del tasso di cambio di una moneta dal pareggio bilaterale rispetto alle altre valute; nel momento in cui il tasso di cambio si allontanava dal valore limite che fu fissato al 75% rispetto alle altre monete era necessario un intervento delle autorità monetarie nazionale per correggere quest'anomalia e riportare il tasso di cambio all'interno dei limiti consentiti attraverso l'implementazione delle politiche macroeconomiche che sembravano più consone; qualora l'intervento del paese non avesse riscontrato effetti positivi dalla politiche poste in essere e quindi che la lontananza del tasso di cambio rispetto alla normalità fosse ancora elevata, le autorità avrebbero dovuto attivare consultazione con le istituzioni comunitarie per ovviare a questa situazione rivalutando la moneta in difficoltà.

Dopo aver analizzato il meccanismo di cambio e d'intervento andiamo ad analizzare il meccanismo relativo al credito, che potremmo ridefinire come l'insieme di tre interventi finanziari:

- il finanziamento a brevissimo termine: si sostanzia in accessi al credito facilitati, senza alcun limite prefissato, per le Banche centrali degli stati membri che si scambiano in maniera reciproche queste agevolazioni al credito col fine ultimo di porre in essere azioni che intervengano sulle monete comunitarie;
- il Sostegno Monetario a Breve Termine (SMBT): meccanismo di credito finalizzato a sostenere i paesi membri che presentavano temporanei disavanzi nella bilancia dei pagamenti o deficit dovuti a determinate congiunture. Il suo funzionamento si basa su un sistema frazionato del debito e del credito tra i paesi membri e le banche centrali che decretava l'emissione di prestiti o l'accensione di debiti individuandone le parti coinvolte;
- il Concorso Finanziario a Medio Termine (CFMT): è l'unico, tra i sopraelencati

interventi, meccanismo previsto in maniera esplicita dall'articolo 108 del Trattato di Roma che diede il via alla costituzione della CEE e si poneva come obiettivo primario quello di definire degli aiuti, sotto l'indicazione del Consiglio Europeo, ai paesi membri che si fossero trovati ad affrontare serie difficoltà o che venivano "minacciati" in misura rilevante da grossi deficit nella bilancia dei pagamenti. La fruizione di questi aiuti poteva essere attivata da quegli stati membri che assumevano rilevanti impegni di allineamento alle politiche monetarie ed economiche dell'intera area.

2.3.2 Il funzionamento dello SME

Entrando in vigore il primo marzo del 1979 lo SME visse una fase di assestamento prima di iniziare il suo percorso ventennale che portò l'Europa alla creazione della moneta unica. Il 12 marzo dello stesso anno furono definiti i corsi centrali delle monete degli stati membri rispetto all'ECU: in questa situazione vi erano 2 filoni di nazioni che nel definire questi parametri ebbero un approccio diverso. Infatti per Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Danimarca che facevano parte del sistema del Serpente monetario vennero prese in considerazione i tassi di cambio vigenti nel Serpente mentre per i restanti paesi, ovvero Italia, Francia e Irlanda, che avevano abbandonato quel sistema i tassi di cambio vennero dedotti dal mercato. Una delle particolarità dello SME è che nella sua fase costitutiva inserì l'opportunità di stabilire i tassi di cambio con l'ECU anche per quelle nazioni che non partecipavano direttamente al meccanismo di cambio, come la Gran Bretagna, ma che avevano un peso eccezionale sul commercio europeo; quindi anche per la sterlina il tasso di cambio fu derivato dai tassi di mercato in modo da poter controllare l'indicatore di divergenza. Durante il 1979 vi furono delle tensioni sui mercati dei tassi di cambio a causa del secondo shock petrolifero, e lo SME fu costretto ad affrontare i primi 2

riallineamenti che si verificarono uno a settembre e una a novembre; vennero però definite come manovre normali poiché il sistema subiva dall'esterno delle pressioni e il presupposto del sistema di essere flessibile proprio per non essere soggetti ad attacchi speculativi. La controprova si trovò nella stabilità monetaria che lo SME mantenne durante tutto il 1980, durante il quale lo SME non dovette ricorrere a nessun riallineamento poiché le monete non si avvicinarono ai confini della banda di oscillazione grazie sia alle flebili pressioni a cui furono sottoposte le nazioni appartenenti al sistema, sia all'ottimo funzionamento dei meccanismi in seno allo SME. Tutto ciò portò ad un livellamento tra la forza delle valute degli stati membri proprio come enunciato dalle teorie sulle aree valutarie ottimali: perfino il marco tedesco che aveva assunto la posizione di traino del sistema del serpente monetario e da sempre aveva una posizione di assoluta dominanza tra le valute europee, subì una svalutazione. Anche la lira subì una lieve flessione a causa della defezione nella bilancia dei pagamenti e per la perdita di competitività; mentre il franco si apprezzò grazie agli effetti del mercato derivanti dalle politiche monetarie intraprese, agli avanzi positivi nella bilancia dei pagamenti e alle reazioni positive derivanti dagli investimenti francesi finalizzati alla creazione di fonti energetiche di diversa natura. La sterlina che non faceva parte dello SME aumentò considerevolmente il proprio valore grazie alle riserve petrolifere britanniche che si apprezzarono a seguito del secondo shock petrolifero. Per avere un'analisi completa degli effetti che lo SME ebbe nei suoi primi mesi di vita la Commissione ritenne indispensabile effettuare ricerche e correzioni nonostante la buona stabilità raggiunta. Successivamente a questo impulso il Consiglio europeo stilò una Relazione economica annuale 1980-1981 dove vennero analizzati criticamente i meccanismi di aggiustamento e mettendo in evidenza quali di questi erano rimasti lontani dall'utilizzo. Furono sottolineati essenzialmente tre problematiche riscontrabili in:

1. la gestione dei finanziamenti agli stati che subivano scompensi nella bilancia dei

- pagamenti doveva essere orientata all'equilibrio soprattutto in relazione alle correzioni interne ed esterne che questi finanziamenti comportano: infatti i meccanismi di credito avrebbero dovuto assolvere la funzione di finanziamento sia per gli squilibri di breve termine ma anche quelli durevoli in modo da risolvere gli squilibri dall'interno senza che questi abbiano effetti sui tassi cambio;
2. era necessario promuovere e incentivare il coordinamento delle politiche all'interno dello SME poiché sussistevano profonde differenze nella condotta degli stati membri nei confronti del dollaro: infatti sia quando la moneta statunitense subì una rapida rivalutazione sul finire del '79 sia in una fase di elevata svalutazione che avvenne alla fine dell'80 si verificarono degli squilibri asimmetrici all'interno dello SME;
 3. Doveva essere implementata una politica monetaria comune da applicare nei confronti degli stati esterni al sistema monetario europeo: a questo proposito vennero rinforzati i rapporti e gli accordi fra le Banche centrali che rafforzò la collaborazione per la definizione della situazione attuale e delle prospettive di mercato.

Nonostante furono espresse e sottolineate queste problematiche la situazione dello SME nel 1981 fu soggetta a gravi tensioni scaturite dalla volatilità del valore delle monete delle grandi potenze estranee al sistema europeo ma soprattutto dalle forti discrepanze fra gli andamenti economici dei paesi membri. Furono necessari due riallineamenti per ristabilire la situazione: il primo avvenne a marzo e costrinse il sistema a svalutare la lira del 6% e ad indurre lo stato Italiano accettare un aumento del tasso di sconto e un incremento delle riserve monetarie negli istituti bancari; il secondo ebbe luogo il 4 ottobre e provocò una frattura tra l'andamento delle valute dei paesi membri dello SME: infatti ci fu contemporaneamente un apprezzamento del 5.5 % del marco tedesco e del fiorino olandese ed una svalutazione del franco francese e della lira nei confronti delle monete di

Danimarca, Belgio, Lussemburgo e Irlanda. Anche questi aggiustamenti, varati dalla collaborazione tra Consiglio e Commissione europea e sotto la supervisione del Comitato Monetario, marcarono in maniera decisa l'elevata flessibilità e la funzione equilibratrice dello SME. Come si può evincere da quanto affermato finora possiamo affermare che i primi 4 anni dello SME furono molto difficili, ma il nuovo sistema europeo riuscì a superare tutti gli shock che colpirono i paesi ad esso appartenenti soprattutto grazie agli interventi che di volta in volta andavano ad "aggiustare" i tassi di cambio (il riquadro di seguito illustra sinteticamente tutti gli aggiustamenti compiuti dallo SME in questo periodo).

1979		
13 marzo	Inizio SME bande $\pm 2,25\%$ (tranne l'Italia)	
24 settembre	Marco	+ 2
	Corona	- 2,29
30 novembre	Corona	- 4,76
1981		
23 marzo	Lira	- 6
5 ottobre	Marco, fiorino	+ 5,5
	Franco francese, lira	- 3
1982		
22 febbraio	Franco belga	- 8,5
	Corona	- 3
14 giugno	Marco, fiorino	+ 4,25
	Lira	- 2,75
	Franco francese	- 5,75
1983		
21 marzo	Marco	+ 5,5
	Fiorino	+ 3,5
	Corona	+ 2,5
	Franco belga	+ 1,5
	Franco francese, lira	- 2,5
	Sterlina irlandese	- 3,5

A seguito del riallineamento avvenuto il 21 marzo del 1983 ci si rese conto che quasi tutti i paesi avevano cambiato in peggio la propria situazione dall'ingresso nel sistema monetario europeo: infatti Italia ed Irlanda, i paesi che in quel momento dovettero sopportare il tasso d'inflazione più alto tra gli stati membri, sottolinearono come il livello dei prezzi fosse salito in misura notevole dal 1979, mentre i paesi del Benelux e la Danimarca accusarono

una vera e propria svalutazione delle loro valute. Essendo questi i dati rilevanti che si evincevano, prendendo in esame un arco temporale abbastanza ampio per poter intraprendere un'analisi credibile, sul finire del 1983 vigeva un malcontento dilagante tra i paesi membri verso lo SME acuito dal mancato raggiungimento della convergenza e dalla condizione dei paesi più piccoli che si sentivano trascurati in quanto le azioni implementate ebbero come obiettivo primario la riduzione della divergenza tra i corsi francesi e quelli tedeschi.

Contrariamente alle sensazioni negative che aleggiavano all'interno del sistema monetario europeo dopo l'allineamento del marzo del 1983, l'intera area europea entrò in una fase condizionata da un'apparente calma strettamente connessa ad una ritrovata stabilità che consentì alle autorità comunitarie di non effettuare nuovi riallineamenti. Le uniche eccezioni, che tra l'altro riguardarono degli interventi verso una singola valuta, furono rappresentate da un aggiustamento richiesto dalla situazione italiana, che vedeva la lira protagonista di un'eccessiva svalutazione e nel luglio del 1985 le istituzioni italiane misero in atto una politica volta ad un incremento della pressione fiscale per sopperire all'enorme disavanzo del debito sovrano, e dalla Francia, che nell'aprile del '86 chiese una svalutazione del franco rispetto al marco a causa dell'incertezza sulla tenuta del governo che le elezioni avevano consegnato alla nazione.

Per quanto concerne invece la questione della convergenza di tutti gli stati membri appartenenti allo SME, un deciso passo avanti venne compiuto con la ratifica dell'accordo di Basilea-Nyborg. Questo accordo messo a punto dal Comitato formato da tutti i governatori delle banche centrali nel settembre del 1987 apportava tre sostanziali modifiche che portarono una ventata di maggiore libertà finanziaria nel processo di funzionamento del sistema monetario europeo:

- poiché in primo luogo si ebbe un ampliamento nelle opportunità di richiesta di prestiti dal Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria;

- in secundis ci fu un'apertura verso l'ottenimento di erogazione di fondi finalizzate al finanziamento nel brevissimo termine;
- ed infine venne facilitata, mediante un aumento del limite nei pagamenti, la possibilità di regolare l'erogazione di crediti utilizzando l'ECU.

Queste misure ebbero la capacità di redistribuire in maniera molto più equa tra i vari paesi la quantità di oneri connessi agli interventi regolamentativi e di abbassare in maniera considerevole l'asimmetria. In queste condizioni le banche centrali assumevano un ruolo centrale nelle azioni di contrasto, ovvero i provvedimenti finalizzati al riallineamento, alle offensive speculative presenti sul mercato internazionale le quali poterono proliferare grazie all'opera di liberalizzazione degli spostamenti di capitale che era in corso.

2.4 Il Libro Bianco per il completamento del mercato interno della Commissione per il Consiglio Europeo e l'Atto Unico Europeo.

L'obiettivo di creare un mercato comune richiedeva per la sua realizzazione l'impegno degli Stati Membri a coordinare ciascuno la propria azione con quella degli altri nell'ottica finalistica comune.

Con l'adozione del "Libro Bianco per il completamento del mercato interno della Commissione per il Consiglio Europeo" gli Stati Membri, nel 1985, confermarono il proprio impegno alla cooperazione per la creazione di un mercato interno unico ovvero, come si legge nell'introduzione stessa del documento, "di un mercato unico di 320 milioni di consumatori": "è per questo motivo" - continua, sub punto 2 dell'introduzione del libro bianco - "che la commissione domanderà al consiglio europeo di fare proprio l'obiettivo di unificare completamente il mercato interno al più tardi entro il 1992 e di approvare a tale scopo un programma con un calendario realistico e vincolante".

L'obiettivo unificatorio proclamato riprende, invero, quelle manifestazioni d'intenti già rappresentate in seno al Consiglio Europeo nelle riunioni di Copenaghen del 1982, di Fontainebleau e di Dublino del 1984 e di Bruxelles nel marzo 1985, pure esse richiamate testualmente nell'incipit del documento programmatico.

La commissione con l'adozione del libro bianco si prefiggeva dunque il raggiungimento di tre obiettivi:

- 1) creare un mercato unico di 320 milioni di consumatori, cimentando l'unione dei 10 (di lì a poco 12) Stati Membri;
- 2) creare un mercato non statico bensì in espansione;
- 3) creare un mercato flessibile, intendendo con tale termine garantire lo spostamento di risorse di ogni natura (umane e materiali) nelle aree di massimo rendimento.

In tal modo non solo si otterrebbe la realizzazione di quelle libertà previste dal Trattato di

Roma ma si creerebbe il sostrato naturale per una maggiore coordinazione delle politiche economiche nell'ottica di una prospettiva di crescita economica.

Seguendo un approccio di tipo programmatico, la Commissione elenca raggruppandoli in 3 categorie i provvedimenti da adottare ovvero a) eliminazione delle barriere fisiche; b) eliminazione delle barriere tecniche e c) eliminazione delle barriere fiscali.

a) In merito alle barriere fisiche, l'obiettivo che la Commissione si poneva era quello di eliminare le frontiere ed i controlli interni entro il 1992 (attuando, per le merci, un preliminare trasferimento dei controlli dalle frontiere agli uffici interni fino alla completa eliminazione sulla base di politiche e legislazione armonizzate e, sulle persone, rafforzando i controlli sulle frontiere esterne).

b) Circa le barriere tecniche, limitanti soprattutto in tema di produzione, la commissione proponeva di intensificare il procedimento di mutuo riconoscimento delle legislazioni singole degli stati membri si da consentire che le merci fabbricate in uno stato conformemente alle normative di quest'ultimo potessero circolare ed essere liberamente commercializzate in un diverso Stato Membro.

c) Infine, circa le barriere fiscali, il Libro Bianco proponeva un riavvicinamento delle aliquote applicate nei singoli Stati Membri mirante all'uniformità della base imponibile (in materia di IVA, per esempio, tra le tante, mediante la definizione di un'aliquota "obiettivo") e tale da evitare disparità nello svolgimento dei traffici sul mercato comune.

Già solo la previsione dei primi due punti avrebbe consentito secondo la commissione l'instaurazione di un mercato comune di servizi foriero di un'effettiva ripresa dei commerci e - dunque - di una notevole crescita economica, abbattendo limitazioni e ritardi negli scambi commerciali, liberalizzando il mercato dei capitali e dei servizi finanziari e facilitando i trasporti. Gli effetti di tali manovre di cambiamento sarebbero consistite nella creazione di un'unitaria dimensione finanziaria che, in parallelo, avrebbe trovato la sua ulteriore forza nel potenziamento del Sistema monetario Europeo: esemplificativamente, la

stabilità dei tassi di cambio così come una politica economica comune non avrebbero potuto che condurre ad una naturale riduzione delle barriere.

Unitariamente considerate, tutte le misure da adottare, indicate puntualmente dalla Commissione mediante un preciso calendario operativo, erano da considerarsi tappe necessarie che avrebbero di lì a poco condotto all'unificazione completa del popolo europeo.

L'importanza di tale obiettivo conduce il consiglio Europeo già nella sua seduta del 1985 a Milano a convocare una conferenza intergovernativa che porterà nel 1986 all'adozione di modifiche dei Trattati, unite in un Atto Unico Europeo (AUE), entrato in vigore il 1.7.1987. In tale atto trova compiutamente definizione l'idea di mercato comune ovvero di quello "spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" (art. 8A dell'AUE).

L'intero impianto normativo previsto dall'AUE al fine di unificare il mercato europeo tiene conto non solo della necessità di un ravvicinamento delle legislazioni mediante l'utilizzo di strumenti legislativi maggiormente flessibili (non più la previsione della votazione all'unanimità bensì a maggioranza qualificata in alcuni settori) ma anche delle circostanze di fatto dettate dall'ingresso di nuovi Stati Membri con economie anche di serio ritardo rispetto alle più avanzate nazioni europee per i quali prevede l'istituzione di fondi strutturali ed altri strumenti finanziari (sul punto all'art. 8C cristallizza "l'ampiezza dello sforzo che dovrà essere sopportato da talune economie che presentano differenze di sviluppo").

Con l'AUE inoltre si formalizza il collegamento tra il Trattato e lo SME mediante la previsione di cui all'art. 102A che da traccia dell'impegno degli Stati a tener conto di quanto acquisito grazie allo SME ed all'ECU.

2.5 Verso il “Rapporto Delors”

Unitariamente letti l’AUE e il Libro Bianco segnano le basi operative per l’obiettivo più importante della Comunità Europea: liberare le risorse economiche europee e rilanciare la ripresa dell’economia espandendola.

Con la previsione delle sue 282 proposte di legge, il Libro Bianco aveva previsto che nell’arco di soli sei anni fossero adottate tutte le proposte in esso contenute al fine di unificare il mercato interno. La Commissione, in tale ottica, accelerò i tempi di discussione e proposta fino a realizzare già nel 1988 ben il 90% del programma. A latere e a sostegno della realizzazione del Libro Bianco, l’AUE, adottato dalla conferenza intergovernativa del 1986, predisponeva quegli strumenti necessaria al raggiungimento degli obiettivi comuni: tuttavia, la circostanza per cui esso fu frutto di oltre un anno di trattative testimoniava come gli Stati Membri ben fossero restii a spogliarsi di spazi e poteri decisionali in favore di organismi europei. Proprio per tale ragione l’AUE fissava solo una data di avvio del mercato comune ritenendo invero che solo da quel punto in poi avrebbe ragionevolmente avuto senso prospettare ulteriori step integrativi.

Andava così delineandosi la convinzione che la realizzazione di un mercato comune invece che essere un obiettivo finale fosse da considerarsi come punto di partenza ai fini dell’unificazione monetaria ed economica.

Tale convincimento tuttavia si infranse dinnanzi agli eventi storici che caratterizzarono la primavera del 1988 e che causarono il crollo dei regimi dell’Est europeo fino al crollo del muro di Berlino del 1989 (processo noto come col nome di “perestrojka”).

La ridefinizione degli assetti geopolitici che interessarono la grande area del centro Europa impose l’adeguamento delle logiche economiche a quelle politiche, laddove la realizzazione di un mercato unico sarebbe stata nei fatti insufficiente a risolvere le articolate problematiche venutesi a creare che richiedevano un vero e proprio rilancio del

ruolo politico dell'Europa.

In tale ottica, ed al contrario delle iniziali previsioni circa la naturale consequenzialità dell'unificazione monetaria all'avvio di un mercato comune, il compito di porre le basi per l'unificazione politica venne affidato proprio alla unificazione monetaria. In merito non può sottacersi il ruolo decisivo che svolse il "Rapporto sull'unione economica e monetaria nella comunità europea" detto "Rapporto Delors" (dal nome del Presidente del Comitato che lo elaborò) che riprendendo i principi del "Piano Werner" puntualmente dettava modalità e tempistiche di unificazione.

Il rapporto Delors, infatti, considerava l'unione economica e monetaria come due aspetti da condurre necessariamente in parallelo in quanto facenti parti del medesimo insieme. Partendo dall'analisi storica del processo di integrazione politica e monetaria della Comunità, il Rapporto tracciava le tappe necessarie all'unificazione monetaria europea fino all'introduzione dell'ECU.

Nello stesso riteneva che con la liberalizzazione della circolazione dei capitali e l'integrazione dei mercati sarebbe divenuta strettamente necessaria un'intensa cooperazione delle politiche nazionali, pena la creazione di condizioni negative per i tassi di cambio: solo, pertanto, l'interdipendenza collaborativa tra politica economica e politica monetaria comune avrebbe consentito una stabilità dei prezzi ed una crescita ed un'occupazione elevata. Su questa scia il rapporto riteneva infine necessario intervenire in modifica sui Trattati, introducendo anche il principio di sussidiarietà degli organismi comunitari e preservando - dunque - il potere decisionale nazionale, nel limite in cui esso avrebbe potuto realizzare gli obiettivi comuni senza incidenze negative sull'Unione economica monetaria.

Definita come un'unica area valutaria nella quale gli Stati Membri raggiungevano obiettivi macroeconomici comuni mediante politiche congiunte, l'Unione Economica e Monetaria si sviluppava sui principi e le condizioni già tracciate dal Piano Werner consistenti ne: a) la

garanzia di convertibilità totale ed irreversibile delle monete; b) la liberalizzazione totale di circolazione di capitali ed integrazione dei mercati bancari e c) l'eliminazione dei margini di fluttuazione e la fissazione irrevocabile delle parità di cambio. Tali condizioni, tuttavia, non avrebbero esaurito il processo di integrazione ma si sarebbero piuttosto atteggiate a passaggio necessario dell'unione monetaria: l'adozione della moneta unica infatti sarebbe difatti stato lo sviluppo naturale del processo unificatorio, che avrebbe garantito l'irreversibilità di tale processo.

Il Rapporto Delors accentuava il ruolo del coordinamento delle politiche monetarie al fine di evitare quegli episodi speculativi che avrebbero potuto aver luogo con la liberalizzazione di capitali e mercati finanziari integrati.

Ne nasceva dunque l'esigenza di veder realizzate 4 condizioni per la creazione dell'unione economica:

- 1) un mercato unico (libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi)
- 2) una politica della concorrenza ed ulteriori misure atte all'espansione del mercato
- 3) una politica comune di riforme e sviluppo regionale
- 4) la coordinazione di politiche macroeconomiche e statuizione di regole vincolanti applicabili alle regole di bilancio statale.

In particolare, nel rapporto si evidenziava la necessità di muovere dai medesimi principi pur lasciando gli Stati Membri liberi di definire le proprie scelte politiche e di bilanciare aspetti economici e monetari.

Su tale ultimo punto, in tema di bilancio nazionale, il Rapporto Delors sottolineava la necessità di coordinare le politiche nazionali e, quindi, vincolarle e limitarle in nome di un controllo da parte della Comunità sull'andamento economico nazionale, al fine di evitare disavanzi di bilancio nei singoli Stati e consentire una sorta di garanzia nel perseguimento e la realizzazione degli obiettivi comuni (principio questo che avrebbe ricoperto in futuro una notevole centralità e rilevanza).

Alla luce di quanto esposto, quello che emerge dall'analisi del Rapporto è, in primo luogo, la consapevolezza che muovere un passo verso l'unione avrebbe comportato la prosecuzione dell'intero cammino fino alla fine; scegliere dunque di avviare il processo coincideva con la necessaria accettazione a proseguire fino alla fine.

In secondo luogo, il Rapporto evidenzia la necessità del cd. parallelismo ovvero della necessaria interazione ed integrazione della politica economica e quella monetaria, nell'ottica di coordinamento degli Stati Membri.

In ultimo, e questo fu l'aspetto più importante, il Rapporto introdusse una dimensione ed un governo "europeo" della moneta: e difatti l'adozione di una politica monetaria unitaria con tassi fissi avrebbe potuto essere gestita solo centralmente da un'unica istituzione.

Il rapporto Delors, pertanto, svela la sua natura di indicatore del tempo in cui è stato redatto, proponendo uno spostamento dei poteri da un livello nazionale ad uno comunitario, evoluzione questa che portò alle modifiche del Trattato di Roma fino alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht.

Capitolo III

Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

Nella seconda metà degli anni 80 la prerogativa per tutti gli stati europei era quella di concretizzare definitivamente il processo d'integrazione europea facendo dei considerevoli passi in avanti soprattutto nell'instaurazione di meccanismi e di entità che permettessero all'Europa di diventare un'unica grande potenza e acquistare così un ruolo rilevante a livello mondiale. Abbiamo visto nel capitolo come lo spirito unificatore fece prendere l'iniziativa al presidente della Commissione europea Jacques Delors che nel 1985 mediante il suo "libro bianco" riuscì a pianificare le azioni inerenti ad un progetto di lavoro orientato al completamento del mercato interno all'area europea indicando il 1992 come termine ultimo. Sotto questa spinta era stata istituita una Conferenza intergovernativa nel 1986 che doveva assolvere il compito di riunificare tutti i trattati ratificati fino a quel momento, proprio con l'intenzione di voler creare un sostanzioso corpo normativo che si rendeva necessario visto che l'Europa, secondo la visione degli stati membri, avrebbe dovuto acquisire una propria sovranità in tutti i campi da quello economico a quello istituzionale passando per quello monetario. Nell'estate del 1987 venne così ratificato l'Atto Unico Europea che venne suddiviso in due parti a seconda dei differenti obiettivi che avrebbe dovuto conseguire: la prima sezione conteneva il piano di azione per il completamento del mercato europeo e i principali cambiamenti istituzionali rispetto ai trattati precedentemente ratificati; nella seconda porzione venivano promosse ed incentivate le politiche di cooperazione, coordinamento e collaborazione dei paesi membri affinché si potesse delineare un fascio di politiche comuni rivolte verso gli stati esterne all'area Europea. Questo accordo così importante da segnare un crocevia per l'integrazione del vecchio continente peccava di ben definiti contenuti in materia di politica monetaria, che veniva citate in maniera generale e affermando che in questo campo si sarebbe tenuto conto dei

passi in avanti derivanti dallo SME e dall'utilizzo dell'ECU.

Il cammino verso Maastricht

Appurata questa mancanza dell'AUE, disposizioni di importanza cruciale per il settore monetario vennero prese nel Consiglio di Hannover che si tenne nella città tedesca nel giugno del 1988: i capi di stato e le delegazione governative dei paesi membri in questa sede assegnarono ad un comitato capitanato da Jacques Delors, che presiedeva ancora la commissione europea, il compito di porre in essere un piano d'azione dettagliato affinché si potesse raggiungere un Unione economica e monetaria. Il comitato iniziò immediatamente i lavori e sin dalle prime fasi giunse alla conclusione che una politica monetaria efficace ed efficiente non poteva essere raggiunta fintanto che le decisioni in questo campo fossero prese in assoluta indipendenza dalle banche centrali nazionali: da ciò nacque l'esigenza di creare un'istituzione monetaria che sostituisse gli istituti bancari centrali nell'assunzione di determinate azioni in modo da poter rispondere in maniera molto più flessibile e rapida alle contingenze che il mercato presentava. Così il comitato decretò che la politica monetaria europea fosse guidata dal Sistema Europeo di Banche Centrali, ovvero un organo che funzionasse in maniera federale e che oltre a tutti gli istituti bancari centrali comprendesse un'istituzione centrale che successivamente sarebbe diventata la Banca Centrale Europea (BCE). Questo nuovo organo istituzionale ovvero il SEBC avrebbe assunto una duplice funzione che lo avrebbe portato a definire autonomamente le politiche monetarie: quindi avrebbe dovuto impegnarsi a formulare e ad adottare le azioni di politica monetaria e a organizzare la gestione di tutte le politiche rivolte al tasso di cambio di un'unica moneta. Con questo accentramento del potere, le Banche centrali assunsero l'incarico di implementare politiche monetarie inerenti ai dettami dal consiglio del SEBC. La commissione avrebbe previsto l'attuazione del piano Delors attraverso un'evoluzione trifasica che avrebbe dovuto concludersi con la nascita dell'unione monetaria ed economica ma fu redatto in maniera molto specifica riguardo al

completamento di ogni fase e alle azioni che fungevano da collante tra i vari obiettivi. Infatti già nell'attuazione della prima fase erano previsti dei passaggi preventivi che vennero identificati ne:

- perfezionamento del Mercato interno;
- riforma dei fondi strutturali destinati ad una distribuzione regionale;
- ampliamento dei Fondi strutturali con lo scopo di ridurre le divergenze tra le varie regioni.

Dopo aver conseguito questi obiettivi la prima fase prevedeva la rimozione di tutte le opposizioni all'integrazione finanziaria e la praticabilità di azioni incentivanti per raggiungere un intenso coordinamento; conseguentemente tutte le valute degli stati appartenenti a questo sistema avrebbero dovuto entrare a far parte dello SME e soprattutto non avrebbero potuto riservarsi la facoltà di un uso privato dell'ECU. La seconda fase sarebbe stata caratterizzata dall'introduzione di numerose innovazioni in quanto prevedeva una rinforzata supervisione della politica economica e l'introduzione di un nuovo corpus normativo finalizzato a contrastare i disavanzi nazionali. L'ultimo step avrebbe previsto il predominio della SEBC sulla politica monetaria dell'intera area successivo ad una fissazione irremovibile dei tassi di cambio. Portato a compimento questo lungo processo, sarebbe stata introdotta una valuta unica che avrebbe preso il posto di tutte le altre monete. Il progetto appena descritto venne presentato dalla Commissione europea il 28 e 29 giugno del 1989 nel Consiglio Europeo di Madrid e venne approvato in maniera decisa e stabilendo che la prima fase sarebbe stata implementata dal primo luglio del 1990. Il Consiglio europeo tra il dicembre del 1989, nella riunione di Strasburgo, e il giugno del 1990, nell'incontro di Dublino, introdusse la possibilità di istituire la prime due conferenze intergovernative che si sarebbero dovute tenere a Roma alla fine del 1990 che si sarebbero dedicate parallelamente al processo di unione monetaria ed economica, la prima, e allo sviluppo di un'Unione politica che con la caduta del muro di Berlino e il conseguente

fallimento dell'URSS poneva ai paesi europei la questione inerente all'allargamento della CEE anche ai paesi centro-orientali preventivamente o successivamente all'unificazione dell'intera area: così nell'ottobre del 1990, nel Consiglio europeo che si tenne a Roma, le delegazioni governative dei 12 stati membri della Comunità, fatta eccezione per la sola Gran Bretagna che sosteneva la tesi di formazione di un processo graduale di unificazione, decisero di accelerare il processo di formazione di istituzioni comunitarie al fine di perseguire un'unione politica in tempi e decretarono che la seconda dell'UEM sarebbe stata implementata a partire dal 1994. In questo senso decisioni di gran lunga più importanti vennero prese nel del 1991 nella cittadina olandese di Maastricht che segnò un passo decisivo in questo processo di unificazione e diede un nuovo volto alla Comunità europea che si accingeva a diventare un'Unione di stati.

3.1 Il Trattato di Maastricht

Con la ratifica degli accordi raggiunti nella ormai celeberrima cittadina olandese di origini romane i paesi membri della Comunità Economica Europea cambiano veste e si trasformano in quello che era il sogno dei primi grandi uomini politici del dopoguerra che si attivarono per il processo di unificazione dell'area europea: nacque così l'attuale Unione Europea (UE). Questo trattato ha dato una svolta al progetto di un'Europa unita in quanto si basava sugli accordi che nel corso degli anni, dal dopoguerra ad allora, erano stati raggiunti dopo intensi anni di lavoro e si poneva l'obiettivo di riunificare i dettami dei Trattati CECA, CEE ed EURATOM e soprattutto operando delle innovazioni che avevano l'obiettivo di completare il corpus comunitario esistente. Le novità potevano essere individuate soprattutto nelle nuove modalità di cooperazione, sulla politica in sede di affari estere e anche su quelle inerenti le dinamiche interne e giudiziarie. L'Unione Europea si impegnò nel campo economico nell'instaurazione e nell'implementazione di una politica

economica comune che poneva le proprie basi su una forte forma di coordinamento fra gli stati membri affinché fossero perseguiti obiettivi comuni promuovendo la libera concorrenza: per raggiungere questa situazione sperata dovevano essere introdotti un regime di cambi fisso e l'introduzione di una moneta unica che avrebbe sostituito le valute degli stati membri. Il tutto si sarebbe dovuto svolgere con la buona condotta dei paesi appartenenti all'UE che avrebbero dovuto tener fede agli accordi fissati precedentemente nel rapporto Delors che avrebbero indotto i singoli stati a perseguire la stabilità economica attraverso una riduzione delle fluttuazioni dei prezzi, dovuta all'inflazione che quindi doveva essere combattuta, ma soprattutto una sana gestione della cosa pubblica in modo da non far registrare enormi deficit nella bilancia dei pagamenti che avrebbero potuto riflettere ripercussioni sulla moneta dell'intera area: a questo proposito il trattato supporta il raggiungimento di tali finalità imponendo dei vincoli economici di carattere istituzionale che gli stati membri avrebbero dovuto obbligatoriamente rispettare. Possiamo affermare che dal trattato UE originano tre Europe: un nucleo più ristretto comprende i 12 paesi che compongono l'eurosistema e ne fanno parte Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. L'Europa dei 15, che in aggiunta ai 12 dell'eurosistema, ne annovera altri tre, United Kingdom, Danimarca e Svezia. Sono paesi che pur essendo in possesso delle condizioni per far parte dell'UE hanno chiesto ed ottenuto di esserne esonerati e conservano dunque la loro moneta. Vi è poi l'Europa dei 25 che comprende altri 10 paesi che hanno aderito all'unione ma non hanno dato dimostrazione di possedere i requisiti per entrarvi: anche questi paesi conservano la loro moneta nazionale e sono Cipro, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.²⁵

Andiamo dunque ad analizzare nello specifico la struttura del trattato e i pilastri sui quali l'UE venne fondata.

²⁵ G.Guarino, Eurosistema, Milano, 2006.

3.2 La struttura del trattato

Il trattato ratificato a Maastricht il 7 febbraio del 1992 denominato anche Trattato sull'Unione Europea ed entrò in vigore il primo novembre 1993. Questo accordo era formato da 252 articoli, di nuova fattura o anche modificati dalla base normativa dei precedenti trattati, ma ciò che lo rendeva esteso ed eterogeneo erano anche i suoi 17 protocolli e le 31 Dichiarazioni.

I punti cardine di questo accordo possono essere ben identificati in quelli che vennero definiti come i pilastri della neonata Unione Europea; anzi si affermò che l'Europa poteva essere definita mediante l'allegoria del Tempio a tre colonne: il frontone veniva rappresentato dall'UE fondata sul basamento costituito da una serie di principi (artt. 1-7 TUE) e di disposizioni comuni (artt. 46-53 TUE) che toccano trasversalmente i tre pilastri portanti, definiti dall'articolo 1. L'Unione ha il compito di assicurare la coerenza tra tali pilastri. Essi sono segnatamente:

- il sistema giuridico comunitario che comprende i Trattati istitutivi delle Comunità;
- la politica estera e di sicurezza comune (PESC)
- la cooperazione in materia di polizia e giudiziaria in materia penale.²⁶

Analizzando e sezionando il trattato possiamo definire una divisione per argomenti trattati:

- possiamo individuare un primo gruppo di disposizioni che definiremmo comuni: questo primo fascio di ordinamenti descrive i dettami fondamentali che guidano l'opera comunitaria che ha il compito di predisporre i rapporti tra i paesi membri e i popoli in maniera coerente e spinta da principi solidali.
- Possiamo racchiudere in un'ulteriore sezione tutte le modifiche che il Trattato di Maastricht ha apportato al Trattato CEE: in questa porzione di disposizione troviamo quelle maggiormente orientate all'innovatività che attribuiscono un

²⁶ F.Sucameli, *l'Europa e il dilemma della costituzione*, pag. 52, Milano, 2007

elevatissimo valore di riforma al TUE. Questi cambiamenti sono mirati ad un allargamento dei settori nei quali l'Unione possa agire e senza circoscriverne il raggio d'azione a determinate settori come avvenuto per la CEE: in questo modo le istituzioni comunitarie avrebbero acquisito un potere maggiore a discapito della perdita dei d'indipendenza totale dei singoli stati. Gli interventi che avrebbero portato a questi cambiamenti furono:

1. La definizione e l'istituzione di un'unione monetaria ed economica: si stabilì che entro il 1999 sarebbe stato istituito l'Istituto Monetario Europeo (IME) istituzione dalla quale sarebbe dovuta successivamente nascere la Banca centrale Europea e il SEBC. Vennero definite 2 ulteriori fasi nel processo di unione monetaria ovvero un primo periodo caratterizzato da tassi fissi connessi al futuro euro, nonostante sul mercato sarebbero ancora circolate le valute statali per poi venire sostituite nella seconda fase dalla moneta unica. Questo passaggio tra le due fasi venne vincolato al sussistere di determinate condizioni definiti come parametri di convergenza
 - Rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3%.
 - Rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60% (Belgio e Italia furono esentati).
 - Tasso d'inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi.
 - Tasso d'interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio degli stessi tre Paesi.
 - Permanenza negli ultimi 2 anni nello SME senza fluttuazioni della moneta nazionale.
2. La nascita del concetto di cittadinanza europea come mezzo di trasmissione dei sentimenti di unificazione verso le popolazione degli stati membri;

3. L'instaurazione ed il rafforzamento del principio di sussidiarietà in modo di consentire all'Unione Europea il potere d'intervento anche nelle materie che non vengono assegnate alla sua esclusiva competenza qualora la sua azione possa essere più decisa e risolutiva rispetto agli interventi implementati dai singoli stati membri;
 4. L'allargamento delle materie, anche di natura sociale come l'educazione, la cultura, in cui l'UE potesse compiere la propria azione di coordinamento e convergenza;
 5. Maggiore attribuzione di funzioni al Parlamento Europeo accompagnata da una conseguente e differente attribuzione dei poteri alle autorità comunitarie;
 6. Assunzione d'importanza centrale per la politica estera e la sicurezza comune che venne rivestita della definizione di pilastro dell'Unione Europea;
 7. Un'ulteriore pilastro venne individuato nella cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore penale poiché venne richiesta dalla diminuzione delle attività di controllo alle frontiere affinché potesse realizzarsi la libera circolazione dei cittadini europei all'interno dell'unione mediante l'abbattimento delle barriere frontaliere dei singoli stati appartenenti all'UE e che sarebbe entrata in vigore dal primo gennaio 1993: a questo proposito venne creato un Ufficio europeo di polizia (Europol) oltre alla definizione di politiche di difesa comuni.
- L'ultima sezione di disposizione è dedicata a quelle finali che si occupavano di definire il processo di adesione di nuovi paesi ed era presente una disposizione che prevedeva la creazione di una conferenza intergovernativa con la quale gli stati

membri potevano la facoltà di modificare eventualmente questo trattato, e dalla nascita del trattato di Amsterdam.

3.3 La crisi del 1992-1993: la questione dei processi di ratifica e gli attacchi speculativi allo SME

Proprio in seguito alla stesura del Trattato di Maastricht, l'Unione Europea dovette fare i conti con la fragilità dello SME che in seguito ad un attacco speculativo rischiò di collassare. Proprio in questa situazione mise in luce le cattive fondamenta su cui si basava il sistema monetario europeo che da sempre viveva portando dietro quello che Tommaso Padoa-Schioppa definì il quartetto inconciliabile²⁷. Questo termine andava ad individuare quattro fattori, alcuni dei quali entrarono a far parte del funzionamento dello SME solo a partire dagli anni novanta, tra loro impossibili da conciliare;

- Piena libertà degli scambi;
- Perfetta mobilità dei capitali;
- Tassi di cambio fissi, ma aggiustabili;
- Autonomia nazionale nella conduzione della politica monetaria.

Come dimostrato dalla teoria economica e dall'esperienza storica, l'unica soluzione all'incoerenza del quartetto era situata nella possibilità di completare il mercato interno con un'unione monetaria²⁸. Passando ai fatti possiamo affermare che il primo evento a condizionare i valori dello SME è riscontrabile nell'approvazione del TUE da parte della Danimarca mediante referendum popolare. Il popolo danese era da sempre stato un po' distante dal progetto di unificazione europea soprattutto per l'attaccamento ai legami di lunga data con la Gran Bretagna e la Scandinavia; pertanto l'espressione della maggioranza popolare votò contro la ratifica del Trattato di Maastricht. L'infelice esito fece

²⁷ T. Padoa-Schioppa, *Lo SME: una visione di lungo periodo*

²⁸ T. Padoa-Schioppa, *Il quartetto inconciliabile della politica economica*, in Banca d'Italia, *Bollettino economico*, 1994.

automaticamente crescere il malcontento e soprattutto attirò l'attenzione degli speculatori che sferrarono l'attacco alle monete ritenute più deboli come la lira e la peseta. Gli addetti a compiere speculazioni sul mercato dei tassi di cambi non poterono evitare di notare che la situazione dell'Italia, dove i prezzi tra la fine degli anni ottanta e il 1992 erano aumentati del 30% circa rispetto a quelli tedeschi²⁹, e della lira in realtà non rappresentavano la situazione reale, poiché quest'ultima era vistosamente sopravvalutata. Gli speculatori con la loro opera fecero subire alla lira una svalutazione del 7% e costrinse l'Italia ad uscire dallo SME il 17 settembre dello stesso anno. Allo stesso tempo gli attacchi alla peseta spagnola costrinsero le autorità monetarie a compiere un riallineamento poiché il valore della moneta spagnola aveva perso in poco tempo il 5%. Ma la situazione era in evoluzione e sicuramente non lasciava presagire vita facile all'interno dello SME nemmeno per le monete più forti: infatti sempre mediante le tensioni dei referendum per la ratifica del Trattato di Maastricht venne sferrato un attacco speculativo anche nei confronti delle monete ritenute più forti come la sterlina e il franco francese. Anche per la Francia le tensioni nacquero nel momento in cui aleggiava lo spettro di un finale inaspettato e fallimentare dal referendum popolare ma soprattutto vi era l'esigenza di allineare le politiche monetarie all'interno dello SME per poter far fronte a nuovi attacchi speculative ed evitare di affrontare le difficoltà della lira e della peseta spagnola: in pratica vigevano due poli opposti riguardo le politiche da attuare, da una parte Francia e Gran Bretagna sentivano l'esigenza di operare una modifica verso il basso sui tassi d'interessi per affrontare le difficoltà implementando delle politiche espansive, mentre al polo opposto vi era la politica restrittiva tedesca che prevedeva il mantenimento dei tassi d'interessi a livelli molto alti. La Germania convinta delle proprie idee che prevedevano restrizioni ed austerità nel luglio del '92 decise di alzare il livello dei tassi di sconto, che rappresentava l'unica arma rimasta in campo monetario per sostenere una valuta e difendersi

²⁹ European Commission, European Economy

dall'inflazione³⁰, al limite storico, dal dopoguerra, dell'8,75%. Questa divergenza tra le politiche economiche dei paesi più influenti di tutta Europa risvegliò attirò nuovamente gli speculatori che sferrarono un duplice attacco prendendo di mira prima la moneta inglese, costretta ad abbandonare lo SME nello stesso giorno in cui uscì anche la lira ovvero il 17 settembre, che subì una svalutazione del 10% nei confronti del marco e successivamente il 23 settembre venne sferrato un attacco nei confronti del franco francese, fortunatamente senza successo per gli speculatori ma che comportò ingenti assorbimenti di risorse inerenti alle riserve bancarie della banca centrale. Nel frattempo l'UE che a causa del dibattito nato in seno al principio di sussidiarietà fu costretto a instaurare delle consultazioni per chiarire la situazione e proseguire nella ratifica del trattato da parte degli stati che avevano incontrato maggiori difficoltà come l'Inghilterra e la Danimarca. La prima esigeva delle chiarificazioni proprio sul principio di sussidiarietà ma anche sulla chiarezza e limpidezza dell'UE e a questo proposito venne convocato un Consiglio europeo straordinario a Birmingham nel quale venne redatto un documento che fissò in maniera decisa tutti i vantaggi che i cittadini europei avrebbero avuto con l'entrata in vigore del trattato. La questione danese invece si protrasse più a lungo e grazie all'opera dei partiti che stilavano un testo che riconosceva la bontà del progetto di unificazione ma che metteva in luce i punti d'ombra che avevano frenato il processo di ratifica: nel Consiglio di Edimburgo si chiarirono tutti i dubbi della Danimarca, alla quale però venne posto una sorta di ultimatum ovvero nel caso in cui il nuovo referendum avesse lo stesso risultato del primo la nazione danese sarebbe uscita dalla CEE, e questo evento divenne una pietra miliare per l'affermazione del principio di sussidiarietà. Il 18 maggio del 1993 la Danimarca ratificò il trattato grazie all'esito positivo del referendum che accolse il tutto con una maggioranza del 56,8 e dopo tre giorni venne ratificato dalla Gran Bretagna³¹. Nonostante la situazione sembrava poter tornare alla normalità, nel settembre del 1993 vi fu un nuovo attacco

³⁰ F.Fauri, L'Italia e l'integrazione economica europea, Il Mulino editore, capitolo 6, pag. 183, 2001

³¹ http://it.wikipedia.org/wiki/Trattato_di_Maastricht

speculativo nei confronti della Francia e della sua moneta: vennero posti in essere una quantità enormi di scambi che prevedevano la vendita di franchi a fronte di acquisti di marchi tedeschi, a causa della recessione che stava affliggendo la nazione francese e che avrebbe portato ad una svalutazione della sua moneta, coinvolgendo entrambe le banche centrali; se queste avessero intrapreso delle politiche in stretta coordinazione e collaborazione e qualora la banca centrale tedesca avesse fornito un appoggio illimitato l'attacco sarebbe stato vano. Infatti nel luglio del 1993 la Bundesbank acquistò 107 miliardi di franchi francesi ma successivamente per non andare contro le proprie politiche monetarie la banca centrale non diede quel supporto illimitato necessario ad evitare l'azione degli speculatori: fu un attacco talmente violento che il 2 agosto costrinse le autorità monetarie degli stati membri della CEE ad accordare un allargamento delle bande di oscillazione dello SME dal 2,25% al 15%. “Quando perciò gli speculatori vincono la battaglia contro le banche centrali non è perché hanno più armi (cioè capitale), ma perché le banche centrali non vogliono usare il loro superiore armamento (cooperare). Se gli speculatori se ne rendono conto, intensificano il loro attacco e vincono”. Le banche centrali perdono contro gli speculatori perché non è più credibile il loro pieno impegno a mantenere il cambio fisso³². Lo SME adottò un regime di cambi flessibili visto che le monete potevano oscillare fino ad un differenziale massimo del 30% all'interno della banda e lasciarono spazio alla possibilità di compiere profitti speculando. Di fronte a quest'enorme sconfitta proprio nel momento in cui si stava compiendo l'atto finale del processo di unificazione, le autorità governative e le istituzioni bancarie degli stati membri ribadirono con veemenza la decisione di attuare il TUE il loro sostegno “per le procedure e i criteri stabiliti dal Trattato nel rispetto del raggiungimento di un sufficiente grado di convergenza al fine di permettere la realizzazione dell'unione economica e monetaria”³³.

È in questo ordine di cose che i lavori del Consiglio Europeo di Bruxelles tenutosi il 29

³² De Grauwe, *Economia monetaria internazionale*, cit., pag.321

³³ *European Bulletin*, n 7/8, pag.21

ottobre espressero una dichiarazione che definiva l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il primo novembre del 1993 e venne confermata, secondo i dettami del trattato TUE, l'inizio della seconda fase dell'UEM³⁴ a partire dal primo gennaio del 1994.

3.4 Le evoluzioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Maastricht: dall'Euro alla Costituzione Europea

Nonostante i passi avanti ottenuti con la ratifica del TUE e l'implementazione della seconda fase dell'Unione monetaria ed economica nel 1994 si era placato l'entusiasmo europeo che in pochi anni aveva portato a dei risultati che non si erano ottenuti dal dopoguerra alla fine degli anni Ottanta, e prevaleva una sorta di scetticismo verso l'integrazione comunitaria derivante dalla crisi che aveva investito lo SME a cavallo degli anni 92-93. L'obiettivo restava quello di fornire una moneta unica ad un sistema europeo che si reggeva sul quartetto inconciliabile che prevedeva come unica svolta per la sopravvivenza l'introduzione di una moneta europea che sostituisse le valute degli stati membri. La nascita dell'Istituto monetario europeo, che rappresentava la forma embrionale della Banca Centrale Europea che sarebbe nata con l'attuazione della terza fase dell'UEM, spingeva verso questa direzione poiché, seguendo i dettami del Trattato di Maastricht, aveva il compito di predisporre un quadro completo a livello di regolamento,

³⁴ La prima fase del processo è stata avviata fin dal 1° luglio 1990 con la liberalizzazione completa dei movimenti di capitali tra tutti gli Stati membri; ma è l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea il 1° novembre 1993 che costituisce il vero lancio dei preparativi dell'Unione economica e monetaria (UEM). La seconda fase ha avuto inizio, conformemente al trattato, il 1° gennaio 1994, in particolare con la costituzione dell'Istituto monetario europeo (IME) che ha stabilito la sua sede a Francoforte sul Meno. La missione dell'IME era doppia: rafforzare la cooperazione tra le banche centrali e il coordinamento delle politiche monetarie (va ricordato che in questa fase la politica monetaria resta di competenza delle autorità nazionali); effettuare i lavori preparatori necessari per lo stabilimento del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) - chiamato a definire e attuare la politica monetaria unica fin dall'inizio della terza fase - e per l'introduzione della moneta unica. Durante la seconda fase gli Stati membri devono accertare la compatibilità della legislazione nazionale con il trattato e con lo statuto del SEBC, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza della banca centrale. Devono inoltre compiere progressi significativi nella convergenza delle loro economie, essendo il passaggio alla terza fase subordinato al rispetto dei quattro criteri di convergenza definiti dal trattato.

organizzazione e di logistica per l'implementazione della fase finale dell'UEM che doveva essere caratterizzata da un'unica politica monetaria e da un'unica valuta europea. Un ulteriore passo avanti venne compiuto nel dicembre del 1995 quando il Consiglio Europeo riunitosi a Madrid, oltre a presentare i vantaggi derivanti da un allargamento dell'Unione europea che avrebbe contribuito a garantire la pace e la sicurezza comune e soprattutto ad aumentare lo sviluppo dei commerci comunitari, confermò che a partire dal 1999 sarebbe stata completata l'UEM come annunciato dal TUE e venne decisa la denominazione della nuova moneta che avrebbe acquisito l'appellativo di EURO, che andava a sostituire l'ECU anche nel nome: questa disposizione rappresentava un fattore di preparazione importante per il passaggio alla moneta unica. Inoltre veniva chiarito il processo d'introduzione dell'Euro attraverso una relazione stilata in accordo con la commissione e l'IME e prevedeva

- un'analisi accurata per gli stati che volessero entrare a far parte dell'UE prima del '98 ed enunciò che la BCE sarebbe dovuta essere creata con anticipo rispetto all'inizio della terza fase, ovvero dal 1999, per essere pronta e attiva nel momento in cui l'EURO avesse fatto la sua apparizione sulla scena mondiale;
- la creazione di un regolamento stilato dal Consiglio che stabilirà un quadro giuridico per il corretto utilizzo dell'EURO, che dovrà essere terminato entro il 1996 ed entrerà in vigore con la terza fase dell'UEM, e che fissa il tasso di cambio della nuova moneta con le valute nazionali che salvo disposizioni particolari sarà di 1;
- Venne stabilita la data in cui la nuova moneta entrerà in corso e comincerà a circolare dal primo gennaio 2002 e che vivrà un periodo di convivenza, da 3 a 6 mesi, con le monete nazionali.

Durante il Consiglio di Madrid venne prese in esame la relazione che la conferenza

intergovernativa³⁵ impiegata nell'attuazione dei lavori che avrebbero apportato delle modifiche al TUE, come previsto dallo stesso trattato nelle disposizioni finali, che nel corso del primo semestre del 1995 aveva raccolto le relazioni delle istituzioni nazionali dei paesi membri sull'applicazione del Trattato di Maastricht. Il Consiglio procedette all'esaminazione di tale relazione insieme agli altri due organi comunitari quali la Commissione e il Parlamento Europeo, come disposto dall'articolo 48 del TUE, e di conseguenza riprese i lavori nel marzo del 1996 a Torino con lo scopo primario di creare le condizioni politiche e istituzionali necessarie per permettere all'Unione Europea di affrontare le sfide del futuro nelle migliori condizioni, con particolare riferimento alla rapida evoluzione del quadro internazionale, alla globalizzazione dell'economia e alle sue ripercussioni sull'occupazione, alla lotta contro il terrorismo, alla criminalità internazionale e al traffico di stupefacenti, agli squilibri ecologici e ai rischi per la salute pubblica.³⁶ Le diverse proposte furono prese in esame, analizzate e discusse durante il Consiglio di Firenze del giugno del 1996, nel quale la Commissione presentava un primo rapporto e nell'ottobre del 1996 durante il Consiglio di Dublino concludeva i suoi lavori presentando due proposte di regolamento relative agli articoli 103 e 104c del Trattato di Maastricht³⁷ che vennero approvate nel secondo Consiglio Europeo di Berlino nel dicembre del 1996. Le modifiche riguardavano quello che venne definito il Patto di stabilità, disposizione che vincolava gli Stati appartenenti all'Unione Europea di rispettare i criteri di convergenza, stabiliti dal TUE, contenendo nel tempo i disanzi eccessivi. La novità venne riscontrata nell'introduzione di sanzioni pecuniarie qualora questo patto e i relativi criteri non fossero stati rispettati. Nel giugno del 1997 il consiglio europeo adottò il trattato di Amsterdam che

³⁵ Nel giugno del 1994 durante il Consiglio europeo di Corfù venne istituito un gruppo di riflessione, vale a dire di un'istanza informale incaricata di preparare i lavori della futura conferenza intergovernativa. Il Gruppo di riflessione inaugurò la propria attività il 2 giugno 1995 a Messina con il compito di valutare tutti i miglioramenti possibili dell'Unione Europea. Il Gruppo concluse i propri lavori, nel successivo dicembre, con un rapporto finale che fu trasmesso al Consiglio europeo di Madrid.

³⁶ <http://www.bankpedia.org/index.php/it/home-page-it?id=22853>

³⁷ A. Rizzuto, L'Europa monetaria: dall'età dell'oro all'età dell'euro.

entrò e fu sottoscritto il 2 ottobre del 1997 sempre nella capitale olandese. Questo trattato interviene sul TUE abrogando le disposizioni ormai superate e dispone che qualora un paese membro violasse i trattati sarebbe stato limitato nel diritto di voto; vengono introdotti nel corpus normativo europeo gli accordi di Schengen³⁸ e vennero a far parte dell'Acquis normativo comunitario alcune materie che in precedenza erano state inserite nel terzo pilastro; infine venne introdotto il concetto delle cooperazione rafforzate ovvero delle azioni che gli stati membri avrebbero potuto intraprendere in maniera condivisa, sempre rispettando il TUE e soprattutto dopo aver ottenuto il benestare da parte del Consiglio, mediante l'uso di meccanismi, procedure e istituzioni previste dai trattati. Il Trattato di Amsterdam entrò in vigore il primo gennaio del 1999. L'unione europea dopo aver definito in toto le modalità di applicazione del nuovo trattato dovette affrontare il tema dei nuovi paesi che richiedevano di entrare nell'UE e che come abbiamo visto in precedenza dovevano essere sottoposti a controlli su determinati parametri per poter essere integrati; così nel dicembre del 1997 il Consiglio Europeo riunitosi in Lussemburgo aveva dato il via alle consultazioni ed ai negoziati per l'entrata di nuovi paesi che vennero avviati nel marzo del 1998 con Cipro, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria. L'unione europea era impegnata su più fronti e infatti stavano proseguendo i preparativi per l'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria: ed infatti nel maggio del 1998 il Consiglio europeo riunito in seduta straordinaria, composto dai capi di governo e di Stato, stabilì che 11 stati avrebbero fatto parte di quest'ultima fase sin dall'inizio: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna avrebbero adottato l'Euro come moneta unica dal 1 gennaio del 1999 e da quella

³⁸Accordo nato nell'1985 e che rimase al di fuori della UE. Si prefiggeva i seguenti obiettivi:

- Abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen
- Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen.
- Collaborazione delle forze di polizia e possibilità per esse di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini
- Coordinamento degli stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale;
- Integrazione delle banche dati delle forze di polizia.

data la politica economica e monetaria sarebbe stata guidata dalla Banca Centrale Europea.

Vennero emanate le tre disposizioni necessarie all'introduzione della moneta unica:

- In primo luogo, verificarono che i criteri necessari per adottare l'euro fossero stati rispettati dagli 11 paesi;
- Secondo, fissarono i tassi di conversione delle valute;
- E terzo, nominarono il presidente e gli altri membri del consiglio direttivo della Banca Centrale Europea.³⁹

Nello stesso mese, giorno 25, i governi degli undici paesi membri nominarono il Presidente, il Vicepresidente e i membri del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea e che avrebbero assunto la carica dal primo giugno, giorno in cui avrebbe cominciato ad operare la BCE. La BCE e la Banque nationale de Belgique/Nationale Bank van België/Belgische Nationalbank, la Deutsche Bundesbank, il Banco de España, la Banque de France, la Central Bank & Financial Services Authority of Ireland, la Banca d'Italia, la Banque centrale du Luxembourg, la De Nederlandsche Bank, il Banco de Portugal, la Oesterreichische Nationalbank e la Suomen Pankki - Finlands Bank costituiscono l'Eurosistema, che formula e definisce la politica monetaria unica nella Terza fase della UEM.⁴⁰

Il lavoro del Consiglio Europeo in questo periodo non ebbe la minima sosta anche perché impegnato su più fronti: dal punto di vista economico e finanziario si trovò ad affrontare l'implementazione della fase dell'UEM e la calendarizzazione delle tappe d'introduzione dell'Euro; inoltre si trovò ad affrontare la questione delle adesioni di nuovi stati membri all'UE e soprattutto in vista di un'identità comunitaria sempre più forte dovevano essere regolamentati i punti d'ombra lasciati nel TUE e che non avevano trovato una soluzione nel Trattato di Amsterdam. Così nel dicembre del '98, il Consiglio Europeo, riunitosi nella

³⁹ T. Padoa-Schioppa, L'euro e la sua banca centrale, cap.1, pag. 28

⁴⁰ http://it.wikipedia.org/wiki/Unione_economica_e_monetaria_dell'Unione_europea

capitale austriaca, gettava le basi per la creazione di un piano comunitario finalizzato alla crescita dell'occupazione in modo da contrastare la disoccupazione: vennero quindi definite le politiche di convergenza che gli stati membri avrebbero dovuto attivare in modo da trovare una soluzione comunitarie a questo problemi che soprattutto in alcuni stati era rilevante e dare, quindi, la possibilità ai cittadini europei di poter ricercare un posto di lavoro non solo all'interno dei confini nazionale ma anche negli altri paesi membri in modo da accrescere le possibilità di occupazione. Inoltre vennero stabilite le condizioni dell'euro in tema di presentazione all'esterno dell'UE e vennero le modalità di implementazione di un piano finalizzato all'instaurazione di uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà. All'inizio del 1999 l'entrata in vigore dell'euro fu macchiata dalle tensioni sorte in seno alla Commissione poiché alcuni dei suoi membri furono accusati di aver messo in atto azioni finalizzate alla corruzione commettendo reati di frode, mala gestione e nepotismo e il 15 marzo l'intero organo rassegnò le dimissioni in blocco. A distanza di pochi giorni il Consiglio Europeo si riunisce in una seduta straordinaria a Berlino e in questa sede venne richiesto a Romano Prodi di assumere la presidenza della Commissione e di occuparsi del processo d'introduzione dell'Euro; in più sempre in questa occasione il Consiglio raggiunge un accordo totale in merito all'Agenda 2000, documento stilato nel 1997 dalla Commissione europea, e successivamente passato al vaglio del Parlamento, che si poneva l'obiettivo di tracciare le linee guida per l'allargamento e il rafforzamento dell'UE: in merito alla questione dell'allargamento vennero adottati degli strumenti di preadesione ad hoc che possono essere individuati nell'ISPA, ovvero lo strumento strutturale di preadesione, e il SAPARD, strumento agricolo di preadesione: i regolamenti inerenti ai due strumenti di preadesione saranno adottati nel mese di giugno quando il Consiglio Europeo si tenne a Colonia, in Germania, durante i quale approva il piano comunitario finalizzato all'accrescimento dell'occupazione all'interno dell'UE e introduce il rafforzamento dello politica sociale e della sicurezza comune (PESC). Intanto

nel maggio era entrato in vigore il trattato di Amsterdam e il Parlamento aveva espresso la sua approvazione in relazione alla nomina di Romano Prodi come presidente della Commissione Europea che venne approvata dallo stesso Parlamento il 15 settembre del 99'. Nel mese successivo il Consiglio Europeo che si tenne in Finlandia, a Tampere, si dedicò interamente al settore del GAI (Giustizia e Affari Interni) e decise di proseguire secondo i dettami del Trattato di Amsterdam per fornire un ulteriore rafforzamento della cooperazione al fine di definire le linee guida per l'implementazione di azioni finalizzate alla creazione di un'estensione dello spazio europeo in cui vigessero la libertà, la sicurezza e la giustizia. A questo proposito venne create quattro direttrici comuni sulle quale avrebbe dovuto evolversi lo scenario predetto:

- L'adozione di politiche comunitarie inerenti alla questioni di asilo e immigrazione;
- La creazione di un ambito nel quale potesse realizzarsi l'applicazione della giustizia europea;
- L'introduzione di una politica comune all'interno dell'Unione Europea finalizzata alla lotta contro le mafie e la criminalità
- La definizione di azioni mirata alla raggiungimento di una maggiore incisività all'esterno dell'Eurozona;

Al fine di definire l'avanzamento di questo piano d'azione venne richiesto alla Commissione europea un report semestrale che registrasse gli sviluppi raggiunti in questo piano d'azione. Per quanto riguarda invece il tema dell'allargamento dell'Unione Europea, nel dicembre del 1999, il Consiglio Europeo di Helsinki decide di inserire nel calendario di programmazione delle conferenze intergovernative bilaterali finalizzate all'avanzamento dei negoziati con Bulgaria, Lettonia, Lituania, Malta, Romania e Slovacchia sottolineando che i paesi individuati come nuovi aderenti all'UE si preservano la facoltà di riallineamento con gli altri Stati che già in precedenza avevano formulato e avviato la domanda di adesione, secondo il vigente principio della differenziazione e delegò la

Commissione di effettuare controlli di sorta sui miglioramenti effettuati dai paesi richiedente dei parametri stabiliti per l'ingresso nell'Eurozona. Si svolgerà a Bruxelles nel febbraio del 2000 l'inaugurazione della suddetta conferenza ministeriale intergovernativa per il processo di adesione dei paesi elencati.

Con l'avvento del nuovo millennio l'Unione Europea si trova di fronte ha delle importanti sfide che condizioneranno l'intera area europea come l'ingresso ufficiale dell'Euro che andrà a sostituire le monete nazionali, i Trattati di Nizza e di Lisbona che verranno dedicati soprattutto all'allargamento degli stati appartenenti all'unione e soprattutto dovranno superare le tensioni rivelatesi a seguito del fallimento del progetto di una Costituzione Europea. Proseguiremo la nostra analisi seguendo l'ordine temporale in cui si sono susseguiti i fatti. In questo senso il Consiglio di Nizza del dicembre del 2000 dichiara che con l'approvazione del Tratta di Nizza i paesi candidati all'adesione all'Unione Europea potranno essere inseriti nel contesto comunitario già a partire dalla fine del 2002 permettendo loro di poter avere una rappresentanza nel Parlamento Europeo grazie alle elezioni per la nomina dei componenti dello stesso che si terranno nel 2004 e in quest'ottica gli stati neo aderenti adottarono la ripartizione dei seggi loro spettanti all'interno dell'istituzione comunitaria, il peso dei loro voti attraverso la ponderazione degli stessi in seno al Consiglio Europeo, la composizione del Comitato delle regione per un'Unione Europea formata da 27 stati membri e la composizione del Comitato economico. In quest'occasione il Consiglio Europeo ha voluto sottolineare in maniera particolare l'operato della Commissione presieduta da Romano Prodi per l'operato svolto in relazione alle politiche strategiche adottate nell'ambito dell'allargamento che prevede un piano d'azione comparabile ad una tabella di marcia che fornisce una reale e veritiera sintesi del quadro da seguire in maniera da poter essere adottato in maniera specifica a secondo dei parametri economici di ogni stato aderente. Ma soprattutto in questa sede viene adottato il Trattato di Nizza, che aveva visto sorgere i lavori inerenti alla sua stesura

nel febbraio dello stesso anno ad opera della Conferenza intergovernativa, il quale si prefiggeva di portare l'opera di adattamento e di ammodernamento dell'apparato istituzionale comunitario in vista dell'entrata dei nuovi paesi all'interno dell'UE. Il più grande risultato ottenuto però in questo consiglio europeo fu la Dichiarazione inerente al futuro dell'UE attraverso la quale si poneva l'invito ai paesi membri di instaurare un più ampio dibattito sulle riforme che l'Unione avrebbe dovuto attivare riguardo a determinate questione ponendosi come finalità essenziale la promozione di azione volte ad incentivare la partecipazione dei cittadini europei alle decisioni che l'UE avrebbe adottato su questi temi. Si introdusse l'idea di creare un dibattito, aperto a tutti gli organi appartenenti agli stati membri nei diversi temi d'interesse ovvero istituzioni, entità politiche, accademiche, economiche con una rilevante rappresentanza della società civile che aveva il compito di esprimere anche il volere dell'opinione pubblica, tra l'organizzazione comunitaria e i paesi membri. Il documento si premurò di dettare le linee guida della riforma fissando i temi di maggior rilievo, che una nuova conferenza intergovernativa avrebbe dovuto prendere in esame, quali:

- La fissazione di confini precisi che vadano a distinguere le competenze dell'UE e degli stati membri nei vari settori;
- La definizione della Carta dei Diritti Fondamentali;
- La riforma dei trattati con la finalità di semplificarle e renderli il più possibile accessibili;
- Definire il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Il Trattato di Nizza determinò la fissazione di tre macro aree nelle quali operare e apportare sostanziali modifiche: l'assetto e il funzionamento delle istituzioni comunitarie, l'azione procedurale di decisione in seno al Consiglio e la definizione delle cooperazioni rafforzate. I sostanziali cambiamenti apportati dal nuovo trattati sono inerenti alla definizione dei limiti alla dimensione e ai componenti della Commissione, l'adozione del

voto a maggioranza qualificata per l'approvazione delle decisione del Parlamento ed una nuova e conseguente ponderazione dei voti affidati ai singoli stati membri ed infine l'installazione di politiche di ammorbidimento per il tema delle cooperazioni rafforzate. Parallelamente a queste area vengono affrontati temi descritti dalla Carta dei Diritti Fondamentali sopraelencate effettuando le integrazioni del caso all'interno dell'Aquis normativo dell'Unione. Il presente Trattato venne firmato il 26 febbraio del 2001 e sarebbe entrato in vigore il primo febbraio del 2003. Dopo qualche mese precisamente ne giugno del 2001 il Consiglio Europeo si riunì a Goteborg dove definiti i negoziati con i paesi membri, aperti nel Consiglio di Nizza e racchiusi nel susseguente trattato, con l'approvazione del loro ingresso già 2002 e pronti a partecipare alle elezioni per il rinnovo del Parlamento comunitario nel 2004. Una svolta nell'intenso progetto di unificazione si ebbe nel Consiglio di Laeken, in Finlandia, durante il quale si adotta una Dichiarazione che prevede la genesi di una Convenzione con l'obiettivo di: chiarire ancora una volta la diatriba delle competenze tra UE e stati membri ponendo in essere una riflessione sul quadro istituzionale comunitario e nazionale affinché si possa garantire la massima efficienza e chiarezza nel rispetto dei principi democratici; attuare una semplificazione dei processi e dei mezzi legislativi dell'UE; introdurre una facilitazione dei trattati con l'obiettivo di tradurli in testo unico nel quale verrebbe inserita anche la Carta dei Diritti fondamentali, ovvero attraverso la formazione di una Costituzione Europea. Per introdurre il tema della Costituzione, che avrebbe dotato l'UE di un vero e proprio corpus normativo più vicino a quello di un singolo stato che ad insieme di paesi, venne utilizzato lo strumento della Convenzione proprio perché essa permette una più visione della situazione poiché coinvolge sia i governi che i parlamenti dei singoli stati membri appositamente create per tutelare tutte le parti dei singoli paesi a ragione del fatto che un documento del genere vada a ridurre l'autonomia sovrana degli Stati e allo stesso tempo predisporre un fascio di potere aggiuntivo agli organi comunitari. Inoltre il Consiglio si ritenne soddisfatto

del processo di adesione dei nuovi stati e si pronunciò positivamente sul loro ingresso nel 2002, ad esclusione di Bulgaria e Romania con le quali i negoziati sarebbero stati aperti proprio in quell'anno. Questo risultato così soddisfacente venne raggiunto proprio nel momento in cui l'Euro stava per cominciare il suo nuovo corso come unica moneta in circolazione nel mercato europeo dal primo marzo del 2002 nei 12 paesi membri dell'UE⁴¹, dopo aver convissuto nei primi 2 mesi dell'anno con il vecchio conio degli stati nazionali che cessarono lo svolgimento del loro compito proprio nel giorno in cui venne inaugurato la Convenzione e che concluse i lavori il 10 luglio del 2003. L'opera di questa istituzione creata ad hoc per riuscire a compiere un'impresa senza eguali nella storia europea durò ben 17 mesi. In questo lasso di tempo l'operato dei partecipanti è stato incessante poiché i 102 membri nominati dalle istituzioni degli stati membri dell'Unione e dei paesi in odore di adesione, dal Parlamento e dalla Commissione Europea, dovettero affrontare, analizzare e discutere sui contenuti di tutti i Trattati finora ratificati e convenire verso una soluzione voluta e desiderata da tutti gli addetti ai lavori, anche perché su qualsiasi tema e su qualsiasi argomento potevano sorgere delle questioni spinose in grado di scatenare tensioni e dibattiti. Servirono ben 26 sedute plenarie, che garantirono la massima chiarezza e trasparenza poiché furono aperte al pubblico e dal momento che ogni documento stilato in queste sedute veniva caricato sul web, per portare a termine questi lavori. È stata data vita ad un'elaborazione così complessa poiché venivano chiamato in causa anche entità non istituzionali e dovevano essere preservate anche le loro posizioni che potevano essere opportunamente dichiarate su un forum nel quale vennero raccolte più di 1300 proposte. Nonostante quest'apertura a 360 gradi da parte della Convenzione, il risultato che essa raggiunse fu accolto con un apparente distacco. Fu presentato a Roma quindi il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" che per argomenti affrontati poteva essere suddiviso in 4 sezioni:

⁴¹ Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

- Nella parte iniziale, oltre al preambolo che la introduceva, vi erano racchiusi tutti i principi propriamente costituzionali, ai quali vennero allegati i protocolli d'intesa in merito al ruolo dei Parlamenti nazionali e alla promozione nell'implementazione dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità;
- Nella sezione seguente era contenuta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- La terza parte era stata dedicata alle politiche dell'Unione;
- Nell'ultima sezione vi erano le disposizioni finali e generali.

ha costituito il progetto di partenza su cui si basarono i lavori che dovevano essere affrontati dalla Conferenza intergovernativa di Roma a partire dal 4 ottobre del 2003. In questo periodo la presidenza del Consiglio Europeo venne assunta dall'Italia che profuse un lavoro zelante affinché la conferenza intergovernativa potesse ottenere risultati migliori della Convenzione verso tutte le parti coinvolte. Nella prima fase s'impegnò a raccogliere le posizioni tenute dalle delegazioni mediante specifici questionari e di seguito passò nell'analisi approfondita dei temi con contatti bilaterali e numerose riunioni tra i Capi di stato e di governo e i ministri degli esteri degli stati partecipanti. La Conferenza visse il suo ultimo atto nel dicembre del 2003 nella quale la Presidenza del consiglio europeo fornì dei documenti che dovevano fornire il punto di partenza per arrivare ad una decisione finale che consistevano in:

1. Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa a seguito delle modifiche tecnico-giuridiche poste in essere dagli esperti in materia partecipanti alla conferenza;
2. L'apposizione di nuove disposizioni che racchiudevano anche emendamenti del suddetto trattato e costituivano un nuovo piano proposto dalla Presidenza;
3. La nascita di un atto che raccoglieva le analisi e le posizioni sulle questioni politiche del negoziato.

Questo insieme di documenti che avrebbero formato la Costituzione Europea avrebbero apportato sostanziali modifiche ai vigenti Trattati e possono essere così descritte:

- I poteri Parlamento Europeo stabiliti dalla Costituzione consistevano nell'esercizio delle funzioni legislative e di bilancio, nell'elezione del Presidente della Commissione Europea, nella ratifica della nomina dei commissari e del ministro degli esteri dell'Unione Europea, nel possesso di avvallare tutte le spese dell'UE;
- Veniva creato il Consiglio Europeo, un nuovo organo istituzionale comunitario che non esercitava funzioni legislative, formato dai capi di stato e di governo dei paesi membri, dal suo presidente e dal pari ruolo della Commissione, col fine d'intraprendere le iniziative necessarie alla crescita dell'UE e di porre in essere le azioni politiche prioritarie determinandone gli orientamenti; è guidato dal Presidente che possiede la rappresentanza esterna dell'UE e che opera in coordinazione col presidente della Commissione; viene eletto dallo stesso consiglio e la resta in carica per 30 mesi;
- Il Consiglio dei ministri è composto da un rappresentante per ogni stato membro e la presidenza viene affidata alla rotazione e la carica dura almeno un anno. Svolge le funzioni legislative e di bilancio insieme al Parlamento;
- La Commissione europea composta da un numero inferiori a 15 membri con diritto di voto tra cui il presidente, ha il compito di promuovere la programmazione annuale e pluriennale dell'UE e attuare le azioni per l'interesse comunitario tutelando il rispetto della Costituzione e del diritto comunitario in accordo e sotto la supervisione della Corte di Giustizia. Viene munita di rappresentanza esterna;
- Il presidente della Commissione Europea viene eletto dal Parlamento Europeo a seguito della proposta del Consiglio Europeo e stabilisce le azione che la

Commissione deve implementare ed ha la facoltà di nominare i vicepresidenti, uno dei quali prende sarà il ministro degli esteri dell'UE, figura introdotta dalla costituzione, col compito di promuovere la politica estera comunitaria e viene eletto dalla Commissione e la sua nomina deve essere approvata dal Parlamento;

- Vengono introdotti: il criterio di approvazione delle disposizione a maggioranza qualificata dei voti basata sulla maggioranza degli stati membri con una popolazione pari al 60% dell'UE; il diritto di iniziativa popolare, mediante il quale le richieste dei cittadini, che devono raggiungere la soglia di un milione di partecipanti, possono dar vita alla macchina legislativa della Commissione; la ratifica della Costituzione viene dotata di una procedura che prevede che se dopo due anni dalla firma della Carta costituzionale i 4/5 dei paesi membri hanno ratificato il tutto allora il Consiglio Europeo dovrà intervenire verso gli stati che ancora non hanno ratificato;

Al termine del suo lavoro e della conferenza intergovernativa la Presidenza italiana non ha potuto far altro che accettare le mancata sussistenza di un'intesa per l'accettazione del Trattato costituzionale, poiché venne meno l'unanimità dei consensi, e affidò il mandato al successivo Consiglio Europeo la riapertura dei negoziati, qualora fossero ancora presenti le condizioni e la volontà necessarie. A seguito di diversi summit bilaterali e agli appelli dell'ex presidente della Convenzione D'estaign e del Parlamento europeo che avevano tutti l'obiettivo di riprendere i negoziati per la ratifica della Costituzione Europea, che restava il tema d'interesse maggiore per l'unione europea nonostante il 2 maggio del 2004 vennero accolti nell'Ue i 10 paesi che avevano presentato domanda di adesione nel 2002. La conferenza intergovernativa aveva ripreso i negoziati che si conclusero nel Consiglio Europeo di Berlino il 17-18 giugno durante il quale vennero superate le resistenze relative alla maggioranza qualificata e veniva accordata l'intesa sul testo. Tutto ciò diede l'input al

lungo processo durante il quale i 25 stati membri dell'UE avrebbero dovuto ratificare la Costituzione può avvenire tramite il processo parlamentare oppure attraverso un referendum popolare. L'Italia approvò la ratifica attraverso l'iter parlamentare, mentre venne ratificata la Costituzione tramite il referendum popolare, in ordine temporale, da Spagna e Lussemburgo mentre in Francia e in Olanda il referendum venne bocciato dalla maggioranza popolare. Questi due esiti negativi bloccarono in processo di ratifica, poiché altri stati membri decisero di non indire il referendum nei propri paesi. Il Consiglio Europeo tenutosi a Bruxelles il 16-17 giugno del 2006 si diede un ultimatum per risolvere in modo positivo la questione della ratifica del Trattato sulla Costituzione e per poter lasciare spazio a nuovi negoziati ricercarono nuove alternative che andavano ad avvicinarsi alle posizioni di tutti gli stati membri. Le soluzioni alternative alla Costituzione vennero individuate e venne proposto un ventaglio di tre opzioni diverse:

- In primis, venne considerato l'ipotesi di assegnare i lavori di modifica ad una conferenza intergovernativa che avrebbe provveduto a rivedere il testo originale con la possibilità di una nuova versione con modifiche parziali;
- In secundis, si pensò ad una sintesi dei valori fondamentali espressi dalla Carta Costituzionale in un nuovo Trattato di riforma;
- Infine venne proposta la possibilità di apportare modifiche non significative al testo costitutivo originale munendolo di alcuni protocolli in determinate materie.

In seno allo stesso Consiglio Europeo di Berlino si decise di intraprendere la strada che avrebbe portato l'UE ad approvare un Trattato di Riforma. Così nel giugno del 2007 durante il Consiglio europeo di Bruxelles si decise di istituire una nuova conferenza intergovernativa al quale venne affidato il compito di redigere il Trattato di Riforma attraverso disposizioni specifiche e dettagliate. La neonata CIG diede inizio al suo mandato il 23 luglio seguente, durante il quale i suoi lavori dovevano avere come risultato finale la stesura un testo che avrebbe apportato delle modifiche al corpus normativo esistente di cui

facevano parte i trattati finora ratificati mirate al raggiungimento della piena efficienza dell'azione comunitaria, mantenendo quei principi democratici che da sempre la contraddistingueva e affinché si promuovesse la creazione di politiche esterne coerenti. I lavori della CIG furono questa volta molto rapidi anche grazie alle modifiche che il Trattato di riforma apportava alla Carta costituzionale e l'accordo sul nuovo testo venne raggiunto nel Consiglio Europeo di Lisbona che si tenne il 18-19 ottobre. Si diede così vita al Trattato di Lisbona che venne firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre dai rappresentanti nazionali nel Consiglio Europeo dei 27 stati membri

Il 23 luglio 2007 fu avviata la nuova CIG con il compito di concordare il testo di un Trattato di revisione inteso a modificare i Trattati esistenti al fine di rafforzare "l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna". I negoziati si conclusero rapidamente con l'accordo politico, in occasione del vertice dei Capi di Stato o di Governo che si è tenuto a Lisbona il 18 e il 19 ottobre 2007, su un Trattato inteso a modificare sia il Trattato sull'Unione europea (TUE) sia il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Così nel 2008 venne accolto e ratificato da tutti gli stati membri ed entrò in vigore il primo gennaio del 2009.

Le modifiche che il Trattato di Lisbona apportò all'UE furono immediatamente visibili. Innanzitutto l'Unione Europea non si basava più su tre pilastri bensì viene eliminata la dicitura di "Comunità" e possiamo affermare che il Trattato di Lisbona getta le sue radici nel Trattato di Maastricht per il quale rimane la sigla TUE, ovvero Trattato dell'Unione Europea, mentre il Trattato di Roma che istituiva la comunità europea venne rinominato come TFUE, ovvero Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Ciò sta a significare che si voleva segnare un solco con il passato e acquisire anche nel lessico maggiore convergenza e coordinazione. Questo Trattato ripropone molte delle novità che vennero presentate dalla Carta costituzionale proprio come gli organi comunitari avevano specificato nel mandato affidato alla CIG ma apporta anche le modifiche necessarie che

possiamo così individuare:

- Come propone l'evidenza, non si è arrivati ad un testo unico, bensì vengono tenuti in vita i vecchi trattati che vengono modificati anche nella dicitura come appena analizzato; a completamento dell'Acquis normativo vengono integrati ai trattati anche la Carta dei diritti fondamentali e il Trattato Euratom;
- Vengono eliminati tutti i richiami espliciti ad una Costituzione, anche nella nomenclatura;
- Non viene modificata la figura del presidente del Consiglio Europeo, che col nuovo testo verrà nominato a maggioranza e resterà in carica per 2 anni e mezzo;
- Viene introdotta la personalità dell'Alto Rappresentante dell'UE per la PESC, che prende il posto del ministro degli esteri anche nelle funzioni;
- Viene confermato il principio di sussidiarietà biunivoco con delimitazioni però più dettagliate in seno alle competenze;
- Viene inserito il metodo della doppia maggioranza (maggioranza qualificata nel precedente trattato) a partire dal 2014;
- Viene data la possibilità ai Parlamenti nazionale di esaminare le direttive e i regolamenti in lasso di tempo più ampio;
- È presente un riferimento diretto alla Carta dei diritti fondamentali che però rimase a se stante senza essere integrata nel trattato e in relazione alla quale viene concesso l'opting out al Regno Unito, alla Polonia e alla Repubblica Ceca;
- Per quanto riguarda il settore del GAI, viene concesso l'opting out al Regno Unito e all'Irlanda;
- Viene introdotta la possibilità di recedere dall'UE.

CAPITOLO IV

L'avvento della crisi nell'Unione Europea: problematiche, interventi e possibili soluzioni

4.1 Il Ruolo della Bce in Europa

La Banca Centrale Europea nata nel 1998 è riuscita a inglobare tutte le attività svolte dalle undici banche centrali nazionali; allo stesso tempo vennero predisposti i tassi di conversione con la nuova moneta unica, l'Euro e la banca assunse una propria personalità giuridica. Tramite diverse manovre di politica monetaria la BCE si riserva il compito di controllare e mantenere il livello di inflazione al di sotto del livello medio del 2%, in modo da poter portare a termine il proprio primario obiettivo di salvaguardia dell'oscillazione dei prezzi attraverso l'utilizzo del potere d'acquisto dell'Euro.

L'assetto organizzativo della BCE è predisposto in modo tale da prevedere:

1. Un comitato esecutivo finalizzato all'attuazione e all'implementazione della politica monetaria ;
2. Un consiglio direttivo che deve dettare le linee guida di definizione delle politiche monetarie dell'Eurosistema;
3. Un consiglio generale che ha come compito specifico la raccolta di informazione rilevanti al fine di ottenere dati statistici e inoltre deve redigere il rapporto annuale della BCE.

La banca centrale inoltre controlla l'offerta di moneta determinando il tasso di interesse ma soprattutto mediante differenti strumenti come:

- Operazioni di mercato aperto: generalmente vengono identificate come azioni temporanee di acquisto/vendita di titoli soggette non al mantenimento all'interno della banca ma destinate alla vendita in modo da creare una base monetaria e finalizzata al sostenimento degli stati membri;

- Operazioni su iniziativa delle controparti: vengono definite in un insieme di azione che potremmo distinguere in operazioni di rifinanziamento marginale e operazioni di deposito marginale. Appartengono al primo le operazioni che prevedono la concessione di un prestito ad un tasso d'interesse predefinito da parte della BCE ad una banca nazionale. Mentre appartengono al secondo gruppo quelle operazioni di deposito ad un tasso di rendimento predeterminato di una banca nazionale, poiché si ritrova liquidità in eccedenza, nelle casse della BCE. I tassi d'interesse, imposti dalla BCE, di prelievo e quello di deposito differiscono di una percentuale minima che può essere definito un spread all'interno del quale viene definito il tasso interbancario;
- Riserva obbligatoria: viene definita come un accumulo di capitale istituita obbligatoriamente per far sì che la banca possa avere la garanzia di poter sopperire ad eventuali problemi legati alla liquidità; e consiste in una quantità percentuale del 2% su titoli o depositi che hanno una scadenza inferiore ai 24 mesi.

La Banca centrale europea possiede la facoltà di scegliere due strategie che possono essere implementate in ambito di politica monetaria: il *monetary targeting* che controlla l'inflazione tenendo conto del tasso di crescita di diversi aggregati monetari mentre l'*inflation targeting* ha come obiettivo quello di tenere l'inflazione all'interno di un dato intervallo. La BCE, col fine di perseguire il suo obiettivo principale ovvero la bassa oscillazione dei prezzi, ha deciso di applicare una strategia finalizzata alla stabilità e che è composta da azioni che scaturiscono da entrambe le strategie. Possiamo affermare che la strategia messa in atto dalla BCE si basa innanzitutto su prospettive con raggio abbastanza ampio nella definizione dell'andamento dei prezzi e sulla quantità di moneta.

Durante il periodo della crisi finanziaria globale, la BCE ha assunto un ruolo di notevole importanza; I primi interventi erano mirati allo stanziamento di fondi, al prestito alle banche per oltre 1000 miliardi di euro con una conseguente riduzione della riserva

obbligatoria dal 2% all'1%.

Diversi economisti non ritennero però questi interventi molto efficaci e chiesero alla BCE di acquistare i titoli dei Paesi in difficoltà in modo da attuare una politica monetaria espansiva come la Fed ma solo nel 2012 fu autorizzato alla BCE l'acquisto di titoli di stato sul mercato secondario.

4.2 La crisi e le risposte dell'Unione Europea

Dal 2009 sui mercati finanziari si cominciò ad avvertire verificare una mancanza di fiducia per quanto riguardava i paesi appartenenti all'Eurosistema in quanto si dimostrarono poco capaci nel perseguire politiche finalizzate alla promozione della crescita economica connessa ad un continuo peggioramento e allargamento dei debiti sovrani degli Stati. Questa situazione poteva sicuramente essere connessa alle politiche adottate nel reperimento di capitale e soprattutto nella ricerca di investimenti che necessitavano forzatamente di manovre fiscali volte alla riduzione della pressione tributaria per le imprese; questa situazione avrebbe però comportato, vista la mancanza di altre fonti di reddito statali, una riduzione della spesa pubblica che si sarebbe riflessa sui cittadini che non avrebbero potuto usufruire dei servizi statali legati ad una certa qualità andando così ad intaccare il tenore di vita dei cittadini. Dal momento che le istituzioni pur intraprendendo politiche volte a contrastare la crisi in alcuni paesi, come la Grecia, non riescono a sortire effetti confortanti che farebbero pensare ad un superamento del momento difficili. In questa ottica entrano in scena gli speculatori che, in situazione del genere tendono ad implementare due tipi di azione, ovvero tendono a disfarsi dei titoli del debito acquisiti prima del periodo di crisi poiché questi garantiscono un rendimento minore, poiché erano connessi ad un minor rischio di default del paese, e incrementano invece l'acquisto di nuovi che assicurano a loro dei rendimenti maggiori dal momento che il paese

non riesce a superare la crisi che le istituzioni non riescono a contrastare gli effetti della crisi. Queste transazioni chiaramente non possono non influenzare il valore dei titoli: infatti i vecchi titoli tenderanno a perdere valore e verranno acquistati dalla banca al fine di sostenere questi paesi in difficoltà, riducendo chiaramente le possibilità di finanziare le imprese o comunque investimenti finalizzati alla crescita. A seguito della crisi attuale, partita dagli Stati Uniti, che ha fatto risentire i suoi effetti in tutto il mondo anche l'Europa ha dovuto accusare il colpo e reagire. Gli stati che possedevano forti fondamentali economici come la Germania, attraverso una politica di austerità sono riusciti a non perdere la fiducia degli investitori e il tasso d'interesse sui titoli del proprio debito non si sono quasi mai allontanati dal 2% e proprio per questo che all'interno dell'Unione Europea è stata presa come punto di riferimento anche per capire l'andamento delle altre nazioni prendendo in considerazione il parametro dello spread, ovvero il differenziale tra i tassi d'interessi sui titoli del debito pubblico teutonico e i tassi d'interesse sui titoli degli altri stati. I paesi che più hanno risentito gli effetti della crisi sono gli stati del sud Europa, ovvero Grecia, Spagna, Italia e Portogallo. La Francia che da sempre veniva considerata come il motore dell'eurozona al pari della Germania, aveva accusato anch'essa una mancanza di fiducia ed era rientrata negli stati in rischio d'insolvenza dei titoli di debito. Il motivo della mancanza di fiducia nei confronti dell'Europa sta nel fatto che esiste una netta differenza tra le autorità politiche europee e i governi nazionali; basti pensare alla circostanza in cui la banca di un Paese è in crisi e la Banca centrale giunge in soccorso evitando il fallimento di quest'ultima fungendo così da prestatore di ultima istanza.⁴² La BCE infatti non può attuare dei provvedimenti volti al salvataggio di una banca nazionale a causa della composizione della stessa Unione Europea che comprende paesi con andamenti e fondamentali economici molto distanti tra di loro e questo non si confà con la teoria delle aree valutarie ottimali, in quanto non si potrebbero adottare delle politiche comuni in

⁴²Trenkle Norbert e Lohoff Ernst, Terremoto nel mercato mondiale. Sulle cause profonde dell'attuale crisi finanziaria, editore Mimesis 2010.

situazione differenti tra stato e stato. Ed in particolare le resistenze ad un intervento del genere della BCE sono i paesi più virtuosi poiché nel momento in cui la Banca Centrale Europea adottasse una manovra economica del genere parteciperebbe anch'essa al salvataggio dello stato in difficoltà. Sicuramente sarebbe un'analisi corretta quella dei paesi virtuosi ma andrebbe a cozzare con quelli che sono i presupposti con cui è nata l'UE. Quando nel 2012 le autorità greche decisero di rifilare una perdita del 53,5% sui titoli del debito pubblico ad investitori non istituzionali, la fiducia nei paesi dell'Eurozona è praticamente crollata e ne risentirono Italia, Spagna e Portogallo che in quanto ad andamento economico non si differenziavano molto dalla Grecia pre-default. Questo risultato ci fa comprendere come la crisi greca venne gestita in modo non corretto soprattutto da parte della Banca Centrale Europea che avrebbe dovuto fare un sacrificio sull'altare della fiducia poiché il prezzo da pagare per le altre nazioni poteva essere devastante. A questo punto i meccanismi necessari per recuperare la fiducia persa possono essere attivati solo implementando manovre che dettino maggior rigore nei conti pubblici, che comporterebbe automaticamente una riduzione della spesa pubblica⁴³, al fine di erodere l'enorme debito pubblico degli stati e allo stesso tempo incentivare la crescita con la finalità di aumentare il tasso di occupazione. È palese come queste manovre vadano a scontrarsi poiché la riduzione della spesa pubblica comporterebbe una contrazione dei consumi e conseguentemente dell'intera economia. Si potrebbe alternativamente abbassare il disavanzo pubblico adottando azione volte ad un aumento della pressione fiscale, che però contrarrebbero. Una soluzione accattivante ma che non andrebbe a genio a chi queste decisioni deve prenderle, ovvero i governi e le istituzioni, sarebbe quella di diminuire gli sprechi, individuati come nei salari dei politici e dei manager delle aziende statali o parastatali, e di limitare i fenomeni quali la corruzione, l'evasione fiscale che sono molto in voga soprattutto nei paesi del sud Europa e che sono proprio quelli che hanno maggiori

⁴³ Che alla fine si risentirebbe nell'economia reale creando malessere fra i cittadini

difficoltà a ridurre il deficit. La strada del rigore economico non sembra quindi quella maggiormente proficua per uscire da una crisi del genere, poiché si dovrebbero prendere decisioni, tipo il protezionismo, che nel secondo decennio del 2000 sono alquanto utopistici. In questa situazione quindi i Paesi membri dell'unione europea dovettero comunque rispettare il patto di stabilità e quindi anche stanziare dei fondi per il pagamento delle sanzioni, poiché con una crisi del genere i paesi maggiormente colpiti non sarebbero mai potuti rientrare nei parametri stabiliti all'interno del Fiscal compact⁴⁴. Secondo il parere di numerosi esperti in materia, la crescita economica può essere perseguita solo se vengono messi a disposizione dei capitali ai privati che possono assumere il rischio d'impresa e soprattutto se i governi degli stati membri concedessero più respiro alle imprese diminuendo quindi la pressione fiscale sugli utili, assumendosi in parte gli oneri sociali, soprattutto quelli inerenti al costo del lavoro, delle società. D'altro canto dovrebbe vigere l'efficienza nella giustizia civile e la diminuzione del protrarsi dei conflitti sindacali. Qualora queste condizioni non venissero i paesi in difficoltà resterebbero poco appetibili agli occhi degli investitori soprattutto esteri e quindi risollevarle le sorti economiche della nazione risulterebbe alquanto utopistico.

La crisi del 2008 è risultata essere la più catastrofica mai avuta dopo l'episodio della Grande depressione del 1929, le cause scatenanti sono:

- Conflitti di interesse in ambito finanziario
- Manovre espansionistiche adottate dagli Stati uniti che hanno prodotto un eccesso di liquidità favorendo una domanda interna basata sull'indebitamento delle famiglie

⁴⁴L'accordo prevede per i paesi contraenti, secondo i parametri di Maastricht fissati dal Trattato, l'inserimento, in ciascun ordinamento statale, di diverse clausole o vincoli tra le quali:

- obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio
- obbligo di non superamento della soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL (e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL)
- significativa riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del PIL
- impegno a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea

- Oligopolio da parte delle agenzie di rating che hanno favorito atteggiamenti speculativi degli investitori
- Aumento di prodotti finanziari complessi come i CDO
- Inadeguatezza della regolamentazione
- Mancanza di un modello efficace di consumo e produzione

Una volta che gli effetti della crisi raggiunsero il Vecchio continente ebbero un impatto talmente negativo tale da intaccare quasi tutti gli indicatori economici: l'economia presentò una contrazione tale da far registrare un -4% conseguentemente ad una riduzione della produzione aggregata che subì un calo del 15% che portò ad un aumento della disoccupazione del 10%; tutta questa situazione chiaramente portò ad incremento esagerato della spesa pubblica che fece aumentare di 1/5 il debito pubblico. Per capire quanto la crisi ha influito sui parametri economici soprattutto inerenti all'aumento del debito pubblico e alla sua relazione tra il PIL. Il disavanzo pubblico ha fatto registrare una crescita del 5,2% nel rapporto con il PIL, mentre il rapporto debito pubblico/pil nel 2010 ha fatto registrare un +18% rispetto al 2008. Ma il dato maggiormente preoccupante arriva dall'occupazione giovanile poiché in alcuni stati dell'UE il tasso di disoccupazione raggiunge il 40%. La disoccupazione è una piaga enorme per l'economia poiché, sin dalla concezione del mercato neoclassico, rappresenta un costo sociale. A questo proposito l'UE varò delle disposizioni che andavano a rinforzare lo Stato Sociale attraverso: l'introduzione del reddito minimo, un sistema fiscale d'impresa con base imponibile consolidata, il rafforzamento dei diritti dei lavoratori e la promozione e l'incentivazione all'istruzione e alla formazione professionale. Anche a causa della globalizzazione questa crisi è stata sentita in maniera particolare dagli operatori del mercato, poiché le imprese in altre circostanze avrebbero potuto reperire i capitali direttamente dal mercato, ma i consumatori, potendo trovare prodotti a costi molti più bassi provenienti dagli stati in cui la manodopera e di conseguenza i costi totali di produzione risultano palesemente più bassi e si riflettono

sui prezzi degli output, non hanno potuto aiutare le imprese. Risulta quindi necessario e doveroso fornire incentivi alle imprese per consentire a quest'ultimi di intraprendere quell'iniziativa privata che probabilmente risolverebbe gran parte dei problemi. L'UE a proposito intervenne in questo senso introducendo il Piano Europeo per la crescita economica, meglio conosciuto come Recovery Plan, con lo scopo di aumentare il gettito di capitali verso i consumatori e favorire l'aumento dei consumi in modo da influire positivamente sul PIL (era stata prefissata una crescita del prodotto interno lordo nell'ordine del 2,7%). Inoltre la BCE ha emesso prestiti per un ammontare di diversi miliardi ai paesi dell'Europa dell'est come Ungheria, Romania e Lettonia e riducendo i tassi d'interessi fino all'1%; inoltre l'Unione Europea non è rimasta insensibile al grido d'aiuto dei governi che dovettero aiutare le banche nazionali andate in sofferenza. In seguito alle circostanze critiche finora descritte il Parlamento Europeo si trovò costretto a formare una commissione speciale dalla quale è emersa la Relazione intermedia di Pervenche Berès che si espresse in maniera chiara sulla crisi che l'Europa, e il mondo intero, stava attraversando. Secondo questa relazione la crisi attuale era stata sottovalutata e per questo ottenne degli devastanti che le istituzioni comunitarie non erano pronte ad affrontare. L'obiettivo era quello di creare un'Europa così forte da poter resistere anche a questo genere di eventi. Così stabilì che si dovessero adottare determinati provvedimenti come:

1. Istituire un governo economico europeo che favorisca il coordinamento delle politiche di bilancio e delle politiche occupazionali
2. Favorire l'emissione di Eurobond
3. Ridurre la speculazione attraverso una tassazione sulle transizioni finanziarie

La suddetta relazione stabilisce le linee guida anche in materia di bilancio affinché si possa procedere alla realizzazione di politiche comuni che difendano l'economia dell'UE. Bisogna attribuire alla spesa pubblica guardando al futuro ovvero non sostenendo solo

costi per avere dei benefici nel breve periodo ma fornendo alle spese una prospettiva futura di ricavi, insomma compiendo investimenti, coordinati col patto di stabilità, che producano risultati nel medio-lungo termine. Investimenti di questo tipo potrebbero aiutare a superare le difficoltà derivanti dalla crisi poiché si creerebbe un giusto mix tra stabilità finanziaria e crescita. Bisognerebbe quindi insistere nel miglioramento del mercato interno e proprio per questo motivo che l'UE ha introdotto l'atto sul mercato unico che si prefiggeva l'obiettivo di far ritornare l'Europa sugli standard economici anteriori alla crisi in modo da poter ricominciare a competere in maniera efficace con le altre potenze mondiali attraverso il coordinamento e l'assunzione di un indirizzo comune nelle politiche economiche degli stati membri. In relazione a questa corrente di pensiero la Commissione europea stilò l'Atto per il mercato unico che si prefissa come principali obiettivi:

- Favorire le piccole e medie imprese nell'accesso al credito, abbassamento dei costi mediante la facilitazione dei principi contabili e rendere maggiormente accessibili i bandi per il conseguimento degli appalti pubblici;
- Favorire le imprese nell'implementazione di investimenti a medio e lungo termine e aumentare gli incentivi per creare rapporti al di fuori del territorio nazionale col fine di favorire l'economia sociale;
- Favorire i consumatori attraverso incentivi sostanziali in guadagni derivanti dalla fornitura di servizi on-line e tutelando il libero commercio in perfetta concorrenza di tali prodotti/servizi in tutta l'UE;
- Favorire i lavoratori introducendo nuove regole per combattere la burocrazia ed eliminare i ritardi che da essa derivano.

L'UE ritenne necessario predisporre delle regole comunitari per favorire la crescita della competitività a livello internazionale, nonostante ogni stato membro dell'Unione potesse intraprendere delle politiche create autonomamente. Tali regole prevedono una sorta di controllo e di sostegno per gli obiettivi da raggiungere, l'autonomia degli stati membri ad

implementare azioni d'intervento a livello nazionale e la definizione di strategie inerenti al trasferimento delle risorse. La relazione Beres non poteva esimersi dal pronunciarsi sul tema dell'evasione fiscale e dettò degli incentivi al fine di evitare comportamenti illegali di questo tipo in termine di riduzione della pressione fiscale e un abbassamento dei costi del lavoro. La stessa relazione si augura che la strategia UE 2020 persegua degli obiettivi in termini politiche sociali, ambientale ed economiche, soffermandosi sulla necessità di incentivare e promuovere l'istruzione poiché potrebbe rappresentare un ottimo repellente contro la piaga della disoccupazione giovanile; si prefigge di combattere il male atavico della burocrazia, poiché rappresenta un costo sociale vista la propensione di questo fenomeno a determinare dei ritardi che si configurano come costi amministrativi.

4.3 Interventi dell'Unione Europea contro la crisi e possibili soluzioni.

A seguito dell'esplosione della crisi globale e degli effetti che in poco tempo si sono protratti in Europa, i paesi del vecchio continente si sono trovati in enorme difficoltà e soprattutto veramente poco preparati ad affrontare uno shock. L'Unione Europea ha avuto un approccio sbagliato nella gestione della crisi, forse dovuta al fatto che il periodo post introduzione dell'Euro era stato contraddistinto dalla stabilità e da buoni andamenti economici. A risentirne maggiormente sono i paesi che prima di crisi possedevano un debito importante ma che riuscivano a pagare gli interessi sul debito grazie agli investimenti strutturali che avrebbero portato vantaggi nel lungo periodo, ma che a causa dell'avvento della crisi hanno dovuto interrompere comprimendo l'economia e producendo un innalzamento del tasso d'interesse sui titoli del debito sovrano. Non tutti i paesi dell'eurozona si trovarono in questa situazione e ciò portò a degli shock asimmetrici, che possono essere veramente dannosi in un sistema come quello dell'unione europea che aveva come principio basilare quello stabilità attraverso la convergenza degli stati membri

verso un indirizzo comune⁴⁵. Anche perché in situazioni del genere basterebbe che le BCE o le banche centrali degli altri s'impegnassero all'acquisto di titoli pubblici del paese in difficoltà, in modo da esercitare una doppia manovra contro gli speculatori, diminuendo il debito sovrano e facendo abbassare il tasso d'interesse sui titoli del debito. Ma questa possibilità venne negata in principio dall'UE poiché inserì all'interno del Trattato di Maastricht la clausola del "no bail-out", ovvero una disposizione secondo la quale i paesi membri dell'Unione Europea non avevano la possibilità di finanziare il debito di un paese appartenente alla stessa Comunità, che andava contro i parametri stabiliti per raggiungere la parità di bilancio. Trovandosi così spiazzata dalla crisi, l'Eurosistema dovette correre ai ripari e trovare soluzioni alternative per correre in aiuto degli stati a rischio default come Grecia e Irlanda. Inizialmente venne istituito l'European Financial Stability Facility il 7 giugno del 2010 e consisteva in una società a responsabilità limitata con sede legale in Lussemburgo che stipulò un accordo con i 16 stati che hanno l'euro come moneta che subentravano nella società in qualità di soci attraverso il versamento della loro quota-parte, stabilite secondo la percentuale di contribuzione degli stati membri alla BCE. Venne inizialmente fornita di un patrimonio di 440 miliardi di Euro, che potevano essere utilizzati dall'EFSF per emettere obbligazione che avrebbero assunto la finalità di raccolta di denaro a breve termine in modo da poter sorreggere gli stati in sofferenza, attraverso finanziamenti diretti alle istituzioni nazionali o in alternativa effettuando acquisizioni ingenti di titoli del debito pubblico sul mercato secondario. Un fondo così creato si poneva ai limiti del diritto e di conseguenza non poteva essere una soluzione molto duratura; ed infatti venne sostituito del Meccanismo Europeo di Stabilità.

⁴⁵ Come d'altronde sosteneva la teoria delle aree valutarie ottimali.

4.3.1 Meccanismo europeo di stabilità (MES)

Questa istituzione venne creata grazie ai provvedimenti correttivi che vennero apportate al Trattato di Lisbona e subirono la traduzione in disposizioni definitive dal Parlamento Europeo il 23 marzo 2011; trovarono la loro ratifiche in seno al Consiglio Europeo appena due giorni dopo, proprio perché rientravano nelle misure urgenti che l'UE dovette assumere per contrastare la crisi e far fronte al cattivo stato di alcuni paesi membri dell'Unione che cominciavano a minare anche la credibilità dell'Euro sui mercati finanziari. Definito, appunto, come un Fondo salva-Stati con l'obiettivo primario di facilitare il ritorno della stabilità finanziaria nell'area comunitaria. L'UE con l'istituzione di questa entità intergovernativa, volevo riprodurre in Europa il modello di quello che per gli Stati Uniti rappresentava il Fondo Monetario Internazionale, a ragione del fatto assunto la stessa forma organizzativa. Al MES, che venne regolamentato secondo il diritto internazionale, vennero forniti un ammontare di 650 miliardi di euro nei quali vennero inglobati quelli dell'ESFS che venne sostituito dalla stesso Meccanismo Europeo di Stabilità. Il funzionamento del MES consisteva nell'erogazione di finanziamenti agli stati membri dell'UE, sotto forma di prestiti, che andarono in palese sofferenza a causa della crisi, come Portogallo e Irlanda in prima istanza e poco dopo anche la Grecia. Allo stesso tempo prevedeva l'acquisizione di titoli del debito pubblico degli stessi stati sofferenti per contribuire alla riduzione del tasso d'interesse sui titoli che era cresciuto parallelamente alla possibilità di default. L'opera di ausilio da parte del MES prevedeva però l'assunzione di politiche macroeconomiche finalizzate al reperimento dei capitali necessari per la restituzione dei finanziamenti da parte degli stati sostenuti. Anche perché qualora i prestiti non venissero restituiti al MES nei tempi e nelle condizioni prestabilite, gli stati andrebbero incontro a delle sanzioni destinate a rimpinguare le casse dello stesso organo: tra le sanzioni limite che il MES potrebbe adottare c'è il congelamento del diritto di voto

dello stato membro negli organi comunitari nel momento in cui le somme dovute, di qualsiasi entità, non venissero restituite. Questa organizzazione istituzionale è diretto dal Consiglio dei governatori, composto dai ministri dell'economia e delle finanze degli stati membri. È presente anche un Consiglio di amministrazione, eletto dal Consiglio dei governatori, un direttore generale che possiede anche il diritto di voto. Partecipano al fondo anche il Presidente della BCE e il commissario UE degli Affari economici come parti interessate dell'andamento delle dinamiche del MES. Lo stesso inoltre potrà mettere in atto azione tipiche di un fondo tradizionale, ovvero acquistare e vendere titoli sia sul mercato primario che secondario, intraprendere intese o definire accordi con altri istituti creditizi o bancari. Nella situazione in cui uno Stato risultasse inadempiente verso gli obblighi assunti con i mes, questo avrebbe la precedenza a rifarsi sul capitale rimanente prima di tutti gli altri creditori. L'operato del MES, i suoi beni e patrimoni ovunque si trovino e chiunque li detenga, godono dell'immunità da ogni forma di processo giudiziario. Nell'interesse del MES, tutti i membri del personale sono immuni a procedimenti legali in relazione ad atti da essi compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni e godono dell'inviolabilità nei confronti dei loro atti e documenti ufficiali.⁴⁶

⁴⁶ Consiglio Europeo - T/MES 2012

4.3.2 Una possibile soluzione: gli Eurobond.

Dal momento in cui è stato istituito il MES e gli stati membri hanno ratificato le modifiche al Trattato di Lisbona che lo creavano, una possibile risposta alla crisi rappresentata dagli Eurobond è stata un attimo accantonata dalle istituzioni comunitarie; ma le tesi di molti esperti in materia assicurano che vigono sostanziali motivi per cui questa ipotesi potrebbe rappresentare un svolta sia per i paesi membri che soffrono tuttora per l'elevatissimo ammontare del debito pubblico, sia per la stessa Unione Europea che con la loro introduzione forse compirebbe il passo finale verso lo stato unico per poter agire come una singola macro-unità e non più come un insieme di stati che a causa della loro frammentazione vengono vessati dagli speculatori ogniqualvolta questi ne abbiano l'occasione. Nello specifico con il termine Eurobond si tende ad indicare i titoli di debito degli stati membri dell'UE che verrebbero emessi da un'apposita autorità comunitaria e che il rischio di solvibilità di tali titoli venga acquisito da tutti i paesi dell'Eurozona. In pratica verrebbero creati dei titoli sul debito totale dei paesi appartenenti all'UE, che quindi si assumerebbero sia i ricavi che i relativi costi legati a questi strumenti finanziari; ciò comporterebbe la scomparsa di parametri come lo spread, ovvero il differenziale tra il tasso d'interesse titoli di stato tedeschi, presi come punto di riferimento perché sono quelli che godono di maggiore fiducia sui mercati finanziari, e il tasso d'interessi di titoli di stato degli altri stati membri dell'UE, che durante la crisi ha causato la perdita di fiducia da parte dei mercati nei paesi già in difficoltà e che a causa di ciò dovettero affrontare attacchi speculativi che aggravarono la condizione del loro debito pubblico. Creando dei titoli di questo tipo, il tasso d'interesse finale degli Eurobond tenderebbe a convergere verso i livelli tedeschi poiché un debito garantito da una moltitudine di stati è molto più sicuro rispetto ai titoli attuali dei singoli stati⁴⁷, e quindi acquisterebbe fiducia sui mercati

⁴⁷ Potrebbe essere visto come un portafoglio di titoli che contiene strumenti diversificati tra loro e che quindi riduce il rischio totale dell'intero portafoglio obbligazionario.

finanziari e verso le agenzie di rating. Tutto questo processo avrebbe portato alla normalizzazione della situazione post-crisi in brevissimo tempo. E soprattutto si perseguirebbero i dettami dei Trattati che hanno istituito dapprima la comunità e successivamente l'Unione Europea, quali quelli della stabilità, come abbiamo spiegato, e quello della convergenza, poiché in questo modo il comportamento dei singoli avrebbe influenzato quello di tutti gli altri quindi sarebbe stato inevitabile seguire le stesse direttive politico, economiche e sociali. Le reazioni all'ipotesi dell'introduzione degli Eurobond sono state a dir poco divergenti poiché da una parte vi sono i paesi in difficoltà, come Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia che vedono in questi titoli una panacea contro i loro enormi debiti sovrani, dall'altra parte ci sono i paesi virtuosi come la Germania dovrebbe in parte farsi carico dei debiti di tutti questi paesi e chiaramente ha assunto una posizione completamente avversa. In pratica quindi si tratterebbe di una redistribuzione del debito totale dei paesi dell'Unione Europea in parti eguali ai singoli stati, che comporterebbe da una parte sicuramente una minore esposizione al rischio per l'intera area, ma dall'altra potrebbero sorgere dei problemi di moral hazard. Infatti la cattiva situazione di determinati stati deriva da anni politiche errate che non hanno incentivato la crescita e la stabilità, bensì si sono messe in atto azioni mirate ad eccessivi benefici temporanei che andavano a migliorare le situazioni di pochi e a peggiorare le condizioni dello Stato intero: e allora se questi paesi si sentissero tutelati dalla redistribuzione del reddito perché non dovrebbero continuare su queste direttrici? Questa resistenza potrebbe essere superata facilmente con un aumento del monitoraggio, come ci insegna uno dei teoremi più conosciuti dell'economia ovvero quello di Shapiro-Stiglitz che enuncia che il guadagno ottenuto dal comportamento opportunistico, quale può essere il moral hazard può essere disincentivato attraverso il controllo intenso: in questo caso non solo ci sarebbe un controllo effettuato dall'UE, ma anche tra i singoli stati. Ciò potrebbe costituire solo un bene per i paesi come la Grecia e l'Italia che attraverso questo controllo potrebbero anche

dare una svolta al problema della corruzione e della cattiva politica.

Per il superamento della crisi sarebbe necessario ridurre la spesa pubblica e incentivare la crescita economica però come abbiamo potuto ben vedere nel paragrafo precedente dedicato proprio alla crisi questa situazione appare un po' utopistica. Infatti con i tagli della spesa pubblica e una maggiore pressione fiscale, instaurare la crescita economica diventa impossibile. Ma proprio gli Eurobond potrebbero essere un mezzo per determinare un aumento del PIL. Partendo dal presupposto che una redistribuzione del debito significherebbe innanzitutto adottare una politica fiscale comune che si tradurrebbe in tasse leggermente minori per i paesi più virtuosi e una minore pressione fiscale per i paesi più indebitati, chiaramente rispetto alla situazione attuale. Tutto ciò potrebbe portare dei benefici enormi per i paesi come Portogallo, Spagna, Italia e Grecia, che tuttora sono dilaniate dalla politica dell'austerità e che vivono in situazione economica vicina alla deflazione, poiché si determinerebbe un nuovo incentivo all'iniziativa privata che sta alla base della ripresa economica, a fronte di piccoli sacrifici che ad oggi in Europa verrebbero affrontati da pochi stati. A riguardo mostriamo un esempio fornito da Roberto Perotti e Luigi Zingales di applicazione di semplici Eurobond, ovvero come sono stati finora descritti: "Nella forma più semplice di eurobond, apparentemente quella più popolare, Grecia e Germania emettono congiuntamente un bond da 200 euro. Se la Germania s'impegna incondizionatamente a pagare la parte "greca" nel caso la Grecia non riuscisse a raccogliere abbastanza tasse, in teoria il tasso d'interesse su tutti gli eurobond potrebbe essere uguale al tasso tedesco, 2 per cento. Finché si tratta solo della Grecia (2% del Pil europeo) forse è possibile che il tasso non si sposti. Quando l'eurobond coinvolge anche l'Italia è impossibile che l'aumento dell'offerta di titoli con garanzia tedesca in circolazione non porti a un aumento dei tassi pagati dalla Germania, diciamo al 3 per cento. Tuttavia, poiché ora ci sono le tasse tedesche anche dietro la parte greca del debito, il rischio default sembra scongiurato: in apparenza l'Europa ha risolto tutti i suoi problemi. Se solo la

Germania e la Merkel lo capissero... In realtà, anche se la Grecia paga debito e interessi come promesso, la Germania ci rimette almeno i euro all'anno d'interessi (il tasso di interesse è ora il 13% invece del 2%). In valore attuale si tratta di 50 euro di tasse future che i tedeschi dovranno pagare per aiutare la Grecia. Se poi la Grecia fa default, la Germania paga il debito greco: in valore attuale 100 euro. Alla luce di questo, ciò che sorprende non è l'ostinazione della Merkel, ma l'ingenuità di chi propone gli eurobond come una soluzione benefica per tutti. In realtà, chi propone gli eurobond solitamente fa affidamento su un guadagno di liquidità. L'idea, anche se raramente enunciata esplicitamente, sembra essere che mettendo insieme il debito della Germania e della Grecia, il tasso d'interesse non sarà del 3%, ma sarà più vicino a quello tedesco, diciamo il 2,5 per cento. Un primo motivo potrebbe essere che l'Europa ha bisogno di titoli non rischiosi. Oggi solo il debito tedesco ha queste caratteristiche. Un domani, con la garanzia congiunta, tutti gli eurobond potrebbero godere di questo status.”⁴⁸ La soluzione potrebbe essere riscontrata nella teoria del doppio eurobond introdotta da Depla e Weizsacker: il primo Eurobond definito Blue creato sul 60% per cento del Pil, definita come zona “senior” e che rappresenterebbe la parte sana, e in maniera congiunta fra tutti gli stati membri. Mentre la parte rimanente del debito, quindi a conti fatti il 40 %, sarebbe assistita da Eurobond rossi rimarrebbe sul mercato e dovrebbe esserne responsabile solo il singolo stato.

⁴⁸ R. Perotti e L. Zingales, La via del doppio eurobond, il sole 24 ore, 31 luglio 2011

Conclusioni

Al termine dell'elaborato finale si è potuto constatare come le incongruenze teoriche alla base del Sistema monetario europeo si siano rivelate ancora troppo attuali durante la crisi globale. Se nel processo dello SME, il Professor T. Padoa-Schioppa parlava del cosiddetto quartetto inconciliabile che vigeva appunto nella prima versione dell'area valutaria europea e che poteva essere risolto con l'introduzione della moneta unica, ci si è accorti che per avere un'unione monetaria di stati che risultasse sicuramente meno fragile di quanto l'UE abbiamo dimostrato nella crisi globale vi è la necessità di raggiungere anche un'unione politica: in questo modo non si sarebbero verificati shock asimmetrici all'interno dell'Eurozona e soprattutto, anche ad un possibile inserimento degli Eurobond, poteva essere evitato l'attacco speculativo che ha enormemente ingigantito gli effetti delle crisi e purtroppo anche i debiti pubblici degli stati membri. Ma soprattutto si è potuto notare che l'andamento dei paesi che prima della moneta unica veniva espresso dalle oscillazioni del tasso di cambio della moneta rispetto alle altre e che poteva essere controllato attraverso l'introduzione di nuovi capitali nell'economia, soprattutto attraverso la creazione di moneta dalla banca centrale del singolo stato. Negli anni 2000 invece la fiducia nell'andamento dei paesi viene espressa da determinati parametri del mercato finanziario, come lo spread, oppure di società private, come le agenzie di rating, che esprimono giudizi sulla qualità dei titoli di debito degli Stati e che ne condizionano direttamente la sopravvivenza, un esempio palese è la caduta del Governo italiano nel 2011, democraticamente sostituito dal governo tecnico. Il prossimo passo per l'Unione Europea è quello di giungere ad un'unità politica, in modo da favorire la ripresa, ma soprattutto la crescita economica.

Bibliografia

- Griffiths e Lynch, L'echec de la "Petite Europe": les negociations Fritalux-Finibel, 1949-1950.
- F.Fauri, L'Italia e l'integrazione economica europea, Il Mulino editore.
- http://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_per_la_cooperazione_economica_europea
- Asbek Brusse, The Strikker Plan.
- Trattato di Parigi.
- J.Monnet, Memoirs, Paris, Fayard, 1976.
- Levi e Morelli, L'unificazione europea.
- G.Carli, Cinquant'anni di vita italiana, Milano, CDE, 1993.
- Trattato di Roma.
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_it.htm
- http://it.wikipedia.org/wiki/Banca_europea_degli_investimenti
- <http://www.lafinanzasulweb.it/2012/il-no-di-de-gaulle-allinghilterra-in-europa/>
- Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della comunità, Rapporto Werner (Testo Finale) <<Bollettino delle Comunità Europee>>.
- Falcone, Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria.
- Gauthier, L'economia mondiale dal 1945 ad oggi.
- R. Jenkins, European Monetary Union, in "Lloyds Bank Review".
- G.Guarino, Eurosistema, Milano, 2006.
- T.Padoa-Schioppa, Lo SME: una visione di lungo periodo.

- T. Padoa Schioppa, Il quartetto inconciliabile della politica economica, in Banca d'Italia, Bollettino economico, 1994.
- European Commission, European Economy.
- http://it.wikipedia.org/wiki/Trattato_di_Maastricht
- De Grauwe, Economia monetaria internazionale.
- European Bulletin, n 7/8.
- <http://www.bankpedia.org/index.php/it/home-page-it?id=22853>
- A.Rizzuto, L'Europa monetaria: dall'età dell'oro all'età dell'euro
- T. Padoa-Schioppa, L'euro e la sua banca centrale, cap.1, pag. 28
- http://it.wikipedia.org/wiki/Unione_economica_e_monetaria_dell%27Unione_europea
- Trenkle Norbert e Lohoff Ernst ,Terremoto nel mercato mondiale. Sulle cause profonde dell'attuale crisi finanziaria, editore Mimesis 2010.
- Consiglio Europeo - T/MES 2012
- R. Perotti e L. Zingales, La via del doppio eurobond, il sole 24 ore, 31 luglio 2011