

Scheda quattro

Dal fallimento del primo progetto UEM al progetto Spinelli**1. Il fallimento del primo progetto di UEM e gli avvenimenti degli anni '70 e '80. Il Serpente monetario e lo SME.****Generalità.**

Ricordiamo che un processo di integrazione, **in generale**, ha delle tappe che possono essere così sintetizzate :

Area di libero scambio : le tariffe doganali o le limitazioni quantitative del commercio tra i paesi facenti parte di tale accordo sono abolite, mentre ogni paese mantiene le proprie tariffe e le limitazioni nei confronti dei paesi non membri.

Unione doganale : è un accordo tra Paesi che prevede la libertà di commercio dei beni dei partners all'interno dell'area, e la creazione di una tariffa esterna comune verso i paesi non membri.

Mercato comune : i Paesi aderenti a tale tipo di accordo non solo si obbligano ad abolire le discriminazioni commerciali e ad adottare una tariffa esterna comune, ma si impegnano anche ad assicurare la libera circolazione dei fattori produttivi.

*(Vedasi, in seguito, a proposito dell'Atto Unico Europeo la differenza tra **mercato comune e mercato interno**)*

Unione (o Comunità) Economica : in tale accordo è prevista oltre alla rimozione degli ostacoli alla circolazione di beni, servizi e fattori produttivi all'interno, e l'adozione di una tariffa esterna comune, anche l'armonizzazione delle politiche monetarie, fiscali, sociali e congiunturali.

Integrazione economica : essa suppone l'unificazione delle politiche economiche e richiede perciò la creazione di momenti di autorità sovranazionale, le cui decisioni siano obbligatorie per i Paesi membri .

Questi standards non sono fissi, ma possono variare di volta in volta originando così situazioni intermedie.

Sul piano della liberalizzazione dei mercati e delle politiche protezionistiche, in una primissima approssimazione, si può affermare che l'area di libero scambio e l'unione doganale si pongono nelle situazioni in cui i Paesi aderenti attuano delle misure protezionistiche di fronte a Paesi terzi che possiedono un maggiore o migliore livello di competitività.

Un'unione doganale si giustifica quando tale accordo permette di regolare gli scambi tra Paesi relativamente deboli, stabilendo una comune protezione nei confronti di concorrenti troppo forti per essere affrontati singolarmente.

È quindi evidente che nell'ottica di una sempre maggiore liberalizzazione dei mercati queste sono situazioni congiunturali, comunque di breve - medio periodo.

D'altro canto i Paesi che contraggono un accordo di unione doganale hanno tra di loro delle differenze strutturali che li pongono sul piano della forza economica in grado di differente capacità : vi sono Paesi più forti e Paesi più deboli.

L'unione doganale protegge verso Paesi terzi ma pone in forte contraddizione i Paesi membri se essi non evolvono in maniera tale da raggiungere nel medio periodo un grado

sufficiente di omogeneizzazione ; se ciò non avviene i dualismi esistenti prima della unione non solo rimangono ma si accentuano.

Questo significa che una **unione doganale** può funzionare solamente se evolve progressivamente verso una **unione economica**, in una situazione cioè in cui le politiche di aggiustamento e di armonizzazione vengono considerate materia comune, che deve essere gestita :

- nel comune interesse volto a far crescere i più deboli ;
- con l'istituzione di organismi comuni che gestiscano tali politiche ;
- con accordi tra i singoli Paesi e l'autorità sovranazionale per l'armonizzazione delle politiche monetarie, creditizie, fiscali, sociali tali da raggiungere obiettivi di stabilizzazione ;
- con l'introduzione per i singoli Paesi di notevoli vincoli sulla loro sovranità ;
- con l'obbligo dei paesi più deboli di correre più velocemente, perché mentre tutta la comunità corre velocemente per raggiungere i Paesi terzi verso cui si vuole proteggere, i Paesi più deboli debbono avere una capacità di aggiustamento che gli consenta di raggiungere la testa del proprio gruppo.

Esemplificando :

siano i Paesi A, B e C in concorrenza con Y ;

fatto 100 il coefficiente di efficienza competitiva di Y, il Paese A abbia un coefficiente 30, il Paese B un coefficiente 60 e C un coefficiente 70.

Ciascuno dei tre A, B, C non sono in condizioni di competere con Y, ma insieme pensano di poter essere competitivi.

A, B e C si riuniscono in una unione doganale, ma nella corsa per raggiungere la velocità di Y il differenziale di A è 70, di B è 40 e di C 30 ; ne consegue che nelle modifiche strutturali lo sforzo di A deve essere nel tempo più veloce di C e nella sostanza maggiore.

Paese	livello di competitività	differenziale rispetto ad Y
A	30	70
B	60	40
C	70	30
Y	100	0

Ma questo può avvenire solo con politiche pubbliche, che non possono generalmente essere definite solo a livello nazionale, e quindi ne consegue la evoluzione verso una unione economica, con le implicazioni di armonizzazione del sistema produttivo e della gestione di tutti i problemi sociali ad essa connessi.

In questo quadro una Unione economica monetaria è un ulteriore progresso da una unione economica verso una completa integrazione economica.

Dal trattato di Roma al progetto Spinelli.

Nelle tappe della integrazione europea possiamo individuare nel trattato di Roma una prima fase in cui si ebbe un'area di libero scambio con l'evoluzione nell'unione doganale raggiunta nel 1968.

Come si diceva prima, nelle intenzioni dei padri fondatori delle comunità, per processo quasi automatico dalla unione doganale si sarebbe dovuti passare ad una integrazione economica e poi monetaria e poi politica. Ed in questo quadro di teoria, e forse anche di illusione funzionalistica, la CEE una volta realizzata l'unione doganale si propose di trasformarsi in una unione economica e monetaria (UEM).

Tale prospettiva non è invero formalizzata nel trattato di Roma, ma era nello spirito europeistico dello stesso trattato e di tutta la attività svolta dalle Comunità dal 1957 in poi.

E per questa trasformazione in unione economica e monetaria c'è tutto l'impegno delle Comunità a partire dal 1962.

Sul piano delle discussioni vi sono due tendenze fondamentali, quella che fa capo al francese BARRE e quella che fa capo al lussemburghese WERNER.

Dalla mediazione di queste due tendenze nacque nel 1970 quello che fu definito il RAPPORTO WERNER che avrebbe dovuto portare entro il 1980 alla realizzazione dell'unione economica e monetaria.

La realizzazione del piano Werner incontrò alcuni ostacoli che erano inimmaginabili all'atto della sua formulazione ; ci si riferisce alla crisi dell'oro e del dollaro ed in generale di tutto il sistema dei pagamenti internazionali, crisi aggravata ancora di più dall'insorgere dei problemi connessi con le esplosioni delle due crisi energetiche degli anni '70.

Ma l'unione economica e monetaria ipotizzata da Werner non fallì per questi motivi e non fallì neppure per eventuali errori tecnici in essa contenuti ; una compagine che tende ad integrarsi sorge non tanto nella misura in cui vengano messi a punto meccanismi istituzionali o dei meccanismi tecnici, ma nella misura in cui in questi meccanismi istituzionali e/o tecnici viene immesso il carburante della volontà politica, il carburante della organizzazione di una volontà politica traente. Se manca una volontà politica traente i meccanismi e le ingegnerie non servono.

L'UEM fallì per gli stessi motivi di fondo per i quali era fallita la CED.

Quando si entra nel campo della moneta come in quello della difesa si entra nell'ambito della politica pura, si entra nella corte del principe, ed in questo ambito non è più conto di tecniche, ingegnerie o gradualismi o funzionalismi ma ci vuole la volontà di un organo sovranazionale capace di avere o di esprimere questa volontà.

Sicché il fallimento dell'UEM segna anche una flessione notevole della teoria del funzionalismo.

Da un punto di vista tecnico il piano Werner dava per scontata la fissità dei tassi di cambio sul dollaro. Quando nell'agosto del 1971 gli USA decisero di far fluttuare la propria moneta i mercati vennero investiti da un'ondata di instabilità monetaria che ha sospinto verso l'alto il marco tedesco e reso vana ogni speranza di unire più strettamente tra loro le monete europee.

Sotto il regime di Bretton Woods gli Stati membri della CEE non potevano modificare discrezionalmente la loro parità, ma erano obbligati a consultazioni reciproche.

La crisi del dollaro USA aveva impedito l'applicazione delle misure che prevedevano una prima riduzione dei margini di fluttuazione fra le monete della Comunità, per il

15 giugno 1971 ; con la risoluzione del Consiglio del 21 marzo 1972 e con l'accordo di Basilea fra le banche centrali del 10 aprile, gli Stati membri si impegnarono a ridurre i loro margini di fluttuazione e fissarono ad un massimo del 2,25% lo scarto istantaneo fra le loro monete.

Nel tentativo di ristabilire la situazione, nel marzo 1972, i SEI idearono il cosiddetto *serpente nel tunnel*, un meccanismo per gestire le fluttuazioni fra i cambi delle proprie monete (*il serpente*) all'interno di margini ristretti rispetto al dollaro (*il tunnel*).

Questo margine di fluttuazione, *il serpente*, presentava però un grosso inconveniente ; se infatti una moneta si rivalutava, anche le altre dovevano seguirla per rispettare il margine imposto e ciò impedì alle sterline inglese ed irlandese ed alla lira italiana di parteciparvi, mentre il franco francese, dopo esservi entrato, ne uscì due volte, nel gennaio 1974 e nel marzo 1976.

Colpito dalle crisi petrolifere, dalla divergenza delle politiche e dalla debolezza del dollaro, nel giro di due anni il serpente monetario venne tuttavia a perdere gran parte dei suoi membri, riducendosi a poco più di una zona del marco tedesco, limitata alle monete della Germania, del Benelux e della Danimarca.

La morte prematura dell'unione economica e monetaria non sminuì l'interesse per una zona di stabilità monetaria. Nel 1977, l'allora presidente della Commissione europea, Roy Jenkins, presentò una proposta di unione economica e monetaria, poi ripresa sotto forma più limitata dalla Germania e dalla Francia. Tale proposta si è tradotta, nel marzo del 1979, nel varo del Sistema Monetario Europeo (SME), comprendente tutti gli stati membri, benché la sterlina inglese rimanesse al di fuori del meccanismo di cambio.

Se lo scopo principale dello SME era quello di ridurre l'instabilità monetaria che veniva sempre più riconosciuta come dannosa per il commercio, gli investimenti e la crescita economica, la sua istituzione è stata senz'altro facilitata dall'emergere di un consenso fra gli Stati membri sulla necessità di considerare il contenimento e la riduzione dell'inflazione come una priorità di politica economica.

Ma lo SME presentava per la maggior parte degli Stati membri anche un'altra attrattiva, quella di essere uno strumento atto a rafforzare l'Europa economicamente e politicamente, in un momento in cui il ruolo guida degli Stati Uniti sembrava indebolirsi.

Lo SME ed il suo meccanismo di cambio rappresentavano un'innovazione radicale, poiché le parità potevano essere modificate solo dietro accordo reciproco degli Stati membri partecipanti e della Commissione, cosa che implicava un trasferimento di autonomia monetaria senza precedenti.

Lo SME è stato fondato sul concetto di tassi di cambio stabili ma soggetti a revisione, sulla base di un tasso centrale definito rispetto all'ECU (European Currency Unit).

L'ECU è una unità di conto ed è il principale componente dello SME ed è definito come un paniere delle monete degli Stati membri delle Comunità.

Quando è stato creato il 13 marzo 1979 era costituito da un paniere di quantità fisse di monete dei nove Paesi che allora costituivano la Comunità.

Costituiva la media ponderata delle valute partecipanti allo SME. In base ai tassi di cambio centrali con l'ecu, è stata determinata una griglia di tassi bilaterali con margini di fluttuazione che dovevano essere mantenuti entro i limiti del 2,25% (del 6% nel caso della lira) verso l'alto o verso il basso.

Per effetto dello SME la volatilità a breve dei tassi di cambio fra le valute della Comunità si era notevolmente ridotta, grazie alla combinazione di più fattori ; la convergenza dei tassi d'inflazione, la gestione dei tassi d'interesse in funzione dei tassi di cambio, l'azione concertata sui mercati valutari ed il controllo dei movimenti di capitali.

C'è infine da ricordare che in seguito al manifestarsi di forti tensioni ed agli attacchi speculativi nei confronti di alcune monete, nonostante l'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazione all'interno dei meccanismi di cambio, l'Italia nel 1993 uscì dallo SME, pur mantenendosi la Lira nel paniere dell'ECU.

Come vedremo successivamente l'Italia è rientrata nello SME il 26 novembre 1996.

Nel giugno 1979 c'è l'**elezione a suffragio diretto del Parlamento Europeo**.

Il 1° gennaio 1981 aderisce alla CEE la Grecia.

Il 1° gennaio 1986 aderiscono alla Comunità il Portogallo e la Spagna.

Il 19 giugno 1983 c'è la dichiarazione solenne di Stoccarda in cui si fissa l'obiettivo di un potenziamento della Comunità, sulla base dell'iniziativa Gensher - Colombo, sul progetto di Atto Europeo.

Il 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo predispose un progetto di Trattato sull'Unione Europea, progetto che si ispira al Rapporto Tindemans ed è dovuto all'on. SPINELLI, il prestigioso parlamentare italiano, coautore del Manifesto di Ventotene, fondatore del Movimento federalista Europeo; il progetto viene accolto con estremo favore ma poi il Consiglio lo mette da parte perché superato da altre iniziative; tuttavia l'Italia ed il parlamento europeo continueranno a sostenerlo fino all'approvazione del Piano DOOGE.

IL PROGETTO SPINELLI

“Il progetto si ispirava per larga parte al Rapporto Tindemans, ed era dovuto all'on. Spinelli che aveva fondato a Strasburgo, il 9 luglio 1980 insieme con altri otto eurodeputati, il Club del Coccodrillo (dal nome di un famoso ristorante di questa città), al fine appunto di fare assumere al Parlamento Europeo un impegno in tal senso.

In particolare, secondo il progetto, l'Unione, costituita tra gli Stati membri della Comunità, avrebbe dovuto proporsi di aiutare i popoli europei a sviluppare un'ampia solidarietà ed a preservare la loro identità storica, la loro dignità e la loro libertà nel quadro di leggi e di istituzioni comuni liberamente accettate, tendenti al progresso ed alla pace.

Il Trattato sull'Unione definiva il suo territorio e la cittadinanza europea; tutelava i diritti fondamentali civili, economici e sociali. Le istituzioni previste erano il Consiglio Europeo, composto dai Capi di Stato e di Governo cui spettava, fra l'altro, la nomina del presidente della Commissione; il Consiglio dell'Unione, composto da rappresentanti le cui votazioni erano ispirate esclusivamente al principio della maggioranza ponderata, con diverse gradualità, il quale divideva con il Parlamento Europeo il potere legislativo, il potere di approvazione del bilancio e di nomina della Commissione: al Parlamento Europeo, che partecipava anche alla stipulazione degli accordi internazionali, era attribuito il potere di approvare il programma politico della Commissione, mentre a quest'ultima, il solo organo esecutivo dell'Unione, spettava il potere di emanare regolamenti di applicazione; la Corte di Giustizia, infine, vedeva rafforzati i propri poteri, fondati sulla prevalenza del diritto dell'Unione sui singoli ordinamenti statuali. “ (F. LAURIA, L'UNIONE EUROPEA, UTET, 1996).