

**CINQUANT'ANNI E PIÙ  
DI INTEGRAZIONE  
ECONOMICA  
IN EUROPA**

**La goccia e la roccia  
nell'economia europea**

**a cura di  
Franco Praussello**

**FrancoAngeli**





**CINQUANT'ANNI E PIÙ  
DI INTEGRAZIONE  
ECONOMICA  
IN EUROPA**

**La goccia e la roccia  
nell'economia europea**

**a cura di  
Franco Praussello**

**FrancoAngeli**

Il presente volume è stato pubblicato con il sostegno finanziario della Commissione europea, Azione Jean Monnet, contributo Agr. No. 2007-1343/001-001.

La responsabilità del contenuto di questo libro è esclusivamente degli autori. La Commissione europea non è responsabile dell'uso che possa essere fatto delle informazioni contenute nel volume stesso.

L'editing di questo volume è stato curato dalla dott.ssa Adriana Santoro, alla quale gli autori rivolgono un sentito ringraziamento.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:*

1. l'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. l'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).  
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. l'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

## INDICE

<b>La goccia e la roccia nel processo di integrazione economica in Europa, di <i>Franco Praussello</i></b>	pag.	9
--	------	---

### **PARTE I ALLA BASE DEL PROCESSO**

<b>Due strategie a confronto: Jean Monnet e Altiero Spinelli, di <i>Dario Velo</i></b>	»	25
1. Continuità e discontinuità nel processo d'integrazione europea	»	25
2. Alla base del processo d'integrazione europea: Monnet e Spinelli alla prova di svolta del 1943	»	28
3. La fondazione della CEE	»	30
4. L'attualità di Monnet e Spinelli	»	31
Bibliografia	»	32

### **PARTE II GLI STRUMENTI**

<b>Il processo di riforma del bilancio europeo, di <i>Gaetana Trupiano</i></b>	»	35
1. Introduzione	»	35
2. La recente proposta di riforma del bilancio europeo	»	36
3. Le spese del bilancio	»	40
4. Il finanziamento del bilancio europeo	»	46
5. La procedura di formazione e approvazione del bilancio	»	50
6. La gestione del bilancio	»	52
7. Il controllo del bilancio	»	54
8. Conclusioni	»	56
Bibliografia	»	58

<b>L'evoluzione del sistema delle risorse proprie nell'ambito del finanziamento dell'Unione Europea</b> , di <i>Claudia Bornico</i>	pag.	60
1. Premessa	»	60
2. La conquista dell'autonomia finanziaria: dalla costituzione della CECA al Pacchetto Delors II	»	61
3. Agenda 2000 e il Consiglio europeo di Berlino del 1999	»	66
4. La situazione attuale: il Consiglio europeo di Bruxelles del 2005	»	69
5. Conclusione	»	71
Bibliografia	»	72

### PARTE III

#### L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

<b>L'Unione Monetaria Europea oggi</b> , di <i>Ugo Marani e Oreste Napolitano</i>	»	75
1. L'evoluzione dell'economia europea e la moneta unica: alcuni interrogativi	»	75
2. L'andamento della domanda aggregata	»	76
3. I tassi di interesse e la politica monetaria	»	84
4. L'Unione monetaria europea e la convergenza nominale	»	87
5. L'Unione monetaria europea e la convergenza reale	»	92
6. Conclusioni	»	96
Bibliografia	»	97
<b>L'ipotesi del <i>break-up</i> della zona euro</b> , di <i>Franco Praussello</i>	»	98
1. Premessa	»	98
2. La critica economica nella fase di avvio dell'UEM	»	99
3. Le lezioni della storia	»	103
4. I primi dubbi sulla tenuta della zona euro nel periodo del suo funzionamento a regime	»	109
5. Lo stato attuale della questione: la posizione di Eichengreen	»	111
6. Lo stato attuale della questione: la posizione di De Grauwe	»	118
7. I recenti sviluppi del dibattito sul possibile <i>break-up</i> della zona euro	»	123
8. Considerazioni conclusive	»	126
Bibliografia	»	128

### PARTE IV

#### LE POLITICHE INTERNE

<b>"Health Check" della PAC: brevi note a margine</b> , di <i>Filadelfio Basile</i>	»	133
1. La PAC e le sue riforme	»	133
2. L'"Health Check" della PAC	»	137
Bibliografia	»	142

<b>Europa e Mezzogiorno: 50+1 anni di politiche per lo sviluppo regionale</b> , di <i>Mario Centorrino e Bruno Sergi</i>	pag.	146
1. Introduzione	»	146
2. L'esperienza nel corso degli anni Sessanta	»	148
3. Punti da affrontare	»	149
4. Alcune chiavi di lettura	»	151
5. Considerazioni conclusive	»	153
Bibliografia	»	153
<b>Integrazione europea e sistema produttivo in Piemonte: 1975-2008</b> , di <i>Alberto Cassone</i>	»	155
1. Introduzione	»	155
2. Le ipotesi e la metodologia della ricerca	»	156
2.1. La raccolta e la sistemazione delle informazioni	»	156
2.2. Le ipotesi sul comportamento degli Agenti	»	160
3. Il coinvolgimento del sistema produttivo piemontese nel processo d'integrazione europea	»	162
3.1. Le tappe fondamentali	»	166
3.2. Dal Trattato di Roma alla crisi petrolifera	»	167
3.3. La crescita della Comunità e il lento sviluppo dell'Italia	»	169
3.4. La caduta del Muro di Berlino e l'apertura ad Est	»	170
3.5. Dalla crisi valutaria italiana al Sistema Monetario Europeo e all'introduzione dell'euro	»	171
3.6. Il fallimento della Costituzione europea e il Trattato di Lisbona	»	173
3.7. L'allargamento dell'Unione europea ad Est e gli sviluppi recenti	»	174
4. Quale futuro per l'Unione europea?	»	176
Bibliografia	»	188
<b>L'Agenda di Lisbona e la politica culturale dell'Unione europea</b> , di <i>Mafalda Marengo</i>	»	194
1. Introduzione	»	194
2. Dall'Agenda europea per la cultura all'apprendimento permanente	»	195
3. Politiche e programmi comunitari a favore della cultura	»	197
4. Gli sviluppi dell'Agenda europea della cultura	»	199
5. Risultati e limiti della politica europea della cultura	»	201
6. Considerazioni conclusive	»	202
Bibliografia	»	203

**PARTE V**  
**LE POLITICHE ESTERNE**

<b>Are trade blocs building or stumbling blocks?, by Richard Baldwin e Elena Seghezza</b>	pag. 207
1. Introduction	» 207
2. A first look at the data	» 209
3. Simple theoretical considerations	» 211
3.1. Basic assumptions	» 211
3.1.1. Politically optimal tariff	» 212
3.2. Impact of an exogenous PTA	» 213
3.3. MFN tariffs exogenous	» 215
3.4. Empirical predictions	» 215
4. Empirical analysis	» 216
4.1. The data	» 217
4.2. Tariff-line level analysis	» 218
4.2.1. Only positive MFN tariff observations	» 219
4.2.1.1. Refining the standard errors	» 219
4.2.2. Rich and poor nations	» 220
4.2.3. Including all tariff observations	» 221
4.3. Respecting the inequality constraint	» 221
5. Concluding remarks	» 223
References	» 224
<b>Continuità e innovazioni nella politica di sviluppo dell'Unione europea: il nuovo corso del "Consenso europeo", di Oscar Garavello</b>	» 226
1. Introduzione	» 226
2. La grande opzione dell'integrazione europea verso i PVS: l'assistenza allo sviluppo	» 232
3. Per una definizione di politica di sviluppo dell'UE	» 244
4. L'assistenza allo sviluppo della Comunità: valore aggiunto, critiche e proposte	» 252
5. L'assistenza allo sviluppo nei nuovi accordi commerciali regionali dell'UE	» 267
6. Considerazioni conclusive	» 272
Bibliografia	» 274

## LA GOCCIA E LA ROCCIA NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE ECONOMICA IN EUROPA

di *Franco Praussello*

Quella dell'Unione europea rappresenta l'esperienza di integrazione economica fra Paesi più estesa e di maggior successo dell'intera "economia mondo", il mercato mondiale nato con le successive ondate di liberalizzazione degli scambi succedutesi a livello internazionale dopo la fine della seconda guerra mondiale del secolo scorso, e consolidatosi dopo la nascita e l'affermarsi del fenomeno della globalizzazione.

Va detto che a priori, nei primi anni Cinquanta, quando prese l'avvio il processo d'integrazione europea con la nascita della CECA, poche erano le garanzie che i progetti iniziali potessero essere portati a compimento, come dimostra la storia dei vari tentativi di dar vita a forme parziali di integrazione nel settore del commercio estero fra i Paesi europei, tutti destinati all'insuccesso, con la rilevante eccezione del Benelux, che interessava le economie di tre Paesi minori del concerto europeo, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo. Ad oltre cinquant'anni di distanza da quel periodo bisogna riconoscere che i progressi compiuti sono stati rilevanti, e per certi versi – si pensi al caso dell'unificazione monetaria – sorprendenti, anche se gli obiettivi ultimi dell'Unione economica completa e dell'unificazione politica dei Paesi europei sono lungi dall'essere stati raggiunti.

Il fatto è che in quella fase aurorale del processo d'integrazione erano sul campo potenti forze, le quali operavano in direzione della costruzione europea. In primo luogo vi era una spinta di natura politica, articolata su vari fronti. La pressione esterna degli Stati Uniti, dapprima finalizzata alla ricostruzione delle economie europee come mercato per le esportazioni dei prodotti americani destinate a facilitare la transizione verso un'economia di pace, dopo la lunga parentesi bellica, e successivamente a creare un baluardo europeo di Paesi prosperi contro la possibile espansione dell'impero russo, si faceva sentire. Gli stessi aiuti del Piano Marshall furono veicolati ai

Paesi beneficiari attraverso forme iniziali di cooperazione economica fra Paesi europei, sollecitate dagli USA.

Sull'altro fronte, quello interno al teatro europeo, con il passaggio dal sistema europeo degli Stati a quello mondiale, veniva meno l'ostacolo costituito dallo scontro delle ragioni di stato dei Paesi del vecchio continente e iniziava un percorso destinato a rendere impossibile il verificarsi di nuove guerre fra i Paesi europei, e massime fra Germania e Francia, mediante forme sempre più strette di unione. Sino a quando il centro del potere mondiale era collocato in Europa e Stati Uniti, da un lato, e Unione Sovietica, dall'altro, operavano come potenze collaterali, le ragioni di Stato dei principali Paesi europei erano necessariamente divergenti e mancavano le basi di potere su cui costituire rapporti pacifici duraturi fra loro. Con la precisazione che nell'assetto post-westfaliano le relazioni fra Stati in Europa erano regolate dalle opposte spinte fra la tendenza all'equilibrio e la tendenza all'egemonia, vale a dire fra i tentativi di egemonia da parte di una potenza con mire imperiali, via via la Spagna, la Francia e la Germania, e la reazione di contenimento da parte di un altro gruppo di Paesi tesa a far fallire il progetto egemonico e a mantenere il sistema europeo in equilibrio.

Con la conclusione della seconda guerra mondiale il sistema europeo degli Stati entra definitivamente in crisi e il potere del mondo trasmigra verso le potenze laterali, USA e URSS, che ora si ritrovano a loro volta al centro del sistema mondiale degli Stati, in cui i Paesi europei svolgono necessariamente un ruolo secondario. È allora possibile far nascere forme di cooperazione, dapprima, e di unione, in un secondo tempo, che realizzino una convergenza sempre più ampia a livello dell'intera Europa fra le ragioni di Stato dei Paesi europei. È questa la preconditione di potere su cui si basano le iniziative destinate a creare forme di statualità comuni da parte di politici, che vengono considerati oggi i "Padri fondatori" dell'Europa comunitaria: gli Schuman, gli Adenauer e i De Gasperi, e i loro ispiratori, i Jean Monnet e gli Altiero Spinelli.

Accanto ai fattori di natura storica e politica agivano anche spinte e motivazioni di tipo economico. Il lungo periodo di tensioni, di conflitti e di protezionismo che aveva fatto seguito allo scoppio della prima guerra mondiale aveva comportato un alto prezzo a carico delle economie europee, in termini di bassa crescita, sottosviluppo e disoccupazione. Con il venir meno degli ostacoli di natura politica, risultava ora possibile procedere allo smantellamento delle barriere protezionistiche e liberalizzare gli scambi, riducendo le sacche di rendita e di arretratezza create dalla protezione dei mercati nazionali, acquisendo i vantaggi del libero scambio e della concorrenza internazionale, e dando avvio al processo di creazione di un mercato euro-

peo, in cui fosse possibile mettere a frutto le economie di scala associate ai processi produttivi moderni, i quali richiedevano la presenza di mercati di vaste dimensioni. La speranza era di poter imitare i successi registrati da queste nuove tecniche sul mercato statunitense, dove cominciava a manifestarsi il passaggio dal vecchio modo di produzione del taylorismo e del fordismo al nuovo modo di produzione post-industriale.

Questi fattori rimasero sul campo anche quando il processo di integrazione politica registrò nel 1954 una pesante battuta di arresto con la sconfitta del progetto di creare una comunità politica associata alla Comunità Europea di Difesa (CED), e furono alla base del successivo progetto di dar vita a un'unione economica con il varo dei Trattati di Roma nel 1957 e la nascita della Comunità Economica Europea (CEE). È a quel punto che il processo d'integrazione abbandonò formalmente le ambizioni politiche di fondare uno Stato europeo e si incanalò nello snodo dell'integrazione economica, di cui viviamo oggi le tappe più avanzate. Ed è in quella circostanza che il metodo costituzionale di costruzione dell'Europa, secondo l'approccio di Spinelli, fu lasciato cadere a vantaggio dell'approccio funzionalista di Monnet, della costruzione dell'Europa con il metodo dei piccoli passi e della creazione di interessi comuni europei, come premessa per ulteriori sviluppi di carattere anche politico. Oggi, con la nascita della moneta unica, come si vedrà più avanti, questa dicotomia risulta tuttavia di fatto superata e i due filoni, quello di Monnet e quello di Spinelli, si sono sovrapposti.

Concentrando ora l'attenzione sull'evoluzione del processo d'integrazione economica, si può osservare che la tradizionale impostazione critica, secondo la quale nella prima fase di tale processo, che dura grosso modo sino alla fine degli anni Sessanta, esso sia stato guidato sostanzialmente dalla spinta verso la c.d. *integrazione negativa*, non è del tutto fondata. In effetti, fra le categorie a suo tempo create per inquadrare il fenomeno dell'integrazione, con tale espressione si intendeva fare riferimento alla necessità di eliminare le barriere agli scambi ereditate dal lungo passato protezionistico, prima di porre mano al varo delle politiche comuni, che avrebbero fatto oggetto della c.d. *integrazione positiva*.

Ma in realtà, sin dalla metà degli anni Sessanta, prima ancora che l'integrazione negativa avesse eliminato le barriere commerciali sotto forma di dazi e di limitazioni quantitative agli scambi di prodotti industriali, viene creata una politica comune di grande rilevanza, la Politica Agricola Comune (PAC), la quale rappresentò sin da allora un esempio di unione economica, sia pure parziale, in quanto limitata al solo settore dell'agricoltura. Per il resto la PAC rispondeva a molte delle caratteristiche di un'unione economica completa, con l'accentramento degli interventi agricoli a livello comunitario, secondo

un approccio unitario, che si estendeva anche al finanziamento di questi ultimi in base ad un sistema europeo omogeneo. Al quadro dell'unione economica agricola mancava solo una moneta europea, ancora di là da venire. Anche se di essa esisteva tuttavia un surrogato, nella forma di un'unità di conto, che inizialmente aveva lo stesso contenuto aureo del dollaro, nel regime del *gold exchange standard* allora vigente.

Più tardi, con le modifiche di parità fra le monete europee della fine degli anni Sessanta, l'impiego di una moneta comune, necessaria per esprimere in termini unitari i prezzi del sistema PAC, avrebbe comportato, con l'applicazione dei cosiddetti importi compensativi, una serie di misure alquanto complesse e dagli effetti distorsivi, ma non vi è dubbio che nell'intenzione del legislatore europeo la PAC avrebbe dovuto rappresentare il primo esempio del raggiungimento di un livello di integrazione prossimo a quello di un'unione economica completa.

D'altro canto questo non era l'unico esempio d'integrazione positiva di quel periodo, come dimostra il caso della nascita della politica europea della concorrenza, la quale si articolava intorno a un insieme di regole comuni destinate a impedire lo sfruttamento di posizioni dominanti all'interno del mercato europeo.

Nonostante queste precisazioni, è vero peraltro che nel corso degli anni Sessanta un risultato di prima grandezza dell'approccio dell'integrazione negativa fu rappresentato dalla liberalizzazione commerciale interna e dal completamento dell'unione doganale nel 1968, con lo spostamento della politica commerciale nei confronti dei Paesi terzi a livello europeo e con la creazione di una tariffa esterna comune.

Con l'inizio degli anni Settanta l'agenda della CEE si arricchisce di importanti obiettivi, che rientrano a pieno titolo nell'approccio dell'integrazione positiva. Con l'entrata della Gran Bretagna nella Comunità e con le recessioni che investono le economie europee a partire dalla metà del decennio, anche per effetto delle crisi petrolifere, maturano progressivamente le condizioni per fare delle politiche strutturali a favore delle regioni in ritardo di sviluppo e della riqualificazione della forza lavoro il secondo settore di intervento delle politiche comunitarie, dopo quello dell'agricoltura. Nel contempo, di fronte all'indebolimento e poi alla crisi del sistema di cambi fissi globali di Bretton Woods, i Paesi comunitari si propongono di creare nell'arco di un decennio un'Unione monetaria, attraverso un percorso per tappe successive. Per essi la stabilità monetaria è vitale, da una parte per evitare comportamenti opportunistici di *free rider* attraverso politiche di svalutazione competitive, che avrebbero potuto falsare la concorrenza all'interno dell'unione doganale, e dall'altra per mantenere in vita la PAC,

il cui funzionamento richiedeva un sistema di prezzi non sottoposti all'alea di continui cambiamenti.

I risultati furono inferiori alle aspettative. Mentre le politiche strutturali superavano la fase della sperimentazione e si avviavano a ridurre i differenziali di crescita fra regioni e a combattere per quanto possibile la disoccupazione, il bilancio nel settore dell'unificazione monetaria risultò pesantemente negativo. Non solo i confusi tentativi di creare, con le esperienze del "serpente monetario", un'oasi di stabilità nei rapporti di pagamento fra Paesi nella tempesta provocata dal crollo del sistema di Bretton Woods fra il 1971, quando venne sospesa la convertibilità del dollaro in oro, e il 1973, quando i cambi fissi furono banditi a livello mondiale, fallirono, ma fu lo stesso progetto di giungere ad una moneta europea che venne di fatto abbandonato. Il Piano Werner, che prevedeva un passaggio per tappe all'unificazione monetaria, fu accantonato. Cosa ancora più grave, l'integrazione dei mercati in Europa registrò un arretramento. Mentre nel corso del decennio precedente gli scambi intracomunitari si espandevano ad un ritmo grosso modo doppio rispetto a quello del commercio con il resto del mondo, ora la loro velocità di crescita si riduceva.

Il periodo di stallo del processo si arresta solo verso la fine del decennio, quando maturano i due avvenimenti che sono destinati a imprimere una svolta alle vicende comunitarie: l'elezione a suffragio diretto del Parlamento, sul piano politico, e la nascita del Sistema Monetario Europeo (SME), sul piano economico.

Il primo di questi avvenimenti mette in moto la rivendicazione di maggiori poteri da parte del Parlamento, la quale, dopo un braccio di ferro con i governi a proposito dei poteri di bilancio della rappresentanza dei cittadini europei, si traduce nella richiesta di varare una Costituzione europea, nella versione del Progetto Spinelli, approvato nel 1984. Una richiesta, cui i governi oppongono un fermo rifiuto, ma che è all'origine di almeno due ulteriori sviluppi: il programma di completamento del mercato interno, da un lato, e il lancio della tematica costituente, dall'altro, che porterà più tardi al Trattato di Lisbona, versione semplificata di un embrione di Costituzione europea proposta dal secondo Trattato di Roma, attraverso il metodo della Convenzione, con la partecipazione dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei governi e delle istituzioni europee.

Quanto alla creazione dello SME, si trattò dello strumento attraverso il quale vennero poste le premesse per il rilancio dei tentativi di unificazione monetaria. Meccanismo di cambi fissi ma aggiustabili, attraverso un lungo percorso esso fu in grado di garantire la convergenza *ex post* delle condizioni finanziarie dei Paesi che ne facevano parte in direzione dei valori

propri dell'economia tedesca, la cui Banca Centrale e la cui moneta, la Bundesbank con il marco, fungevano da perno del sistema.

Successivamente al lancio del mercato interno dopo il 1992 disposto dall'Atto Unico Europeo (AUE) – la prima riforma generale dell'impianto iniziale della Comunità –, il Trattato di Maastricht indicava in dettaglio tutti i passaggi necessari per dar vita all'euro e trasformava in Unione europea la costruzione comunitaria. Con esso venne portato a compimento il disegno dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), la cui realizzazione rappresenta il risultato di maggior rilievo degli oltre cinquant'anni di integrazione economica trascorsi dalla firma dei Trattati di Roma. Con la precisazione che intorno all'asse principale dell'UEM e della creazione della moneta unica si sono venuti a collegare gli sviluppi delle politiche comunitarie precedenti, spesso soggette a riforme anche profonde rispetto alle impostazioni iniziali.

Come si presenta oggi il quadro delle principali realizzazioni del processo d'integrazione europea in senso lato, ossia comprensivo anche dei risvolti politici, a quasi sessant'anni dalla creazione della CECA e a dieci anni dalla nascita dell'euro, il frutto più avanzato di questo lungo tragitto?

Per quanto riguarda gli obiettivi politici, a nostro giudizio il bilancio è deludente. Sotto il profilo costituzionale non vi è dubbio che l'UE rappresenti una Confederazione di Stati nazionali, vale a dire un'unione fra Stati, e risulti ancora lontana dalla tappa ultima alla quale pensavano i Padri fondatori dell'Europa, quella di un vero e proprio Stato federale su un modello analogo a quello degli USA, della Svizzera o anche della Germania. La tesi di alcuni, secondo i quali l'UE sarebbe una sorta di Stato liquido, in cui alcune competenze sono trasferite progressivamente dal livello degli Stati nazionali a quello federale dell'Unione, non ci sembra convincente. Per quanto sia vero che una serie di competenze sono ormai entrate a far parte della sfera federale, a cominciare da quelle relative alla politica agricola, alla politica della concorrenza e alla politica commerciale, sino a quella più recente della politica monetaria, è un fatto che gli Stati dispongono ancora del potere di veto, ovvero del potere di ultima istanza, com'è stato dimostrato di recente anche a proposito della procedura di approvazione del Trattato di Lisbona e dalla pronuncia della Corte Costituzionale tedesca sulla preminenza delle proprie decisioni e di quelle del Parlamento di Berlino rispetto all'ordinamento comunitario. Il termine di "Costituzione" attribuito da alcuni autori al contenuto del Trattato di Lisbona non identifica la legge fondamentale di uno Stato, ma semplicemente le regole che reggono i rapporti fra Stati membri all'interno di quella alleanza o Confederazione *sui generis* che è l'Unione europea. Non è forse vero che l'elettorato della piccola Irlanda avrebbe potuto pronunciarsi per la seconda volta contro la ratifica del

Trattato di Lisbona e che 25 Paesi sono stati tenuti in scacco dalle reticenze dapprima del Capo dello Stato polacco e quindi da quello della Repubblica ceca a ratificare il Trattato? Tutto ciò dimostra che fra una Confederazione, che è una semplice alleanza, per quanto duratura nel caso dell'Europa, e una Federazione, che è un vero e proprio Stato sovrano, sia pure in presenza di un sistema costituzionale a più livelli, *tertium non datur* e che il salto dalla sovranità nazionale a quella europea non è ancora avvenuto.

A partire da questa constatazione, molte riflessioni ulteriori sono possibili. Ci si potrebbe chiedere perché gli Stati nazionali non sono disposti ad abbandonare il potere di ultima istanza di cui dispongono, e la risposta, al di là di quella ovvia che ogni istituzione lotta per estendere il proprio potere, cui non intende rinunciare in circostanze normali, potrebbe essere trovata nel fatto che sono stati proprio i benefici di oltre cinquant'anni di integrazione che hanno consentito loro di rafforzarsi. Oppure si potrebbe semplicemente prendere atto che l'idea dello Stato europeo ha perso la forza propulsiva che aveva nell'immediato secondo dopoguerra e che le classi politiche nazionali sono del tutto a loro agio all'interno del quadro dell'unione fra Stati. Ma se ciò accadesse ci si potrebbe legittimamente chiedere se, così com'è nata in un dato momento storico, in un domani più o meno lontano l'Unione non sia destinata a sciogliersi, com'è regolarmente avvenuto per tutte le confederazioni del passato che non si sono trasformate in federazioni. Con l'aggiunta che si tratta di un interrogativo che ha importanti risvolti anche sul piano economico, visto che fra i maggiori risultati dell'integrazione annoveriamo l'esistenza dell'euro.

Va peraltro riconosciuto, sul fronte dei risultati politici, che l'Unione è riuscita ad assicurare un lungo periodo di pace al suo interno, grazie alla pacificazione, in ipotesi definitiva, fra le due potenze continentali centrali del territorio europeo, la Francia e la Germania, e gli altri Stati membri, tanto che fra essi l'ipotesi di un conflitto futuro appare del tutto irrealistica. Si tratta di un'acquisizione di portata storica, la quale non va mai dimenticata quando si formula un giudizio sugli esiti del processo d'integrazione europea. Di pari passo, essa si è estesa dai sei Paesi fondatori iniziali agli attuali 27 membri, mentre l'istituzione rivale sponsorizzata a suo tempo dalla Gran Bretagna come modello alternativo, l'EFTA, si è svuotata virtualmente di ogni contenuto, in seguito all'adesione alla Comunità di gran parte dei suoi Paesi componenti. Una storia di successo, che prevedibilmente è destinata a continuare in avvenire con il possibile ingresso di altri Paesi candidati e forse della quasi totalità dei Paesi europei.

Nel contempo, al di là dei successivi allargamenti, con le sue politiche di cooperazione e di vicinato l'Unione è riuscita a creare una zona di stabi-

lità e di parziale benessere nella sua periferia immediata, anche se inizialmente le sue divisioni interne non hanno potuto impedire la disgregazione e le successive guerre che hanno funestato la Federazione jugoslava.

Passando ora all'altro argomento che in questa sede ci interessa, va detto che sul fronte degli esiti economici il bilancio è necessariamente ancora più complesso e variegato. A differenza di quanto accade in fatto di obiettivi politici, per i quali si tratta di stabilire se la statualità europea è stata raggiunta oppure no – e le situazioni intermedie non hanno un senso compiuto –, nel campo dell'economia è possibile identificare tutto un *continuum* di soluzioni in cui le competenze rispettivamente degli Stati e del livello federale possono articolarsi in maniera differenziata. Con alcune precisazioni, tuttavia. Intanto, che queste situazioni intermedie riguardano i casi di competenze concorrenti, in cui sono legittimati ad agire sia gli Stati sia l'Unione, ma non le competenze esclusive in cui operano necessariamente o per divisioni di compiti o gli uni o l'altra. Così, ordinando i punti del *continuum* lungo l'intervallo unitario compreso fra zero e 1 in base al criterio del trasferimento dei poteri verso il livello federale, in corrispondenza del punto zero avremo materie che sono di esclusiva competenza degli Stati e nel punto 1 materie trasferite definitivamente all'Unione, ad esempio la politica monetaria. Una seconda osservazione mette in luce il fatto che, quanto al contenuto della politica, in alcuni casi non sono possibili situazioni di carattere intermedio perché risultano più efficienti sotto il profilo tecnico solo le soluzioni d'angolo. In tal modo, riferendoci sempre al caso della politica monetaria, non avrebbe senso condividere la gestione della moneta fra i due livelli, ma risulterebbe preferibile attribuirla agli Stati o alla sola Unione, con l'ovvia precisazione che la seconda soluzione risulterebbe Pareto-superiore rispetto alla prima. Non altrettanto si può dire invece per la politica di bilancio, in quanto sono perfettamente pensabili situazioni efficienti di suddivisione della sovranità fiscale tra più livelli di governo, come accade anche all'interno di molti Stati a struttura non necessariamente federale. L'ultima precisazione riguarda la circostanza che, fatte salve le materie tecnicamente indivisibili di cui abbiamo appena parlato, per le altre la divisione dei compiti è suscettibile di modificazioni nel corso del tempo. Ad esempio, oggi la sovranità fiscale è concentrata al livello degli Stati e viene difesa dall'esplicito riconoscimento del potere di veto di ogni Stato membro a mantenerla in vita, ma in futuro la situazione potrebbe cambiare. Per contro, materie in cui il trasferimento nella sfera dell'Unione è stato rilevante potrebbero essere in parte ricondotte al livello nazionale, come accadrebbe se le ricorrenti proposte di rinazionalizzare almeno parzialmente le politiche agricole dovessero essere accolte.

Tutto ciò premesso, in termini complessivi si può affermare che l'UE rappresenti un'area di prosperità fra le più importanti dell'intera economia mondo, ovvero la prima potenza economica del mondo globalizzato in termini di PIL totale e una delle più avanzate in termini di PIL pro-capite. A questo risultato l'Unione è giunta dopo aver attivato una serie di motori di crescita successivi, a partire da quello legato alla liberalizzazione degli scambi all'interno dell'unione doganale, e a quello connesso con il recente allargamento in direzione dei Paesi dell'Est, passando attraverso l'effetto pro-crescita del completamento del grande mercato interno.

Nonostante questo, il potenziale di crescita dell'Unione è frenato dal sostanziale fallimento dell'Agenda di Lisbona, l'obiettivo di rendere l'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo, e da numerose limitazioni di carattere strutturale, che vanno dalla presenza di variabili demografiche negative (bassa natalità, elevato invecchiamento della popolazione, inesistenza di una politica europea dell'immigrazione, tra le altre), alle difficoltà di attuare le riforme, alle molteplici carenze dell'UEM, a partire dalla mancata piena liberalizzazione del mercato dei servizi a livello europeo, il quale genera da solo la quota più rilevante del PIL europeo. È inoltre possibile che fra gli ostacoli di tipo strutturale che frenano la crescita vada compresa anche la politica monetaria della Banca Centrale Europea (BCE), la quale si caratterizza per un'eccessiva attenzione alla stabilità dei prezzi a discapito degli interventi in favore della stabilizzazione del ciclo e dell'aumento del reddito e dell'occupazione.

Occorre poi aggiungere, in termini generali, che l'UEM è una costruzione incompleta che si riduce sostanzialmente alla sola politica monetaria gestita dalla BCE, con il vincolo del rispetto del Patto di Stabilità e di Crescita, per quanto concerne la politica di bilancio attuata dai singoli Paesi membri. Vincolo che risulta peraltro attenuato dopo la riforma del Patto nel 2005, rispetto alla più rigida formulazione di partenza. Non esiste, tuttavia, se non in uno stato embrionale, una politica di bilancio dell'Unione degna di questo nome. È noto che il peso del bilancio europeo, di appena l'1% del PIL aggregato comunitario come ordine di grandezza, è del tutto insufficiente per esercitare effetti apprezzabili di stabilizzazione automatica del ciclo, anche se le misure discrezionali di politica regionale che passano attraverso di esso esercitano effetti di redistribuzione di rilievo. Al tempo stesso l'obbligo del pareggio di bilancio e il rifiuto di alcuni Paesi membri di utilizzare risorse finanziarie aggiuntive attraverso l'emissione di titoli di debito pubblico europeo (*Union bonds*) rendono ancora più limitata l'utilizzazione del bilancio come strumento anticiclico. Lo si è visto in particolare nei tempi più recenti, quando l'Unione non è stata in grado, non solo di

attivare un intervento autonomo di sufficiente ampiezza, mobilizzando le scarse risorse del bilancio comunitario, ma neppure di spingere i Paesi membri a contrastare con una manovra europea concertata la crisi economica. Con il risultato che ognuno di questi ha impostato una risposta nazionale su basi indipendenti, e a contenuto non di rado almeno in parte protezionistico, e quindi non sufficientemente efficace e pernicioso per il funzionamento del mercato interno.

Tutto ciò costituisce una carenza decisiva anche ai fini del mantenimento della stabilità della zona euro, come dimostra la teoria standard delle zone monetarie ottimali. La politica monetaria europea, dovendo tener conto delle necessità di tutti i Paesi europei ed essere pertanto formulata in modo indifferenziato (*one size fits all policy*), non è in grado di assorbire gli effetti di uno shock asimmetrico negativo, che si abbatta al limite su di un solo Paese. Per mantenere in vita l'Unione monetaria è necessario ricorrere pertanto ad altri meccanismi di assorbimento degli shock, quali la mobilità del lavoro, la flessibilità dei salari e anche l'esistenza di un bilancio accentrato, che sia in grado di attivare in tempi brevi trasferimenti di reddito a favore dei Paesi colpiti dallo shock, attraverso gli stabilizzatori fiscali automatici. In caso contrario la stessa sopravvivenza della moneta unica potrebbe essere messa in pericolo, come accadrebbe anche nell'ipotesi del verificarsi di secessioni dalla zona euro da parte di Paesi mossi da motivazioni di tipo tecnico oppure politico.

In estrema sintesi, il fatto che l'UEM sia incompleta, nel senso che a fronte di una politica monetaria accentrata le politiche di bilancio rimangono di quasi esclusiva competenza degli Stati membri, e non esista se non *in nuce* una politica di bilancio europea, potrebbe pregiudicare la stessa sopravvivenza dell'Unione monetaria. Con il corollario che anche i risultati positivi registrati su fronti meno strategici, quali quelli delle politiche strutturali, della PAC riformata e delle politiche comunitarie in genere, potrebbero essere rimessi in discussione.

L'ultima osservazione, che conclude questa sezione generale dell'introduzione, concerne il collegamento fra le tematiche economiche e quelle politiche. Come abbiamo in parte già anticipato, con l'avanzamento dell'integrazione verso l'Unione monetaria e la possibile tappa successiva dell'Unione fiscale europea, che scardinerebbe la sovranità esclusiva degli Stati in un settore vitale, il tema dell'unità politica si è ripresentato in primo piano in occasione della battaglia in favore della Costituzione europea, dopo un trentennio di eclisse, in cui l'agenda della Comunità sembrava limitarsi alle sole tematiche economiche. In tal modo, esaurite quasi per intero le possibilità di avanzamento offerte dall'integrazione economica, gli ap-

procci di Monnet e di Spinelli si trovano a coincidere e risulta chiaro che per completare l'unione economica occorre sciogliere il nodo dell'unità politica, creando un vero e proprio governo europeo in grado di esprimere un'efficace politica di bilancio a livello dell'intera Unione.

Contro questo sfondo, il volume che qui presentiamo ha un sottotitolo significativo: *La goccia e la roccia nell'economia europea*. Il riferimento è a un libro contenente la biografia di Altiero Spinelli, pubblicato nel 1987 a cura di E. Paolini, con il titolo *Come ho tentato di diventare saggio: la goccia e la roccia*. Analogamente ai ripetuti tentativi del padre politico del costituzionalismo europeo di scalzare, lungo un'intera vita, la sovranità assoluta degli Stati nazionali e di fondare lo Stato europeo, il cui esito è rappresentato per ora dal compromesso contenuto nel Trattato di Lisbona, le varie tappe del processo di unificazione economica non hanno ancora scalfito del tutto il potere economico dei governi, il quale rimane ancora solido, avendo fornito una UEM incompleta, inferiore alle aspettative e alle necessità. Del pari, la creazione dell'unione economica completa in Europa richiederà progressi decisivi anche sul piano dell'unità politica.

La prima parte del libro, "Alla base del processo", contiene un saggio di Dario Velo, in cui si mettono a confronto le strategie di Jean Monnet e di Altiero Spinelli in vista della formazione dello Stato europeo. In origine tali strategie potevano essere considerate alternative: mentre per Spinelli si trattava di perseguire un processo costituente finalizzato alla costruzione della Federazione europea, sulla falsariga del precedente della nascita degli USA, per Monnet l'obiettivo consisteva nel trasferimento graduale del potere dal livello nazionale a quello europeo. Più tardi, tuttavia, con l'azione svolta nelle istituzioni europee, Spinelli si avvicinò a Monnet. Un giudizio storico meditato riconosce oggi che entrambi hanno rappresentato due modi di essere e di interpretare una stessa missione, il primo introducendo una dimensione valoriale nel processo, foriera di un'estensione delle forze del federalismo; il secondo puntando sulla maturazione del processo costituente materiale, in base alla logica del gradualismo.

La parte seconda del volume, "Gli strumenti", è dedicata all'analisi dell'evoluzione del bilancio europeo, con due lavori di Gaetana Trupiano e di Claudia Bornico. Con un *excursus* che abbraccia le modifiche introdotte nel finanziamento e nelle spese relative alle politiche europee nel corso degli ultimi trent'anni, Gaetana Trupiano concentra in particolare l'attenzione sulle recenti proposte di riforma del bilancio, che porteranno ad una profonda revisione della sua attuale struttura. In vista delle Prospettive Finanziarie che entreranno in vigore nel 2013 vengono individuate linee di sviluppo, in grado di superarne alcuni limiti: ristrutturazione e concentrazione