

INTRODUZIONE

di Franco Mosconi

Cinquant'anni e più d'integrazione europea hanno edificato istituzioni e politiche comuni in molti ambiti della nostra vita collettiva.

Nata per l'opera di una *élite* politica di rara lungimiranza (Ade-
nauer, De Gasperi, Schuman, Monnet, e l'elenco potrebbe conti-
nuare), l'Europa unita doveva riuscire nello scopo, assai nobile, di
pacificare il Continente dopo secoli di guerre.

Nata – dicevamo – per scopi eminentemente politici, l'Europa
unita, seguendo il corso – ma anche gli “accidenti” – della storia, si
è venuta sviluppando con una forza del tutto particolare sul versante
dell'economia. Con la nascita, nel 1951, della Comunità europea del
carbone e dell'acciaio (CECA) e con la firma, nel 1957, dei Trattati
di Roma e la nascita della Comunità economica europea (CEE), si
ponevano le basi per le prime istituzioni sopranazionali e per l'aper-
tura dei singoli mercati nazionali: ne parleranno diffusamente, nelle
pagine che seguono, Giuliano Amato (capitolo II) e Filippo Maria
Pandolfi (capitolo III).

L'idea di fondo era la creazione di un “mercato unico”, ove esista
libertà di circolazione di beni, servizi, persone e capitali: le “quat-
tro libertà”. Certo, come vedremo, non si è trattato di un processo
lineare, meccanico; come sempre accade nella vita delle istituzioni,
ci sono stati – da allora – alti e bassi, momenti di autentico slancio
europeistico accanto a momenti di “euroscerosi”.

Dopo i primi e positivi risultati conseguiti fra la fine degli anni
Cinquantae l'inizio degli anni Sessanta, bisognerà infatti attendere
la seconda metà degli anni Ottanta per un rilancio dell'integrazione,

col programma di “completamento del mercato interno” lanciato da Jacques Delors nel gennaio del 1985 di fronte al Parlamento europeo, con l’esplicita menzione della data-obiettivo del 31 dicembre 1992.

Con l’abolizione delle tariffe doganali interne, la Comunità europea era così riuscita nell’intento di far progredire, all’interno dei suoi confini, la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali; circolazione che era ancora ostacolata da tutta una serie di barriere non-tariffarie (barriere fisiche, tecniche e fiscali). Esse di fatto rappresentavano – per dirla col titolo di un celebre documento della Commissione Delors – il “*Costo della non-Europa*”¹.

La realizzazione del mercato unico europeo diviene così – nell’impostazione data dalla Commissione – la “prima politica industriale della CEE”.

L’idea di una moneta europea si era, nel frattempo, fatta strada. Essa – come argomenta Tommaso Padoa-Schioppa² – non figurava nei Trattati di Roma per il semplice motivo che il sistema di Bretton Woods – un regime di cambi fissi imperniato sul dollaro – conferiva, in quel tempo, sufficiente ordine al sistema monetario internazionale. Ma, egli scrive, “l’edificio dei cambi fissi non ebbe la durata eterna che si pensava, e non appena manifestò i primi scricchiolii, alla fine degli Sessanta, iniziò una discussione su quale ordinamento monetario europeo potesse sostituirlo per completare il mercato comune”.

Infatti, la fine, nel 1971, del regime di Bretton Woods pose gli europei di fronte alla necessità di ricercare, sempre al loro interno, una certa stabilità in un mondo di cambi flessibili. Nascono così il Serpente monetario (1973) e, soprattutto, il Sistema monetario europeo (SME, 1979): e sarà quest’ultimo a rappresentare la base di partenza dell’Unione economica e monetaria (UEM) che, da lì a 10 anni, l’Europa unita sarà capace di approvare solennemente con la firma del Trattato di Maastricht nel febbraio del 1992. Scrive ancora T. Padoa-Schioppa esaminando “l’euro in prospettiva storica”:

Il percorso economico che dal Trattato di Roma del 1957 porta a quello di Maastricht del 1992 ha condotto l’Europa da una moneta di riferimento

esterno, il dollaro, a una moneta propria. Tra questi due regimi, per circa 15 anni la moneta di riferimento è stata la più forte e più stabile tra quelle di tutti i paesi europei, il marco tedesco [...]³.

Cercando, ora, di tirare le fila degli sviluppi che abbiamo succintamente richiamato, possiamo dire che fra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta due fondamentali processi europei si sono sovrapposti, sino ad alimentarsi a vicenda: la crescente integrazione sul terreno dell'economia *reale* (che è fatta di imprese, consumatori, mercati) e sul terreno *monetario* (le diverse fasi dello SME, culminate nell'introduzione della moneta unica). Di più: l'euro è il logico coronamento di un efficiente mercato unico. La letteratura economica è sufficientemente concorde nel ritenere che la moneta unica – garantendo una maggiore trasparenza sull'andamento dei prezzi, stimolando una maggiore concorrenza, eliminando il rischio di cambio nonché i costi di transazione associati allo scambio delle monete nazionali – vada vista come il complemento necessario di un efficiente mercato interno e, d'altro canto, richieda che i mercati dei beni, dei servizi e del lavoro operino in condizioni di maggiore flessibilità⁴.

Fermiamoci, per il momento, alle due grandi acquisizioni di questi decenni di integrazione europea: “*un mercato, una moneta*”. La cessione di sovranità nel campo della moneta e la nascita, il 1° gennaio 1999, dell'euro coronano – per molti versi – quel cammino iniziato col Trattato di Roma, volto – nei suoi obiettivi economici – ad instaurare la libertà di circolazione di tutti i fattori della produzione. Sotto il profilo teorico, molto si deve al paradigma del “quartetto inconciliabile”⁵. Si tratta della proposizione secondo cui libero commercio, mobilità dei capitali, cambi fissi, e autonomia delle politiche monetarie nazionali sono fra loro reciprocamente incompatibili. Nell'integrazione europea troviamo dapprima le restrizioni valutarie, dopodiché l'euro, passando per lo SME e il cosiddetto “sistema del marco”. La grandezza dell'Europa unita degli anni Novanta – anni di piena mobilità dei capitali – sta nell'aver saputo scegliere, per conciliare il quartetto, una moneta unica e una banca centrale unica, in luogo della più semplice fluttuazione dei cambi.

Commentando quelli che egli identifica come i “momenti” (“costruzione, crescita, Costituzione”) e i “principi” (“sussidiarietà, sviluppo, solidarietà”) dell’Unione europea (UE), Alberto Quadrio Curzio⁶ scrive che essa:

rappresenta la più importante innovazione economico-istituzionale della seconda parte del XX secolo e una delle più importanti innovazioni storiche delle democrazie.

Dopo il completamento del mercato interno e la nascita dell’euro il processo d’integrazione europea non poteva certo dirsi esaurito. Nell’Europa non più divisa dal muro di Berlino, un nuovo allargamento dell’UE era andato profilandosi all’orizzonte. Un allargamento affatto diverso dai precedenti, innanzi tutto guardando le cose da una prospettiva storico-politica e culturale.

Quelli che possiamo chiamare “I Due Vertici di Copenhagen”, con tutto ciò che hanno rappresentato per l’allargamento dell’UE verso i Paesi dell’Europa Centro-Orientale (PECO), resteranno fra le date che gli storici ricorderanno. E non solo loro.

Era il giugno del 1993 quando al Consiglio europeo di Copenhagen gli allora dodici Stati membri della Comunità europea aprirono formalmente la pagina dell’allargamento ai PECO, dichiarando la legittimità delle loro richieste di adesione. Per una di quelle coincidenze che – a volte – la storia riserva, era il 12 e 13 dicembre 2002 quando, sempre a Copenhagen, i Quindici membri dell’UE⁷ chiudevano, almeno da un punto di vista formale, quella pagina.

Dieci anni – e qualcuno in più, se partiamo dal crollo del muro di Berlino e dagli immediati rapporti commerciali che si stabilirono fra la parte occidentale e quella orientale dell’Europa – hanno portato a un risultato di portata epocale. Un risultato, come s’è detto, denso di implicazioni storiche e politiche, ma non solo: perché è sul terreno dell’economia che si gioca, oggi, la sfida dell’allargamento.

Un breve riepilogo degli accadimenti del decennio 1993-2004 è letteralmente impossibile nel breve spazio di questa Introduzione, tanti sono stati i momenti essenziali da Copenhagen ‘93 in poi: il *summit*

di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2000, l'avvio dei lavori della "Convenzione europea per le riforme", la firma da parte dei nuovi Stati membri del Trattato di adesione ad Atene nell'aprile 2003. Ma dovendo fissare un momento, la scelta può cadere sul mese di ottobre del 2002. Difatti, a Bruxelles la Commissione europea presieduta da Romano Prodi raccomandava di concludere entro la fine di quell'anno i negoziati sull'adesione all'Unione europea con Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica slovacca e la Slovenia: "*La Commissione ritiene infatti – recitava il Comunicato ufficiale – che questi paesi saranno pronti agli inizi del 2004 [...] La Commissione, inoltre, si adopererà attivamente per aiutare Bulgaria e Romania ad aderire nel 2007*". Era il 9 ottobre.

Sempre a Bruxelles, due settimane più tardi (siamo così passati al 24 e 25 ottobre), il Consiglio europeo, nel valutare la proposta testé riportata della Commissione, così concludeva: "*L'Unione condivide le constatazioni e raccomandazioni della Commissione*" secondo cui i paesi indicati "*soddisfano i criteri politici e saranno in grado di soddisfare i criteri economici e di assumere gli obblighi che comporta l'adesione dall'inizio del 2004*" (cfr. § 2 delle Conclusioni della presidenza).

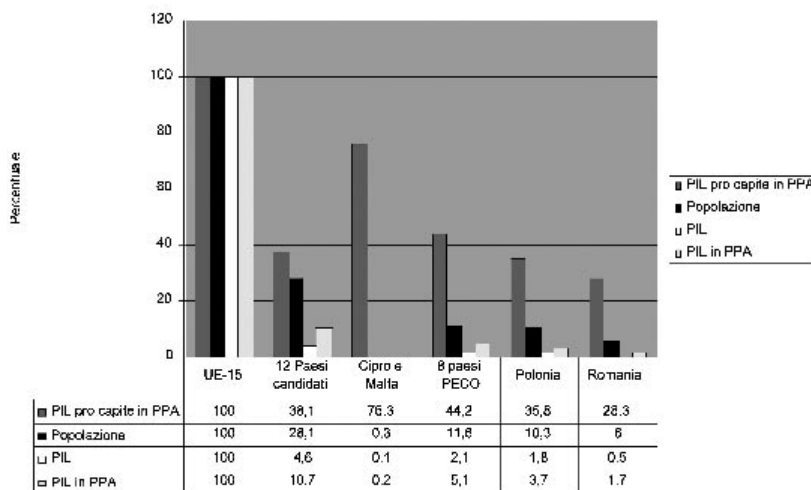
Già, i "criteri". Per comprendere appieno la portata del cammino compiuto da Paesi che sino a poco più di dieci anni fa non erano né democrazie né economie di mercato (e la storia insegna che le due cose devono andare assieme per aversi pace e prosperità), è necessario fare un passo indietro, sempre al nostro oramai celebre summit di Copenaghen '93. Fu in quella sede che si definirono i "criteri di adesione": i criteri cioè che i paesi candidati avrebbero dovuto rispettare prima di entrare a far parte dell'UE. Vediamoli:

- (i) "Criterio politico": ossia, la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione;
- (ii) "Criterio economico": l'esistenza di un'economia di mercato vitale nonché la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione europea;
- (iii) "Criterio del recepimento dell'*acquis communautaire*": la capa-

cià di rispettare i propri obblighi, in particolare di approvare gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria.

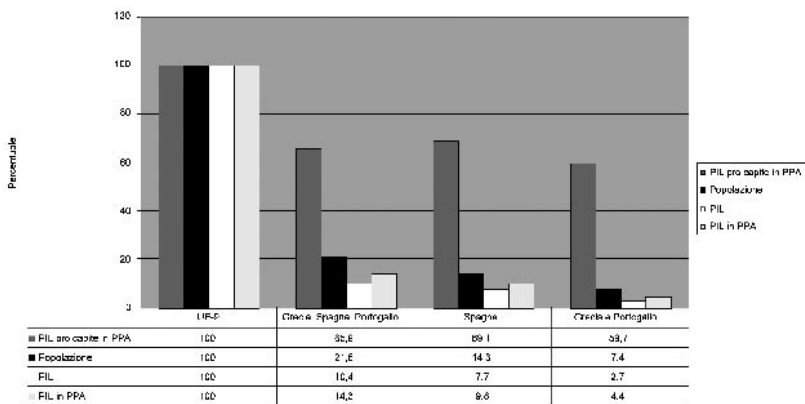
Si è trattato di un cammino di lunga lena, straordinario ed encomiabile sotto molti punti di vista: le decisioni dell'UE ne sono il giusto riconoscimento. Certo, i problemi non mancano, soprattutto sotto il profilo economico. La sfida dell'allargamento a Est, come dicevamo, ha proprio nell'economia una delle sue dimensioni più rilevanti e di più immediato impatto, benché non ne sia l'unica. Una larga parte della sfida dell'allargamento risiede nelle cifre che la Commissione europea pubblicava in un suo studio del 2001 dal titolo: *The Economic Impact of Enlargement*⁸.

Fig. 1a – PIL pro capite in parità di potere d'acquisto (PPA), popolazione e PIL nell'UE a Quindici e nei dodici Paesi candidati



Fonte: Commissione europea, *The Economic Impact of Enlargement*, 2001.

Fig. 1b – PIL pro-capite in PPA, popolazione e PIL nell’UE a Nove e nei tre Paesi candidati



Fonte: Commissione europea, *The Economic Impact of Enlargement*, 2001.

Come si può vedere dai dati qui riprodotti – Fig. 1a – i 12 Paesi candidati⁹ significano per l’Unione europea un 30% circa di popolazione in più, ma solo un 5% scarso di maggior ricchezza prodotta (PIL). Ancora: il livello del PIL pro capite dei paesi candidati, fatto pari a 100 quello dell’UE a Quindici, si ferma a 38. Nel complesso, in base alle stime della Commissione, il PIL pro capite della futura UE a Ventisette subirebbe una accentuata diminuzione, stimabile nell’ordine del 15%.

L’allargamento che, in precedenza, ebbe luogo nel 1995 – quando entrarono Austria, Finlandia e Svezia – non può rappresentare, in tutto e per tutto, un paragone significativo: si trattava infatti, in quel caso, di tre paesi ricchi ed evoluti, appartenenti a pieno titolo alla tradizione delle democrazie dell’Europa occidentale. Più interessante è il paragone col penultimo allargamento: quello che, in due distinti momenti, vide l’ingresso della Grecia (1981), della Spagna e del Portogallo (1985). Ed è proprio questo l’allargamento (tre nuovi entranti

sui nove Stati membri di quel tempo) che – come si può vedere dalla Fig. 1b – è stato posto a confronto, nello studio della Commissione europea, con l'attuale allargamento (dodici nuovi entranti su quindici Stati membri).

Il contrasto fra le due situazioni appare di un certo rilievo. Laddove il PIL pro capite, nella media dei dodici nuovi entranti dell'Est e del Sud, è pari soltanto al 38% di quello dell'UE a Quindici, nella prima metà degli anni Ottanta esso si collocava già al 66%. Questa si è rivelata una base di partenza sufficiente per condurre in porto una sostanziale convergenza nei livelli di benessere dei tre paesi mediterranei. Sarà così anche questa volta, con una base di partenza molto più bassa?

Ecco perché risiede qui – nelle sue implicazioni per la “crescita e la coesione” – una delle principali sfide dell'allargamento, come ben illustra il *Rapporto Sapir*¹⁰, che impareremo a conoscere nel prosieguo del lavoro. Esso, pubblicato nel luglio 2003, presenta una valutazione più aggiornata delle disparità di reddito esistenti nell'Europa allargata in termini di PIL pro capite, che qui riproduciamo.

Tab. 1 – Disparità di reddito nell'UE allargata

	<i>PIL pro capite negli Stati membri vecchi e nuovi (PPA), 2001 (UE a Venticinque = 100)</i>
Austria	122
Belgio	119
Danimarca	126
Finlandia	114
Francia	114
Germania	113
Grecia	71
Irlanda	129
Italia	113
Lussemburgo	215
Paesi Bassi	126
Portogallo	76
Spagna	92
Svezia	112
Regno Unito	111

UE a Quindici	110
Cipro	81
Repubblica Ceca	65
Estonia	44
Ungheria	58
Lettonia	37
Lituania	42
Malta	60
Polonia	43
Repubblica Slovacca	52
Slovenia	79
Totale nuovi Stati membri	50
UE a Venticinque	100

Fonte: Commissione europea [2003], *Rapporto Sapir*, cap. 8.

Il Rapporto sottolinea poi come un buon numero di studi già esistenti sulle implicazioni dell'allargamento concordino sui suoi benefici economici, e ciò sia per gli attuali Stati membri sia per i Paesi candidati, "a condizione – viene annotato – che adeguate e coerenti politiche nazionali di accompagnamento siano perseguite". Il tema delle riforme economiche necessarie per riportare l'Unione "allargata" su un sentiero di crescita soddisfacente formerà l'oggetto del capitolo introduttivo (capitolo I) e verrà poi ulteriormente sviluppato nei saggi di Antonio de Lecca (capitolo V) e Matteo Colaninno (capitolo VI).

I guadagni economici stimati dall'allargamento in termini di incremento cumulativo di PIL nel periodo 2000-2010 variano fra lo 0,5% e lo 0,7% per l'UE a Quindici e fra il 6% e il 19% per i nuovi Stati membri. Nondimeno, i tempi della convergenza non saranno affatto brevi¹¹.

I dati sulle disparità di reddito più sopra richiamati (e che ancor'oggi collocano il PIL pro capite medio dei 10 nuovi entranti intorno al 45-50% del livello dell'UE), per quanto importanti essi siano e per quanto possano indurre al pessimismo più di un analista e più di un *policy-maker*, non raccontano tutta la storia. L'Europa "allargata", o

“Grande Europa” che dir si voglia (l’UE a 25 dal 1° maggio 2004 e a 27 del 2007), è infatti il più grande “mercato interno” del mondo con quasi 500 milioni di abitanti. E questo fatto apre – ha già aperto – enormi possibilità di sviluppo sia per i paesi dell’Est che per i nostri dell’Europa occidentale. Su questo fondamentale aspetto, che significa apporto di capitali, uomini e tecnologie dell’Europa occidentale nei nuovi Stati membri, troveremo un ampio approfondimento nel saggio di Carlo Salvatori (capitolo IV). Vedremo come lungo gli anni Novanta e in questi primi anni del nuovo secolo, l’intensificazione dei flussi commerciali (*import/export*) sia stata accompagnata dall’esplosione nei PECO degli investimenti diretti esteri (IDE) da parte delle imprese e delle banche occidentali.

Insomma, non possiamo fermarci – in una visione statica dei rapporti fra l’Europa dell’Est e quella dell’Ovest – alle disparità e alle differenze, che pur ci sono e che, nel corso del tempo, vanno superate. Dobbiamo al contrario, proprio per superarle, guardare a quel “gioco a somma positiva” (*win-win game*) che può essere l’allargamento. La letteratura economica si è fatta, su questo, davvero ragguardevole: se ne può trovare più di una traccia sia nel primo numero della nuova rivista “east”¹², sia nel recente fascicolo della rivista “l’industria” (n. 2/2004), che abbiamo dedicato all’evento del 1° maggio 2004 e, *in primis*, alle sue implicazioni economiche¹³. Ma questa stessa letteratura mette in guardia, giacché per cogliere la storica opportunità e rinforzare le dinamiche di crescita complessive dell’UE, molto dovrà ancora cambiare sia nei nuovi Stati membri dell’Est sia nei nostri Paesi occidentali. Seguendo questa impostazione, veniamo così condotti lungo un percorso, a un tempo, di ristrutturazioni industriali (per adeguare le imprese e le loro strategie a un mercato che si è ampliato) e di riforme di *policy* (per dotare gli Stati membri, vecchi e nuovi, di quelle istituzioni economiche adatte alla nuova rivoluzione tecnologica e alla nuova competizione internazionale).

Molte cose, in conclusione, stanno cambiando nell’Europa d’inizio secolo: nelle sue istituzioni, nella sua economia. E moltissime, per così dire, lungo la “linea di confine” fra l’Occidente e l’Oriente del-

l'Europa: una linea di confine che, a ben vedere, non c'è più. È oggi il tempo dell'allargamento a Est.

È in questa più ampia prospettiva che si inscrivono i saggi raccolti in questo volume.

Sono molte le persone che desidero ringraziare per il contributo che, in diversi modi, hanno offerto per la pubblicazione di questo volume.

I co-autori, innanzi tutto: Giuliano Amato, Filippo Maria Pandolfi, Carlo Salvatori, Antonio de Lecea, Matteo Colaninno. Essi, dapprima, sono venuti all'Università di Parma a parlare agli studenti e alla città, nelle due distinte iniziative organizzate dalla mia Cattedra Jean Monnet, e già ricordate dal Rettore nella sua *Prefazione*. Dopodiché, nei mesi successivi hanno lavorato intorno ai loro interventi per integrarli e aggiornarli, soprattutto alla luce delle tante novità che ci vengono continuamente dall'Europa.

A Giuliano Amato va un ulteriore ringraziamento per i consigli che, man mano che il progetto di questo libro andava maturando, mi ha dato e per aver letto una prima versione del mio capitolo introduttivo (capitolo I). I suoi commenti mi hanno indotto a riflettere più in profondità su quella che abbiamo chiamato una sorta di “sospensione” della politica industriale per tutto il decennio Novanta (e un po' oltre).

Ritornando ora alle due iniziative tenutesi presso il nostro Ateneo nel dicembre 2003 e nell'aprile 2004, desidero ringraziare tutti coloro che, a vario titolo, le hanno rese possibili: il Magnifico Rettore, che ha voluto aprire entrambe le “Lecture”; i responsabili del Corso di laurea interfacoltà in Scienze Politiche e Istituzioni Europee (SPIE), del Dipartimento di Economia e del Collegio Europeo di Parma, che hanno collaborato alla loro promozione; i dirigenti degli Uffici dell'Amministrazione centrale dell'Università di Parma – Cerimoniale, Relazioni esterne, Rapporti con l'Europa – che, assieme ai loro collaboratori, si sono adoperati per il buon svolgimento dei due eventi in Aula Magna. All'indomani, prezioso è stato l'aiuto di

Fiammetta Barbieri, insegnante al Liceo classico “L. A. Muratori” di Modena, nella de-registrazione di alcuni degli interventi.

Un ringraziamento particolare va agli amici e colleghi della rivista “l’industria”, diretta da Patrizio Bianchi e pubblicata dal Mulino: rivista che oramai da trent’anni promuove i Convegni Nazionali di Economia e Politica Industriale, sui quali ritornerò diffusamente nel mio capitolo introduttivo. Nella XXVII edizione, da noi organizzata nel settembre 2003 alla Facoltà di Economia dell’Università di Parma, e nella XXVIII edizione, organizzata nel settembre scorso dalla Facoltà di Economia “G. Fuà” dell’Università Politecnica delle Marche, ho avuto l’opportunità di presentare due *papers* sul capitalismo europeo e le nuove politiche industriali dell’UE.

Il capitolo col quale si apre questo lavoro è, dunque, un saggio che riprende e sviluppa i temi che ho affrontato e discusso nei due Convegni citati, temi intorno ai quali avevo cominciato a lavorare durante la mia esperienza a Bruxelles, scrivendone poi sulle pagine della rivista “il Mulino”.

Per la stesura finale del capitolo ho potuto contare sui sempre puntuali suggerimenti di Marco Onado e Sandro Trento, che ringrazio con amicizia.

Un grazie di cuore va a Fabio Gobbo e a Romano Prodi. In distinti momenti, ho lavorato con entrambi per lunghi anni e in diversi luoghi: con loro ho iniziato i miei studi di Economia e politica industriale, e mai mi sono mancati i loro stimoli. È stato così anche questa volta. Fabio Gobbo, in particolare, mi ha spronato a preparare questo volume, soprattutto a beneficio degli studenti. Con Romano Prodi – che assieme ai “suoi” Commissari alle Imprese e alla Concorrenza, E. Liikanen e M. Monti, è fra i protagonisti della “storia” che qui abbiamo cercato di raccontare – ho avuto il privilegio di discutere il contesto, prima di tutto politico-culturale, che ha fatto da sfondo all’elaborazione, dalla metà del 2002, della nuova politica industriale dell’Unione.

La mia personale riconoscenza va a UniCredit, che ha voluto sostenere con un generoso contributo di sponsorizzazione questa pubblicazione promossa nell’ambito delle attività didattiche

e scientifiche della Cattedra Jean Monnet presso l'Università di Parma.

La puntualità dell'Editore merita davvero un plauso, perché consente di far uscire questo libro nei tempi giusti per l'anno accademico 2004-2005.

Un pensiero va ai nostri studenti: a quelli del Corso di laurea interfacoltà in Scienze Politiche e Istituzioni Europee, che proprio in questi mesi ha visto alcuni di loro giungere alla prima laurea triennale; del Master in Carriere Diplomatiche, istituito sempre presso il Corso SPIE; del Collegio Europeo di Parma, una scuola di alta formazione, ove dall'anno accademico 2003-2004 è attivo il Diploma Avanzato in Studi Europei rivolto a studenti provenienti da tutt'Europa. Senza la loro passione e il loro entusiasmo questo libro non sarebbe mai nato. E a loro dico spesso di ricordare, fra le tante cose che ci vengono dalla lezione dei padri fondatori dell'Europa unita, una semplice verità, che sta scritta nel titolo della biografia di uno di loro: Jean Monnet¹⁴, "primo uomo di Stato dell'interdipendenza", al quale la Commissione europea ha voluto intitolare, sin dal 1990, il suo "Progetto sull'integrazione europea negli studi universitari".

Il pensiero più affettuoso va alla mia famiglia: a mia moglie Marialuisa, che mi è stata di grande aiuto per completare questo volume, e ai miei bambini, Francesca e il piccolo Filippo. È a loro che il libro è dedicato.

Parma, ottobre 2004