

Unione Monetaria Europea, processo d'integrazione e convergenza

Introduzione

Capitolo 1: Il processo d'integrazione

1. Primi passi verso l'integrazione
2. L'atto di fondazione della Comunità: il Trattato CEE
3. Prima crisi e ripresa
4. Lo Sme
5. Rilancio dell'integrazione
6. Il Trattato di Maastricht
7. Critici e sostenitori del Trattato

Capitolo 2: La convergenza italiana ai parametri di Maastricht

1. La situazione italiana alla vigilia di Maastricht
2. La questione del debito pubblico
3. Il risanamento
4. Lo slancio finale

Capitolo 3: Effetti di lungo periodo dell'Unione Economica Monetaria

1. Dubbi e certezze
2. Il Patto di Stabilità e Crescita
3. Europa e crescita economica
4. E l'Italia?

Conclusione

Introduzione

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. Esso cominciò dietro spinta statunitense, che premeva affinché fosse garantita una gestione comune dei fondi del Piano Marshall per integrare e sviluppare le economie europee, bacino privilegiato delle esportazioni americane. In pochi anni l'integrazione portò alla nascita della CECA, un'organizzazione che, per quanto vaga nel trattato istitutivo, godeva, attraverso l'Alta Autorità, di poteri penetranti.

Nel dopoguerra dunque, l'Europa sembrava avviata verso forme di cooperazione sempre più intense che, seguendo un approccio funzionalista, avrebbero abbracciato settori sempre più ampi e strategici. L'ottimismo fu rapidamente travolto dal fallimento della CED, progetto che, comportando anche un parziale riarmo tedesco, turbava le coscienze francesi che non lo ratificarono.

Nonostante la pesante battuta d'arresto, pochi anni dopo, dietro l'iniziativa e il convincimento di uomini come Monnet e Spaak, il tema "Europa" catturò nuovamente l'attenzione: nella Conferenza di Messina venne manifestata la volontà di un rilancio europeo; tale proposito si concretizzò all'atto della firma dei Trattati di Roma nel 1957, che istituivano la Comunità Economica Europea. Nel Trattato si abbandonava l'approccio funzionalista, e ci si concentrava verso la costruzione di un mercato europeo

effettivamente comune, anche attraverso la garanzia delle quattro libertà di circolazione: delle merci, dei servizi, dei capitali, delle persone.

Nonostante il grande successo dei negoziati di Roma, il processo semplice delle ratifiche e l'immediata evidenza dei vantaggi del mercato comune, il decennio successivo fu caratterizzato più dalle crisi comunitarie che dai successi. La candidatura inglese, la definizione delle linee guida della PAC, la presenza di De Gaulle in Francia, furono tutti elementi che aumentarono la tensione, paralizzando gli organi comunitari (si pensi alla "crisi della sedia vuota").

Risale al 1970 il primo studio sul tema dell'unione monetaria, condotto da un comitato presieduto da Werner, premier lussemburghese, 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. In quegli'anni infatti crollò il sistema di Bretton Woods. Gli Stati europei, per evitare l'introduzione di misure protezionistiche in contrasto con gli obiettivi di Roma, si organizzarono creando il Sistema Monetario Europeo, un accordo di cambio che dava vita ad un'area valutaria basata su un numerario costituito da una moneta paniere, l'Ecu; ad ogni moneta aderente al sistema era concesso di oscillare entro dei limiti rispetto alla parità centrale; erano escluse svalutazioni unilaterali. Nonostante alcune criticità lo Sme fu in grado di salvaguardare l'apertura degli scambi all'interno dell'area, e in taluni casi contribuì all'aggiustamento economico degli Stati membri, ad esempio l'Italia.

Gli anni '80 furono ricchi di iniziative. In particolare due situazioni modificarono sensibilmente il percorso europeo: l'adozione dell'Atto unico europeo, e il "Rapporto sull'unione economica e monetaria europea" redatto da Delors dietro mandato ottenuto dal vertice di Hannover. L'AUE introdusse notevoli cambiamenti, ma l'aspetto più innovativo fu l'introduzione della completa liberalizzazione dei capitali; questo obiettivo comportò un significativo ribaltamento d'impostazione: anziché lavorare sul ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri prima di liberalizzare il mercato per timore di bruschi assestamenti, si lascia che sia la stessa pressione concorrenziale sul mercato dei capitali a compiere la convergenza di tali politiche.

Il Rapporto Delors, presentato nel 1989, affrontava il tema dell'unione monetaria risolvendolo 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 a Maastricht.

Il Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992, rivoluzionò il continente europeo. Oltre ad inserire la Comunità in un quadro giuridico più ampio, l'Unione Europea, 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 sarebbero definiti quali paesi, rispettando i criteri macroeconomici fissati a Maastricht, sarebbero entrati a far parte dell'Uem. Quasi tutti gli Stati sottoscrittori del Trattato necessitavano di un deciso risanamento delle finanze pubbliche per poter uniformarsi ai criteri di Maastricht.

Il capitolo si conclude con una panoramica del dibattito che si sviluppò durante gli anni '90 in merito alla bontà del progetto di Unione Economica Monetaria.

Il secondo capitolo focalizza l'analisi sul caso italiano, in particolare sui meccanismi che a partire dagli anni '70 hanno disastro le finanze pubbliche e sull'intensa opera di risanamento condotta durante gli anni '90, ma della quale si erano già poste le basi nel decennio precedente. L'Italia infatti era, probabilmente assieme alla Grecia, il candidato meno quotato. Nessuna delle variabili macroeconomiche prese a riferimento dal Trattato soddisfacevano i requisiti; ma ciò che preoccupava maggiormente era la tendenza dei conti pubblici, che evidenziava una situazione prossima al punto di rottura. L'origine del dissesto risale al dopoguerra, quando l'equilibrio sociale fu garantito da ingenti risorse pubbliche destinate a sempre più ampie categorie sociali, e funzionali all'acquisizione del consenso, quasi come si fosse creato un patto sociale implicito per consolidare l'assetto democratico del paese e la sua collocazione ad occidente.

La crescente spesa sociale, non adeguatamente coperta da un contestuale aumento delle entrate, alimentò il debito pubblico. Esso assumerà proporzioni tanto inusuali quanto pericolose durante gli anni '80, appesantendo l'economia nel suo complesso. Non era lontana la prospettiva di un paese costretto ad un sempre maggiore aumento del saldo primario solo per rincorrere la crescita del debito, sostenuto dall'onere degli interessi, in continuo aumento.

L'economista italiano Baldassarri ravvisava nella gestione della politica economica del paese un "sottile e perverso modello": si finanziava in deficit la spesa corrente del settore pubblico, determinando quindi un'erosione del risparmio, che comportava a sua volta una distorsione nell'allocazione delle risorse da risparmi e da consumi. La consapevolezza dell'urgenza di un intervento era diffusa; la prima presa di coscienza ufficiale della

questione del debito e della necessità di una correzione si ebbe nel 1984, quando il Ministro del Tesoro Goria presentò un piano quadriennale programmatico coerente con l'obiettivo di arresto della crescita del rapporto debito pubblico/Pil.

Il debito pubblico era in realtà solo il campanello d'allarme più evidente, ma era l'intera economia italiana a necessitare di riforme strutturali. L'aumento della concorrenza europea, i vincoli posti prima dallo Sme e poi da Maastricht, costituirono un forte stimolo all'avvio della politica di risanamento pubblico.

Gli anni '90 si caratterizzarono dunque per l'intenso sforzo di risanamento che consentì all'Italia, contro ogni previsione, di essere ammessa alla terza fase dell'Uem a titolo di membro originario.

Può tale sforzo aver compromesso la crescita di lungo periodo dell'economia italiana ed europea nel suo complesso? Attorno a questo tema ruota il terzo capitolo, dove cerco di analizzare la deludente performance europea sia in termini assoluti, 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. Venne prevista una procedura sanzionatoria, la procedura di deficit eccessivo, qualora uno Stato superasse il limite del 3% di deficit. Nel 2005 furono apportate delle modifiche al Patto che ebbero il merito di rendere la procedura, prima estremamente meccanicistica, più flessibile e discrezionale nella valutazione dei casi specifici.

Nonostante il Patto, che attraverso una disciplina di bilancio avrebbe dovuto favorire la crescita, i risultati furono ampiamente inferiori alle aspettative. Quali i motivi?

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 purtroppo 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.

Capitolo 1

Il processo d'integrazione

1. Primi passi verso l'integrazione

Conclusasi la seconda guerra mondiale i paesi continentali versavano in una situazione di povertà, con il sistema produttivo ampiamente compromesso e un tessuto di scambi commerciali da ricostituire. Gli Stati Uniti, affermatasi come potenza egemone durante il conflitto, si resero conto della necessità di assumere anche le responsabilità politiche, economiche e militari, che derivavano dal ricoprire tale ruolo. L'anno 1947 si rivelerà cruciale, dapprima con l'enunciazione, nel marzo, di quella che sarà ricordata come la "dottrina Truman", in cui si esprimeva un appoggio ai popoli liberi che lottassero contro forze sovversive, e poi, nel giugno, dal lato economico, con il lancio del Piano Marshall e l'inizio della prima forma di cooperazione europea.

Può sorprendere che la prima forma di collaborazione europea sia stata instaurata dietro l'impulso di una nazione extra-europea. Analizzando il contesto risulta invece facile spiegare le motivazioni sottostanti la promozione, da parte statunitense, di forme di coordinamento europeo. Infatti ci si rese presto conto che l'egemonia commerciale americana portava ad un forte squilibrio della bilancia dei pagamenti: gli Stati Uniti esportavano grandi quantità di prodotti senza aver necessità di importare merce europea; viceversa quest'ultimi soffrivano di un ingente flusso in uscita di capitali, che portava ad una sempre maggiore difficoltà nel reperimento di risorse. La situazione che si andava delineando non soddisfaceva né gli Stati europei, per i quali sarebbe stato impossibile mantenere un tale drenaggio di ricchezza dai propri confini, né gli Stati Uniti, che necessitavano per la loro crescente economia di un mercato mondiale in continua espansione. Un aiuto in termini economici non solo avrebbe dato impulso all'economie europee disastrose dal conflitto, ma avrebbe altresì garantito uno sbocco alla produzione americana. Si iscrive in questo contesto il lancio del Piano Marshall, un ingente finanziamento rivolto a tutte le nazioni europee. Per poter ottenere il massimo del beneficio da tale iniziativa, il Piano Marshall prevedeva una gestione comune dei

finanziamenti, rifiutando il progetto di una erogazione dei fondi basata su una serie di accordi bilaterali. Lo scopo era di coinvolgere i diversi Paesi nella distribuzione dei finanziamenti al fine di integrarne le economie, e di favorire la collaborazione tra Stati che si erano affrontati nel campo di battaglia.

La gestione comune dei fondi presupponeva degli incontri tra i beneficiari per decidere sulla distribuzione degli aiuti. I sedici Stati, tra cui l'Italia, che accettarono il Piano diedero perciò vita alla Committee of European Economic Cooperation; dalle pressioni statunitensi, che premevano affinché le consultazioni divenissero permanenti, nacque, nell'aprile del 1948, Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE).

Per poter meglio funzionare l'OECE si strutturò in una serie di agenzie, indipendenti, ma correlate, e unite nell'organo del Consiglio dei Ministri. La più famosa di queste fu l'Unione Europea dei Pagamenti (EPU), nata nel 1950 con il compito di facilitare la ripresa europea attraverso finanziamenti temporanei a Stati con deficit della bilancia commerciale.

Per quanto fosse un primo passo importante, la costituzione dell'OECE non fu vista come l'inizio di un progetto. I compiti dell'organizzazione si limitavano al coordinamento per la gestione dei finanziamenti, senza che ci fosse alla base l'idea, nemmeno nel lungo periodo, di instaurare forme di collaborazione più estese o più profonde. Ma in Europa c'era chi, come Jean Monnet, già pensava ad una Europa federale, ed il grado di integrazione che questa organizzazione offriva non poteva soddisfare le aspettative. È innegabile che l'OECE, offrendo un primo, anche se limitato, esempio di collaborazione europea, servì a quanti decisero, di lì a pochi anni, di continuare verso una maggiore integrazione del Continente¹.

In tutti gli Stati europei comparvero movimenti in favore di forme di collaborazione, e si svilupparono interessanti dibattiti al riguardo. In Germania l'integrazione era vista come la possibilità di riacquistare credibilità internazionale, e il nuovo leader della Repubblica Federale Tedesca, Adenauer, si mosse in questa direzione. L'Italia inquadrava l'integrazione europea nella possibilità di stabilizzazione della situazione interna, minacciata da un potente partito comunista. La Francia dal canto suo, era ansiosa di riaffermarsi come perno del Continente. Il paese più imprevedibile era l'Inghilterra, sempre gelosa della sua libertà di manovra, e restia a legarsi a doppio filo con i partner europei. Le mosse inglesi avrebbero poi inevitabilmente condizionato le scelte dei paesi nordici. Un

¹ Occorre precisare che nel 1960 l'OECE fu trasformata nella Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), perdendo la connotazione europea e il ruolo di motore dell'integrazione, superata dalle nuove iniziative che nacquero a metà secolo.

segnale di distacco dal processo d'integrazione europeo fu la mancata partecipazione del partito laburista, al tempo al governo, al Congresso dell'Europa tenutosi all'Aia nel maggio del '48, dove delegati parlamentari di sedici paesi si confrontarono sul tema dell'integrazione. Nonostante l'entusiasmo i risultati furono minimi, ma si decise di fondare un Movimento Europeo in ogni Stato partecipante per stimolare e tenere attuale il tema dell'Europa federale. La proposta, mentre fu accettata con calore dagli americani che decisero di finanziare il movimento, sottolineò la diffidenza inglese verso il progetto europeo.

Agl'occhi di coloro che sognavano un'Europa federale era chiaro che l'OECE non potesse svolgere il ruolo di motore dell'integrazione. Colui che ebbe il merito di dare l'impulso iniziale, necessario perché si affrontasse l'unità del continente con strumenti più idonei, fu Robert Schuman, ministro degli Esteri francese, che nel maggio del 1950 propose la gestione comune franco-tedesca del carbone e dell'acciaio, gestione aperta a ogni Stato desideroso di parteciparvi. Dietro ciò che poteva apparire come una proposta puramente commerciale si celavano due moventi politici: in primo luogo Schuman, proponendo una gestione comune in un settore chiave dell'economia, preparava la strada all'approccio funzionalista dell'integrazione europea, prospettando per il futuro una fusione più ampia, addirittura a livello politico; in secondo luogo vi era la convinzione che la chiave per un'unione europea stabile risiedesse nel riavvicinamento tra Francia e Germania.

Le trattative, che sarebbero sfociate nella costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), cominciarono nel giugno del 1950; vi presero parte sei Stati: Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Non fu semplice trovare un accordo, ma la presenza di uomini politici decisamente filo-europei nelle posizioni chiave dei paesi coinvolti (Schuman in Francia, Adenauer in Germania, De Gasperi e Sforza in Italia, Spaak in Belgio e Beck in Lussemburgo) permise il raggiungimento di un punto di equilibrio. Il 18 aprile 1951 i sei paesi firmarono il Trattato di Parigi che inaugurava quello che Monnet, funzionario francese che ispirò la proposta di Schuman, definì "la prima espressione dell' Europa che nascerà". La CECA nacque forte di un consenso trasversale nei parlamenti firmatari, solo Schumacher, leader dell'opposizione tedesca, criticava il progetto sostenendo che, legando saldamente la Repubblica Federale al mondo occidentale, esso avrebbe finito per compromettere definitivamente la possibilità di una riunificazione tedesca.

Nonostante fosse composto di un centinaio di articoli, il trattato istitutivo della CECA si presentava piuttosto vago. Compito dell'organizzazione era di promuovere, attraverso la

creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio, l'espansione del mercato, la crescita dell'occupazione e l'innalzamento del livello della vita. Si prevedeva, in una prima fase, lo smantellamento delle tariffe e delle barriere al commercio, per poi passare alla creazione di un libero mercato comune. L'organo competente a garantire la realizzazione e la supervisione di tale ambizioso programma era l'Alta Autorità, composta da nove membri provenienti da tutti gli Stati firmatari, in carica per un periodo di sei anni; Monnet ne fu il primo Presidente.

L'Alta Autorità godeva di un potere penetrante poiché le decisioni di carattere vincolante, prese a maggioranza dei membri, erano direttamente efficaci nei confronti delle industrie, senza che fosse necessario un passaggio attraverso i governi nazionali. Il carattere ampiamente sovranazionale dell'Alta Autorità veniva in parte attenuato dalla presenza del Consiglio Speciale dei Ministri, fortemente voluto dai paesi del Benelux, che garantiva in certa misura la tutela degli interessi nazionali. L'Alta Autorità disponeva inoltre della possibilità di interpellare un organo consultivo composto da rappresentanti dei lavoratori, degli imprenditori e dei consumatori. Infine il trattato creava una Corte di Giustizia, composta da sette giudici, con il compito di controllare la legittimità degli atti dell'Alta Autorità dietro richiesta dei governi nazionali, o delle stesse imprese.

Com'è facile notare già da questa breve descrizione, nella CECA erano presenti diversi caratteri che saranno alla base della struttura europea così come sarebbe nata di lì a pochi anni.

Nel complesso la sua azione non fu semplice, dovendo sempre difendere le proprie prerogative nei confronti degli Stati membri; nonostante ciò, già nel 1958, la maggior parte delle discriminazioni commerciali erano state abolite.

Nei progetti dei funzionalisti, la CECA avrebbe dovuto essere solo la prima di numerose organizzazioni che avrebbero di volta in volta integrato diversi settori. Tuttavia i sei membri temevano la possibilità di perdere porzioni significative della loro sovranità. Diverse furono le proposte avanzate dal Consiglio d'Europa, ma la pretesa di accontentare tutta l'Europa occidentale finiva per annacquare i progetti, che perdevano di sostanza. Il progetto sul quale gli Stati membri della CECA investirono maggiormente fu la Comunità Europea di Difesa (CED). L'idea di promuovere un esercito europeo fu originariamente del tedesco Adenauer, già nel 1949; lo scoppio della guerra coreana, e il conseguente aumento della tensione internazionale, accelerarono la firma del trattato, avvenuta nel 1952. Tuttavia la storia dell'integrazione europea è costituita da inconfutabili successi, ma anche da altrettanto inconfutabili fallimenti. La CED è un capitolo della storia europea iscritto

negli insuccessi. Infatti, nonostante si fosse arrivati alla firma, permanevano tra i membri diverse perplessità: in particolare la Francia non vedeva di buon occhio il riarmo tedesco che l'entrata in vigore di tale progetto presupponeva. Fu proprio la mancata ratifica da parte francese, che non era riuscita a superare i timori di una Germania nuovamente armata, a far naufragare definitivamente il progetto.

Il fallimento della CED fu un duro colpo d'arresto al processo d'integrazione europeo. La diffidenza francese nei confronti del riarmo tedesco dimostrava come gli orrori della guerra fossero ancora troppo vivi nei ricordi, e che una vera e completa normalizzazione dei rapporti tra i due paesi richiedesse ancora tempo.

Un primo passo in questo senso fu compiuto proprio dai francesi. Oggetto della maggiore contesa tra i due paesi era il territorio della Saar, una regione originariamente tedesca, ricca di carbone ed acciaio, che dopo il conflitto era passata sotto amministrazione francese, che la gestiva quasi come una colonia. Nell'ottobre 1955 si tenne nella regione un referendum nel quale il 96% della popolazione votò contro ogni forma di europeizzazione² ed a favore dell'incorporazione al territorio tedesco. Un anno dopo, con pragmatismo, la Francia restituì la regione alla Germania. La soluzione della "questione Saar" fu un passo importante verso la normalizzazione dei rapporti, che favorì l'integrazione europea della fine degli anni '50.

Nel frattempo vi era stata una ripresa della collaborazione proprio sul tema che aveva causato il blocco del processo: la difesa. Si preferì un approccio più intergovernativo, e l'occasione fu data dall'Unione Europea Occidentale (UEO). Con l'accordo di Bruxelles del '48 Gran Bretagna, Francia e Benelux avevano dato vita a questa organizzazione internazionale di sicurezza militare e cooperazione politica. Nel 1954 la partnership fu offerta all'Italia e alla Germania. Entrambi i paesi furono pronti nel cogliere l'occasione. Fu un successo per Adenauer, che vedeva il tema del riarmo della Germania come un punto indispensabile della sua agenda politica³.

2. L'atto di fondazione della Comunità: il Trattato CEE

Nonostante possa sembrare che l'affondamento della CED avesse seriamente compromesso il percorso dell'integrazione europea, e il panorama offrisse una vasta

² Tale proposta era emersa durante i colloqui tenutisi durante il negoziato della CED e della Comunità Politica.

³ Permaneva tuttavia la diffidenza francese, per cui si decise, come garanzia, lo stanziamento di truppe britanniche in territorio tedesco.

gamma di associazioni eterogenee e poco coordinate⁴ il dibattito sul futuro dell'Europa era ancora frizzante, sospinto da personaggi come Spaak e Monnet. Quest'ultimo, che nel 1955 aveva fondato il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, sposava la tesi del funzionalismo, esortando la creazione di nuove organizzazioni da affiancare alla CECA, soprattutto in campo energetico e dei trasporti. Diversamente il Benelux proponeva la creazione di un vero mercato comune. Questo tema fu affrontato dai ministri degli esteri dei paesi membri della CECA nella conferenza di Messina, che si tenne a metà 1955. Alla base dei risultati della conferenza ci fu il lavoro principalmente di tre uomini: il belga Spaak, il lussemburghese Beck e l'olandese Beyen. Essi promossero con vigore la posizione dei propri paesi, formulata poi nella dichiarazione finale, in cui si manifestava la volontà di un rinnovato slancio verso la costruzione dell'Europa, la ricerca di un mercato comune ed un uso coordinato e pacifico dell'energia atomica. Tale affermazione non ebbe grande impatto nell'immediato, ma fu alla base dei futuri Trattati di Roma. I sei paesi accettarono inoltre la creazione di un Comitato Intergovernativo, presieduto da Spaak, con il compito di approfondire ed integrare le proposte messinesi. Il Comitato lavorò tra il luglio del 1955 e il marzo del 1956, concentrando gli sforzi principalmente su due progetti: il mercato comune, e l'energia atomica. Il Rapporto Spaak fu approvato dai ministri degli esteri riuniti a Venezia nel maggio del 1956. Dopo una serie di riunioni che videro impegnati per diversi mesi esperti del settore, si raggiunse l'accordo su due trattati che fondavano la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o EURATOM), solennemente firmati il 25 marzo 1957 a Roma. Ciò che stupisce maggiormente è l'elemento dinamico che caratterizzò quei mesi, considerando inoltre che si era all'indomani di un fallimento che aveva fatto vacillare l'intero processo d'integrazione.

Il Trattato CEE ribaltò l'approccio funzionalista che si era seguito fino ad allora, approccio che vedeva l'unione politica solo come conseguenza di precedenti integrazioni in settori specifici. Tale metodo aveva dimostrato i suoi limiti nell'esperienza concreta della CECA e della CED⁵. Nel processo delle ratifiche, due risultavano essere i principali ostacoli: la Francia e la Germania. Per quanto riguarda la prima, nonostante i timori, l'Assemblea francese fu la prima a ratificare il Trattato; vi era infatti una situazione favorevole, per quanto precaria: a capo del governo sedeva l'europeista Fauré, e nel

⁴ Il ventaglio era estremamente vario. Si possono qui menzionare le più conosciute: Consiglio d'Europa, UEO, CECA, NATO.

⁵ Ne avrebbe subito le conseguenze anche l'EURATOM, che trovò grande difficoltà nel concreto operare, e già verso i primi anni '60 soffriva di una cronica mancanza di fondi.

frattempo, dopo l'affare Suez del '56, i rapporti con la Gran Bretagna si erano raffreddati, mentre contemporaneamente, con la soluzione della questione Saar, era tornata la sintonia nei rapporti con la Germania. Per quanto riguarda quest'ultima, Adenauer era riuscito ad eliminare gran parte dello scetticismo presente in patria nei confronti dell'Europa sottolineando le opportunità che tale mercato poteva offrire alla crescente industria tedesca.

In generale, la cornice internazionale nella quale si svolsero i negoziati e le ratifiche, era particolarmente favorevole⁶: in primo luogo vi era una consapevolezza, derivante anche dalla Grande Depressione, della interdipendenza economica tra i paesi; in secondo luogo la compenetrazione dei mercati finanziari e il grado di apertura delle economie industriali erano ancora limitati, e quindi destava meno preoccupazione la possibilità dell'insorgere di sviluppi esogeni che potessero attentare all'autonomia nazionale; infine la ripresa postbellica era stabile e non inflazionistica, propizia ad un processo di convergenza armonioso.

Il Trattato CEE istituisce il Mercato Comune. Era previsto che tale obiettivo fosse raggiunto in dodici-quindici anni, durante i quali si sarebbe lavorato gradatamente, attraverso tappe quadriennali. La tariffa esterna comune sarebbe stata quantificata in base alla media dei dazi nazionali.

Il Trattato inoltre creava un apparato istituzionale equilibrato, dove trovavano tutela sia gli interessi nazionali attraverso il Consiglio, dove le persone che sedevano rappresentavano il proprio Stato e spesso veniva utilizzata come procedura di voto l'unanimità, sia gli interessi comunitari attraverso la Commissione, organo di individui con l'espresso divieto di ricevere istruzioni dai proprio paesi di appartenenza. La Commissione, pur disponendo di minori poteri rispetto all'Alta Autorità della CECA, e non poteva essere diversamente visto l'estensione delle sue competenze, era il motore dell'integrazione, spettandole un esclusivo potere d'iniziativa. La terza principale istituzione era l'Assemblea Parlamentare con compiti essenzialmente di supervisione e controllo, ma che con il tempo avrebbe visto accrescere i propri poteri. Infine la Corte di Giustizia, anch'essa organo d'individui, con l'incarico di risolvere le controversie che fossero sorte tra le Comunità e gli Stati, e di verificare la legittimità degli atti vincolanti.

Il Trattato, pur non dedicando espressamente una parte alla politica monetaria, dà delle indicazioni riguardo la gestione della stessa da parte degli Stati membri⁷. L'equilibrio della

⁶ Si veda: Padoa-Schioppa, 2004.

⁷ I riferimenti si trovano nel Capo 2 del Titolo 2 della Parte Terza.

bilancia dei pagamenti così come il mantenimento della fiducia nella propria moneta in un quadro di massimizzazione del livello di occupazione e di stabilità dei prezzi sono considerati obiettivi primari, da raggiungere attraverso il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Vengono garantite la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone, e la convertibilità delle valute.

Occorre sottolineare che l'azione della Comunità si snodava non solo in ambiti puramente commerciali, ma anche in aspetti quali: la liberalizzazione del mercato del lavoro e dei capitali, una politica d'investimento comune, e un coordinamento delle azioni volte ad assicurare un crescente benessere sociale e lo sviluppo delle opportunità lavorative; a tal fine venivano creati il Fondo Europeo per lo Sviluppo, la Banca Europea degli Investimenti, e il Fondo Sociale Europeo.

Dalle disposizioni a cui si è fatto riferimento emerge che la maggiore preoccupazione dei firmatari era la costruzione di un mercato europeo effettivamente comune, con l'impegno di rimuovere i vincoli ancora esistenti alla circolazione delle merci, l'abolizione delle forme di protezionismo e di discriminazione di carattere nazionale⁸.

Il Trattato superò le ratifiche agilmente, diventando operativo nel gennaio del 1958. I risultati non tardarono ad arrivare: già nel 1961 le tariffe interne alla Comunità erano state notevolmente ridotte, e il volume degli scambi all'interno dell'area era cresciuto con tassi doppi rispetto al commercio con paesi non membri⁹.

3. Prima crisi e ripresa

La grande assente nel processo di integrazione europea fu l'Inghilterra. Vi erano stati contatti con i sei paesi membri, ma il carattere spiccatamente sovranazionale della CECA prima, e della CEE dopo, e la gelosia con cui oltremarina si custodiva la sovranità, impedivano il raggiungimento di un punto d'accordo tra gli interlocutori. L'Isola si fece promotrice di un progetto che meglio potesse rispecchiare le sue esigenze: nel maggio 1960 prendeva vita la European Free Trade Association (EFTA)¹⁰. La differenza rispetto alla CEE era lampante: obiettivo dell'organizzazione era la riduzione ed eventualmente l'eliminazione delle tariffe sui prodotti industriali dei paesi membri; non era contemplata la ricerca di un livello di integrazione maggiore; era prevista la possibilità del recesso; erano escluse implicazioni di carattere politico; aveva una struttura istituzionale molto semplice, il cui perno era il Consiglio dei Ministri, organo di individui, che si riuniva tre volte all'anno.

⁸ Si veda: Tenaglia Ambrosini, 1996.

⁹ Si veda: Urwin, 1995.

¹⁰ Vi facevano parte: Inghilterra, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera.

Timorosa di perdere quote di mercato, vista l'incapacità dell'EFTA di competere con la Comunità, nel 1961 l'Inghilterra superò le proprie diffidenze proponendo la sua candidatura per l'entrata nella CEE. Il veto posto dalla Francia di De Gaulle nel 1963 riguardo tale ingresso, che seguiva di poco l'abbandono del piano Fouchet proposto dalla stessa Francia, dava inizio ad un periodo di tensione tra gli Stati membri, che sarebbe culminato nella crisi della "sedia vuota". In quegli'anni diverse questioni delicate dovevano essere affrontate: ci si stava muovendo, anche grazie al Presidente della Commissione Hallstein, verso un bilancio autonomo della Comunità, gestito dal Parlamento, che avrebbe garantito maggiore indipendenza all'azione comunitaria; inoltre si stava affrontando il tema della riforma dei sistemi di voto, cercando di limitare l'uso dell'unanimità; infine si stavano definendo le linee guida per la politica agricola comune (PAC), argomento questo particolarmente delicato visto l'importanza che tale settore ricopriva a livello nazionale. La Francia era desiderosa di concludere l'accordo sulla PAC, consapevole dei vantaggi che tale politica comune le avrebbe portato, mentre era diffidente riguardo le restanti due proposte, che mal si conciliavano con l'idea d'Europa di De Gaulle, il quale aveva già più volte denunciato l'ampiezza dei poteri della Commissione. La posizione degli'altri cinque partner era invece speculare. Quando i tre temi furono proposti in un unico documento lo scontro fu inevitabile. Se la Francia avesse voluto la PAC avrebbe dovuto accettare un aumento del carattere sovranazionale della Comunità, un compromesso inaccettabile per il Generale. Come rappresaglia la Francia rifiutò di prendere parte alle riunioni del Consiglio, bloccandone di fatto il funzionamento. La grave crisi fu risolta l'anno seguente, nel 1966, e da molti fu vista come una vittoria personale di De Gaulle. Il compromesso a cui si giunse, noto come "compromesso di Lussemburgo", faceva salva la possibilità per uno Stato, ove si procedesse ad una votazione a maggioranza in seno al Consiglio, di invocare, entro un limite ragionevole di tempo, importanti motivi di sicurezza nazionale; in tal caso occorreva continuare il dialogo in modo da giungere ad un accordo condiviso. Da molti tale strumento venne visto come una sorta di veto, invocabile ogniqualvolta uno Stato, in base alle proprie valutazioni, ritenesse fossero in gioco interessi statali vitali. L'Europa era riuscita a superare la sua prima grave crisi interna, ma ne usciva con un carattere più intergovernativo: il compromesso di Lussemburgo spostava significativamente verso il Consiglio l'equilibrio istituzionale della Comunità; l'energico Presidente della Commissione Hallstein, a causa dell'opposizione francese, non vide riconfermato il suo mandato, cedendo il passo al belga Rey, personaggio più cauto e abile nel conciliare i diversi interessi in gioco; inoltre, il fatto che la crisi del 1965 fosse stata

risolta più mediante trattative tra i governi nazionali che non internamente agli organi comunitari lasciava qualche dubbio circa la reale capacità della Comunità di affrontare e risolvere eventuali crisi future.

La PAC, una delle vittime della crisi, fu uno dei binari su cui riprese il cammino della Comunità. L'agricoltura era un tema molto sensibile, che coinvolgeva un settore dell'economia molto sviluppato all'epoca e oggetto di legislazioni nazionali piuttosto protezioniste, visto il peso elettorale di tale lobby. Il risultato a cui si pervenne nel luglio del 1968 prevedeva un unico mercato interno europeo dei prodotti agricoli con uniformità di prezzo. I prodotti erano protetti dalla concorrenza da un, anch'esso comune, dazio verso l'esterno. In caso di sovrapproduzione, o consistente calo della domanda, il mantenimento di un certo livello di prezzo dei prodotti agricoli era assicurato dalla Comunità, che avrebbe comprato le eccedenze. Il progetto, che paradossalmente creava una forma di protezionismo, tra l'altro fortemente criticata dai paesi non comunitari, in un'Organizzazione volta al libero scambio, mancava di disposizioni che incentivassero la produttività del settore o che tutelassero i consumatori, che infatti non poterono beneficiare del calo dei prezzi dei prodotti agricoli mondiali avvenuto di lì a pochi anni.

Nel 1969 De Gaulle fu sostituito da Pompidou. L'avvicendamento ai vertici francesi ebbe conseguenze immediate anche in campo comunitario: il nuovo presidente promosse una riunione tra i vertici dei sei Stati membri per affrontare direttamente le questioni comunitarie in sospeso. Il summit si tenne all'Aia e risolse diverse tematiche, proponendo inoltre interessanti sviluppi: il finanziamento comunitario sarebbe divenuto autonomo dagli Stati membri, con un crescente ruolo svolto dal Parlamento; in secondo luogo era data priorità alla discussione riguardo l'allargamento della Comunità; infine veniva enunciato il principio di un'unione monetaria (EMU) da raggiungere entro il 1980; Werner, il premier lussemburghese, veniva incaricato di presiedere un comitato che approfondisse ed analizzasse il tema.

La Comunità, dopo la crisi del 1965, stava preparandosi per affrontare il decennio all'orizzonte con rinnovato slancio.

4. Lo SME

Nel luglio 1970 il comitato Werner rese pubbliche le conclusioni riguardo lo studio condotto sul tema dell'unione monetaria. Il progetto tentava di conciliare le posizioni di chi, come Francia, Belgio e Lussemburgo, spingeva perché un coordinamento di tipo monetario avesse la priorità, e chi invece, come Germania, Olanda e in certa misura l'Italia, sosteneva la necessità di una armonizzazione delle economie prima di procedere

verso un'unione monetaria. Il progetto prevedeva la coesistenza delle monete nazionali in regime di parità fissa e con perfetta convertibilità, con una progressiva sostituzione delle valute nazionali con un'unica moneta comunitaria. Per assicurare efficienza, alcune competenze avrebbero dovuto essere centralizzate in un organo comunitario: la politica del mercato dei capitali, la politica monetaria verso l'estero, e le politiche regionali e di struttura. A tal fine venivano contemplate un sistema comunitario di banche centrali e un centro decisionale della politica economica responsabile verso il parlamento.

Sul piano tecnico monetario era richiesta una progressiva riduzione dei margini di fluttuazione intracomunitari tra le monete rispetto ai margini stabiliti nei confronti del dollaro.

Il Consiglio dei ministri nel 1971 approvò il progetto. La Germania, nel timore che alle misure di carattere monetaristico non seguissero anche quelle di coordinamento delle politiche economiche fece approvare un'apposita "clausola di salvaguardia" per la quale le misure di carattere monetario sarebbero dovute decadere se, entro il 1975, non avessero preso consistenza anche quelle di carattere economico.

Ma gli eventi internazionali che seguirono il progetto Werner ne impedirono di fatto l'applicazione. Da tempo gli Stati Uniti soffrivano di un deficit della bilancia dei pagamenti. Inizialmente, nel 1969, la Federal Reserve aveva adottato una politica dei tassi d'interesse elevati, ma la recessione causata da tale mossa spinse ad una rivalutazione delle scelte compiute, con conseguente deciso ribasso dei tassi. Il risultato fu un riflusso verso l'Europa dei capitali rifugiatisi negli Stati Uniti. Nel maggio 1970 tale flusso di dollari raggiungeva livelli talmente elevati che la Banca centrale tedesca rinunciava a sostenere il dollaro¹¹.

L'anno seguente, non essendosi arrestato il flusso di dollari, Germania e Olanda decisero unilateralmente di lasciare fluttuare liberamente le proprie valute, in evidente contrasto con quanto previsto in sede europea per l'attuazione del piano Werner, che veniva di fatto sospeso.

L'Amministrazione Nixon, di fronte alla crisi irreversibile del sistema di Bretton Woods, prese le decisioni finali. Il 15 agosto 1971 gli Stati Uniti annunciarono la sospensione della convertibilità del dollaro in oro, l'istituzione di una sovratassa temporanea del 10% su tutte le importazioni, e tagli nelle spese e negli aiuti ai paesi in via di sviluppo. Il risultato pratico di queste manovre fu che le monete furono lasciate libere di fluttuare sui mercati dei cambi. Tale situazione era insostenibile e provocava effetti negativi sulle relazioni

¹¹ Si veda: Tenaglia Ambrosini, 1996.

economiche tra gli Stati; iniziarono da subito i contatti tra i responsabili economici degli Stati economicamente più forti, e si arrivò nel dicembre dello stesso anno ad un accordo, il Smithsonian Agreement. Il riferimento all'oro del dollaro veniva mantenuto, ma fissato a 38 dollari l'oncia (anziché 35), mentre per tutte le altre monete venivano definiti nuovi rapporti di cambio. I margini di oscillazione rispetto al dollaro venivano aumentati al 2,25%. Tale soluzione si presentava come una misura di emergenza, che non tardò a mostrare i suoi limiti: già nel 1973 il dollaro dovette subire un'altra svalutazione causata dal persistente squilibrio della bilancia dei pagamenti e da una pressione speculativa a favore delle altre monete. Nel marzo la speculazione raggiunse un'intensità tale da costringere alla chiusura i mercati dei cambi europei e giapponesi. Alla loro riapertura le principali monete furono lasciate libere di fluttuare liberamente. Tale situazione venne consacrata a Kingston nel gennaio del 1976: fu varata una riforma del Fmi che sanciva l'abbandono di qualsiasi regola di funzionamento di un sistema monetario internazionale regolato.

Nell'incertezza creata dalla fine del Sistema di Bretton Woods i paesi europei si mossero in maniera coordinata. In base alla regola smithsoniana l'ampiezza massima dello scarto rispetto al dollaro poteva essere di 2,25%, con una oscillazione complessiva quindi di 4,5%. Ma nel caso di transazioni dirette tra due monete europee entrambi gli scarti potevano raddoppiare. Un'oscillazione che potesse toccare il 9% nelle transazioni bilaterali tra paesi aderenti alle CEE era inaccettabile, specie dopo la decisione da parte del Consiglio di dare avvio al processo di unione monetaria. A Basilea, nell'aprile del 1972, venne sottoscritto un accordo tra i ministri finanziari della Comunità con il quale si introduceva un nuovo sistema di cambio europeo che raggruppava, oltre ai paesi membri, anche Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia¹². Secondo questo accordo veniva mantenuta la banda di oscillazione di ciascuna moneta rispetto al dollaro, ma intorno alla parità del dollaro le monete europee avrebbero fluttuato congiuntamente¹³. Con un'ampiezza massima di oscillazione tra loro pari al 2,25%. Figurativamente tale accordo veniva descritto come un "serpente europeo" che fluttuava all'interno del "tunnel del dollaro". Ogni intervento poteva aver luogo solo dopo un accordo tra le banche centrali.

Si trattava di un semplice accordo di cambio stipulato nel quadro regolato dai cambi fissi e ancorato al dollaro. Gli avvenimenti degli anni successivi e la mancanza di coordinamento delle politiche economiche europee mettevano in pericolo il raggiungimento degli obiettivi posti nel Trattato di Roma: vi era infatti la concreta

¹² I primi tre paesi l'anno successivo entreranno a far parte della Comunità.

¹³ Così facendo l'ampiezza massima di oscillazione tra le monete europee risultava pari al 2,25%.

possibilità che gli interventi unilaterali a difesa della propria moneta conducessero i paesi membri a introdurre misure protezionistiche. Si svilupparono verso la fine del decennio le consultazioni tra i partner europei che portarono, su proposta del Presidente francese d'Estang, e del Cancelliere tedesco Schmidt, all'adozione, nel dicembre 1978, del Sistema Monetario Europeo (SME). Questo accordo di cambio dava vita ad un'area valutaria basata su un numerario costituito da una moneta paniere, l'Ecu (unità di conto europea). Il valore di quest'ultima era calcolato sulla media ponderata dei valori delle monete comunitarie reali. A ciascuna moneta nazionale era concesso di fluttuare entro certi limiti rispetto alla sua parità centrale con l'Ecu. Veniva esclusa la possibilità di svalutazione unilaterale, potendosi modificare i tassi centrali solo con accordi multilaterali tra le Banche Centrali.

Per l'Ecu vi sono due valori di riferimento in termini di ogni moneta comunitaria: in primo luogo la parità centrale, dichiarata formalmente da ogni paese con l'entrata nello Sme, o in seguito a variazioni di parità; in secondo luogo il valore effettivo in un certo momento, secondo cui ogni giorno ciascuna moneta avrà un cambio rispetto all'Ecu determinato da domanda e offerta.

Il sistema presenta una certa asimmetria: poiché non sono previsti meccanismi che possano imporre ad uno Stato con una moneta forte di indebolire la propria valuta, mentre al contrario i paesi a moneta debole sono costretti a rafforzarla, l'onere dell'aggiustamento tende a cadere su un paese a moneta debole, senza risalire alle cause che provocano tale debolezza. I paesi a moneta debole intervenivano acquistando la propria valuta o cedendo le proprie riserve, ed in ogni caso impegnandosi ad adottare misure di politica economica correttive, in generale deflazionistiche.

Un'ulteriore asimmetria era data dalla centralità del marco e della banca centrale tedesca. Quest'ultima fissava in modo indipendente i propri obiettivi monetari e gestiva in maniera autonoma le relazioni di cambio del sistema con le monete dei paesi terzi. In realtà la Francia, all'atto di costituzione dello Sme, aveva chiesto che si superasse l'incoerenza logica di regolamentare le fluttuazioni interne tra le monete di uno stesso sistema ma di lasciare libertà nei rapporti di cambio di ciascuna di esse con le monete terze, ed in particolare con il dollaro; in effetti tale appello trovava ascolto nella risoluzione presa dal Consiglio a Bruxelles dove veniva prescritto alle banche centrali di coordinare le politiche dei tassi di cambio nei confronti dei paesi terzi. Di fatto la Bundesbank ha sempre disatteso tale invito.

Nei primi anni di funzionamento dello Sme molte valute furono costrette a compiere dei riallineamenti (in particolare Italia e Francia). Tra le cause principali delle tensioni speculative che coinvolgevano le valute più deboli del sistema c'era la rilevante fluttuazione del dollaro, che riuscì a risalire ed a stabilizzarsi verso la metà degli anni ottanta.

La validità dello Sme come elemento di coordinamento delle politiche monetarie europee aveva trovato conferma nella difficile situazione creatasi nel 1979 con il secondo rincaro dei prezzi petroliferi. Diversamente dalla crisi del 1973 i paesi europei avevano risposto in maniera coordinata, evitando svalutazioni e ricercando una convergenza dei tassi d'inflazione ai livelli più bassi¹⁴.

Dopo i primi tempi di aggiustamento il sistema riuscì a gestire la stabilità senza ricorrere troppo spesso allo strumento della svalutazione, attraverso una collaborazione delle banche centrali negli interventi volti a combattere la speculazione.

In una fase di incertezza allo Sme si riconosce il raggiungimento di tre obiettivi¹⁵:

- In primo luogo fu in grado di salvaguardare l'apertura degli scambi commerciali all'interno della comunità. In un periodo di crisi internazionale, che vide il riemergere di tentazioni isolazioniste, fu un ottimo risultato, che permise all'integrazione europea di non regredire.
- In secondo luogo contribuì all'aggiustamento macroeconomico dei paesi membri¹⁶. La svalutazione di una moneta era una decisione collegiale, e veniva quindi intesa come estrema ratio. Fu un risultato parziale, ma comunque significativo.
- Infine contribuì a porre la comunità al riparo dalla crisi del dollaro.

5. Rilancio dell'integrazione

Dalla seconda metà degli anni ottanta l'Europa sembrò risvegliarsi da una paralisi del sistema istituzionale comunitario, e cominciarono una serie di incontri e progetti che ebbero il merito di rilanciare il percorso verso una maggiore cooperazione tra gli Stati e la costruzione di una futura integrazione economica e monetaria.

¹⁴ Si veda: Tenaglia Ambrosini, 1996.

¹⁵ Si veda: Padoa-Schioppa, 1992.

¹⁶ Un esempio per tutti: l'Italia riuscì a far scendere il proprio tasso di inflazione medio annuo dal tragico livello di 21,2% del 1980 fino al più ragionevole 4,7% del 1987.

Una prima iniziativa si ebbe nel giugno del 1985 con la presentazione dalla Commissione e l'approvazione da parte del Consiglio di un documento programmatico, conosciuto come "Il Libro Bianco", che individuava le barriere fisiche, tecniche e fiscali alla libera circolazione dei beni, servizi, persone e capitali e presentava numerose proposte di legge per la loro abolizione. Veniva data particolare enfasi alla liberalizzazione del movimento dei capitali, indicata come un passo importante e necessario verso l'integrazione finanziaria e per la realizzazione del mercato interno. Nella stessa seduta del Consiglio veniva proposta la convocazione di una Conferenza Intergovernativa. Tale conferenza, inaugurata nel settembre dello stesso anno, partorì l'Atto Unico Europeo (AUE). Oltre a rappresentare la prima vera modifica del TCE, questo trattato definisce in maniera chiara l'obiettivo della realizzazione di un mercato interno, definito come "uno spazio senza frontiere, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, e dei capitali", rilanciando con decisione il processo di integrazione europeo. Alle dichiarazioni d'intenti seguirono anche importanti cambiamenti di metodo, che permisero al rilancio di diventare effettivo. In particolare questo trattato ebbe il merito di¹⁷:

- Fissare un termine temporale per l'attuazione del grande mercato interno: 1992. In questo modo si riuscì ad imprimere un elemento dinamico.
- Prevedere in seno al consiglio la possibilità della votazione a maggioranza qualificata.
- Semplificare il processo verso l'obiettivo, adottando il principio del riconoscimento reciproco anziché la ricerca di un'armonizzazione completa delle norme in materia economica.

Ma, ancor più rilevante, l'AUE, introducendo la completa liberalizzazione di movimenti di capitale, compie un ribaltamento d'impostazione: anziché lavorare sul ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri prima di liberalizzare il mercato per timore di bruschi assestamenti, si lascia che sia la stessa pressione concorrenziale sul mercato dei capitali a compiere la convergenza di tali politiche. Saranno infatti gli stessi Stati membri che, per evitare la fuga dei capitali sulle piazze finanziarie più remunerative, saranno portati a ridurre tassi di inflazione e debito pubblico¹⁸.

Se è indubbio che l'AUE abbia avuto il merito di rilanciare il processo d'integrazione europeo, ciò che da molti viene letto come il vero punto di svolta nell'iter del vecchio

¹⁷ Si veda: Padoa-Schioppa, 1992.

¹⁸ Si veda: Di Gaspare, 2003.

continente è il mandato che il vertice di Hannover (giugno 1988) assegnò al Presidente della Commissione Delors per un progetto preciso e vincolante di Unione Economica Monetaria¹⁹.

Il progetto, intitolato “Rapporto sull’unione economica e monetaria europea”, fu presentato al Consiglio europeo di Madrid l’anno successivo; da questo rapporto prendono le mosse le due conferenze intergovernative (economia e moneta, politica e sicurezza) che poi porteranno a Maastricht.

Soffermandosi sul contenuto di questo documento vi si legge che, oltre alla piena mobilità dei capitali, peraltro già sancita dall’AUE, è necessaria una completa liberalizzazione dei servizi finanziari. Ma soprattutto Delors afferma la necessità di un’unica politica monetaria. Il testo è il primo progetto ufficiale ad affrontare il tema dell’unione monetaria europea risolvendolo in termini di riforma monetaria e di creazione di un sistema monetario analogo a quelli che conoscono gli Stati unitari. Il processo di politica monetaria è visto come non divisibile, e la responsabilità della sua condotta deve essere attribuita ad un solo organo²⁰. Il rapporto quindi traccia le linee principali del progetto di unificazione economica e monetaria europea, illustrando anche la struttura del Sistema Europeo delle banche centrali (SEBC). Erano previste tre fasi:

1. Nella prima fase, che coincide con la completa liberalizzazione dei movimenti dei capitali, si tende a realizzare una convergenza economica, rafforzando il coordinamento delle rispettive politiche economiche. In campo istituzionale si prevede la revisione dei Trattati CE e delle legislazioni nazionali.
2. La seconda fase ha carattere transitorio e avrà inizio dopo l’entrata in vigore dei nuovi Trattati. In campo economico si ricercheranno obiettivi di crescita stabile, e si procederà alla fissazione di regole in tema di disavanzi pubblici e del loro finanziamento. In campo monetario si dovrà organizzare la SEBC e passare dal coordinamento di politiche monetarie distinte all’elaborazione ed attuazione di una politica monetaria comune. In questa fase verrà creato l’Istituto monetario europeo (IME).
3. Nella terza fase si arriverà alla fase finale dell’Uem con attribuzione alle istituzioni comunitarie di competenze economiche e monetarie. In campo monetario

¹⁹ Si veda: Rizzo, 1996.

²⁰ Si veda: Padoa-Schioppa, 2004.

i cambi diverranno irrevocabilmente fissi, e avverrà la transizione verso la moneta unica.

Un programma così definito, e che spingeva inoltre per l'adozione di un calendario ravvicinato, non poteva che sollevare diverse voci contrarie. Non sorprese l'opposizione del Regno Unito, sempre restio nel cedere parte della sua sovranità. La Thatcher criticava la mancanza di pragmatismo nella velocità con cui si proponeva il trasferimento di aspetti generalmente gestiti dall'autorità nazionale ad una struttura sovranazionale che definiva poco realistica. Ma la contro argomentazione, che più mise a rischio il progetto, fu quella tedesca²¹. Si sosteneva infatti che il grado di unione monetaria necessaria all'Europa potesse essere garantita dallo Sme, integrato con la leadership della Germania, con il ruolo di àncora affidato al marco tedesco. Ma il recente fallimento del Gold Standard non poteva non far dubitare sulla sostenibilità di questa ipotesi. Tanto più se si considera che la quota di economia tedesca in rapporto a quella mondiale non era paragonabile a quella statunitense del dopoguerra, con inoltre un livello di integrazione finanziaria limitata.

Il rapporto Delors incassò anche pareri favorevoli. In molti ritenevano che arrivati a questo punto d'integrazione del mercato, il passo successivo dovesse necessariamente essere la moneta unica, preludio di un'unione anche politica, di tipo federalista.

Nel frattempo lo Sme dava mostra dei suoi limiti, e nei primi anni '90 fu investito da una crisi che minò seriamente la sua capacità di funzionamento. Nel 1991 l'espansione economica fu minima nei paesi industrializzati, con la crescita del prodotto interno lordo inferiore all'1%, mentre, per la prima volta in otto anni, il tasso di disoccupazione in Europa riprese a crescere. Allo stesso tempo, elevati tassi d'inflazione suggerivano una politica restrittiva, ritardando l'uscita dal ristagno produttivo. La crisi dello Sme ebbe inizio sul finire dell'estate del 1992 e fu fatta scoppiare dalla Germania che ritoccò al rialzo il tasso di sconto. Le banche centrali di altri paesi del sistema dovettero intervenire a sostegno delle proprie monete, prese di mira dalla speculazione, attraverso l'aumento dei tassi ufficiali. Un allentamento dei tassi tedeschi avrebbe potuto assestare la situazione, ma questa misura non fu mai adottata, con il risultato che lira, sterlina, peseta, escudo e corona svedese continuarono ad essere vittime di speculazioni. Tutto il sistema risentì della situazione, ed a crisi passata i risultati furono che il marco tedesco e il fiorino olandese si rivalutarono; franco francese, franco belga e corona danese riuscirono ad evitare la svalutazione grazie ad interventi di difesa delle banche centrali e della stessa Bundesbank; sterlina irlandese, peseta e scudo portoghese, pur svalutando, riuscirono a

²¹ Si veda: Padoa-Schioppa, 1992.

rimanere all'interno dello Sme; sterlina e lira dovettero abbandonare gli accordi di cambio e fluttuare liberamente.

Le cause di questa severa crisi sono molteplici, ma sicuramente possono essere individuati alcuni fattori²²:

- Caduta del dollaro che ha provocato il rafforzamento del marco con i relativi contraccolpi negativi sulle monete europee più deboli.
- Politica degli alti tassi d'interesse della Bundesbank. In Germania c'era infatti il timore di un aumento vertiginoso dell'inflazione, dovuta alla recente unificazione. Fu aspramente criticata dagli altri paesi, e accusata di voler scaricare il costo dell'unificazione tedesca sui partner europei.
- Pessimismo esploso sulle prospettive dell'UEM, dopo le iniziali difficoltà nelle ratifiche.

La violenta crisi rimise in discussione la validità del sistema degli accordi di cambio e aprì riflessioni sui limiti dello Sme e su una sua eventuale riforma.

L'economista italiano Padoa-Schioppa²³, che seguì da vicino queste fasi, spiega le insufficienze dello Sme attraverso la teoria del "quartetto inconciliabile", secondo la quale in un sistema integrato di Stati non si possono avere contemporaneamente :

- a. libero scambio;
- b. liberi movimenti di capitale;
- c. tassi di cambio fissi;
- d. completa autonomia delle politiche macroeconomiche nazionali.

L'Europa, all'inizio degli anni novanta, soddisfaceva pienamente i punti a.b.c. e la politica macroeconomica, benché soggetta a dei vincoli perché legata allo Sme, risultava per la gran parte libera.

Ebbene, Padoa-Schioppa sostiene l'incompatibilità della condizione d. con le altre (lo definì il "quartetto inconciliabile"). O la situazione si sarebbe evoluta verso un'unione monetaria, o a farne le spese sarebbero state le altre condizioni che sarebbero state in parte erose.

6. Il Trattato di Maastricht

Il "Rapporto sull'unione economica e monetaria europea" servì da base per le due successive conferenze intergovernative che portarono poi a Maastricht. Il tutto si svolse

²² Si veda: Rizzo, 1996.

²³ Si veda: Padoa-Schioppa, 1992.

con grande dinamicità: in soli tre anni e mezzo, dal giugno 1989 a dicembre 1991 furono passate in rassegna, negoziate e codificate tutte le principali questioni riguardanti il governo della moneta e la politica economica. Per quanto possa sembrare scontato, la firma del Trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992, era solo il primo passo verso l'unione economica monetaria; occorre superate ancora due fasi cruciali: la ratifica, e l'applicazione.

In effetti, il trattato che in pochi anni avrebbe rivoluzionato molti aspetti dell'Europa non ebbe vita facile nei suoi primi mesi, riuscendo a completare l'iter delle ratifiche solo nell'ottobre '93, con un ritardo, rispetto alle previsioni, di circa tredici mesi.

Causa di questo ritardo fu un'ondata di sfiducia che percorse il mercato dopo che in Danimarca, la quale aveva subordinato la sua adesione al Trattato sull'Unione Europea (TUE) all'esito di un referendum, a sorpresa vinsero i no (50,7%). Un analogo referendum in Irlanda, questa volta favorevole al Trattato, non bastò a rassicurare i mercati. Ad alzare ulteriormente la tensione furono i francesi, che decisero di sottoporre a loro volta l'adesione al trattato all'esito di un referendum, i cui sondaggi annunciavano esiti poco incoraggianti.

L'ondata speculativa che a settembre investì il vecchio continente fece temere ai mercati che il progetto di unione economica monetaria potesse non realizzarsi, con un conseguente rallentamento delle politiche di risanamento delle economie più deboli. Inevitabilmente i capitali si indirizzarono verso le valute più solide, nel timore di una svalutazione²⁴.

Nel clima di incertezza, con lira e sterlina costrette ad abbandonare il sistema di cambio, il referendum francese, previsto per il 20 settembre diede esito favorevole (appena il 51%). Un eventuale esito negativo del referendum in Francia, paese fondatore della Comunità europea, avrebbe avuto risvolti catastrofici per il processo di integrazione in corso, paralizzando la spinta innovatrice di fine secolo.

La Danimarca promosse un altro referendum nel 1993 che questa volta si concluse in senso filo-europeo. Nell'ottobre del 1993 il corso delle ratifiche poteva dirsi concluso. Maastricht aveva superato la prima prova.

Il Trattato, oltre ad inserire la Comunità europea in un quadro istituzionale più ampio, l'Unione Europea, comprendente diversi ambiti e settori, ed a promuovere altre importanti riforme istituzionali, dedica grande attenzione all'integrazione monetaria, e alla politica fiscale. Inevitabilmente, in un processo di unificazione monetaria, è necessaria una certa

²⁴ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

forma di armonizzazione dell'economie, non potendosi rischiare la situazione per cui un solo Stato indisciplinato possa mettere a repentaglio la stabilità dell'intera area-Euro.

In primo luogo il TUE contiene una serie di norme che rafforzano la disciplina imposta dal mercato sui governi; viene così fatto divieto al Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) di finanziamento di governi o enti pubblici, e divieto di accesso privilegiato di quest'ultimi alle istituzioni finanziarie²⁵.

Ma la grande novità è l'impegno a costruire per la fine del secolo l'Unione Economica Monetaria (UEM). Per raggiungere questo ambizioso obiettivo furono previste tre tappe di avvicinamento all'UEM²⁶:

- 1) 1 luglio 1990: piena libertà di movimento dei capitali. In questa fase gli obiettivi da conseguire sono connessi al completamento del mercato interno e ai progressi verso la convergenza delle variabili reali e monetarie dell'economie europee.
- 2) 1 gennaio 1994: entrerà in funzione l'Istituto Monetario Europeo (IME). I suoi compiti sono elencati nell'art.109 F del TUE, e possono essere riassunti in: rafforzamento della cooperazione tra le Banche Centrali nazionali; coordinamento delle politiche monetarie degli Stati membri; ma anche compito di preparare strumenti e procedure necessarie a garantire il funzionamento dell'Euro e della BCE.
- 3) 1 gennaio 1999: fissazione irrevocabile delle parità fisse, avvio della moneta unica, e trasferimento della sovranità monetaria dagli organismi nazionali alla SEBC.

All'interno del Titolo VI del Trattato, denominato "Politica economica e monetaria", le politiche economiche sono considerate "un interesse comune" (art.103). E non poteva essere diversamente, dato che non si poteva, né tantomeno voleva, rischiare di destabilizzare economicamente l'intera area-euro per l'influsso negativo di Stati poco virtuosi. Con lo scopo di assicurare che solo gli Stati membri, le cui condizioni economiche favoriscano il mantenimento della stabilità dei prezzi e la realizzabilità dell'area a moneta unica, fossero ammessi alla terza fase dell'UEM, furono stabiliti dei parametri di finanza pubblica, che comprendevano le principali variabili macro economiche: inflazione,

²⁵ Ciò significa che per finanziarsi i Tesori nazionali possono indebitarsi solo sul mercato, non potendo ricorrere al credito della BCE. Si veda: Bini Smaghi, 2001

²⁶ Si vedano: Rizzo, 1999 e Triulzi, 1999.

disavanzo di bilancio, debito pubblico. I suddetti parametri sono elencati all'art.109 J del Trattato, e sono conosciuti come criteri di convergenza. Essi prevedono:

- a) Il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà da un tasso di inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi²⁷.
- b) La sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'art.104 C. Quest'ultimo prevede che la Commissione sia incaricata di preparare un rapporto se:
 - Il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo supera un valore di riferimento²⁸, a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e abbia raggiunto un livello prossimo al valore di riferimento; oppure, il superamento del valore di riferimento sia eccezionale e temporaneo, e resti vicino al valore di riferimento.
 - Il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo supera un valore di riferimento²⁹, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.
- c) Il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti della moneta di qualsiasi altro Stato membro.
- d) Dei livelli dei tassi d'interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro, e della sua partecipazione al meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo.

Viene inoltre specificato che i criteri di convergenza, costituendo un insieme coerente e completo, devono essere tutti soddisfatti.

Un progetto così ambizioso, che prevedeva una considerevole erosione della sovranità statale in un ambito che in passato era gelosamente custodito dai governi (basti pensare che la moneta è sempre stata considerata prerogativa del principe), doveva tener conto

²⁷ L'art.1 del Protocollo n.6 integrerà questa disposizione prevedendo un tasso medio d'inflazione che, osservato per un periodo di un anno anteriormente all'esame, non superi di oltre 1,5% quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi.

²⁸ Valore che sarà poi fissato dal Protocollo n. 6 al 3% del Pil.

²⁹ Valore che sarà poi fissato dal Protocollo n. 6 al 60% del Pil.

delle eventuali riserve degli Stati³⁰. Per questo fu deciso che la partecipazione all'UEM fosse su base volontaria. Venne inoltre stabilito (art.109 K) che almeno ogni due anni fosse data la possibilità agli Stati esclusi dalla terza fase dell'UEM, per propria scelta o perché non fossero rientrati nei parametri in data utile, di presentare la propria candidatura, ed eventualmente essere ammessi. Un trattamento particolare fu previsto per la Danimarca e il Regno Unito che godettero di un'apposita clausola di opting out, grazie alla quale potevano decidere di non aderire alla moneta unica indipendentemente dal rispetto dei parametri. Successivamente i due Paesi si sarebbero serviti di questa possibilità; in una situazione analoga si trova anche la Svezia, pur in mancanza di una esplicita clausola.

Ecco come si presentavano i Paesi europei, in merito alle variabili macro-economiche interessate dai parametri di convergenza, nell'anno della firma del Trattato:

Tabella 1

	Inflazione (IPC)	Avanzo(+) o Disavanzo(-) AA.PP./Pil *	Debito lordo/Pil *	Tasso interesse di lungo termine
Belgio	2,4	-7,2	130,6	8,7
Danimarca	2,1	-2,9	68,7	9,0
Germania	4,0	-2,8	44,1	7,8
Grecia	15,9	-12,3	99,2	24,1
Spagna	5,9	-3,6	48,4	11,7
Francia	2,4	-3,8	39,6	8,6
Irlanda	3,1	-2,5	92,0	9,1
Italia	5,4	-9,5	108,5	13,3
Lussemburgo	3,2	0,8	5,2	-
Paesi Bassi	3,2	-3,9	79,6	8,1
Austria	4,1	-1,9	58,3	8,2
Portogallo	8,9	-3,6	63,3	13,8
Finlandia	2,9	-5,9	41,5	12,0
Valore soglia	3,8	-3,0	60	10,7

Tutti i dati sono espressi in valore percentuale e riferiti all'anno 1992.

In colore rosso i valori che superano i parametri di riferimento.

** dati della Commissione Europea.*

La Tabella 1 evidenzia la disomogeneità dell'economie dei partner europei. Alcuni paesi, in particolare Grecia, Italia e Portogallo, mostrano uno stato di sofferenza delle principali variabili economiche, e la necessità di intraprendere una serie consistente di riforme strutturali per poter ambire ad entrare come membri originari alla terza fase

³⁰ Si veda: La Malfa, 2000.

dell'UEM. I restanti paesi non saranno esenti da sforzi tesi a migliorare i propri conti, potendo solo il Lussemburgo dimostrare, già nel 1992, di rientrare pienamente nei valori dei parametri di Maastricht.

Il Trattato disponeva, al primo comma dell'art.109 K che se entro il 1 gennaio 1997 la maggioranza dei Paesi membri avesse rispettato le condizioni per la terza fase, allora il Consiglio, riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo, avrebbe deciso se passare alla terza fase dell'UEM, fissando eventualmente la data d'inizio. Se invece, entro la fine del 1997, la data di avvio della terza fase non fosse stata fissata, la terza fase sarebbe iniziata il 1 gennaio 1999. Di fatto si verificò questa seconda ipotesi, e il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 stabilì che l'accertamento del rispetto dei criteri di convergenza venisse fatto sui dati relativi al 1997.

7. Critici e sostenitori del Trattato

La firma e l'avvenuta ratifica del trattato permisero ai filo-europei di tirare un sospiro di sollievo. Permanevano però diverse posizioni scettiche riguardo la bontà e la sostenibilità del progetto europeo. La diffidenza dimostrata dal Regno Unito non poteva essere motivo di scoraggiamento: era nota la cautela con cui l'Isola affrontava i progressi di integrazione europea, diffidando sempre della possibilità di cedere porzioni di sovranità così rilevanti.

Una critica alla possibilità di realizzare un'area monetaria ottimale fu mossa da quanti fecero un raffronto tra le tesi di Mundell e la situazione pratica del Vecchio Continente³¹. Cercando di semplificare le sue tesi possiamo dire che l'economista canadese nei suoi studi aveva individuato le caratteristiche che permettevano di prevedere se un'area geografica fosse indicata per l'introduzione di una moneta unica. Secondo Mundell un'area valutaria è considerata ottima se è possibile ottenere al suo interno l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e insieme la stabilità dei prezzi e la piena occupazione. La prima caratteristica che permette la creazione di un'area valutaria ottimale è la sua omogeneità economica. Grazie a questa caratteristica, pur verificandosi andamenti economici diversi fra le regioni, la presenza al suo interno di efficaci meccanismi di aggiustamento condurrebbe il sistema rapidamente a ritrovare la condizione di equilibrio. Tali meccanismi possono avere natura:

- Spontanea: mobilità dei fattori (in particolare il fattore lavoro), e flessibilità dei prezzi (per restituire competitività alle zone colpite da shock).

³¹ Si veda: La Malfa, 2000.

- Non spontanea: trasferimenti di finanza pubblica a favore delle regioni con andamento difforme.

Mundell concludeva il suo ragionamento affermando che fosse conveniente introdurre una moneta unica e una politica monetaria comune in aree dove i meccanismi di aggiustamento fossero funzionanti. In mancanza di essi è preferibile, perché più efficace, avere politiche monetarie distinte.

Una seconda caratteristica identifica l'area monetaria ottima con la circostanza che i paesi componenti abbiano un'ampia diversificazione di beni e prodotti esportati. Tale diversificazione serve a neutralizzare i possibili disturbi di origine esterna senza ricorrere a strumenti di cambio.

Infine, quasi come condizione preliminare, viene indicata la necessità dell'uniformità dei tassi d'inflazione, essenziale per evitare variazioni nei flussi commerciali all'interno dell'area.

Era evidente come all'inizio degli anni '90 l'Europa fosse ancora lontana dal potersi definire un'area monetaria ottimale. Inflowano sia aspetti delle legislazioni nazionali, che non incentivavano una piena mobilità dei fattori, sia aspetti culturali³². Queste considerazioni portavano molti a dubitare sull'efficacia dell'introduzione di una politica monetaria comune in Europa.

Il dibattito sui contributi e benefici delle aree valutarie, già sviluppatosi a seguito del progetto Werner, trovò nuova linfa con il rilancio del progetto monetario europeo. La costituzione di un'unione monetaria, con cambi irrevocabilmente fissi, la centralizzazione della politica monetaria, e l'adozione di una moneta unica, comporta dei guadagni sia microeconomici, sia macroeconomici. I primi si possono sintetizzare nell'accresciuta utilità della moneta nella funzione di mezzo di scambio, riserva di valore e unità di conto, grazie all'azzeramento dei rischi di cambio all'interno dell'area. Infatti si eliminano i costi delle transazioni, si semplifica la contabilità delle aziende, si elimina l'incertezza circa i movimenti futuri dei tassi di cambio garantendo una migliore informazione per produzione, consumo ed investimento. Si favorisce infine l'integrazione commerciale aumentando anche la competizione. I vantaggi macroeconomici vi sono con riguardo alla maggiore facilità di sviluppo delle economie di scala e l'autonomia nei confronti dell'area monetaria statunitense.

³² Si pensi banalmente alle difficoltà linguistiche.

Gli eventuali costi sono di natura macroeconomica, e sono rappresentati in maggior misura dall'eliminazione della possibilità di riallineamento del tasso di cambio nominale, aspetto questo che esclude il tasso di cambio come strumento per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti. In realtà il costo della perdita della capacità di riallineamento del cambio diminuisce quanto più l'economia è aperta³³.

Nella nostra penisola, una delle figure che più si mostrò dubbiosa sulla ratifica del Trattato fu Antonio Martino, futuro Ministro degli Esteri nel governo Berlusconi. Egli non contestava l'obiettivo della moneta unica, ma non ne approvava il percorso. Il messinese sposava la tesi del "Big Bang", che suggeriva di introdurre la moneta unica in un colpo solo, accompagnando ad essa una costituzione monetaria che dettasse le necessarie regole. Solo in questo modo, accelerando fino a quasi eliminare la fase di transizione, si sarebbero potute evitare le speculazioni. Le preoccupazioni di Martino, e le soluzioni da lui prospettate, non ebbero comunque grande eco in Europa, complice la caduta del governo, e il riallineamento del successivo esecutivo Dini su posizioni più rassicuranti per i partner europei³⁴.

Le maggiori perplessità che aleggiavano tra i "tecnici" europei erano le seguenti³⁵:

- Numerosi aspetti dell'UEM erano ancora sottoposti alla regola dell'unanimità (ad esempio la politica fiscale). Si temeva che a fronte di futuri allargamenti tale regola potesse divenire paralizzante. Inoltre siffatti strumenti presuppongono un'omogeneità economica, sociale, giuridica, che andrà sbiadendosi sempre più con l'adesione di nuovi Stati.
- Riserve venivano avanzate circa la reale capacità vincolante della procedura di bilancio e, di riflesso, della procedura di deficit eccessivo. Inoltre non si era certi che l'Unione potesse essere in grado, con il bilancio di cui disponeva, di influenzare una congiuntura negativa.
- Il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) era visto come una importante innovazione istituzionale, ma sarebbe stato operativo solo all'avvenuta transizione. L'istituzione incaricata del traghettamento, l'Istituto Monetario Europeo (IME), era vista invece come debole e minata nella sua capacità decisionale dalla regola dell'unanimità.

³³ Si veda: Tenaglia Ambrosini, 1996.

³⁴ Si veda: Rizzo, 1996.

³⁵ Si veda: A.A.V.V., 1996

- Il Sistema Monetario Europeo era vulnerabile. L'uscita di Italia e Regno Unito ne confermavano l'equilibrio precario.

Il progetto monetario delineato a Maastricht conosceva anche diversi sostenitori, entusiasti di un tentativo di svincolo dai condizionamenti della potenza solitaria statunitense e dei nuovi imperi emergenti.

Un economista italiano, Bini Smaghi, che ha avuto un ruolo nella fase di transizione, fu infatti Capo della Divisione Analisi e Pianificazione dell'Istituto monetario europeo nel periodo '94-'98, riassume in tre punti i motivi principali per aderire all'Euro³⁶.

- 1) Per necessità di completare la realizzazione di un grande mercato europeo: un grande mercato unico, richiede una moneta unica.
- 2) Per assicurare stabilità economica e monetaria all'Europa. Questo viene garantito soprattutto dalla creazione della SEBC, che ha come compito primario la stabilità dei prezzi. Tale organismo deve attuare la politica monetaria in modo indipendente dai condizionamenti politici. (A differenza dello Sme, che invece era fortemente condizionato dalla Bundesbank.)
- 3) Per i notevoli vantaggi che derivano dal dotare l'Europa di uno strumento monetario che ne rappresenti l'importanza, e che faccia da contrappeso al dollaro nel sistema monetario internazionale. Poter commerciare con la propria valuta significa liberarsi dal rischio connesso alla variazione di cambio. Inoltre può avere un ruolo positivo nell'acquisto di materie prime.

In conclusione l'Europa, unita nel Trattato di Maastricht, era al suo interno divisa. Il processo di convergenza impegnava tutti i paesi, costretti anche a politiche di rigore poco gradite agli elettori. Giustificare tale sforzo non appariva un compito semplice, viste anche le difficoltà che in diversi paesi il Trattato aveva incontrato nei referendum. A Maastricht si era compiuto il primo passo, spettava ora ai singoli paesi dimostrare il loro concreto impegno verso l'Unione Economica Monetaria.

³⁶ Si veda: Bini Smaghi, 2001.

Capitolo 2

La convergenza italiana ai parametri di Maastricht

1. La situazione italiana alla vigilia di Maastricht

L'Italia, paese fondatore della Comunità, partecipò con entusiasmo ai lavori per il Trattato di Maastricht. Se in alcuni paesi il processo di ratifica aveva incontrato notevoli difficoltà, tanto da mettere a repentaglio l'entrata in vigore del testo in tutta l'area, il Parlamento italiano lo approvò senza complicazioni. Dietro l'entusiasmo però si celava la consapevolezza della necessità di uno sforzo poderoso per poter ambire ad entrare come membri originari alla terza fase dell'Uem. Infatti i conti pubblici italiani erano in forte squilibrio e nessuno dei valori delle variabili macroeconomiche prese a riferimento da Maastricht rientrava nei criteri stabiliti per l'ammissione. L'origine di tale dissesto delle finanze pubbliche aveva in realtà radici lontane. Il gap di modernità di cui soffriva il nostro paese alla fine del secolo scorso era riconducibile alle contraddizioni di una società che aveva guardato allo sviluppo dovendosi al contempo garantire due obiettivi: una democrazia che assicurasse un'ampia partecipazione alle forze politiche costituenti, in forte rottura con l'esperienza fascista, e il posizionamento nell'area occidentale¹. L'equilibrio fu garantito da ingenti risorse pubbliche destinate a sempre più ampie categorie sociali, e funzionali all'acquisizione del consenso, quasi come si fosse creato un patto sociale implicito per consolidare l'assetto democratico del paese e la sua collocazione ad occidente. Le conseguenze della conduzione di tale politica per decenni sono state un abnorme Stato sociale negli anni '70, un'espansione della spesa pubblica non finanziata da un parallelo aumento della pressione fiscale, ed un mercato del lavoro caratterizzato, specie nel settore pubblico, da un eccessivo garantismo.

Ecco come si presentava l'Italia all'inizio del decennio decisivo per l'unione monetaria in merito ad alcune variabili economiche principali:

Inflazione (IPC)*	Crescita Pil reale*	Debito totale*	Avanzo(+) o Disavanzo (-) AA.PP.*	Interessi passivi sul debito*	Tassi di rendimento dei BOT annuali
-------------------	---------------------	----------------	-----------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------

¹ Si veda: Pittorino, 199...

Italia	6,1	2,2	98,0	- 11,1	9,5	12,52
--------	-----	-----	------	--------	-----	-------

Tutti i dati si riferiscono all'anno 1990

**Dati espressi in percentuale al Pil.*

Fonte: Istituto Monetario Europeo.

Il dissesto della finanza pubblica è evidente. A preoccupare non erano solo i valori delle variabili, ma la loro tendenza², che dimostrava una situazione di insostenibilità nel lungo periodo. Il paese veniva da anni di elevati disavanzi primari³ dovuti ad un continuo aumento della spesa primaria senza che vi fosse un corrispondente adeguamento della pressione tributaria e contributiva. Conseguenza di ciò fu un aumento vertiginoso del debito pubblico, che in un decennio (1980- 1990) passò dal 60% al 98,0%. In realtà, la spesa primaria complessiva italiana era in linea con i valori dei partner europei, ma ciò che la rendeva particolarmente preoccupante erano la sua struttura e la sua dinamica⁴:

- Le prestazioni sociali e i redditi da lavoro costituivano il 70% dei pagamenti primari complessivi e circa l'80% di quelli correnti, e presentavano un notevole trend di crescita.
- I trasferimenti correnti alle famiglie presentavano una composizione fortemente squilibrata a favore della spesa previdenziale. Questa toccò, agli inizi degli anni '90, il 13,5% del Pil, all'incirca i due terzi della spesa sociale. Rispetto al resto d'Europa, l'Italia era il paese più generoso nei confronti della terza età, sia per tassi di rendimento riconosciuti per ogni anno di contribuzione, sia per la doppia indicizzazione ai salari reali e ai prezzi, sia per l'età nella quale si maturava il diritto al pensionamento⁵.
- Una spesa sanitaria in costante aumento.

L'integrazione europea fu usata dalle autorità di politica economica nel ruolo di disciplina esterna, e contribuì ad accelerare il risanamento dei conti pubblici. Ma la consapevolezza dell'insostenibilità dello stato finanziario italiano era già emersa verso la metà degli anni '80, in particolare riguardo al livello del debito pubblico.

2. La questione del debito pubblico

² Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

³ Nel 1981 il disavanzo primario arrivò a raggiungere il 5,3% del Pil.

⁴ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

⁵ Il tasso di dipendenza, calcolato come il rapporto tra ultrasessantacinquenni e persone in età lavorativa, dimostrava l'insostenibilità del sistema, con un valore decisamente superiore alla media europea, e in crescita (21,6 nel 1990).

Il debito pubblico italiano, dopo un ventennio di relativa stabilità, cominciò a crescere ininterrottamente dal 1971, sospinto da continui disavanzi. In realtà, nella prima metà degli anni '70, l'espansione della spesa e dei disavanzi pubblici non era un fenomeno limitato all'Italia, essendone caratterizzati i paesi dell'intera area Ocse: vi era infatti la necessità di contrastare il primo shock petrolifero attraverso riforme che svolgessero una funzione anticiclica di sostegno alla domanda. La dinamica della spesa pubblica aveva subito forti accelerazioni nel corso degli ultimi vent'anni in tutti i paesi industriali: le spese complessive delle amministrazioni pubbliche si trovavano a metà degli anni '60 attorno ad una quota del 36% nei paesi europei, per crescere negli anni '80 fino al 50%. Dal fronte dell'entrate complessive si è assistito ad una dinamica analoga. In Italia, nel dopoguerra, entrate e spese del settore pubblico in rapporto al Pil risultavano notevolmente più basse rispetto ai partner europei; seguì poi una costante dinamica di crescita che portò alla fine degli anni '80 il livello delle spese rispetto al Pil ad un valore allineato rispetto a quello europeo, ma un rapporto delle entrate rispetto al Pil decisamente inferiore. Entrate e spese percorsero il cammino verso il 1990 a velocità diverse, arrivandovi le prime con un rapporto rispetto al Pil del 44%, le seconde del 55%. Fu quindi la politica fiscale del nostro paese a risultare inadeguata e in controtendenza⁶: non sarebbero le politiche economiche adottate tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 ad aver alimentato il debito, quanto il mancato corrispondente incremento della pressione tributaria. Il paese volle perseguire un ampio ventaglio di obiettivi sociali ben oltre di quanto permettessero le risorse disponibili, ponendo quindi le basi degli squilibri di finanza pubblica caratterizzanti la fine del secolo. Il debito pubblico sarebbe il "canestro raccoglitore" della non coerenza di fondo tra obiettivi e risorse disponibili⁷. Il successivo aumento della pressione fiscale negli anni '80 (pari a circa dieci punti percentuali) servì soprattutto a finanziare parte dei crescenti oneri per interessi del debito, con scarso contributo ad un effettivo riequilibrio dei flussi di entrate ed uscite. Inoltre, se fino al 1981 i tassi d'interesse reali fortemente negativi e il signoraggio elevato mantennero il costo reale del debito sensibilmente al di sotto del tasso di crescita del Pil, dopo il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, essendo cambiate drasticamente le regole di politica monetaria, i tassi d'interesse reali salirono vertiginosamente, portando il costo reale del debito a superare il tasso di crescita del Pil. Prima del 1981, infatti, il risparmiatore, in quanto detentore di titoli, era "l'agente pagatore" che contribuiva a determinare l'equilibrio contabile di fine anno attraverso rilevanti perdite in termini reali

⁶ Si veda: Parravicini, 1992.

⁷ Si veda: Baldassarri-Briotti, 1990.

sulla detenzione dei titoli. Tale situazione non era e non è tuttora prevista dalla Costituzione italiana che si occupa del risparmio all'art.47 prescrivendo che la Repubblica "incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme". Tuttavia, a metà degli anni sessanta, la finanza pubblica, sotto la pressione della migrazione interna che spostò la popolazione secondo le direttrici sud-nord e campagna-città, non riuscì a fare fronte all'aumento delle spese, che venne coperto dall'emissione monetaria. Tale politica si riflesse sul tasso d'inflazione, che salì costantemente, attaccando il risparmio. In questo quadro il ricorso all'indebitamento sul mercato finanziario apparve l'unica soluzione per contenere l'emissione monetaria e i suoi effetti. La soluzione venne individuata nell'emissione di Buoni Ordinari del Tesoro collocati, tramite l'intermediazione bancaria, al pubblico dei risparmiatori; così facendo si sarebbe riusciti ad avere immediate disponibilità di cassa la cui restituzione sarebbe stata differita nel tempo, con minore impatto sull'inflazione. La Costituzione, come detto in precedenza, tutela il risparmio, e a tal fine aveva posto il divieto del finanziamento del bilancio con ricorso all'indebitamento. Ma la Corte Costituzionale introdusse tale possibilità con la sentenza n.1/1966, con la quale veniva ammessa "la possibilità di ricorrere nei confronti della copertura di spese future all'emissione di prestiti". Tale pratica prese vigore a partire dal 1972, facendo lievitare il debito pubblico. Fino agli anni '80 il Tesoro collocava i propri titoli con un tasso di rendimento basso, addirittura negativo in termini reali, poiché poteva fare affidamento sulla Banca d'Italia come acquirente di ultima istanza dei BOT non collocati. L'entrata dell'Italia nel "Serpente monetario", richiedendo una stabilità dei cambi, implicava una politica monetaria rivolta alla tutela del valore della moneta, e rendeva quindi impossibile il perdurare di questa pratica, costringendo l'Italia, nel luglio del 1981, al divorzio Tesoro-Banca d'Italia. Non potendo più contare su Palazzo Koch, il Tesoro fu costretto, per riuscire a collocare i BOT, ad applicare tassi di rendimento più alti⁸. Questo contribuì, unito alla sempre crescente necessità di collocare sul mercato ingenti masse di titoli pubblici a copertura di crescenti deficit, all'accelerazione della crescita del debito pubblico, rendendo sempre più gravosa la spesa per interessi⁹.

Analizzare la composizione del risparmio totale disponibile del sistema economico nel corso degli'anni '70 e '80 aiuta a comprendere la situazione di insostenibilità che caratterizzava le finanze pubbliche italiane. I dati sulla formazione del risparmio vengono

⁸ In termini reali, il rendimento medio dei BOT negli anni '70 era pari a -2%, mentre nel decennio successivo raggiunse il 3,7%.

⁹ Si veda: Di Gaspare, 2003.

riferiti a quattro settori istituzionali: le imprese, le istituzioni finanziarie, la pubblica amministrazione e le famiglie. La somma dei quattro flussi determina il risparmio nazionale al quale va aggiunto il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti per ottenere il risparmio totale. In Italia due settori producevano costantemente risparmio positivo: le istituzioni finanziarie, e soprattutto le famiglie con una percentuale abbondantemente sopra il 15% rispetto al Pil. Il settore delle imprese non finanziarie ha evidenziato un decennio di profonda crisi (dal 1974 al 1983) seguito da una ripresa che vide la formazione di un solido risparmio positivo, anche grazie alla ristrutturazione del sistema produttivo avviata agli inizi degli anni '80. Dal 1971 il risparmio del settore della pubblica amministrazione diventò negativo, aggirandosi dalla metà degli anni '80 attorno al 7% rispetto al Pil, ciò significa che il settore si trovava in una condizione di insufficienza delle proprie entrate a coprire le proprie spese correnti di consumo. Nel complesso quindi la tenuta dell'economia italiana poggiava fortemente sul risparmio delle famiglie, una situazione anomala, e non riscontrabile negli altri paesi industrializzati¹⁰. Una tabella può meglio rendere idea della situazione:

FORMAZIONE DEL RISPARMIO IN ITALIA PER SETTORI

Anni	Imprese non finanziarie	Imprese finanziarie	Amministrazione pubblica	Famiglie	Estero	Risparmio totale disponibile
1970	395	514	116	9.079	-761	10.873
1973	355	670	-3.544	15.088	1.472	11.109
1975	-4.998	2.477	-8.862	23.580	377	11.843
1978	-6.413	4.739	-12.621	41.589	-5.266	32.637
1980	-2.830	8.733	-11.959	48.591	8.291	34.671
1983	-112	8.570	-44.511	96.650	-2.030	62.617
1985	11.598	13.330	-58.253	107.930	7.459	67.146
1987	32.330	11.479	-64.586	104.363	2.167	81.419

Fonte: Banca d'Italia: relazione annuale, anni vari; Ocse: Conti nazionali, 1990

L'economista italiano Baldassarri ravvisava nella gestione dell'economia italiana nel periodo in esame "un sottile e perverso modello": l'idea base del modello è che sia possibile finanziare in deficit la spesa corrente del settore pubblico, determinando quindi una sistematica erosione del risparmio, che comporta una distorsione nell'allocazione

¹⁰ Si veda: Baldassarri-Briotti, 1990.

delle risorse da risparmi e consumi. Il perverso “modello italiano” è stato sintetizzato dallo stesso autore in quattro passaggi¹¹:

I. Il bilancio pubblico, attraverso l’esplosione della spesa e del deficit correnti, alimenta il reddito disponibile delle famiglie, che lo riversano in beni di consumo, comprimendo le spese per investimento.

II. Cala la produttività delle industrie italiane che non sono in grado di soddisfare la crescente domanda interna di consumo, determinando un progressivo aumento delle importazioni ed un peggioramento delle esportazioni, che porta ad un disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

III. Debito pubblico, deficit e disavanzo di partite correnti nella bilancia dei pagamenti impongono elevati tassi d’interesse per riuscire a collocare il debito pubblico.

IV. Gli elevati tassi d’interesse spiazzano ulteriormente gli investimenti produttivi; d’altra parte però si traducono in trasferimenti di reddito dal bilancio pubblico verso il settore privato, alimentando anche per questa via la domanda di consumo.

Baldassarri continuava il suo ragionamento sostenendo che, poiché l’origine del modello sta nella distruzione del risparmio da parte del bilancio pubblico, “per togliere il carburante a questa fornace distruttiva è necessario un risanamento della finanza pubblica che riporti al più presto la spesa corrente al livello delle entrate correnti, azzerando subito il disavanzo corrente, impedendo che il settore pubblico continui a distruggere il risparmio, per passare poi a necessari avanzi correnti”. Quest’analisi ha trovato sempre maggiore consensi tra i “tecnici”, non riuscendo tuttavia ad essere affiancata da decisioni politiche. In ciò sta parte della perversità del modello: esso genera un diffuso consenso politico perché, pur dissestando la crescita del paese e danneggiando la finanza pubblica, consente alla maggior parte della popolazione di stare bene anche a ridosso del punto di rottura. Interventi decisi a favore di una ristrutturazione del sistema sarebbero ampiamente impopolari, e verrebbero pagati in termini di consenso elettorale.

Negli anni ’70 si è preferito contrastare la rigidità interna del sistema, conseguenza della mancata adozione di riforme tese ad ammodernare le strutture produttive amministrative e istituzionali del paese, aumentando la flessibilità esterna: dal 1973 al 1979 si è ampiamente ricorsi alla svalutazione della lira, che ha ridato fiato alle imprese italiane, consentendo loro di mantenere una presenza sui mercati esteri. La successiva caduta del prezzo del petrolio e il deprezzamento del dollaro misero in rilievo gli svantaggi

¹¹ Si veda: Baldassarri, 1993.

del ritardo: il calo delle esportazioni portò alla ribalta la crescita della domanda interna, con la necessità di favorire gli investimenti di allargamento della capacità produttiva, le infrastrutture moderne, la creazione di nuovi servizi. L'Italia in particolare accusava un degrado nella struttura dei trasporti, delle comunicazioni, e del sistema politico-amministrativo, un uso irrazionale del territorio, un insufficiente investimento nel disinquinamento. Il dilazionare le riforme aveva portato ad un consumo del patrimonio, senza che si fosse risparmiato per ricostituirlo¹².

Nonostante la diffusa, nonché datata, consapevolezza che gli elevati disavanzi pubblici avrebbero determinato seri problemi di debito, incarnata nei ripetuti inviti da parte della Banca d'Italia indirizzati alle autorità fiscali affinché diminuissero l'ammontare dei disavanzi, la prima vera presa di coscienza ufficiale della questione del debito e della decisione di porvi rimedio va fatta risalire solo al 1984, quando il ministro del Tesoro Goria presentò un piano quadriennale programmatico per il periodo 1985-1988 coerente con l'obiettivo di arresto della crescita del rapporto debito/Pil. La strategia proposta dal ministro prevedeva la riduzione della spesa corrente al fine di contenere il fabbisogno e contemporaneamente liberare risorse per gli investimenti privati. Pur non avendo avuto successo nell'obiettivo di stabilizzazione, i piani Goria ebbero l'effetto di porre sotto i riflettori la questione del debito pubblico, concorrendo a stimolare la diminuzione dei disavanzi primari¹³. Nella Relazione Previsionale Programmatica del 1985, a conferma della presa d'atto della gravità della situazione e dell'insufficiente efficacia dei piani Goria, viene detto che "dal momento che il tasso d'interesse medio pagato sul debito pubblico è attualmente superiore al tasso di sviluppo del prodotto interno lordo, è in corso un processo di avvitamento del debito pubblico complessivo per effetto del progressivo appesantimento degli oneri per interessi. Se non arrestato, questo processo provocherà effetti destabilizzanti e incontrollabili per l'intero sistema economico."

Nel tentativo di riportare sotto controllo la finanza pubblica venne introdotto, mediante la legge n. 362/88, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, uno strumento tendente a collegare più strettamente la programmazione economica a quella finanziaria e che permette al Parlamento di conoscere con anticipo le linee di politica economica e finanziaria del Governo. Nel Dpef 1988-1992 venne ribadito che "non risulta alcun aggiustamento spontaneo degli squilibri di finanza pubblica. Occorre quindi porre in atto quelle correzioni alla rotta di politica economica che siano in grado di favorire gli

¹² Si veda: Cipolletta, 1993.

¹³ Si veda: Garbero, 1994.

andamenti desiderati della finanza pubblica.” Il timore degli effetti negativi sul sistema economico di eventuali shock esogeni, anche di portata limitata, ma che sarebbero rilevanti in presenza di un rapporto elevato tra debito pubblico e Pil, era accresciuto anche in considerazione dell'imminente liberalizzazione dei movimenti dei capitali, prevista al termine della prima fase della realizzazione dell'Uem.

Nonostante questi primi programmi di risanamento, la crescente spesa per interessi sul debito impedì il raggiungimento di miglioramenti sostanziali dei conti pubblici. A mantenerne alto il livello contribuivano il persistente squilibrio della finanza pubblica e un'alta inflazione, che alimentava le aspettative sulla svalutazione del cambio. Negli anni '80 si registrò un forte aumento della spesa per interessi, ma fu con l'inizio del decennio successivo che la spesa per interessi raggiunse un livello d'allarme, rappresentando addirittura il 10% del Pil, e circa il 18% della spesa pubblica complessiva¹⁴.

Il “perverso modello italiano” era fragile, potendo continuare a funzionare solo fintantoché i mercati e gli operatori interni ed internazionali non avessero deciso di “scappare dall'Italia”, eventualità che avrebbe determinato una doppia crisi, valutaria e finanziaria.

L'aumento della concorrenza europea, i vincoli posti prima dallo Sme e poi da Maastricht, costituirono un forte stimolo all'avvio della politica di risanamento pubblico e di rilancio della produttività del paese.

3. Il risanamento

La consapevolezza dell'incompatibilità della situazione italiana rispetto ai parametri di Maastricht era ben presente nella relazione previsionale programmatica del 1991. Tale documento individuava dei principali elementi di debolezza e di potenziale instabilità dell'economia italiana: il processo di accumulo del debito pubblico; la struttura produttiva inadeguata; i tassi di disoccupazione particolarmente elevati nel centro-sud; il persistere di un differenziale inflazionistico nel tasso d'inflazione rispetto ai principali paesi europei; il permanere di uno squilibrio strutturale della bilancia dei pagamenti correnti¹⁵.

Tale analisi rifletteva la necessità di interventi strutturali che abbracciassero una pluralità di settori, e le scadenze poste dal trattato comunitario comportavano una certa urgenza nell'adozione di azioni concrete di risanamento.

¹⁴ Si veda: Di Gaspare, 2003.

¹⁵ Si veda: Crescenzi, 2007.

Nel 1991 si ebbe un primo segnale positivo, con il saldo primario delle Pubbliche Amministrazioni che registrò per la prima volta in trent'anni un, seppur minimo, avanzo primario (0,1% del Pil¹⁶). Questo risultato fu in realtà soprattutto frutto di interventi correttivi temporanei come i condoni, che possono in realtà avere effetti dannosi in termini di credibilità, generando l'attesa di ulteriori atti di clemenza.

Con l'insediamento del governo Amato, nell'estate del 1992, cominciarono parte degli auspicati interventi strutturali.

Nel luglio si agì sulla politica salariale con l'obiettivo di porre un freno al tasso d'inflazione e al crescente deficit pubblico. In realtà l'esigenza di intervenire nel settore delle retribuzioni pubbliche era stata avvertita già nei primi anni '80 quando si erano manifestati gli effetti negativi sull'inflazione del meccanismo di indicizzazione dei salari, introdotto mediante l'accordo tra Confindustria e sindacati nel 1975. Il Governo fece appello alle parti sociali per un impegno antinflazionistico che portò, nel febbraio del 1984, ad un accordo tra Governo Cisl e Uil dove veniva prevista una predeterminazione degli scatti di scala mobile più stringente, coerente con una inflazione programmata del 10%¹⁷. Da tempo molti economisti, tra i quali Tarantelli, ucciso dalle Brigate Rosse nel marzo del 1984, proponevano l'utilizzo dell'inflazione programmata piuttosto di quella pregressa per calcolare gli aumenti salariali. Nonostante questi primi passi verso un contenimento della spesa per dipendenti pubblici, il settore statale continuava a drenare sempre più risorse, senza che vi fosse un significativo aumento del numero degli occupati che potesse in qualche modo giustificare tale tendenza¹⁸. L'intenzione di contenere tale dinamica sarà alla base del Protocollo sulla politica dei redditi e sul costo del lavoro siglato nel luglio del 1992 dal Governo Amato con le parti sociali. Tramite questo accordo la politica dei redditi venne correlata a parametri di riferimento della politica economica di bilancio stabiliti nei documenti programmatici; tra gli indicatori macroeconomici considerati, assunse un ruolo centrale proprio il tasso d'inflazione programmato.

Si cercò di reagire tempestivamente nei principali settori della spesa pubblica, anche con consistenti manovre correttive e il ricorso allo strumento della legge delega. I benefici che queste riforme avrebbero potuto portare furono attenuati da due ulteriori provvedimenti adottati dal governo Amato. Vi fu infatti un prelievo sui depositi bancari e postali, che fece temere ulteriori misure straordinarie, e soprattutto vi fu l'improvvisa

¹⁶ Si veda: Rapporto IME, 1998.

¹⁷ Si veda: Crescenzi, 2007.

¹⁸ Secondo la Banca d'Italia nel 1990 le retribuzioni del settore pubblico aumentarono addirittura del 18,2%.

liquidazione dell'Efim, un'impresa a partecipazione statale con un ingente debito, contratto anche con banche estere. Il mancato avviso della liquidazione e la sua messa in atto suscitarono timori di moratoria sull'intero debito pubblico.

Il clima internazionale non favoriva l'intraprendenza del governo. L'inizio del decennio presentò crescenti squilibri nella conduzione delle politiche monetarie e fiscali perseguite dai principali paesi membri, ampliando così il divario tra le economie aderenti allo Sme, provate anche dal forte rallentamento dell'economia europea, che sfocerà poi in vera recessione. Occorre aggiungere gli effetti dello shock di natura politica dell'unificazione delle due Germania, che spinse le autorità tedesche ad intraprendere una politica di bilancio espansiva per sostenere la produzione della ex Repubblica Democratica Tedesca, ed una politica monetaria restrittiva per contrastare una potenziale ripresa inflazionistica. L'innalzamento dei tassi d'interesse tedeschi indebolì le altre valute nazionali costringendo le banche centrali, nel tentativo di difendere la parità centrale con il marco, ad impiegare una notevole quantità di riserve. I mercati finanziari colsero l'insufficiente grado di convergenza macroeconomica dello Sme e nell'estate del 1992 cominciarono a scommettere sulla credibilità dello stesso, dando avvio ad un violento attacco speculativo che portò al collasso degli accordi di cambio. Le prime valute ad essere attaccate furono la lira e la peseta perché dopo il 1987, momento in cui lo Sme era divenuto un sistema a cambi fissi, era necessaria, affinché il sistema funzionasse correttamente, una convergenza dei tassi d'inflazione, requisito piuttosto difficile da soddisfare visto le differenti preferenze di gestione della politica economica tra le Banche Centrali. In precedenza, attraverso svalutazioni periodiche, Italia e Spagna, erano riuscite a riequilibrare i loro livelli dei prezzi divergenti rispetto a quelli tedeschi; tale possibilità venne meno dopo l'impegno a mantenere tassi di cambio fissi. Di conseguenza i tassi d'inflazione rimasero più elevati, incidendo anche sulla competitività delle imprese nazionali, che persero gradualmente quote di mercato. In questa situazione, lira e peseta erano chiaramente sopravvalutate, e quando gli speculatori se ne accorsero, diedero via all'attacco¹⁹. La recente piena libertà dei movimenti dei capitali raggiunta a livello europeo nel 1990 contribuì sensibilmente ad acuire la crisi, consentendo agli speculatori di movimentare consistenti quantità di fondi senza ostacoli²⁰.

Ad aggravare ulteriormente la situazione emersero anche difficoltà di tipo politico, interne ed internazionali: il processo di ratifica del trattato di Maastricht subì una brusca,

¹⁹ Si veda: Fauri, 2001.

²⁰ Si veda: Crescenzi, 2007.

quanto inaspettata, battuta d'arresto. In giugno il referendum danese sulla partecipazione alla moneta unica diede esito negativo²¹, convincendo ulteriormente i mercati finanziari della fragilità dello Sme. Il risultato danese condizionò inoltre l'atteggiamento degli altri paesi partner, inducendoli ad una maggiore prudenza (la Francia decise di subordinare la ratifica del Trattato ad un referendum il cui esito risultava estremamente incerto). Sul fronte interno la Banca d'Italia, nella relazione annuale del maggio 1992, percependo la precarietà della situazione, aveva richiesto una consistente manovra fiscale correttiva, ma tale sollecitazione si scontrò con la realtà di una campagna elettorale che rese il governo inattivo per tutta la primavera e la prima parte dell'estate²², facendo ulteriormente peggiorare i conti pubblici²³.

In questo clima d'incertezza l'Italia non poteva, con la propria bassa competitività, le esportazioni in calo, e un'alta inflazione, dare la sicurezza necessaria ai propri sottoscrittori di carta, che, temendo una svalutazione, chiesero differenziali di tassi più alti. Il 13 settembre fu decisa all'interno del meccanismo di cambio dello Sme una svalutazione del 7%. Questa operazione non diede i risultati sperati, e la settimana successiva la Lira fu costretta ad abbandonare il meccanismo di cambio, ed a restare in fluttuazione libera.

Inizialmente la Banca d'Italia sembrò orientata a resistere alla speculazione mantenendo alti i tassi d'interesse. Era diffuso il timore che il cambio potesse sopravvalutarsi con l'effetto di aumentare l'inflazione. Inoltre sembrava che Palazzo Koch fosse intenzionato a favorire un rapido rientro della Lira nello Sme. Tuttavia vi erano diverse voci contrarie ad un veloce ritorno nel sistema monetario europeo²⁴: il fatto che l'Italia godesse di un cambio fluttuante poteva essere una risorsa per il paese poiché lo svincolava dalle decisioni sui tassi della Bundesbank. In particolare, l'economista Dornbusch suggerì per l'Italia una politica monetaria focalizzata a ridurre bruscamente i tassi d'interesse, così da espandere la domanda e riassorbire la crescente disoccupazione; le obiezioni che gli vennero mosse circa le conseguenze inflazionistiche di tali scelte di politica economica venivano respinte perché l'accordo firmato in estate dal sindacato, consentendo di sterilizzare l'impatto dell'aumento dell'inflazione importata derivante dalla svalutazione della Lira, poneva il paese al riparo da tale rischio. Il tasso d'inflazione nei mesi seguenti non subì rilevanti variazioni, e fu questo forse il motivo per

²¹ Si veda: Rizzo, 1996.

²² L'attesa manovra correttiva da 30.000 miliardi fu adottata tra luglio e agosto dal neo insediato governo Amato; tale manovra, pur in linea con le richieste di fine maggio del Governatore, risultò, data la velocità di evoluzione della situazione, inadeguata.

²³ Si veda: Fratianni-Spinelli, 2001.

²⁴ Si veda: Modigliani, 1993.

cui la Banca d'Italia decise di non resistere, ma anzi incoraggiare, la svalutazione. Le imprese non tardarono ad approfittare della situazione guadagnando quote di mercato all'estero: alla fine del 1992 gli indici mostravano le esportazioni in piena crescita²⁵.

Nonostante quindi l'incertezza internazionale e i primi segni della recessione, che avrebbe colpito più profondamente le economie mondiali l'anno successivo, il 1993 era visto da molti²⁶ come l'occasione per raggiungere un rapido riequilibrio economico-finanziario, attraverso una politica economica più flessibile perché liberata dai vincoli del cambio.

Il governo Amato si mosse velocemente, e l'autunno 1992 si presentò come una stagione di forti cambiamenti. Si intervenne con decisione sull'entrate per potersi assicurare introiti certi²⁷: gli scaglioni dell'Irpef furono rimodulati, l'Illor (un'imposta reale che colpisce i redditi fondiari di capitale di impresa) fu resa indeducibile, alle grandi imprese fu chiesto un tributo straordinario sul patrimonio netto, l'intero settore delle agevolazioni fu ridimensionato, e venne inoltre inasprita la lotta all'evasione fiscale con l'introduzione della "minimum tax"²⁸. A tutto ciò si aggiunse una serie di decreti legislativi emanati in attuazione delle deleghe:

- Si agì sul sistema previdenziale, attuando la prima riforma del settore. Si ridusse di circa 4,5% il rapporto tra spesa pensionistica tendenziale e Pil.
- Si agì sulla spesa sanitaria, incentivando la gestione responsabile delle Usl, ed aumentando la partecipazione degli utenti alle spese.
- Fu rafforzato il blocco del turn-over nel pubblico impiego.
- Si cercò di responsabilizzare nelle spese gli enti decentrati, diminuendo i trasferimenti a loro favore, ed istituendo un'imposta ordinaria sugli immobili come fonte principale di finanziamento.

Il sistema previdenziale italiano presentava all'inizio degli anni '90 numerosi problemi di fragilità e sostenibilità. In particolare il crescente rapporto tra spesa pensionistica e Pil rifletteva non solo il cambiamento della struttura demografica (allungamento della speranza di vita, diminuzione del tasso di natalità), ma anche alcune distorsioni determinate da istituti peculiari della nostra legislazione, come la pensione d'anzianità. La

²⁵ La bilancia dei pagamenti compì un enorme balzo in avanti passando da un saldo negativo di 3.200 miliardi, registrato nel gennaio del 1992, ad un saldo positivo di 1.600 miliardi del gennaio 1993.

²⁶ Si vedano: Baldassarri, 1993 e Modigliani, 1993.

²⁷ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

²⁸ Si trattava di un nuovo schema presuntivo per la tassazione dei redditi dei lavoratori autonomi.

riforma promossa dal governo Amato individuava nell'arresto dell'espansione dell'incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno la propria finalità principale; a ciò si aggiungeva la necessità di una razionalizzazione dell'intero settore attraverso l'unificazione dei trattamenti tra dipendenti pubblici e privati, e tra lavoratori dipendenti e autonomi. Le linee guida della riforma, i cui effetti sarebbero decorsi a partire dal 1994 possono essere sintetizzate nei seguenti punti²⁹:

- Il progressivo aumento dell'età pensionabile e l'allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni.
- L'introduzione di nuovi criteri di determinazione della retribuzione pensionabile e l'eliminazione dei preesistenti meccanismi di indicizzazione delle pensioni alle variazioni dei salari.
- Una revisione dei trattamenti di tipo assistenziale attraverso una ridefinizione delle soglie minime di reddito necessarie per beneficiare di tali prestazioni.
- L'istituzione dei fondi pensioni con lo scopo di assicurare un maggior grado di copertura per tutte le prestazioni che venivano escluse o ridotte con la riforma. Era previsto che tali fondi fossero gestiti "secondo criteri di stretta equivalenza tra entrate e spese, in regime di concorrenza, da operatori pubblici e privati".

Tale riforma, pur migliorando i conti pubblici previdenziali, non era in grado di assicurare nel lungo periodo la piena sostenibilità del sistema previdenziale nazionale. In effetti, nel giro di due anni, verrà promossa un'ulteriore riforma del sistema pensionistico volta a completarne il disegno di revisione (riforma Dini).

Il governo Amato ebbe inoltre il merito di dare avvio alle privatizzazioni. In Italia, negli ultimi decenni, il fenomeno delle imprese pubbliche aveva assunto dimensioni fuori dalla media dei paesi industrializzati e, sebbene il controllo statale fosse stato inizialmente concepito come strumento volto al rafforzamento dello sviluppo industriale, si dimostrò piuttosto un sistema atto a mantenere in vita industrie e settori dissestati, con un pesante costo per il bilancio dello Stato. Nel 1990 il governo Amato di allora aveva mosso i primi passi mediante l'approvazione di una legge tendente ad indebolire il controllo dello Stato sulle banche pubbliche e a favorirne la trasformazione in SPA, ammettendo la vendita di partecipazioni di minoranza. Seguendo tale tendenza, l'anno successivo il governo Andreotti emanò il decreto legislativo n.391/91 che prevedeva la possibilità di trasformare gli enti pubblici in SPA. Il passo decisivo fu compiuto con l'approvazione della legge

²⁹ Si veda: Crescenzi, 2007.

n.359/92 che disponeva la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni, traferendone la proprietà al Ministero del Tesoro. Tale processo continuò anche con il successivo governo Ciampi attraverso la legge n.474/94 che rappresenta tuttora lo schema operativo delle procedure di dismissione delle partecipazioni dirette ed indirette del Tesoro³⁰; da tale normativa si evince la convinzione del governo secondo cui le privatizzazioni “non dovessero risolversi nella mera redistribuzione guidata dei relativi pacchetti azionari a beneficio di pochi acquirenti e di pochi intermediari [...] particolare favore potranno meritare le privatizzazioni realizzate attraverso i nuovi investitori, puntando alle ‘public companies’ ispirate al modello del capitalismo partecipativo”. Il processo di privatizzazione avviato nel nostro paese dal luglio 1992 e proseguito per tutti gli anni novanta costituisce un mutamento strutturale profondo, che permise allo Stato non solo di guadagnare in maniera diretta dalle vendite degli Enti³¹, ma anche di risparmiare, in via indiretta, ingenti risorse altrimenti destinate ai bilanci delle partecipazioni statali troppo spesso caratterizzate da un grave dissesto finanziario. Lo sforzo italiano fu riconosciuto nel 2001 anche dall’OCSE secondo cui “nel corso degli anni ’90 l’Italia ha realizzato uno dei maggiori programmi di privatizzazione nell’ambito dei paesi OCSE”.

Nella primavera del 1993 si insediò a Palazzo Chigi il governo tecnico presieduto da Ciampi. La nuova compagine governativa si trovò ad operare in un contesto particolarmente difficile, perché si era nel pieno della recessione. Era necessario coniugare due compiti che potevano portare all’adozione di misure contrastanti: occorreva uscire al più presto dalla recessione, puntando sulla spinta della domanda, ma era indispensabile continuare verso il risanamento dei conti pubblici. Il governo si pose degli obiettivi che possono così essere riassunti³²:

- 1) Far uscire l’economia italiana dalla recessione.
- 2) Sostenere il risanamento dell’apparato produttivo.
- 3) Portare avanti il riequilibrio dei conti pubblici.

Per poter ambire a raggiungere questi obiettivi era fondamentale il recupero della credibilità del paese sul piano internazionale. Dal punto di vista macroeconomico era necessario recuperare e consolidare gli equilibri del sistema: bilancia dei pagamenti;

³⁰ Si veda: Crescenzi, 2007.

³¹ Si calcola che dal 1992 al 2000 l’incasso lordo delle privatizzazioni effettuate fu complessivamente pari a circa 98 miliardi di euro.

³² Si veda: Ciampi, 1995.

prezzi; conti pubblici³³. Occorreva agire trasformando in strumento di risanamento e di rilancio la svalutazione della Lira, che assicurava un iniziale vantaggio competitivo alle esportazioni, ma che poteva altresì dare vita alla spirale svalutazione – rialzo dei prezzi – aumento dei costi. L'opera del precedente governo Amato, che operò anche una stretta monetaria e creditizia, scongiurò tale pericolo, e fu in grado di invertire la tendenza della mala gestione del debito pubblico.

Risultò determinante, per i risultati pratici, ma anche per il clima di fiducia che trasmise ai mercati, l'accordo fra le parti sociali del luglio del 1993, che rinnovò il patto del luglio precedente. Tale accordo non incise solo sul costo del lavoro, ma anche sulla struttura e sull'evoluzione del salario, sulla flessibilità e sull'innovazione degli istituti che regolano le relazioni tra le parti sociali; riguardo quest'ultimo aspetto, veniva dato maggiore spazio alla contrattazione collettiva e a quella aziendale; il governo, oltre a fungere da garante dell'accordo, aveva il compito di stabilire il tasso d'inflazione programmato (TIP), punto di riferimento per mantenere il potere d'acquisto delle retribuzioni minime contrattuali. Il confronto tra le parti assumeva una cadenza precisa: nel periodo maggio-giugno, in connessione con la presentazione del Dpef, e a settembre per definire gli strumenti di attuazione della politica dei redditi da trasporre nella legge finanziaria. Da tale accordo si trasse beneficio anche in maniera indiretta, pochi giorni dopo, quando il governo riuscì a concludere la difficile vertenza con gli autotrasportatori, che accettarono di calcolare l'adeguamento delle tariffe dei trasporti su strada sull'inflazione programmata, anziché su quella pregressa. Un risultato non di poco conto se si considera che la differenza era nell'ordine dei dieci punti percentuali (8% anziché 18%).³⁴

Già in maggio il governo appena insediato aveva adottato una manovra integrativa di taglio alle spese e di aumento delle entrate per un importo complessivo di 12.400 miliardi per il 1993, e di 9.000 miliardi per il 1994 poiché si era trovato ad affrontare un divario di circa 25.000 miliardi tra l'obiettivo di fabbisogno pubblico per il 1993, fissato dal precedente governo, e l'andamento in atto. Ma l'impegno si concentrò, dalla fine dell'estate, sul bilancio per il 1994. Fu deciso di focalizzare l'azione di governo sulla spesa pubblica, evitando di introdurre nuove tasse che avrebbero ulteriormente contratto la domanda interna.

Perciò si intervenne sulla spesa statale, costituita da quattro principali voci:

³³ Si veda: Ciampi, 1995.

³⁴ Si veda: Crescenzi, 2007.

- Personale (stipendi).
- Trasferimenti (soprattutto pensioni, sanità, finanziamenti agli enti locali).
- Investimenti ed acquisti di beni e servizi.
- Interessi sul debito pubblico.

Per quanto riguarda la prima componente, si è già detto dell'importanza dell'accordo siglato a luglio con le parti sociali. Nel complesso dei trasferimenti si agì sulla sanità limitando le competenze del Ministero e promuovendone l'assunzione da parte delle Regioni. A riguardo, e con l'obiettivo di migliorare l'assistenza sanitaria contestualmente ad una riduzione delle spese, fu approvato a novembre l'"Atto d'intesa tra Stato e Regioni per la definizione del Piano Sanitario Nazionale relativo al triennio 1994-1996". Sulle pensioni si intervenne in modo specifico su quelle di anzianità del settore pubblico, preferendo rimandare all'anno successivo, quando la recessione si fosse attenuata e i primi effetti positivi delle riforme si fossero già manifestati, la definizione di una riforma pensionistica completa. Dietro la spinta anche della legislazione europea il settore della Pubblica Amministrazione fu oggetto di un intenso progetto di riforme, teso sia al raggiungimento di una maggiore efficienza ed economicità, sia alla riduzione dei vincoli burocratici per lo svolgimento delle attività private. Nella prima stagione di riforme, che possiamo individuare negli anni 1990-1993, le innovazioni principali riguardarono³⁵:

- L'introduzione di una disciplina generale del procedimento amministrativo, finalizzata a snellire il procedimento, ad individuarne il responsabile ed ad aumentare la trasparenza della Pubblica Amministrazione.
- La privatizzazione del pubblico impiego mediante l'applicazione delle norme di diritto civile ai dipendenti pubblici.
- La netta distinzione tra i compiti di indirizzo politico, riservati ai Ministri o comunque agli organi di vertice degli enti pubblici, ed i compiti di gestione, riservati ai dirigenti generali. Il rapporto che lega dirigenti generali e organi di vertice degli enti pubblici non è più un rapporto di gerarchia, bensì un rapporto di direzione, in base al quale l'organo di vertice impartisce direttive e il dirigente generale decide in merito alla loro attuazione.

Infine, l'ultima componente della spesa statale, gli interessi sul debito pubblico, rivestivano un ruolo chiave, data anche l'entità del debito. L'Italia fu in grado di realizzare nel 1993, nel pieno della recessione, un avanzo primario di 2,6% sul Pil. Sicuramente un

³⁵ Si veda: *Ibidem*.

ottimo risultato, anche raffrontato con i dati degli altri paesi europei (Francia -2,4%, Spagna -1,7%, Germania +0,1%³⁶). Ma era un risultato che non poteva trasformarsi in un vero e proprio successo perché, se si considerano gli interessi, l'Italia registrava un disavanzo complessivo del 9,5%, ben lontano dai valori soglia di Maastricht. Si prospettava l'infelice situazione di un paese costretto ad aumentare sempre più il proprio avanzo primario solo per rincorrere un debito in continua espansione³⁷. Diveniva quindi fondamentale la riduzione del costo del denaro. Per diventare credibile l'azione di risanamento delle finanze pubbliche richiedeva un alleggerimento del costo del debito; ma allo stesso tempo la riduzione del costo dell'indebitamento necessitava di una maggiore credibilità. Gli atti concreti presi dal governo per tutto il 1993, e l'avvio delle privatizzazioni, che convinsero i mercati della volontà dello Stato italiano di assumere il ruolo di regolatore più che di imprenditore, riuscirono a rompere il circolo vizioso. Contribuiva ad accrescere la fiducia internazionale anche il miglioramento dei conti con l'estero. Il debito estero netto del paese, pur non avendo mai toccato livelli che potessero seriamente preoccupare, aveva raggiunto il livello massimo del 12% del Pil nel 1992; già nell'anno successivo il debito estero netto mostrava una veloce discesa, scendendo fino al 3,2% nel 1996³⁸.

Il guadagno della credibilità internazionale ebbe ripercussioni positive immediate sui tassi di interesse, che, dopo il picco raggiunto durante la crisi del 1992, cominciarono a scendere. Un buono del Tesoro poliennale a tre anni aveva nell'aprile del 1993 un rendimento netto del 11,20–11,50%, mentre nel gennaio del 1994 rendeva il 7% scarso, un calo quindi di ben 4 punti percentuali. Aspetto questo cruciale, considerando che, su un totale di spesa pubblica di 680.000 miliardi, circa 180.000 miliardi erano costituiti dall'onere di interessi sul debito. Ogni punto percentuale in più o in meno sui tassi d'interesse incideva sul fabbisogno dello Stato intorno ai 15–18 mila miliardi all'anno³⁹.

Occorre altresì prendere in considerazione il più diretto indicatore del grado di credibilità del paese: il differenziale dei tassi d'interesse tra Italia e Germania. Facendo riferimento ai titoli di Stato a dieci anni, il differenziale, prima della crisi d'autunno del 1992 era nell'ordine del 4,5%; raggiunse il massimo nel pieno della crisi arrivando a toccare il 7%, per poi inserirsi in una rapida discesa che lo portò fino ad un valore di poco superiore al 2,5% nell'aprile del 1994.

³⁶ Si veda: Rapporto IME, 1998.

³⁷ Il saldo stabilizzante nel 1993 era calcolato attorno al 12,4%. Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

³⁸ Si veda: Rapporto IME, 1998.

³⁹ Si veda: Ciampi, 1995.

Nel maggio del 1994 si insediò a Palazzo Chigi Berlusconi, che continuò la politica di aggiustamento della finanza pubblica, muovendosi in un'ottica di gradualismo. In autunno fu predisposta una manovra correttiva da 48.000 miliardi. L'obiettivo di indebitamento al 3% del Pil veniva indicato raggiungibile non oltre, ma neanche prima, il 1998, e quindi con un anno di ritardo rispetto a quanto richiesto dal Trattato di Maastricht. L'alternativa era una correzione decisa, ma con il rischio di deprimere, con correzioni fiscali troppo violente, la ripresa della domanda interna⁴⁰.

Il 1994 si concluse con un bilancio fondamentalmente positivo: vi fu la ripresa della crescita del Pil reale dopo la frenata dell'anno precedente (+ 2,2%); l'inflazione scese di tre decimi di punto, assestandosi al 3,9% annuo; anche il disavanzo complessivo registrò un miglioramento fermandosi al 9,2% , nonostante il saldo primario fosse sceso di otto decimi di punto. Nel quadro complessivo vi furono comunque delle note stonate: il debito continuò a crescere portandosi al 124,9% e il tasso di disoccupazione continuò a salire raggiungendo l'11,3%⁴¹.

Il nuovo anno portò con sé anche un nuovo esecutivo, presieduto da Dini. Fu questo il governo che decise di affrontare la riforma della previdenza. La "Riforma Dini" (legge n.335/95) rivoluzionò il sistema pensionistico italiano, passando da un sistema retributivo ad un sistema contributivo. Infatti, prima della riforma, la somma cui ammontava la pensione mensile veniva calcolata in base alla media dello stipendio percepito negli'ultimi dieci anni. Con l'introduzione del sistema contributivo, il calcolo della pensione si basò sulla quantità dei contributi effettivamente versati nell'arco della vita, e non in base alle retribuzioni percepite. Inoltre al contribuente era data la possibilità di ritardare l'accesso alla pensione mediante un sistema di incentivi crescenti. Questa riforma, che completava quella del 1992, permise di contenere l'aumento della spesa pensionistica, stabilizzandola in rapporto al Pil.

Per tutto il 1995 l'economia italiana crebbe a ritmi consistenti (3%), rivelando una ripresa più vigorosa del previsto. Per la prima volta inoltre il rapporto debito pubblico/Pil non si era dilatato rispetto all'anno precedente, scendendo, anche se di poco, al 124,2%, comunque un valore più che doppio rispetto a quanto richiesto. L'atteggiamento del

⁴⁰ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

⁴¹ Si veda: Rapporto IME, 1998.

governo si mantenne comunque prudente, sia in termini di entità di manovra⁴², sia in termini di previsioni dell'indebitamento al 3% non prima del 1998.

Nonostante l'intensità dell'aggiustamento, che andava avanti ormai da un quinquennio, i risultati sembravano essere esigui. Ciò che rendeva particolarmente difficoltosa la strada del risanamento era il deficit di credibilità di cui soffriva il nostro paese. Vi erano continue aspettative di svalutazione della Lira, e il diffuso timore che l'Italia potesse non onorare i propri impegni. Nel '95 la prima contrazione del rapporto debito pubblico/Pil fu il risultato anche della diminuzione dei tassi d'interesse internazionali. I differenziali dei tassi d'interesse dipendevano non tanto dalla giusta direzione del programma di risanamento, quanto dalla probabilità che i mercati assegnavano ad una moneta di essere ammessa nell' UEM da subito.

Ecco in sintesi l'andamento dei principali indicatori economici nella prima metà del decennio.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Crescita del Pil reale*	2,2	1,1	0,6	-1,2	2,2	2,9
Inflazione (IPC)*	6,1	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4
Avanzo(+) o disavanzo(-) delle AA.PP.*	-11,1	-10,1	-9,6	-9,5	-9,2	-7,7
Debito lordo delle AA.PP.*	98,0	101,5	108,7	119,1	124,9	124,2
Tasso d'interesse a lungo termine		13,3	13,3	11,2	10,5	12,2

*Dati espressi in percentuale al Pil
Fonte: Istituto Monetario Europeo

Nonostante alcune voci ancora preoccupanti, la situazione italiana cominciava a mostrare dei segnali di miglioramento. Nel primo Rapporto dell'IME, previsto dall'art.109 J del Trattato, e pubblicato nel 1996, dove si esamina il raggiungimento di un alto livello di convergenza sostenibile, il contesto italiano veniva così commentato:

“L'inflazione più bassa. Gli ulteriori progressi verso il risanamento del bilancio pubblico e i mutamenti strutturali del mercato del lavoro rafforzano la fiducia nei progressi verso la

⁴² La prima si ebbe in primavera e fu di 21.000 miliardi, poi quella di bilancio da 32.000 miliardi per il 1996.

convergenza e contribuiscono a migliorare le condizioni per una ripresa duratura della crescita economica”.

Nel giudizio dato traspare il riconoscimento degli sforzi compiuti dall'Italia verso la convergenza. La menzionata fiducia era il punto chiave per lo slancio finale.

Nello stesso Rapporto si constatava che la maggioranza degli Stati membri non possedeva i requisiti necessari per l'adozione di una moneta unica. Conformemente all'art.109 J si prevedeva quindi l'inizio della terza fase per il 1 gennaio 1999.

4. Lo slancio finale

Nella prima metà del decennio l'Italia aveva compiuto i primi passi per il risanamento. Alcuni risultati erano stati, almeno in parte, raggiunti (un tasso d'inflazione più contenuto, l'arresto della crescita del debito pubblico), ma la strada da compiere per soddisfare i requisiti di Maastricht era ancora lunga, e il fattore tempo non concedeva respiro ad una economia fortemente provata dalla stretta monetaria in atto.

Il vantaggio di una forzatura dei tempi d'aggiustamento poggiava sul fatto di poter entrare nella terza fase dell'Uem come membri originari. Viceversa, un intervento più graduale avrebbe avuto il vantaggio di assicurare una maggiore possibilità di riuscita degli obiettivi prefissati, ma una lentezza delle correzioni poteva lanciare il segnale di una possibile futura rinuncia del progetto.

Da tempo il paese necessitava di riforme strutturali, ma solo il vincolo esterno costituito dall'impegno contratto a Maastricht aveva dato la spinta necessaria per l'avvio di tali riforme. Il processo d'integrazione europeo fu utilizzato dalle autorità fiscali italiane come un forte vincolo esterno funzionale ad una stabilizzazione di carattere interno. Ma dopo gli sforzi sostenuti dal paese negli ultimi anni, la partecipazione alla moneta unica europea costituiva per le autorità un obiettivo di storica importanza.

Nel 1996 si prospettavano due possibili equilibri: il primo vedeva un miglioramento del saldo primario che non avrebbe inciso in maniera significativa sul disavanzo complessivo a causa di tassi d'interesse alti che avrebbero reso eccessivamente pesante l'onere degli interessi; il secondo equilibrio vedeva un avanzo primario in grado di incidere notevolmente sul disavanzo complessivo, esaltato da un declino delle spese per interessi dovuto ad una riduzione dei tassi⁴³. Da queste brevi considerazioni si può facilmente intendere come a questo punto del risanamento la credibilità internazionale diventasse un fattore determinante per il successo dell'intera operazione. Infatti, se si fosse riusciti a

⁴³ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

convincere i mercati della fattibilità del progetto, i differenziali dei tassi d'interesse avrebbero conosciuto una fase di discesa, indispensabile per una conseguente riduzione del peso dell'onere di interessi. Le autorità politiche, preferendo un approccio prudente, avevano sempre ipotizzato il raggiungimento del livello del disavanzo complessivo al 3% per il 1998, un anno in ritardo quindi da quanto previsto da Maastricht. Anticipare il rispetto del limite al 1997 avrebbe potuto consentirne una certa autorealizzazione, ma occorreva considerare le possibili ripercussioni su domanda e crescita del prodotto.

Dopo le difficoltà del 1995, che aveva fatto registrare un calo della crescita mondiale del 3,5% e una crescita del Pil europeo inferiore in media alle aspettative del 2%⁴⁴, per il 1996 si prevedeva una ripresa; ma l'aggancio italiano a tale recupero poteva essere frenato, o comunque ritardato, dall'apprezzamento della lira, che toglieva competitività alle imprese, e dalla necessità del perseguimento di politiche monetarie più restrittive rispetto ad altri paesi.

Alla guida del paese, in questo momento cruciale, si insediò nel maggio del 1996 il governo Prodi, con Ciampi a capo del Ministero del Tesoro del Bilancio e della programmazione economica. Nel Dpef presentato nel giugno successivo veniva indicato che "è precisa volontà di questo governo rendere l'Italia pienamente partecipe al processo di integrazione europea. A tal fine si stanno compiendo passi importanti sul sentiero delineato dal Trattato di Maastricht"⁴⁵. Nonostante questa affermazione, che indicava l'entrata nella terza fase dell'Uem come un obiettivo primario del governo, non si prevedeva una accelerazione dei tempi di aggiustamento rispetto a quanto definito da Dpef precedente, mantenendo quindi per il 1997 il raggiungimento di un livello di disavanzo pari al 4,5%, e solo nel 1998 l'abbassamento al 3%. Veniva però specificato che "questa scelta non implica che il Governo abbia rinunciato a presentare l'Italia come candidato all'Unione Monetaria. [...] la ferma volontà dell'esecutivo di raggiungere gli obiettivi secondo il calendario previsto dal Consiglio Europeo di Madrid lo impegna a verificare in autunno, in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari, la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza".

Il governo scelse di adottare una strategia in due tempi: la prima tappa si concretizzò in una serie di interventi correttivi sui conti del settore statale, nei quali rientrò lo stesso Dpef per gli anni 1997-1999; la seconda tappa trovò collocazione nei provvedimenti legislativi,

⁴⁴ La compressione della crescita fu anche accentuata da un alto livello dei tassi d'interesse reali a lungo termine.

⁴⁵ Si veda: Dpef 1997-1999

adottati sotto forma di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, nella stessa legge finanziaria e nella legge di bilancio, che furono adottati nell'autunno, e che completarono la manovra correttiva per il 1997.

Il nuovo fabbisogno del 1996 veniva corretto a 130.000 miliardi di Lire rispetto ai 109.400 programmati nel Dpef precedente, e per il 1997 si prevedeva un fabbisogno di 121.000 miliardi.

Venne fatta la scelta di concentrare l'azione di governo verso una riduzione delle spese, preferita ad una ulteriore stretta fiscale. L'aumento del gettito sarebbe stato determinato da un'azione tesa al recupero delle zone di elusione e di evasione fiscale. Per centrare l'obiettivo del contenimento delle spese venivano previste azioni volte a:

- Ridurre l'area dell'intervento pubblico ai settori ove non possono essere sviluppate fonti alternative di offerta efficienti ed efficaci.
- Potenziare l'offerta e l'efficienza delle aree che rimangono nell'interesse del settore pubblico.

Gli interventi proposti per dare attuazione ai due punti sopraesposti erano numerosi, e comprendevano una ricerca del risparmio nei contratti di fornitura, sulle quantità di beni e servizi acquistati, sul contenimento della spesa per dipendenti, ma in particolare assumeva importanza la responsabilizzazione finanziaria che "costituisce l'elemento sottostante alla riforma del bilancio e un elemento costitutivo della riforma delle regole di vita dell'amministrazione pubblica".

In effetti sul tema del contenimento della spesa si era sviluppato un intenso dibattito, che in parte rifletteva le linee adottate dal governo: in particolare Paolo Onofri⁴⁶ riteneva che il modo più semplice di procedere per il 1997 e il 1998 fosse di fissare un tetto del 2% all'aumento delle spese. Perché tale vincolo non creasse problemi all'erogazione di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, sarebbe stato necessario assicurare a ciascuna di esse maggiore libertà organizzativa, dando loro la possibilità di individuare le soluzioni più adatte al caso verso l'aumento dell'efficienza delle risorse impiegate. A tale maggiore flessibilità sarebbe stato necessario affiancare un superiore grado di responsabilizzazione dei dirigenti.

Il punto chiave rimaneva comunque la discesa dei tassi d'interesse che avrebbe permesso di centrare l'obiettivo con più sicurezza. Il governo comunque non volle dare l'impressione di affidarsi allo sperato declino. Le proiezioni dell'onere degli interessi e

⁴⁶ Si veda: Onofri, 1996.

soprattutto le ipotesi sui tassi d'interesse per il 1997 e il 1998 contenute nei documenti ufficiali peccarono sempre per eccesso. Tutta l'enfasi veniva posta sugli interventi aggiuntivi sul saldo primario; così facendo, una riduzione dell'onere di interessi maggiore di quella prevista avrebbe dato più sicurezza di raggiungere l'obiettivo nel 1997, consentendo di affrontare il 1998 senza dover ricorrere ad ulteriori provvedimenti in compensazione del venir meno degli effetti di alcune misure una tantum.

Il governo Prodi in autunno e nella primavera successiva approvò misure non particolarmente incisive e innovative. Sul fronte delle entrate tributarie vennero introdotti limiti alla deducibilità delle spese per le imprese, e si dispose la rivalutazione degli estimi catastali; si riorganizzò ed ampliò il sistema dei giochi e delle scommesse, aumentando di fatto il gettito attraverso una tassa occulta che i cittadini pagano volentieri. Sul fronte delle spese vennero posticipate le riliquidazioni delle buone uscite dei lavoratori pubblici; e si integrarono, con qualche intervento minore, le precedenti riforme attuate nel campo della sanità e del pubblico impiego. Ciascuna di queste operazioni forniva un apporto relativamente limitato alla restrizione complessiva, e forse non si sarebbe potuto fare altrimenti visti i sacrifici che il paese aveva già dovuto sopportare negli ultimi anni di aggiustamento.

Su tre fronti tuttavia l'azione del governo si rivelò davvero importante e decisiva⁴⁷:

- In primo luogo, al Ministero del Tesoro ci si accorse che, adeguando la contabilità alle regole dettate da Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione Europea, si poteva avere una riduzione scritturale del disavanzo. Imputando a debito pubblico, anche per il passato, il debito delle società possedute interamente dallo Stato, e con onore a suo totale carico, restava in bilancio la sola quota interessi delle rate di ammortamento dei mutui pagate dal Tesoro (non più registrata in conto trasferimenti correnti alle imprese, ma nel bilancio dello Stato); quella dovuta a titolo di rimborso del capitale veniva invece contabilizzata sotto la linea come partita finanziaria, anziché sopra la linea come trasferimento in conto capitale. Inoltre, gli interessi sui Buoni fruttiferi postali furono registrati sulla base del criterio di cassa (cioè nel momento in cui il credito diventa effettivamente esigibile) e non secondo il criterio di competenza. L'accettazione da parte della Commissione di queste

⁴⁷ Si veda: Spaventa-Chiorazzo, 2000.

revisioni contabili consentirono di ottenere sulla carta, lecitamente, un miglioramento di oltre 0,6 punti fra saldo primario e spesa per interessi⁴⁸.

- In secondo luogo si decise di inasprire i vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di trarre dai fondi a loro testati in tesoreria (si limitò l'impugnabilità degli stanziamenti, e gli accreditamenti dal bilancio dello Stato alla tesoreria furono vincolati ad un deciso svuotamento delle giacenze disponibili). I limiti di cassa servirono ad imporre finalmente una disciplina al comportamento irresponsabile della finanza degli enti decentrati. Tale misura fu strutturale perché permise una riduzione degli stanziamenti di competenza anche per gli anni successivi. Gli effetti sulla riduzione del disavanzo furono di circa 0,9 punti di Pil.

- Infine il 30 dicembre fu approvato il contributo straordinario per l'Europa, che colpiva sia le imprese che le famiglie. Per quest'ultime si trattava di un'addizionale alle imposte sul reddito delle persone fisiche basata su cinque aliquote fortemente progressive. Il governo si impegnava alla restituzione del 60% del prelievo per l'anno successivo. Il gettito complessivo risultò di circa 11.000 miliardi di Lire.

Il contributo straordinario per l'Europa fu aspramente criticato all'estero, nonostante nel continente non mancassero altri esempi di artifici per far quadrare i conti pubblici. Ma soprattutto approvando tale tassa il governo prese un preciso impegno politico, un impegno senza ritorno a ottenere l'ammissione, perché, dopo aver inflitto un prelievo mirato a quel fine, in caso di insuccesso il governo sarebbe stato costretto alle dimissioni.

Alla fine gli sforzi furono premiati. L'avanzo primario arrivò nel 1997 al 6,5% del Pil permettendo il raggiungimento di un livello di disavanzo complessivo pari a 2,7%, un valore addirittura migliore di quanto richiesto dai criteri di convergenza. Tale risultato fu raggiunto anche grazie alla decisa discesa del differenziale tra i tassi Btp e Bund, che esprimeva il consenso del mercato ad un ingresso dell'Italia nell'Uem sin dal 1999.

Processo di risanamento italiano

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Inflazione (IPC)	6,1	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7

⁴⁸ Il miglioramento fu di circa 0,3 punti per il livello del disavanzo del 1996, e di altri 0,35 punti su quello del 1997.

Debito totale/Pil	98,0	101,5	108,7	119,1	124,9	124,2	124,0	121,6
Avanzo o disavanzo PP.AA./Pil	-11,1	-10,1	-9,6	-9,5	-9,2	-7,7	-6,7	-2,7
Saldo primario/Pil	-1,7	0,1	1,9	2,6	1,8	3,7	4,1	6,8
Crescita Pil	2,2	1,1	0,6	-1,2	2,2	2,9	0,7	1,5

Fonte: Istituto Monetario Europeo

I progressi che l'Italia era riuscita a compiere nel cammino verso Maastricht erano notevoli. Il quadro si completava con la riammissione dell'Italia nello Sme, anch'essa condizione necessaria per l'ammissione alla terza fase dell'Uem, avvenuta nel novembre del 1996. Il paese rispettava ampiamente tutti i valori richiesti dal Trattato di Maastricht, con l'eccezione del debito pubblico, ancora assestato su un valore più che doppio di quanto previsto dal trattato stesso. Tale irregolarità non pregiudicò la candidatura italiana; ciò fu possibile, in primo luogo, grazie ad un generale spostamento a sinistra del quadro politico europeo che fece emergere nuovi appoggi alla candidatura italiana⁴⁹; in secondo luogo il paese guida della linea dura dell'interpretazione dei parametri, la Germania, mostrava segni di difficoltà in campo fiscale, aprendo la strada ad una interpretazione elastica, se non addirittura politica, dei criteri di convergenza⁵⁰.

Nel "Rapporto sulla convergenza", presentato dall'IME nel marzo del 1998, si riconoscevano all'Italia gli enormi sforzi compiuti ed i risultati ottenuti. Veniva però anche sottolineata la necessità "di sforzi di risanamento prolungati per un esteso periodo di tempo che diano luogo a significativi e persistenti avanzi complessivi di bilancio, in quanto l'attuale elevato livello del debito imporrebbe altrimenti un continuo aggravio sulla politica di bilancio e sull'intera economia".

All'inizio del decennio nessuno avrebbe scommesso sulla riuscita della convergenza. Restava da vedere se gli sforzi compiuti per centrare l'obiettivo avessero eccessivamente indebolito l'economia.

⁴⁹ In particolare, il nuovo leader francese Jospin intendeva costruire con l'Italia un efficace contrappeso alla Germania, progetto che trovava i favori austriaci.

⁵⁰ Si veda: Fratianni-Spinelli, 2001.

Capitolo 3

Effetti di lungo periodo dell'Unione Economica Monetaria

1. Dubbi e certezze

Il 3 maggio 1998 i capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione Europea presero le ultime decisioni politiche necessarie a compiere il passo decisivo verso l'adozione della moneta unica: la creazione della Banca centrale europea con la nomina del suo Presidente e del Comitato esecutivo, la scelta dei paesi che avrebbero partecipato a titolo di membri originari alla terza fase dell'Uem, e la fissazione dei tassi di conversione definitivi tra le monete che venivano sostituite dall'Euro. Senza dubbio l'adozione della moneta unica segnava un importante traguardo del processo d'integrazione, processo che aveva registrato negli'ultimi anni una netta accelerazione.

Gli anni '90 furono caratterizzati dagli intensi sforzi e dai notevoli sacrifici che i paesi europei accettarono di compiere per risanare i propri bilanci, coerentemente con quanto chiesto dal Trattato che istituiva l'Unione Europea. Diversi sono i motivi che la letteratura ha individuato nel tentativo di dare una spiegazione alla capacità che ebbe il Trattato di spingere i paesi verso l'adozione di misure e riforme anche impopolari¹:

- **Visibilità pubblica.** Molti governi assunsero il raggiungimento dei criteri di convergenza di Maastricht come un obiettivo centrale della propria strategia. Si pensi anche al caso italiano, dove il governo Prodi, in particolare dopo l'approvazione del contributo straordinario per l'Europa, aveva assunto, in merito all'ammissione alla terza fase dell'Uem, un chiaro impegno politico.
- **Struttura chiara degli incentivi.** I vantaggi e le sanzioni connessi ai parametri di Maastricht erano estremamente chiari: sul piano politico centrare i parametri di convergenza avrebbe permesso ai paesi più indisciplinati, in termini di instabilità macroeconomica, di raggiungere i partner europei più virtuosi nel nuovo ordine europeo; al contrario, il mancato rispetto dei criteri avrebbe comportato

¹ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

l'esclusione dalla terza fase. Questa sanzione di carattere politico veniva considerata troppo gravosa, soprattutto dai paesi tradizionalmente all'avanguardia nel processo di integrazione europeo.

- Responsabilizzazione politica. Il dibattito sulla convergenza nominale rispecchiava le preoccupazioni tedesche in materia di disciplina monetaria e di bilancio. La forte stabilità macroeconomica era un presupposto irrinunciabile per la Germania per poter accettare di abdicare alla propria sovranità monetaria.
- Calendario vincolante. Il trattato di Maastricht aveva stabilito scadenze molto precise per il passaggio alla fase finale dell'Uem.
- Monitoraggio efficace. La Commissione europea, grazie anche all'estrema semplicità e alla definizione inequivoca dei criteri di convergenza, è stata in grado di svolgere efficacemente la funzione di agente esterno preposto alla corretta interpretazione ed attuazione dei parametri.
- Collegialità. Il processo di convergenza contribuì al progressivo formarsi di una cultura collegiale della stabilità attraverso contatti personali tra i responsabili politici, nonché tra i funzionari nazionali ed europei.

In aggiunta, giocarono un ruolo importante nel successo della politica delineata a Maastricht i mercati che, interpretando rigidamente due disposizioni del Trattato, i criteri di convergenza e la data fissata per l'introduzione della moneta unica, obbligarono i governi ad onorare l'impegno sottoscritto con la firma del Trattato. Infatti il mercato finanziario internazionale cominciò a quotare ciascun paese in base alla sua presunta capacità di rispettare i criteri di convergenza entro la data fissata, sottoponendo i governi nazionali ad una continua pressione: i paesi ritardatari venivano infatti puniti con più alti tassi d'interesse e deprezzamenti del cambio².

I progressi segnati sulla via dell'integrazione permettono di classificare gli ultimi due decenni del secolo come un periodo di grandi successi sul piano istituzionale; tuttavia, se si sposta l'analisi sul piano economico, il giudizio appare più sfumato: mentre la stabilità macroeconomica ha segnato un miglioramento sostanziale, con un forte calo dei tassi

² Si veda: Padoa-Schioppa, 2004.

d'inflazione e un deciso contenimento dei disavanzi complessivi, la crescita dell'Unione europea è risultata nettamente inferiore alle aspettative³.

Sulla sostenibilità dell'Uem e sulla sua capacità di conseguire gli obiettivi fissati dal Trattato venivano espressi dubbi dai commentatori statunitensi ed europei. Lo scetticismo si basava in particolare sugli svantaggi derivanti dalla perdita del tasso di cambio come strumento di politica economica. L'adozione della moneta unica implicava l'impossibilità di utilizzo di strumenti di mercato per reagire ad uno shock esogeno attraverso variazioni dei tassi d'interesse e/o dei tassi di cambio: ad esempio, ipotizzando una diminuzione della domanda aggregata dovuta ad una caduta delle esportazioni, in un regime di autonomia monetaria, a seguito della diminuzione della domanda di moneta, i tassi d'interesse reali tenderebbero a diminuire temporaneamente, e al contempo si ridurrebbe il valore esterno della moneta, il che produrrebbe effetti espansivi che aiuterebbero a compensare l'iniziale impatto recessivo manifestatosi a seguito dello shock esogeno. L'opportunità di utilizzo dello strumento monetario venne meno con l'adesione all'Uem⁴. In aggiunta, l'impossibilità di ascrivere l'Unione Europea nel novero delle unioni monetarie ottimali rendeva ancora più onerosa la perdita di tale mezzo. Nel caso di uno shock asimmetrico, in un'area monetaria ottimale, il costo della rinuncia dello strumento di cambio come mezzo di politica fiscale sarebbe ridotto dalla mobilità dei fattori di produzione; tale aggiustamento automatico difficilmente si sarebbe potuto verificare nel Continente europeo, che risentiva di una scarsa mobilità dei fattori.

In tale prospettiva, un ruolo determinante avrebbe dovuto essere svolto dal bilancio federale. Esso infatti poteva giocare un ruolo decisivo sia per stabilizzare un'economia regionale colpita da uno shock asimmetrico, sia per redistribuire il reddito tra i paesi membri dell'Unione. Generalmente un paese membro di una federazione beneficia automaticamente di aiuti provenienti dal bilancio federale qualora si trovi in una fase recessiva, in quanto la riduzione del reddito provoca una contrazione delle imposte pagate al bilancio centrale dal livello regionale, e contestualmente aumentano, attraverso i meccanismi di flessibilità automatica, i trasferimenti ricevuti dalla regione. Ma, data la dimensione limitata del bilancio comunitario e i lunghi tempi politici richiesti dagli interventi di riforma sulle regole che ne governano il funzionamento, in Europa questi meccanismi fiscali di aggiustamento non si possono dire efficaci.

³ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

⁴ Si veda: Majocchi, 1998.

Le entrate che finanziano il bilancio, nonostante siano chiamate “own resources”, provengono per due terzi da contributi degli Stati membri secondo una percentuale del Pil, mentre un’ulteriore frazione, pari al 15%, proviene da una quota dell’IVA raccolta localmente e poi trasferita in sede comunitaria; queste due forme di finanziamento, che sono riconducibili a forme di finanziamento diretto dagli Stati, costituiscono oltre l’80% dei finanziamenti. Il restante è coperto dai ricavi derivanti dai dazi doganali verso l’esterno, l’unica entrata che può definirsi “propria” in senso stretto.

Da più parti veniva chiesto che il bilancio federale, oltre ad assumere dimensioni più significative, fosse formato da risorse proprie e non da semplici contributi nazionali commisurati al Pil di ciascun paese membro⁵.

Un’ulteriore critica proveniva dal versante europeo da Tamborini, che si soffermava su un’analisi delle implicazioni macroeconomiche delle regole fiscali di Maastricht, e metteva in evidenza come tali vincoli fossero tecnicamente inconsistenti in quanto non in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi del Trattato; in particolare egli criticava il fatto che fossero state poste regole fisse e uniformi per governare l’economia europea nonostante si fosse in presenza di profonde differenze strutturali. In risposta a tale obiezione viene sostenuto che l’esistenza di vincoli quantitativi permette di evitare che un largo disavanzo in un paese membro possa avere effetti esterni negativi attraverso un rialzo dei tassi d’interesse nell’intera area⁶.

2. Il Patto di Stabilità e Crescita

Sin dall’inizio del processo di integrazione monetaria, il timore tedesco era che l’Euro potesse non rivelarsi solido quanto il marco. Nel Trattato di Maastricht la finanza pubblica è oggetto in particolare dell’art.104, dove viene specificato che “Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi”, cioè maggiori del valore di riferimento⁷, a meno che il rapporto deficit/Pil non sia in sostanziale e continua diminuzione, e abbia raggiunto un valore prossimo a quello di riferimento; oppure nel caso in cui l’eccedenza abbia carattere temporaneo ed eccezionale. Appare importante anche il valore del rapporto debito pubblico/Pil, che non può superare il valore di riferimento⁸, a meno che tale rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente, e non si avvicini al livello di riferimento con un ritmo

⁵ Si veda: Majocchi, 1998.

⁶ Occorre precisare che tali vincoli avevano anche la funzione di assicurare la Germania, piuttosto timorosa nel legarsi a paesi storicamente indisciplinati, contro il verificarsi di una perdita di stabilità.

⁷ Valore che sarà poi specificato nel Protocollo n.20 allegato al Trattato nel valore di 3%.

⁸ Anche questo valore sarà poi specificato pari al 60% nel Protocollo n.20 allegato al Trattato.

adeguato. Nello stesso articolo viene prevista una procedura, la procedura di deficit eccessivo, da esperire nel caso in cui uno Stato non osservi i vincoli di bilancio.

Negli anni Novanta, peraltro, tale procedura fu ritenuta inadeguata a garantire dai rischi che un eventuale comportamento indisciplinato di un paese avrebbe comportato per l'intera area Euro. Infatti, con l'introduzione della moneta unica, il comportamento indisciplinato dal punto di vista delle politiche di bilancio di uno Stato diventava oggetto d'interesse comune, poiché il costo della sanzione che i mercati avrebbero comminato a tale comportamento sarebbe stato distribuito su tutta l'area. La moneta unica, senza un'autorità di bilancio comune, creava un incentivo ad aumentare il disavanzo pubblico da parte dei singoli Stati membri⁹. Era opinione condivisa che servisse un meccanismo in grado di neutralizzare tale incentivo, al fine di realizzare, contestualmente alla stabilità monetaria, le condizioni per lo sviluppo.

Diversi erano gli aspetti sotto i quali la normativa del Trattato veniva considerata inidonea a tale scopo: in primo luogo, l'avvio della procedura non avveniva automaticamente, ma solo a seguito di una valutazione e di una raccomandazione della Commissione e di una decisione dell'Ecofin, profilo che accordava una eccessiva discrezionalità ai due organi comunitari; inoltre venivano ammesse delle eccezioni senza che fossero definite nel dettaglio, eccezioni che quindi si sarebbero potute prestare a varie interpretazioni, anche estensive; infine, le sanzioni previste per la violazione dei vincoli non erano quantificate.

Fu l'allora ministro delle finanze tedesco, Theo Waigel, nel novembre del 1995 ad avanzare la proposta di un Patto di Stabilità che garantisse il mantenimento della disciplina di bilancio anche dopo l'ingresso nella terza fase.

Il negoziato che si svolse fu molto intenso, anche in conseguenza della severità delle proposte tedesche¹⁰. L'azione della Commissione fu determinante, e l'anno seguente si riuscì a raggiungere un accordo nel Consiglio Europeo di Dublino. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) fu fissato in due documenti politici¹¹ adottati nel giugno 1997, e in due regolamenti dell'Ecofin¹², adottati il mese seguente¹³. Il suo impianto equivale ad una sorta

⁹ Si veda: Onofri, 2005.

¹⁰ La Germania premette in particolare affinché fossero determinati i parametri delle sanzioni pecuniarie, l'immediatezza e l'automatismo nell'applicazione di quest'ultime, nonché la loro cumulatività nel caso di ripetute violazioni.

¹¹ Si trattò di risoluzioni del Consiglio Europeo adottate alla riunione di Amsterdam.

¹² Si fa riferimento al regolamento n.1466/97 concernente il "rafforzamento della sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche", e al regolamento n.1467/97 riguardante "l'accelerazione e i chiarimenti per l'applicazione della procedura sui deficit eccessivi".

di codice di lealtà reciproca tra i paesi membri; al suo interno vi è il riconoscimento sia della stabilità finanziaria, come uno dei valori fondanti dell'Unione monetaria, sia dell'autonomia delle politiche di bilancio nazionali, come un limite politico al processo di unificazione¹⁴.

Il Patto impegnava gli Stati membri a rispettare l'obiettivo di un saldo di bilancio positivo o prossimo al pareggio nel medio termine; in questo modo si sarebbe potuto affrontare i periodi di recessione con un margine di manovra sufficiente per usufruire pienamente degli stabilizzatori automatici senza oltrepassare il tetto del 3% del Pil per il deficit. Il deficit che avesse superato quel valore veniva considerato eccessivo, a meno che esso non avesse carattere eccezionale, e cioè "sia determinato da un evento inconsueto, non soggetto al controllo dello Stato membro interessato, ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure sia determinato da una grave recessione economica". Il paese non sarà quindi soggetto alla procedura in presenza di un declino del Pil pari, in termini reali, al 2%. Una parziale deroga alla rigidità di tali disposizioni derivava dalla possibilità che il Consiglio, nella sua valutazione globale e su richiesta dello Stato interessato, e tenendo conto delle modalità improvvise ed inattese della recessione, considerasse eccezionale una contrazione del Pil compresa tra lo 0,75 e il 2 per cento. Risulta comunque sempre necessario, perché non si configuri una situazione di deficit eccessivo, che esso sia vicino al valore soglia.

Dal 1 gennaio 1999 i paesi dell'Eurosistema iniziarono ad inviare i programmi di stabilità. Tali programmi è previsto abbraccino un arco temporale di tre anni, ma vengono aggiornati annualmente, e vi vengono indicati i programmi governativi per la realizzazione degli obiettivi di bilancio di medio termine.

La procedura prevede diversi passaggi, dieci in totale. In primo luogo i programmi governativi vengono esaminati dalla Commissione europea e dal Comitato economico finanziario i quali poi trasmetteranno i propri rapporti al Consiglio Ecofin che valuterà se l'obiettivo a medio termine programmato fornisca un margine di sicurezza idoneo ad evitare il rischio di un deficit eccessivo. Nel caso in cui, dalla relazione della Commissione, non emerga tale rischio, o sia riconducibile ad una delle eccezioni previste dal Patto, la procedura si interrompe nella seconda fase; in caso contrario la Commissione formula un parere ed una raccomandazione per il Consiglio Ecofin, che riceve anche un parere del Comitato economico e finanziario. Nella fase successiva, la quarta, il Consiglio decide a

¹³ Si veda: Magnifico, 2008.

¹⁴ Si veda: Onofri, 2005.

maggioranza qualificata se esista un disavanzo eccessivo. Se la decisione è negativa la procedura si interrompe, altrimenti viene emessa una raccomandazione rivolta allo Stato membro nella quale viene sollecitato il rientro tempestivo del disavanzo, da compiersi generalmente entro l'anno seguente. Nella sesta fase l'Ecofin valuta i provvedimenti di risanamento presi e annunciati pubblicamente dallo Stato in questione; se il Consiglio delibera che lo Stato ha seguito effettivamente la raccomandazione, la procedura viene sospesa; nel caso in cui le misure prese vengano valutate insufficienti il Consiglio può rendere pubbliche le proprie raccomandazioni e intimare allo Stato inadempiente di prendere i provvedimenti adeguati. Si giunge quindi all'ottava fase, ove la procedura si conclude qualora lo Stato, che abbia attuato le misure intimate, abbia corretto il disavanzo eccessivo. Se così non fosse il Consiglio delibera l'applicazione immediata delle sanzioni. Ogni anno verrà verificata la correzione del disavanzo, con la possibilità di un aggravamento delle sanzioni qualora la violazione persista.

Le sanzioni previste dall'art.104 del Trattato sono varie, dalla richiesta di informazioni supplementari dallo Stato prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli, all'invito alla Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la propria politica di prestiti verso lo Stato in questione, ma generalmente si fa riferimento alle sanzioni pecuniarie. Esse consistono nella costituzione di un deposito infruttifero comprendente un importo fisso pari allo 0,2% del Pil e una parte variabile che si commisura per ogni decimo di differenza tra il valore di riferimento e il livello di disavanzo effettivamente registrato. Tale deposito verrà convertito in ammenda qualora lo Stato in questione, a due anni di distanza, non abbia corretto il disavanzo.

Il Patto ricevette molte critiche sia per lo scarso fondamento teorico delle variabili prese a riferimento per la fissazione dei valori di riferimento per il deficit e per il debito, sia per la scarsa efficacia degli incentivi a rispettare le regole del Patto stesso, sia per la tendenza a valutare in maniera indifferenziata situazioni di crisi che invece potevano differire sostanzialmente. L'eccessiva rigidità del Patto era l'aspetto maggiormente criticato: non esistendo più lo strumento di cambio, l'unico mezzo a disposizione dei governi nazionali con cui fronteggiare gli shock asimmetrici sarebbero stati i bilanci nazionali, che erano però tenuti al rispetto del rigido tetto del 3%; tale vincolo rischiava quindi di annullare gli attributi di stabilizzatori automatici tipici delle manovre di bilancio, aggravando così le recessioni. Inoltre l'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio periodo obbligava i governi a svolgere le proprie attività adattandosi al vincolo di non creazione di nuovo debito,

creando i presupposti per la riduzione di quegli investimenti il cui rendimento si manifesta nel lungo periodo¹⁵.

Inoltre il Patto, pur imponendo il rispetto del limite del 3%, non si occupa di come tale vincolo venga rispettato; infatti due paesi possono entrambi attenersi a tale tetto, ma presentare situazioni molto differenti: lo Stato con una spesa pubblica contenuta, al fine di restare sotto il limite del 3%, potrà imporre una tassazione modesta; viceversa, lo Stato che abbia una spesa pubblica consistente sarà costretto ad un elevato prelievo fiscale, ampiamente distorsivo delle allocazioni. Entrambi i paesi quindi risulterebbero in regola secondo il Patto, ma i livelli di efficienza emergono diseguali. Sarebbe opportuno incentivare le liberalizzazioni al fine di ridimensionare la spesa pubblica e diminuire quindi il prelievo fiscale.

Nonostante le critiche e le numerose proposte di modifica, le istituzioni europee inizialmente si mossero cautamente nei riguardi di una riforma del Patto, preferendo concentrarsi su miglioramenti riguardanti l'applicazione della normativa, ad esempio potenziando il ruolo della prevenzione e focalizzando l'attenzione sugli squilibri nelle gestioni pubbliche, che sono la radice dei disavanzi. La cautela fu anche dettata dai sostanziali buoni risultati ottenuti dai paesi membri negli anni iniziali dall'avvio della terza fase, che diffondevano un discreto ottimismo circa l'efficacia del Patto. Rapidamente però, a causa del rallentamento generale dell'economia verificatosi nei primissimi anni del nuovo millennio, la situazione generale peggiorò sensibilmente: nel 2002 i deficit tedesco e francese, rispettivamente al 3,6% e al 3,2% del Pil, richiesero l'apertura della procedura. La sospensione nel novembre del 2003 da parte del Consiglio dell'Ecofin della PDE nei confronti dei due paesi, nonostante la raccomandazione della Commissione a procedere verso la fase pre-sanzionatoria, minava la credibilità di due principi del Patto: la parità di trattamento per tutti gli Stati membri, e la trasparenza nell'applicazione delle regole. Questo episodio diede la spinta decisiva in direzione di una revisione organica del Patto di Stabilità e Crescita.

Il Consiglio Ecofin preparò a tal fine un "Rapporto sul miglioramento nella applicazione del Patto di Stabilità e Crescita" che introduceva numerose modifiche. Veniva mantenuta la costruzione su due pilastri (tetto del 3% nel rapporto deficit/Pil e tetto del 60% nel rapporto debito/Pil), ma assumeva un ruolo più centrale il concetto di sostenibilità complessiva della finanza pubblica, focalizzando di conseguenza maggiormente l'attenzione sulla disciplina preventiva e sugli obiettivi di medio periodo. Le modifiche

¹⁵ Si veda: De Grauwe, 2004.

furono codificate in due regolamenti dello stesso Consiglio Ecofin nel 2005¹⁶. Attraverso questa riforma si diede seguito all'esigenza di mitigare gli elementi meccanicistici a favore di un approccio che valutasse maggiormente le singole situazioni e ne considerasse le specificità. Tale scelta appare quanto mai opportuna, anche a seguito dei recenti allargamenti europei che hanno inevitabilmente diluito l'omogeneità economica all'interno dell'area.

Per quanto riguarda il ramo preventivo del PSC, l'esigenza di differenziazione ha portato ad una ridefinizione dell'obiettivo di medio periodo della politica di bilancio: nel caso di paesi con un rapporto debito pubblico/Pil basso e con un potenziale di crescita elevato, l'obiettivo deve essere un deficit non superiore all'1% del Pil; invece, per i paesi che presentino un rapporto debito pubblico/Pil elevato ed un potenziale di crescita basso, l'obiettivo di medio termine è il pareggio di bilancio. In sostanza, si chiede ad un paese con un debito pubblico più elevato uno sforzo maggiore verso la riduzione dello stesso, sfruttando in particolare i periodi di alta congiuntura.

Per quanto riguarda il ramo correttivo, e quindi la PDE, non vi sono modifiche sostanziali nelle competenze dei due organi, continuando a detenere la Commissione il diritto esclusivo di iniziativa nel sottoporre le raccomandazioni al Consiglio Ecofin, il quale a sua volta continua a decidere se sussista un deficit eccessivo, formula raccomandazioni, e decide le eventuali sanzioni. Con la riforma del 2005 viene ampliato il potere discrezionale dei due organi poiché essi potranno considerare eccezionale, e quindi non dar luogo alla PDE, un deficit superiore al valore soglia che risulti da un tasso di crescita negativo del Pil o da una perdita di prodotto accumulata in un periodo prolungato di crescita molto bassa rispetto al Pil potenziale. In tal modo si cerca di differenziare il trattamento dei deficit riconducibili all'andamento debole del Pil da quelli prodotti da politiche di bilancio troppo espansive. La Commissione inoltre, in base all'art.104 del Trattato, nel preparare il rapporto su uno Stato che non rispetti i vincoli di finanza pubblica "considera se il disavanzo totale eccede la spesa statale per investimenti, e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, inclusa la posizione a medio termine economica e di bilancio"; in questo senso un deficit eccessivo, che sia tale a causa di un significativo aumento negli investimenti statali, potrebbe ricevere un trattamento agevolato. In effetti, la questione della spesa per investimenti era stata vista da molti come un elemento di debolezza del Patto. In particolare era stato proposto di escludere dal computo del deficit di bilancio gli investimenti netti; in questo modo, oltre a dare ai paesi membri maggiore

¹⁶ Si tratta del regolamento n.1055/2005, e del regolamento n.1056/2005.

flessibilità, si sarebbe corretto un errore economico intrinseco al Patto: un investimento comporta ricavi futuri, e sarebbe giusto che anche i costi siano ripartiti in più anni¹⁷. Il riferimento a “tutti gli altri fattori significativi” viene chiarito dal regolamento n.1056/2005 che invita ad una valutazione globale equilibrata, che tenga conto quindi dell’evoluzione economica e di bilancio a medio termine del paese.

I poteri discrezionali nella valutazione dei fattori con riguardo alla procedura di deficit eccessivo sono mitigati nella loro ampiezza dalla necessità che il disavanzo resti vicino al valore di riferimento e che l’eccedenza sia di carattere temporaneo.

Il Patto di Stabilità e Crescita così riformato introduce quindi una maggiore flessibilità e discrezionalità, e tiene maggiormente conto della qualità delle manovre di risanamento finanziario, cessando di basarsi esclusivamente su valutazioni meccaniche dei saldi di bilancio degli Stati. La nuova versione del Patto introduce tuttavia dei rischi: affinché le nuove norme comportino un beneficio netto è essenziale che la discrezionalità sia esercitata con imparzialità e trasparenza¹⁸.

3. Europa e crescita economica

Nel dopoguerra l’Europa ha conosciuto una fase di rapida crescita economica che la avvicinava ai livelli di Pil pro capite statunitensi. Il Vecchio Continente riusciva a recuperare il suo ritardo attraverso investimenti, accumulazione dei fattori di produzione e imitando le tecnologie. L’espansione del dopoguerra si basava infatti sulla generalizzazione delle tecnologie già mature, e i prodotti standardizzati di larga diffusione permisero la nascita e lo sviluppo di cospicue economie di scala, in grado inoltre di assorbire notevoli quantità di lavoratori non qualificati provenienti dalle campagne. Tuttavia questa rapida rincorsa perse progressivamente vigore, arrivando ad arenarsi all’inizio degli anni ’80, e fermando il livello di Pil pro capite europeo al 70% di quello statunitense.

Negli anni ’90, la necessità di risanare la finanza pubblica, accentuata dal processo di convergenza stabilito a Maastricht, portò i responsabili politici europei a procedere verso riforme energiche, accompagnate da una politica monetaria restrittiva volta ad abbattere l’inflazione. In taluni Stati il percorso di risanamento fu di notevole entità, e spesso incise anche sulla spesa per investimenti. Un cambiamento di rotta così significativo può aver influito negativamente sullo stato di salute dell’area e quindi essere la causa dei bassi ritmi

¹⁷ Si veda: Giavazzi-Blanchard, 2002.

¹⁸ Si veda: Magnifico, 2008.

di crescita europei? Non è semplice dare una risposta. Si può certamente dire che i risanamenti di bilancio hanno contribuito ai risultati deludenti di crescita degli anni '90, ma allo stesso tempo tali azioni correttive non erano più procrastinabili e non è possibile escludere che, senza una politica di austerità, alcuni paesi sarebbero potuti incorrere in una crisi finanziaria, contingenza sicuramente più costosa. In definitiva, dato il deterioramento della situazione dei conti pubblici, i temporanei effetti negativi sull'attività economica erano il prezzo da pagare per ripristinare la disciplina di bilancio, la quale di per sé costituisce un fattore estremamente propizio alla crescita nel medio periodo¹⁹. Inoltre il Trattato di Maastricht, attraverso una politica monetaria unica affidata ad una banca centrale indipendente, coniugato al Patto di Stabilità e Crescita, ricerca la stabilità nominale, condizione che favorisce un maggior benessere e una crescita più sostenuta.

In campo monetario, avvenuta la convergenza, le scelte politiche hanno garantito la stabilità dei prezzi e nel complesso sostenuto l'attività produttiva dall'inizio della fase di rallentamento; dal lato dei bilanci pubblici, se apparirebbe esagerato affermare che i paesi siano tornati alle politiche di bilancio passate, è però evidente come la più gran parte degli Stati sia stata incapace di sfruttare il periodo in cui le condizioni di crescita erano favorevoli per creare il necessario margine di manovra al di sotto del livello massimo di disavanzo. Questo atteggiamento è in aperto contrasto con quanto afferma il Patto di Stabilità e Crescita, che pone l'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio periodo, e sostiene l'esigenza di generare eccedenze di bilancio durante le fasi ascensionali del ciclo, proprio per disporre di margini sufficienti di manovra al sopraggiungere del rallentamento.

Ma se il tratto comune all'economie europee, la convergenza a Maastricht, non può essere inteso come causa del rallentamento della crescita, quale, o quali fattori, possono esserlo? In realtà, come spesso accade, la risposta non può essere univoca. Il sistema del dopoguerra non si è disintegrato repentinamente, ma ha imboccato uno sviluppo che molti Stati europei, ed in particolare Francia Germania e Italia, non sono stati in grado di interpretare ed assecondare.

In primo luogo i facili guadagni derivanti dalle tecnologie esistenti hanno cominciato ad esaurirsi; in aggiunta, dato che oramai si trattava di tecnologie mature, esse erano agevolmente disponibili, così come le conoscenze erano ampiamente codificate. La grande industria si è perciò trovata particolarmente esposta alla produzione dei paesi di nuova industrializzazione, ampiamente concorrenziali grazie ad una manodopera meno

¹⁹ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

onerosa e qualificata. La reazione all'erosione dei vantaggi concorrenziali fu affidata a diverse strategie, in particolare ripiegando su settori di alta qualità, sostituendo la manodopera con capitale e trasferendo all'esterno parte del ciclo produttivo; queste iniziative, se riuscirono a salvaguardare buona parte dei benefici, ebbero serie ripercussioni sull'occupazione. Non si può sottovalutare nemmeno il ruolo che il maggior grado d'istruzione ed i nuovi costumi ebbero nel cambiamento nelle tendenze dei consumatori che indirettamente incisero sulla produzione, richiedendo forme di organizzazione industriale differenti²⁰.

Contrariamente a quanto era avvenuto nel dopoguerra, quando la crescita poteva essere realizzata attraverso una accumulazione dei fattori di produzione e un processo imitativo, con l'avvicinamento dei paesi europei alla tecnologia di punta e l'avvento di nuove rivoluzioni tecnologiche nel settore della comunicazione e dell'informazione, il vero motore della crescita è diventato l'innovazione²¹.

Il tasso di crescita di lungo periodo dipende dalla crescita tendenziale degli inputs (lavoro e capitale) e dalla loro produttività. Quest'ultima in parte riflette i miglioramenti che consentono di aumentare il prodotto a parità di inputs, ed essi generalmente sono determinati dal progresso tecnologico e dal bagaglio di conoscenze e di specializzazione della forza lavoro²². L'Unione Europea, consapevole del cambiamento in atto e del relativo ritardo europeo, adottò, nel marzo 2000 la "Strategia di Lisbona", un processo di riforme economiche che miravano a trasformare l'economia europea nella "economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica nel mondo"²³. A tal fine veniva considerata indispensabile la realizzazione del mercato interno dei servizi, settore che nel complesso produce circa il 70% del PNL e che presentava, e tuttora presenta, un netto ritardo rispetto al settore delle merci, rimanendo ancora ampiamente protetto. Era ferma convinzione che la realizzazione del mercato interno dei servizi avrebbe garantito una crescita del Pil e dell'occupazione, frenati dai numerosi ostacoli burocratici. La più gran parte degli interventi rientrava nella competenza statale, ed è anche questo forse il motivo per cui i risultati tardarono ad arrivare, e si decise di rilanciare la Strategia di Lisbona, orientandola

²⁰ Basti pensare all'esponenziale crescita del settore dei servizi.

²¹ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

²² Si veda: Magnifico, 2008.

²³ Le aree di intervento individuate facevano riferimento ad investimenti nell'istruzione e nella riqualificazione del lavoro, uguali opportunità all'impiego femminile, maggiori risorse da destinare alla R&S, una maggiore armonizzazione regolamentare tra i paesi e lo sviluppo di una economia più sostenibile.

su due obiettivi cardine: crescita economica ed occupazione²⁴. Il dibattito fu particolarmente difficoltoso con riguardo alla “Direttiva Bolkestein”, presentata dalla Commissione nel febbraio del 2004; il principale scoglio era rappresentato dal riconoscimento del “principio del paese d’origine” secondo il quale un prestatore di servizi che si fosse spostato temporaneamente in un altro paese europeo sarebbe stato soggetto alle norme del paese d’origine. Tale proposta trovò la ferma opposizione degli schieramenti di sinistra e delle sigle sindacali che temevano un generale abbassamento degli standard di sicurezza sul lavoro. Il compromesso fu raggiunto nel dicembre del 2006; nel nuovo testo venne tolto ogni riferimento al “principio del paese d’origine” e venne distinto l’accesso ai mercati europei, che doveva rispondere ad un processo di deregolamentazione, dall’esercizio delle attività dei servizi, che rimasero quelle del paese di destinazione per evitare di interferire con gli equilibri dei mercati locali.

Nonostante le dichiarazioni, che denotano la consapevolezza del cambiamento mondiale, e le iniziali riforme, recentemente i motori della crescita di lungo periodo in Europa hanno funzionato ad un ritmo inferiore che non in passato, sia in termini assoluti, sia a confronto con gli Stati Uniti. Occorre analizzare le condizioni essenziali dell’innovazione per comprendere le cause del ritardo della crescita europea.

- **Conoscenza.** Più un’economia si avvicina alla punta dell’istruzione, più l’insegnamento superiore assume importanza. Dai dati statistici emerge che al momento l’Unione Europea non è in grado di generare il numero di laureati necessario ad un’economia trainata dall’innovazione. Inoltre, gli Stati Uniti destinano una percentuale di Pil più elevata all’istruzione superiore, e, se si tiene conto anche del finanziamento privato, gli stanziamenti statunitensi salgono ad un valore pari ad oltre il doppio rispetto a quelli europei²⁵. L’istruzione è sicuramente un investimento di lungo periodo, ma è anche estremamente fruttuoso: viene calcolato che all’allungamento di un anno del periodo di istruzione corrisponde un incremento del prodotto pro capite compreso tra il 4 e il 7 per cento²⁶.

- **Ricerca e sviluppo.** Al modello passato di una ricerca centralizzata condotta in laboratorio, predominante nei periodi di tecnologia matura, è subentrata una ricerca svolta principalmente in piccole imprese e presso le università. Anche in questo settore i finanziamenti europei risultano minimi se confrontati con i valori dei paesi dell’Ocse: gli

²⁴ Si veda: Neri-Battisti-Anibaldi, 2006.

²⁵ Nel 2000 la percentuale dei diplomati tra la popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni era pari per l’UE-15 al 23,8%, mentre per gli USA arrivava al 37,3% . Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

²⁶ Si veda: Visco, 2004.

investimenti nella R&S si collocano in Europa tra l'1,5% e il 2% del Pil, contro un valore statunitense prossimo al 3%. Il trend di spesa in materia di R&S sottolinea addirittura un calo dei fondi pubblici destinati a tale settore nel decennio passato, scesi dallo 0,91% allo 0,73% del Pil²⁷. Risulta inoltre inadeguato l'apporto privato, dovuto anche ad una scarsa sinergia tra università e investimenti. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente allarmante poiché quanto più è sviluppata l'attività di R&S svolta a livello di imprese private, tanto più esse appaiono in grado di assorbire i progressi provenienti dalla ricerca accademica; in generale i paesi che possiedono un elevato accumulo di conoscenze riescono ad assorbire più efficacemente l'innovazione tecnologica proveniente dall'estero, e sono quindi in grado di trarne maggiore vantaggio²⁸. Occorre tuttavia precisare che le differenze interne al continente europeo sono particolarmente evidenti in questo settore: in Finlandia e in Svezia l'investimento totale in R&S supera quello degli Stati Uniti, mentre i paesi più meridionali destinano a tale settore quote esigue del Pil (in Italia circa l'1%).

- Crescita della produttività. Nella seconda metà degli anni '90 si è assistito, nella maggior parte dei paesi dell'Ocse, ad una espansione nella produzione e nell'utilizzo di nuove tecnologie informatiche e delle comunicazioni (TIC), che ha portato ad una crescita economica a tassi ben superiori rispetto al decennio precedente, e con essi un innalzamento dei tassi di incremento del potenziale produttivo accompagnato da una discesa della disoccupazione. L'accelerazione della produttività nell'economia americana riflette tanto un deciso incremento dell'intensità dei capitali, quanto la spinta proveniente dall'innovazione tecnologica incentrata sulle TIC. L'effetto complessivo del progresso tecnico risulta assai incisivo negli Stati Uniti, ma anche in Canada e Finlandia, mentre appare deludente in Germania, Francia e Italia, dove ha poco contribuito alla crescita complessiva, peraltro in discesa, di queste economie. Inoltre, se tra le due sponde dell'Oceano, sul piano della produttività del lavoro, i tassi di crescita sono aumentati all'incirca di un valore analogo rispetto al decennio precedente (1,5%), diverso appare il risultato i termini di produttività totale dei fattori, in accelerazione negli Stati Uniti, in rallentamento nell'Unione Europea. In aggiunta, nei paesi europei la crescita della produttività del lavoro è stata accompagnata da modesti risultati sul fronte occupazionale, mentre negli USA agli aumenti della produttività si sono associati notevoli incrementi nell'utilizzo del lavoro²⁹.

²⁷ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

²⁸ Si veda: Visco, 2003.

²⁹ Si veda: Rapporto Sapir, 2004.

• Demografia delle imprese e legislazione. Gli assetti istituzionali e la regolamentazione del mercato ricoprono un ruolo determinante nella capacità del paese di cogliere e sfruttare appieno le opportunità fornite dal progresso tecnologico. In una fase di evoluzione rapida, il contesto normativo propizio alla creazione di imprese e all'ingresso di nuovi operatori presenta caratteristiche diverse da quello necessario in un contesto stabile dominato da grandi imprese. Occorre che esso favorisca la nuova imprenditorialità e la competizione, ma soprattutto occorre predisporre un quadro normativo non eccessivamente complesso. La funzione della legge assume caratteri molto differenti tra le due sponde dell'Atlantico: il sistema giuridico statunitense, in generale anglosassone, si distingue per un basso tasso di legislazione per cui l'esercizio dell'iniziativa economica si risolve giuridicamente entro uno schema lecito/illecito ove, se non ci sono potenziali danni o violazioni di norme, il comportamento è consentito. Nei sistemi continentali, viceversa, le previsioni da compiere sono più complesse perché occorre valutare il proprio comportamento anche alla luce dello schema legittimo/illegittimo, analisi che spetta all'amministrazione, e che spesso è soggetta ad una buona dose di discrezionalità³⁰. Quest'ultima impostazione causa una notevole differenza in termini finanziari e temporali della iniziativa economica particolarmente dannosa in un contesto in rapida evoluzione. L'aumento della produttività totale dei fattori dipende largamente dalle nuove imprese che contribuiscono con il loro ingresso ad accrescere l'efficienza complessiva dell'economia.

Le imprese europee, più che nei tassi di turnover e di sopravvivenza, si differenziano da quelle americane per la loro capacità di espansione: negli Stati Uniti i bassi costi amministrativi e di start up e un livello di regolazione meno stringente stimolano i potenziali imprenditori ad iniziare la loro attività su scala ridotta, testare il mercato, ed eventualmente espandersi. In questo meccanismo giocano un ruolo importante l'efficienza delle strutture finanziarie e le favorevoli condizioni normative e fiscali.

• Mercato del lavoro. Con il crescere del ruolo dell'innovazione e l'intensificarsi delle ristrutturazioni, anche la flessibilità del mercato del lavoro assume maggiore rilevanza. La flessibilità è un concetto generico in cui rientrano varie disposizioni istituzionali, ma una particolare forma di rigidità, quella che riguarda le condizioni alle quali le imprese possono assumere o licenziare manodopera, incide notevolmente sulla crescita: la flessibilità permette alle imprese di modificare più facilmente il loro organico in funzione dei livelli di produzione, e consente loro di disporre più facilmente delle qualifiche e delle competenze di cui necessitano per compiti specifici. In un'epoca di grande mutamento, in

³⁰ Si veda: Di Gaspare, 2003.

cui è necessario poter adeguare rapidamente le competenze all'evolvere della produzione, la flessibilità ha una valenza estremamente positiva.

- **Infrastruttura.** L'introduzione della moneta unica, la facilità dei trasporti e delle comunicazioni, possono dare un contributo importante all'omogeneizzazione dei mercati nazionali e alla promozione della concorrenza. Ma, affinché il mercato unico funzioni correttamente, occorre che vi siano infrastrutture idonee ad agevolare la libera circolazione delle persone, dei beni, e delle idee. Nell'ottica del mercato interno, la più grave manchevolezza viene dal fatto che le infrastrutture oggi esistenti furono costruite in funzione delle priorità economiche nazionali; manca quindi un'adeguata rete di trasporto integrata europea. Ridisegnando le reti su base unitaria, si potrebbe ottenere economie di concentrazione/razionalizzazione e di produzione su larga scala, che innalzerebbero l'efficienza strutturale ed accrescerebbero la competitività dell'economia europea³¹.

4. E l'Italia?

Le difficoltà dell'Italia in parte riflettono, accentuandole, le problematiche del continente europeo, in parte assumono carattere proprio.

Nel 1998, dopo il successo della convergenza a Maastricht, sembrava essersi chiuso per l'Italia un lungo periodo di difficoltà delle finanze pubbliche. Le prospettive erano buone: i conti pubblici apparivano più equilibrati, la progressiva riduzione degli oneri di interessi offriva margini per una accelerazione dell'abbattimento del debito, e terminata l'emergenza finanziaria l'azione di finanza pubblica poteva finalmente mirare a creare condizioni più favorevoli all'espansione dell'attività economica e dell'occupazione, attenuando il carico fiscale e accrescendo la spesa per investimenti. Appare evidente come queste aspettative siano state deluse. La ricerca delle motivazioni sottostanti tale insuccesso non risulta semplice, anche se alcuni elementi sono comuni alla frenata complessiva del continente europeo.

L'adesione italiana all'Unione monetaria ha comportato costi e benefici. Quest'ultimi possono essere riassunti nel guadagno di credibilità di cui il nostro paese ha beneficiato nei mercati internazionali³²: avendo l'Italia perso il controllo sulla gestione della moneta e

³¹ Si veda: Magnifico, 2008.

³² Si può scomporre il livello dei tassi d'interesse in due componenti: una che riflette il rischio di cambio che in passato si basava principalmente sulle attese di svalutazione della Lira e che di fatto viene azzerata con l'Unione monetaria; l'altra componente riflette il rischio paese, ovvero la percezione del mercato che il debitore italiano pubblico possa in futuro non fare fronte ai propri impegni.

quindi anche la cattiva reputazione ad essa associata, è favorita una riduzione dei tassi d'interesse, condizione indispensabile, unita al mantenimento di un basso tasso d'inflazione, all'abbattimento del debito. Per quanto riguarda i costi, oltre all'attenuazione degli strumenti di politica economica a disposizione dello Stato, il principale costo fa riferimento all'imponente sforzo richiesto in ambito fiscale, ulteriormente aggravato dal Patto di Stabilità e Crescita, che rischiava di instaurare un meccanismo di deflazione per le economie europee in generale, che necessitavano invece di una fase di ripresa che rilanciasse la crescita e riducesse la disoccupazione³³.

Con riferimento ai costi del risanamento, in Italia si sviluppò un vivace dibattito circa le ripercussioni sociali dello stesso³⁴: la tesi sostenuta era che la riduzione del deficit pubblico dal 6,7% al 2,7%, ottenuta nel 1997, fosse stata conseguita scaricandone il costo sui ceti medi e medio-alti. Nello specifico si faceva allusione al contributo straordinario per l'Europa, che, dato il suo carattere fortemente progressivo, avrebbe penalizzato proprio i ceti in riferimento. Occorre, tuttavia, inserire la questione nel quadro dei mutamenti complessivi derivanti dal risanamento economico, ed in particolare al deciso calo dell'inflazione; mediante tale flessione infatti si riduce l'erosione del valore reale delle attività finanziarie, aspetto che agevola principalmente i redditi medi e medio-alti. In conclusione, secondo le stime del CER, vi fu un effetto netto positivo di 12.000 miliardi di lire, pari ad un guadagno complessivo per le famiglie italiane di circa lo 0,67% del reddito³⁵.

La consapevolezza della necessità di sfruttare il circolo vizioso che si era riusciti ad attivare fra il risanamento dell'economia - tassi d'interesse - abbattimento del disavanzo pubblico, per il rilancio dell'economia e per interventi di riforma strutturali in ambiti delicati (per esempio il sistema previdenziale), era presente tra gli economisti e tra alcuni uomini politici. Ciampi³⁶, allora Ministro del Tesoro, pur non celando la soddisfazione per l'ammissione alla terza fase dell'Uem, invitava con pragmatismo a non sottovalutare i problemi che ancora caratterizzavano il paese: in particolare egli individuava le nuove sfide nel rilancio del Mezzogiorno e della occupazione.

La disoccupazione era un problema che impensieriva l'intera Europa. In molti paesi infatti il tasso di disoccupazione da diversi anni superava il 10%. L'Italia non faceva eccezione, e nel 1998 registrava un livello di disoccupazione attorno al 12%. L'andamento

³³ Si veda: Magnifico, 2008.

³⁴ Si veda: Triulzi, 1998.

³⁵ Si veda: CER, 1998.

³⁶ Si veda: Ciampi, 1998.

dell'occupazione complessiva degli ultimi quindici anni del secolo passato può suddividersi in tre fasi³⁷: la prima, che giunge fino al 1991, fu caratterizzata da una crescita consistente, soprattutto in termini assoluti, mentre più contenuta se rapportata alla crescita del Pil; nella seconda fase, corrispondente al triennio 1992-1994, vi fu una forte caduta dell'occupazione, mai sperimentata in precedenza; nella terza fase, a partire dal 1995, vi fu un aumento, in principio moderato, poi, a partire dal 1998 con un ritmo più deciso. Il calo dell'occupazione a cui si è assistito nel triennio 1992-1994 colpì per la sua entità (circa un milione e duecentomila unità) e per la sua repentinità; esso è ricollegabile, oltre ad un aumento della flessibilità, all'avvenuta maturazione degli importanti processi di ristrutturazione straordinaria di settori produttivi che negli anni precedenti avevano sostenuto i livelli occupazionali: oltre alla progressiva crisi della vendita al dettaglio, soppiantata dalla grande distribuzione, molti comparti, che tradizionalmente avevano offerto posti di lavoro sicuri e al riparo dalla concorrenza, furono costretti, dietro la spinta del risanamento della finanza pubblica, a ridurre le sacche d'inefficienza, comportando la ricerca di una più rigorosa gestione dei fondi di dotazione, e l'avvio del processo di privatizzazione. Occorre inoltre ricordare il blocco del turn over applicato con criteri più stringenti, dal 1992, nella pubblica amministrazione. Influi, infine, negativamente sull'occupazione anche la fase recessiva mondiale nonostante la svalutazione del settembre del 1992 che, pur favorendo lo sviluppo del manifatturiero, non aveva avuto effetti positivi anche sull'occupazione, avendo innalzato soprattutto la produttività del lavoro²⁶.

Come già detto, il tasso di disoccupazione in Italia nel 1998 si aggirava attorno al 12%. Ciò che maggiormente colpiva di questo dato non era solo il suo volume, pari a circa due milioni e mezzo di persone, ma la sua composizione interna. In primo luogo la distribuzione territoriale della disoccupazione era fortemente squilibrata: si assestava ad un livello basso nel Nord-Est, mentre saliva molto nel Sud. Inoltre l'Italia presentava contemporaneamente un'alta disoccupazione femminile (16%), un'altissima disoccupazione giovanile (34%), ed una bassa disoccupazione dei maschi adulti (8%). La fotografia della situazione italiana vedeva quindi una disoccupazione concentrata tra i giovani, le donne e i residenti nelle regioni meridionali. La dinamica del mercato del lavoro italiano poteva essere descritto come un modello dualistico che vedeva contrapposti, da una parte, i lavoratori garantiti (insiders) e, dall'altra, gli esclusi (outsiders)³⁸. Le ragioni

³⁷ Si veda: Sestito, 2002.

³⁸ Si veda: Paci, 1998.

dell'affermazione di tale modello vanno ricercate nella legislazione del dopoguerra: essa era stata rivolta a proteggere i lavoratori, in un contesto di debolezza politica e sindacale, dal potere dei datori di lavoro; fu perciò introdotto un sistema rigido di regolazione del mercato del lavoro, con numerosi limiti e vincoli alla libertà delle imprese. In primo luogo fu introdotto l'obbligo di assumere i lavoratori tramite gli uffici di collocamento, che avrebbero segnalato all'impresa, che intendesse assumere lavoratori, i nomi dei disoccupati iscritti da più tempo nelle liste e con maggiori familiari a carico; in secondo luogo il lavoratore, salvo casi eccezionali, poteva essere assunto solo a tempo indeterminato ed a tempo pieno; egli inoltre poteva essere licenziato dall'impresa solo per cause previste dalla legge. Tale sistema, oltre ad essere estremamente rigido ed iniquo, poiché nulla predispone a favore delle donne e dei giovani, risultò essere anche inefficiente: la regolazione rigida e vincolistica del rapporto di lavoro ha favorito lo sviluppo dell'economia sommersa e del lavoro nero. Un altro esempio di inefficienza era incarnato dalla Cassa integrazione, un sistema di mantenimento del reddito assicurato al lavoratore nel caso di crisi o ristrutturazione dell'azienda e sostitutivo del licenziamento, che risultava puramente assistenziale e privo di incentivi verso la ricerca di un nuovo lavoro. Per chi si trovava in Cassa integrazione infatti non era conveniente accettare un altro lavoro poiché in tal caso avrebbe perso il sostegno assicurato dalla Cassa, e avrebbe dovuto pagare le tasse sul nuovo reddito.

Nel corso degli anni '90 si è provveduto ad una parziale riforma del mondo lavorativo italiano, tendente soprattutto ad aumentarne il grado di flessibilità. Nel 1991 è stato definitivamente abolito l'obbligo di assunzione tramite le liste di attesa degli uffici di collocamento. Inoltre è stata introdotta un'ampia gamma di contratti di lavoro temporaneo (contratti di formazione/lavoro, di primo inserimento, con salario d'ingresso) al fine di facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani. Con l'approvazione del cosiddetto "Pacchetto Treu"³⁹ è stato regolato ed incentivato il lavoro a tempo determinato e il lavoro part-time, e si è introdotto uno strumento innovativo, l'agenzia di lavoro interinale, che seleziona ed assume su base temporanea il lavoratore da inviare in missione presso un'impresa utilizzatrice, che oltre a pagare il lavoratore versa un compenso all'agenzia per il servizio svolto. Infine, con l'introduzione della "Legge Biagi" vengono regolate le collaborazioni coordinate e continuative; questo nuovo modulo organizzativo prevede un lavoratore che, pur cooperando con una data struttura organizzativa, lavora fondamentalmente per progetti, opera con ampi margini d'autonomia e percepisce un

³⁹ Si tratta della legge n.196 del 1997.

reddito variabile in relazione ai risultati ottenuti. Mediante tale legge, il contratto di collaborazione autonoma continuativa a tempo indeterminato viene parificato, quanto a disciplina applicata, e quindi quanto agli standard minimi di trattamento riservati per legge al lavoratore, al contratto di lavoro subordinato. Si è assistito recentemente al proliferare di questo tipo di rapporti di lavoro, favoriti anche dai minori contributi sociali ad essi collegati; era quindi necessario regolare un settore che includeva una grande categoria di lavoratori in posizione di sostanziale dipendenza, nel senso economico del termine, ma esclusi da ogni tutela⁴⁰.

Si è intervenuto anche nel tentativo di favorire l'emersione del lavoro nero: si è trattato di un provvedimento che incentivava i "contratti di gradualità", firmati tra le imprese e i sindacati. Tramite la firma di questi contratti le imprese si impegnavano, in un'ottica di gradualità, a regolarizzare la posizione dei loro lavoratori in nero. In cambio esse non sarebbero state multate per il lavoro sommerso che avevano sfruttato, ed ottenevano dallo Stato i benefici fiscali previsti per le imprese che creavano nuovo lavoro.

Le riforme intraprese, che tuttavia non possono considerarsi esaustive, tendono al superamento del dualismo nel tentativo di unificare il mercato del lavoro, renderlo più flessibile, e più regolato²⁹.

Risulta importante che ad un mercato maggiormente flessibile venga affiancata una politica attiva del lavoro, che favorisca, ad esempio mediante un moderno sistema di servizi di collocamento, l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, e che investa maggiormente nell'orientamento e nella formazione professionale dei disoccupati. Parallelamente alla deregolamentazione del mercato del lavoro devono essere creati i sostegni necessari alla flessibilità e alla mobilità dei lavoratori, che altrimenti si ritroverebbero in una posizione di debolezza.

Il deludente tasso di crescita italiano, all'indomani dell'ammissione all'Uem, richiedeva un intervento, in una visione di medio-lungo periodo, anche sotto altri profili che pesavano sulla performance italiana.

In primo luogo, veniva fortemente criticato l'eccessivo grado di centralizzazione fiscale, ineguagliato in Europa. Alla fine degli anni '90 le entrate tributarie riscosse direttamente dallo Stato superavano il 90% del gettito fiscale complessivo⁴¹. Tale sistema, centralizzato

⁴⁰ Si veda: Ichino, 2004.

⁴¹ Un livello decisamente sopra la media Europea, basti considerare che in Germania raggiungevano circa il 35%. Si veda: Triulzi, 1998.

e macchinoso, non contribuiva al miglioramento dell'efficienza della spesa e al contenimento dell'evasione.

In questa direzione sono stati fatti dei passi avanti: dispone infatti l'art.119 della Costituzione, nella versione modificata dalla legge costituzionale n.3/2001, che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa." Tale materia, tuttavia, attende tuttora di essere disciplinata con legge per l'effettivo concretizzarsi del disposto.

In secondo luogo occorre intervenire nella formazione e nell'istruzione. Questi aspetti in realtà non riguardano solo il nostro paese, ma interessano l'Europa nel suo complesso. La concorrenza proveniente dai paesi a basso costo di manodopera ha prodotto una diversa collocazione dei paesi europei nella divisione internazionale del lavoro che la creazione dei nuovi posti, generati dal progresso tecnologico (profilo in cui l'Italia presenta un ritardo particolarmente accentuato) e dall'attivazione di nuovi servizi ad elevato contenuto tecnologico, non era ancora in grado di compensare. La sfida alla disoccupazione coinvolge in primo luogo una nuova politica delle risorse umane e un ripensamento di tutto il sistema dell'istruzione e della formazione⁴².

Infine, occorre porre attenzione alla specializzazione produttiva. La struttura delle imprese italiane è caratterizzata da un'accentuata specializzazione nelle produzioni mature, dove assume maggiore rilevanza la competitività di prezzo, e da un sottodimensionamento delle produzioni tecnologicamente avanzate, dove invece assume rilevanza la competitività derivante dalla qualità e dall'innovazione tecnologica. Nella metà degli anni '90 la quota del mercato mondiale detenuta dagli esportatori italiani aveva toccato il suo massimo storico: circa il 4,6%. Tale cifra era anche il risultato della svalutazione della Lira del 1992, che rese particolarmente competitive le merci italiane all'estero⁴³. Successivamente, il venir meno della politica di cambio, dannosa nel lungo periodo ma utile nel breve per sostenere i prodotti nazionali sui mercati esteri, ed il progressivo apprezzamento dell'Euro rispetto alle principali valute internazionali, misero in difficoltà l'export italiano, che, incapace di mantenersi competitivo, perse gradualmente quote del mercato mondiale. Le nostre esportazioni subirono inoltre la crisi dell'economie del sud-est asiatico, paesi con i quali l'Italia aveva una elevata quota di interscambio⁴⁴.

⁴² Si veda: Triulzi, 1998.

⁴³ Si veda: Crescenzi, 2007.

⁴⁴ Tale crisi ebbe ripercussioni sulla bilancia dei pagamenti italiana lungo tre direttrici: vi fu un calo delle esportazioni verso quei paesi; un aumento delle importazioni da quei paesi; e un calo delle

Le esportazioni figurano quindi come una causa specifica di peggioramento della performance di crescita dell'economia italiana: dal 1997 la componente estera della crescita del Pil, data dalla differenza tra esportazioni ed importazioni, è diventata negativa.

Il risultato ottenuto nel 1997 rappresentava una tappa importante nel processo di risanamento dei conti pubblici, soprattutto per gli effetti sul costo del debito. Occorreva tuttavia consolidare i risultati ottenuti e, coerentemente con quanto stabilito nel Patto di Stabilità e Crescita, raggiungere gradualmente un saldo prossimo al pareggio. Negli anni successivi venne ribadito tale obiettivo, ma assunsero un ruolo centrale la riduzione della pressione fiscale e il sostegno allo sviluppo economico⁴⁵. Concretamente, nel periodo immediatamente successivo all'ammissione all'Uem, emersero nuove difficoltà: in particolare il tasso di crescita dell'economia, pur migliore di quello registrato nella fase del risanamento, crebbe ad un tasso inferiore rispetto alla media europea⁴⁶, e si ebbe un netto peggioramento dell'avanzo primario sul Pil dovuto ad una spesa primaria in crescita ed ad entrate in calo. Questa tabella illustra in breve la deludente performance dell'economia italiana.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pil	1,5	1,4	1,9	3,6	1,8	0,3	0,0	1,2
Disavanzo P.A./Pil	-2,7	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5
Saldo primario P.A./Pil	6,8	5,1	4,9	5,6	3,2	2,7	1,6	1,3
Debito P.A./Pil	118,1	114,9	113,7	109,2	108,7	105,5	104,3	103,8

esportazioni verso gli altri paesi industrializzati a causa della maggiore competitività delle merci provenienti dal Sud-Est asiatico.

⁴⁵ Nel periodo 1997-2001 il dividendo derivante dalla riduzione dei tassi d'interesse, -2,9 punti, fu utilizzato per ridurre la pressione fiscale, -2,3 punti, e accrescere la spesa in conto capitale, +0,7 punti.

⁴⁶ Nel quadriennio 1998-2001 crebbe in Italia in media del 2,1% l'anno, contro una media europea del 2,7%.

Tasso di disoccupazione (in% delle forze lavoro)	11,3	11,3	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0
--	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----

Vi sono ulteriori elementi di incertezza nella politica di bilancio italiana, nella quale è facile individuare una duplice tendenza: in primo luogo l'ampio ricorso a misure di carattere temporaneo, che trovano giustificazione sia politica, per evitare permanenti misure impopolari, sia alle volte di carattere economico, per esempio per limitare gli effetti negativi in fasi congiunturali sfavorevoli; in secondo luogo il sistematico ottimismo delle previsioni ufficiali, con una propensione a sottostimare il disavanzo tendenziale, sovrastimando di converso l'effetto delle manovre correttive⁴⁷. Tali scostamenti tra obiettivi e risultati conducono ad una gestione della politica di bilancio sulla base di un quadro contabile molto diverso da quello effettivo.

Il tentativo di conciliare il contenimento dei disavanzi con l'abbattimento del carico fiscale presupponeva una progressiva flessione dell'incidenza delle spese correnti sul Pil; tuttavia la dinamica di quest'ultima si è rivelata superiore alle previsioni determinando conseguenze negative per l'equilibrio dei conti pubblici, situazione aggravata dal contesto macroeconomico che registra un deludente tasso di crescita del prodotto. La dimensione dell'avanzo primario inoltre non è tale da garantire la riduzione del peso del debito; quest'ultimo rimane elevato suggerendo, tenendo conto anche delle tendenze demografiche che sottolineano un progressivo aumento della spesa sanitaria e previdenziale, la necessità di azioni concrete in ripresa del risanamento dei conti pubblici.

Il ruolo significativo ricoperto dalle entrate nella fase di correzione e la riduzione degli investimenti pubblici possono aver influito negativamente sulla struttura produttiva e sullo sviluppo economico. Non è scontato che una politica espansiva possa fungere da stimolo alla ripresa della crescita economica italiana, tanto più che non sembrano esservi i margini per l'adozione di tale politica; viceversa si otterrebbe un valido sostegno alla crescita da una moderazione del prelievo fiscale e da una migliore ripartizione delle spese che favoriscano gli investimenti e riducano gli sprechi.

⁴⁷ A conferma di quanto detto: nel 2001 si era posto l'obiettivo di un disavanzo dello 0,8%, ed invece il periodo si è chiuso registrando un valore pari al 3,1%. Si veda: Franco, 2005.

Bibliografia

- AA.VV., *Europa: l'impossibile status quo*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Baldassarri M., *Il perverso modello di inviluppo 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, 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.