

Consiglio Nazionale delle Ricerche

CRIS

ISTITUTO DI RICERCA SULL'IMPRESA E LO SVILUPPO
Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri Italy.

L'integrazione europea: un'analisi di lungo periodo

a cura di G.Vitali

*Appunti per il modulo di "Economia dell'Unione Europea",
corso integrato di "Storia ed Economia dell'Unione Europea",
a.a. 2011-2012, versione del 10-10-2011*

Indice

1	Introduzione	3
2	Area di libero scambio	4
3	Unione doganale.....	7
4	Mercato unico	11
5	Unione economica e monetaria.....	13
6	Allargamento verso Est	16
7	Conclusioni	21

L'integrazione europea: un'analisi di lungo periodo

1 INTRODUZIONE

Il processo di integrazione economica europea iniziato nel lontano 1957 può essere scomposto, a fini didattici e divulgativi, in cinque grandi fasi, piuttosto omogenee al loro interno. Per individuare le singole fasi e separare una fase dall'altra possiamo fare riferimento alla teoria economica sull'integrazione delle aree commerciali e valutarie¹, unita all'individuazione di un grande evento storico, molto spesso di carattere politico, che determina la caratterizzazione del periodo considerato².

Oltre a possedere un importante "evento di riferimento", vi è un altro elemento che accomuna le diverse fasi così come le abbiamo qui individuate. Infatti, possiamo affermare che ciascun periodo possiede un doppio orizzonte temporale: in ogni fase, non solo si consolida un salto strutturale che rafforza l'integrazione (orizzonte presente), ma si suggerisce anche (e si pongono le basi per) il traguardo della fase successiva (orizzonte futuro). Ciò significa che in ogni fase i "creatori" dell'integrazione europea, siano essi le forze economiche o le forze politiche, cercano di perseguire un duplice obiettivo: si delinea un obiettivo di medio-lungo periodo mentre si realizza nel concreto l'obiettivo di breve termine. Per esempio, merita anticipare quanto vedremo nel periodo di costruzione del Mercato unico, periodo in cui si pongono già le solide basi su cui innalzare il

¹ Si veda Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London, 1961; CEPR, *Europa: l'integrazione flessibile*, Bologna, 1996

² Una periodizzazione dei principali avvenimenti europei è presente su GDE, *Grande Dizionario Enciclopedico*, Appendice *La nuova Europa*, Torino, 2001

progetto dell'Unione Economia e Monetaria (obiettivo di medio termine), quali il Trattato e i criteri di Maastricht, mentre si realizza quello di breve (creazione di un unico grande mercato per le merci, i servizi e i fattori produttivi).

2 AREA DI LIBERO SCAMBIO

La prima fase riguarda l'eliminazione dei dazi interni e l'inizio della creazione dell'unione doganale, avvenuta tra il 1957 ed il 1968. Tale fase, ormai lontana nel tempo, può essere oggi interpretata come un evento di politica economica di straordinario impatto sulla concorrenza europea e sul comportamento delle imprese. Nel giro di pochi anni, a causa dell'eliminazione delle barriere tariffarie, viene improvvisamente sconvolto il panorama del contesto competitivo in cui operano le imprese, rimasto abbastanza tranquillo per tutti gli anni '50: da una parte, le imprese risentono della concorrenza proveniente dai nuovi competitori localizzati nei paesi partner, in quanto le importazioni non vengono più gravate dalla maggiorazione di prezzo causata dal dazio, dall'altra, le imprese hanno a loro volta accesso ad un'area di libero scambio comprendente a quel tempo circa 200 milioni di consumatori. L'orizzonte di riferimento di imprese che fino ad allora operavano quasi esclusivamente sul mercato nazionale, ed in maggioranza sul semplice mercato locale-regionale, si dischiude all'intero Mercato Comune Europeo (era il termine a quel tempo usato per fare riferimento al concetto di mercato unico), favorendo una modifica delle strategie di crescita dell'impresa.

Questa rivoluzione coinvolge, più o meno con la stessa intensità, tutti gli operatori, sia grandi che piccoli, soprattutto se consideriamo che sia le grandi che le piccole imprese perseguivano allora un vantaggio competitivo³ derivato quasi esclusivamente dalla variabile prezzo, ed attuato tramite un'organizzazione del lavoro di tipo tayloristico. Ovviamente, in tale periodo storico, l'integrazione

³ Si veda Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, 1990.

europea consente il manifestarsi della libera concorrenza soltanto nel settore manifatturiero e non in quello dei servizi (banche, trasporti e utilities, per esempio), che dovrà attendere fino agli anni '90 per vedere l'apertura di tutti i mercati nazionali.

Le imprese della Comunità Economica Europea di allora vedono sostituirsi nuovi concorrenti stranieri ai precedenti concorrenti nazionali, ed i nuovi concorrenti sono generalmente caratterizzati da punti di forza e di debolezza completamente differenti da quelli solitamente considerati dalle imprese locali. In questo contesto di dinamica concorrenziale, è chiaro che il vantaggio competitivo precedentemente acquisito da un'impresa può essere perso in breve tempo, ed è altrettanto chiara la necessità di possedere adeguate capacità manageriali, finanziarie e produttive idonee a garantire una risposta al mutamento del panorama concorrenziale.

Tale risposta non è generalizzata: solo una parte del sistema industriale riesce ad adeguarsi ai nuovi dettami della riduzione dei prezzi – causata dal venir meno dei dazi interni - sia per mancanza delle risorse finanziarie da investire nelle innovazioni di processo, sia per mancanza delle risorse manageriali atte a comprendere le risposte strategiche più idonee per operare nella nuova area di libero scambio.

Tuttavia, l'elevato numero di imprese, soprattutto di piccole dimensioni, che in tali anni viene estromesso dal mercato non genera in realtà rilevanti conseguenze sociali in termini di disoccupazione e di crisi territoriali, probabilmente grazie al forte sviluppo economico di tali decenni. Infatti, in quasi tutto il periodo degli anni '60, gli elevati tassi di crescita dei paesi europei, oggi non immaginabili, hanno consentito un rapido assorbimento dei costi di aggiustamento che l'abbattimento delle barriere tariffarie aveva generato. Per ogni impresa che chiudeva, almeno un'altra nasceva e cresceva con facile successo, soprattutto in Italia, paese caratterizzato da un vero e proprio "boom economico". Nel giro di

una dozzina d'anni il sistema industriale europeo si ristrutturò, adeguandosi alle caratteristiche del nuovo Mercato comune, e trovò ampi successi interni e internazionali. Questi ultimi sono attribuibili alla rapida crescita delle imprese multinazionali europee, che incominciano a emergere su scala mondiale e non soltanto più limitatamente al contesto europeo.

Se consideriamo la portata di un tale evento, possiamo immaginare come oggi ci sarebbero conseguenze alquanto diverse, in termini di costi di aggiustamento sociali ed economici: a causa dei bassi tassi di crescita economica dell'attuale economia europea oggi ci sarebbero seri effetti negativi. Inoltre, mentre negli anni '60 i costi di aggiustamento derivanti dall'eliminazione delle barriere tariffarie sono stati distribuiti su tutta la popolazione imprenditoriale, nel senso che hanno gravato su tutte le imprese industriali, in modo quasi indipendente dal settore o dalla dimensione dell'impresa, oggi un simile evento graverebbe su un numero di imprese meno ampio, e cioè soprattutto sulle imprese che sono molto sensibili alle variabili del prezzo e del costo di produzione, mentre colpirebbe in modo meno intenso le imprese che perseguono un vantaggio competitivo non più basato semplicemente sulla competitività di prezzo, ma che sfrutta soprattutto le cosiddette variabili *non-price*, quali l'innovazione di prodotto, la qualità, la reputazione del marchio, la pubblicità, ecc. Queste variabili su cui basare il vantaggio competitivo rappresentano tutta una serie di investimenti intangibili che consentono alle imprese europee di non affrontare la concorrenza di prezzo proveniente dagli operatori dei paesi in via di sviluppo. Poiché una buona fetta del sistema industriale europeo del nuovo millennio utilizza tali variabili *non-price*, queste imprese risentirebbero meno dell'entrata sul mercato di nuovi operatori che perseguono l'efficienza economica, così come avvenuto con l'abbattimento dei dazi intra-europei. E' anche per tale motivo che l'intensità dei costi di aggiustamento oggi sarebbe più negativa, nel senso che tali costi si

concentrerebbero su un minor numero di soggetti che, tra l'altro, sarebbero anche gli operatori più deboli, quelli già ai margini del mercato.

In questa simulazione, anche gli effetti sociali sarebbero peggiori, in quanto la manodopera espulsa dalle imprese marginali non riuscirebbe ad essere inserita, con la stessa facilità di allora, nelle nuove imprese caratterizzate da alte competenze manageriali e produttive: sarebbero necessari notevoli sforzi finanziari per i corsi di formazione finalizzati a "riconvertire" le competenze operaie e manuali. Con la fine dell'organizzazione tayloristica finisce anche la facilità di accesso nel mondo del lavoro per la manodopera non specializzata.

3 UNIONE DOGANALE

La seconda fase del processo di integrazione può essere individuata nel periodo 1968-1992, quando si completa il processo di realizzazione dell'unione doganale e si pongono le basi per il mercato unico.

Per quanto riguarda l'unione doganale, essa consiste nell'avere un unico dazio esterno per tutti i paesi dell'Unione Europea, al fine di uniformare in tutti i paesi membri gli effetti della concorrenza extra-comunitaria. Mentre in precedenza, l'area di libero mercato era tale soprattutto per le merci prodotte all'interno della Comunità, ora con l'unione doganale anche le merci extracomunitarie possono accedere con pari modalità in tutti i paesi partner. E' il periodo in cui si costruiscono le basi per inserire l'Unione Europea all'interno dell'economia globale: gli accordi commerciali bilaterali che ciascun paese partner aveva con i paesi extracomunitari vengono sostituiti da un unico rapporto tra l'Unione Europea e tali paesi extra-UE. Ciò consente all'Unione Europea di incominciare ad essere rappresentata da un unico "ambasciatore commerciale" negli incontri internazionali finalizzati a stabilire le regole del libero commercio. In questo modo aumenta la forza contrattuale dell'Unione Europea, che può difendere meglio a livello internazionale gli interessi delle proprie imprese. Difesa che viene

perseguita con successo e diviene addirittura eccessiva, se pensiamo alle forti regolamentazioni protezionistiche introdotte allora per difendere le imprese siderurgiche e quelle agricole. E tale difesa eccessiva viene criticata dagli economisti liberisti, in quanto non porterebbe alla creazione di un vero e proprio commercio intra-UE (definito nella letteratura economica con il termine di *trade creation*), evento positivo generato dall'area di libero scambio, ma porterebbe ad un semplice spostamento del commercio (la cosiddetta *trade diversion*), evento negativo che non genera i vantaggi che il libero commercio offre ai consumatori⁴. Definito l'aumento del commercio tra i paesi europei e le teorie che lo giustificano, possiamo tornare ad esaminare l'evoluzione del processo di integrazione, ricordando come l'intervento protezionistico attuato negli anni '70 abbia ridotto la pressione concorrenziale da parte dei competitori extra-europei e abbia consentito un rilancio degli operatori interni.

Tuttavia, tale disegno di politica industriale viene perseguito anche per tentare di ristrutturare i singoli sistemi nazionali, ponendoli al riparo della concorrenza proveniente dai partner comunitari. A fronte di un protezionismo esercitato nei confronti dei competitori extra-comunitari nasce un parallelo protezionismo creato all'interno dell'Unione Europea da ciascun paese membro, non più basato sui dazi (ormai aboliti nel 1968) ma sull'uso di estese barriere non tariffarie.

Tale chiusura raggiunge il suo apice tra la seconda metà degli anni '70 e la prima metà degli anni '80: in ciascun paese membro alte barriere non tariffarie difendono gli interessi nazionali, e creano l'effetto di ridurre gli scambi tra i paesi UE. La definizione di standard tecnici differenti da stato a stato e la mancata apertura del settore terziario alla libera concorrenza impediscono alle imprese di

⁴ I casi di *trade diversion* sarebbero limitati ai prodotti agricoli, siderurgici e tessili. Si veda anche Krugman, *Geography and Trade*, Cambridge (MA) 1991; European Commission, *Trade Creation and Trade Diversion*, Bruxelles, 1997.

agire a livello pan-europeo, non potendo esse sopportare gli elevati “costi della non-Europa⁷”, che si materializzano, per esempio, nella necessità di attivare diverse linee produttive in funzione dei diversi standard nazionali (riducendo così lo sfruttamento delle economie di scala), o in quella di dover acquisire un’impresa esterna al fine di partecipare alle gare d’appalto della pubblica amministrazione, o in quella di subire gli elevati costi transazionali causati dalle esigue licenze concesse alle imprese di trasporto e dalle procedure amministrative necessarie per le dogane, ecc.

Per superare tali barriere le grandi imprese europee incrementano i flussi di investimenti diretti intra-comunitari: è il periodo in cui nascono e crescono numerose nuove imprese multinazionali⁵. Nel caso italiano, si registra la nascita dell’Iveco e della Sgs-Thomson, e la crescita europea di Parmalat, Ferruzzi, Olivetti, Gruppo Finanziario Tessile, Ferrero⁶.

Nell’ultima parte del periodo 1968-1992, quella dal 1985, si manifesta una forte risposta istituzionale in difesa dell’avanzamento dell’integrazione economica: da una parte, con la sentenza del Cassis de Dijon la Corte di Giustizia crea uno strumento giuridico – il principio del mutuo riconoscimento - in grado di redimere ogni controversia in tema di libero scambio, e la Commissione Delors lo fa proprio all’interno del Libro Bianco del 1985; dall’altra, la lungimiranza della Commissione Delors individua l’altro strumento necessario ad evitare un “avvitamento su se stessa” dell’integrazione economica: il voto a maggioranza

⁵ Sono le stesse imprese che oggi si ritrovano “allo stretto” nel mercato unico, sentendo la necessità di operare a livello mondiale. Si veda Davies et al., *The Industrial Organization of European Union*, Oxford, 1996

⁶ Come si nota, la maggior parte di tali imprese sono nel frattempo fallite, anche a causa del processo di deindustrializzazione in corso nel nostro paese, come sostenuto da Gallino, *La scomparsa dell’Italia industriale*, Torino, 2003.

qualificata, inserito nell'Atto unico europeo del 1986, consente di veder approvate entro la fine del 1992 gran parte di quelle direttive proposte dal Libro bianco e necessarie a creare il Mercato unico⁷.

In questo ambito di accelerazione improvvisa dell'integrazione comunitaria, le grandi imprese europee svolgono un ruolo molto importante: la fiducia nella forza politica della Commissione Delors e nell'approccio liberista del Libro bianco crea in loro aspettative di successo nell'abbattimento delle barriere non tariffarie. Tali attese indurranno nelle imprese un comportamento pro-integrazione: le strategie manageriali sono finalizzate ad agire come se il mercato europeo si fosse già realizzato. Infatti, tali strategie sono improntate alla crescita dimensionale (finalizzata allo sfruttamento delle economie di scala), all'innovazione tecnologica (necessaria per differenziare il prodotto), all'internazionalizzazione (per avere unità produttive direttamente nei mercati di sbocco o in quelli di acquisto dei fattori produttivi).

Le imprese si comportano in tal modo perchè cercano di anticipare le mosse della concorrenza, o meglio le mosse che la concorrenza sarà costretta a fare quando si sarà realizzato il grande mercato di 320 milioni di consumatori. Comportandosi in tal modo, le imprese favoriscono esse stesse il processo di integrazione: il grande capitale diventa il più importante demiurgo del Mercato unico, in quanto lo stretto intreccio di legami azionari e commerciali creati dalle grandi imprese multinazionali europee favorisce la diffusione dell'innovazione, la riduzione dello sfasamento tra i cicli congiunturali, lo sviluppo dei sistemi locali di subfornitura, l'integrazione delle culture economiche e manageriali, ecc.

⁷ L'efficacia di tale strumento è confermata dal fatto che ancora oggi si chiede un'estensione delle materie sulle quali il Consiglio decide a maggioranza qualificata. Del resto, il mancato coordinamento è palese soprattutto nelle materie in cui il veto dei singoli paesi consente di difendere gli interessi nazionali a scapito di quelli comunitari, come nel caso delle politiche fiscali.

Le grandi imprese supportano con vari interventi di *lobby* le riforme attuate dalle istituzioni comunitarie e finalizzate a contrastare la difesa degli interessi nazionali a scapito del più generale interesse europeo. Ricercando questo interesse transnazionale, le grandi imprese - presenti nei mercati già aperti alla concorrenza europea -perseguono la realizzazione di quel mercato più idoneo alla loro dimensione e potenzialità di crescita. E un tipico esempio di aspettative autorealizzanti: i soggetti economici si comportano come se un evento dovesse realizzarsi in breve tempo e quindi ne favoriscono la realizzazione stessa.

In questo contesto nasce l'ipotesi che le istituzioni si siano adattate al comportamento delle imprese, cioè che nel processo di integrazione europea la "politica" abbia seguito l'"economia". L'integrazione economica creata dal basso dalle imprese europee, soprattutto da quelle grandi imprese multinazionali⁸ che operavano allora come se il mercato europeo fosse già un mercato domestico, ha imposto alle istituzioni politiche di superare i tradizionali limiti della difesa ad oltranza degli interessi nazionali e di creare veramente il Mercato unico mediante l'eliminazione delle barriere non tariffarie e l'apertura di tutti i mercati alla libera concorrenza.

4 MERCATO UNICO

Nella terza fase del processo di integrazione economica, quella dal 1992 al 1998, si conclude la realizzazione del Mercato unico e si pongono le basi per la costruzione dell'Unione economica e monetaria.

Per quanto riguarda la realizzazione del Mercato unico, tale periodo rappresenta gli anni dell'abbattimento delle frontiere interne, materializzatesi fisicamente nelle dogane, evento carico di forza comunicativa, quelli dell'apertura dei mercati

⁸ Merita ricordare la nascita, negli anni '70, dell'European RoundTable, l'associazione delle grandi imprese che supportavano la piena realizzazione del mercato unico europeo.

delle telecomunicazioni e dei trasporti, quelli della creazione di un mercato unico dei servizi finanziari e del capitale⁹. Si incominciano a manifestare i benefici effetti che la concorrenza e l'apertura dei mercati generano a favore dei consumatori.

La percezione degli effetti positivi del Mercato unico è ampiamente diffusa in tutta Europa e favorisce quelle decisioni di ulteriore ed irreversibile avanzamento lungo la strada dell'integrazione: la nascita della Moneta unica. Tale scelta, primariamente politica e non economica, comporta una forte partecipazione dei singoli governi nazionali ed influenza pesantemente le performance delle imprese. Infatti, il rispetto dei criteri di Maastricht, apparentemente finalizzati a garantire uniformità nelle condizioni macro-finanziarie di inizio dell'Unione Economia e Monetaria, comporta pesanti tagli alle spese pubbliche, con ripercussioni negative sulla domanda e sulla crescita delle imprese. La reazione delle grandi imprese è ancora quella degli investimenti e delle ristrutturazioni, condotte mediante fusioni ed acquisizioni intra-europee e finalizzate al perseguimento di quelle dimensioni d'impresa atte a sfruttare le economie di scala, quali quelle derivanti da elevati investimenti nella pubblicità e nella ricerca e sviluppo, o dal più facile reperimento del capitale di rischio e di prestito nel mercato europeo, o dalla maggiore efficienza della distribuzione e della logistica d'impresa create a livello europeo, ecc. Anche lo sviluppo del mercato dei capitali favorisce la crescita esterna dei grandi leader europei.

In questo periodo sono soprattutto le imprese dei servizi, ed in particolare quelle che gestiscono *public utilities*, ad essere al centro di un profondo processo di ristrutturazione causato dalla volontà del legislatore europeo di privatizzare e liberalizzare tale comparto. Infatti, realizzando il Mercato unico si erano approvate numerose direttive i cui effetti diventano evidenti soltanto ora: nei comparti dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia si assiste

⁹ Si rimanda a Emerson, 1992 la nuova economia europea, Bologna, 1990

generalmente alla sostituzione di un monopolista pubblico con più operatori in concorrenza tra loro. L'efficacia di questo processo e la sua influenza sulle sorti dell'economia europea sono talmente importanti che ancora oggi, a distanza di un decennio, gli economisti che commentano i differenziali di crescita (o di inflazione) dei diversi paesi partner fanno spesso riferimento ai risultati del processo di liberalizzazione dell'economia: nei paesi dove esso è ormai completato le performance economiche sono migliori.

5 UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

La quarta fase, dal 1999 in poi, è caratterizzata da esagerata apprensione dell'opinione pubblica nei confronti del valore esterno dell'Euro, prima troppo debole e oggi troppo forte nei confronti del dollaro statunitense, dimenticando troppo spesso gli effetti positivi che l'Unione Economica e Monetaria ha già diffuso nell'economia europea e nel comportamento delle imprese¹⁰. Inoltre, le difficoltà del processo di *changeover*, il periodo di tempo durante il quale i prezzi in lire sono stati sostituiti dai prezzi in euro, che hanno innescato una forte inflazione su alcuni beni e servizi di prima necessità, hanno fatto dimenticare ai consumatori i vantaggi dell'Euro in termini di stabilità macroeconomica e riduzione di tassi di interesse. Si tratta di vantaggi molto significativi per le economie più deboli, come quelle di Italia, Spagna, Grecia, Portogallo.

Infatti, gli effetti positivi sono stati soprattutto macroeconomici, derivati dalla stabilità dell'economia in tutti i paesi dell'Unione Economica e Monetaria e dai bassi

¹⁰ Si veda De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, quinta edizione, Bologna, 2004; European Commission, *One Market, One Money*, Bruxelles, 1990; Mundel, *A Theory of Optimum Currency Area*, *American Economic Review*, vol.51, pp. 657-65, 1961; European Commission, *Economic Evaluation of internal Market*, Bruxelles, 1996

tassi di interesse, e hanno generato maggiori investimenti produttivi e minori oneri finanziari per le imprese ed i bilanci pubblici.

Per quanto riguarda gli effetti microeconomici dell'introduzione dell'Euro, essi comportano una riduzione di costi di transazione nell'uso dei mercati europei, in quanto con la nascita della moneta unica le imprese europee che esportano nell'area dell'Unione Monetaria non devono più sopportare i costi per la conversione della valuta e per la sua fluttuazione nel corso del tempo. Oggi, che tale costo non esiste più, il mercato è veramente unico e l'unica forma di segmentazione ancora esistente (a parte le numerose specificità settoriali) è quella dei gusti e degli stili di vita dei consumatori¹¹, nonché l'uso della lingua nazionale.

Un altro effetto positivo della moneta unica è individuabile nella maggiore concorrenza che si registra tra i prodotti delle imprese europee, i cui prezzi sono immediatamente confrontabili. Tuttavia, tale opportunità è ancora limitata a pochi e piccoli mercati di nicchia, come quello del commercio elettronico: il confronto tra prodotti standard avviene in modo facile e chiaro soltanto sui cataloghi online.

L'istituzione che più di ogni altra ha dovuto gestire l'introduzione della moneta unica è stata la Banca Centrale Europea, e quindi il Sistema europeo delle banche centrali. Le notevoli difficoltà di gestione di tale processo derivano soprattutto dal fatto che la politica monetaria, non più di competenza delle singole banche nazionali, continua ad avere un peso molto rilevante nel definire la politica economica a favore dello sviluppo e della crescita dei singoli paesi partner.

¹¹ Tale segmentazione è sperabile che resista a lungo, denotando culture locali differenti in quanto legate a differenti storie di sviluppo economico e sociale. Essa rappresenta uno degli aspetti di autonomia culturale delle comunità locali, nei cui confronti le gelosie delle comunità locali sono molto (e direi giustamente) forti. Un esempio dell'avversione che le comunità locali nutrono nei confronti dell'intervento normativo comunitario è individuabile nelle varie forme di regolamentazione dei prodotti alimentari artigianali, osteggiate per paura della perdita delle proprie identità "culinarie".

Anziché spingere verso l'uso delle altre variabili a disposizione dei governi locali per intervenire nell'economia - quali sono le politiche per il lavoro, per l'industria, per l'innovazione, ecc. - i governi nazionali si sono concentrati sull'uso della variabile monetaria, richiedendo un intervento per sollevare il valore dell'euro quando veniva giudicato troppo debole, come nel periodo 1999-2001, e per abbassare il valore dell'euro, quando veniva giudicato troppo forte, come nel periodo 2001-2008.

Del resto, la Banca Centrale Europea è stata al centro di vivaci polemiche, ed è divenuta un preciso punto di riferimento del dibattito economico, fin dal momento in cui è nata l'UEM. Infatti, mentre nel gennaio 1999 la nascita dell'euro ne aveva anche sancito la forza nei confronti del dollaro, nel corso dei mesi successivi la crescita dell'economia statunitense ha rafforzato la moneta verde a scapito delle altre valute mondiali. Per tale motivo, l'euro ha continuato - nei suoi primi due anni di vita - a perdere costantemente terreno nei confronti del dollaro, fino a raggiungere il cambio (punto di minimo) di 0,8 dollari per un euro nel settembre del 2000. Da gennaio 1999 a settembre 2000 i commenti degli analisti economici erano tutti improntati a sottolineare gli aspetti negativi di un euro debole (maggiore inflazione importata, per esempio), più che a stimolare gli operatori economici a sfruttarne gli aspetti positivi (maggiore competitività delle esportazioni europee negli Stati Uniti). Dopo due anni di discesa, dal settembre 2000 il valore dell'euro torna a salire nei confronti del dollaro, superando i valori di 1,2 euro per dollaro nel corso del 2004 e 1,5 euro per dollaro nel luglio 2008. Di converso, per tutto questo periodo la stampa economica ha evidenziato soprattutto gli aspetti negativi dell'euro forte (minore competitività delle esportazioni europee negli Stati Uniti), senza ricordarne gli effetti positivi in termini di contenimento dei tassi di inflazione (e quindi della possibilità data alla BCE di ridurre i tassi di interesse per rilanciare l'economia).

Pertanto, possiamo affermare che la Banca Centrale Europea ha condotto in modo abbastanza autonomo la propria politica monetaria, confermando la positività dell'impostazione data dal Trattato di Maastricht. Il giudizio sulle scelte in tema di politica monetaria effettuate dalla BCE è invece contrastante, e si differenzia tra i vari analisti finanziari a seconda della personale fiducia rivolta al ruolo del tasso di interesse nel contrasto dell'inflazione importata.

6 ALLARGAMENTO VERSO EST

La quinta fase inizia il primo maggio del 2004, con l'allargamento verso Est dell'Unione Europea. Anche in questo caso, l'evento è politico, ma possiede un forte contenuto economico.

Dal punto di vista politico, è noto come l'ampliamento a 25 paesi partner (e dal 2007 a 27 paesi) rappresenti un'ulteriore conferma del ruolo internazionale dell'Unione europea, con la scelta di volere come partner proprio quei paesi che alcuni decenni or sono erano congiuntamente legati in un'ideologia comunista che divideva il mondo in due blocchi contrapposti.

Dal punto di vista economico, l'allargamento rappresenta una ripresa della creazione di un'area di libero scambio, che si trasformerà in breve in un Mercato unico quando ci sarà la piena circolazione dei fattori produttivi – e, nel medio termine, in un'area monetaria unica. L'ingresso di nuovi paesi partner avviene all'interno di un'area di libero scambio, già evoluta verso un'unione doganale, ma non ancora definibile come Mercato comune in quanto non è consentito ai cittadini di tali paesi l'emigrazione verso i “vecchi” 15 paesi dell'Unione Europea: per 7 anni dal 1° maggio 2004 i lavoratori dell'Est non hanno diritto alla libera circolazione nei paesi dell'Ovest. Merita anche ricordare che con l'allargamento ad Est vengono al pettine tutta una serie di nodi che la *governance* dell'Unione Europea non aveva finora affrontato: si tratta del problema delle riforme istituzionali, finalizzate a dotare l'Unione Europea di un governo

efficiente e autonomo da quelli nazionali, e del problema della revisione delle politiche europee, e cioè delle modalità di intervento del potere politico nell'economia¹².

Mentre la componente istituzionale è stata affrontata nel 2004 con la firma del Trattato Costituzionale Europeo, la riforma delle politiche di intervento dell'Unione Europea è alquanto complessa e difficile, perché tocca direttamente gli interessi economici dei singoli paesi, e trasversalmente quelli di gruppi sociali molto importanti.

Si pensi ai problemi che comportano le revisioni delle attuali politiche per l'agricoltura e per lo sviluppo regionale, ma anche quelle relative alla politica ambientale e alla politica per l'innovazione.

Per quanto riguarda la politica agricola comune, con l'Allargamento il settore agricolo raddoppia la popolazione rurale e aumenta del 40% la superficie coltivata. Anche se tutti i paesi e tutti i comparti agricoli sono coinvolti in questo processo di aumento della concorrenza agricola, possiamo individuare le specializzazioni agricole dei paesi dell'Est nei comparti della frutta e ortaggi (in Polonia e Ungheria), dello zucchero (nella Repubblica Ceca e in Polonia), delle carni (in Ungheria), del pesce (in Polonia).

In generale, la riforma della politica agricola cerca di ridurre i sussidi a favore degli agricoltori che producono nei comparti in cui si registrano eccedenze. Tutto ciò si ottiene riducendo il prezzo di intervento, e cioè il prezzo a cui l'Unione europea rimborsa agli agricoltori la merce invenduta, e concedendo sussidi slegati dalla quantità di produzione degli agricoltori (ma legati, per esempio, alla qualità delle derrate). Anche i sussidi concessi a chi esporta vengono ridotti, favorendo migliori relazioni internazionali tra l'Unione europea e gli altri paesi dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO).

¹² Si veda il Rapporto Sapir, Europa, un'agenda per la crescita, Bologna, 2004

In dettaglio, la Commissione intende abbandonare la strada dell'aiuto agli agricoltori tramite l'imposizione di alti prezzi di vendita delle derrate agricole, per concedere agli agricoltori maggiori aiuti diretti al sostenimento del loro reddito. Tali aiuti diretti sono slegati dalla quantità di produzione e legati invece al rispetto dell'ambiente, al sostegno delle zone meno favorite, ai metodi di produzione biologica, alla produzione estensiva anziché intensiva.

I fondi già programmati per la spesa agricola mostrano una continua riduzione del suo peso sul bilancio comunitario, che passa dal 70% degli anni '70 al 40% del 2013, segno di una strategia di intervento che pone maggiore attenzione alla qualità della spesa agricola, piuttosto che alla sua quantità.

Le imprese agricole dovranno pertanto rafforzare le strategie di crescita basate sulla qualità della produzione tramite, per esempio, investimenti in produzioni biologiche e nella differenziazione del prodotto, tramite l'uso dei marchi e della denominazione di origine.

Per quanto riguarda l'effetto che l'Allargamento ha sulla politica di coesione e di sviluppo regionale, merita sottolineare che dal 2004 il divario tra regioni sviluppate e regioni in ritardo di sviluppo si amplia a causa dell'ingresso di regioni con un livello di PIL procapite molto più basso della media UE. Il divario è molto più intenso di quanto avvenne negli "allargamenti" passati: per esempio, con l'ingresso nell'Unione Europea dell'Irlanda nel 1973, della Grecia nel 1981, della Spagna e del Portogallo nel 1986, della Finlandia e della Svezia nel 1995 le differenze dello sviluppo erano nettamente più piccole.

I nuovi Stati aderenti beneficiano del sostegno dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione al fine di sviluppare le proprie regioni in ritardo di sviluppo. Del resto, già negli anni di pre-adesione tali paesi hanno usufruito di due fondi specifici ad essi dedicati: lo Strumento strutturale di preadesione (ISPA), nato nel 2000; il programma PHARE, nato nel 1989; lo strumento agricolo, finalizzato ad adeguare i settori agricoli.

Il problema politico dello spostamento verso Est delle risorse attualmente destinate alle regioni in ritardo dell'Ovest è molto difficile da superare. Infatti, da una parte, le regioni dell'Ovest richiedono la continuazione di programmi di supporto e di investimento che ormai rientrano a pieno titolo tra gli strumenti più efficaci di sviluppo locale. Dall'altra, le regioni dell'Est sottolineano come le regole comunitarie, che consentono l'aiuto alle aree con un Prodotto Interno Lordo pro-capite inferiore ai tre quarti della media comunitaria, siano dalla loro parte: l'ingresso di paesi con un basso Prodotto Interno Lordo pro-capite fa sì che la media comunitaria si abbassi e quindi che quasi tutte le regioni dell'Ovest superino il limite relativo agli aiuti comunitari.

Come in tutti i casi di confronto politico, la soluzione adottata rappresenta un compromesso tra le due posizioni apparentemente antitetiche: è molto probabile che le regioni dell'Ovest continueranno per alcuni anni ad ottenere i sussidi dell'Unione europea, e che soltanto con gradualità tali sussidi verranno spostati verso le regioni dell'Est. Le risorse finanziarie destinate a tali paesi fanno parte di un gioco a somma zero, che prevede la corrispondente riduzione delle risorse attualmente a favore delle regioni dei 15 paesi. Anche in questo caso il compromesso che si raggiunge potrà essere delineato sulla sorta di quanto già accade nella gestione delle regioni "in uscita" dai benefici Obiettivo 1 o 2: il processo di *phasing-out* viene infatti gestito con un compromesso che consente alla regione ormai al di fuori dei benefici di continuare a ricevere tali benefici per alcuni anni. La lunghezza, in termini di anni, dell'"eccezione" che si intende creare a favore delle regioni dei "vecchi" 15 paesi è l'oggetto delle attuali discussioni tra le forze politiche.

La complessità dell'attività della Commissione Europea, e dei suoi poteri di intervento sull'economia, emerge soltanto oggi nel momento in cui si devono definire le riforme delle politiche di intervento. Infatti, oltre alle politiche relative all'agricoltura e allo sviluppo regionale, in Europa sono molto importanti anche

le politiche per l'ambiente e per l'innovazione tecnologica, politiche che vengono anch'esse profondamente modificate dall'allargamento ad Est.

Nel primo caso, la politica ambientale nei nuovi paesi partner è probabilmente quella che merita il maggior aiuto, stante lo scarso rispetto per l'ambiente che si evidenzia storicamente in tali paesi. Il rischio è che, dal punto di vista economico, la libertà di inquinare, attualmente abbastanza alta in tali paesi, possa essere utilizzata come una forma di dumping ambientale: si attraggono nuovi investimenti ad alto impatto ambientale proprio grazie alle leggi permissive ivi presenti. Come tutte le forme di concorrenza sleale, tale rischio dovrebbe essere eliminato per fare dell'Unione Europea un vero Mercato unito.

Nel caso della politica per l'innovazione, merita ricordare come i paesi dell'Est abbiano un livello di innovazione relativamente basso che deve essere adeguato, nel lungo periodo, agli standard medi europei, definiti dal protocollo di Lisbona. Anche in questo caso gli attuali programmi di diffusione dell'innovazione, come ad esempio il VII Programma Quadro per l'innovazione tecnologica, dovranno subire un aumento della numerosità dei beneficiari a fronte di una stasi nell'ammontare delle risorse pubbliche che vengono gestite a livello comunitario. Occorre pertanto stimolare maggiormente gli investimenti privati, al fine di compensare la minore intensità dei sussidi pubblici.

In generale, possiamo affermare che l'impatto che l'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Est ha nei confronti delle politiche economiche è molto profondo in quanto riflette l'impatto dell'allargamento sull'economia europea, che è sicuramente positivo in termini di maggiore domanda proveniente dai paesi dell'Est europeo, di maggiori investimenti delle imprese europee in tali paesi, di maggiori scambi commerciali tra l'Est e l'Ovest dell'Europa.

Le aspettative di crescita futura dell'economia europea derivano soprattutto dai differenziali di sviluppo esistenti tra Est e Ovest: il fatto che le popolazioni dell'Est possiedano un livello di consumi e di produzione inferiore al nostro,

induce tali consumatori ad acquistare tutta una serie di beni i cui mercati dell'Ovest sono ormai saturi. Ci si riferisce agli elettrodomestici, alle automobili, ai servizi bancari, turistici e di telecomunicazione, e a tanti altri comparti i cui livelli di consumo stanno sensibilmente crescendo nei paesi dell'Est. Questa maggiore domanda consentirà di aumentare la produzione in tali paesi, grazie agli investimenti diretti delle imprese dell'Ovest, e di aumentare le importazioni di tali beni dai paesi dell'Ovest. La maggior produzione favorirà un aumento degli investimenti e dell'occupazione e, nuovamente, della domanda (da parte degli ex-disoccupati, per esempio).

Il ciclo virtuoso che si viene ad instaurare è positivo e genera un processo di crescita diffusa in tutti i paesi europei, e conferma che gli effetti della forte integrazione dell'economia europea sono evidenti tanto nel caso di crescita dell'economia, quanto in quello di declino economico. Ciò che succede in uno dei paesi dell'Unione ha effetti anche negli altri paesi.

7 CONCLUSIONI

Merita ancora sottolineare come il trend di lungo periodo del processo di integrazione economica non si sia manifestato in forma lineare dal 1957 ad oggi, ma abbia mostrato tutta una serie di "alti e bassi".

Pur avendo esposto il processo di integrazione europea dal 1957 ai giorni nostri come un processo di progressivo avvicinamento alla massima integrazione possibile, dobbiamo evidenziare che tale linearità del processo storico è soltanto didattica e divulgativa: nella realtà ci sono stati periodi di forte contraddizione con quelli precedenti o successivi, periodi di forte difficoltà nell'avanzamento dell'integrazione, addirittura periodi di arretramento temporaneo della stessa.

Questa crescita non lineare può aver ostacolato l'individuazione, da parte delle imprese, di una strategia manageriale in grado di anticipare l'evoluzione dei mercati. Inoltre, ha portato a risultati diversi da quelli attesi e ipotizzati dagli

“strateghi” dell’integrazione europea. Basti pensare agli eventi riguardanti l’introduzione dell’Euro, quando nel 1993-1994 si è scelto di passare dai cambi variabili (con uno SME a banda larga $\pm 15\%$) direttamente alla moneta unica, senza transitare per un periodo di cambi quasi fissi (uno SME a banda stretta $\pm 2.25\%$), come programmato in precedenza.

Comunque, l’integrazione è continuata nel corso del tempo e la recente firma del Trattato Costituzionale Europeo, avvenuta a Lisbona nel dicembre 2007, ne garantirà le ulteriori evoluzioni.

Del resto, il processo di integrazione economica è risultato indipendente dal clima ideologico-culturale dominante nei singoli governi nazionali, e cioè tanto in fasi in cui i governi europei seguivano il modello dell’intervento pubblico nell’economia e della “programmazione economica”, quanto nei periodi in cui prevalevano la politica liberista e l’arretramento dello stato dall’economia. Anzi, proprio nei momenti di inversione del ciclo ideologico, e cioè nei momenti in cui il liberismo si sostituiva alla programmazione, e viceversa, si sono registrati i maggiori salti strutturali verso l’Europa unita: il Libro bianco del 1985, di chiara matrice liberista, ed il trattato di Maastricht del 1992, con la sua forte valenza monetarista, sono due dei momenti più importanti in tale contesto.

L’integrazione economica è avanzata anche in modo abbastanza indipendente dal ciclo congiunturale. A parte la pesante e quasi esiziale stasi degli anni ’70, causata più dai problemi contingenti legati all’eccessivo costo di aggiustamento indotto dallo shock petrolifero, che da una vera e propria “volontà politica” di bloccare l’avanzamento dell’integrazione, negli altri decenni il processo è andato avanti tanto negli anni di espansione economica della seconda metà degli anni ’80, quanto nelle crisi congiunturali della prima metà degli anni ’90. In quest’ultimo periodo, molti governi furono costretti ad imporre più o meno palesi “tasse per l’Europa” ai cittadini, deprimendo così la domanda e gli investimenti, e facendo crescere la disoccupazione. Gli operatori economici hanno pertanto

pagato un prezzo, in alcuni casi elevato, per garantire la recente integrazione monetaria.

Tutti questi sforzi hanno comunque raggiunto un risultato positivo: avere a disposizione un Mercato unico di dimensioni continentali per produrre ricchezza da distribuire ai cittadini, per aumentare l'occupazione e per ridurre le disuguaglianze sociali.