

# Unione Monetaria Europea, processo d'integrazione e convergenza

Se si dovesse scegliere una figura che rappresenti l'odierna Europa nel contesto internazionale probabilmente Giano, dio romano raffigurato con due volti, sarebbe un ritratto indicato. Nel contesto europeo coesistono infatti due opposte realtà: settori ove la collaborazione ha raggiunto una notevole profondità, mi riferisco in primo luogo all'ambito monetario e commerciale, e settori ove viceversa l'Europa parla ed agisce ancora a livello di singoli Stati nazionali.

Il volto che rappresenta l'Europa unita, un nuovo soggetto internazionale con enormi potenzialità ancora non pienamente espresse, esercita nei miei confronti un grande fascino. Spinta dalla curiosità di comprendere maggiormente un evento così unico e così silenziosamente incisivo nella vita quotidiana, ho cercato in questo lavoro di analizzare e approfondire gli aspetti dell'integrazione europea, unitamente alle conseguenze che essa ha prodotto.

Nel primo capitolo mi soffermo sul processo d'integrazione, un *unicum*. La Storia non ha conosciuto precedenti esempi di collaborazione così stretta ed in ambiti così delicati tra Stati egualmente sovrani. Probabilmente solo le eccezionali contingenze all'indomani della Seconda Guerra mondiale, evento tanto tragico quanto innovatore degli equilibri, hanno permesso la nascita e il successo di questo progetto ancora *in itinere*. Esso ha alternato momenti di grande slancio a momenti di pericolosa stasi, se non addirittura di regresso. D'altronde non poteva essere diversamente: i condizionamenti che subisce un proposito così ambizioso sono molteplici, dalle difficoltà internazionali a quelle meramente interne agli Stati membri. Ma soprattutto la Storia è opera degli uomini. Sono persone fisiche che siedono nei punti chiave per la gestione del processo d'integrazione, e l'interpretazione che essi danno del ruolo dell'Europa si riflette inevitabilmente sulla sua edificazione.

Dopo la nascita della CECA l'Europa sembrava avviata verso forme di cooperazione sempre più intense che, seguendo un approccio funzionalista, avrebbero abbracciato settori sempre più ampi e strategici. Le successive vicende storiche ridimensioneranno tale ottimismo, ma dietro agli andamenti incerti ed altalenanti che hanno contraddistinto la realtà europea adesso c'è un cardine: l'Euro. Il 3 maggio 1998 undici Stati accettarono di

condividere una moneta unica, di legare le proprie economie, di perdere la piena sovranità monetaria. Forse, per coloro che come me hanno conosciuto questa realtà fin da giovani, la portata di tale evento può non essere percepita appieno. Eppure, la scelta presa a Maastricht e concretamente attuata pochi anni dopo rappresentava, e tuttora sotto certi aspetti rappresenta, un'incognita, un esperimento di cui non si conoscevano tutte le possibili implicazioni. Vorrei riportare un passo del libro di Padoa-Schioppa "La lunga via per l'Euro" per cercare di sottolineare la portata rivoluzionaria intrinseca al recente sviluppo europeo:

"La banconota, unico prodotto industriale che vada nelle mani di tutti, che ha un potere di acquisto enormemente superiore al suo costo di produzione, che ciò nonostante ognuno accetta 'a vista' da uno sconosciuto, con la semplice verifica di uno sguardo, rappresenta più di ogni altra cosa il potere dello Stato e il senso di sicurezza che esso deve dare".

Il primo studio sul tema dell'unione monetaria risale al 1970, e fu condotto dal comitato Werner, che presentò un progetto che suggeriva inizialmente la coesistenza delle monete nazionali in regime di parità fissa e in perfetta convertibilità, e successivamente la progressiva sostituzione delle valute nazionali con una moneta unica europea. Nonostante l'approvazione da parte del Consiglio, il progetto non si realizzò, soprattutto a causa delle vicende internazionali che caratterizzarono i primi anni '70. La tematica si ripresentò nel 1989: su mandato del vertice di Hannover il Presidente della Commissione, Delors, redasse il "Rapporto sull'unione economica e monetaria europea". In tale documento il tema dell'unione monetaria economica veniva affrontato e risolto in termini di riforma monetaria e di creazione di un sistema analogo a quelli che conoscono gli Stati unitari, con la responsabilità della conduzione della politica monetaria attribuita ad un solo organo. Tale Rapporto fu alla base delle due conferenze intergovernative che portarono alla firma, nel febbraio 1992, del trattato che rivoluzionò il continente europeo: il Trattato di Maastricht.

Oltre ad inserire la Comunità in un quadro giuridico più ampio, l'Unione Europea, in questo documento si dichiara la volontà di costruire l'Unione Economica Monetaria. Per la realizzazione di tale obiettivo si definì un calendario vincolante articolato in tre fasi: nell'ultima fase si sarebbe definito quali paesi, rispettando i criteri macroeconomici fissati a Maastricht, sarebbero entrati a far parte dell'Uem.

Nonostante le innumerevoli incognite, legate ad un progetto che, data la sua unicità, non disponeva di un modello a cui fare riferimento, tutti i paesi europei intrapresero un intenso sforzo di risanamento delle proprie finanze pubbliche per rispettare i parametri e quindi essere ammessi all'avvio della terza fase a titolo di membri originari. In diversi paesi il Trattato operò come strumento eterodiretto di disciplina finanziaria. L'Italia ne è l'emblema. Al momento della firma, nonostante l'entusiasmo, nessuna delle variabili macroeconomiche prese a riferimento dal Trattato rispettava i limiti richiesti. La debolezza interna ed internazionale derivava da decenni di politiche sconsiderate che, disattendendo anche prescrizioni costituzionali, avevano portato il paese vicino al punto di rottura. Era difficile credere che il nostro paese potesse trovare le risorse per saltare sul treno europeo ormai in partenza. Eppure, disattendendo l'opinione dei più, nel 1998 fummo ammessi alla terza fase dell'Uem.

Il secondo capitolo analizza i meccanismi politico-economici che condussero il paese al dissesto delle finanze pubbliche, e l'intensa opera di risanamento condotta a partire dagli anni '90. Per centrare l'obiettivo "Maastricht", infatti, l'Italia dovette compiere un enorme sforzo di risanamento attraverso provvedimenti e riforme che incisero su numerosi comparti. Ma tale sacrificio fu un bene o un male? Sarebbe stato meglio evitare di accelerare i tempi per meglio distribuire gli interventi correttivi ed evitare che essi potessero avere effetti negativi nel lungo periodo?

Personalmente credo che la scelta di impegnarsi fino in fondo per il raggiungimento dell'obiettivo sia stata corretta. Il nostro paese versava in una situazione finanziaria disastrosa, e non era poi tanto remota la possibilità di una crisi finanziaria; l'Europa ha funto da vincolo esterno, che non solo ha permesso al paese di compattarsi verso un obiettivo, ma ha anche probabilmente consentito ai governanti di giustificare, e quindi di pagare meno in termini elettorali, misure tanto restrittive. Si dice che gli italiani ricordino di essere tali solo negli eventi sportivi e nel caso in cui dall'estero vengano mosse critiche nei loro confronti. Sembra paradossale, ma spesso è questa la realtà. Il più delle volte tale caratteristica non giova allo sviluppo del paese, troppo spesso prevalgono gli interessi individuali su quelli pubblici, ma probabilmente in riferimento al processo di convergenza europea tale aspetto è servito: l'apparato della Prima Repubblica era appena crollato fragorosamente, mettendo in luce aspetti veramente inquietanti della politica nostrana ed esponendoci ai giudizi fortemente critici provenienti da buona parte del mondo; in parallelo l'opinione internazionale riteneva improbabile, se non impossibile, la convergenza italiana: il ministro delle finanze tedesco così dichiarava: "l'Italia anche se membro fondatore della

Comunità Europea non riuscirà a farcela”; l’economista Dornbusch era lapidario: “l’Italia è certamente fuori dalla lista”, essendo “inconcepibile che riesca a fare pulizia in tempo”. Pur se estremi nell’espressione, queste dichiarazioni rispecchiavano l’opinione prevalente.

A mio avviso questa ampia esposizione internazionale ha risvegliato i sentimenti nazionali che esprimevano la necessità di una riaffermazione, una sorta di rivalse, sul palcoscenico mondiale. A questa componente, che possiamo definire irrazionale, si è affiancata la presenza di uomini decisamente filo-europei nei posti chiave della gestione del paese, personaggi che hanno interpretato l’impegno contratto a Maastricht come obiettivo primario della loro politica.

In prospettiva dell’adozione dell’Euro iniziò quindi l’intensa opera di ristrutturazione del paese che ci permise di ordinare i conti in tempo per il Consiglio Europeo di Bruxelles. Ma la convergenza avrebbe dovuto essere solo la spinta iniziale verso le riforme, che sarebbero dovute continuare negli’anni successivi all’ammissione. Non sembra, purtroppo, che questo nuovo atteggiamento si sia radicato nella classe politica e nella cultura politica del paese nel suo complesso. Certo, alla frenata sul fronte delle riforme possono essere addotte diverse giustificazioni: era prevedibile, nonché forse necessario, compiere nei periodi immediatamente successivi all’ammissione delle politiche economiche più espansive, che rilanciassero la domanda interna e alleviassero la stretta fiscale; come, allo stesso tempo, è innegabile che l’economia mondiale abbia subito, nei primi anni del nuovo millennio, e stia tuttora subendo, una fase recessiva, che può aver riqualificato gli obiettivi della politica economica. Tuttavia non si può generalizzare, ed occorre considerare le situazioni specifiche per cercare di capire i comportamenti da adottare, appunto, nei singoli casi. E l’Italia presenta un quadro che, per quanto sia migliorato rispetto al decennio precedente, necessita di interventi urgenti e decisi; il margine di manovra italiano è, data la situazione delle finanze pubbliche, sensibilmente più ridotto rispetto a quello di altri paesi. Il dilazionare le riforme in attesa di congiunture più favorevoli semplicemente sposta l’onere del risanamento sulle generazioni future, onere che sarà tanto più gravoso quanto più si ritarda l’intervento.

L’impressione che ricevo è che, passato il vincolo esterno ed appagati dal risultato sorprendente ottenuto, nel paese abbiano ripreso a prevalere gli interessi individuali. Si conoscono le criticità, vi sono numerose ipotesi di intervento attraverso cui operare, eppure si decide di non affrontare tali questioni, preferendo un approccio più mediatico che presenti riforme di scarso contenuto, ma di grande impatto sull’opinione pubblica. Preme precisare che il torto, come spesso accade, è condiviso: lo stesso cittadino italiano,

singolarmente preso, predilige la difesa del proprio interesse senza considerare l'interesse pubblico, come se non percepisse che "pubblico" non significa "di nessuno", ma "di tutti", egli compreso.

Infine, nel terzo capitolo cerco di analizzare la deludente performance europea in termini di crescita, sia a livello assoluto, sia a confronto con le altre economie, in particolare quella statunitense.

Il tema della crescita è sempre stato un argomento centrale nei dibattiti europei. La Germania insistette affinché si creasse un meccanismo in grado di assicurare la disciplina fiscale anche dopo l'avvio della terza fase; tale rigore era considerato indispensabile al fine di realizzare, contestualmente alla stabilità monetaria, le condizioni per lo sviluppo. Nacque così, nel giugno del 1997, il "Patto di Stabilità e Crescita", un meccanismo di controllo delle politiche economiche dei paesi membri che pone come obiettivo primario un saldo positivo, o almeno prossimo al pareggio, nel medio periodo. Nonostante il Patto, che attraverso una disciplina di bilancio avrebbe dovuto favorire la crescita, i risultati furono ampiamente inferiori alle aspettative. Quali i motivi? Possono gli sforzi di risanamento aver compromesso la crescita di lungo periodo dell'economia europea, ed italiana in particolare?

Sicuramente gli Stati europei adottarono negli anni '90 politiche monetarie restrittive, e spesso ridussero la spesa per investimenti, provocando un generale rallentamento della crescita, ma è innegabile che il risanamento, oltre a non essere più procrastinabile, era necessario ad un riordino dei bilanci pubblici, condizione essenziale alla crescita nel medio e lungo periodo. Il ritardo europeo va ricondotto all'evoluzione del contesto mondiale, che vede come vero motore della crescita l'innovazione.

Nell'immediato dopoguerra, in un sistema dominato dalle tecnologie mature, l'Europa riusciva a colmare il gap che la distanziava dagli Stati Uniti attraverso investimenti, accumulazione dei fattori di produzione, e mediante l'imitazione delle tecnologie già esistenti. La rincorsa agli Stati Uniti si è però fermata alla fine del secolo scorso, arenandosi al 70% circa del Pil statunitense. Il motivo è che l'Europa, pur cosciente del cambiamento, non è stata in grado, per il momento, di interpretare ed assecondare tale tendenza.

I tentativi di correzione in realtà ci furono: nel 2000 venne lanciata la "Strategia di Lisbona", un processo di riforme economiche che miravano a trasformare l'economia europea nel 2010 nella "economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Tale obiettivo avrebbe richiesto interventi in ambito nazionale, interventi che

putroppo non furono intrapresi, se non a livello marginale e comunque insufficiente. Nel 2004, nel constatare il ritardo rispetto all'obiettivo dichiarato, la Commissione si fece promotrice della "direttiva Bolkestein" che mirava alla piena realizzazione della libertà della circolazione dei servizi, considerata condizione essenziale per una crescita sostenuta. La proposta dovette scontrarsi con i forti interessi in gioco e i timori dell'opinione pubblica; si riuscì ad arrivare all'approvazione, ma il testo che passò risultò decisamente annacquato rispetto alla proposta iniziale.

In questo momento l'Europa presenta, pur con grandi differenze al suo interno, un ritardo in termini di conoscenza, ricerca e sviluppo, crescita della produttività, legislazioni del mercato del lavoro, infrastrutture; tali ritardi la espongono alla concorrenza dei nuovi attori economici internazionali, ampiamente competitivi.

Le difficoltà italiane in parte riflettono le problematiche europee, in parte assumono carattere proprio. Dopo la rincorsa a Maastricht le condizioni per il proseguo del risanamento erano favorevoli. Le nuove sfide erano crescita e occupazione.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, negli'ultimi anni si sono susseguite una serie di riforme volte principalmente al superamento del dualismo che caratterizza il mercato del lavoro italiano, nel tentativo di unificarlo, renderlo più flessibile e regolato.

Riguardo la crescita, le aree ove sarebbe opportuno intervenire sono molteplici: un eccessivo prelievo fiscale, peraltro estremamente centralizzato; scarsa attenzione all'istruzione e alla formazione, elementi estremamente importanti nella nuova economia; il tipo di specializzazione produttiva che caratterizza le nostre imprese, concentrate nelle produzioni mature, settore dove assume maggiore rilevanza la competitività di prezzo e dove quindi più è forte la concorrenza dei paesi emergenti. La diminuzione delle esportazioni, in passato settore trainante, è infatti una delle cause specifiche del peggioramento della crescita del nostro paese.

In questo quadro l'atteggiamento della politica di bilancio italiana, contraddistinta dall'ampio ricorso a misure di carattere temporaneo e da un sistematico ottimismo delle previsioni ufficiali, non sembra idonea a correggere gli elementi d'inefficienza italiani.

L'Europa quindi sta affrontando un momento particolarmente difficile. Essa non ha ancora trovato la sua collocazione nella nuova divisione internazionale del lavoro. Il Vecchio Continente si dimostra poco competitivo sia nei confronti dei paesi emergenti, che godono in alcuni casi di strumenti di concorrenza poco leali (mi riferisco in particolare alla scarsa tutela del lavoratore, alle volte addirittura bambino, che incide notevolmente sul costo finale del prodotto, o ai minori vincoli ambientali), sia nei confronti dei paesi

produttori di articoli di alta qualità, dove il motore della crescita è diventata l'innovazione. Tuttavia, anche in questo caso, non è opportuno generalizzare: l'Unione Europea infatti, pur cercando di presentarsi come un soggetto unico sul piano internazionale, mostra delle differenze interne notevoli: i paesi nordeuropei hanno avvertito la necessità di investire sull'innovazione, finanziando con ingenti risorse (stanziamenti addirittura, in percentuale al Pil, superiori agli Stati Uniti) la ricerca nelle nuove tecnologie; molto più ritardata appare la posizione dei paesi mediterranei, fortemente colpiti nelle loro economie dai nuovi sviluppi mondiali, e tuttavia incapaci di gestire le proprie politiche economiche su un orizzonte di lungo periodo.

Un quadro che presenti una moneta unica ma sedici politiche economiche distinte è quantomeno bizzarro. Ma, ancor più grave, rischia di essere poco efficace. Il Patto di Stabilità e Crescita, pur regolando una materia sicuramente cruciale e nonostante importanti migliorie dopo la riforma, non sembra possa risolvere le principali problematiche europee. A mio avviso occorre valorizzare il bilancio comunitario. Lo scenario internazionale si modifica rapidamente, e sembra dirigersi verso un dialogo ed una concorrenza più a livello continentale che non statale (la competizione Italia-Cina o Italia-India o ancora Italia-U.S.A. appare più una sfida tra il gigante e il topolino). Occorre, per rimanere attori protagonisti sul palcoscenico mondiale, aumentare il ruolo comunitario. La condizione per permettere tale assunzione di responsabilità deve perlomeno avere inizio mediante un bilancio europeo più consistente e soprattutto più indipendente dagli Stati membri.

Mi rendo conto delle difficoltà che tale intenzione può incontrare. In particolare è nota la diffidenza con cui gli Stati accettano di cedere porzioni della loro sovranità, e di come molte delle materie che a mio avviso potrebbero essere gestite interamente in ambito comunitario ricadano nella concezione più piena della "domestic jurisdiction". Riconosco inoltre gli sforzi e i passi avanti che si stanno compiendo verso una maggiore indipendenza dell'Unione Europea, in particolare attraverso un sempre maggior coinvolgimento della Commissione, vera espressione degli interessi collettivi comunitari, nei processi decisionali. Tuttavia occorre insistere e premere affinché le resistenze siano superate, per permettere al Continente europeo di giocare un ruolo determinante nel contesto mondiale, e possa nuovamente dialogare alla pari con le grandi potenze che muovono i nuovi equilibri.

Recentemente il Trattato di Lisbona ha superato le insidie che hanno messo a repentaglio la sua entrata in vigore. È questa sicuramente un'ottima notizia, che rilancia il

processo d'integrazione europeo dopo una lunga pausa di riflessione potenzialmente pericolosa, anche se il Trattato non sembra essere in grado di assicurare all'Europa gli strumenti necessari ad assumere un ruolo determinante negli'equilibri mondiali.

Mi auguro che il processo d'integrazione europeo riprenda ad evolversi coerentemente con i nuovi sviluppi mondiali, ricorrendo anche all'istituto delle cooperazioni rafforzate.

Il mio è un auspicio, e come tale richiede tempo, pazienza ed impegno. Bisognerà vedere se il contesto mondiale sarà disposto ad aspettarci.



## Bibliografia

- AA.VV., *Europa: l'impossibile status quo*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Baldassarri M., *Il perverso modello di involuppo italiano tra risanamento economico e consenso politico: la crisi del '92, l'occasione del '93*, in Rivista di politica economica, 1993.
- Baldassarri M.- Briotti M.G., *Bilancio pubblico ed economia italiana negli anni '70 e '80: dalle radici del debito alla manovra di risanamento, una ristrutturazione da fare*, in Rivista di politica economica, 1990.
- Bini Smaghi L., *L'Euro*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- CER, *Costi e benefici del risanamento: la querelle sui ceti medi*, Rapporto CER, 1998.
- Ciampi C.A., *Dalla recessione alla ripresa: un anno di governo dell'economia*, in Mulino, 1995.
- Ciampi C.A., *La mia ricetta per tornare in Europa*, in Micromega, 1995.
- Ciampi C.A., *Un circolo vizioso per l'Europa*, in Bancaria, 1998.
- Cipolletta I., *Vantaggi e svantaggi di un'economia in ritardo*, in Rivista di politica economica, 1993.
- Crescenzi A., *I Dpef: una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al Dpef 2008-2011*, Roma, Luiss university press, 2007.
- De Grauwe P., *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Di Gaspare G., *Diritto dell'economia, e dinamiche istituzionali*, Cedam, 2003.
- Fauri F., *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Franco D., *Il consolidamento interrotto*, in Guerra M.C. - Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Fratianni M. – Spinelli F., *Storia monetaria d'Italia*, Milano, Etas, 2001.
- Garbero P., *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria*, Torino, Giappichelli, 1994.
- Giavazzi F. – Blanchard O., *Come migliorare il Patto*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2002.
- Ichino P., *Uno sguardo laico sulla legge Biagi*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2004.
- IME, *Rapporto sulla convergenza*, 1998.
- La Malfa G., *L'Europa legata: i rischi dell'Euro*, Milano, Rizzoli, 2000.

- Magnifico G., *Euro: squilibri finanziari e spiragli di soluzione*, Roma, Luiss università press, 2008.
- Majocchi L., *La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario*, in Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Modigliani F., *1993: l'anno della grande occasione*, in *Rivista di politica economica*, 1993.
- Onofri P., *Crescita e politiche di bilancio tra obiettivi nazionali e Patto di Stabilità*, in Guerra M.C. - Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Onofri P., *Una politica economica per restare europei*, in Mulino, 1996.
- Paci M., *Il dualismo del lavoro in Italia. La transizione dalla rigidità alla flessibilità della regolazione*, in Il Mulino, 1998.
- Padoa-Schioppa T., *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo SME al trattato di Maastricht*, Einaudi, 1992.
- Padoa-Schioppa T., *La lunga via per l'Euro*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Parravicini G., *Debito pubblico e suo rientro*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè, 1992.
- Pittorino G., *Transizione, evoluzione e/o rivoluzione nella politica italiana*, in *Rivista di politica economica*, 1993.
- Rapporto Sapir, *Europa, un'agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Rizzo A., *L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa*, Roma, Laterza, 1996.
- Sestito P., *Il mercato del lavoro in Italia: com'è, come sta cambiando*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Spaventa L. – Chiorazzo V., *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Roma, Donzelli, 2000.
- Tenaglia Ambrosini M.G., *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, Giappichelli editore, 1996.
- Triulzi U., *Dal mercato comune alla moneta unica*, Milano, Edizioni SEAM, 1999.
- Urwin D.W., *The Community of Europe*, London New York, Longman, 1995
- Visco I., *La crescita economica in Europa: ritardi ed opportunità*, in *L'industria* 2004.
- Visco I., *Perché non si può crescere senza ricerca*, in Il Mulino 2003.

