

Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea

a cura di
Daniela Felisini



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI – AUSE
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

Culture economiche e scelte politiche
nella costruzione europea

a cura di
Daniela Felisini



CACUCCI
EDITORE

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2010 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.



INDICE

Profili degli Autori

pag. IX

Introduzione

DANIELA FELISINI

Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea. Qualche riflessione

1. L'Europa, un progetto » XIII
2. Tra economia e politica: il lungo cammino dell'integrazione » XVII
3. Verso l'Unione economica e monetaria » XX
4. Conciliare rigore e sviluppo: una sfida » XXIV
5. I territori dell'Europa: tra crescita e squilibri » XXVI
6. Cultura e territorio, un binomio vitale per l'Europa » XXX

Un lungo e complesso processo di integrazione

FRANCESCA FAURI

I tentativi di integrazione economica europea sulla scia del successo dello Zollverein

1. Introduzione » 3
2. Da trecento a trenta » 4
3. Le caratteristiche dello Zollverein: tariffa esterna comune, armonizzazione fiscale e monetaria » 6
4. Lo sviluppo dei trasporti e il decollo economico dello Zollverein » 9
5. I tentativi di imitazione: in Francia, Svizzera e Italia... » 12
6. ...nell'impero asburgico e nei paesi scandinavi » 17
7. Considerazioni conclusive » 21

LUCA BARBAINI

Limiti e potenzialità dell'esperienza dell'UNRRA nella prospettiva di Lodovico Montini

1. Una pagina ancora da scrivere » 23
2. La riflessione montiniana degli anni 1943-1946 » 25
3. Montini presidente della Delegazione per i rapporti con l'UNRRA » 30
4. Culture economiche a confronto » 35
5. La collocazione internazionale dell'Italia » 41

V

ALESSANDRO ISONI

Genesi e sviluppi degli apparati amministrativi dell'Alta
Autorità della CECA

- | | |
|---|---------|
| 1. Le funzioni dell'Alta Autorità della CECA | pag. 49 |
| 2. I precedenti amministrativi | » 52 |
| 3. Gli obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità | » 60 |

FRANCESCO INGRAVALLE

Il Piano Werner: unione monetaria e istituzioni di governo
monetario

- | | |
|--|------|
| 1. Primi progetti per l'unificazione monetaria | » 67 |
| 2. Il Piano Werner | » 74 |
| 3. Le caratteristiche del Piano | » 79 |

Le sfide dell'Unione

FRANCO PRAUSSELLO

L'Unione Economica e Monetaria: genesi e prospettive
future

- | | |
|--|-------|
| 1. Introduzione | » 85 |
| 2. L'UEM e il rilancio del processo di integrazione negli anni
Ottanta | » 86 |
| 3. Il consenso di Bruxelles-Francoforte e la mistica del mercato
autoregolato | » 92 |
| 4. L'UEM come unione economica incompleta | » 95 |
| 5. Le prospettive future | » 98 |
| 6. Considerazioni conclusive | » 103 |

ANGELO SANTAGOSTINO

Come l'Ue ha domato (parzialmente) il Leviatano. Il
contributo del pensiero liberale

- | | |
|---|-------|
| 1. Introduzione | » 105 |
| 2. Dal Piano Werner al Rapporto Delors: il Piano Werner | » 110 |
| 3. Il Rapporto Delors | » 116 |
| 4. Le prospettive del costituzionalismo economico europeo | » 121 |

GAETANA TRUPIANO

**Il rispetto dei vincoli europei relativi al deficit di bilancio
e al debito pubblico**

1. Introduzione	pag. 123
2. Le regole di disciplina fiscale	» 124
3. Le regole europee di finanza pubblica	» 126
4. La situazione nell'area dell'euro	» 134
5. La posizione dell'Italia	» 137
6. Considerazioni conclusive	» 140

Cultura e territorio in Europa

OSCAR GARAVELLO

**Verso nuovi filoni di analisi delle rimesse dei migranti
Sud-Nord: la tematica *migration and development*
nella UE**

1. Introduzione	» 145
2. Il ruolo delle rimesse nel finanziamento degli investimenti nei PVS: il modello di base	» 148
3. Qualche dubbio sulla efficacia delle rimesse ai fini degli investimenti e della crescita nei PVS	» 155
4. Verso più sofisticati canali di trasmissione dalle rimesse ai processi di crescita nei PVS	» 163
5. Considerazioni conclusive	» 174

FILADELFIO BASILE - DOMENICO SPAMPINATO

La politica europea per le piccole e medie imprese

1. La politica dell'UE per le PMI	» 177
2. Uno " <i>Small business act</i> " per l'Europa	» 180
3. L'intervento pubblico comunitario: intersettorialità e pro- blematiche	» 186
4. Gli interventi pubblici diretti a dimensione comunitaria e nazionale	» 190
5. La dimensione regionale	» 195
6. Caso di studio: principali linee di intervento per le PMI agroalimentari in Sicilia	» 200
7. Considerazioni conclusive	» 204

LAURA GRAZI

La concentrazione economica e urbana nella CEE all'inizio degli anni Settanta: un ostacolo all'UEM

- | | |
|--|----------|
| 1. Integrazione europea e squilibri territoriali | pag. 207 |
| 2. La concentrazione economica | » 211 |
| 3. La città come laboratorio dell'Europa integrata | » 216 |

SIMONETTA STABILE

Regole comunitarie e nazionali in tema di esportazione e importazione delle opere d'arte

- | | |
|--|-------|
| 1. L'evoluzione normativa comunitaria tra libera circolazione delle merci e "deroga" ai beni culturali | » 221 |
| 2. Il contributo della Corte di Giustizia per lo sviluppo di un "diritto dei beni culturali" | » 224 |
| 3. L'uscita dei beni culturali dai confini comunitari | » 228 |
| 4. La restituzione dei beni culturali | » 233 |
| 5. La circolazione delle opere d'arte nella normativa nazionale: elementi di comparazione | » 238 |
| 6. L'esportazione dei beni culturali tra protezionismo e liberismo | » 240 |

GIULIO PERONI

La politica comunitaria del turismo quale nuovo strumento di integrazione europea

- | | |
|---|-------|
| 1. Il fenomeno turismo: considerazioni generali | » 245 |
| 2. L'incidenza economica del turismo nell'Unione Europea | » 248 |
| 3. L'azione comunitaria in materia di turismo | » 251 |
| 4. Il turismo nel Trattato di Lisbona. Il suo definitivo riconoscimento | » 259 |
| 5. L'Agenda per un turismo sostenibile e competitivo | » 264 |
| 6. Recenti provvedimenti comunitari per il turismo | » 268 |
| 7. Considerazioni conclusive | » 271 |

Bibliografia » 273

Indice dei nomi » 285

Gli autori

Daniela FELISINI è professore associato di Storia Economica presso il Dipartimento di Storia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", dove è titolare della Cattedra Jean Monnet "European economies and the challenges of integration". Autrice di saggi sull'intervento dello Stato nell'economia e sui gruppi dirigenti dell'economia italiana, ha scritto numerosi studi di storia bancaria e di storia delle relazioni economiche internazionali. Nel 2010 ha pubblicato il volume *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert* (Rubbettino).

She is Professor of Economic History in the University of Rome "Tor Vergata", where she holds the Jean Monnet Chair "European Economies and the challenges of integration." Author of essays on the economic role of the State and on the élites of the Italian economy, she has written studies of banking history and of the history of international economic relations. In 2010 she edited the book *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert* (Rubbettino).

Francesca FAURI insegna Storia Economica dell'Europa Contemporanea presso la Facoltà di Scienze Politiche "Roberto Ruffilli" di Forlì, Università di Bologna. Già titolare di una cattedra Jean Monnet, da molti anni le sue ricerche si concentrano su questioni di storia economica italiana ed europea. Con il Mulino è uscito nel 2006 *L'integrazione economica europea 1947-2006* e nel 2008, con Patrizia Battilani, *Mezzo secolo di economia italiana 1945-2008*.

She teaches Economic History of European Integration at the University of Bologna, Forlì Campus (Faculty of Political Sciences). She was awarded a Jean Monnet Chair in 1999 and has published extensively on European and Italian economic history. Her most recent publications include: *L'integrazione economica europea 1947-2006* (Il Mulino, Bologna, 2006) and *Mezzo secolo di economia italiana*, with Patrizia Battilani (Il Mulino, Bologna, 2008).

Luca BARBAINI è dottore di ricerca in 'Istituzioni, idee, movimenti politici nell'Europa contemporanea' (Università di Pavia). Studia le istituzioni ecclesiastiche e il vissuto religioso nella società moderna e contemporanea in rapporto alla formazione dell'identità culturale europea. Si occupa dell'approccio del movimento cattolico e della classe dirigente democristiana al processo di integrazione europea nel primo dopoguerra.

DPhil in 'Istituzioni, idee, movimenti politici nell'Europa contemporanea' (Università di Pavia). He studies the ecclesiastic institutions and the religious experience within the modern society, regarding to the formation of the so called 'european cultural identity'. His studies deal with the catholic movement to european integration, focusing the attention on the Christian Democrat ruling class in the first postwar period.

Alessandro ISONI (1975) è ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Euromediterranean School of Law and Politics della Scuola Superiore ISUFI di Lecce. Studia i processi di integrazione economica e giuridica nell'Europa sud orientale e le origini delle prime istituzioni comunitarie, tema sul quale ha pubblicato il volume *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica* (Argo, Lecce 2006).

Lecturer in Public Law at the Euromediterranean School of Law and Politics of the Superior School ISUFI, in Lecce. He wrote many articles on various subjects, like the European integration history and the political situation in the Balkans. He wrote also a book on the origins of the ECSC High Authority.

Francesco INGRAVALLE (1956) è ricercatore di Storia delle Istituzioni politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte Orientale 'Amedeo Avogadro', sede di Alessandria. Tra le sue pubblicazioni recenti: *La sussidiarietà nei Trattati e nelle istituzioni politiche dell'Unione Europea*, Alessandria, 2005; *Introduzione* a C.F. Ferraris, *Scienza dell'amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del decentramento*, Torino, 2008. Collabora con Corrado Malandrino alla traduzione e all'edizione critica dell'opera di J. Althusius.

Francesco Ingravalle (1956) is Researcher in History of Political Institutions (Università del Piemonte Orientale 'Amedeo Avogadro'). Latests works: *La sussidiarietà nei Trattati e nelle istituzioni politiche dell'Unione Europea*, Alessandria, 2005; editon with *Introduction of C. F. Ferraris, Scienza dell'amministrazione, critica del socialismo scientifico e teoria del decentramento*, Torino, 2008; he is coeditor with C. Malandrino in translation and critical edition of J. Althusius.

Franco PRAUSSELLO è professore ordinario di Economia Internazionale all'Università di Genova e titolare di una cattedra Jean Monnet *ad personam* in 'EU Economic Studies'. È stato *visiting professor* in numerose istituzioni straniere; fa ricerche di economia internazionale, con particolare riguardo ai temi relativi all'integrazione europea. Tra i suoi lavori più recenti: *The Impact of EU Enlargement on Monetary Stability*, in C. Stephanou (ed.), *Adjusting to EU Enlargement: Recurring Issues in a New Setting*, Edward Elgar, Northampton, 2006; *La sostenibilità dell'UEM, il completamento dell'unione economica e i rapporti con l'unione politica*, in 'Economia Internazionale', nn. 2-3, 2008, LXI, 481-505.

Full professor of International Economics at the university of Genova; he is holder of a Jean Monnet *ad personam* chair in European. His main areas of expertise are: International Finance and Economics, with an emphasis on the issues concerning the European integration. His recent works include: *The Impact of EU Enlargement on Monetary Stability*, in C. Stephanou (ed.), *Adjusting to EU Enlargement: Recurring Issues in a New Setting*, Edward Elgar, 2006; *La sostenibilità dell'UEM, il completamento dell'unione economica e i rapporti con l'unione politica*, in 'Economia Internazionale', nn. 2-3, 2008, LXI, 481-505.

Angelo SANTAGOSTINO è professore di Economia dello Sviluppo presso l'Università degli Studi di Brescia; è titolare di una cattedra Jean Monnet dedicata a "Economics of the European integration". Ha insegnato in numerose università estere. Studia l'economia dell'integrazione internazionale, applicata sia al caso europeo che a quello dell'America Latina (integrazione dell'area andina, centro americana e del Mercosur).

Professor of Economics of Development at the University of Brescia; he is Jean Monnet chairholder of Economics of the European integration and co-ordinator of the European Pole Jean Monnet. He has taught in a large number of Universities (in ex.: Bocconi, Milan, Keio University, Tokyo, Lima University, and in the China-EEC Management Programme in Peking. He studies economics of international integration, applied both to the European and Latin American case (Andean, Centro American and Mercosur integration).

Gaetana TRUPIANO è professore ordinario di Scienza delle finanze, Economia pubblica ed Economia della cultura (Master in 'Economia e valorizzazione delle istituzioni culturali') nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi RomaTre. Ha svolto numerosi stages all'estero presso università e centri di ricerca ed è stata *visiting professor* negli Stati Uniti (State University, Colorado), in Polonia e in Olanda. Sta attualmente lavorando a vari progetti, compreso un volume su: 'Bilancio europeo e strategia di Lisbona'.

Full professor of Public Finance, Public Economics and Economic of Culture at the Department of Political Science at the Università degli Studi Roma Tre. She has been visiting professor of Economics at the Colorado State University, USA, at the University of Lodz, Poland and at the University of Leiden, Holland. She worked as a research fellow in many international institutions such as Bank of England, OECD and Banque de France; she focuses her researches on the reform of the Union budget and currently works on a book on 'European budget and Lisbon Strategy'.

Oscar GARAVELLO è professore ordinario di Politica Economica alla facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Ha insegnato anche Economia dello sviluppo, Economia internazionale ed Economia delle Comunità europee presso l'Università Cattolica di Milano, e le Università di Padova e di Parma. Le sue pubblicazioni riguardano i rapporti economici fra paesi a differente livello di sviluppo, il coordinamento internazionale delle politiche economiche e la politica commerciale e di cooperazione dell'Unione europea con le aree in via di sviluppo, con particolare riguardo al Mediterraneo meridionale ed orientale ed ai paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico.

Full Professor of Political Economy at the Faculty of Political Science in the University of Milan. He has also taught Development Economics, International Economics and Economics of the European Communities in the Catholic University of Milan, Padua and Parma. His publications concerning economic relations between countries at different levels of development, international coordination of economic policies and trade policy and European Union's cooperation with different areas of developing countries, in particular the Southern and Eastern Mediterranean and the countries African, Caribbean and Pacific.

Filadelfio BASILE è professore ordinario di Economia e Politica agraria presso il Dipartimento di Scienze Economico – Agrarie ed Estimative (DISEAE) dell'Università degli Studi di Catania e ricopre l'insegnamento di Politica economica europea presso la Facoltà di Economia della Libera Università S. Pio V di Roma.

Philadelphus Basile is Full Professor of Agricultural Economics and Policy at the Department of Economics - Agricultural and Valuation Studies (DISEAE) of University of Catania; he has assumed also the teaching of European economic policy at the Faculty of Economics at the Free University St. Pius V in Rome.

Domenico SPAMPINATO è professore a contratto di Politica economica presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università KORE di Enna. Insegna anche Fondamenti di economia del mercato dei prodotti agricoli, Politica agraria e Sociologia dell'ambiente, presso l'Università degli Studi di Catania.

Professor of Economic policy at the Faculty of Law, University of Enna Kore. He also teaches Fundamentals of economy of agricultural markets, agricultural policy and environmental sociology at the University of Catania.

Laura GRAZI è dottore di ricerca in 'Istituzioni, idee e movimenti politici nell'Europa contemporanea' (Università di Pavia) e assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Siena, dove è docente a contratto di Storia dell'integrazione europea e collabora con il Centro interdipartimentale di ricerca sull'integrazione europea e con il Master in European Studies. Ha pubblicato: *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, Il Mulino, 2006.

PhD in 'Istituzioni, idee e movimenti politici nell'Europa contemporanea' (University of Pavia). She has a post-doctoral grant at the Faculty of Political Science at the University of Siena where she is contract professor of History of European Integration and she is collaborating with the Research Centre on European Integration and the Master in European Studies. She wrote *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Simonetta STABILE Dottore di Ricerca in 'Diritto dell'Unione europea', attualmente svolge attività di ricerca presso il 'Centro Altiero Spinelli' dell'Università degli Studi RomaTre, dove collabora con la cattedra Jean Monnet di "Diritto dell'Unione europea". Tra le sue recenti pubblicazioni: *I livelli di competenza e i nuovi poteri delle regioni*, in *La cittadinanza europea I-2006*; *First reflections on the European Telecom Market Authority*, in *The road Europe travelled along*, Lang, 2009.

Ph.D. in European Union Law, currently conducts research at the 'Altiero Spinelli Center' of University of RomaTre, where she also teaches European Union law within the Jean Monnet course. Among her publications: *I livelli di competenza e i nuovi poteri delle regioni*, in *La cittadinanza europea I-2006*; *First reflections on the European Telecom Market Authority*, in *The road Europe travelled along*, Lang, 2009.

Giulio PERONI è ricercatore di Diritto Internazionale presso l'Università di Milano; insegna Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Milano - Bicocca ove è titolare anche del Modulo Jean Monnet 'European Institutions: The Ec's involvement in tourism'.

È autore di studi nei settori del diritto internazionale pubblico e privato nonché di diritto comunitario e dell'unione europea tra cui si segnala: *Il diritto comunitario prevale sul giudicato sostanziale*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2008, vol. 1, pp. 219-230.

Senior Researcher in International Law at the University of Milan; he is Lecturer in International Law and EU Law at the University of Milan - Bicocca where he's holder of the Jean Monnet Module 'European Institutions: The Ec's involvement in tourism'. He is author of various notes in the field of International public and private law as well as Ec and Eu Law including the recent study: *Il diritto comunitario prevale sul giudicato sostanziale*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2008, vol. 1, pp. 219-230.

Introduzione

DANIELA FELISINI¹

Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea. Qualche riflessione

1. *L'Europa, un progetto*

In tempi recenti l'Europa attraversa una profonda crisi economica e conosce altresì gravi difficoltà non solo nel dare risposte condivise ed efficaci alla crisi ma anche nel portare avanti il processo di integrazione. Sono emerse, infatti, in particolare in alcuni Stati membri, critiche e riserve profonde circa il ruolo dell'Unione. Quest'ultima è il risultato di uno straordinario progetto, che implica autolimitazioni delle sovranità nazionali e attribuzioni di poteri effettivi a istituzioni sovranazionali per il perseguimento di obiettivi condivisi. Un progetto audace e complesso – secondo Etienne Davignon il più originale della seconda metà del ventesimo secolo² - che necessita di un continuo impegno per la sua realizzazione. Come scrive lo storico francese François Roth "*Son originalité [de l'Europe unie, NdA] est d'avoir déjà une histoire et de demeurer un projet*"³. Ma è proprio questo progetto – di cui prevalgono interpretazioni diverse e a volte contrastanti – che risulta ora messo a dura prova. Le istituzioni comunitarie faticano ad as-

¹ Ringrazio la dottoressa Fabiana Pranzo per la valida collaborazione all'allestimento di questo volume.

² Etienne Davignon: "Il me paraît certain que de toutes les idées qui sont nées dans la deuxième partie du 20^{ème} siècle, celle qui historiquement et universellement est la plus fondamentale et la plus originale, concerne la construction européenne", in *Relire et compléter la Déclaration du 9 mai 1950*, Séance Académique organisée à l'occasion du 50^e anniversaire de la Déclaration du 9 mai 1950, Bruxelles 8-9 maggio, Lussemburgo 2001, pp. 4-5.

³ François Roth, *L'invention de l'Europe*, Paris, Colin, 2005, p. 1.

sumere un proprio ruolo nella guida dell'Europa, affidata piuttosto all'impegnativa dialettica tra i governi nazionali. È una di quelle fasi in cui il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha individuato i rischi di una deriva intergovernativa, con l'indebolimento di quella "volontà politica comune che sola può far crescere e portare avanti – come nei periodi più felici della vita della Comunità e dell'Unione – la grande impresa dell'integrazione europea"⁴. Si registra quella "mancanza d'Europa" identificata da Tommaso Padoa Schioppa con l'insufficiente capacità decisionale dell'Unione; un'insufficienza che può generare ulteriore delusione e disimpegno di fronte ai gravi problemi del tempo presente⁵.

Appare dunque quanto mai necessaria una riflessione storica sugli elementi portanti dell'integrazione europea, per contribuire al superamento di quella "*idéologie du court-termisme*" che secondo Jacques Delors mina le capacità di governo dell'Europa⁶. Tra questi elementi due ci paiono particolarmente importanti e degni di approfondimento in questo volume: l'intreccio tra culture economiche e scelte politiche e la faticosa dialettica tra la dimensione comunitaria e quella nazionale.

Al progetto europeo hanno concorso uomini e forze di matrici politiche differenti, portatori di concezioni e strategie economiche talora discordanti, che nel tempo hanno dialogato e hanno trovato composizioni e saldature su cui si è basato il procedere della costruzione europea. Sin dalle origini, nel processo di integrazione hanno convissuto culture economiche diverse: la prima istituzione comunitaria, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio – ideata non a caso da Jean Monnet, protagonista del *planismo* francese – era basata sul governo dei due settori interessati, delegato ad un'autorità con forti caratteri di sovranazionalità, alla quale venivano attribuiti poteri di controllo su produzioni, prezzi e distribuzio-

⁴ Giorgio Napolitano, *Prefazione* al volume di Riccardo Perissich, *L'Unione Europea. Una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2008, p. 7 e discorso in occasione dell'incontro con Felipe Gonzalez Marquèz, Presidente del Gruppo di Riflessione sul futuro dell'Europa, Roma, 17 aprile 2009.

⁵ Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa, una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente*, Milano, Rizzoli, 2006, pp. 15-16.

⁶ Intervista a Jacques Delors di Alain Frachon, Françoise Fressoz e Claire Guélaud, « Le Monde », 28 marzo 2009.

ne dei prodotti carbo-siderurgici. Con il Trattato di Roma del 1957 si poneva al centro il ruolo del mercato nel promuovere lo sviluppo economico dei Paesi membri: la nuova Comunità aveva tra i suoi principi fondativi la libertà di circolazione di uomini, merci e capitali, e si proponeva la realizzazione di un mercato comune europeo, in cui far crescere ordinamenti economici prosperi e democratici. Nella seconda metà degli anni Ottanta, il rilancio del processo di integrazione prendeva spunto dalle indicazioni del Libro Bianco, che esaminava gli ostacoli al funzionamento del mercato interno. Al tempo stesso l'Atto Unico disegnava una Comunità garante delle condizioni per cui diversi soggetti ed aree geografiche potevano competere con uguali opportunità. Dagli anni Novanta, i parametri di Maastricht – introdotti per ottenere la convergenza necessaria affinché un'area economica unita ma composta di Stati differenti possa esprimere un'unica moneta – cercano di far sì che i singoli Stati membri non abbiano una presenza troppo ingombrante nelle rispettive economie. Al tempo stesso, l'Unione difende lo stato sociale, considerato esplicitamente, sin dall'Atto Unico del 1986, elemento fondante della sua stessa identità. Ma, come stiamo sperimentando in tempi recenti, convergenza e coesione sono due obiettivi che possono entrare in conflitto tra loro e perciò spesso difficili da perseguire insieme⁷. La Comunità, e poi l'Unione, hanno dunque portato avanti l'ambiziosa sfida di tenere insieme Stato e mercato, laddove per Stato si intende un'autorità sovranazionale regolatrice della concorrenza e del libero gioco delle forze economiche e garante, al tempo stesso, del perseguimento della coesione economica e sociale dell'Europa⁸.

Si tratta di un meccanismo tanto più complesso in quanto si dispiega in una Unione composta da un numero crescente di Paesi, cui va trasposto per gradi l'intero *acquis communautaire*.

⁷ Vedi Anthony Giddens, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁸ Questa è la lettura che ispira anche John Gillingham, il quale considera la storia della Comunità/Unione come il risultato di un "contrasto permanente" tra queste impostazioni, cfr. John Gillingham, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

La faticosa dialettica tra la dimensione comunitaria e quella nazionale rimane l'altra grande sfida della costruzione europea, come è emerso in modo più evidente nell'attuale fase di crisi. Si tratta di una sfida con esiti alterni: la storia europea ha dimostrato che il condizionamento esercitato dalle divergenze nazionali si fa maggiormente sentire nelle fasi di recessione, in cui gli Stati membri procedono in ordine sparso alla ricerca di soluzioni, come è avvenuto, ad esempio, negli anni Settanta del Novecento. Il fronteggiarsi – o la contraddizione, come dicono alcuni studiosi⁹ – di interessi nazionali e di istanze sovranazionali determina il frammentato mosaico dell'Europa, dove coesistono una costellazione di poteri istituzionali e normativi e gradi diversi di integrazione e sovranazionalità¹⁰.

Al tentativo di proporre una riflessione a più voci su questi temi è ispirato il nostro volume, che raccoglie gli interventi proposti da studiosi di diverse discipline in occasione dei convegni e delle *summer school* dell'Associazione Universitaria di Studi Europei degli anni 2006-2008. Con l'attività didattica e di ricerca dei propri associati, e con le sue iniziative scientifiche, in particolare con le *summer school*, l'AUSE si propone di contribuire a colmare quello è stato definito "a regrettable knowledge gap"¹¹ e di concorrere al dibattito e alla costruzione di un patrimonio di conoscenze condivise, indispensabili per rinsaldare l'identità europea. Gli interventi riflettono la molteplicità di approcci propria delle ricerche presentate dall'Associazione, che riunisce i docenti italiani provenienti da quattro grandi aree (Storia, Economia, Diritto, Scienze politiche e sociali) e ha nella interdisciplinarietà uno dei suoi punti di forza. I saggi raccolti in questo volume non hanno, però, il solo denominatore comune di appartenere alla vasta area dei cosiddetti

⁹ Vedi: Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London-New York, Routledge, 2000 (second edition); Loukas Tsoukalis, *What kind of Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁰ R. Ranieri, *Interessi nazionali e istanze sovranazionali nella costruzione economica europea*, in *Vaghe stelle d'Europa. L'Europa come problema: quali confini, quale identità, quale economia?*, a cura di Giorgio Petracchi, Gorizia, LEG, 2007, pp. 165-194.

¹¹ Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 12 e segg.

European Studies, bensì sono legati tra di loro da una più fitta trama di rinvii tematici. Tra i numerosi argomenti approfonditi abbiamo rintracciato alcune questioni principali che, come *fil rouges*, attraversano i saggi, che sono stati organizzati in tre grandi sezioni.

2. *Tra economia e politica: il lungo cammino dell'integrazione*

Nella prima si è cercato di indagare alcune tappe importanti del lungo e complesso processo di integrazione: dal noto caso ottocentesco dello Zollverein ad una istituzione internazionale come l'UNNRA che, sia pure legata all'emergenza della seconda guerra mondiale, conteneva spunti significativi di mutuo sostegno tra sistemi economici; dalla prima delle Comunità, quella del carbone e dell'acciaio, al precoce progetto per la sua trasformazione in un'unione economica e monetaria, presentato nel 1970 da Pierre Werner. In tutti i saggi si pone l'accento sulle culture economiche e politiche in cui le varie istituzioni affondavano le loro radici, mettendo in luce la formazione e le esperienze dei gruppi dirigenti che hanno contribuito alla prima fase della costruzione europea.

Nel saggio di apertura, Francesca Fauri ci propone una riflessione di lungo periodo sul rapporto tra apertura dei mercati, crescita economica ed unificazione politica. L'esperienza dello Zollverein, la lega doganale costituita da oltre trenta Stati tedeschi nel 1833, rappresenta un esempio importante: da un lato svolse un ruolo determinante per il successivo decollo industriale della Germania, dall'altro ne favorì l'unificazione politica, avvenuta nel 1871. La sua affermazione generò numerose imitazioni di poco o nessun successo, in una fase in cui la cultura economica delle classi dirigenti europee vedeva nell'allargamento dei mercati e nel libero scambio una chiave di volta per la crescita economica.

Lo Zollverein rappresentò un'importante innovazione istituzionale e le sue vicende possono essere analizzate come precedenti significativi dell'integrazione europea nel Novecento. Come la Comunità Europea, e poi l'Unione, essa fu incentrata sull'unione doganale e monetaria, e sperimentò i conflitti interni, la *leadership*

di alcune regioni, gli allargamenti a nuovi membri, la faticosa ricerca di meccanismi decisionali condivisi. Ad esempio nel 1866 lo Zollverein si sciolse a causa del sostegno dato dagli Stati tedeschi meridionali all'Austria nella guerra austro-prussiana, ma fu ripristinata l'anno seguente sulla base di nuove regole che la rendevano più stabile, poiché nessuno Stato membro aveva più potere di veto nelle decisioni comuni. I parallelismi non si limitano a ciò: lo Zollverein rappresenta, infatti, un esempio di come la forza concettuale di una visione economica – il pragmatico sistema di economia politica elaborato da Friedrich List¹² – possa rappresentare il motore di un più ampio processo di unificazione. Ciò ricorda la forza propulsiva delle idee e ancor più del metodo di Jean Monnet, considerato tra i padri fondatori non solo della “sua” CECA, ma più ampiamente della Comunità Europea.

I tentativi ottocenteschi di unione doganale e monetaria avevano fatto pensare che essa potesse sopravvivere solo all'interno di uno stato nazionale. Ma oltre cento anni dopo, nel 1957, alcuni paesi europei hanno creato un nuovo mercato comune, che non si è ancora trasformato in una compiuta entità politica. La UE potrebbe dunque essere considerata una nuova forma istituzionale, capace di trovare inediti equilibri al di fuori del modello, forse obsoleto, di Stato-nazione. Ma i tormenti attuali della “moneta senza Stato” e gli affanni nel governare la crisi in modo condiviso non possono non suscitare seri interrogativi in proposito.

I saggi di Luca Barbaini e Alessandro Isoni sono accomunati dall'attenzione ai progetti di integrazione economica negli anni della ricostruzione post-bellica e alle culture economiche dei gruppi dirigenti che quei progetti elaborarono ed attuarono, in particolare le forze di ispirazione cattolica. Barbaini illustra diffusamente l'esperienza del politico cattolico Lodovico Montini – fratello del futuro pontefice Paolo VI – alla Presidenza della Delegazione italiana presso l'UNRRA, tra le fine del 1944 e la primavera del 1947. La United Nations Relief and Rehabilitation Administration era

¹² F. List, *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Stuttgart, J. G. Cotta'scher Verlag, 1841 (edizione italiana di riferimento: Torino, Utet, 1936); Id., *Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein*, Stuttgart, J. G. Cotta'scher Verlag, 1841.

l'organizzazione umanitaria internazionale costituita a Washington nel novembre 1943 con lo scopo di fornire aiuto e assistenza immediati ai paesi più colpiti dalla guerra. L'UNRRA cominciò a operare in Europa nel 1944, non appena le forze alleate iniziarono la liberazione dei paesi mediterranei e balcanici, e si trovò impegnata in una immensa e complessa opera di soccorso, per la quale impiegò circa venticinquemila persone in una ramificata organizzazione. Nel triennio 1944-1946 furono erogati quattro miliardi e mezzo di dollari del tempo per programmi che comprendevano l'invio di generi di prima necessità (viveri, medicinali, vaccini etc.), la distribuzione di vestiario e l'assegnazione di sementi, concimi e macchinari per permettere la ripresa della produzione agricola, nonché di materie prime e beni strumentali per aiutare le industrie locali a riorganizzare la loro attività.

L'attività nell'ambito dell'UNRRA spinse Lodovico Montini – eletto alla Costituente nel 1946 – a tradurre in termini politici la lunga riflessione sui problemi internazionali e sociali elaborata negli anni Venti e Trenta. Egli proponeva di superare il mero assistenzialismo e di trasformare l'impegno solidaristico degli aiuti in una più durevole prassi di governo dell'economia. Barbaini mette in luce le assonanze tra la posizione di Montini e la filosofia di impianto dell'UNRRA, basata sulle speranze utopiche di un grande *New Deal* mondiale coltivate dall'amministrazione Roosevelt. Una visione che sarebbe stata poi superata dalle strategie del nuovo governo di Harry Truman, nel quadro della guerra fredda e delle priorità per la ricostruzione economica dell'Europa occidentale.

Le profonde affinità culturali tra il *New Deal* statunitense ed il primo progetto di integrazione economica europea, quello della CECA, vengono approfondite da Alessandro Isoni. Nel suo saggio egli mette in luce la linea di ideale continuità tra la matrice dirigista della Comunità e gli interventi dei pubblici poteri statunitensi per far fronte alla crisi degli anni Trenta. Il modello amministrativo dell'Alta Autorità ricalca, in effetti, quello delle *Authorities*, originali ed agili strutture a cavallo tra pubblico e privato e principali interpreti dei programmi del *New Deal*. John J. McCloy, Presidente della Banca Mondiale dal 1947 al 1949, poi Alto Commissario per la Germania (1949-1952) definì il Piano Schuman come una Tennessee Valley Authority per l'Europa. Entrambi erano

concepiti come programmi di sviluppo industriale imperniati su settori chiave, governati da una forte autorità centrale con compiti sia di riforma economica che di progresso sociale¹³. L'ispirazione del *New Deal* traspariva in modo evidente nel progetto di Jean Monnet, il quale aveva avuto modo di approfondirne principi e meccanismi nel corso della sua collaborazione con Roosevelt negli anni 1940-1943¹⁴. Il progetto di Monnet delineava il profilo di una forte autorità sovranazionale con funzioni di sviluppo economico, incaricata di amministrare i due settori interessati attraverso politiche di prezzo e di investimento e con l'introduzione di un "codice di buona condotta" teso a disciplinare la concorrenza e a limitare il potere dei grandi gruppi privati. Al tempo stesso, come si è detto, la nuova Comunità consentiva la libera circolazione dei prodotti del settore carbosiderurgico: una sintesi riuscita, secondo Isoni, anche per il sostegno delle forze politiche di ispirazione cattolica, non solo italiane, attente soprattutto alla dimensione sociale della nuova Comunità. La razionalizzazione e la crescita delle produzioni carbosiderurgiche erano, infatti, considerate funzionali all'innalzamento delle condizioni di vita della manodopera impiegata in quelle industrie, e ciò spiega l'impegno italiano per introdurre nella normativa comunitaria misure relative ad un migliore trattamento dei lavoratori, in particolare di quelli migranti¹⁵.

3. *Verso l'Unione economica e monetaria*

Sin dalle prime tappe dell'integrazione appare, dunque, inscindibile il nesso tra progetti economici (anche settoriali) e visioni politiche, come sottolinea Francesco Ingravalle nel suo saggio sul Piano Werner. Presentato alla Commissione europea l'8 maggio 1970, questo costituì il primo progetto volto alla creazione di

¹³ D. Brinkley, C. Hackett (eds.), *Jean Monnet: the path to European unity*, London, Macmillan, 1991, pp. 138 e segg.

¹⁴ Vedi Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, capitoli VI e VII.

¹⁵ Su questi temi vedi: F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma, Edizioni lavoro, 1991; L. Tosi (a cura di), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2008; M. Colucci, *Lavoro in movimento: l'emigrazione italiana in Europa, 1945-57*, Roma, Donzelli, 2008.

un'unione economica e monetaria. La crisi del franco francese del 1968 aveva rivelato in tutta la sua portata l'insufficienza della politica comunitaria in campo monetario, dimostrando altresì che le politiche di intervento nazionali non consentivano agli Stati europei di gestire gli effetti delle crisi che scoppiavano al di fuori del loro territorio. Inoltre, con la conferenza dell'Aja del 1969, l'Europa aveva preso coscienza della crisi del sistema di Bretton Woods. Il Consiglio aveva pertanto affidato ad un comitato di esperti, presieduto dal Primo Ministro lussemburghese Pierre Werner, il compito di presentare un progetto di cooperazione economica e monetaria. Si confrontavano posizioni diverse: quella tedesca, appoggiata da Italia e Paesi Bassi, in cui si riteneva che il coordinamento delle politiche economiche costituisse il fondamento indispensabile dell'integrazione monetaria; e quella di Francia, Belgio e Lussemburgo, convinti che l'unione monetaria dovesse precedere l'armonizzazione delle politiche economiche fra gli Stati membri.

Il rapporto Werner, frutto di un sapiente compromesso, affermò la necessità di uno sviluppo parallelo dei settori economico e monetario. Venne delineato un percorso in tre fasi da completare entro dieci anni, che prevedeva il coordinamento delle politiche nazionali, l'armonizzazione secondo direttive comuni, un graduale trasferimento di competenze. La realizzazione della prima fase doveva basarsi sull'attuazione di politiche monetarie, di bilancio e fiscali, nonché su interventi inerenti la libera circolazione dei capitali, mentre non veniva ancora precisato il contenuto delle due fasi successive.

Obiettivo molto ambizioso per i tempi, il Piano Werner naufragò sugli scogli delle grandi crisi di quegli anni: il crollo del sistema monetario varato a Bretton Woods, lo shock petrolifero e la grave recessione produttiva, le forze centrifughe che si scatenarono in Europa. Ma la sua rilevanza storica va al di là della sua mancata concretizzazione, poiché esso dimostra la capacità degli Europei di "pensare" proprie istituzioni per il governo della moneta. Nel suo saggio Francesco Ingravalle mette in luce l'effetto di *spill-over* avuto dal Piano rispetto all'integrazione del mercato e alla costituzione dell'unione europea, e ne ricostruisce le radici culturali e i riferimenti politici.

La vicenda del Piano Werner impartisce una lezione interessante sul ruolo degli uomini nella costruzione europea, ma al tempo stesso sugli imprescindibili condizionamenti esercitati dal contesto storico in cui essi agiscono. Il lussemburghese Pierre Werner (1913-2002), banchiere, esperto di questione monetarie e creditizie sin dai tempi della conferenza di Bretton Woods, alla quale partecipa, con una lunghissima esperienza di governo al suo attivo (Primo Ministro dal 1959 al 1974, poi di nuovo dal 1979 al 1984), durante la quale cerca di realizzare la propria ispirazione cristiano-sociale, è un vero protagonista del progetto di integrazione. A lui, che aveva contribuito a risolvere il problema della "sedia vuota"¹⁶, si deve un piano lungimirante, di cui, in tempi successivi, sono stati riconosciuti e recuperati elementi basilari per la successiva costituzione dell'unione economica e monetaria. Ma il Piano Werner era forse troppo audace per i suoi tempi: troppo recente era la crisi del sistema monetario internazionale che aveva fatto da cornice alla cosiddetta "età dell'oro" dell'economia mondiale, in cui l'Europa aveva prosperato; troppo forti ancora le ipoteche nazionali sul progetto di integrazione; troppo difficile unirsi proprio quando la crisi economica e sociale spingeva gli Stati membri a cercare proprie soluzioni anticicliche, per rendere conto ai rispettivi elettori.

Malgrado non sia stato realizzato, il Piano Werner ha il merito di aver tracciato le linee generali della politica monetaria comune che sarebbe stata attuata nei decenni successivi, e di aver rappresentato un modello per il successivo Rapporto Delors, di cui parla Angelo Santagostino nel suo saggio. Tra il progetto del 1970 e il Rapporto Delors vi furono alcuni interventi intermedi di diversa efficacia: nel 1972 venne creato il cosiddetto "serpente monetario", sistema di cambio comunitario con il compito di limitare le fluttuazioni e assicurare in tal modo una certa stabilità nell'area della Comunità. Il sistema, che mosse i primi passi nella fase più acuta della crisi, non durò a lungo: il Regno Unito e l'Irlanda ne uscirono pochi mesi dopo, seguiti dall'Italia nel febbraio 1973 e della Francia nel 1974. L'insufficiente coordinamento delle politiche

¹⁶ Vedi G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 103-132.

economiche e gli avanzamenti troppo limitati nei settori dell'armonizzazione fiscale, della liberalizzazione dei movimenti di capitale e delle politiche strutturali resero di fatto impossibile il funzionamento dei meccanismi concordati. Soltanto nel 1979, con il superamento dei due shock petroliferi, e il miglioramento della situazione economica di gran parte della Comunità, si giunse all'istituzione del Sistema monetario europeo. Lo SME mirava alla creazione di un'area di stabilità monetaria, con l'esplicito obiettivo di evitare che il disordine monetario ostacolasse il processo di integrazione; per favorire quest'ultimo, l'accordo conteneva anche una disciplina comune per l'attuazione di specifiche politiche economiche¹⁷.

Ma per porre nuovamente in cantiere l'unione economica e monetaria si dovette attendere la seconda metà degli anni Ottanta. Nel corso del vertice di Hannover del giugno 1988 i capi di Stato e di governo decisero di affidare ad un Comitato, formato dai governatori delle banche centrali e da alcuni esperti esterni e presieduto da Jacques Delors, allora Presidente della Commissione, il compito di studiare e proporre le tappe concrete per giungere all'unione. Il Rapporto nelle sue grandi linee riprendeva alcune delle ipotesi già tracciate dal Piano Werner, in particolare l'articolazione in tre fasi; fu presentato al Consiglio Europeo di Madrid del giugno 1989, che decise di avviare la prima fase già a partire dall'anno successivo. Tuttavia, la realizzazione dell'unione avrebbe reso necessaria una profonda modifica dei trattati istitutivi della Comunità, per cui fu convocata una Conferenza intergovernativa con il compito di proporre una bozza di nuovo trattato. Due anni dopo fu firmato il Trattato di Maastricht. Il Rapporto Delors rappresentò quindi un vero spartiacque nel processo di integrazione economica e monetaria¹⁸.

¹⁷ Franco Praussello, *Il Sistema monetario europeo e l'unione economica e monetaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; Jacques van Ypersele, Jean-Claude Koeune, *Il sistema monetario europeo: origini, funzionamento e prospettive*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1985; Francesco Giavazzi, *Il Sistema monetario europeo: lezioni dall'Europa e prospettive in Europa*, Milano, ISPI, 1989.

¹⁸ Tommaso Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi, 1992;

4. *Conciliare rigore e sviluppo: una sfida*

Santagostino rintraccia gli elementi di continuità dei due progetti, definendone il rispettivo contributo al successivo trattato di Maastricht. Il Piano Werner conteneva uno schema di politica di bilancio che implicava un forte trasferimento di sovranità verso il livello comunitario da parte degli Stati membri, mentre il Rapporto Delors proponeva un rafforzamento del coordinamento delle loro politiche economiche. Elementi che sono stati entrambi trasfusi nel trattato di Maastricht, cui l'Autore riconosce il grandissimo merito di aver reintrodotta in Europa "i principi liberali di gestione delle finanze pubbliche, ispirati a dimensione limitate degli apparati statali, bilanci in equilibrio, assenza di forti debiti pubblici, spesa produttiva... Oggi se il Leviatano in Europa è stato parzialmente domato lo si deve alla pratica implementazione di questi principi".

Quel confronto tra culture economiche che abbiamo definito elemento fondante dell'integrazione si riflette anche in questo volume, in particolare nella seconda sezione, in cui si richiamano le sfide dell'Unione. Il saggio di Franco Praussello illustra alcuni dei caratteri della costituzione economica posta in essere dal Trattato di Maastricht nel dare vita all'Unione economica e monetaria e all'euro¹⁹, con vent'anni di ritardo rispetto al primo tentativo di giungere alla moneta europea. Fattore di successo fu, a suo avviso, il rilancio del processo di integrazione sin dalla fine degli anni Settanta, grazie a spinte di natura sia politica che tecnica, tra le quali enumera l'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo, la formulazione dell'Atto unico, il varo dello SME e il progressivo completamento del mercato interno. Ma mentre Santagostino esalta il prevalere dei principi liberali, che hanno imbrigliato quelli che definisce criteri "keynesiani" nella gestione delle finanze pubbliche, Praussello attribuisce gli elementi di fragilità dell'Unione (insufficienza del bilancio comunitario, incompletezza

¹⁹ Vedi: T. Padoa-Schioppa, *L'euro e la sua banca centrale: l'unione dopo l'unione*, Bologna, il Mulino, 2004; P. de Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, il Mulino, 2006.

delle politiche accentrate a livello europeo e, assenza di un governo indipendente rispetto ai governi nazionali dei paesi membri) ad una cultura economica troppo sicura che i mercati si possano autoregolare senza interventi pubblici, una vera e propria "mistica del mercato autoregolato". Tali fragilità richiederebbero, per essere risolte, un progressivo completamento dell'unione economica e avanzamenti decisivi in direzione dell'unità politica dell'Europa.

Al contrario, il processo di globalizzazione ha accresciuto non già la cooperazione, bensì la competizione tra i Paesi europei, rafforzando quindi la tendenza di ogni Stato a difendere gli interessi particolari del proprio sistema economico. In aggiunta, la crisi economica in corso ha spinto ancor più gli Stati europei, soprattutto i maggiori, a tentare di riprendere in mano le redini della vita economica nazionale attraverso il controllo dei mercati finanziari e il sostegno alle imprese. Per farlo, sono state compiute, in modo più o meno trasparente, ampie deroghe ai parametri di Maastricht e alle regole a favore degli equilibri di bilancio e della stabilità economica. Ma la dimensione della risposta può essere ancora quella nazionale, di fronte all'incalzare del mercato globale?

Gaetana Trupiano nel suo saggio approfondisce il ruolo dei vincoli europei di natura fiscale nell'ambito del Trattato di Maastricht e del patto di stabilità e crescita, volti a limitare l'ammontare del deficit e del debito pubblico in percentuale del prodotto interno lordo, rispettivamente entro il 3% e il 60% del PIL. L'Autrice svolge un'analisi dell'andamento dei parametri fiscali nei paesi dell'Unione monetaria europea: secondo i dati più recenti, per effetto della crisi economica un numero crescente di paesi membri ha superato i limiti previsti dal patto, e le stime per i prossimi anni sono fortemente negative. Fautrice di una maggiore flessibilità, Trupiano valuta le scelte recenti della UE come una positiva dimostrazione di pragmatismo.

Tuttavia non si può trascurare che interventi sproporzionati adottati dai singoli Stati membri rischiano di mettere in discussione i pilastri stessi dell'edificio europeo, sia sotto il profilo della

stabilità finanziaria sia sotto quello della convergenza. Nella primavera del 2010, si è finalmente compreso che solo se assume dimensione europea il nuovo intervento pubblico, nelle sue varie forme di regolazione e di sostegno, può essere efficace e, nel contempo, preservare quella storia di successo che è l'Unione²⁰. Di fronte al problema, oggi più attuale che mai, di come conciliare rigore e sviluppo²¹, rimane fondamentale il monito europeo a perseguire una sana gestione delle finanze pubbliche, condizione ormai riconosciuta indispensabile per una ripresa della crescita economica, capace, superata la fase dell'emergenza, di marciare sulle proprie gambe senza il perdurante sostegno dello Stato.

5. *I territori dell'Europa: tra crescita e squilibri*

Nella terza e ultima sezione del volume si affrontano temi che riguardano uno dei maggiori impegni dell'Unione, il governo del territorio. Una superficie di oltre 4 milioni di chilometri quadrati ed una popolazione di quasi 500 milioni di abitanti distribuiti in 27 Stati fanno sì che il territorio, nella sua più accezione più ampia, rappresenti una priorità indiscutibile. Pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, mirante a garantire che le decisioni siano adottate al livello più vicino possibile al cittadino, l'Europa è impegnata direttamente su diversi fronti, che vanno dai movimenti di popolazione alle forme di insediamento, dall'organizzazione del tessuto produttivo alla regolazione di settori con un'evidente valenza culturale oltretutto economica, come il turismo ed i beni artistici.

Sin dal Piano Werner l'equilibrio territoriale veniva identificato come una condizione essenziale per il corretto funzionamento di un'unione economica e monetaria, come ci ricorda Laura Grazi nel suo saggio, in cui ripercorre il dibattito sulla concentrazione

²⁰ Vedi Franco Mosconi, *Colbert oggi, tra l'Europa e gli Stati nazionali*, in *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, a cura di Daniela Felisini, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 221-255.

²¹ Sulla perdurante attualità del problema vedi Valerio Castronovo, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, Einaudi, 2004, in particolare le pp. 124-131.

economica e urbana intrapreso dalle istituzioni della Comunità negli anni Settanta e Ottanta. Numerosi studi realizzati dalla Commissione mettevano infatti in luce i rischi specifici connessi alla concentrazione urbana, ad esempio le tendenze inflazionistiche legate ai costi delle infrastrutture e dei fattori di produzione, l'accentuazione delle disparità regionali, nonché il deterioramento delle condizioni di vita e di lavoro nei grandi agglomerati. Appariva chiaro che la crescita urbana, e i problemi che ne derivavano, erano legati all'aumento degli scambi di manodopera, di capitali, di beni e di informazioni, alimentato dall'instaurazione stessa del mercato comune. Sulla base di tali considerazioni, la Commissione, con l'appoggio del Parlamento europeo, avviava una riflessione sugli effetti territoriali dell'integrazione economica e sui possibili interventi di riequilibrio, che avrebbe costituito lo sfondo per l'attivazione di nuove forme di solidarietà territoriale e per il varo della politica regionale comunitaria.

Negli anni Settanta e Ottanta la "scoperta" della dimensione regionale per le diverse forme di intervento economico e sociale fu uno degli elementi che rivelarono la capacità della CEE di fornire risposte innovative alla crisi e alle trasformazioni che interessavano l'Europa²². I Trattati istitutivi delle Comunità europee, infatti, non contenevano una specifica attenzione agli assetti regionali: il divario tra le diverse aree, per quanto evidente, non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti; si riconosceva agli Stati membri la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e la Commissione aveva solamente il compito di vigilare sulla loro erogazione. Fu dunque un primo passo importante la creazione, nel 1975, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che concedeva un'assistenza finanziaria per l'attuazione di progetti nelle regioni più povere. Da allora, la strategia comunitaria volta a ridurre le disparità regionali ha conosciuto una graduale ma profonda evoluzione, che ha portato da una politica mirante al solo riequilibrio regionale ad una politica tesa al raggiungimento di una più ampia coesione economica e sociale.

²² In quegli anni una crescente attenzione alla realtà delle regioni emergeva anche negli studi storico-economici; ne è un esempio lo studio di Sidney Pollard, *Peaceful conquest: the industrialization of Europe, 1760-1970*, Oxford, Oxford University Press, 1981.

Una tappa fondamentale in questo cammino è stata rappresentata dall'Atto Unico, che accanto all'obiettivo principale della realizzazione di un mercato unico si impegnava a raggiungere la coesione economica. Ciò doveva avvenire non solo mediante il coordinamento delle politiche economiche nazionali, ma anche tramite l'attuazione di politiche comuni mirate e l'impiego di strumenti di intervento diretto della Comunità europea, primi tra i quali i Fondi strutturali. Il 1986 segna quindi una svolta: "la convinzione che le forze di mercato da sole potessero mettere in grado tutte le aree geografiche dell'Europa ed i loro soggetti di competere con uguali opportunità aveva fatto il suo tempo"²³. Sulla base di questi principi nel corso degli anni i Fondi strutturali sono stati oggetto di rilevanti riforme e la Comunità/Unione ha altresì attuato una molteplicità di interventi per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo, e per sostenere diversi settori e forme di organizzazione della produzione, con una speciale attenzione alle loro valenze sociali.

Il saggio di Filadelfio Basile e Domenico Spampinato è dedicato appunto alle problematiche dell'intervento pubblico comunitario, in particolare quello destinato alle piccole e medie imprese. Queste stanno acquisendo sempre maggiore importanza nella società europea in veste di creatrici di occupazione e di protagoniste del benessere delle comunità locali e regionali, e sono ormai considerate un fattore primario per la crescita sostenibile dell'economia e l'incremento dell'occupazione in Europa, come attestano le cifre: le PMI rappresentano il 67% dei posti di lavoro nel settore privato, e oltre l'80% dell'occupazione in alcuni comparti come l'agroalimentare, l'edilizia e l'arredamento. Per tali motivi nel giugno del 2008 l'Unione ha ritenuto opportuno definire un documento cardine attorno al quale costruire e potenziare la nuova politica europea a loro favore, ossia lo "*Small Business Act*". Il documento contiene alcune idee forza: ridurre i carichi amministrativi per le imprese, facilitare il loro accesso al credito e al mercato, promuovere l'imprenditorialità. Sono misure importanti anche perché si appli-

²³ Robert Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 43-44.

cano a tutte le aziende con meno di 250 dipendenti, vale a dire il 99% di tutte le imprese europee. Lo scenario delle politiche europee a favore delle imprese piccole e medie risulta ulteriormente articolato se si considerano anche altre politiche, quali quella di coesione e quelle per lo sviluppo rurale, i cui effetti futuri potranno essere apprezzati positivamente non solo direttamente dalle imprese dei diversi settori economici interessati, ma anche in altre attività del sistema economico che si collocano a monte ed a valle. La quantità degli strumenti di sviluppo e di incentivazione a disposizione per gli investimenti produttivi ed infrastrutturali oggi è tale che impone – secondo Basile e Spampinato – un più efficace coordinamento tra i diversi livelli di programmazione²⁴.

Negli ultimi anni, con la crescente globalizzazione, uno dei nodi più rilevanti che si pone alle autorità europee e nazionali nell'affrontare i problemi dell'occupazione è quello dell'immigrazione. A partire dagli anni Novanta, di fronte al crescere dei fenomeni migratori, per i quali il territorio dell'Unione Europea rappresenta una delle principali destinazioni, si è avuta una progressiva "comunitarizzazione" della materia. Già con il trattato di Maastricht (in vigore dal 1993) e ancor più con il Trattato di Amsterdam (in vigore dal 1999) la politica d'immigrazione e le misure nei confronti dei cittadini dei paesi terzi erano divenute specifiche competenze dell'Unione. Il percorso degli Stati verso la realizzazione di una politica comune europea in materia di immigrazione, avviato ad Amsterdam, consolidato dal vertice di Tampere del 1999, è stato portato avanti dal Trattato di Nizza (in vigore dal 2003) e poi da quello di Lisbona (in vigore dal 2009), che potenzia l'azione dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia. I principi della politica comune di immigrazione si collocano all'interno dei tre assi principali della strategia dell'Unione Europea: prosperità, solidarietà e sicurezza²⁵. Tra le azioni previste da tale politica ve ne sono alcune che mirano specificamente alla collaborazione con i Paesi di provenienza, ed in particolare all'at-

²⁴ Neill Nugent, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, edizione 2008, 3 volumi, volume III: *Politiche e processi*.

²⁵ *Le relazioni economiche e finanziarie dell'UE con i PVS nel quadro dell'Unione monetaria europea*, a cura di Roberta Pezzetti, Bari, Cacucci, 2001.

tuazione di iniziative che migliorino l'incidenza delle migrazioni sullo sviluppo dei Paesi terzi. Nel capitolo "*migration and development*" uno dei punti strategici dell'azione europea consiste nel rendere le rimesse più convenienti, sicure e tempestive e nell'aumentare il loro impatto sugli investimenti e sulla crescita nei paesi beneficiari. Nel suo saggio Oscar Garavello ci presenta nuovi filoni di analisi delle rimesse dei migranti Sud-Nord. Negli ultimi anni queste hanno costituito una fonte principale del finanziamento degli investimenti e dei processi di crescita dei Paesi in via di sviluppo. Il volume delle rimesse è tale da assumere forte rilevanza a livello macroeconomico, oltre alle prevedibili conseguenze sotto il profilo microeconomico, in termini di benefici per le famiglie di origine. Garavello sottolinea che, quando le economie riceventi sono caratterizzate da un *foreign exchange gap*, le rimesse possono finanziare gli investimenti produttivi ed infrastrutturali senza tensioni inflazionistiche né disavanzo dei conti con l'estero. Inoltre la moderna analisi delle migrazioni ha messo in luce effetti addizionali, si potrebbe dire "qualitativi", delle rimesse, tra cui maggiori spese per l'istruzione e la sanità, l'attenuazione dei vincoli creditizi, lo stimolo all'attività imprenditoriale, la promozione dello sviluppo finanziario senza per questo danneggiare le capacità istituzionali del paese. Tuttavia la concretizzazione di questi effetti positivi richiede attente politiche micro e macroeconomiche, che devono essere attuate nei Paesi di provenienza e di destinazione dei flussi migratori, e il ruolo dell'Unione può essere cruciale proprio nell'elaborazione di tali politiche.

6. *Cultura e territorio, un binomio vitale per l'Europa*

Come abbiamo visto, con la realizzazione del mercato unico, le competenze comunitarie si sono progressivamente estese a diverse sfere della vita economica e sociale, precedentemente di esclusivo appannaggio degli Stati membri. Settori come quelli dei beni culturali e del turismo non hanno fatto eccezione; per entrambi l'interesse del legislatore comunitario è relativamente recente, e si muove ancora in energica dialettica con le potestà e le radicate convinzioni nazionali.

Nel caso dei beni culturali – approfondito da Simonetta Stabile nel suo saggio – il processo di armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali è ostacolato dalle forti resistenze degli Stati membri. Vi è la continua ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze, da un lato, di garantire salvaguardia e protezione del patrimonio nazionale e, dall'altro, di favorire l'eliminazione di ogni forma di ostacolo agli scambi di merci. Anche in questo caso si assiste ad un serrato confronto tra interesse comunitario ed esigenze nazionali, oltretutto tra concezioni economiche diverse: protezionismo e liberismo si esprimono nelle grandi differenze tra la legislazione dei Paesi del Sud dell'Europa (cosiddetta art-exporting) e quella dei Paesi del Nord dell'Europa (cosiddetta art-importing). I primi, per il fatto di possedere un maggior patrimonio artistico, hanno disegnato un sistema normativo fortemente protezionista, mentre i secondi hanno invece elaborato una normativa interna molto più flessibile, dal momento che dispongono di un patrimonio culturale quantitativamente inferiore e rappresentano i principali mercati per il commercio delle opere d'arte. A causa di questa contrapposizione, tuttora irrisolta, esiste a livello comunitario solamente una legislazione settoriale, limitata ad alcuni aspetti della circolazione dei beni culturali. Complessivamente, nella maggioranza dei Paesi UE, la *ratio* – mette in luce la Stabile – non è mai quella di facilitare e favorire la libera circolazione dei beni culturali nel territorio comunitario, quanto piuttosto di ostacolarla: la fuoriuscita di un bene artistico – elemento costitutivo dell'identità nazionale – è vissuta infatti dal Paese di provenienza come un impoverimento del proprio patrimonio.

Il turismo ha assunto crescente rilevanza economica, sociale e culturale nell'Unione europea, come argomenta Giulio Peroni nel suo saggio, sulla base di ricerche promosse dalla Commissione dopo i recenti allargamenti. Si tratta di un fenomeno multiforme che ha nella circolazione delle persone il suo profilo caratterizzante, ed implica anche il movimento di capitali e servizi. Coinvolge attori e settori diversi della vita sociale ed economica: da un lato concerne varie figure professionali e lavorative, dall'altro interagisce necessariamente con settori di particolare rilevanza come l'agricoltura, i trasporti, i beni culturali e paesaggistici, così da acquisire un'importanza strategica per lo sviluppo di diverse aree geografiche.

Queste caratteristiche fanno ben comprendere come il turismo, a lungo considerato marginale, sia diventato nel tempo tematica di grande interesse per le istituzioni europee. L'attenzione della Comunità per molti anni fu solo indiretta, e si espresse attraverso la realizzazione progressiva delle quattro libertà comunitarie. Nel 1983, con una risoluzione del Parlamento europeo, la Comunità iniziò a considerare il turismo come mezzo idoneo a contribuire alla realizzazione degli obiettivi del mercato unico. Nel corso degli anni e con il crescere dell'attività turistica, il coinvolgimento comunitario è divenuto più mirato ed articolato, sino a che l'Unione ha posto il settore turistico come uno degli elementi cardine della propria strategia di Lisbona. Malgrado le delusioni offerte da quest'ultima, il turismo, per la sua rilevanza dal punto di vista occupazionale e per le opportunità di crescita sostenibile che offre, rimane un settore fondamentale. Anche nell'attuale fase di crisi ha la caratteristica di un'attività che non può essere delocalizzata, e contribuisce così alla tenuta dei sistemi territoriali che compongono l'Unione. Rappresenta inoltre anche uno strumento di quell'azione fondamentale che è l'integrazione culturale dell'Europa.

Dai diversi saggi proposti in questo volume emerge il profilo di un'Europa che negli anni, pur tra contraddizioni e battute d'arresto, ha saputo elaborare nuove idee, affrontare grandi sfide, raggiungere difficili composizioni, estendere i propri confini così come le proprie competenze sovranazionali. Oggi le pressioni della globalizzazione, la crisi economica, i conflitti interni possono far pensare (nel nostro caso temere) una decadenza fatale del progetto europeo. Ma la storia dei sessant'anni trascorsi dalla Dichiarazione Schuman dimostra che la Comunità/Unione ha saputo superare altre fasi difficili. L'Europa resta il "nostro" progetto.

Un lungo e complesso processo
di integrazione



FRANCESCA FAURI

I tentavi di integrazione economica europea
sulla scia del successo dello Zollverein¹

1. *Introduzione*

Lo Zollverein permise alla Germania, paese *second-comer*, di avviarsi a grandi passi verso l'agganciamento (*catching up*) nei confronti della Gran Bretagna. Come insegna Gerschenkron, i paesi leader hanno sempre avuto una folta schiera di inseguitori e imitatori, nessuno è disposto a rimanere indietro sulla strada del progresso economico e del maggior benessere. E molti Stati, visto il successo dello Zollverein, si accinsero a seguirne l'esempio. L'unione doganale sembrava rispondere in maniera ottimale alle esigenze di sviluppo del mercato ottocentesco, indubbiamente un grande mercato comune ben collegato da funzionali reti di trasporto era stata la chiave di volta del decollo industriale tedesco. Lo Zollverein rappresentò quindi un'importante innovazione istituzionale e il suo successo generò numerose imitazioni. Queste però riuscirono a fiorire solo in casi limitati e ressero nel tempo solo se accompagnate o seguite da un percorso di unificazione politica.

Va sottolineato, inoltre, quale premessa essenziale sulla quale questo lavoro non ha modo di soffermarsi a lungo, che una componente rilevante del successo economico dello Zollverein e del fiorire dei tentativi di imitazione fu il diffondersi del credo liberoscambista. Il *free trade*, nato e cresciuto in Gran Bretagna a partire dalla fine del Settecento, non solo cominciò ad influenzare, verso la metà dell'Ottocento, le politiche commerciali inglesi, ma si estese a macchia d'olio anche fra i maggiori paesi europei. Per una vol-

¹ Si ringrazia Lara Samoré per l'aiuto nella ricerca bibliografica.

ta, la forza concettuale di una teoria economica, ancor oggi uscita intatta dalla marea delle molteplici analisi critiche, vinse sulle resistenze di tipo politico². I paesi europei cominciarono a scambiare liberamente i beni in cui detenevano un vantaggio comparato, le tariffe si piegarono di fronte all'impetuoso diffondersi dei trattati commerciali (e della clausola della nazione più favorita), si sperimentarono unioni di tipo monetario e doganale fra paesi vicini, mentre il tasso di crescita annuale del commercio internazionale cresceva a ritmi vicini al 4% e i prezzi e i redditi reali cominciavano a convergere³.

2. *Da trecento a trenta*

Prima dell'avvento di Napoleone la Germania era costituita da oltre trecento stati indipendenti, con poco in comune tranne il desiderio di espansione. Durante il periodo napoleonico, la fusione di alcuni principati e l'estinzione di alcune casate avevano ridotto a 38 gli stati germanici, inclusi Prussia e Austria. Era iniziato quel processo che avrebbe visto, nel tempo, una notevole semplificazione della geografia politica tedesca.

Alla vigilia del Congresso di Vienna il paese era quindi ancora notevolmente frammentato in staterelli estremamente divisi anche dal punto di vista economico: erano differenti le politiche commerciali, i sistemi monetari, pesi e misure⁴. Ogni stato decideva in maniera indipendente l'aliquota daziaria da fissare sui beni importati e di conseguenza non c'era armonizzazione tariffaria, ma frontiere doganali ovunque con balzelli di varia entità da versare alle frontiere, alle porte delle città, lungo i fiumi ecc.⁵.

² D.A. Irwin, *Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, PUP, 1996, p. 8.

³ F. Fauri, *L'integrazione prematura. Le relazioni economiche europee dalla metà dell'Ottocento alla Grande Guerra*, Bologna, Clueb, 2005, pp. 115-6.

⁴ A.H. Price, *The evolution of the Zollverein. A Study of the ideas and institutions leading to German economic unifications between 1815 and 1833*, Wisconsin, Octagon Books, 1949, pp. 13 sgg. Anche M. Cattini, *La genesi della società contemporanea europea. Lineamenti di storia economica e sociale dal XVII secolo alla prima guerra mondiale*, Parma, Delta editrice, 1990.

⁵ Nel 1790 se ne contavano circa 800, notevolmente ridotte nel secolo successivo, pur sempre troppe come ricordava List nel 1819: "Trentotto linee do-

Ciò naturalmente impediva la formazione di un grande mercato nazionale e poneva ostacoli allo sviluppo economico; l'offerta era vincolata da una domanda interna insufficiente e da una domanda esterna limitata da innumerevoli dazi di frontiera, differenze di ordine legislativo e più banalmente amministrativo, rigidi monopoli locali a livello industriale e reti di comunicazione insufficienti (le strade erano difficili da percorrere e pericolose, meglio il trasporto via acqua, ma anche qui i regolamenti doganali di tipo corporativo costringevano ogni tanto a fermare il battello e trasbordare il carico)⁶. L'economia rimaneva dominata dall'agricoltura, caratterizzata, ad est dell'Elba, da ampi latifondi in mano all'aristocrazia terriera degli Junker e da contadini mantenuti in condizioni servili⁷.

Al Congresso di Vienna venne compiuto il primo passo in avanti: fu deciso di costituire una Confederazione di stati (8 giugno 1815) che avrebbe dovuto deliberare, in occasione della prima riunione della Dieta a Francoforte, su come migliorare e semplificare gli scambi fra uno stato e l'altro, regolamentando il commercio e la navigazione⁸. I negoziati non procedettero però come sperato e solo la crisi economica del 1817 costrinse nuovamente a riflettere sull'opportunità di unificare il mercato. Grande influenza ebbero in questo periodo le idee di List, professore di economia all'università di Tubinga e infaticabile sostenitore della necessità economica dell'abolizione delle dogane di confine attraverso la fondazione di una Lega Industriale e Commerciale – il cui primo punto del programma era l'unificazione doganale – petizioni alla Dieta di Francoforte e un'incalzante attività di *lobbying* presso i singoli governi⁹.

Il primo successo fu la creazione di un'unione doganale tra Baviera e Württemberg (18 gennaio 1828), seguita un mese dopo

ganali paralizzano il commercio interno... per commerciare da Amburgo all'Austria si devono attraversare dieci stati, studiare dieci regolamenti doganali e pagare dieci diritti di transito"; cit. in H. Richelot, *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, Paris, Cappellet, 1859, p. 33.

⁶ W.O. Henderson, *The Zollverein*, London, Frank Cass, 1959, p. 18.

⁷ G. Borelli, *Questioni di storia economica europea tra età moderna e contemporanea*, Padova, Cedam 2001, p. 421; D. Preti, *Storia economica contemporanea*, Padova, Cedam, 2001, p. 74.

⁸ W.O. Henderson, *The Zollverein*, ... cit., p. 25.

⁹ E.N. Russakis, F. List, *The Zollverein and the Uniting of Europe*, Bruges, College of Europe, 1968.

da quella tra Prussia e Assia-Darmstadt che aprì la strada ai negoziati con gli Stati del nord e del centro. Una politica, se vogliamo, di piccoli passi che portò infine nel 1833 a firmare il trattato che diede vita allo Zollverein, il quale sancì la libertà di scambio tra gli stati membri. Furono inoltre aboliti i dazi sui trasbordi, vecchie vestigia medioevali, e fu proclamata l'uguaglianza di trattamento riguardo alla navigazione sui fiumi e sui canali per le navi dei paesi appartenenti all'unione.

Dall'anno della sua creazione, lo Zollverein, che comprendeva poco più dei due terzi dei territori della Confederazione Germanica, continuò ad espandersi fino ad includere Baden, Nassau, Francoforte sul Meno, Hannover, Schaumburg-Lippe, Oldenburg e anche il Lussemburgo¹⁰. Furono soprattutto gli interessi economico-commerciali a spingere il piccolo Granducato nella grande unione doganale tedesca e nonostante esso non abbia in seguito aderito né alla Confederazione tedesca del nord (1867), né all'Impero tedesco (1871) restò, comunque, nel sistema doganale tedesco sino al 1919. L'Impero asburgico, invece, ne fu tenuto fuori, complice la politica commerciale liberale del nuovo mercato comune, alla quale l'Austria protezionista non volle aderire¹¹.

3. *Le caratteristiche dello Zollverein: tariffa esterna comune, armonizzazione fiscale e monetaria*

Verso l'esterno venne fissata una tariffa doganale comune che prevedeva l'imposizione di dazi specifici, cioè sul peso, numero o misura. Venne risolto il problema della standardizzazione di pesi e misure adottando il quintale dell'Assia-Darmstadt, pari a 50 chilogrammi¹². Un dazio *ad valorem* sarebbe stato di difficile applica-

¹⁰ Il Lussemburgo poté così contare su un mercato molto più ampio per i propri prodotti agricoli, il pellame ed il minerale di ferro, che la Prussia importava abbondantemente per far fronte alla crescente produzione di manufatti in ferro, W.O. Henderson, *The Zollverein*, pp. 151-153.

¹¹ R. Cameron, L. Neal, *Storia economica del mondo*, Bologna, il Mulino, 2005, p.382.

¹² Con questa misura lo Zollverein fece un primo passo verso il sistema metrico decimale e si avvicinò, quindi, a Francia, Olanda, Belgio e Svizzera.

zione fra sistemi monetari differenti. I dazi specifici, nonostante colpissero senza distinzione di sorta i prodotti più comuni e quelli di lusso (nel caso dei tessuti, ad esempio, il dazio sul cotone grezzo era uguale a quello sulla tela batista), avevano il vantaggio di essere di facile applicazione, indipendenti dal prezzo e in grado persino di scoraggiare il contrabbando¹³.

La strategia tariffaria dello Zollverein prevedeva una protezione più elevata sui manufatti (in particolare tessuti di lino, seta, lana e cotone, che in assoluto era il prodotto più protetto: 50 talleri al quintale), mentre i prodotti agricoli, le materie prime e molti semilavorati vennero quasi del tutto esentati. I maggiori introiti provenivano dai dazi imposti su una ventina di articoli, tra i quali quelli su zucchero, caffè, vino e tabacco che costituivano da soli il 60% dei proventi¹⁴. Questa era una caratteristica comune della struttura tariffaria ottocentesca, che si ispirava, generalmente, ad un protezionismo moderato e puntava a ricavare i maggiori guadagni tassando beni di largo consumo, difficilmente sostituibili e quindi fonte garantita di cespiti cospicui (dal punto di vista economico si parla infatti di dazi fiscali che poco potevano incidere sulla struttura produttiva del paese, ma molto sulle entrate dello stato)¹⁵. Una volta riscosse tali entrate, esse venivano suddivise tra gli stati membri, dopo aver detratto le spese di amministrazione, proporzionalmente alla popolazione di ciascuno¹⁶. Questa disposizione finì col favorire particolarmente quegli stati che, non confinando con paesi stranieri, non avevano alcuna frontiera doganale o quelli le cui frontiere erano state notevolmente ridotte dall'adesione allo

¹³ "L'imposizione di questi dazi sul peso, sulla base della tariffa prussiana, ha però un grande merito: scoraggiare il contrabbando; più un articolo è leggero e di valore, più il dazio in proporzione si riduce. In tal modo le tentazioni non sono tali da indurre ad affrontare i rischi di un commercio di contrabbando", J. Macgregor, *The Germanic Union of Customs*, London, Whittaker and Co., 1848, p. 65.

¹⁴ H. Richelot, *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, cit., pp. 92-97; 440-443.

¹⁵ Anche nel caso italiano i dazi su grano, zucchero, caffè e petrolio assicurarono (fino alla fine dell'Ottocento) dalla metà ai due terzi del gettito complessivo; F. Fauri, *L'integrazione prematura*, cit., p. 74.

¹⁶ A tale scopo, fu previsto un nuovo censimento ogni tre anni; J. Macgregor, *The Germanic Union of Customs*, cit., p. 25.

Zollverein¹⁷. Le tesorerie di quei paesi, infatti, ottennero molte più entrate che in passato e con minor spese di riscossione¹⁸.

Infine, il problema delle diverse tasse sul consumo, che alcuni stati imponevano su vino, succo d'uva, acquavite, birra, tabacco in foglie e malto, richiese una soluzione innovativa, che armonizzasse le entrate senza sfavorire i produttori di questo o quel paese. Venne così inventato un ingegnoso strumento di armonizzazione fiscale detto "tassa di compensazione", pari alla differenza esistente tra l'imposta applicata dal paese importatore e quella del paese esportatore, il cui ricavato doveva essere versato nelle casse del primo¹⁹. Tale sistema fu in seguito sostituito dal "diritto di circolazione" cioè dal pagamento della tassa nel paese importatore del bene, a beneficio dei paesi con aliquote più ridotte. Ciò portò nel tempo all'armonizzazione delle tasse sul consumo.

Un ulteriore ostacolo agli scambi commerciali era costituito dalla grande varietà di monete in circolazione. Quelle in argento erano la norma, ma per poterne confrontare il valore era sempre necessario far riferimento ad uno standard e conoscerne il rapporto, cioè quanti pezzi si potevano coniare con quella moneta. Si convenne di basarsi sul marco di Colonia in argento purissimo, che pesava 233,856 grammi. Nella Germania del Nord (Prussia, Assia-Kassel ed altri piccoli stati) il rapporto era pari a 14 talleri, nell'Impero Asburgico a 20 fiorini, negli stati del Sud a 24 fiorini e mezzo e ad Amburgo e Lubecca a 34 marchi. Ma anche dove il rapporto era lo stesso, la moneta era suddivisa in modi diversi, per cui era comunque difficile effettuare uno scambio esatto. Con la creazione dello Zollverein, si concordò di avviare dei negoziati per pervenire ad un'unificazione dei vari sistemi monetari e si stabilì che, nel frattempo, i dazi potessero essere pagati in talleri prussiani o in fiorini, in base al rapporto di 7 fiorini contro 4 talleri (un talero = 1,75 fiorini). Nonostante il rapporto di conversione non fosse dei più semplici, si giunse in breve tempo all'utilizzo di sole due monete: in tal modo non si facilitarono solo i calcoli dei dazi

¹⁷ Stati Turingi, Württemberg (ad eccezione di qualche chilometro lungo il lago di Costanza), Assia-Darmstadt, Assia-Kassel, Nassau, Francoforte sul Meno.

¹⁸ J. Macgregor, *The Germanic Union of Customs*, cit., p. 6.

¹⁹ H. Richelot, *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, cit., p. 143, anche: W.O. Henderson, *The Zollverein*, cit., pp. 142-143.

doganali, ma si assicurò un rapporto stabile tra le due principali monete all'epoca circolanti in Germania e si garantì di fatto l'armonizzazione monetaria.

Nel 1838, grazie alla convenzione di Dresda, venne introdotta la cosiddetta "moneta dell'associazione" in argento da due talleri (corrispondente a 3,5 fiorini), che aveva corso legale in tutti i paesi, ma a causa del suo peso leggero (33,4 grammi d'argento) non scalzò dalla circolazione le due principali monete e divenne famosa per l'ironico appellativo di "tallero champagne"²⁰.

4. *Lo sviluppo dei trasporti e il decollo economico dello Zollverein*

Lunghi anni di pace accompagnarono la nascita dell'unione e la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, persone e capitali apportò benefici a tutte le branche produttive, favorì la crescita dimensionale delle manifatture esistenti e il sorgere di nuove industrie, in particolare negli stati del Sud, dove si sviluppò la filatura e la stampa di tessuti e l'industria cotoniera fece enormi progressi.

L'industria tessile conobbe uno sviluppo notevole un po' ovunque, come testimonia l'incremento del consumo annuo tra il 1821 ed il 1850 da 7.000 a 41.000 tonnellate di cotone grezzo e da 330.000 a 490.000 tonnellate di lana²¹. La filatura del cotone, più facilmente meccanizzabile, era stata trasferita quasi completamente nelle fabbriche con forti riduzioni dei prezzi, superiori a quelli di ogni altro ramo della produzione tessile. La manifattura di tessuti in cotone si diffuse dappertutto con ottimi risultati, tanto che, già verso il 1850, la domanda di questi prodotti era tre volte superiore a quella dei tessuti in lino. Essa fiorì dalla Prussia, grazie agli ingenti capitali investiti nella meccanizzazione della produzione, alla Sassonia, dove i prezzi erano particolarmente competitivi dato il basso costo della manodopera²². Anche in Baviera e nello Württemberg si

²⁰ W.F.V. Vanthoor, *European Monetary Union since 1848. A political and historical analysis*, Suffolk, Edward Elgar, Great Britain, 1998, p. 21.

²¹ W.O. Henderson, *La rivoluzione industriale in Germania, Francia e Russia*, Napoli, Giannini, 1971, p. 41.

²² H. Richelot, *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, cit., p. 114.

assistette alla nascita dell'industria cotoniera, la quale, onde evitare di soccombere alla concorrenza prussiana e sassone, si orientò verso una produzione tessile qualitativamente più elevata.

Gli alti dazi fiscali fecero prosperare inoltre (come sarebbe accaduto in Italia) industrie del tutto artificiali come quella dello zucchero di barbabietola. Se nel 1834 esistevano solo due fabbriche di zucchero, sotto l'impulso dei dazi sul consumo di zucchero importato (prevalentemente dai Caraibi), gli impianti saccariferi si moltiplicarono a dismisura e già negli anni quaranta dell'Ottocento non c'era stato dell'unione che non producesse zucchero di barbabietola²³.

È all'industria del carbone che va imputata però la rapida industrializzazione tedesca: dal 1850 la produzione carbonifera della Ruhr (grazie alla capacità di sfruttare le falde più profonde) crebbe rapidamente e con essa l'industria siderurgica, chimica e in generale quelle basate sul carbon fossile. L'industria dei coloranti, ad esempio, conobbe un vero e proprio boom grazie al carbone e all'applicazione della scienza all'industria, che permise in pochi anni di passare dalla scoperta (1845) alla produzione industriale dei primi coloranti sintetici. Infine, grazie anche alla possibilità garantita dallo Zollverein di avere a disposizione un ampio mercato di sbocco, l'industria tedesca, in tutti i campi (compreso quello dell'elettricità) crebbe molto velocemente dal punto di vista dimensionale. Molte di queste grandi aziende adottarono presto la strategia dell'integrazione verticale, acquistando miniere di carbone e ferro, impianti per la produzione di coke, altiforni, fonderie, laminatoi e officine meccaniche. Nel 1895 la produzione tedesca di acciaio riuscì a superare quella britannica, mentre quella chimica primeggiò dalla nascita in Europa²⁴.

Grande impulso venne dato dallo Zollverein al miglioramento del trasporto fluviale, in particolare quello sul Reno, dove fu costruito anche un canale che lo collegava al Danubio, con importanti conseguenze per le comunicazioni europee. Verso la metà del secolo si contavano 730 km di canali, 1400 km di fiumi navigabili

²³ Lo zucchero di barbabietola fu scoperto proprio in Germania nel 1747 da Margraff. Nel 1799 Achard, chimico di Berlino, presentò al re di Prussia dei panetti di zucchero indigeni paragonabili al miglior zucchero di canna.

²⁴ R. Cameron, L. Neal, *Storia economica del mondo*, cit., pp. 384-5.

più altre vie lacustri, per un totale di circa 2.380 km di vie navigabili²⁵. I traffici su navi a vapore sul Reno e sul Danubio si intensificarono, dapprima solo per i passeggeri, ma poi sempre di più anche per le merci. Nel 1841 fu costituita anche una società fornitrice di rimorchiatori per trainare le chiatte sul Reno.

La navigazione fu ulteriormente agevolata da una serie di trattati stipulati tra il 1837 ed il 1851 con Inghilterra, Olanda e Belgio che estesero il principio del trattamento reciproco, per cui le navi straniere erano soggette alla stessa imposizione daziaria di quelle nazionali²⁶. Ulteriori benefici alla navigazione furono apportati dall'abolizione dei Navigation Acts da parte dell'Inghilterra nel 1847 e dalla soppressione dei dazi differenziali nel 1850 da parte di Olanda, Regno di Sardegna e Belgio. I dazi differenziali, a imitazione delle leggi sulla navigazione inglesi, erano delle sovrattasse imposte nei porti sulle navi battenti bandiera straniera e sui loro carichi, appartenenti a paesi per i quali non vigeva il principio del trattamento reciproco²⁷.

Con la formazione dell'unione doganale furono inoltre avviati lavori di costruzione di nuove strade e si migliorarono quelle già esistenti²⁸. Ma la vera novità e motore propulsore del progresso economico fu la costruzione delle ferrovie, che si svilupparono e diffusero rapidamente²⁹.

Nel dicembre del 1835 fu inaugurata in Baviera la prima linea ferroviaria, seppur lunga solo quattro miglia, tra Norimberga e

²⁵ K. Borchardt, *La Rivoluzione industriale in Germania (1700-1914)*, in Carlo M. Cipolla, *Storia economica d'Europa*, vol. IV, Torino, Utet, 1980, p. 80.

²⁶ W.O. Henderson, *The Zollverein*, cit., pp. 134-5.

²⁷ Per lungo tempo furono un elemento essenziale nella lotta protezionista di List, che mirava a potenziare la flotta nazionale per stimolare il commercio transoceanico dei prodotti tedeschi. F. List, *Il sistema nazionale di economia politica*, Milano, Isedi, 1972, pp. 268-270.

²⁸ Nel 1816 in Germania c'erano solo 3.500 km. di strade, ma già nel 1841 solo quelle statali arrivarono a 12.790 km., alle quali si aggiunsero quelle comunali. G. Luzzatto, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, parte II, *L'Età contemporanea*, Padova, Cedam, 1960, p. 317.

²⁹ Parte del merito va accreditato anche allo zelo e all'intensa attività di List il quale, rientrato in patria in qualità di console americano a Lipsia dopo un lungo esilio negli Stati Uniti, si fece promotore dello sviluppo del sistema ferroviario tedesco. Già in America aveva partecipato attivamente alla costruzione di ferrovie, che riteneva indispensabili per velocizzare e modernizzare i trasporti anche sul suolo tedesco. W.O. Henderson, *The Zollverein*, cit., pp. 144-147.

Fürth e nel 1838 fu completata quella tra Berlino e Potsdam, talmente trafficata che ben presto fu introdotto anche un servizio notturno³⁰. Nel 1839 venne costruita la prima locomotiva tedesca e alla fine del 1846 in Germania erano state aperte oltre 2000 linee ferroviarie (solo 725 in Austria). Dei 4.800 km. coperti nel 1848 in tutta la Germania, ben 3000 erano nella sola Prussia³¹.

I traffici ferroviari aumentarono rapidamente e questo portò ad una riduzione dei costi di trasporto dell'80-85%. La possibilità di trasportare a bassi costi anche merci molto pesanti portò notevoli vantaggi sia alle regioni industriali come l'Alta Slesia, rimasta sottosviluppata a causa della mancanza di adeguate comunicazioni con mercati più distanti, sia ai distretti carboniferi della Ruhr e della Saar. Inoltre la costruzione di binari, cuccette, motori e carrozze e il più facile approvvigionamento di carbone aprirono un ampio mercato per le industrie siderurgiche e meccaniche.

5. *I tentativi di imitazione: in Francia, Svizzera e Italia...*

Sulla scia dell'esito positivo dei negoziati tedeschi, anche Francia e Belgio ipotizzarono la creazione di un mercato comune e le trattative iniziarono a Parigi già nell'agosto del 1841. I belgi proposero l'abolizione della linea doganale tra i due paesi e l'adozione di una tariffa unica ed identica sulle altre frontiere, a patto, però, che fossero i doganieri belgi a sorvegliare le proprie frontiere, considerando un attentato alla loro indipendenza e neutralità l'invio di migliaia di doganieri francesi in uniforme in territorio belga. La Francia si oppose all'idea che fossero i doganieri belgi a tutelare i propri interessi finanziari ed industriali, insistendo sul completo controllo esecutivo francese e sul diritto di inviare ufficiali doganali sul suolo belga, suscitando, così, l'irritazione dell'opinione pubblica di quel paese. Nonostante tutto, i negoziati proseguirono e nel novembre del 1842 fu presentata una bozza di trattato che prevedeva l'adozione del sistema doganale francese da parte del

³⁰ Esistevano già altre "ferrovie", come quelle nella Ruhr da Steele a Kupferdreh e Langenberg, ma funzionavano a trazione animale.

³¹ G. Luzzatto, *L'Età contemporanea*, cit., p. 317.

Belgio. Alla fine, tuttavia, le opposizioni degli industriali in entrambi i paesi, unite alle pressioni esterne ostili a tale unione, finirono col far decadere il progetto di convenzione doganale³².

I successi ottenuti dallo Zollverein attirarono sempre di più i cantoni svizzeri confinanti con la Germania, i quali spinsero per la creazione di un'associazione simile anche in patria. A dire il vero l'idea di spostare i pedaggi alle frontiere esterne risaliva già agli anni delle riforme politiche che seguirono la rivoluzione francese del 1830, ma solo negli anni quaranta dell'Ottocento cominciò ad essere presa seriamente in considerazione.

Il 16 agosto del 1847 i rappresentanti di dodici cantoni si riunirono ad Argovia per discutere dell'abolizione dei diversi pedaggi esistenti all'interno, delle tasse sul consumo e dei dazi imposti su strade e ponti³³. L'accordo fu finalmente raggiunto l'anno successivo e la nuova normativa su pedaggi e dazi all'importazione, all'exportazione e di transito entrò in vigore il 1° febbraio del 1849. Come per lo Zollverein, la tariffa estera comune che venne approvata era in media molto bassa (solo le aliquote sui beni di lusso erano elevate), prevedeva dazi specifici in base al peso adottando come unità di misura il quintale pari a 50 kg. Grazie a questa TEC moderata, la Svizzera entrò a far parte del low tariff club ottocentesco (che comprendeva inoltre Inghilterra, Belgio, Olanda e Danimarca)³⁴.

I successi dello Zollverein ebbero una vasta eco anche in Italia dove, sin dagli inizi degli anni quaranta dell'Ottocento, comincia-

³² Gli industriali francesi temevano di essere danneggiati da una riduzione tariffaria, mentre quelli belgi temevano di essere sopraffatti dai prodotti francesi, visto che negli ultimi anni le importazioni di prodotti francesi erano aumentate di anno in anno, mentre il consumo di prodotti belgi in Francia era rimasto essenzialmente stazionario. Per quanto riguarda il malcontento esterno, Prussia ed Inghilterra ritenevano che tale unione avrebbe violato la neutralità del Belgio, sancita dai trattati del 1830 e del 1839. Un'unione tra due paesi su questioni commerciali avrebbe rischiato di trasformarsi in azioni comuni anche in ambito politico. Per di più, trattandosi di un'unione tra uno stato piccolo e uno grande, quest'ultimo avrebbe sicuramente prevalso, con serie minacce all'indipendenza del paese più piccolo. J. Viner, *The customs union issue*, Washington, Anderson Kramer Associates, 1961, p. 87.

³³ I dodici cantoni erano: Zurigo, Berna, Glarona, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia.

³⁴ F. Fauri, *L'integrazione prematura*, cit., p. 56 sgg.

rono ad essere avanzate richieste di emulazione³⁵. Cominciò a diffondersi il convincimento che la soppressione di ogni intralcio alla movimentazione interna delle merci e la creazione di un'ampia area di libero scambio, sulla scia dell'esempio inglese e della recente esperienza tedesca, avrebbe sicuramente giovato alle economie dei diversi stati e facilitato gli scambi della penisola, ancora frenati da troppe frontiere economiche³⁶. Se un fabbricante milanese avesse voluto spedire i suoi tessuti di seta a Firenze, avrebbe dovuto passare per ben 8 uffici doganali lungo una distanza di sole 250 miglia, in ognuno dei quali avrebbe dovuto adempiere alla formalità doganali e pagarvi i dazi previsti, con conseguenti perdite di tempo e aggravio dei costi³⁷.

Con la nomina a papa di Mastai Ferretti, più noto come Pio IX, lo stato pontificio patrocinò l'iniziativa di creare una lega doganale sulla falsariga di quella già in vigore in Germania dal 1834. Il 3 novembre 1847 fu stipulato un accordo di unione doganale tra Stato

³⁵ "La necessità che ha indotto i diversi popoli della Germania ad unirsi, per sviluppare maggiormente il loro commercio e la loro industria, esiste altrettanto forte... per i popoli dell'Italia, poiché per quella penisola non solo trattasi di migliorare una situazione già per sé vantaggiosa, bensì di far nascere, in molti luoghi, un principio di vita e di attività. Si devono ricostituire ovunque quelle industrie così brillanti, quel commercio così esteso, che fecero dell'Italia del 15°, 16° e 17° secolo un paese invidiato dall'Europa intera", P.A. de La Nourais, E. Bères, *L'association des douanes allemandes*, Paris, Pauline Librairie Editeur, 1841, p. 152. E ancora: "I risultati di quella associazione (Zollverein) poterono essere calcolati ed invidiati dai vicini al punto di sembrar necessario che altri stati secondari, riunendosi coi medesimi vincoli sotto norme consimili, cerchino di conseguire quegli stessi profitti", G. Recchi, *Cenni sul progetto di una lega doganale italiana*, in "Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio", vol. 77, fascicolo 231, luglio 1843, pp. 271-272.

³⁶ Lo stesso Cattaneo, in uno scritto del 1834, ribadiva la necessità: "di diminuire le molteplici linee doganali; raccogliere più stati e territori entro un'unica linea daziaria e sotto uniforme regolamento; lasciar libero al di dentro della linea comune il reciproco commercio; e divider poi i proventi della cassa comune fra i diversi stati contraenti in ragion di popolazione. Si noti che queste provvidenze non toccano la questione fondamentale del sistema proibitivo; essendoché la comunanza delle dogane può adattarsi tanto a tariffe proibitive o protettive e per così dire pedagogiche, quanto a tariffe dettate dal puro principio fiscale. È però vero che gli inciampi del colbertismo si tolgono almeno fra le diverse parti della nazione; e si rende libero il commercio interno". Citato in M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX (1815-1882)*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 122.

³⁷ L. Serristori, *Sulla possibilità di un'unione doganale tra gli stati italiani*, in "Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio", vol. 75, fascicolo 225, marzo 1843, p. 295.

Pontificio, Regno di Sardegna e Granducato di Toscana allo scopo "di contribuire, mediante la reciproca loro unione, all'incremento della dignità e della prosperità italiana; persuasi che la vera e sostanziale base di un'unione italiana sia la fusione degli interessi materiali delle popolazioni che formano i loro stati; convinti d'altra parte che l'unione medesima sarà efficacissima ad ampliare in progresso di tempo le industrie e il traffico nazionale; confermati in questi sentimenti dalla speranza dell'adesione di altri sovrani d'Italia"³⁸.

L'unione doganale doveva essere realizzata mediante la nomina di commissari, incaricati dalle parti contraenti sia di elaborare una tariffa daziaria comune nello spirito della "più larga libertà commerciale che sia compatibile cogli'interessi rispettivi" (da rivedersi periodicamente entro un termine da stabilire) sia di scegliere il principio distributivo più equo per la suddivisione dei proventi comuni³⁹. Data e luogo della riunione del congresso dei commissari dovevano essere fissati solo dopo aver conosciuto le decisioni finali del re delle Due Sicilie e del duca di Modena, riguardo all'adesione alla Lega. Mentre l'adesione del primo era auspicabile per motivi di grandezza, quella del secondo era necessaria per l'esistenza stessa dell'unione, poiché il suo territorio si interponeva tra Piemonte e Toscana. Tale progetto si fondava però su troppe fragili basi e tramontò rapidamente: né il re di Napoli né il duca di Modena aderirono all'unione e non si riuscì ad accordarsi su una tariffa esterna comune⁴⁰.

Miglior esito ebbero di lì a poco le mire austriache di unificazione commerciale tra i Ducati emiliani e l'Impero. La convenzione del 23 gennaio 1848, con la quale il gabinetto di Vienna accordava degli sgravi considerevoli a certi prodotti modenesi, fu vista come il primo passo verso la creazione di una contro-lega austro-modenese-parmense. L'anno successivo, l'Austria ottenne la firma di un accordo con i Ducati di Parma e Modena (al quale si aggiunse nel 1850 lo Stato pontificio) per la libertà di navigazione sul Po. Tre

³⁸ Tale accordo era stato preceduto dalla firma dei trattati di commercio e di navigazione sardo toscano (5 giugno 1847) e sardo-pontificio (3 luglio 1847).

³⁹ F.L., *Unione doganale conchiusa fra alcuni stati italiani*, in "Annali universali di statistica, economia pubblica, geografia, storia, viaggi e commercio", volume 14, fascicolo 41, ottobre 1847, p. 186.

⁴⁰ C. Rainone, *Consensi e contrasti per l'adesione del regno delle Due Sicilie al programma di unione doganale italiana*, in "Rassegna storica del Risorgimento", anno XLVI, aprile-settembre 1957, p. 14.

anni dopo, nel 1852, i negoziati tra l'Impero austriaco e i Ducati emiliani (Parma, Piacenza, Modena e Reggio) portarono alla firma di un Trattato di unione doganale (che non era visto con favore né dal Piemonte né dalla Prussia). Il trattato di lega doganale austro-estense-parmigiana benché risultasse favorevole nel complesso ai ducati emiliani, in quanto apriva ai loro prodotti agricoli i più ampi mercati dell'impero asburgico, fu però denunciato alla prevista scadenza del 1857 proprio da essi. I motivi addotti contro l'unione doganale erano in parte economici, poiché i prodotti dell'artigianato locale non riuscivano a sopportare la concorrenza di quelli della più evoluta industria dell'impero (provenienti in particolare dalle manifatture lombarde) e in parte politici perché la lega aveva permesso un'ampia ingerenza nell'amministrazione finanziaria dei Ducati.

Vienna offrì quindi di rinnovare la lega su nuove basi, più favorevoli agli stati italiani, assumendo il ruolo di pericolosa promotrice del programma di unificazione italiana su base economica. La risposta favorevole di Modena – che ratificò il trattato di lega doganale con l'Austria il 15 dicembre 1857 – quelle incerte ma positive di Firenze e Parma allarmarono infatti il Cavour il quale si affrettò, nel dicembre del 1858, a chiedere l'estensione al Piemonte delle reciproche concessioni commerciali previste tra i membri della lega. Fu così che Vienna e Modena dichiararono inoperante il trattato⁴¹. Di lì a poco l'unificazione politica e doganale italiana fece definitivamente naufragare il progetto. Degno di rilievo è il fatto che si trattò dell'unico tentativo di unificazione doganale fra stati sovrani perseguito in questi anni di fiducia nei gains from trade. Poteva essere, nelle parole di Farolfi, "la premessa di una federazione mitteleuropea", ma la formazione degli stati nazionali ne segnò il definitivo tramonto⁴².

L'unione doganale in Italia si realizzò solamente con l'unificazione politica: con la proclamazione del Regno d'Italia (1 gennaio 1861) la tariffa piemontese del luglio 1859 (derivata da quella del 1851) la meno protezionista tra le tariffe degli stati preunitari, venne estesa a tutto il territorio. Il nuovo regime doganale prevede-

⁴¹ U. Marcelli, *Un progetto di nesso economico italo-austro-germanico perseguito a Vienna fra il 1849 e il 1859*, in "Rassegna storica del Risorgimento", anno XLVI, gennaio-marzo 1957, pp. 448-52.

⁴² B. Farolfi, *Gli storici dell'economia e l'integrazione economica europea*, in "Rivista di Studi Storici Luigi Simeoni", vol. LV, 2005, pp. 307-316.

va dazi di importazione specifici (a peso e misura) “pari mediamente al 10% sul valore, fatta eccezione per alcuni articoli come i coloniali; esenzione da dazi sull’importazione di materie prime, ivi compresi i cereali; esenzione quasi totale dai dazi di esportazione”⁴³.

Cavour non ebbe mai dubbi sulla bontà del libero scambio e la scelta di una protezione molto tenue non fu che in piccola parte il frutto di calcolo politico (conquistare il favore della Gran Bretagna e della Francia), ma frutto soprattutto della convinzione che il liberismo fosse un pungolo per migliorare ed innovare⁴⁴.

6. ...nell'impero asburgico e nei paesi scandinavi

L'impero asburgico era caratterizzato da forti disparità regionali che dividevano le province occidentali (in particolare Boemia, Moravia e Austria), molto più avanzate economicamente, da quelle orientali. La creazione di un mercato comune tra province austriache e ungheresi, a diversi stadi di sviluppo economico, era visto dall'imperatore Francesco Giuseppe II, come un potente mezzo per guarire le ferite inferte dalla guerra civile (finita nell'agosto del 1849 con la capitolazione degli ungheresi). Il 7 giugno 1850 decise infatti di abolire tutti i dazi d'entrata e d'uscita sul bestiame percepiti al passaggio da una delle due regioni all'altra e, a partire da ottobre, anche quelli su tutti gli altri articoli ed i diversi pedaggi imposti su strade e ponti. Le regioni occidentali, più popolate e industrializzate, potevano così reperire più facilmente e a minor costo le materie prime necessarie per le proprie fabbriche e sfruttare meglio le risorse naturali di cui era più ricca la parte orientale, spesso sprecate o non pienamente utilizzate a causa dell'alta protezione tariffaria, che non solo rendeva difficili le importazioni, ma invogliava spesso all'indolenza gli stessi proprietari delle terre dove si trovavano molti giacimenti.

Verso la primavera del 1851 l'integrazione fiscale era stata compiuta e il 1° luglio di quell'anno furono aboliti gli ultimi resi-

⁴³ Atti parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, *Relazione sulla amministrazione finanziaria*, Roma, 1872.

⁴⁴ L. Cafagna, *Cavour*, Il Mulino Bologna, 1999, p. 124. E anche B. Stringher, *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910*, in *Cinquant'anni di storia italiana*, Milano, Hoepli, 1911, p.8.

dui dei confini doganali. Per quanto riguarda la tariffa esterna comune, venne soppresso il sistema proibitivo (che impediva l'entrata di una sessantina di articoli, sostanzialmente i principali prodotti manifatturieri) e varata una nuova tariffa (nel 1850) che ridusse il numero dei dazi da 614 a 338, calcolati sulla base delle necessità di ogni industria e graduati in base al valore della merce. Furono inoltre eliminati i premi alle esportazioni e i dazi differenziali in base all'origine della merce⁴⁵.

La struttura della TEC austro-ungarica rimase molto protettiva, prevedeva riduzioni sensibili solo delle aliquote daziarie su caffè, cacao e spezie, materie prime ed alcuni semilavorati (ad esempio sui filati di cotone), mentre venne mantenuta inalterata l'elevata protezione per lo zucchero e in generale sui manufatti (in media un 20% sul loro valore medio, mentre sui manufatti fini prevalse un dazio moderato mai superiore ai 6 fiorini al Kg al fine di scoraggiare il contrabbando). Dazi più elevati che in precedenza vennero previsti su vino e acquavite. Nell'interesse delle classi meno agiate del Nord fu previsto uno sgravio per le aringhe, mentre per favorire quelle del centro furono de-tassati stoccafisso e formaggi. Al fine di semplificare le procedure di riscossione dei dazi in dogana come unità di misura fu adottato il quintale di 50 kg. dello Zollverein, facendo così un ulteriore passo avanti verso l'uniformazione normativa che agevolava, tra l'altro, la stipulazione dei trattati commerciali. Non a caso, tra i primi trattati stipulati dal nuovo mercato comune ci fu quello con lo Zollverein (febbraio 1853) il quale prevedeva numerose riduzioni daziarie, in particolare per il ferro, il vino, la maggior parte dei tessuti e molti manufatti, mentre importanti materie prime, su cui prima gravava un dazio modico (cotone in fiocchi, lana grezza, bozzoli di seta) furono ammesse in franchigia⁴⁶. In generale, tuttavia, gli elevati dazi austriaci favorirono gli scambi interni a scapito di quelli internazionali e non stimolarono la modernizzazione industriale data la forte protezione che permetteva alle imprese di mantenere costi di produzione elevati, ma le tagliava fuori dalla competizione sui mercati esterni. Questa miope politica

⁴⁵ C.A. McCartney, *L'impero degli Asburgo 1790-1918*, Milano, Garzanti, 1981, p. 518.

⁴⁶ H. Richelot, *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, cit., pp. 311-401.

commerciale viene ritenuta una delle cause della situazione economica mediocre e statica dell'impero asburgico⁴⁷.

Gli effetti dell'unione doganale austroungarica sono stati molto dibattuti. La creazione di un unico mercato facilitò la divisione territoriale del lavoro, anche se sembrò consolidare un modello commerciale di tipo coloniale: l'Austria continuò ad esportare prodotti manifatturieri verso l'Ungheria e questa prodotti agricoli verso l'Austria. Sicuramente aumentò l'interdipendenza delle due economie, ma soprattutto, nel tempo, tra le due fu sicuramente l'Ungheria che ne trasse i maggiori vantaggi in quanto poté beneficiare di un più vasto mercato per i prodotti agricoli e le materie prime, in un periodo in cui l'ancora scarso sviluppo delle connessioni ferroviarie esterne rendeva inaccessibili mercati alternativi. Particolarmente importante fu, poi, verso fine secolo, la possibilità di accedere al mercato dei capitali austriaci. Quando alla fine degli anni settanta dell'Ottocento il governo ungherese emise numerose obbligazioni, oltre la metà furono acquisite da capitalisti austriaci, i quali finanziarono in tal modo spese straordinarie ed investimenti (anche se alcuni sottolineano che ciò drenò in parte i capitali per la modernizzazione dell'industria austriaca). Grazie ai capitali austriaci, la produzione ungherese di farina fece, per la prima volta, enormi progressi e parallelamente, grazie allo sviluppo interno della rete ferroviaria, il commercio di questo prodotto permise all'Ungheria di compiere passi importanti verso l'industrializzazione e di divenire in breve tempo il secondo centro al mondo per la trasformazione di grano in farina (dopo Minneapolis). In breve tempo, Budapest si specializzò anche nella produzione di macchine per la macinatura e macchine elettriche⁴⁸. Lo smembramento dell'impero alla fine della prima guerra mondiale fece sorgere nuove frontiere politiche che si tradussero in invalicabili barriere economiche (a causa delle nuove tariffe) e scardinarono definitivamente i progressi economici frutto dell'unificazione del mercato.

L'idea di un'unione doganale scandinava prese corpo solo nel corso degli anni settanta dell'Ottocento stimolata dalla creazione

⁴⁷ R. Cameron, L. Neal, *Storia economica del mondo*, cit., p. 408.

⁴⁸ J. Komlos, *The Habsburg Monarchy as a Customs Union*, New Jersey, Princeton UP, 1983, pp. 10; 218-219.

dell'unione monetaria. Quest'ultima era stata firmata nel 1873 tra Svezia e Danimarca, alle quali si aggiunse due anni dopo anche la Norvegia. La vecchia unità di conto, il riksdaler, fu sostituita da una nuova moneta comune, la corona d'oro scandinava (krona). Per le monete sussidiarie, d'argento e di bronzo, al fine di evitare che ne venissero emesse in eccesso e si potessero derivare profitti di signoraggio, fu posto un limite legale alla loro accettazione tra paesi. Nel 1894 Svezia e Norvegia concordarono di accettare le rispettive banconote alla pari e senza restrizioni e fu loro attribuito corso legale e nel 1901 aderì al sistema anche la banca centrale danese. L'unione monetaria ebbe termine con la prima guerra mondiale e l'abbandono del gold standard (la mancanza di una banca centrale comune che coordinasse la politica monetaria dei vari stati portò alla fine ogni nazione a seguire il proprio cammino, a scapito della cooperazione).

Un anno dopo la firma dell'unione monetaria, Svezia e Norvegia crearono un mercato comune (1874), in cui tutti i beni da loro prodotti potevano circolare liberamente, senza però imporre una tariffa comune sui prodotti importati da paesi terzi⁴⁹. L'area di libero scambio così creata riuscì a reggersi per ben vent'anni, nel corso dei quali però il protrarsi di un'elevata discordanza nelle aliquote doganali dei due stati causò il lento stillicidio dell'unione. La tariffa norvegese era, infatti, molto più bassa di quella svedese, differenza accentuatasi ulteriormente nel corso degli anni ottanta dell'Ottocento quando la Svezia adottò una politica ancor più protezionistica. Grazie al divario tariffario esistente, per i norvegesi risultava conveniente importare materie prime e semilavorati da paesi terzi, generalmente più a buon mercato di quelli acquistati dai fornitori svedesi, per poi rilavorarli, in modo da rendere impossibile la determinazione del paese d'origine, ed esportarli in Svezia a prezzi inferiori rispetto a quelli del mercato. Il malcontento tra gli industriali svedesi era palese, tanto da indurre la Svezia a sciogliere l'unione nel 1897 e a perdere interesse per una più ampia unione scandinava.

Di fatto, le similitudini culturali ed economiche, se pur fondamentali, non riuscirono a garantire il successo e la durata né dell'unione monetaria né di quella doganale, nata comunque zop-

⁴⁹ P.O. Jonsson, *The projected Scandinavian customs union*, Thesis, Florida State University, 1964, p. 19.

pa, in mancanza della TEC. Il perdurare di politiche doganali differenti impedì la creazione di un unico mercato e contribuisce a spiegare anche il declino degli scambi intra-unitari, a vantaggio, invece, di quelli con Inghilterra e Germania, che il passaggio al gold standard aveva favorito.

7. Considerazioni conclusive

Lo Zollverein fu l'unico caso ottocentesco di unione doganale e monetaria di successo, che resse fino alla successiva unificazione politica (1871). Dall'unificazione del mercato si giunse all'unificazione dei vari sistemi monetari (circolavano alla fine solo fiorini e taleri legati da un tasso di cambio fisso) ed infine a quella politica. In tutti gli altri casi analizzati, l'unione doganale si mostrò una scelta duratura se già si trattava di stati federali o di stati unificati politicamente. Diversamente, i tentativi rimasero ad uno stadio progettuale oppure non ressero alla sfida del tempo (come nel caso della più longeva unione scandinava). Se volessimo enucleare quindi la caratteristica dei successi non risulterebbe difficile: l'unione doganale (ma anche monetaria) è sopravvissuta nella storia ottocentesca solo all'interno di uno stato nazionale (come mostra la Tabella 1).

Tab. 1 - Le principali unioni doganali e monetarie in Europa nell'Ottocento

	Area	Periodo	Caratteristiche principali	Unificazione politica
Zollverein		1833	Libero scambio interno, TEC	1871
Unificazione monetaria tedesca	35 stati germanici e 4 città libere	1857	Standard argenteo, parità fisse, successivamente moneta unica e banca centrale nel 1871	1871
Unione doganale svizzera	12 cantoni	1849	Libero scambio interno, TEC	Precedente
Unione doganale austro-ungarica	Impero asburgico	1850-1914	Libero scambio interno, TEC	Precedente
Unione doganale austro-estense-parmigiana	Austria e Ducati Emiliani	1852-1857	Libero scambio interno, TEC	NO
Unificazione monetaria e doganale italiana	Stati Italiani	1861	Standard argenteo e moneta unica, diverse banche di emissione fino al 1926. Libero scambi interno, TEC.	1861
Unione Monetaria Latina	Francia, Belgio, Svizzera, Italia	1865-1920	Standard argenteo, moneta unica, nessun accordo fra banche centrali	NO
Unione doganale scandinava	Norvegia e Svezia	1874-1897	Libero scambio interno, senza una TEC	NO
Unione monetaria scandinava	Norvegia, Svezia, Danimarca	1873-1914	Standard aureo, parità fisse, accordo fra banche centrali	NO

Di fatto, l'im maturità politica del Continente europeo, l'abbandono del *free trade* per politiche protezionistiche di ispirazione nazionalistica e le guerre che lo martoriarono fino al 1945 sembravano aver accantonato per sempre gli esperimenti di unione doganale. Ma nel 1957, dopo 118 anni dalla firma dello Zollverein, i paesi europei crearono un nuovo mercato comune. E curiosamente, la CEE ha percorso un cammino affine, aprendo le porte a nuovi membri e alla moneta unica. Tuttavia, mentre dopo 37 anni lo Zollverein si trasformava in entità politica, per l'Unione Europea questo oggi non sembra più nemmeno un traguardo da raggiungere. Voci autorevoli propendono per vedere nella UE una nuova forma istituzionale capace di trovare inediti equilibri al di fuori del modello (obsoleto) di stato nazione. Viviamo, di fatto, in due unioni, quella nazionale e quella europea "che non si escludono a vicenda, al contrario hanno bisogno l'una dell'altra" una condizione di dipendenza reciproca che assicura la pace, in una condizione di stallo⁵⁰.

Buona parte della teoria economica guarda invece in maniera scettica questa unione di fatto incompleta per la mancanza di federalismo fiscale in grado di far fronte agli shock esogeni e di portare avanti un'importante politica di sviluppo e coesione regionale⁵¹. La storia delle unioni doganali del passato non può che rafforzare tale scetticismo, la speranza è che l'Unione Europea abbia davvero imboccato una terza via fra unione federale e stato nazionale che le permetta di continuare a costruire il futuro dell'Europa.

⁵⁰ T. Padua-Schioppa, *Europa una pazienza attiva*, Milano, Rizzoli, 2006, p. 127.

⁵¹ F. Fauri, *L'integrazione economica europea 1947-2006*, Bologna, il Mulino, 2006.

LUCA BARBAINI

Limiti e potenzialità dell'esperienza dell'UNRRA
nella prospettiva di Lodovico Montini

1. *Una pagina ancora da scrivere*

“In un tempo che ormai si allontana, nell'inverno fra il 1944 e il 1945, venne chiesto ad un padre di famiglia se avesse voluto occuparsi di certi aiuti; [egli accettò] perché questo uomo soffriva di essere stato violentemente distaccato dalla casa e dai figli al nord, senza notizie da lunghi mesi ed avrebbe così potuto sollevare il proprio spirito, quasi ricongiungendolo ai suoi cari, organizzando quegli aiuti che stavano per arrivare dall'America”. Era la prima notizia dell'UNRRA¹. Con queste parole nel 1952 l'allora deputato democristiano Lodovico Montini² sceglieva di descrivere la breve

¹ L. Montini, *Prefazione a L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*, Roma, AAI, 1952.

² Figlio del famoso deputato popolare Giorgio Montini e fratello di Giovanni Battista, il futuro papa Paolo VI, Lodovico Montini nasceva a Brescia nel 1896. Sul personaggio: M. Taccolini, *Lodovico Montini*, in F. Traniello, G. Campanini (a cura di), *Dizionario storico del Movimento Cattolico in Italia. Aggiornamento 1980-1995*, Genova, Marietti, 1997, pp. 379-380; *Lodovico Montini*, Brescia, Ce.Doc., 1991; *Lodovico Montini. Al servizio della Chiesa e dello Stato*, Brescia, Ce.Doc., 2000. Esiste inoltre una raccolta di alcuni suoi scritti: G. Mingono, C. Del Vico (a cura di), *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca: scritti ed appunti, 1944-1970*, Firenze, Vallecchi, 1971; G. Cigliana, *Lodovico Montini e gli aiuti internazionali*, in «Studium», III, 1990, pp. 357-369. Mi sia consentito infine citare il mio: L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, federalismo in Lodovico Montini*, in F. Di Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone (a cura di), *Europa vicina e lontana*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2008, pp. 51-60.

ma intensa esperienza che, fra la fine del 1944 e la primavera del 1947, aveva vissuto come Presidente della Delegazione del Governo italiano presso l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration)³.

Nel filone di ricerche dedicate al periodo della ricostruzione l'esperimento italiano dell'UNRRA è stato oramai completamente chiarito nelle sue fasi fondamentali⁴, anche se, fino ad ora, l'esperienza che da essa maturò il cattolico Lodovico Montini è restata

L'archivio privato di Lodovico Montini è conservato a Brescia presso l'Istituto Paolo VI (d'ora in poi APLM).

³ Sull'UNRRA: UNRRA, *Venti mesi con l'UNRRA per la ripresa industriale italiana*, Roma, 1948; UNRRA, *Economic Recovery in the Countries Assisted by UNRRA*, Washington, Dc, 1949; G. Woodbridge, *UNRRA, the history of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, New York, 1950; D. W. Ellwood, *L'Europa ricostruita, politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale, 1945-1955*, Bologna, Il Mulino, 1994; E. Ortona, *Anni d'America. La ricostruzione: 1944-1951*, Bologna, Il Mulino, 1984; G. Endrici, *L'Amministrazione di fronte al Piano Marshall*, in Andrea Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziari. Tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 331-391; J. L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia (1945-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1987. Si rinvia inoltre al volume di recente pubblicazione: D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione (1943-1948)*, Roma, Ed. Studium, 2006, pp. 225-239; interessante è anche il manifesto programmatico della Missione UNRRA per l'Italia riportato nel volume citato a pp. 232-233. Sull'esperienza italiana dell'UNRRA si veda, infine, il significativo intervento del papa Paolo VI in occasione dell'udienza concessa nel marzo del 1964 ai dirigenti dell'Amministrazione Aiuti Internazionali (AAI), diretta erede della Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA, *La Chiesa madre e dispensatrice di carità elogia le finalità e i metodi di esemplare organismo internazionale*, in "L'Osservatore Romano", 11 marzo 1964, pp. 1-2.

⁴ In particolare Agostino Giovagnoli e più recentemente Andrea Ciampani hanno ricostruito la vicenda dell'UNRRA nelle sue fasi fondamentali. Ad esempio Giovagnoli, nel suo saggio del 1978 basato quasi esclusivamente su materiale inedito relativo al fondo della "Segreteria De Gasperi", conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato, ha proposto un'interessante disamina sulle scelte del leader trentino agli albori della Guerra Fredda, mostrando, nella linea storiografica del suo maestro Pietro Scoppola, come in quella vicenda De Gasperi si sarebbe ritagliato un ruolo di primo piano, "salvando" la svolta democratica italiana. A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, in «Storia Contemporanea», n. V-VI, 1978, pp. 1081-1111; A. Ciampani (a cura di), *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali*, Milano, Franco Angeli, 2002. All'interno del volume in particolare: L. Rossi, *L'UNRRA strumento di politica estera agli albori del bipolarismo*, pp. 47-84.

piuttosto in ombra. Questa vicenda è però quanto mai interessante per far luce sulla successiva "scelta" europeista – sia pur reinterpretata in chiave sociale – di un personaggio come Montini. Il presente saggio si propone quindi di soffermarsi sulla sua riflessione di quegli anni impegnati nel progetto dell'UNRRA, nel quadro di un lento ma sicuro percorso di maturazione politica, intellettuale ed addirittura religiosa. È dunque utile fare, se pur brevemente, un passo indietro di qualche mese per rintracciare alcuni dei motivi che ne avrebbero guidato l'operato una volta giunto alla Presidenza della Delegazione del Governo italiano.

2. *La riflessione montiniana degli anni 1943-1946*

Nel gennaio del 1943 un anonimo informatore di polizia riferiva del Convegno annuale del Movimento Laureati. Nella sala del Tronetto in Vaticano si erano riuniti i principali dirigenti dell'Azione Cattolica. Un clima di "trionfo imminente" – commentava il documento – sembrava serpeggiare nell'assemblea. La diagnosi offerta dallo sconosciuto informatore non pareva avere incertezze: lo scontento nel paese per una guerra ormai persa era evidente, il regime era ad un punto dal cadere e i cattolici erano ad un passo dal "prepararsi alla successione", mentre l'osteggiata internazionale democristiana, che negli anni del fascismo aveva tanto fatto parlare di sé, era sul punto di cogliere il frutto del proprio successo.

L'immagine con cui si descriveva il mondo cattolico non poteva essere più grossolana, intrisa com'era da un misto di faciloneria e pregiudizio. In particolare alle spie del regime morente sfuggiva quasi del tutto un approccio più dettagliato sulle differenti anime che durante il ventennio si erano fronteggiate nella Chiesa italiana. La sensibilità che molti dei credenti avevano maturato sul problema internazionale era poi completamente sottovalutata. L'episodio, rievocato da Renato Moro³, è quanto mai significativo per far luce sulla riflessione elaborata da Lodovico Montini sui temi sociali ed internazionali. Conviene quindi fare, se pur brevemente, un

³ R. Moro, *Afascismo e antifascismo nei movimenti intellettuali di Azione Cattolica dopo il '31*, in «Storia contemporanea», VI (1975), n. 4, pp. 794-795.

passo indietro di qualche mese per ricostruire il percorso intellettuale, religioso e politico che lo avrebbe condotto ad occuparsi dei primi aiuti internazionali.

Verso la fine del 1942 Montini pubblicava un breve ma intenso saggio dal titolo *I Papi e la vita sociale moderna*⁶, in cui si soffermava con particolare attenzione sui primi atti di papa Eugenio Pacelli, partendo da un'attenta analisi sulle cause del conflitto e sul ruolo che i cattolici sarebbero stati chiamati ad esercitare nel prossimo dopoguerra. Secondo Montini i tempi sembravano affidare alla Chiesa cattolica una "missione ricostruttiva della socialità" contemporanea, mentre i dolorosi "travagli" della guerra in un certo senso sarebbero stati destinati a dar vita "ad una nuova unità e ad un nuovo ordine". Come noto il pontefice nel radiomessaggio del Natale 1942⁷ aveva parlato dell'esigenza di un "ordine nuovo" per la società post-bellica; si sarebbe trattato di "stabilire un ordine di convivenza e di collaborazione internazionale, conforme alle norme divine", e i cattolici non avrebbero potuto farsi trovare impreparati come forse si erano mostrati alla fine della Grande Guerra⁸.

I primi atti del nuovo pontefice rivelavano dunque agli occhi del quarantasettenne Montini la fondatezza di molti degli asserti che, durante i difficili anni Trenta, avevano dominato la sua riflessione e quella dei laureati di ACI sul rapporto fra modernità e pensiero cattolico. Non molto tempo prima, nel 1937, gli intellettuali di Azione Cattolica e lo stesso Montini si erano trovati in netta minoranza di fronte all'orientamento saldamente filo-concordatario capeggiato da padre Gemelli e dai vertici dell'associazionismo ufficiale⁹; ora, però, le sfide che il dopoguerra prospettavano al mondo cattolico, sembravano aprire nuove prospettive di azione. Secondo Montini gli esiti di quel dibattito erano ormai chiari: se il giudizio su quanto fino ad allora era stato elaborato in Europa, a cominciare dal più classico liberalismo e dal comuni-

⁶ L. Montini, *I Papi e la vita sociale moderna*, in M. Rimoldi, G. Canuti (a cura di), *Il Papato*, Roma, Quaderni SALES, 1943, pp. 41-47.

⁷ I. Giordani (a cura di), *Le encicliche sociali dei Papi da Pio IX a Pio XII (1864-1946)*, Roma, Studium, 1946, pp. 749-767.

⁸ *Ibidem*.

⁹ In merito si rinvia a: R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 297-364.

simo, era netto e senza appello, il cattolicesimo avrebbe dovuto trovare nuovi modelli con cui confrontarsi e da cui prendere spunto.

Come per gran parte della futura classe dirigente cattolica, anche nell'itinerario formativo del giovane Lodovico Montini, gli anni Trenta furono una tappa decisiva. In quel periodo, di fronte al problema del corporativismo fascista¹⁰, era toccato proprio a lui dirigere la rubrica di scienze sociali di «Studium»¹¹, la storica rivista del Movimento Laureati, muovendosi con abilità e pertinenza fra l'ala più fiancheggiatrice del regime, presente nella Chiesa italiana, e la severa condanna del corporativismo fascista da parte degli ex popolari. Nei suoi articoli Montini non aveva mancato di sottolineare come, solo proiettando il dibattito in corso in un ambito internazionale, i cattolici avrebbero potuto aspirare ad evitare il fatale abbraccio con il regime. Da allora la disamina montiniana si era venuta strutturando per la sua valenza prettamente sistemica, descrivendo un altro modello di società, completamente diverso, se non alternativo, a quello italiano, partendo dall'esempio della Chiesa francese, ormai avvezza alla democrazia, per giungere al grande modello statunitense e al ruolo svolto dai cattolici nell'esperimento del *new deal*¹².

Il fatto non è da sottovalutare se si considerano gli scritti di metà anni Trenta di personaggi come John Ryan¹³. Dalla lettura di questa fonte emergono numerose analogie culturali e fin anche teologiche, fra gli intellettuali cattolici statunitensi degli anni Venti e Trenta e il pensiero montiniano. Come noto il cattolicesimo sociale americano, per la storica paura che da sempre lo attraversava per ogni possibile "svolta" in senso radicale, negli anni fra le due

¹⁰ Ibidem., pp. 477-524.

¹¹ Fra gli articoli più significativi a firma di L. Montini si possono ricordare: *La Settimana Sociale di Lilla*, in "Studium", XXVIII (1932), pp. 633-638; *Corporazione e politica*, in "Studium", XXXI (1935), III-IV, pp. 188-193. A riguardo mi sia consentito rinviare al mio: L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, federalismo in Lodovico Montini*, in F. Di Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone (a cura di), *Europa vicina e lontana...*, cit., pp. 55-57.

¹² Si rimanda all'interessante monografia di C. Mattiello, *Le frontiere della solidarietà. Chiesa cattolica statunitense e New Deal*, Roma, Bulzoni Editore, 1994.

¹³ Sul personaggio A. Aaron, *Monsignor John A. Ryan, An Historical Appreciation*, in "The Review of Politics, University of Notre Dame", Ind., vol. 8, no. 1, Jan. 1946.

guerre si era assestato su posizioni estremamente progressiste in materia sociale e dottrinale. L'obbiettivo, in fondo, era di fare concorrenza sul loro stesso terreno alle dottrine socialiste, puntando a tradurre nella realtà americana l'insegnamento della Chiesa di Roma, con un ricorso al Magistero pontificio che negli anni si era fatto sempre più duttile e libero¹⁴. Gli stessi vescovi americani erano arrivati a giudicare gli asserti del Labour Party come "il programma più completo e coerente che sia apparso nella fase della ricostruzione industriale", anche se inaccettabile perché "un programma di immediate riforme radicali che tende, come fine ultimo, al socialismo"¹⁵, mentre il sacerdote Ryan, di fronte alla grande crisi del '29, non avrebbe mancato di auspicare una "carità organizzata"¹⁶ strutturata con forme coordinate direttamente dallo Stato.

L'itinerario di Montini durante il ventennio era stato molto simile, passando dalla condanna dura e senza appello nei confronti del socialismo, ad una apertura sempre più motivata ad alcune delle tesi di tutte quelle culture estranee al cattolicesimo. In particolare nei suoi scritti era apparso evidente il tentativo di reinterpretare, sia pur con la dovuta reverenza, il Magistero cattolico. La Chiesa – scriveva nel 1929 istituendo un facile quanto scomodo confronto fra il mondo cattolico italiano e quello francese – avrebbe dovuto "portare al battesimo romano le realtà nuove"¹⁷, anziché giungere a frettolose condanne.

Egli giungeva quindi all'appuntamento del dopoguerra con una coscienza sociale e religiosa estremamente precisa che lo spingeva ad auspicare che i cattolici non avessero paura di fare i conti con una seria ed impegnativa esegesi della propria tradizione¹⁸, cercando un diverso modello di società, quasi un *ideal tipus* a cui

¹⁴ J.A. Ryan, *A Living Wage*, New York, The MacMillian Company, 1920.

¹⁵ *The Bishops' Program of Social Reconstruction*, February 12, 1919, Administrative Committee, National Catholic War Council, Washington, United States Catholic Conference, Office of Publishing and Promotion Services, Publication n. 50., p. 2.

¹⁶ J.A. Ryan, *Social Doctrine in Action. A Personal History*, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1941.

¹⁷ L. Montini, *Dopo la Settimana Sociale di Francia*, in "L'Osservatore Romano", 31 agosto 1929.

¹⁸ In proposito anche L. Montini, *La legislazione sociale e la Rerum novarum*, in "L'Italia", 19 aprile 1931.

ispirarsi. Nei testi elaborati a più mani insieme ai dirigenti dei laureati sullo scorcio della guerra, come il Codice di Camaldoli¹⁹, iniziava dunque a profilarsi nel pensiero di Lodovico Montini uno stretto legame fra il futuro ordine internazionale e la necessaria riforma dell'antico Stato ottocentesco in termini sociali. Si sarebbe trattato di "cogliere i segni dei tempi", riconoscendo i limiti del vecchio assetto liberale senza però auspicare il ritorno ad una ormai desueta "via cattolica". Per Montini ripensare lo Stato e rivedere l'antica logica su cui si erano basati per secoli i rapporti internazionali, potevano essere considerate due tappe di un'unica opera riformatrice dell'antica politica ottocentesca. Il sistema internazionale che stava prendendo forma nel suo pensiero era dunque ispirato ad una sorta di *new deal* mondiale imperniato su di un'idea ben precisa di "collaborazione internazionale".

In occasione del convegno romano dell'Azione Cattolica, svoltosi fra il 19 e il 25 giugno 1944 ed indetto – recitava il comunicato – per "esaminare le prospettive di apostolato per il prossimo domani"²⁰, Montini avrebbe precisato ancor meglio il proprio pensiero, facendolo confluire in un più dettagliato scritto, elaborato fra l'autunno del '44 e i primi giorni del gennaio del 1945, dal titolo, *Unità e libertà del lavoro. Unità e libertà sindacale*, e pubblicato fra i "Quaderni della Democrazia Cristiana"²¹.

¹⁹ Nell'estate del 1943 Montini era stato fra i promotori del convegno di Camaldoli, il cui messaggio avrebbe contribuito a stendere in forma scritta nella Roma occupata dai tedeschi. Nell'archivio privato di Lodovico Montini sono presenti ampie testimonianze sulla sua attività al convegno di Camaldoli. Appunto di Lodovico Montini su «La vita civica», in APLM, faldone «Codice di Camaldoli», luglio 1943. Sul codice di Camaldoli: P. Giuntella, *Il codice di Camaldoli*, in "Appunti", gennaio-febbraio 1976, pp. 21-44; M. Luisa, P. Valier, *Il Codice di Camaldoli fra storia ed utopia*, in "Studium", LXXXIV, (1978), 1, pp. 61-79; Id., *La redazione del Codice di Camaldoli*, in "Civitas", luglio-agosto, 1984, p. 11 e ss.; G. F. Maggi, *Una proposta di cattolici per l'Italia dopo il fascismo: il Codice di Camaldoli*, in "Humanitas", 37 (1982), 4, pp. 673-674.

²⁰ M. Casella, *L'Azione cattolica alla caduta del fascismo: attività e progetti per il dopoguerra, 1942-45*, Roma, Studium, 1984, pp. 210-211. Si veda inoltre: V. Saba, *La figura e l'opera di Lodovico Montini: teoria e pratica del cattolicesimo sociale italiano alla prova delle nuove assistenze americane*, in A. Ciampani (a cura di), *L'Amministrazione...*, pp. 23-46.

²¹ L. Montini, *Unità e libertà del lavoro. Unità e libertà sindacale*, Roma, "Quaderni della Democrazia Cristiana", 1944.

Nella sua diagnosi l'immediato dopoguerra si sarebbe fin da subito contraddistinto per la presenza di due grandi "tendenze", l'una riconducibile alla Carta atlantica e l'altra al comunismo", che avrebbero inevitabilmente coinvolto anche il mondo del lavoro. In tale quadro, se "la Chiesa entrava certamente di pieno diritto" nel dibattito in corso, non si sarebbe dovuta abbandonare la speranza che un nuovo ordine di pace si potesse costruire con tutte le forze in campo. La missione dei credenti si doveva perciò indirizzare a precisare ancor meglio i postulati della dottrina cattolica per svolgere una funzione di raccordo fra due tendenze che non inevitabilmente si sarebbero scontrate.

Certamente l'esperienza degli ultimi decenni non avrebbe potuto far ben sperare in una collaborazione con i social-comunisti, valeva però la pena di "scommettere" in una convergenza politica sia pur minima. In questa fase Montini non sembrava nutrire dubbi sulla validità culturale e politica di un progetto imperniato su questo tipo di collaborazione internazionale: "se anche la rosea formula americana si riducesse alla formula inglese e cioè si limitasse ad un principio più ristretto, prettamente assicurativo, come è quello del piano Beveridge, - scriveva - per noi [...] che oggi soffriamo proprio per il bisogno di ogni elementare bene della vita e abbiamo timore per il domani che si presenta senza risorse, sarebbe già molto"²². Utopismo o un disegno troppo ambizioso, forse valido culturalmente ma praticamente irrealistico in campo politico, animavano il pensiero montiniano? L'esperienza dell'UNRRA avrebbe mostrato l'estrema concretezza del suo disegno.

3. *Montini presidente della Delegazione per i rapporti con l'UNRRA*

Fra la fine del 1944 e i primi giorni del '45 Lodovico Montini aveva ricevuto l'incarico dall'allora Gabinetto Bonomi di presiedere la Delegazione del Governo italiano per i rapporti con l'UNRRA che in quei mesi aveva iniziato la propria missione assistenziale nella parte liberata del paese. Fu in tale circostanza che il pensiero di Montini avrebbe trovato la prima importante convergenza "politica" con la linea impressa dal cattolico-liberale De Gasperi alla

²² Ibidem.

ricostruzione. Non pochi elementi tuttavia inducono ad evidenziare l'estrema originalità della sua posizione intellettuale e religiosa, prima ancora che politica, sui progetti di ricostruzione allora in discussione.

La conclusione dell'esperienza dell'UNRRA – consumatasi a neppure ventiquattro mesi di distanza – è quanto mai significativa per comprendere la complessa e puntuale disamina montiniana. Come ricorda Andrea Ciampani, sul finire della missione UNRRA, “Montini avrebbe condotto una strenua lotta – poi fallita – per mantenere e indirizzare i futuri aiuti internazionali a sostegno delle attività assistenziali”, mentre era ormai “chiaro che stava maturando una distinzione delle diverse ipotesi di ricostruzione del paese che, formulate da ambienti diversi, avevano fino ad allora vissuto l'una accanto all'altra”²³. Per Montini, invece, “l'attività assistenziale [avrebbe dovuto] costituire la premessa essenziale della politica economica del paese”²⁴. Come accennato, da quell'esperienza avrebbe maturato un proprio personalissimo giudizio sulle scelte di politica degasperiana e sui futuri sviluppi del processo di integrazione europea.

Dallo spoglio delle fonti disponibili che attestano il ruolo svolto da Montini, emerge dunque l'immagine di un personaggio impegnato in una dura battaglia, condotta quasi sempre autonomamente nel silenzio pressoché totale di sostenitori realmente influenti, ad iniziare dallo stesso De Gasperi, deciso – o forse più realisticamente costretto – ad imboccare un tipo di ricostruzione sicuramente lontana dai progetti a carattere sociale da cui era partita l'esperienza dell'UNRRA. Il giudizio sull'operato di Montini deve perciò essere focalizzato non tanto sui risultati concreti ottenuti, quanto piuttosto sul profilo intellettuale e politico che, in maniera a mio avviso estremamente lucida, avrebbe deciso di rivestire, “giocando” all'interno dello stesso schieramento democristiano un ruolo estremamente difficile

²³ A. Ciampani, *La costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, in A. Ciampani (a cura di), *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali*, cit., p. 120.

²⁴ *Rapporto sulla partecipazione della rappresentanza del governo italiano alla V sessione del Consiglio dell'UNRRA*, Ginevra 5-16 agosto 1946, in Archivio Centrale dello Stato [d'ora in poi: ACS], Ministero dell'Interno, AAI, Presidenza e segreteria generale, b. 206 e b. 181; ora in A. Ciampani, *La costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione...*, cit., pp. 119-120.

e controcorrente, puntando a dar voce a quelle istanze di giustizia sociale su cui aveva a lungo riflettuto nel decennio precedente.

Già nell'agosto del 1944, firmando su "Il Popolo" un eloquente articolo dal titolo *Politica realistica*²⁵, egli chiariva i termini entro cui si sarebbe dovuta impostare la strategia della Democrazia Cristiana di fronte ai due fondamentali problemi che la nuova fase mondiale sembrava imporre: "provvedere ai bisogni primordiali del vivere" e "inquadrate una politica europea". "Di fronte a tanto gravi impegni – ammetteva – sarebbe [stato] ingenuo ricordare con nostalgia la politica provinciale dell'Ottocento"; si rendeva invece indispensabile tornare all'origine del movimento cattolico per trovare i criteri per ripensare il ruolo dei credenti nella vita contemporanea. Il quesito che la disamina montiniana sembrava porre non avrebbe potuto essere più impegnativo; fino a che punto valeva la pena di "scommettere" sul progetto di una collaborazione internazionale a cui allora sembrava precludere la vicenda dell'UNRRA? La sua risposta affermativa non pareva essere in discussione. Anche ad anni di distanza non avrebbe mutato la propria posizione; per lui l'Europa altro non era che "un surrogato della più ideale collaborazione internazionale"²⁶ nella quale aveva profondamente creduto in questi primi mesi del dopoguerra.

La vicenda dell'UNRRA in Italia si ricollega al ruolo assunto nel primo periodo dopo la liberazione di Roma dalla Pontificia Commissione Assistenza Profughi. Fin dall'estate del 1944 il nostro paese era stato designato dagli Alleati come destinatario di 50 milioni di dollari, stanziati, per la maggior parte, per fini assistenziali come fornitura di medicinali, generi alimentari e sostegno ai rifugiati²⁷. Già da quei primi mesi, però, il governo italiano non era stato il solo e naturale interlocutore dell'Amministrazione statunitense, che soltanto verso la fine del '44 aveva reso disponibili alle autorità italiane parte considerevole dei generi alimentari e di primo soccorso offerti dagli Alleati. Molti degli aiuti provenienti dai cattolici americani e forniti dallo stesso governo di Washington, erano in-

²⁵ L. Montini, *Politica realistica*, in "Il Popolo", 19 agosto 1944.

²⁶ L. Montini, *La politica degli aiuti internazionali*, in "Realtà Nuova", XIV (1949), 1, pp. 20-29.

²⁷ J. Lamberton Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia (1945-1948)*, cit., pp. 148-149.

fatti gestiti dalla *Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, guidata da mons. Baldelli²⁸. Gli americani, giunti a Roma, si erano resi conto dell'efficienza di tale Commissione vaticana che poteva contare su una fitta rete di contatti garantiti dal sistema parrocchiale e dalle numerose mense e strutture caritatevoli di cui disponeva la Chiesa. Decidendo quindi, contro il parere inglese, di affidarsi a tale struttura, i vertici USA fornirono al suo responsabile, mons. Baldelli, numerose risorse alimentari e di prima assistenza.

La situazione di tensione creatasi fra il Vaticano e il Governo italiano, che si sentiva oggettivamente scavalcato, rivelò però ben presto tutta la propria portata eminentemente politica. Lo scenario è quello assai noto dei mesi convulsi dei governi Bonomi e Parri fino all'ascesa di De Gasperi alla Presidenza del Consiglio²⁹. La formazione della Delegazione affidata alla guida di Lodovico Montini e direttamente dipendente dal Capo del Governo, nelle intenzioni del leader trentino, che ne era stato il vero ideatore, avrebbe dovuto eludere il potere "ricattatorio" – come lo definisce Agostino Giovagnoli – della Commissione pontificia sull'amministrazione italiana.

Dalla documentazione presente nell'Archivio Centrale dello Stato e dagli atti delle sedute del Consiglio dei Ministri, sembra comunque evidente il comune orientamento della classe politica italiana in merito agli aiuti internazionali³⁰. In tale contesto andò maturando la designazione del cattolico moderato ed antifascista

²⁸ D. W. Ellwood, *L'alleato nemico*, Milano, 1977, pp. 356-373. Sulla Pontificia Commissione Assistenza Profughi: C. Falconi, *Le organizzazioni cattoliche in Italia*, Torino, 1956; Id., *L'assistenza cattolica sotto bandiera pontificia*, Milano, Feltrinelli, 1957.

²⁹ Per un quadro d'insieme si rimanda a: P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943-1996*, Torino, Einaudi, 1998, pp. 82-141; F. Barbagallo, *La costruzione della democrazia*, in *Storia dell'Italia repubblicana. I*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 5-110; P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., pp. 113-156 e pp. 161-200.

³⁰ I partiti di sinistra inizialmente tentarono di esercitare un ruolo nella gestione degli aiuti internazionali, ben presto, a tutte le forze del CLN fu palese la necessità che la Presidenza della Delegazione per i rapporti con l'UNRRA fosse retta da un democristiano "gradito" agli americani. A tal proposito vale la pena ricordare il tentativo di Pietro Nenni di rivendicare compiti dirigenziali per i rappresentanti socialisti nella gestione degli aiuti internazionali. Si veda la lettera di Pietro Nenni a Ivanoe Bonomi del 6 ottobre 1944, in ACS, Presidenza del Consiglio dei Ministri [da ora PCM], segr. De Gasperi, fasc. 59. Ora in A. Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione*, Milano, Nuovo Istituto Editoriale Italiano, 1982, p. 232, n. 52.

Lodovico Montini, la cui strettissima parentela con il Sostituto alla Segreteria di Stato Vaticana, poteva rappresentare anche per gli americani un'ottima garanzia.

L'8 marzo 1945 il Presidente del Consiglio Bonomi e il democratico e convinto sostenitore del *new deal* Spurgeon Kenny, Capo della Missione UNRRA per l'Italia, firmavano l'accordo fra il Governo italiano e l'agenzia delle Nazioni Unite. Il documento, poi ratificato dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo, prevedeva che l'UNRRA assumesse l'impegno di "fornire all'Italia merci e servizi per un importo complessivo di cinquanta milioni di dollari per i seguenti scopi: 1) cure e assistenza ai bambini; 2) assistere ai profughi; 3) rifornimento di medicinali e assistenza medica"³¹. Entrando in contatto con i funzionari americani come Kenny³², Montini aveva fin da subito iniziato ad apprezzare lo stile concreto e diretto degli uomini venuti d'oltre oceano così "solleciti nell'aiutarci - avrebbe scritto più tardi - ma ancora sospettosi del nostro recente passato, ignari dei nostri costumi, e forse non ancora consci dell'impegno che la guerra vinta, in un mondo tanto nuovo per essi, veniva loro addossando"³³.

I verbali del Consiglio dei Ministri del 4 aprile rendono nota la composizione della Delegazione del Governo che avrebbe interagito con la Missione UNRRA per l'Italia. Lodovico Montini era nominato Presidente in rappresentanza dell'esecutivo e dell'Alto commissariato per l'alimentazione. Altri membri erano Melchiorre d'Onofrio, in rappresentanza della Corte dei conti; Vittorino Signorelli, a nome del ministero degli Affari Esteri; Giuseppe Solimena, per il ministero dell'Interno; Vincenzo Marcolini, per il ministero del Tesoro e Tito Zaniboni come esponente dell'Alto com-

³¹ Verbale del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 1945, in A. Ricci (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri, Governo Bonomi 12 dicembre 1944-21 giugno 1945*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, pp. 445-470.

³² In una missiva al Presidente del Consiglio Bonomi, il responsabile statunitense per la missione italiana dell'UNRRA Keeny, si rallegrava per la designazione di Lodovico Montini. Lettera di S.M. Keeny a I. Bonomi del 12 febbraio 1945, in ACS, PCM, Atti della Segreteria particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri on. De Gasperi 1945-1953, f. 67, *Relazioni con l'UNRRA*; ora in: A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, cit., p. 1083, n. 10.

³³ L. Montini, *Prefazione* al volume *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*, cit.

missariato per l'assistenza materiale e morale dei profughi di guerra³⁴. Il Decreto legge luogotenenziale del 14 aprile n. 147, infine, affidava alla sola Delegazione la facoltà di relazionarsi per conto del Governo italiano con i funzionari dell'UNRRA.

Nel luglio del successivo 1945 gli americani, sempre tramite l'UNRRA, diedero vita ad un nuovo finanziamento nei confronti dell'Italia. L'intermediario statunitense Spurgeon Kenny firmò con il Presidente del Consiglio De Gasperi un accordo per il valore di 450 milioni di dollari³⁵. Con un patto supplementare del 1946 il nostro governo si impegnava a costituire uno speciale conto presso il Tesoro – il fondo lire – in cui versare i proventi della vendita dei beni elargiti gratuitamente dall'UNRRA, fra cui generi di prima necessità e medicinali. Questa dunque in breve l'entità e le finalità dell'UNRRA.

4. *Culture economiche a confronto*

Sull'utilizzo di questo fondo si sarebbero registrate le più vistose discrepanze di vedute fra i sostenitori della linea Einaudi, decisamente schierati per la stabilizzazione della moneta, e i fautori di un più marcata svolta in senso sociale della politica economica, fra i quali Lodovico Montini.

Non a caso, nella propria rievocazione di quei mesi, Montini legava con assoluta lucidità le prime notizie dell'UNRRA al clima di attesa e speranza che aveva accompagnato i progetti sul nuovo ordine postbellico. Firmando nel 1952 la prefazione del volume, *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*, egli ripercorreva la storia della Delegazione del Governo italiano presso l'UNRRA che ne era stata l'antenata. «La precedente guerra – scriveva – aveva aperto l'epoca di pretese riparazioni e colossali prestiti. La nuova carta atlantica si faceva invece precedere da un poderoso intervento assistenziale, sotto un duplice aspetto: di assistenza vera e propria e di contributo alla ristorazione delle primordiali esigenze col-

³⁴ Verbale del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 1945, in A. G. Ricci (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri, Governo Bonomi*, cit., pp. 529-541.

³⁵ G. Woodbridge, *UNRRA, the history of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, cit., pp. 257-267.

lettive". Tutto poi si sarebbe "composto in forme più costituzionali nel successivo piano Marshall"³⁶.

In effetti il modello di ricostruzione che l'UNRRA sembrava presagire si era trovato fin da subito in antitesi con gli interessi della grande industria e della nuova amministrazione Truman che negli Stati Uniti non aveva perso tempo per emarginare i vecchi sostenitori del *new deal*. In questo quadro si spiegano le difficoltà della Delegazione presieduta da Montini e dello stesso De Gasperi, nel vincere l'opposizione interna contraria all'UNRRA e le diffidenze americane ad elargire nuovi fondi immediati all'Italia. "Sotto questo profilo – come osserva sempre Giovagnoli – l'aver ottenuto gli aiuti necessari mantenendo un quadro politico democratico che aveva nella DC, e non in altre forze come il Vaticano o la grande industria, il suo asse portante, costituisce un indubbio successo politico per De Gasperi"³⁷.

L'attività della Delegazione per l'UNRRA non fu però ostacolata solamente dalle nuove forze che negli USA avevano mostrato rapidamente di abbandonare il sogno rooseveltiano di un *new deal* mondiale e in Italia si facevano assertrici di una linea nettamente liberista. Sempre Giovagnoli ricorda che Ernesto Rossi³⁸, sottosegretario alla Ricostruzione, su consiglio di Ruini, mirava a "realizzare la maggior quantità possibile di liquidi per il Tesoro"³⁹ con la compravendita dei residui bellici proponendo così il proprio disegno in termini alternativi a quello assistenziale della Delegazione.

³⁶ L. Montini, *Prefazione* al volume *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*, cit.

³⁷ A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, cit., pp. 1110-1111.

³⁸ Sul ruolo dell'azionista Ernesto Rossi alla Presidenza dell'Azienda Rilievo Alienazione Residui (ARAR): A. Carparelli, *Ernesto Rossi (1897-1967)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984, p. 607-646; M. Franzinelli, *L'antifascismo anticomunista negli anni della ricostruzione: Gaetano Salvemini ed Ernesto Rossi*, in A. De Bernardi e P. Ferrari (a cura di), *Antifascismo e identità europea*, Roma, Carocci, 2004, pp. 341-355; A. Carparelli, *Riforme e ruolo dell'impresa pubblica nel pensiero e nell'azione di Ernesto Rossi*; G. Sertoli, *Ernesto Rossi all'ARAR*, in P. Ignazi (a cura di), *Ernesto Rossi: una utopia concreta*, Milano, Edizioni di comunità, 1991, pp. 183-189, pp. 191-197; F. Kamel, *Ernesto Rossi manager di Stato negli anni Quaranta*, in "Clio", XXXIV, n. 4, 1998, pp. 633-675.

³⁹ A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, cit., p. 1084.

Fin dai primi mesi della propria presidenza Montini dovette quindi interagire con culture e programmi estremamente diversi fra di loro che, il più delle volte, gli sembravano riproporre molti degli antichi asseriti socio-economici della scuola liberale. La disamina montiniana, invece, non faceva mistero di prendere le mosse da una severa e profonda critica all'assetto prefascista a cui, in fondo, faceva risalire la crisi dei rapporti fra gli Stati europei che aveva portato alle due guerre mondiali. Dal suo punto di vista solo una "svolta in senso sociale" della politica interna e delle relazioni internazionali fra i singoli paesi, avrebbe potuto aprire un'era di pace mondiale.

Già dai primi mesi del 1945 iniziarono a manifestarsi le prime incomprensioni fra Montini e l'ala liberaldemocratica presente all'interno della Delegazione. Nel giugno 1945 D'Onofrio, rappresentante della Corte dei Conti e Marcolini rappresentante del Tesoro, evidenziarono le proprie critiche a Montini. Nella loro prospettiva "se la previsione [di spesa] andava fatta con prodigalità, la spesa [avrebbe però dovuto] eseguirsi con avarizia"⁴⁰. La critica era insomma concentrata sui fini stessi della missione dell'UNRRA e non semplicemente sui suoi mezzi. Montini invece immaginava una larga autonomia finanziaria e gestionale per la Delegazione. Essa, in un certo senso, avrebbe potuto costituire un valido modello per la futura amministrazione statale e, forse, anche per le più impegnative scelte di politica socio-economica che i governi del primissimo dopoguerra avrebbero dovuto affrontare.

Le divergenze all'interno della Delegazione dovettero essere tali che, scrivendo all'amico e compagno di partito, il democristiano Giuseppe Spataro, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Montini esprimeva il proprio desiderio di far ritorno in famiglia a Brescia e di concludere, forse definitivamente, l'attività romana. Nella sua lettera Montini lo esortava però a "trovare fra i delegati della commissione un rappresentante del Tesoro che [fosse] tanto onesto ma non tanto di difficile conclusione quanto quello che mi aveva afflitto - scriveva - da quando si trattò della Con-

⁴⁰ Dattiloscritto di D'Onofrio del 5 giugno 1945 in ACS, Ministero dell'Interno, AAI, Presidenza e segreteria generale, b. 206, ora in: A. Ciampani, *La costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, cit., pp. 112-113.

venzione con l'UNRRA"⁴¹. Il giorno dopo, rivolgendosi sempre a Spataro, tornava sullo stesso concetto:

"Ti ripeto che se per ogni evenienza tu reputi di non poter provvedere ora alla mia sostituzione mi parrebbe una buona soluzione un incarico *ad interim* a Tedeschi che mi rappresenterebbe in mia assenza. Io potrei fare ritorno a Brescia permettendo così una sostituzione tranquilla [...]. In fondo quello che mi importa è il lavoro quotidiano e questo deve essere sorvegliato e diretto e in gran parte ancora organizzato [...]. Tieni presente che io vorrei cominciare subito a ricostruire il mio povero studio legale distrutto a Brescia a cui mi lega anche la necessità familiare [...]. E non dico le ragioni affettive che mi richiamano a casa"⁴².

Ragioni strettamente personali ed affettive, per altro difficilmente misurabili, spingevano Montini a voler fare ritorno a Brescia, mentre un alto senso del dovere e dello Stato non gli facevano probabilmente aspirare ad ulteriori incarichi romani. Non è dato sapere cosa abbia influito nelle sue differenti decisioni che lo portarono a continuare il proprio impegno a favore dell'UNRRA; certamente però nel luglio successivo la situazione sembrava leggermente mutare per l'interessamento dello stesso De Gasperi che gli chiedeva di inviargli, sempre tramite Spataro, un pro-memoria sulle difficoltà riscontrate.

Nel documento Montini rivendicava l'esigenza che "la Delegazione del Governo italiano per l'UNRRA [avesse] a dipendere direttamente dalla Presidenza del Consiglio"⁴³, indicando almeno tre ragioni fondamentali per suffragare la propria richiesta. In forza, scriveva:

della Convenzione stipulata tra il Governo italiano e l'UNRRA; per la natura dei rapporti fra il Governo e l'UNRRA, rapporti che investono la competenza dei vari Dicasteri e non si possono limitare alla

⁴¹ Lettera di Lodovico Montini a Giuseppe Spataro del 7 giugno 1945 in Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in poi ASILS), fondo «Giuseppe Spataro», scatola 16, fasc. 70, doc. n. 105.

⁴² Lettera di Lodovico Montini a Giuseppe Spataro dell'8 giugno 1945 in ASILS, fondo «Giuseppe Spataro», doc. n. 107.

⁴³ «Promemoria» dell'8 luglio 1945 a firma di Lodovico Montini per Giuseppe Spataro, in ASILS, fondo «Giuseppe Spataro», scatola 19, fasc. 78, doc. n. 28.

competenza del neo Ministero di Assistenza; per gli sviluppi che l'Italia ha interesse di dare al collegamento con l'UNRRA anche sotto l'aspetto della sua posizione internazionale"⁴⁴.

Egli non esitava ad usare un argomento particolarmente convincente soffermandosi sulla valenza internazionale dell'esperienza dell'UNRRA. "La Convenzione fra il Governo italiano e l'UNRRA conclusa tra il 7 e il 9 marzo, ha aperto la possibilità all'Italia di mettersi in rapporto con una grande Istituzione" internazionale, inserendo così al più alto livello il paese nel nuovo corso della politica mondiale. Si sarebbe quindi dovuta sfruttare l'occasione dell'UNRRA per superare lo stato di diffidenza che ancora poteva contraddistinguere l'atteggiamento degli alleati nei confronti del governo di Roma:

"Non si è infatti accettata una donazione pura e semplice, ma si è riconosciuto un rapporto di collaborazione che merita di essere mantenuto e sviluppato [...]. I rapporti fra il governo italiano e l'UNRRA investono così le più varie competenze che non si limitano alle operazioni assistenziali, ma investono affari finanziari, amministrativi, rapporti diplomatici [...]. L'esperienza dei primi mesi ha già recato buoni frutti e ha indicato chiaramente che solo continuando a mantenere la Delegazione indipendente [...] si può assicurare un proficuo lavoro per il futuro. Difficilmente si possono superare le pregiudiziali burocratiche che tanto sono d'ostacolo per la mentalità americana se non si ha un organo adatto [...]. Prossimamente verrà riunito in Londra il Consiglio generale dell'UNRRA e proprio in questa sessione si dovrà discutere la estensione dei rapporti con l'Italia. Tali rapporti dovrebbero infatti accrescere la collaborazione con l'UNRRA [...]. D'altronde si sta studiando la possibilità che l'Italia non considerata più come Stato ex vinto possa in qualche modo far parte dell'UNRRA stessa. A Londra potrà forse partecipare come *observer*. Tutto ciò consiglia che venga mantenuta l'attuale posizione della Delegazione, conferendole, se del caso, ulteriore estensione e conservandone il prestigio come rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri"⁴⁵.

Un piccolo traguardo sembrava per il momento essere stato conseguito da Montini che, nella seduta del Consiglio dei Ministri

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

del 12 luglio 1945, era riuscito per lo meno a svincolare l'attività della Delegazione da quella del neo Ministero dell'assistenza post-bellica⁴⁶.

La considerazione del ruolo politico della Delegazione sembrò aumentare dopo la Conferenza dell'UNRRA svoltasi a Londra dal 7 al 24 agosto 1945. In quell'occasione Montini ottenne un indubbio successo personale che non esitò a spendere appena tornato in patria. I rappresentanti inglesi e statunitensi, infatti, avevano messo in luce che l'Italia era stata la prima Nazione ad abbandonare la Germania e, benché le dichiarazioni conclusive non poterono menzionare il Governo di Roma per l'opposizione di paesi come la Jugoslavia, il risultato positivo conseguito da Montini era comunque evidente. Il 27 agosto Parri gli faceva quindi sapere di aspettarsi proposte precise per riordinare e rendere più efficace l'attività dell'UNRRA in Italia⁴⁷.

Nel mese di settembre la situazione non sembrava però profondamente mutata e Montini era costretto ancora una volta a registrare la situazione di estrema fragilità in cui si trova la Delegazione. Se nella sua prospettiva l'importante era di "non dare alcuna coloritura di partito"⁴⁸, non solo impellenti ragioni umanitarie ed assistenziali lo spingevano a valorizzare il ruolo dell'UNRRA, ma una chiara visione politica lo portava il 26 ottobre 1945 a scrivere, tramite Mira, al Presidente del Consiglio per fare il punto sulla situazione dell'UNRRA:

"Il ritardo da parte del Congresso americano nel votare i fondi per l'UNRRA pare abbia indotto alcuni ambienti italiani a considerare con un certo scetticismo la possibilità dell'UNRRA stessa. Si at-

⁴⁶ Parri affermava infatti che il nuovo Ministero avrebbe dovuto andare ad inglobare molti "organismi già esistenti a cui si vuol dare una diversa attività". Egli tuttavia riteneva che nei riguardi dell'UNRRA e dell'ENDSI il Dicastero avrebbe potuto "svolgere solo attività di coordinamento". *Verbale del Consiglio dei Ministri del 12 luglio 1945*, in A. Ricci (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri, Governo Parri...*, cit., pp. 93-94.

⁴⁷ Lettera di Giovanni Mira, capo della Segreteria particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri a Lodovico Montini del 27 agosto 1945, in ACS, Ministero dell'Interno, AAI, Presidenza e segreteria generale, b. 181.

⁴⁸ Lettera di Lodovico Montini a Giuseppe Spataro del 20 novembre 1945, in ASILS, «Fondo Spataro», scatola 9, fasc. 43, doc. n. 635.

tende perciò a prendere qualsiasi iniziativa aspettando tale voto. È invece della massima importanza farsi in qualche modo parte diligente nei confronti dell'opinione pubblica. Ogni sensazione che il governo italiano dia di scetticismo o di freddezza nel dubbio dei soccorsi UNRRA, minaccia direttamente la probabilità del voto favorevole ed è in ogni caso contraria alla mentalità del paese americano che ci deve aiutare"⁴⁹.

Si trattava di insistere presso l'opinione pubblica per sfruttare, non solo economicamente ma anche politicamente, l'opportunità offerta dagli aiuti internazionali, tentando così di inserire l'Italia nel novero delle Nazioni vincitrici.

5. *La collocazione internazionale dell'Italia*

Un secondo elemento però si profilava in termini ancora latenti nella riflessione montiniana; l'esperienza dell'UNRRA aveva offerto alla nuova classe dirigente italiana la possibilità di un incontro con il grande mondo americano ed in special modo con la cultura politica legata al *new deal*. Solo attraverso questa strada si sarebbe potuto progettare su basi nuove il dopoguerra. Dopo una prima fase emergenziale, in cui avrebbero dovuto coesistere alcune scelte puramente assistenziali insieme ad una politica economica ancora di vecchio stampo liberale, ci si sarebbe dovuti orientare verso un nuovo modello di Stato sociale. Un valido esempio da seguire poteva essere rappresentato dal *new deal* americano degli anni Trenta. Tale disegno, a giudizio di Montini, si sarebbe potuto realizzare solo nel contesto di una politica internazionale imperniata sui valori della Carta Atlantica di cui l'UNRRA sembrava uno dei risultati più riusciti.

In questi termini è possibile intendere il suo discorso del settembre 1945, dedicato a delineare gli obiettivi della DC di fronte alla Costituente. "A guardare a fondo – affermava Montini – due grandi tendenze politiche sono oggi presenti nel paese: quella social-comunista e la democrazia cristiana. Il partito liberale proprio

⁴⁹Lettera di Lodovico Montini a Giovanni Mira del 26 ottobre 1945, in ACS, *Segreteria De Gasperi*, f. 67.

in questi giorni nel suo convegno di Roma si proclama come «partito di centro» [...]. Noi partito democratico cristiano ci rifiutiamo di definirci come «centro» se questa parola vuol dire quel che di meccanico ad essa si vuol attribuire [...]. Più che *partito* noi ci proclamiamo «movimento» [...], tendiamo infatti alla *democrazia politica* e alla *democrazia economica* non come sistema di equilibrio fra destra e sinistra ma come indirizzo vitale e perenne⁵⁰.

Nell'ermeneutica montiniana l'attuale momento storico avrebbe dovuto indurre i cattolici impegnati in politica ad abbandonare i vecchi schemi partitici dell'età liberale, per impostare la propria azione secondo una presenza più trasversale nella società, ispirandosi quasi ad un modello movimentista. Nel suo pensiero i cattolici impegnati nella sfera civile avrebbero dovuto dar prova di essere in grado di prospettare un indirizzo, non solo contingente, ma di lungo periodo, quasi di sistema, puntando ad offrire una visione complessiva della società, dell'economia e della politica.

Montini collocava senza riserve il progetto dell'UNRRA ed una più coraggiosa politica riformista in senso sociale in un nuovo quadro internazionale; sarebbe stato indispensabile per la futura democrazia italiana sapersi inserire positivamente nel novero delle nazioni *leaders* uscite dalla guerra⁵¹. «Due mondi» però sembravano fronteggiarsi fra di loro, «quello della libertà anglosassone (o della Carta Atlantica) e il mondo russo». Come avrebbe potuto l'Italia trovare la propria collocazione in tale quadro basato su «Due internazionali in conflitto fra loro?», si chiedeva Montini:

«No! Noi vogliamo la pace! La soluzione del problema costituzionale e storico è la pace, è la solidarietà fra gli uomini e le loro istituzioni [...]. L'assistenza quindi è il grande campo dove la solidarietà declina il suo paradigma nello Stato moderno. Il lavoro deve avere una funzione civile di pace. E la solidarietà politica del lavoro va molto più in là anche nel campo politico: l'ordinamento del lavoro

⁵⁰ L. Montini, *Verso la Costituente. Relazione dell'avv. Lodovico Montini al Congresso DC di Brescia del 30 settembre 1945*.

⁵¹ «Contro di noi – affermava Montini – c'è la sensazione per i vincitori di trovarsi in faccia a quei colpevoli da cui è dipeso il pericolo dell'affossamento totale; un istinto di castigo che viene superato da una più umana e civile coscienza internazionale». *Ibidem*.

deve entrare come un grande tessuto vitale nella costituzione dello Stato moderno. È sui diritti dei lavoratori, sull'ordinamento del lavoro che si opera proprio il collegamento fra *democrazia politica* e *democrazia economica* che è il passo nuovo tra la concezione liberista in economia e la nuova *giustizia sociale*⁵².

Pensando soprattutto al prossimo futuro egli non faceva mistero di mirare a far sì che il modello rappresentato dall'UNRRA potesse costituire un valido precedente a cui rifarsi quando la fase dell'emergenza sarebbe finita. Nei mesi successivi l'attività montiniana fu quindi completamente indirizzata a potenziare il ruolo della Delegazione all'interno del Governo. Alcuni risultati degni di nota si registrarono proprio in coincidenza del succedersi di Parri con De Gasperi alla Presidenza del Consiglio.

Nel mese di novembre il Consiglio dei Ministri iniziava a discutere alcune norme attuative per l'accordo intercorso fra il Governo italiano e l'UNRRA. Su proposta di Parri veniva sottoposto uno schema di massima per rendere più funzionale l'accordo dell'8 marzo sull'UNRRA⁵³ e lo stesso Togliatti non mancava di prendere fra i primi la parola per dirsi favorevole, "in considerazione del riflesso favorevole che l'approvazione avrebbe presso gli alleati". Per ragioni procedurali il testo veniva però rinviato e solo il successivo Governo De Gasperi avrebbe approvato il documento.

Insediatosi alla Presidenza del Consiglio De Gasperi rivelava fin da subito di essere conscio che sarebbe stato indispensabile "prendere decisioni per la politica finanziaria da seguire"; "solo così - avrebbe detto nella seduta del 21 dicembre 1945 - dimostreremo di avere una direttiva di fronte agli avvenimenti gravi e incalzanti"⁵⁴. Nella mente del leader democristiano convivevano dunque le esigenze assistenziali dell'UNRRA e la riorganizzazione del CIR. "Occorre - affermava il Presidente del Consiglio - rendere questo più spiccio, con azione diretta, quasi un esecutivo eco-

⁵² Ibidem.

⁵³ Verbale del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 1945, in A. G. Ricci (a cura di), *Verballi del Consiglio dei Ministri, Governo Parri*, cit., pp. 1165-1167 e pp. 1174-1175.

⁵⁴ Verbale del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1945, in Aldo G. Ricci (a cura di), *Verballi del Consiglio dei Ministri, Governo De Gasperi 10 dicembre 1945-13 luglio 1946*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, pp. 19-26.

nomico che discuta a fondo i problemi economici e finanziari e proponga ai Ministeri la linea da seguire"⁵⁵. Nella stessa seduta del Consiglio dei ministri venivano quindi approvate le norme di attuazione dell'Accordo dell'8 marzo fra Governo e UNRRA. Fra le righe non è possibile non scorgere la piena fiducia del leader trentino nel ruolo di Montini, anche se nel complesso sembra di poter dire che, alla prova dei fatti, l'azionista Parri e il democristiano De Gasperi si mostrarono sulla stessa lunghezza d'onda nel giudizio sull'UNRRA. Intanto il Presidente della Delegazione era rivestito di altissimi compiti nella gestione degli aiuti internazionali⁵⁶.

La vera svolta nella vicenda dell'UNRRA però sopraggiunse già nei primi mesi del 1946 durante il Governo De Gasperi. Molto è stato scritto sulla scelta del leader trentino di imboccare una via di ricostruzione sostanzialmente estranea a gran parte della cultura del movimento sociale cattolico degli anni Venti e Trenta. Nella repentina quanto meditata decisione di De Gasperi di abbandonare l'UNRRA al proprio destino, giocarono sicuramente una molteplicità di fattori fra cui il più importante si spiega con il tentativo degasperiano di "ridare dignità all'Italia nel contesto internazionale, attirare capitali nel paese, costringere gli americani a passare attraverso la mediazione politico-statale e impegnarli direttamente alle sorti italiane"⁵⁷. Già dall'inizio del '46 gli avvenimenti relativi alle sorti dell'UNRRA rivelavano assai bene il progetto del *leader* democristiano illustrando in controluce l'originalità della riflessione di Lodovico Montini.

Il 19 gennaio 1946 veniva siglato un accordo supplementare tra il governo italiano e l'UNRRA. Il Decreto legislativo luogotenenziale (DLL) del 1 febbraio 1946 n. 21, riconfermava la centralità del presidente della Delegazione Montini (art. 3)⁵⁸. Solo pochi giorni dopo, però, il 1 febbraio 1946 De Gasperi con un apposito DDL faceva inserire all'interno della Delegazione un rappresentante del CIR. Il Capo Gabinetto della Presidenza del Consiglio si affrettava a far sapere a Montini che ciò avveniva "per motivi tecnici

⁵⁵ Ibidem, p. 24

⁵⁶ Ibidem, pp. 31-32.

⁵⁷ A. Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione*, cit. p. 299

⁵⁸ Verbale del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 1946, in A. G. Ricci (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri, Governo De Gasperi*, cit., pp. 224-225.

nonché per ragioni di uniformità”⁵⁹. De Gasperi probabilmente non voleva liquidare frettolosamente l’esperienza della Delegazione per i rapporti con l’UNRRA, alla cui guida vi era un personaggio come Lodovico Montini, suo compagno di partito e amico personale. Per il Presidente del Consiglio era però indispensabile passare dagli aiuti assistenziali dell’UNRRA ad un prestito vero o proprio, poi ottenuto solo nel 1947.

Montini non sembrava tuttavia recedere dalle proprie posizioni. Nell’agosto del 1946 si svolgeva a Ginevra il Consiglio dell’UNRRA dove si profilava una rottura fra sovietici e gli occidentali mentre sullo sfondo si faceva sempre più sicura la cessazione dei fondi garantiti dall’UNRRA. Nel proprio promemoria indirizzato al Presidente del Consiglio, Montini faceva il punto della situazione, insistendo ancora una volta sulla propria linea. La cessazione degli aiuti internazionali doveva intendersi nel quadro di un sistema internazionale che si stava facendo sempre più bipolare: da parte del gruppo anglosassone era chiaro che il funzionamento dell’UNRRA era considerato come “un impaccio nel muovere un organismo assembleare di Stati nel quale i Paesi riceventi, prevalentemente legati alla Russia, possono interferire, votare, discutere”⁶⁰. “Sotto questo aspetto – commentava Montini – l’Italia può sperare di avere aiuti direttamente dall’Inghilterra e dagli USA dopo e oltre l’UNRRA. In altri termini era evidente che “la politica degli Stati Uniti tende a non legarsi esclusivamente a organizzazioni internazionali” mentre non era da sottovalutare “l’incertezza dell’atteggiamento del Congresso e del Senato nei confronti dei problemi europei”.

Lodovico Montini non sembrava però avere dubbi: anche se i presupposti della collaborazione internazionale, e con essi il sogno di un rinnovato *new deal* mondiale, per il momento erano falliti, il modello propugnato dall’UNRRA avrebbe dovuto rimanere l’unica

⁵⁹ Lettera del 31 gennaio 1946 del Capo di gabinetto del Presidente De Gasperi al Presidente della Delegazione avv. Lodovico Montini, in ACS, PCM, Atti 1944-1947, b. 19/14, fasc. 13073; ora in A. Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione*, cit., p. 296 n. 81.

⁶⁰ *Rapporto sulla partecipazione della rappresentanza del governo italiano alla V sessione del Consiglio dell’UNRRA, Ginevra 5-16 agosto 1946*, in ACS, Ministero dell’Interno, AAI, Presidenza e segreteria generale, b. 206 e b. 181. Ora in A. Ciampani, *La costituzione dell’AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, cit., pp. 119-120.

base su cui fondare la ricostruzione politica del dopoguerra. Solo in questo modo i paesi occidentali, alla lunga, avrebbero potuto esercitare un potere attrattivo sul mondo sovietico. Per Montini il percorso su cui si sarebbero dovute costruire le future relazioni internazionali era dunque segnato: riformismo sociale nella politica interna e progressiva collaborazione internazionale erano i due pilastri da cui ripartire.

Il tentativo di Montini di gestire almeno parzialmente i successivi aiuti del Piano Marshall, sarebbe poi fallito⁶¹, ma la sua diagnosi sul percorso intrapreso nella ricostruzione delle basi economiche ed internazionali della democrazia italiana non sarebbe mutato. Egli coglieva l'occasione per precisare meglio il proprio pensiero sulla linea del partito in un articolo comparso su "Il Popolo"⁶². Il quesito che sembrava porsi riguardava il problema di come realizzare una politica necessariamente concreta, consapevole della difficile situazione economica e del rischio di una pace che si profilava punitiva per il paese, con lo slancio ideale del primo dopoguerra che pure non si sarebbe potuto mortificare. Scriveva Montini: se "da una parte [sarebbe stato] necessario sollecitare la continuazione degli aiuti assistenziali, coordinando tutta questa attività perché essa [potenziasse] la vita delle istituzioni", il vero obiettivo era quello di fissare "le direttive della *democrazia politica* portando il paese in contatto con i problemi economici in relazione al piano internazionale". Il suo linguaggio era come sempre complesso e ricco di immagini ma il suo pensiero era estremamente chiaro: non era un elemento di poco conto che gli aiuti internazionali fossero stati il primo canale attraverso cui l'Italia si era inserita nel nuovo contesto internazionale. Di ciò sarebbe stato necessario tenere conto nel cammino della ricostruzione sociale e democratica del paese e nella definizione delle sue future alleanze internazionali.

Con tale prospettiva, a mio giudizio volutamente oscillante fra utopismo e realismo, Montini si preparava anche ad accogliere i primi progetti di unità europea, riservandosi un ruolo sicuramente secondario all'interno del partito di cui faceva parte. Non facendo mistero di voler occupare una posizione indubbiamente scomoda,

⁶¹ A. Ciampani, *La costituzione dell'AAI...*, cit., pp. 121-144.

⁶² L. Montini, *Direttive di una politica economica*, in "Il Popolo", 23 giugno 1946.

stretta fra idealismo ed utopia, egli chiariva quindi di intendere la DC come un nuovo soggetto politico in grado di contenere l'anima più istituzionale e governativa – rappresentata da Alcide De Gasperi – insieme a quella più dinamica e vicina al tessuto ecclesiale, da cui in definitiva sentiva di provenire per formazione e vocazione personale. Negli anni successivi, avrebbe continuato a dar voce a tali istanze, immaginando un tipo di integrazione europea dominata da una rinnovata attenzione ai temi sociali e, un domani, aperta a quella *collaborazione internazionale*, sognata ai tempi dell'UNRRA ma velocemente naufragata di fronte ai prodromi della Guerra Fredda.

ALESSANDRO ISONI

Genesi e sviluppi degli apparati amministrativi dell'Alta Autorità della CECA

1. *Le funzioni dell'Alta Autorità della CECA*

Due giorni dopo la dichiarazione Schuman, in un articolo apparso sulla prima pagina del "Corriere della Sera", Libero Lenti si interrogava sui reali obiettivi della proposta francese di creare un pool europeo del carbone e dell'acciaio. Accanto alle prevedibili perplessità, derivanti soprattutto dal timore che i francesi nutrissero ambizioni di supremazia sul continente europeo, l'economista poneva in luce un elemento in un certo senso paradossale della proposta francese, vale a dire la possibilità che l'intesa tra i paesi europei, mutuata sul modello dei cartelli creati nel periodo precedente la seconda guerra mondiale, potesse avere invece effetti anticartellistici, raggiungendo effettivamente gli obiettivi illustrati nel Salone dell'Orologio del Quay d'Orsay dal ministro degli Affari Esteri francese¹.

L'eco di queste perplessità non fu sopita nemmeno dall'effettiva configurazione delle funzioni assegnate alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio e, in particolare, quelle attribuite alla sua istituzione più originale, l'Alta Autorità, se è vero che Paolo Emilio Taviani, Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, nel corso della seduta del Senato del 15 marzo 1952 per la ratifica del trattato CECA, dovette replicare alle numerose accuse sollevate dall'op-

¹ Si fa riferimento all'articolo di L. Lenti, *Un cartello anticartello*, apparso su "Il Corriere della Sera" dell'11 maggio 1950.

posizione socialcomunista nei confronti dell'impianto complessivo del piano Schuman, ritenuto appunto foriero di un ritorno ai cartelli anteguerra e, soprattutto, animato da un'impostazione nettamente dirigista². Tralasciando le considerazioni svolte da Taviani, il quale riteneva l'adozione di misure dirigiste l'unico argine sufficientemente valido ad evitare "lo slittamento del piano, concepito come anticartello, verso forme sia pure larvatamente cartellistiche", analoghe preoccupazioni emergevano nelle relazioni preparate dalle associazioni degli industriali di alcuni paesi europei, dove era molto avvertito il rischio di "*tomber dans un dirigisme international complet, le quel n'est plus souhaitable qu'un dirigisme purement national*"³.

Ma quali erano le ragioni che inducevano molti osservatori, sia a destra sia a sinistra, a scagliarsi contro il piano Schuman? Quanto erano giustificati i timori di un'impostazione dirigista del trattato CECA e, soprattutto, quali significati si attribuivano al dirigismo, sì da renderlo tanto deprecabile?

Se ci si attiene all'esame puntuale degli obiettivi fissati nel trattato, è possibile riscontrare come, accanto ai compiti di garanzia e di controllo del corretto funzionamento del mercato, la futura azione comunitaria si sarebbe caratterizzata anche per i notevoli poteri di intervento pubblico sull'economia e le imprese. Analizzando le disposizioni del trattato emerge chiaramente, da un lato, la previsione di misure improntate ad una visione liberista dell'economia – come la libera circolazione dei prodotti, la non discriminazione tra operatori economici e tutta la gamma di misure volte a disciplinare la concorrenza – e, dall'altro, l'attribuzione di poteri ispirati ad un dirigismo piuttosto accentuato.

² P. E. Taviani, *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Roma, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 45-67. Taviani era il relatore di maggioranza sul disegno di legge, giacché aveva partecipato come capo della delegazione italiana ai negoziati di Parigi per la redazione del trattato. Sul ruolo avuto dall'Italia: R. Ranieri, *L'Italia e i negoziati del piano Schuman*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1990, pp. 547-572; dello stesso autore, *Europeismo e politica europea: osservazioni sulla presenza italiana in Europa occidentale dal 1947 al 1951*, in "Storia delle relazioni internazionali", n. 1 (1985), pp. 161-181.

³ Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg, Plan Schuman (Négociations). *La déclaration du 9 mai 1950 et les premières réactions*, AE 11346.

La dicotomia tra queste due visioni si avverte sin dall'art. 2 del trattato, che al comma 2 assegnava alla Comunità il compito di attuare condizioni capaci di assicurare "per se stesse" la razionalità dello sviluppo produttivo ma, al contempo "tutelando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti". I compiti e i poteri dell'amministrazione comunitaria, dunque, non si limitavano alla sola funzione di controllo sul corretto funzionamento del mercato comune, ma prevedevano anche una serie di interventi tesi a correggere alcune sue dinamiche. Infatti, il fine ultimo dell'azione comunitaria non doveva essere solamente l'istituzione del mercato comune, secondo il libero gioco della domanda e dell'offerta, ma doveva viceversa indirizzarsi verso uno sviluppo armonico e capace di non creare scompensi negli altri settori dell'economia, che dovevano trovare nella disponibilità di carbone e acciaio a prezzi competitivi la leva su cui basare il proprio sviluppo.

La consapevolezza della rilevanza di un equilibrato sviluppo del mercato comune dei prodotti carbo-siderurgici sugli altri settori produttivi, infatti, aveva indotto gli estensori del trattato a prevedere diversi tipi di intervento comunitario, esemplificati dalle funzioni di indirizzo e di programmazione, da quelle di conformazione e, infine, dalle funzioni di ausilio ed incentivazione⁴.

Ad ogni modo, la presenza di elementi riconducibili al dirigismo economico suscitava inquietudini per diverse ragioni, senza che tuttavia venisse colto fino in fondo il significato più immediato della presunta impostazione dirigista del trattato CECA, il quale, secondo quanto postulato nell'art. 2, non mirava a perpetuare il precedente quadro economico, caratterizzato dalla presenza di cartelli internazionali tendenti "alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali attraverso pratiche restrittive", bensì a rovesciarlo, attraverso la progressiva fusione dei mercati nazionali, in modo da assicurare, "spontaneamente" la ripartizione più razionale della produzione al livello della produttività più elevato".

La ragione più autentica del paradosso posto a fondamento ideologico del trattato istitutivo della CECA risiedeva proprio in

⁴ Si tratta delle misure previste dall'art. 4 del trattato CECA, in G. Caia, N. Aicardi, *Carbone e siderurgia*, in M. P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 383-428.

tale aspetto: in assenza di un mercato comune per i prodotti carbo-siderurgici si rendeva necessario procedere a crearlo artificialmente, giungendo sino al punto di impostare una gamma di misure dal netto impianto dirigistico, utilizzando dunque degli strumenti giuridici e politici che erano stati concepiti in un contesto economico e per delle finalità che, sotto molti aspetti, erano opposte rispetto a quelle fissate dal piano Schuman.

Questa interpretazione, che pone in evidenza la straordinaria operazione politica ed economica promossa dalla CEECA, concretata nella spregiudicata torsione di strumenti ed istituti dirigisti per finalità liberali, ha il pregio di far emergere anche un altro aspetto. Spesso, infatti, si tende a non esaminare su quali premesse teoriche si sia basato il mercato comune, dando dunque per scontato che quest'ultimo rappresenti una dimensione naturale e, per certi aspetti, storica. Viceversa, il mercato non è un'entità determinata a priori, bensì riflette le caratteristiche e i tratti che le scelte di politica economica hanno contribuito a delineare nel corso del tempo⁵.

In tal senso, il piano Schuman offre la possibilità di riflettere su come il mercato comune dei prodotti carbo-siderurgici, vera e propria creazione artificiale, sia riuscito a conseguire i suoi obiettivi anche in ragione della sua ispirazione ideologica e della ripresa di strutture amministrative sperimentate nel corso dei decenni precedenti.

2. *I precedenti amministrativi*

Il ruolo assegnato dal trattato all'Alta Autorità tendeva a collocare questa istituzione al centro del processo decisionale comunitario, nel ruolo che potremmo definire di motore o, con un'altra metafora, di custode dell'interesse comunitario. Questa assoluta centralità dell'istituzione sovranazionale, ritenuta indispensabile per l'effettiva apertura e funzionamento del mercato comune, fu resa possibile per diverse ragioni. Tra le più importanti vi era, senza dubbio, la limitata invasività dell'azione dell'Alta Autorità, che

⁵ Per un primo inquadramento dei significati di "mercato", un termine contraddistinto peraltro da una notevole polisemia, W. Neale, *Il mercato nella teoria e nella storia*, in K. Polanyi (a cura di), *Traffici e mercati negli antichi imperi*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 437 e sgg.

non incideva in misura rilevante sui poteri degli Stati nazionali, oltre alla possibilità di poter attingere ad un bagaglio cospicuo di esperienze di intervento dei pubblici poteri nell'economia, condizione ormai ritenuta normale dalla maggior parte delle forze politiche. Durante gli anni Trenta, infatti, in tutte le economie sviluppate si era assistito all'avvio di "un moto di lunga durata, caratterizzato da un deciso spostamento di poteri decisionali dall'area privata a quella pubblica, dalla conseguente crescita degli apparati pubblici e da una notevole concentrazione di poteri pubblici nello Stato"⁶. Come risultato di questo processo storico andò profilandosi un modello, variamente atteggiato, caratterizzato quasi ovunque da considerevoli forme di intervento pubblico in un contesto di economia di mercato.

In particolare, le esperienze dell'Italia, della Francia e degli Stati Uniti si sono rivelate fondamentali per comprendere i modelli cui si ispirarono gli estensori del trattato quando si trattò di attribuire i poteri alla CECA e le funzioni amministrative all'Alta Autorità, oltre che procedere a delinearne la sua struttura organizzativa.

L'Italia, nel corso degli anni Trenta conobbe lo sviluppo di una peculiare forma di intervento pubblico nell'economia, sotto la spinta di diversi fattori, riassumibili, innanzi tutto, nell'antecedente formazione di amministrazioni speciali durante la prima guerra mondiale, le quali avevano introdotto nel sistema una certa dose di autonomia, rendendo meno netti i confini tra intervento pubblico ed iniziativa economica privata⁷. A connotare in maniera originale gli apparati amministrativi italiani avevano contribuito, in secondo luogo, i caratteri peculiari del sistema economico ed industriale della penisola, contraddistinto dalla penuria di materie prime e di capitali.

⁶ S. Cassese, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta*, in *Le Istituzioni finanziarie degli anni Trenta nell'Europa continentale*, Bologna, il Mulino, 1982, pp. 42-59.

⁷ Secondo G. Melis, *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*. Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Pubblicazioni degli Archivi di Stato. Saggi, Roma 1988, p. 17, si assistette al fenomeno per cui "un'amministrazione nella sua essenza concepita nel culto delle garanzie formali fu costretta dall'emergenza bellica a trasformarsi rapidamente, specie nei dicasteri economici, in modo da corrispondere alle nuove esigenze che accentuavano il ruolo dirigista dello Stato nell'organizzazione e pianificazione della produzione nazionale".

I due elementi sinora descritti, vale a dire la debolezza del sistema economico-finanziario e la crescente assunzione di compiti delle strutture amministrative sotto l'incalzare dei problemi sociali ed economici, precipitarono nel momento in cui scoppiò la Grande crisi, innescando una reazione che condusse ad una soluzione piuttosto originale.

Il risultato più eclatante fu costituito dal delinearsi di una nuova forma di intervento pubblico nell'economia. Sulla scorta delle riflessioni sulle debolezze dell'economia italiana, Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce furono tra i primi a capire che le nuove strutture industriali dello Stato si sarebbero potute rivelare un volano formidabile per promuovere lo sviluppo economico del paese, attraverso l'intervento diretto nei settori di preminente interesse nazionale e favorendo lo sviluppo di canali alternativi di finanziamento, così da superare il cronico problema italiano della carenza di investimenti⁸. Fu così che si procedette, nel corso degli anni Venti, all'istituzione di numerosi enti pubblici, tutti ispirati ad un modello che prevedeva, accanto alla presenza di Beneduce e dei suoi più stretti collaboratori, dei profili strutturali molto simili, modellati, da un lato, sull'organizzazione delle società commerciali e, dall'altro, improntati alla massima libertà organizzativa, riconosciuta dalla stessa legge istitutiva, e che trovava poi espressione negli statuti⁹. Ai lusinghieri trattamenti retributivi del personale faceva da contraltare l'esiguità degli organici, sì che le spese per l'amministrazione non incidessero in misura rilevante sui bilanci. Dal punto di vista amministrativo, si andava attenuando anche quella cesura con la dimensione politica, con l'emergere di un gruppo di funzionari preparati tecnicamente e capaci di intercettare le esigenze politiche e trasformarle in concrete linee di intervento¹⁰.

⁸ Per un profilo dell'uomo politico lucano F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino, Utet, 1984 e L. De Rosa, *Francesco Saverio Nitti*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, CIRIEC, Franco Angeli, 1984, pp. 205-240.

⁹ Si fa riferimento, in particolare, al Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP), istituito con R. D.L. 2 settembre 1919, n. 1627; all'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (ICIPU), istituito con R. D. L. 20 maggio 1924, n. 731 e, infine, all'Istituto per il Credito Navale (ICN), istituito il 5 luglio 1928 con il R. D. L. n. 1817.

¹⁰ Sulla struttura giuridica degli enti pubblici C. Bucci, *L'impresa pubblica tra autonomia negoziale e competenze amministrative. I difficili equilibri giuridici interni al sistema delle partecipazioni statali*, in "Diritto dell'impresa. Imprese

Si trattava, in altri termini, di un embrione di tecnocrazia italiana, espressione più genuina delle idee di politica economica formulate da Nitti, il quale auspicava l'avvento di una nuova *leadership* amministrativa al corrente dei problemi della produzione e che sostanzialmente ripudiava la classica distinzione liberale tra politica ed economia, suggerendo invece una concezione produttivistica del potere, più in sintonia con quelle dottrine del conte di Saint-Simon che, all'epoca, riscuotevano notevole fortuna in Francia¹¹.

Le potenzialità insite nei cosiddetti "istituti di Beneduce" si rivelarono appieno nel corso degli anni Trenta, quando gli effetti della Grande crisi iniziarono a farsi sentire pesantemente sulla fragile impalcatura finanziaria ed industriale italiana. Con la creazione, nel 1931, dell'Istituto mobiliare italiano (IMI), con compiti di finanziamento industriale e l'istituzione, due anni dopo, dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) – concepito in origine come una sorta di ricovero per aziende decotte e, successivamente, divenuto un vero e proprio ente di gestione – trovarono realizzazione alcune delle premesse che consentono di parlare, da questo momento, di Stato imprenditore¹².

Organizzato come gli enti creati nel corso del decennio precedente, l'IRI si rivelò molto presto anche uno strumento di pianificazione molto valido, come dimostra la nuova legislazione bancaria delineata tra il 1936 e il 1937 dallo staff che circondava Beneduce alla direzione¹³. Questa nuova forma di intervento dello Stato

pubbliche e imprese private con partecipazione pubblica", n. 2 (1983), pp. 351 ss. Tale quadro è stato delineato anche da S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, e trova il naturale pendant nel giudizio complessivo riguardo all'esperienza giuridica degli enti pubblici formulato da F. Piga, *La disciplina giuridica degli enti pubblici*, entrambi in P. Armani, *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, atti della giornata di studio (Caserta, novembre 1983), Roma, Edindustria, 1985, rispettivamente alle pp. 105-110 e 239-246.

¹¹ C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 1992.

¹² Sui due nuovi enti, istituiti rispettivamente con R.D.L. 13.11.1931, n. 1398 e con R.D.L. 23.11.1933, n. 5, si vedano i contributi di F. Cesarini, *Le origini e la gestione dell'IMI* e F. Bonelli, *Alberto Beneduce, il credito industriale e l'origine dell'IRI*, anch'essi nel volume dedicato alla giornata di studi su *Alberto Beneduce e i problemi* cit., alle pp. 63-70 e 71-86. Sul nuovo ruolo dello Stato G. Sapelli, *Lo stato italiano come imprenditore politico*, in "Storia contemporanea", n. 2 (1990), pp. 18 ss.

¹³ Preceduto da alcuni provvedimenti adottati nel 1926, il nuovo ordinamento del credito degli anni Trenta – considerato a ragione come una delle pri-

nelle vicende industriali e finanziarie, in Italia, era espressione dell'originale sintesi tra le concezioni di politica economica di Nitti e le aspirazioni tecnocratiche che avevano animato sin dagli albori il fascismo, sul quale esercitarono un discreto fascino le ardite sperimentazioni economiche attuate in Germania durante la prima guerra mondiale e nei primi anni della Repubblica di Weimar¹⁴.

Anche la Francia aveva conosciuto, negli anni precedenti, la ricerca di forme inedite di intervento pubblico nell'economia come soluzione ai problemi causati dalla crisi economica successiva al crollo della Borsa del 1929. In particolare, tale fenomeno assunse aspetti parossistici durante il regime di Vichy, quando si procedette, in rapida successione, ad istituire prima il Comité d'Études pour la France e, poi, il Conseil supérieur de l'économie industrielle et commerciale, che tra il 1941 e il 1942 prepararono una serie di relazioni sui temi più vari. In questo clima maturava, così, la decisione di affidare alla Délégation Générale à l'Équipement Nationale (DGEN) la preparazione di un Plan économique général¹⁵. La DGEN si configurava come una novità nel panorama amministrativo francese, in ragione del rapporto diretto che la legava al Capo dello Stato e della sua autonomia rispetto ai Ministeri economici. Il voluminoso

me "pianificazioni di settore" - è stato oggetto di numerosi studi, tra cui S. Cascese, *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936 in Italia*, ora in *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 127 ss. e F. Belli, *Le leggi bancarie del 1926 e del 1936-1938*, in *Banca e industria tra le due guerre*, II, *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 201 ss.

¹⁴ In particolare, l'attenzione di quasi tutti gli ambienti europei andò appuntandosi sulla *Planwirtschaft* della Repubblica di Weimar che, nelle intenzioni di Rathenau e del suo collaboratore von Moellendorf, si sarebbe dovuta configurare come una sorta di piramide di organismi preposti alla pianificazione industriale che includessero rappresentanti degli imprenditori, dei lavoratori e dello Stato. Dotate del potere di fissare i prezzi, assegnare le materie prime e le quote di mercato e, in generale, di determinare la politica economica, queste nuove istituzioni, fondendo elementi del socialismo di Stato di più stretta derivazione prussiana con concezioni organiche dello Stato e della Comunità, dovevano far propria la teoria della collaborazione di classe finalizzata all'interesse pubblico. Su questi aspetti G. Feldman, *Army, Industry and Labor in Germany*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966.

¹⁵ Sui tentativi di pianificazione varati in Francia durante la prima metà degli anni '40 R. F. Kuisel, *Vichy et les origines de la planification économique, 1940-1946*, in "Mouvement Social", n. 98 (1977), pp. 77-101.

piano si rivelò, tuttavia, un documento piuttosto inutile rispetto agli obiettivi che si proponeva l'élite tecnocratica di Vichy.

Le reiterate riflessioni sul tema sfociarono, così, nella presentazione, il 15 maggio 1944, di un nuovo piano da parte della DGEN, la cosiddetta "Tranche de démarrage". Contraddistinto da un certo carattere di "neutralità", il nuovo piano si discostava dai precedenti soprattutto in riferimento ai contenuti a più alta connotazione ideologica, come l'autarchia, che in questo caso veniva ripudiata a favore della più assoluta libertà degli scambi, propugnando inoltre una ricetta dai risvolti "keynesiani", attenta alla questione del pieno impiego e disponibile nei confronti di politiche economiche di *deficit spending*.

Il Plan de modernisation et d'équipement, dunque, si inseriva perfettamente nell'ambito delle pianificazioni che, come si è avuto modo di vedere, avevano punteggiato la breve e contraddittoria esistenza del regime di Vichy e costituisce anche il miglior riscontro dell'avvenuto passaggio dell'ideologia della terza via dalle pericolose sponde corporativiste a quelle meno compromettenti del keynesismo e del produttivismo.

Il piano presentato da Monnet a De Gaulle il 5 dicembre 1945, prevedeva cospicui investimenti in quelli che venivano individuati come i sei settori economici di base, oltre ad un originale assetto istituzionale¹⁶. Una delle peculiarità del Commissariato risiedeva nel rapporto di dipendenza diretta con la Presidenza del consiglio, un ulteriore elemento di continuità con i progetti formulati durante il regime di Vichy. A dispetto del carattere transitorio, il Commissariato assunse ben presto dei tratti definitivi con il preciso compito di sorvegliare l'esecuzione del Piano e di coordinare i lavori delle numerose "commissioni di modernizzazione", modellate parzialmente sull'esempio dei *working parties*, istituiti in Gran Bretagna. Rispetto al modello britannico, inaugurato per dare esecuzione al progetto di *Welfare State* e che vedeva la presenza dei

¹⁶ I sei settori individuati come prioritari erano quello petrolifero, siderurgico, elettrico, cementiero, dei trasporti e della meccanizzazione agricola. Solo per gli anni tra il 1947 e il 1950 furono stanziati 536 miliardi di franchi dell'epoca. Per i prospetti dettagliati dei programmi del Piano P. Mioche, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987.

rappresentanti degli imprenditori e dei sindacati, tuttavia, le commissioni di modernizzazione prevedevano anche la partecipazione di funzionari dell'amministrazione, rappresentanti dell'interesse pubblico.

Anche questo aspetto era debitore nei confronti dell'idea corporativa di utilizzare le rappresentanze sociali per risolvere i conflitti economici, avvalendosi di un apparato amministrativo di natura tecnocratica per dirimere le controversie fra rappresentanti del capitale e del mondo del lavoro.

L'esperienza americana del *New Deal* costituisce il terzo ed ultimo, ma non in ordine di importanza, esempio di intervento pubblico nell'economia che si analizzerà in questa sede. Anzi, per le sue ripercussioni sulla vicenda della CECA e per la sua diretta influenza sul *nomen* stesso dell'Alta Autorità, il peculiare tentativo americano rappresenta con ogni probabilità quello più degno di attenzione.

Il richiamo alle *Authorities* – organismi indipendenti incaricati di gestire determinati settori economici – in tal senso, sembra piuttosto appropriato, perché esso pone in luce come l'Alta Autorità non abbia fatto altro che replicare, a livello sovranazionale, quanto era accaduto negli Stati Uniti nei rapporti tra il governo federale e i singoli Stati, in cui questi ultimi avevano delegato a delle autorità indipendenti funzioni che si caratterizzavano per il carattere interstatale.

L'intera gamma delle funzioni attribuite all'Alta Autorità, del resto, può essere ricondotta al modello delle *Authorities* americane, con numerosi parallelismi, tutti riconducibili alle innovazioni introdotte negli Stati Uniti tra il XIX e il XX secolo nei rapporti tra "Stato" e "Mercato", sulla scia delle repentine trasformazioni impresse al mondo politico-economico dallo sviluppo del capitalismo, e di cui il proliferare dei *trust* rappresentava solo la spia più evidente¹⁷. In tal senso, l'esperienza americana vantava una tradizione piuttosto consolidata, visto che poteva far risalire i primi interventi in materia al 1890, quando era stato emanato lo *Sherman Act* che, nonostante numerosi limiti, aveva rappresentato una sorta

¹⁷ Un'ampia e documentata panoramica dei rapporti tra economia e pubblici poteri nella storia americana in M.R. Ferrarese, *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 1992.

di pietra miliare nella storia amministrativa degli Stati Uniti, inaugurando un nuovo ruolo del governo federale nei suoi rapporti con il mercato¹⁸. La nascita del diritto amministrativo negli Stati Uniti si può, dunque, far risalire alla fine del XIX secolo, con il diffondersi di un modello di *economic regulation*, un processo noto anche come *delegated legislation*, dato che si fondava su una delega dell'autorità legislativa a favore di agenzie amministrative cosiddette indipendenti. Grazie a tale delega, le "*independent regulatory agencies*" o "*independent commissions*" assumevano poteri definiti di volta in volta, con l'obiettivo sia di regolamentare specifici aspetti o settori del mercato sia di vigilare sul loro rispetto da parte dei privati¹⁹.

In virtù di queste caratteristiche, le *Authorities* possono essere esaminate sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, esse trovavano nel diritto amministrativo i vincoli procedurali per la loro attività e, dall'altro, esse contribuivano, grazie all'emanazione di nuove forme di *regulations*, a delineare i modelli dell'azione amministrativa stessa²⁰. Un altro aspetto degno di essere menzionato in questa sede è che le *Authorities* sorgevano con una forte connotazione tecnica, secondo un modello di intervento volto a trasferire nel campo dell'economia e del diritto le questioni politiche, secondo un approccio che si potrebbe definire tecnocratico e che si accompagnava alla contemporanea diffusione delle teorie tayloriste²¹.

¹⁸ Sulle cause che determinarono l'emanazione del primo provvedimento contro le tendenze monopolistiche presenti negli Stati Uniti G. Stigler, *The Origin of the Sherman Act*, in "Journal of Legal Studies", n. 14 (1985). Per una valutazione dei suoi effetti si vedano, *ex multis*, i lavori di R. H. Bork, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York, Basic Books, 1978; A. Stone, *Economic Regulation and the Public Interest*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1977.

¹⁹ La prima *agency* della storia americana fu l'*Interstate Commerce Commission*, istituita nel 1887 come risposta all'espandersi dell'industria ferroviaria, contraddistinta da un carattere sempre più speculativo e oligopolistico, da cui derivavano prezzi esorbitanti e fuori controllo. Sul tema si veda B. Schwartz, *The Law in America*, New York, McGraw-Hill, 1974.

²⁰ Su questo aspetto peculiare R. G. Pierce, S. A. Shapiro, P. R. Verkuil, *Administrative Law and Process*, Mineola-New York, Foundation Press Inc., 1985.

²¹ Il taylorismo, insieme alle nuove forme di intervento dei pubblici poteri nell'economia, può essere ricondotto all'affermarsi di tendenze "positivistiche" nella società americana, come sottolinea D. Waldo, *The Administrative State*, New York-London, Holmes & Meier, 1984.

Dopo le *Authorities* istituite a cavallo tra il XIX e il XX secolo, il fenomeno conobbe un periodo di stasi, per poi tornare in auge con lo scoppio della Grande Depressione e le presidenze di F. D. Roosevelt²². E proprio il *New Deal*, di cui Monnet aveva avuto occasione di conoscere alcuni protagonisti durante la seconda guerra mondiale, si prefisse di giungere ad una sistemazione dei rapporti tra "Stato" e "Mercato" in cui prevalesse un modello volto a *regulating business by independent commissions*²³.

Nonostante i risultati economici non siano stati all'altezza delle attese, l'esito più duraturo del *New Deal* non va ricercato nei dati economici, bensì nell'aver aperto una prospettiva, dapprima inconsapevolmente e in maniera confusa, poi con sempre maggiore convinzione, alla definitiva introduzione di una legislazione amministrativa, adottata e posta in essere da agenzie amministrative in cui si coagulavano quelle virtù dell'*administrative expertise* che avrebbe ispirato in seguito alcuni dei promotori e degli estensori del trattato istitutivo della CECA.

3. *Gli obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità*

Come si è visto, dunque, i modelli cui attingere, nel momento in cui si trattò di realizzare concretamente la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e di mettere in piedi la sua istituzione principale, l'Alta Autorità, erano molteplici. Tutti erano riconducibili agli anni Trenta del XX secolo e, dal punto di vista geografico, ricadevano in quello che, in conseguenza dello scoppio della guerra fredda, iniziò a chiamarsi "mondo occidentale". Tuttavia, se è piuttosto comprensibile giustificare l'adozione di politiche

²² Nel 1914, fu istituita la *Federal Trade Commission*, con la funzione di contrastare pratiche *unfair* poste in essere dalle imprese e in grado di produrre esiti monopolistici, A.R. Katzmann, *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*, Cambridge, Mass.-London, MIT Press, 1980. La situazione socioeconomica degli Stati Uniti nel periodo tra le due guerre è descritta da J. Potter, *The American Economy Between the World Wars*, London, Macmillan, 1985.

²³ Un'analisi storica del dibattito statunitense sui rapporti tra impresa e diritto in J.W. Hurst, *Law and Markets in United States History*, Madison (Wn), University of Wisconsin Press, 1982.

economiche precedentemente realizzate in Francia e in Italia, paesi fondatori della Comunità, risulta più arduo individuare attraverso quali vie si diffuse in Europa l'esperienza americana, che come si è già detto giocò un ruolo fondamentale nel momento in cui si dovettero concretizzare le proposizioni contenute nel piano Schuman.

Tra i principali canali che consentirono l'arrivo delle idee americane di politica economica nel Vecchio continente va annoverato, oltre all'influenza diretta svolta dalle forze d'occupazione americane in tutti i paesi dell'Europa occidentale, anche quello straordinario strumento di trasferimento di conoscenze che fu il piano Marshall²⁴.

Concepito per scongiurare i disastrosi effetti che si prevedeva avrebbe comportato l'interruzione degli aiuti UNRRA ai paesi europei, oltre che per segnare in maniera inequivoca il nuovo confine tra "mondo libero" e paesi satelliti dell'Unione sovietica, il piano Marshall prevedeva una nuova forma di intervento economico che fosse in grado di legare ancora più strettamente i paesi beneficiari agli Stati Uniti²⁵. In cambio dell'assistenza, però, l'amministrazione Truman chiedeva agli europei di subordinare i loro conflitti interni ed internazionali all'aumento della produzione industriale, secondo quanto era stato sperimentato dagli americani stessi durante la Grande Depressione, quando questa originale forma di politica economica li aveva aiutati a superare le divisioni esistenti nel paese.

Infatti, gli obiettivi che il piano si proponeva erano tutti riconducibili ad un ideale produttivista, secondo la declinazione che questo termine aveva assunto nel corso del periodo che intercorre tra la prima e la seconda guerra mondiale. Elaborato negli Stati Uniti e presto diffusosi anche in Europa, questo vero e proprio progetto di organizzazione economica e sociale era stato concepito con l'obiettivo di aumentare la produttività industriale in un contesto politico contraddistinto da una relativa pace sociale. Al riguardo, la premessa da cui partivano le concezioni produttiviste era che, in ultima analisi, i conflitti di classe non fossero che meri

²⁴ Un primo inquadramento della linea seguita da alcuni funzionari del piano Marshall in M.J. Hogan, *American Marshall Planners and the Search for a European Neocapitalism*, in "American Historical Review", vol. 90, n. 1 (1985), pp. 44-72.

²⁵ T.G. Paterson, *The Quest for Peace and Prosperity: International Trade, Communism and the Marshall Plan*, in B. J. Bernstein (ed.), *Politics and Policies of the Truman Administration*, Chicago, Quadrangle, 1970, pp. 78-112.

equivoci, che interessi economici apparentemente incompatibili potessero venire conciliati applicando criteri di efficienza e che, dunque, esistesse un modo ottimale di organizzare la produzione, tale da evitare alla società una strisciante conflittualità²⁶.

Ed è proprio in ragione di ciò che, al termine della guerra, fu più facile per gli Stati Uniti indirizzare la loro strategia di politica economica, sul piano sia interno sia esterno, verso la linea del produttivismo, che presentava l'enorme vantaggio di apparire apolitica. La politica della produttività si basava sul postulato che, accrescendo l'efficienza produttiva, mediante la direzione scientifica, la pianificazione aziendale, la cooperazione industriale o le intese di tipo corporativo, le moderne società capitalistiche avrebbero potuto superare i conflitti di classe che erano generati dalla scarsità²⁷.

La fiducia nel potere della razionalità economica caratterizzava anche gli amministratori del piano Marshall, ragion per cui anche la pianificazione, concepita come uno strumento verso l'efficienza produttivistica, divenne apolitica. La pianificazione, così, avrebbe rappresentato lo strumento privilegiato per superare le strozzature presenti nelle economie capitaliste e giungere ad una riforma del capitalismo secondo il modello dell'ultimo *New Deal*.

E fu proprio negli ambienti del *New Deal* che era andata maturando una profonda riflessione sul problema dei monopoli nelle moderne economie capitalistiche. Verso la metà degli anni Trenta una serie di nuovi elementi, come la nuova letteratura sulla concorrenza imperfetta e l'oligopolio, rilanciarono le preoccupazioni relative al monopolio, cui non era estranea la diagnosi americana sulla natura del fascismo²⁸. Nonostante il parziale fallimento cui sarebbero andati incontro alcuni provvedimenti promossi durante

²⁶ L'esaltazione della produzione, tipica del tempo di guerra, accompagnata dalla riabilitazione della grande impresa e dall'evocazione di un supremo impegno nazionale, erano altrettanti fenomeni che agevolavano un cospicuo consenso intorno ad un modello di politica economica, come messo in luce da Ch. S. Maier, *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in P.J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, in "International Organization", Madison, Wis., University Wisconsin Press, n. 31 (1978).

²⁷ Ch.S. Maier, *The two postwar Eras and the Conditions for Stability in 20th Century Europe*, in "American Historical Review", n. 2 (1981), pp. 327-367.

²⁸ E.W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly: a study in economic ambivalence*, New York, Fordham University Press, 1995.

gli anni Trenta, le analisi sull'incidenza delle pratiche monopolistiche tornarono utili alla fine della guerra, quando sarebbero state utilizzate dagli americani nella formulazione dei piani per trasformare le economie dei paesi sconfitti, *in primis* la Germania, in cui fu portata avanti con successo la politica di decartellizzazione dell'industria carbosiderurgica della Ruhr, misura ritenuta imprescindibile da Monnet per il successo della CECA²⁹.

Nel momento in cui si trattò di elaborare il piano Schuman, giocò un ruolo molto importante anche la riflessione svolta in Francia nel corso degli anni Trenta per trovare un sistema per uscire dalla crisi economica. Sin dal periodo successivo alla fine del primo conflitto mondiale, di fronte alla prospettiva di un sovvertimento rivoluzionario sull'onda dell'esempio bolscevico, alcuni ambienti intellettuali e politici francesi erano ritornati sulle idee del conte di Saint-Simon, soffermandosi in particolare sul rifiuto della tradizionale divisione in classi della società, per privilegiare un modello che mirava ad unire tutte le componenti "produttive" ed "operose" – borghesi, contadine e proletarie – contro i ceti e le tendenze parassitarie. Questo revival saint-simonista, seppur declinato in chiave moderna, ambiva a promuovere una nuova figura sociale, il tecnocrate, con il compito di riorganizzare la società francese secondo un modello produttivista e sostanzialmente immune dai conflitti sociali³⁰.

Al termine della guerra, la riconversione democratica di queste teorie, che trovarono ampio spazio durante il regime di Vichy, fu favorita dall'influenza americana e dal prevalere di concezioni organiche nei partiti di matrice cattolica, favorendo il loro riemergere in occasione della presentazione del piano Schuman e della redazione del trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nella cui stesura giocò un ruolo determinante Paul Reuter, all'epoca professore di diritto internazionale presso l'università di Aix-en-Provence.

²⁹ I. Warner, *Steel and Sovereignty: the Deconcentration of the West German Steel Industry 1949-1954*, Mainz, P. von Zabern, 1996.

³⁰ Tra le elaborazioni concettuali degli anni Venti che possono essere annoverate in questa ripresa saint-simoniana vi è anche la *doctrine administrative* di Henry Fayol, esposta dallo stesso nel libro *Administration industrielle et generale: prevoiance, organisation, commandement, coordination, controle*, Paris, Dunod, 1920 (trad. it. *Direzione industriale e generale. Programmazione, organizzazione, comando, coordinamento, controllo*, Milano, Franco Angeli, VI ed. 1973).

Paul Reuter sembra incarnare perfettamente l'influsso che anche sul piano Schuman ebbero le idee corporatiste e pianificatrici sviluppate durante gli anni di Vichy. Reuter aveva avuto modo di approfondire le sue conoscenze in materia di disciplina antitrust durante gli anni della sua collaborazione con l'*Ecole nationale des cadres d'Uriage*, dove il giovane giurista ebbe modo di riflettere su alcuni temi, tutti riconducibili al tentativo di definire una terza via tra capitalismo e comunismo, anche attraverso la creazione di una *communauté européenne*³¹.

Tra i principali pericoli che minacciavano le comunità nazionali figuravano i trust, cui Reuter dedicò uno studio che lo avrebbe reso uno dei maggiori esperti francesi sull'argomento, tanto da indurre Monnet a convocarlo presso il Commissariato generale al piano per discutere di eventuali misure antimonopolistiche da adottare in Francia. Nella ricostruzione concettuale di Reuter, tuttavia, il trust non era più quell'istituto giuridico tipico della *common law*, ma diventava una sorta di metafora del sistema economico moderno, caratterizzato dalle concentrazioni industriali e dall'integrazione economica, due fattori che avevano condannato al fallimento i pubblici poteri che erano intervenuti nell'economia seguendo una linea tradizionale³².

Proprio la consapevolezza dell'inutilità di utilizzare gli strumenti classici della politica economica indussero Reuter a ridefinire il quadro in cui lo Stato avrebbe potuto operare con successo, concettualizzando alcune intuizioni che, a distanza di qualche anno, sarebbero state riprese in occasione del varo del piano Schuman.

A giudizio di Reuter, sul piano interno l'esistenza dei trust imponeva "*l'intervention nécessaire d'un Etat fort*", dotato di "*compétences et d'efficacité*", che era possibile ottenere solamente dopo una profonda "*transformation de la fonction publique*". Per portare

³¹ Sulla particolare esperienza di Uriage si vedano i lavori di B. Comte, *Une utopie combattante. L'Ecole des cadres d'Uriage (1940-1942)*, Paris, Fayard, 1991; A. Delestre, *Uriage, une communauté et une école dans la tempête (1940-1945)*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989.

³² P. Reuter, *Les trusts*, Ecole nationale des cadres d'Uriage (coll. "Le Chef et ses jeunes", 14), s.d., anche se probabilmente fu pubblicato a metà del 1942. D'altra parte P. Reuter, *Les participations financières. La société anonyme au service des collectivités publiques*, Paris, Librairie du Recueil, Sirey, 1936, aveva già avuto modo di soffermarsi su queste tematiche prima della guerra.

a termine la sua azione "de coordination, de législation, de surarbitrage et de contrôle", lo Stato avrebbe dovuto avere a disposizione un corpo di alti funzionari di élite³³.

Sul piano internazionale, invece, l'esistenza dei trust e la spiccata interdipendenza economica tra i singoli Stati imponevano "un début de fédéralisme politique" in Europa. Lo spostamento geografico della prospettiva di intervento si rivelava vantaggiosa sotto un duplice profilo, perché oltre ad assegnare una nuova dimensione territoriale ai pubblici poteri, consentiva a Reuter di effettuare un'operazione di neutralizzazione tecnica di temi più direttamente politici sorti e sviluppati durante gli anni Trenta.

La preparazione del piano Schuman rappresentò, insieme al Plan de modernisation et d'équipement, uno dei tornanti chiave di questa operazione politico-culturale, favorita anche in Francia dal prevalere di movimenti cattolici sensibili alle visioni organiche e universalistiche della società, consentendo così alle idee della terza via tra capitalismo e collettivismo di essere applicate in un contesto rinnovato, senza tuttavia perdere niente della loro iniziale portata.

È evidente come, al di là delle polemiche portate avanti dagli oppositori del trattato CECA, gli obiettivi del pool carbosiderurgico fossero di schietta impronta produttivista, incentrati com'erano su temi, come la modernizzazione e l'incremento dei livelli produttivi, che vertevano principalmente sul problema dell'aumento della produzione, più che sulla sua ripartizione. Tutto il piano presentava un impianto alquanto paradossale, causato dall'apparente scissione fra strumenti dirigisti – derivanti dall'esperienza dell'intervento pubblico nell'economia degli anni Trenta – e gli obiettivi che si prefiggeva, schiettamente produttivistici e, in ultima analisi, liberali.

Inoltre, al di là dell'aspirazione irenica, presente sia in Schuman sia in Monnet, all'ombra del trattato CECA si stagliavano nitidi i profili dei conflitti che animavano le società dell'Europa occidentale all'inizio degli anni Cinquanta del XX secolo, scatenati dall'azione di potenti forze disgregatrici, in grado di compromet-

³³ Della necessità di una riforma in senso "tecnocratico" dell'amministrazione pubblica P. Reuter era già convinto prima dello scoppio della guerra, quando scriveva: "Il faudrait créer un cadre des fonctionnaires d'élite capables de suivre et de diriger, au nom de l'État, une gestion industrielle ou commerciale moderne" (in *Les participation financières* cit., p. 79).

tere il processo di ricostruzione e stabilizzazione in atto. Infatti, il piano Schuman mirava a sanare contemporaneamente due *clivages* che contraddistinguevano l'Europa dell'epoca: se la prima frattura era rappresentata dalla rivalità internazionale tra Francia e Germania per il controllo delle risorse carbosiderurgiche renane, la seconda era meno evidente ma non per questo meno importante. Infatti, l'obiettivo della razionalizzazione della produzione era funzionale anche all'armonizzazione e all'innalzamento delle condizioni di vita della manodopera impiegata in queste industrie. In tal modo, si intendeva coinvolgere la forza operaia delle imprese carbosiderurgiche europee in un programma "corporatista" e fortemente animato da quei fermenti che, come si è visto in precedenza, avevano trovato larga diffusione nell'Europa e negli Stati Uniti del primo dopoguerra e tutti riconducibili alla volontà di scongiurare la lotta di classe attraverso la fissazione di obiettivi di politica industriale di tipo produttivista. Il richiamo alle teorie saintsimoniane e comunitariste, in tal senso, era piuttosto evidente, ed è possibile verificare come questo aspetto abbia influenzato alcune politiche di carattere sociale adottate dalla CECA negli anni seguenti, volte a coinvolgere capitale e lavoro in una gestione collaborativa delle imprese finalizzata all'interesse pubblico³⁴.

L'esame degli obiettivi assegnati alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio dimostra, ancora una volta, come essa si inserisse in un'ideale linea di continuità con le ideologie della "terza via" maturate durante il decennio precedente, nonostante le inevitabili e comprensibili concessioni alle istanze liberaldemocratiche. Questa operazione di neutralizzazione dell'ideologia della terza via fu possibile, all'inizio degli anni Cinquanta, attraverso l'uso degli strumenti concettuali tratti dalle discipline economiche e giuridiche, così da attribuire una veste tecnocratica ad un progetto che, al contrario, era profondamente politico³⁵.

³⁴ L. Mechi, *Le politiche sociali della CECA*, in R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 105-126.

³⁵ Sugli effetti della circolazione di queste idee in Europa si veda, *ex multis*, Ch. S. Maier, *Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Vision of Industrial Productivity in the 1920s*, in "Journal of Contemporary History", vol. 5, n. 2 (1970), pp. 27-61.

FRANCESCO INGRAVALLE

Il Piano Werner: unione monetaria e istituzioni di governo monetario

1. *Primi progetti per l'unificazione monetaria*

L'importanza del cosiddetto Piano Werner va al di là di quella attribuibile a un mero tentativo, per quanto notevole, nella storia dell'integrazione europea, di pensare una unione monetaria¹. Esso è anche l'indicazione concreta di come la logica delle cose obblighi a pensare a istituzioni di gestione dell'unione monetaria che non possono non avere aspetti politici. La cosa è rilevante perché getta luce sull'effetto *spill-over* dell'intero processo di comunitarizzazione dei mercati in modo diverso da come vorrebbe un certo modo di intendere la versione classica della teoria funzionalistica. Esso non ci mette di fronte a una emersione chiara e distinta del "politico" come realtà altra rispetto all' "economico", ma a quella del "politico come gestione dell'economico". Cioè del politico come amministrazione, *governance* o "governazione". Poco a che vedere, dunque con la nozione weberiana² e con quella schmittiana³ del politico. Molto

¹ Per i precedenti progetti vedi F. Ingravallo, *Alle origini dell'Unione monetaria europea: indirizzi e proposte negli anni '60*, in D. Preda (a cura di), *L'Europa agli albori del XXI secolo*, Bari, Cacucci, 2006, pp. 185-205; in generale, per i tentativi di integrazione precedenti la vicenda della CEE/UE vedi F. Fauri, *L'integrazione prematura*, Bologna, 2006.

² M. Weber, *Politik als Beruf* (1919), traduzione italiana di A. Giolitti, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1966.

³ C. Schmitt, *Der Begriff der Politischen* (1932), in Id., *Le categorie del politico* a cura di G. Miglio, P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972.

a che vedere, invece, con la nozione di politico che si snoda da C.-H. de Saint-Simon⁴ fino alla famosa abolizione dello statuale e del politico preconizzata da Marx⁵ e da Engels⁶ e, certo in linea di discontinuità ideologica, da Otto Neurath⁷ e da David Mitrany⁸, e non troppo distante dalle prospettive della *Managerial Revolution* di James Burnham⁹. Una nozione di politico che si va a saldare, nella storia dell'integrazione europea, con l'idealismo (e il "pragmatismo") dei padri fondatori dell'Europa, tra i quali Schuman e Monnet (quest'ultimo, in particolare, nutrito della cultura "tecnologica" tipica del "planismo" degli anni Trenta). Eterogenesi dei fini? Oppure nodo di contingenze geoeconomiche e geopolitiche post-1945 che hanno imposto, entro certi limiti, una logica di sviluppo degli eventi il cui meccanismo ha "ingranato" con la volontà di élites illuminate nella direzione non già della semplice cooperazione economica, ma dell'integrazione¹⁰?

È un fatto pressochè incontestato che un peso notevole nel rendere appetibile l'idea di integrazione economica alle classi dirigenti dei futuri "Sei Stati della CECA" lo ebbe il piano di ricostruzione statunitense dell'Europa noto come "Piano Marshall" e l'intenzione di creare una vasta area integrata di economia di libero mercato in funzione anti-sovietica. In una prospettiva del genere la cooperazione economica non poteva bastare a garantire la circolazione di capitali, merci e uomini che il piano di ricostruzio-

⁴ L. Meldolesi, *L'utopia realmente esistente. Marx e Saint-Simon*, Roma-Bari, Laterza, 1982.

⁵ K. Axelos, *Marx pensatore della tecnica*, Milano, Sugar, 1963.

⁶ F. Engels, *Dell'autorità* (1873), in K. Marx-F. Engels, *Marxismo e anarchismo*, a cura di G.M. Bravo, Roma, Editori Riuniti, 1973.

⁷ O. Neurath, *Empiricism and Sociology*, a cura di M. Neurath, R.S. Cohen, «The Vienna Circle Collection», Reidel, Dordrecht-Boston, 1973, in particolare il saggio *International Planning for Freedom* (1942), pp. 426 ss.

⁸ D. Mitrany *A Working Peace System*, Cambridge, 1943; S. Parodi, *Il funzionalismo di D. Mitrany: Dall'economia alla scienza politica*, Working paper n. 122 (giugno 2008), Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria, 2008.

⁹ J. Burnham, *La rivoluzione dei managers*, traduzione italiana di C. Pellizzi, introduzione di A. Salsano, Torino, Boringhieri, 1994.

¹⁰ Quasi non occorre, qui, ricordare la radicale differenza fra cooperazione e integrazione per cui si rinvia a A. Etzioni, *Unificazione politica*, Milano, Etas Compass, 1969, pp. 230-281.

ne suggeriva, se non altro perché essa avrebbe lasciato sussistere le barriere doganali intatte. Soltanto un'area geoeconomica integrata poteva garantire lo sviluppo graduale di una circolazione pienamente svincolata dalle ombre economiche della sovranità politica. Del resto, sia la sconfitta per taluni (Germania e Italia), sia la vittoria per altri (Inghilterra, Francia) aveva drasticamente ridimensionato il realismo delle pretese di sovranità assoluta da parte degli Stati-nazione: l'emergere di Stati continentali come USA e URSS non lasciava dubbi su come fosse ripartita l'egemonia politico-militare e in che termini, dove più, dove meno, essa limitasse le sovranità nazionali. In altri termini: a voler guardare allo sviluppo delle cose dal punto di vista del suo punto d'arrivo, molti fattori militavano a favore dello sviluppo dell'integrazione economica dei paesi che, all'inizio degli anni Cinquanta, avrebbero dato origine all'esperimento della CECA; altrettanti militavano a favore di uno sviluppo del mercato comune in unione monetaria. Ma la cornice sovranistica delle economie nazionali rendeva assai arduo interpretare i dati oggettivi che facevano delle spinte politiche all'integrazione economica dell'Europa occidentale qualche cosa di più di un mero ideale.

Il punto di partenza è la conferenza dell' Haya del 1969 dove viene tematizzata l'unione monetaria come risposta alle sempre più evidenti insufficienze del sistema creato a Bretton Woods¹¹. Si tratta di iniziare a creare una "comunità di stabilità e di crescita" e di realizzare un piano "a stadi" per creare una unione economica e monetaria. Ma ciò richiede – come evidenziato dal comunicato – che prima si armonizzino le politiche economiche degli Stati membri; al contempo, si suggerisce la creazione di un "fondo europeo di riserva".

Il 16 gennaio 1970 i ministri dell'economia e delle finanze, con i governatori delle banche centrali, si incontrano. Vengono messi a confronto diversi piani: quello tedesco, ispirato a una strategia economicistica, era appoggiato da Italia e Olanda; il piano belga e lussemburghese costruito, invece, in base a un angolo visuale monetarista. La Francia appoggia il piano belga e lussemburghese vicino al piano della Commissione del 4 marzo 1970.

¹¹ H. Ungerer, *A Concise history of European monetary integration: from EPU to EMU*, London, Quorum books, 1997, p. 97.

Nell'incontro del 6 marzo 1970 il Consiglio crea un gruppo di lavoro che avrebbe dovuto gettare le basi programmatiche dell'unione monetaria. Di tale gruppo di lavoro è nominato presidente Pierre Werner¹². Nasce così la Commissione Werner che produrrà un rapporto nel maggio e nell'ottobre 1970¹³.

L'alternativa è chiara: l'armonizzazione delle politiche economiche è il presupposto dell'unione monetaria, oppure essa è il risultato dell'unione monetaria? Il problema con il quale essa si misura lo è altrettanto: gli squilibri dell'economia mondiale nel biennio 1968-1969 hanno prodotto distorsioni e restrizioni nella circolazione di beni, servizi e capitali in tutta l'area della Comunità Economica Europea. Occorre fare della CEE un'area di stabilità, oltre che di crescita economica. Non si può non riconoscere che porsi questo obiettivo equivale a porsi il problema non soltanto della comparabilità delle divise monetarie, ma addirittura quello della loro unione in una sola divisa monetaria. Ma le divise monetarie sono l'esito delle politiche economiche, oppure ne sono la causa? La polemica fra visione quantitativa e qualitativa della moneta riemerge, in parte, nella contrapposizione fra monetaristi ed economicisti. Di lì a poco il presidente statunitense Richard Nixon avrebbe impartito al mondo intero una "lezione" di monetarismo, il 15 agosto 1971, con l'abolizione del *Gold Standard*. Se ne sarebbero visti, in breve, gli effetti destabilizzanti sull'economia mondiale, ma stabilizzanti sull'economia statunitense. La CEE deve fa-

¹² Pierre Werner (1913-2002), lussemburghese, ha una formazione giuristica e politologica; tuttavia, dopo avere iniziato la carriera forense nel 1938 inizia a lavorare nel settore bancario e, tra il 1945 e il 1949, è nominato commissario al controllo bancario; entrato in politica nel 1953 e incaricato subito di ricoprire il dicastero delle Finanze, Werner ricopre, poi, tra il 1964 e il 1974 le funzioni di ministro degli Affari Esteri, della Giustizia, del Tesoro, delle Finanze, sotto diverse coalizioni politiche; una rapida biografia è reperibile in www.government.lu/salle_presse/actualite/2002/06/24/index.html e, naturalmente, nell'autobiografia pubblicata da Werner stesso nel 1991 e intitolata *Itinéraires luxembourgeois et européens*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, 1991.

¹³ *Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation pour étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté «Rapport Werner» (texte final)*, supplement au «Bulletin des Communautés Européennes», 1970, n. 11; del testo del Rapporto è disponibile on-line una traduzione italiana, *Rapporto sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della comunità* in www.digilander.libero.it/galatro.rc/europa2/199805_werner_rapporto_euro.htm

re come gli Stati Uniti d'America, oppure deve creare un'economia solida basata sulla convergenza delle politiche economiche? Vediamo i piani nei loro aspetti basilari.

Il piano tedesco (12 febbraio 1970) muoveva da una tesi forte. L'unione monetaria è la condizione per il pieno utilizzo delle risorse economiche di tutti i paesi membri. Quindi una condizione per il progresso dell'economia di tutti e di ciascun paese. In circa un decennio sarebbe stato possibile appianare le differenze strutturali e le contraddizioni fra le dinamiche economiche dei Sei; dopo questa prima fase, sarebbe stato relativamente agevole fissare reciprocamente i valori delle divise monetarie.

Prima fase: armonizzazione delle politiche economiche e monetarie; seconda fase: convergenza dei *budgets* nazionali; terza fase: passaggio all'unione monetaria; quarta fase: completamento dell'unione monetaria attraverso l'estensione delle istituzioni della CEE: esse avrebbero ricevuto il mandato di provvedere alle politiche monetarie, fiscali ed economiche; il Comitato dei Governatori delle Banche Centrali si sarebbe trasformato in una Banca Centrale europea che avrebbe deciso a maggioranza.

Il piano belga (23 gennaio 1970) muoveva da un'analisi complessiva dell'integrazione delle politiche economiche e monetarie; da quest'analisi si deduce che una armonizzazione monetaria e fiscale è possibile soltanto se vengono armonizzati gli obiettivi. L'unificazione monetaria si può compiere in tre fasi. Prima fase: cooperazione volontaria imperniata sulla mediazione tra Consiglio e Comitato dei governatori delle Banche Centrali; il Consiglio si esprime attraverso raccomandazioni; seconda fase: il Consiglio procedere, ora, per direttive concordate con il Comitato dei Governatori delle Banche Centrali; terza fase: le istituzioni della CEE devono definire obiettivi comuni e approntare le necessarie misure per conseguirli; devono preparare il bilancio comunitario in rapporto ai bilanci degli Stati membri. Viene creato un sistema monetario comune, simile a quello del sistema della Federal Reserve, consistente in una banca centrale nazionale e in un corpo esecutivo europeo destinato ad approvare il funzionamento degli strumenti monetari nazionali e ad assicurare credito agli Stati membri. Le divise nazionali sono convertibili liberamente; terza fase: una sola moneta europea sostituisce tutte le divise nazionali.

Il piano del Lussemburgo prevedeva non meno di sette fasi. La prima prevedeva un certo margine di armonizzazione delle politiche economiche; la seconda: riduzione dei margini di fluttuazione monetaria; terza fase: definizione di una unità europea di conto; quarta: il cambio delle parità viene sottoposto all'accordo comune; la quinta fase: viene creato un fondo per la cooperazione monetaria; sesta fase: le attività di questo fondo vengono estese fino ad assicurare la garanzia dei crediti a breve termine da parte della CEE nei confronti delle istituzioni internazionali oppure dei paesi terzi; parte delle riserve internazionali dei paesi membri vengono trasferite al fondo. Settima fase: il fondo viene trasformato in un fondo di riserva europeo con competenze allargate. E alle divise nazionali subentra la moneta unica europea.

La Commissione elabora una serie di proposte che fanno propri una serie di elementi dei piani nazionali. Si tratta di una strategia parallela in cui convergenze di politiche economiche e riformulazione degli assetti istituzionali. Gli obiettivi sono due: creare un'area senza frontiere di un'area economica unica; le fasi in cui realizzarli sono tre: prima fase: coordinamento sempre più efficace delle politiche economiche di breve termine (previsto per gli anni 1970-1971); seconda fase: rafforzamento della convergenza economica e creazione di una sola area monetaria (1972-1975); terza fase: messa a punto dei poteri necessari per il funzionamento dell'unione monetaria. Un Consiglio dei Governatori delle Banche Centrali viene stabilito come primo momento della creazione di un sistema di banche centrali della CEE. Viene creato un fondo di riserva europeo sotto la supervisione del Consiglio dei Governatori cui ciascuno Stato membro devolve una porzione progressivamente sempre più ampia delle proprie riserve.

Come è stato osservato, tutti i piani qui riassunti riconoscono la necessità di armonizzare le politiche economiche e di far convergere le prestazioni economiche degli Stati membri per realizzare l'integrazione monetaria¹⁴. E tutti i piani riconoscono in una certa misura, la necessità di creare istituzioni in grado non soltanto di guidare i Sei all'unione monetaria, ma anche di gestire l'unione monetaria, una volta realizzata. Ciascun piano riserva agli esecutivi degli Stati membri un ruolo costituente rispetto all'unione monetaria e rispetto

¹⁴ H. Ungerer, *A Concise*, cit., p. 106.

alle istituzioni che dovranno realizzarla e che sono stati mobilitati dalla crescente crisi monetaria internazionale. Quest'ultimo punto è particolarmente significativo: timori per l'andamento delle economie nazionali hanno creato le condizioni di stimolo per la elaborazione di piani monetari sovranazionali soltanto perché le economie dei Sei erano ormai strettamente vincolate l'una all'altra dopo il Trattato CECA e dopo il Trattato CEE; ma lo erano in un quadro ormai fortemente segnato dallo sviluppo di istituzioni dell'economia mondiale:

nelle intenzioni dei paesi vincitori della guerra, all'ordine politico mondiale dell'ONU doveva accompagnarsi un nuovo ordine mondiale dell'economia¹⁵.

Se si pensa alla Conferenza di Bretton Woods è opportuno ricordare che la cornice giuridico-istituzionale che ci si apprestava a creare doveva evitare che i problemi economici venissero affrontati unilateralmente dai singoli paesi, ricorrendo alla limitazione degli scambi di merci e di capitali. La Banca Mondiale, il GATT e il Fondo Monetario Internazionale nascono da una logica di tutela della pace mondiale attraverso l'integrazione delle economie di tutto il mondo. Soltanto una differenza di scala geografico-politica le separa dagli obiettivi della CECA: la pace attraverso l'integrazione economica che implica una precisa diagnosi sulle cause economiche delle guerre del XX secolo: il protezionismo economico e la sovranità assoluta degli Stati. Ma la base reale sulla quale era stato pensato questo immane edificio era il *Gold Standard*; la base politica era la collaborazione con l'URSS quale si era configurata nella guerra contro il Nazifascismo; la base politica si dissolse rapidamente con la "guerra fredda"; la base reale scomparve con l'abolizione statunitense del *Gold Standard*. L'integrazione europea si è indubbiamente giovata della contrapposizione USA-URSS e, all'interno dello spazio geoeconomico del dollaro, a partire dalla fine degli anni Sessanta, ha cercato di darsi una certa stabilità¹⁶. Di questa ricerca i piani fin qui riassunti sono la testimonianza. In che cosa il Piano Werner rappresenta un insieme di peculiarità?

¹⁵ J. Osterhammel, N.P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München, Verlag C.H. Beck, 2003, traduzione italiana di F. Ferraresi, *Storia della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 104.

¹⁶ Il "memorandum Barre" affermava con chiarezza che l'integrazione monetaria era inevitabile se si voleva consolidare il mercato comune e proteggerlo da turbolenze monetarie esterne.

2. *Il Piano Werner*

La composizione della Commissione Werner era piuttosto politica che non tecnica. Al suo interno si fronteggiano ottiche monetaristiche (Francia¹⁷, Belgio, Lussemburgo) ed economicistiche (Germania, Olanda, Italia) la cui tensione intesse sia il cosiddetto "Interim Report", sia il rapporto definitivo ("Final Report").

Germania e Olanda caldeggiavano una politica economica centralizzata dotata di responsabilità politica e una banca centrale europea autonoma. Francia e Lussemburgo (e la Commissione) tendono a vedere in una simile linea operativa una minaccia per la sovranità nazionale. Queste divergenze di opinione furono affrontate sia nella conferenza dei Ministri dell'economia e delle Finanze e dei Governatori delle Banche Centrali del 29-30 maggio 1970 a Venezia e nel Consiglio del 9 giugno vengono apertamente discusse. La versione finale del Rapporto Werner è un ragionevole compromesso in materia di unione monetaria.

Nel rapporto finale compare una analisi particolareggiata della politica economica e dei problemi della fluttuazione monetaria messa a punto da Baron H. Ansiaux - governatore della Banca Nazionale del Belgio. Il rapporto contiene: 1) una definizione di unione economica e monetaria; 2) un profilo delle questioni istituzionali; 3) una descrizione degli stadi previsti della realizzazione dell'unione monetaria.

L'unione economica e monetaria deve servire a creare un'area in cui beni, servizi, uomini e capitali circolino liberamente e senza distorsioni competitive. La sua piena realizzazione avrà effetti in termini di benessere economico; contribuirà all'equilibrio economico e monetario nel mondo; tenderà a ridurre le differenze economiche e sociali nel mondo e ad assicurare la protezione dell'ambiente. Indipendentemente dall'adozione di una sola moneta o dal mantenimento delle diverse divise monetarie (con l'eliminazione, però, dei margini di fluttuazione) occorrerà il trasferimento della responsabilità monetaria complessiva dagli Stati membri alla

¹⁷ E. Bussière, *La France et les débats au sein du Comité monétaire à l'époque du plan Werner (automne 1968/printemps 1971)*, in R. Girault, R. Poidevin (a cura di), *Le rôle du ministère des Finances dans la construction européenne (1957-1978)*, Cheff, 2000.

CEE e la liberalizzazione completa dei movimenti di capitale. Il che equivale a creare un'area geoeconomica compatta e differenziata da ciò che la circonda (area del dollaro compresa) e un'area monetaria centralizzata.

Nella logica del Rapporto Werner è impensabile che una simile trasformazione lasci sussistere il Trattato CEE tale e quale esso si presenta attualmente. Un certo numero di poteri, attualmente esercitati dagli Stati membri, dovranno essere trasferiti alla CEE; in particolare, è previsto un trasferimento delle responsabilità parlamentari dal piano nazionale a quello comunitario (cosa meno sconvolgente di quanto non sembri a prima vista, dato il carattere di delegazione dei parlamenti nazionali proprio del Parlamento europeo). Si prevede che il sistema comunitario della banca centrale dovrà essere modellato sul Federal Reserve System degli USA: esso riceverà capacità decisionali in materia di liquidità, tassi di interesse e "granting of loans to the public and private sectors", come chiosa Ungerer. Se il potere monetario degli Stati si dissolve, al suo posto sorge un potere centralizzato a garanzia della libera circolazione di capitali, uomini e merci, un garante contro le distorsioni della concorrenza, un capitalismo regolato.

Sono previste tre fasi distribuite in un periodo di dieci anni. La prima fase è concentrata sul coordinamento delle politiche economiche e sulla determinazione comune delle linee fondamentali della politica economica e monetaria in una prospettiva assai realistica, viste le resistenze che, fin dalla creazione del Comitato Monetario hanno caratterizzato questo settore della vita economica della CEE.

In materia di bilancio e di politica fiscale si prevedono l'armonizzazione delle politiche di bilancio; la graduale eliminazione delle frontiere fiscali; l'introduzione di un sistema generale di tasse sul valore aggiunto; per ciò che concerne i mercati finanziari il Rapporto prevede l'abolizione degli ostacoli ai movimenti dei capitali e il coordinamento delle politiche relative ai mercati finanziari; per ciò che concerne la politica monetaria interna a ciascuno Stato e la politica del credito sono previste la definizione di orientamenti comuni per la politica monetaria e del credito e l'obbligatorietà di consultazioni prioritarie con il Comitato dei Governatori delle Banche Centrali, nonché l'armonizzazione degli strumenti di politica monetaria. Per la politica monetaria estera sono

previste consultazioni sull'utilizzazione e la garanzia dei crediti a es. del Fondo Monetario Internazionale e la creazione di una nuova liquidità internazionale; all'uopo verrà creata una rappresentanza comune per la CEE in sede di Fondo Monetario Internazionale e presso altre organizzazioni finanziarie e l'adozione di posizioni comuni in materia di relazioni monetarie con paesi terzi e organizzazioni internazionali. Per lo meno sotto il profilo monetario, la CEE viene configurata come una realtà quasi statale dotata di territorialità, di una voce comune in sede internazionale, di una centralizzazione amministrativa, già nella prima fase. Certamente, essa è configurata pur sempre come una organizzazione internazionale, ma decisamente *sui generis*.

Seconda fase: il coordinamento delle politiche economiche a breve termine diviene più stretto; le politiche a medio termine vengono gestite secondo gli obiettivi della CEE; in materia di bilancio le norme diventano sempre più rigorose e restrittive; viene stabilito un vero mercato comune dei capitali; con il progredire della convergenza delle politiche gli Stati membri non hanno più bisogno di fare ricorso ad aggiustamenti delle parità gestiti autonomamente; i margini di fluttuazione vengono progressivamente eliminati. Il Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria deve essere creato al più presto come emanazione del sistema delle banche centrali della CEE: esso assorbe sia il Sostegno Monetario a breve termine, sia l'Assistenza Finanziaria a medio termine. Terza fase: il Fondo viene integrato nel sistema delle banche centrali della CEE.

Si tratta di un modello di sviluppo che intende preservare la pluralità dei sistemi finanziari e inserirla in un quadro omogeneo disegnato da un centro decisionale responsabile della politica economica di tutta la CEE; tale centro decisionale, creato dall'accordo degli Stati membri, agisce indipendentemente da essi, o, se si preferisce, secondo la loro 'volontà comune' ed è particolarmente significativo che esso governi gli scambi con i paesi terzi; si configura una politica commerciale estera le cui ricadute politiche sono difficilmente sopravvalutabili, soprattutto nel momento in cui i sistemi economici e politici usciti dalla fase della decolonizzazione oscillano fra l'area del "Non-Allineamento" e l'area dei paesi legati all'URSS, tra due diversi modi di intendere il modello socialista.

La strategia del Rapporto Werner è pensata alla luce dell'intreccio fra sviluppo economico e rimodellazione dell'assetto istituzionale, senza una vera sintesi fra approccio economicistico e approccio monetaristico¹⁸. Si è anche sottolineato che il sistema delle banche centrali qui delineato risulta essere indipendente dal livello politico della CEE¹⁹, anche in relazione all'obiettivo fondamentale del mantenimento della stabilità monetaria e dei prezzi. Si tratta, piuttosto, di una delega da parte degli Stati membri a un organo tecnico di svolgere quelle politiche che, ormai, ognuno di essi è sempre meno in grado di svolgere da solo e che, notoriamente, non vengono decise sul terreno politico sul quale ci si limita a conferire a esse una forma, ma che scaturiscono dalle logiche stesse dell'economia di mercato e dal loro rapporto dialettico con il livello dello scontro sociale nelle aree geoeconomiche in cui esse cercano di dispiegarsi. Sarebbe veramente arduo individuare il livello politico della decisione della CEE di tenere comunque un atteggiamento di cauta apertura verso i paesi arabi proprio in uno dei momenti più acuti del conflitto medio-orientale, mentre ben più agevole, oltre che corretto, sarebbe individuare le ricadute politiche della gestione del problema delle fonti di energia a fronte delle esigenze dei paesi CEE in quel preciso momento economico. Ciò che emerge da un simile sforzo interpretativo è una nozione del politico come gestione dell'economico (e, quindi, dello sviluppo tecnologico e del sociale). Tecnocrazia, oppure governo politico della tecnica (comprendendo in questo concetto anche l'economia)?

Al Rapporto Werner è accluso (Allegato n. 5) la relazione del gruppo di esperti delle banche centrali presieduto da Baron Ansiaux e relativa alle condizioni tecniche della graduale riduzione dei margini di fluttuazione delle monete e alle loro conseguenze in fatto di politica monetaria. È significativo che si osservi come la riduzione dei margini di fluttuazione richieda un rafforzamento

¹⁸ D.C. Kruse, *Monetary Integration in Western Europe. EMS, EMU and Beyond*, London and Boston, Butterworths, 1980, p. 73; si veda anche, su un'area problematica più settoriale, ma il cui peso strategico difficilmente potrebbe essere sopravvalutato, *Il piano Werner e l'armonizzazione fiscale della CEE*, Atti del 6° convegno di studi, Roma, 28 maggio 1971, Società per lo studio dei problemi fiscali, Padova, Cedam, 1971.

¹⁹ H.Ungerer, *A Concise*, cit., p. 113.

della cooperazione tra le banche centrali della Comunità. Ancora una volta, solo mediatamente si chiama in causa il politico (le politiche delle Banche Centrali sono lo specchio delle politiche dei Ministeri del Tesoro dei paesi membri): la questione è interamente definita dai suoi contorni tecnici e di politica economica.

La Commissione – in un *memorandum* sottoposto al Consiglio il 30 ottobre 1970 – si dichiara generalmente d'accordo con le conclusioni del Rapporto Werner, nonostante essa segua una linea interpretativa più che altro monetaristica. Il *memorandum* e il Rapporto Werner vengono discussi dal Consiglio nel novembre-dicembre 1970. Ed è proprio in sede di Consiglio che Germania e Olanda chiedono maggiore considerazione per gli aspetti soprannazionali del Rapporto, mentre l'atteggiamento francese è di diffidenza nei confronti delle modifiche istituzionali che il Rapporto richiede. La risoluzione del 22 marzo 1971 non va però, al di là di un accordo generico sugli obiettivi e, naturalmente, non prende posizione sulla questione del centro decisionale della politica economica della CEE; tuttavia la risoluzione contiene una serie di misure procedurali per il coordinamento a breve termine delle politiche economiche, e l'adozione di una serie di posizioni comuni nelle relazioni monetarie con i paesi terzi. Essa contiene anche un invito rivolto alle banche centrali degli Stati membri a provare a fissare, in via sperimentale, margini di fluttuazione in grado di orientare sull'inizio della prima fase.

Infine, l'obiettivo caratterizzante il Rapporto Werner era stato accolto; le perplessità del Consiglio dei Ministri dicono molto sulla non sovrapponibilità delle opinioni dei "tecnici" e di quelle dei rappresentanti degli esecutivi (condizionati sempre da un modo di fare politica finalizzato al consenso presso le opinioni pubbliche dei rispettivi Stati e non presso una non ancora esistente "opinione pubblica europea").

Nell'aprile del 1971 i governatori delle banche centrali si accordano per ridurre i margini di fluttuazione fra le monete CEE e i risultati dell'accordo si vedono nel mese di giugno del medesimo anno, quando le fluttuazioni si mantengono nel margine di $\pm 1,2\%$.

3. *Le caratteristiche del Piano*

Sembra l'inizio del primo stadio della realizzazione dell'unione monetaria. Invece, viene a interromperlo la crisi della bilancia commerciale statunitense, iniziata nell'aprile del 1971, che suscita richieste di svalutazione del dollaro (come il cosiddetto Rapporto Reuss) e che stimola la decisione di Nixon, il 15 agosto 1971, di sospendere temporaneamente la convertibilità del dollaro in oro.

L'operazione nota come "Serpente monetario" appartiene a un altro paradigma, tanto interessato alle fluttuazioni congiunte delle divise (quasi nei termini di una tecnologia delle monete) e poco interessato all'armonizzazione delle politiche economiche di cui le divise monetarie erano, entro certi limiti, gli esponenti. D'altro lato, non si può non rilevare che l'unione monetaria ha potuto essere il coronamento di una situazione di relativa salute economica²⁰, non già un metodo per uscire dalla crisi. Il che fa riflettere sui limiti delle concezioni meramente quantitative della moneta e delle operazioni di mera ingegneria monetaria.

In tutti i suoi interventi in materia, Werner si è mantenuto fedele a una concezione sostanzialmente qualitativa della moneta²¹ e ha improntato la sua azione ai principi di un equilibrato economismo. Si è, così, inserito in un contesto di riflessione che era iniziato con Walter Hallstein²² ("La cosiddetta integrazione economica dell'Europa è essenzialmente un fenomeno politico") e che parla a favore di un rapporto economia-politica di tipo non meccanicistico, di un'integrazione armoniosa di economia e di politica.

Ma, al di là della sua autocomprensione²³, era oggettivamente meccanicistica l'ipotesi funzionalistica di Haas, contenuta nel vo-

²⁰ Come rileva Werner stesso nel breve articolo *L'euro: dall'economia alla politica*, in "30 Giorni", n. 5, maggio 1998, p. 1, leggibile in http://digilander.libero.it/galatro.rc/europa2/199805_werner_euro_economia_politica

²¹ Se ne vedano i contributi in AA.VV., *Unione Europea: a che punto siamo?* Roma, 1973; A. Comba (a cura di), *Una moneta per l'Europa*, Torino, La Cartostampa, 1978; O. Franz (a cura di), *Europäische Währung: eine Utopie?*, Sindelfinge, Libertas, 1988.

²² C. Malandrino, «Tut etwas Tapferes»: *compì un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 105-117.

²³ E.B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institut of International Studies, University of California, 1975 e l'interessante *reading* curato da M. O'Neill, *The politics of European Integration. A Reader*, Routledge, London-New York, 1996.

lume *Beyond the Nation-State* del 1964²⁴? Oppure il meccanismo dello *spill-over*, indipendentemente da come è presentato, si configura più come un'opportunità che come una necessità, come in effetti possiamo dire che sia in Monnet? La questione si chiarisce ulteriormente guardando alla dinamica teorica del Piano Werner e alla dinamica pratica della vicenda dell'integrazione monetaria che ha dato luogo allo SME. Effettivamente l'integrazione economica ha posto l'esigenza dell'integrazione monetaria. L'esigenza: e a un'esigenza si può dare soddisfazione o meno. L'intero processo ha posto l'esigenza di creare istituzioni di governo del sistema monetario europeo: ma non esiste alcuna necessità storica che obblighi a soddisfare una simile esigenza; se, però, si vuole realizzare l'approfondimento dell'integrazione, la strada è, in certo qual modo, obbligata. La centralizzazione delle decisioni monetarie si è imposta per la logica stessa delle cose, ampiamente prevista da Werner. Alla culla delle istituzioni del governo economico siedono due figure: la logica oggettiva delle cose e la capacità di una classe politica di dare risposte adeguate alle condizioni effettivamente date²⁵.

La peculiarità del Piano Werner è di porre quasi silenziosamente al centro della discussione sull'unione monetaria la politica; soprattutto dove leggiamo:

“La realizzazione dell'unione economica e monetaria esige la creazione o la trasformazione di un certo numero di organi comunitari ai quali dovranno essere trasferite attribuzioni fin qui esercitate dalle autorità nazionali”²⁶.

Ciò significa dire che l'obiettivo economico richiederà una serie di decisioni a livello politico di modificazione dei Trattati, modifica che è possibile soltanto al livello – intergovernativo – del vertice dei capi di Stato e di Governo (più tardi: del Consiglio Europeo). Non basta: può apparire paradossale, ma anche l'insieme dei tre stadi in cui è pensata la realizzazione dell'unione monetaria

²⁴ E.B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and Organization*, Colchester, ECPR Press, 2008 e Id., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957*, London, Stevens, 1958.

²⁵ G. Goldstone Rosenthal, *The Men Behind the Decision: Cases in European Policy-Making*, Lexington, Mass. Toronto and London, Lexington Books, D. C. Heath, 1975; anche Lucia Quaglia, *European Monetary integration and the 'Constitutionalization' of Macroeconomic Policy Making*, in «Constitutional Political Economy», ottobre 2004, pp. 235-251

²⁶ *Rapport*, cit., p. 13; *Rapporto*, cit., p. 4.

europea è visto più come esito di una scelta politica, che come l'esito della pura dinamica economica. Quest'ultima pone le istituzioni della CEE di fronte a un'esigenza: reagire a una situazione di instabilità delle divise monetarie; non esiste alcuna via obbligata; si tratta di scegliere se reagire attraverso un approfondimento dell'integrazione economica, oppure con i tradizionali sistemi delle politiche monetarie a disposizione di ciascun governo (lasciando sussistere la CEE poco più che come un'area di libero scambio sia pure *sui generis*. Una simile scelta è politica, non soltanto perché i decisori sono politici (i rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio dei Ministri), ma perché scegliere la prima soluzione significa vedere nella CEE una realtà sovranazionale che trascende gli Stati su mandato degli Stati stessi. Pensare a una sede centrale delle decisioni sulla moneta, a un sistema bancario integrato significa pensare un *sistema* in grado di dirigere la creazione di un soggetto monetario unitario, posto che i rapporti intermonetari si sottraggono alla influenza degli Stati²⁷ per effetto del comune ancoraggio al dollaro che, ovviamente, non possono controllare; un *sistema* che inciderebbe sulla ricchezza reale e sulle politiche della produzione e, indirettamente, sulle politiche fiscali e sulle politiche sociali; un *sistema*, infine, che accrescerebbe, in prospettiva, il peso commerciale della CEE sui mercati di tutto il mondo creando le premesse per un'area di egemonia economica potenzialmente concorrente con quella degli U.S.A e caratterizzata, al proprio interno, da regole non soltanto di mercato comune, ma di moneta comune. A questo punto, il soggetto monetario sarebbe già un soggetto politico in tutto, tranne che per un aspetto: gli mancherebbero gli strumenti istituzionali per agire in tutte quelle aree e materie che non possono dirsi direttamente economiche.

Se questo è vero, il Piano Werner si muove secondo una logica che vede nella dinamica delle istituzioni politiche l'esito della dinamica delle istituzioni economiche e in quest'ultima la regolamentazione dei processi produttivi e delle dinamiche finanziarie. In questo senso è molto chiaro il significato di quanto leggiamo nel *Rapporto*.

È indispensabile che le principali decisioni di politica monetaria siano centralizzate, che si tratti della liquidità, dei tassi d'interesse, dell'intervento sul mercato dei cambi, o della gestione del-

²⁷ P. Werner, *Rapporto*, cit. p. 2.

le riserve. La Comunità dovrà disporre di una serie completa di strumenti necessari, la cui utilizzazione potrà, eventualmente, essere differenziata per Paese²⁸.

Quello di cui si parla è il trasferimento di responsabilità dal piano nazionale al piano della Comunità in materia di politica monetaria; e la politica monetaria è il pilastro portante dell'economia di libero mercato che caratterizza i sei paesi componenti la CEE. Tolta, con un esperimento mentale, l'economia di libero mercato ai Sei non ne resterebbe nulla; le funzioni che noi chiamiamo politiche si muoverebbero nel vuoto. Ecco perché la creazione di istituzioni per il governo della moneta equivaleva, in prospettiva, alla creazione delle basi per una politica economica e finanziaria della CEE in grado di configurarsi, a sua volta, come politica tout-court, come ipotizzavano funzionalisti del calibro di Haas.

L'idea-guida del Piano Werner è che la scelta dell'integrazione monetaria implica un progetto politico, data l'implicita politicità dello strumento monetario in un modello economico che comporta non già la produzione per scambiare merci, ma la produzione di merci per scambiare capitali. E il progetto politico è indubbiamente chiaro: creare un'area di stabilità monetaria in un vero e proprio oceano di turbolenze valutarie alimentate dalla speculazione e dalla difficile situazione del dollaro. A questo devono servire le istituzioni di governo della moneta. Più che di politica economica sarebbe il caso di parlare di politica dell'economia, e, in particolare, di politica della moneta. La moneta è il nesso sociale²⁹ determinante in un modello che, come si è detto poco fa, organizza lo scambio di capitali attraverso lo scambio di merci, stimolando, così, la libera circolazione di uomini (oltre che di merci e di capitali). L'intima vitalità di questa visione che traluce dalle pagine del Rapporto Werner, per cui governare la moneta equivale in massima parte a governare la società, e secondo la quale il governo economico è la premessa fondamentale per il governo politico, si è manifestata con chiarezza nel percorso che ha condotto dalla battuta d'arresto dei primi anni Settanta allo SME e, poi, alle soglie del Duemila, alla realizzazione dell'euro.

²⁸ Ivi, p. 3.

²⁹ A. Sohn-Rethel, *Il denaro. L'apriori in contanti* (1990), traduzione italiana di F. Coppellotti, Roma, Editori Riuniti, 1991.

Le sfide dell'Unione

FRANCO PRAUSSELLO

L'Unione Economica e Monetaria:
genesi e prospettive future

1. *Introduzione*

La creazione della zona euro, con il lancio della moneta unica all'inizio del 1999, costituisce una realizzazione decisiva per l'unificazione economica dei paesi dell'UE, di gran lunga più importante di quelle che avevano caratterizzato il processo di integrazione economica nei quarant'anni precedenti: l'unione doganale e l'unione agricola negli anni Sessanta e il mercato unico all'inizio degli anni Novanta.

Lo scopo di questo scritto consiste nel chiarire come si è giunti all'Unione Economica e Monetaria (UEM) e quali ne siano le caratteristiche strutturali, nonché le prospettive future, utilizzando un criterio di giudizio situato in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

Come punto di partenza, va subito chiarito che l'avanzamento cruciale dell'unificazione economica deciso con il Trattato di Maastricht era stato anticipato dal Rapporto Delors del 1989, il quale aveva preparato il terreno alle misure istituzionali che l'avrebbero caratterizzata, sulla base dell'esperienza negativa del primo tentativo fallito di dar vita all'unificazione monetaria all'inizio degli anni Settanta. Rispetto ad allora, venne mantenuto il metodo di passaggio per tappe alla moneta unica proprio del Piano Werner, subordinando tuttavia l'ammissione dei paesi membri alla zona monetaria comune al rispetto rigoroso di criteri di convergenza nominale di alcune variabili economiche fondamentali. Con Maastricht l'impianto del progetto venne reso chiaro e coerente nei singoli dettagli, dando corpo al metodo della convergenza *ex ante* delle condizioni economico-finanziarie dei paesi che potevano es-

sere ammessi all'unione monetaria, individuando i parametri di riferimento di tali condizioni e specificando le tappe del passaggio alla moneta unica: da quella iniziale della liberalizzazione dei movimenti di capitale, a quella intermedia della convergenza finanziaria e della nascita dell'Istituto Monetario Europeo, a quella finale della creazione del Sistema Europeo delle Banche Centrali e della fissazione dei rapporti di cambio fra le monete nazionali e la moneta unica in base a tassi fissi e irrevocabili, nonché della successiva sostituzione delle prime con l'euro nella sua forma di moneta di pagamento corrente.

Fatta questa breve premessa, affrontiamo ora nei paragrafi che seguono gli interrogativi principali, cui lo scritto si propone di fornire una possibile risposta: perché, a differenza di quanto avvenne negli anni Settanta, negli anni Novanta il tentativo di passaggio alla moneta unica ebbe successo (Par. 2), quali siano i principi teorici che stanno alla base della costruzione monetaria comune, come si è realizzata con il Trattato di Maastricht (Par. 3), quali siano i limiti di tale costruzione (Par. 4) e quali ne siano le prospettive future, alla luce anche della grave recessione internazionale che ha colpito l'Europa e il resto dell'economia mondiale a partire dal 2008 (Par. 5). Lo scritto si conclude con alcune sintetiche considerazioni.

2. L'UEM e il rilancio del processo di integrazione negli anni Ottanta

Il primo interrogativo che viene spontaneo esaminando il contenuto economico del Trattato di Maastricht può essere formulato in termini assai semplici: perché l'esperienza dell'unificazione monetaria riesce nel corso degli anni Novanta, dopo che negli anni Settanta il primo tentativo di dar vita alla moneta europea si era concluso con una pesante sconfitta? Quali sono i fattori che spiegano l'esito opposto dei due processi: il fallimento nel primo caso e il successo nel secondo? All'inizio degli anni Settanta, l'obiettivo dichiarato dell'integrazione economica era di giungere all'unificazione monetaria entro la fine del decennio, come affermavano i documenti licenziati a conclusione dei vertici europei di quegli anni. Ma nel corso di quel periodo, sul fronte dell'unificazione

monetaria si registrarono battute d'arresto e arretramenti, anziché progressi.

L'unificazione monetaria costituisce un elemento indispensabile per il successo delle esperienze di integrazione economica internazionale a livello sia regionale, sia mondiale. Trascurando i rapporti fra globalizzazione e assetti del sistema monetario internazionale, molteplici sono i legami che intercorrono fra l'integrazione dei mercati e quella delle monete nel caso dell'esperienza europea. Nel contesto che qui ci interessa, la liberalizzazione degli scambi che si verificò nella prima fase del processo di integrazione economica con la formazione dell'unione doganale e di un primo embrione di mercato interno era stata ad esempio preceduta dal passaggio alla convertibilità monetaria nel quadro dell'Unione Europea dei Pagamenti. D'altro canto, l'unificazione dei mercati dei prodotti richiedeva, se non l'unificazione monetaria, almeno una situazione di stabilità dei cambi, dato che politiche di svalutazione competitiva sarebbero state incompatibili con la liberalizzazione degli scambi: quale paese avrebbe rinunciato alle misure di protezione del mercato domestico in presenza della concorrenza sleale esercitata tramite il deprezzamento del tasso di cambio? Il legame fra moneta e integrazione economica risultava poi particolarmente stringente nel caso della istituzione della Politica Agricola Comunitaria (PAC), avvenuta nel corso degli anni Sessanta nella forma di una unione economica settoriale, per quanto incompleta. Per poter funzionare, l'unione economica agricola richiedeva l'esistenza di una vera e propria moneta comune, con cui esprimere i prezzi europei ed effettuare gli interventi sui mercati richiesti dal trasferimento delle politiche economiche del settore dal livello nazionale a quello europeo. E in effetti in quel periodo esisteva un'unità di conto europea, che di fatto aveva lo stesso contenuto aureo del dollaro USA, e che veniva utilizzata nelle operazioni associate al funzionamento della PAC.

In questo quadro, la crisi del sistema monetario internazionale che si verificò fra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta agì come un potente elemento di disturbo nei confronti, non soltanto del piano di passaggio alla moneta unica, ma anche della tenuta dello stesso processo di integrazione dei mercati. La fine del sistema del *Gold exchange standard* e del legame fra il dollaro e

l'oro nel 1971, in un primo tempo, e quindi l'abbandono dei cambi fissi e la generalizzazione dei cambi flessibili a partire dal 1973, si tradussero in un aumento della volatilità dei cambi intraeuropei, in una misura che ben presto risultò incompatibile con la prosecuzione del processo di integrazione economica. A tutto ciò si aggiunsero poi gli shock petroliferi della metà e della fine del decennio, con il loro seguito di inflazione e di caduta dei livelli di attività. L'integrazione dei mercati registrò una battuta di arresto se non un arretramento e il mercato agricolo europeo fu salvato solo da un complicato sistema di dazi e di premi (i cosiddetti importi compensativi) destinati a contrastare gli effetti della volatilità dei cambi intracomunitari, a sua volta fonte di accentuati squilibri. L'esigenza della moneta unica divenne, nei fatti, più evidente, ma la risposta dei paesi membri non si rivelò all'altezza della situazione. In presenza di andamenti divergenti delle loro economie, essi accantonarono il progetto dell'unificazione monetaria tentando, senza successo, con i vari artifici del serpente monetario europeo, di rendere meno accentuati i movimenti dei cambi intracomunitari.

Per contro, gli anni Ottanta e i primi anni Novanta furono caratterizzati da tutta una serie di fattori, che nel loro insieme segnarono un rilancio del processo di integrazione. In primo luogo, vi furono nuove spinte di natura politica che operarono in direzione di un approfondimento del processo. L'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo, avvenuta nell'immediata vigilia di tale periodo, fu subito seguita da un tentativo di ampliamento dei poteri dell'istituzione rappresentativa dei cittadini europei. I parlamentari europei iniziarono una prima prova di forza con i governi sul tema dei poteri di bilancio e proseguirono poi una politica di rivendicazione che di fatto assumeva caratteri di natura costituente con l'approvazione, nel 1984, del Progetto Spinelli di riforma costituzionale. Successivamente, venne firmato l'Atto unico, che chiudeva con una sconfitta del Parlamento europeo questa fase iniziale della battaglia costituente, ma manteneva comunque in vita il processo di integrazione, indicandone una nuova tappa, che si sarebbe tradotta nell'obiettivo del completamento del mercato interno a partire dai primi anni Novanta. Infine, dopo la caduta del muro di Berlino si ebbe la riunificazione tedesca, con l'impegno da parte della Germania di rinunciare definitivamente alla sovranità

monetaria, in cambio dell'accettazione da parte degli altri paesi della Comunità della ricostituzione di uno forte stato tedesco situato al centro dell'Europa.

Sul fronte dell'integrazione economica, proprio nello stesso anno in cui i cittadini europei andavano alle urne per eleggere il loro parlamento, veniva lanciato uno strumento efficace di convergenza delle politiche monetarie dei paesi membri con il varo del Sistema Monetario Europeo (SME). A differenza dei falliti esperimenti del serpente monetario del periodo precedente, lo SME non si limitava a imbrigliare la volatilità dei cambi, ma aveva l'obiettivo più ambizioso di dar vita in modo progressivo a una situazione di convergenza *ex post* delle politiche monetarie e finanziarie dei paesi membri, allo scopo di contrastare i sintomi di disgregazione del mercato europeo che erano emersi nel decennio precedente e di preparare il terreno per ulteriori avanzamenti dell'integrazione, *in primis* nel settore della messa in comune della sovranità monetaria. Nel contempo, come abbiamo già accennato, con la produzione di una vasta legislazione europea basata sul principio del mutuo riconoscimento, si dava corso al grande progetto di realizzare un mercato interno genuinamente europeo, libero dai condizionamenti che derivavano dai molti ostacoli, i quali limitavano ancora la concorrenza e la mobilità dei fattori, nonostante il successo della prima liberalizzazione che aveva portato alla tappa dell'unione doganale negli ultimi anni Sessanta. In tal modo, il rilancio dell'integrazione monetaria e quello dell'integrazione dei mercati procedevano di pari passo.

Un altro fattore che spiega il successo del progetto di unificazione monetaria nel corso del periodo sotto osservazione riguarda l'approccio istituzionale che lo caratterizzava. Lo strumento di attuazione del progetto era costituito dal metodo comunitario, il quale era in grado di creare un insieme di impegni formali, di tappe di esecuzione, di meccanismi di verifica e di sorveglianza, nonché di sanzioni per le inadempienze, che ne agevolavano l'esecuzione nel corso del tempo. Un metodo che in quella fase del processo di integrazione si rivelò efficace, contribuendo in maniera rilevante alla riuscita dell'iniziativa. Si pensi, a titolo di esempio, alle sanzioni che venivano comminate e ai condizionamenti che si esercitavano nei confronti dei paesi divergenti. L'Italia, in particolare, nell'ambito dello SME non era in grado di svalutare a suo piacimento la lira, ma doveva

decidere congiuntamente con i paesi partner la misura del riallineamento delle parità monetarie, in modo da scaricare solo in parte sul cambio i differenziali di inflazione e di produttività e mantenere una penalizzazione permanente in termini di ridotta capacità concorrenziale, per non aver seguito sino in fondo le regole della convergenza europea. E quando nel 1992 la speculazione internazionale obbligò la lira ad abbandonare il meccanismo di cambio comunitario, si creò una situazione che le precludeva l'accesso alla zona euro sino a quando, qualche tempo dopo, fu spinta ad effettuare politiche di rigore allo scopo di poter ripristinare il legame con tale meccanismo. In effetti, una delle condizioni per entrare a far parte dell'unione monetaria era che la moneta del paese candidato ad aderirvi non doveva essere stata svalutata nei due anni precedenti e doveva aver rispettato i margini di oscillazione previsti, come appunto disponeva uno dei criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht.

Sotto questo profilo, è netto il contrasto fra l'efficacia del metodo comunitario, messo alla prova con successo nel caso dell'unificazione monetaria, e l'esito negativo del cosiddetto "metodo del coordinamento aperto", che sta alla base del recente fallimento dell'agenda di Lisbona. Quest'ultimo, infatti, non dà vita ad un meccanismo di impegni reciproci e di sanzioni, come accade con il metodo comunitario, ma affida il progetto di riforma alla semplice volontà dei governi, ovvero alla sfera dei rapporti intergovernativi, con tutti i ritardi, i veti e le inadempienze che li caratterizzano.

Un fattore non secondario del successo del progetto di unificazione monetaria fu anche costituito dall'impulso fornito da Jacques Delors nel suo lungo mandato alla testa della Commissione. Delors, di certo il presidente più federalista che abbia guidato l'esecutivo di Bruxelles (con la possibile eccezione di Walter Hallstein), svolse una funzione di primo piano ai fini del rilancio del progetto di integrazione economica nel corso di questo periodo. Al suo operato si devono infatti sia l'unificazione monetaria, formalizzata nel Trattato di Maastricht, sia la creazione del grande mercato interno, per effetto delle disposizioni dell'Atto unico.

Un ultimo punto che va chiarito a proposito della riuscita del progetto di creazione della moneta unica riguarda i rapporti che intercorrono fra le due grandi realizzazioni degli anni Novanta: l'unificazione dei mercati e l'integrazione monetaria. In generale,

la dottrina ritiene che le due situazioni siano strettamente legate e che tutte le potenzialità associate al venir meno degli ostacoli allo scambio di beni, di servizi e di fattori produttivi all'interno di un'area integrata possano realizzarsi solo in presenza della rinuncia alla sovranità monetaria da parte dei paesi che tale area costituiscono. Negli anni Sessanta Robert Mundell, l'iniziatore della teoria delle aree monetarie ottimali e a tale titolo uno dei padri intellettuali del progetto di unificazione monetaria in Europa, aveva già identificato un terzetto impossibile di situazioni, dimostrando che non si potevano avere contemporaneamente i cambi fissi (o la stabilità dei cambi), le politiche monetarie autonome e la libertà di trasferimento dei capitali (nonché delle merci e dei servizi in genere). Più tardi, utilizzando questo strumento, Tommaso Padoa Schioppa aveva descritto un quartetto di condizioni contraddittorie, che risultava composto da una situazione di libertà commerciale, dalla piena mobilità dei capitali, dai cambi fissi e dall'autonomia delle politiche monetarie nazionali. Pertanto, se si voleva procedere alla piena integrazione dei mercati dei beni, dei servizi e dei fattori produttivi nel contesto dell'Unione, occorreva rinunciare all'esistenza di politiche monetarie autonome da parte dei singoli paesi, trasferendo la competenza della politica monetaria al livello europeo, vale a dire dando vita ad un'unione monetaria gestita da un'unica banca centrale europea. D'altro canto, già durante la precedente esperienza dello SME i paesi europei diversi dalla Germania, il paese centro del sistema che godeva di margini di autonomia maggiori, avevano sperimentato la fondatezza della regola da manuale, secondo la quale con la libertà dei movimenti di capitali e in cambi fissi le politiche monetarie nazionali si dimostravano inefficaci.

Una dimostrazione della rilevanza di questo quadro interpretativo si ebbe proprio con riferimento all'esperienza italiana del 1992, già citata. Non appena furono eliminati i controlli sui movimenti di capitali, che sino ad allora avevano consentito all'Italia di sopportare i vincoli di appartenenza allo SME, il sistema divenne instabile e il legame di cambio fisso con la lira venne meno, con la fuoriuscita di quest'ultima dal meccanismo di cambio comunitario.

Nell'insieme, quindi, con l'attuazione del progetto del mercato interno si creò una situazione, che i politologi definirebbero di piano inclinato, la quale agevolò la realizzazione dell'obiettivo dell'unificazione monetaria.

3. *Il consenso di Bruxelles-Francoforte e la mistica del mercato autoregolato*

Il secondo quesito relativo al contenuto economico del trattato ha a che vedere con i principi che stanno alla base dell'architettura dell'unione monetaria. Nell'ambito di tale quesito, numerosi sono gli interrogativi di dettaglio che è possibile formulare. Limitiamoci a elencare quelli principali. Quali sono le caratteristiche del modello di unione monetaria che i tecnici che avevano elaborato il progetto e i politici che lo accettavano dandogli forza di legge avevano in mente? In particolare, quali erano i compiti assegnati alla banca centrale e le funzioni della politica monetaria che essa doveva esprimere, e perché venne ritenuto possibile accentrare la politica monetaria a livello federale, senza creare nel contempo un organo di governo europeo, che gestisse l'altro grande strumento della politica economica, ovvero la politica fiscale?

Il complesso delle ipotesi economiche su cui si fonda l'architettura dell'unione monetaria viene definito in letteratura come consenso di Bruxelles-Francoforte, con riferimento al più noto consenso di Washington, che ispira su basi analoghe le ricette imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca mondiale ai paesi debitori in difficoltà. Al cuore del consenso di Bruxelles-Francoforte troviamo la mistica del mercato, ovvero il paradigma, ormai screditato, della controrivoluzione monetarista e dei suoi successivi sviluppi, i quali in estrema sintesi ritengono che la politica monetaria e – nelle versioni più estreme – le politiche economiche in genere, risultino inefficaci per stabilizzare il reddito e l'occupazione. Per quanto concerne in particolare la politica monetaria, ciò deriverebbe dal fatto che l'evoluzione dell'economia, secondo l'impostazione del cosiddetto ciclo economico reale che a tale filone di pensiero appartiene, sarebbe determinata da shock, ovvero da variazioni rilevanti, nelle tecnologie e nelle preferenze dei soggetti economici. Con la conseguenza che la banca centrale, disponendo del solo strumento della moneta, non sarebbe in grado di contrastarli e quindi di dirigere il sistema economico verso obiettivi di aumento del reddito e di maggiore occupazione. L'unico contributo efficace che essa può fornire ai fini della crescita consisterebbe nel garantire la stabilità monetaria, la quale do-

vrebbe ad un tempo agevolare i movimenti spontanei del mercato e anticipare l'aumento dei livelli di attività. Ed è in effetti al mercato che secondo questa impostazione viene affidato il compito di ripristinare l'equilibrio, dando luogo al reddito che corrisponde all'occupazione dei lavoratori che sono disposti ad accettare il salario corrente (gli altri non producono perché scelgono di rimanere disoccupati). Tuttavia, affinché i mercati possano svolgere in modo efficace questa funzione, è necessario che essi siano flessibili: da qui l'enfasi che viene posta dai sostenitori del consenso di Bruxelles-Francoforte, soprattutto dai custodi dell'ortodossia economica che popolano i ranghi della Commissione e della Banca centrale europea (BCE), sulla necessità delle riforme strutturali, specie per quanto riguarda il mercato del lavoro.

Corollario diretto di questo approccio fu la scelta del modello della Bundesbank, a scapito del modello franco-inglese di banca centrale, come falsariga su cui impostare la struttura e il funzionamento della BCE. Il solo obiettivo assegnato alla nuova banca centrale, una volta accettato il principio dell'inefficacia della politica monetaria come strumento di regolazione del ciclo, fu quello di garantire la stabilità monetaria, trascurando l'altro grande obiettivo del sostegno del reddito e dell'occupazione, che veniva invece perseguito dagli istituti di emissione di matrice franco-inglese, e del resto anche dalla Fed, la banca centrale degli USA. Il tutto in presenza di un grado molto elevato di indipendenza della nuova istituzione. La BCE, sotto questo profilo, risulta godere di un'indipendenza superiore a quello del modello che l'ha ispirata: la legislazione che la garantisce essendo un trattato internazionale – quello appunto di Maastricht –, e non una legge nazionale, come accadeva per la Bundesbank.

Va aggiunto che, secondo la versione meno estrema del consenso di Bruxelles-Francoforte, l'uso della politica fiscale in base alle regole del Patto di stabilità potrebbe risultare efficace ai fini dell'aumento del reddito e dell'occupazione. In effetti, se durante le fasi di ripresa ciclica i governi riducessero la spesa pubblica allo scopo di accumulare avanzi di bilancio, nelle fasi di recessione potrebbero seguire la politica opposta, senza superare il limite di disavanzo stabilito nel 3% del PIL. Il bilancio pubblico potrebbe allora far funzionare pienamente gli stabilizzatori automatici e

contrastare la caduta del reddito. Si avrebbero da un lato imposte ridotte su redditi decrescenti e, dall'altro, aumenti della spesa pubblica, sotto forma ad esempio di maggiori trasferimenti alle famiglie, anche attraverso le indennità di disoccupazione, con un effetto cumulativo di sostegno della domanda, e quindi del reddito di un paese.

Se queste sono le basi concettuali su cui riposa la costituzione economica di Maastricht, c'è da chiedersi quanto esse rispecchino il funzionamento reale dell'economia. La risposta non ammette dubbi. Il mondo ordinato in cui i mercati sono pienamente flessibili, non esiste disoccupazione che non sia volontaria e gli shock vengono assorbiti dai meccanismi di mercato senza intoppi semplicemente non esiste, se non nelle menti dei tardi epigoni della controrivoluzione monetarista e dei suoi successivi sviluppi. La mistica del mercato si rivela un criterio interpretativo inefficace. La realtà delle nostre economie presenta invece tutta una serie di casi di disoccupazione involontaria, di rigidità delle variabili fondamentali, di aspettative autorealizzatrici e di inefficienze dei mercati, che nel loro insieme rivalutano il ruolo delle politiche economiche, le quali possono risultare efficaci per raggiungere gli obiettivi che le autorità si sono assegnati.

In generale, poi, l'ipotesi che i mercati siano in grado di autoregolarsi senza scosse e che le politiche economiche dei governi siano superflue se non dannose è stata clamorosamente smentita dalla crisi finanziaria scatenata dal tracollo dei mutui *subprime* e dalla successiva grave recessione economica internazionale. Questa ha segnato non solo la fine di un ciclo espansivo ma la falsificazione delle teorie economiche iperliberiste, che godevano di una vasta accettazione dai tempi della controrivoluzione monetarista e dei governi di Reagan e della Thatcher negli anni Ottanta del secolo scorso.

Per quanto concerne poi le regole del Patto di stabilità, nelle realtà dei fatti esse sono destinate a entrare in rotta di collisione con il comportamento effettivo dei paesi membri, almeno di quelli dotati di maggior peso economico e politico. Questi ultimi, non solo non accumulano avanzi di bilancio nei periodi di espansione, ma sembrano denunciare una tendenza incoercibile ad utilizzare le politiche fiscali in funzione anticiclica durante le fasi di recessione o di bassa crescita, nonostante la camicia di forza virtuale rappresentata dal patto. E la cosa si comprende, se si considera che i go-

verni nazionali, dopo aver rinunciato alla sovranità monetaria affidando alla BCE la gestione della moneta unica, hanno a disposizione soltanto la politica fiscale come strumento di regolazione residuo. Non per nulla i principali paesi della zona euro si trovano spesso in condizioni di deficit eccessivo, non avendo rispettato le regole di prudenza fiscale decise a Maastricht e successivamente incorporate nel Patto di stabilità.

4. *L'UEM come unione economica incompleta*

Il successivo interrogativo da affrontare riguarda i limiti della costituzione economica di Maastricht, al di là di quanto abbiamo appena visto a proposito dello scarso realismo delle ipotesi teoriche in ordine ai meccanismi di funzionamento dell'economia su cui essa si fonda. Si tratta di chiedersi, come fa De Grauwe, in un suo articolo del 2006, se l'UEM non abbia per caso al suo interno difetti di struttura, che ne minano alla base la stabilità e ne riducono la possibilità di sopravvivenza nel medio-lungo andare¹.

L'analisi dei singoli difetti che caratterizzano le istituzioni economiche e le politiche create con il varo dell'UEM ci porterebbe assai lontano e avrebbe poco senso nel quadro della presente nota. Fra le molte critiche di dettaglio che si potrebbero avanzare occorrerebbe accennare al fatto che il Patto di stabilità introduce dei vincoli, i quali sono giustificati, non per la generalità dei paesi membri della zona euro, ma solo per quelli che hanno un debito pubblico elevato, suscettibile di seguire un sentiero di sviluppo esplosivo, mettendone a repentaglio la sostenibilità e creando pericoli per la stabilità dell'unione monetaria. Inoltre, è facile dimostrare che, seguendo rigidamente le sue regole, si giungerebbe nel lungo termine ad azzerare l'indebitamento pubblico, impedendo il finanziamento di investimenti a redditività differita, i cui frutti andrebbero a vantaggio delle generazioni future.

Analogamente, per quanto riguarda la politica monetaria, si potrebbero sottoporre a critica la struttura e il funzionamento del-

¹ P. De Grauwe, *Flaws in the Design of the Eurosystem?*, in "International Finance", 2006, 9, pp. 137-144.

la BCE, con rilievi che vanno dalle difficoltà dei rapporti che si instaurano al suo interno fra comitato esecutivo, espressione degli interessi che fanno capo all'unione come un tutto, e i governatori delle banche centrali dei paesi membri, che considerano inevitabilmente le esigenze dei singoli paesi, alla scarsa trasparenza e sindacabilità delle sue decisioni, all'inefficacia del metodo adottato per regolare la politica dei tassi, basato com'è su indici quantitativi delle grandezze monetarie (*monetary targeting*), che sono di fatto poco correlate con l'inflazione futura. È inoltre possibile chiedersi se l'interpretazione dell'obiettivo della stabilità monetaria fatta dalla BCE, con un tasso d'inflazione inferiore ma prossimo al 2%, non sia eccessivamente conservativa. È diffusa infatti la convinzione che la bassa crescita che caratterizza da tempo i paesi centrali della zona euro sia anche dovuta alla cauta politica della BCE, la quale reagisce con ritardi temporali molto più ampi di quelli dettati dai tempi di reazione della Fed all'evoluzione della congiuntura, di norma molto più brevi.

Non essendo possibile approfondire l'esame di questi singoli elementi, è opportuno concentrare l'attenzione su di un numero limitato di critiche di fondo. Ne indicheremo soltanto tre, senza aver la pretesa di elencarle in ordine di importanza, dato che si tratta di aspetti diversi di un'unica carenza di fondo: l'assenza di unità politica dell'unione.

Una carenza di rilievo dell'UEM è costituita dalla mancanza di meccanismi efficaci per l'assorbimento degli shock asimmetrici che possono manifestarsi al suo interno. Ricordiamo che quel tipo di disturbo, limitato per definizione ad uno o a un piccolo numero di paesi, non può essere contrastato dalla politica monetaria della BCE, la quale si applica necessariamente a tutti i paesi dell'unione (*one size fits all policy*). Nelle unioni economiche complete gli effetti economici di questi shock vengono corretti grazie al meccanismo di assicurazione collettivo rappresentato da un bilancio accentrato. Se una regione componente dell'unione registra un calo di reddito e una perdita di posti di lavoro perché colpita dal disturbo, entrano in funzione gli stabilizzatori automatici descritti nel paragrafo precedente, i quali finiscono per rendere meno pesante la recessione, sostenendo i livelli di attività e di occupazione. Nell'UEM questo non è possibile perché il bilancio comunitario è appena dell'ordine dell'1% del PIL.

dell'unione, e non è quindi in grado di esercitare effetti di stabilizzazione apprezzabili. L'unico meccanismo di assorbimento degli shock esistente è quello di tipo privato, il quale passa attraverso la variazione del prezzo dei titoli detenuti nei portafogli dei residenti nelle diverse regioni ed è meno efficace di quello pubblico, lasciando costi elevati a carico della regione in recessione, sotto forma di riduzione del reddito e dell'occupazione. Va anche aggiunto che questo meccanismo privato di assicurazione comporta effetti distorsivi sotto il profilo dell'equità, dato che non tutti i gruppi sociali sono in grado di detenere risparmio e di diversificare i rischi attraverso la composizione del portafoglio.

La seconda insufficienza dell'UEM riguarda il fatto che in realtà essa è un'unione economica incompleta, limitata di fatto alla sola sfera della moneta. Oltre che della politica di bilancio, di essa non fanno parte altre politiche comuni importanti, quali quella dell'energia, dell'industria in senso lato, della ricerca e dell'innovazione, del welfare, della protezione dell'ambiente. Completare l'unione economica implica infatti la necessità, in primo luogo, di abbinare all'unione monetaria un'unione fiscale, che goda di caratteristiche simili a quelle che riguardano il funzionamento della politica di bilancio dei singoli paesi membri. Ciò comporta, in particolare, l'aumento delle dimensioni del bilancio europeo, trasferendo ad esempio delle risorse dal livello nazionale a quello federale, a parità di gettito complessivo per l'unione come un tutto, nonché la possibilità di gestire in disavanzo le finanze pubbliche europee. Non si capisce perché i singoli paesi membri possano registrare un disavanzo pubblico del 3%, mentre il bilancio dell'unione debba essere sempre in pareggio, trascurando la possibilità che a fronte dei disavanzi europei vengano emessi Eurobond, che potrebbero finanziare investimenti pubblici su larga scala a livello dell'unione. Con l'aggiunta che l'ampliamento del bilancio comunitario potrebbe contribuire al riequilibrio della spesa europea, in direzione dei settori più dinamici dell'economia contemporanea, lungo del linee del Rapporto Sapir.

Se la spesa pubblica dell'unione deve essere trasferita dal finanziamento della vecchia politica agricola al sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e in capitale umano, come richiederebbe l'effettivo perseguimento dell'Agenda di Lisbona, si hanno due sole alternative: o si rinazionalizzano i finanziamenti all'agri-

coltura riducendo praticamente a zero il sostegno europeo, incontrando ostacoli politici insormontabili, o si aumentano i fondi europei destinandoli ai settori d'avanguardia.

Al di là di ciò, vi è l'esigenza di lanciare una politica industriale comunitaria basata sulla creazione di campioni europei, in grado di competere ad armi pari con le grandi imprese internazionali, che operano nel mercato globale. Con l'avvertenza che un passo decisivo in questa direzione potrebbe essere costituito dalla creazione di una sorta di CECA degli anni 2000: la Comunità Europea dell'Energia, della Ricerca e della Protezione dell'ambiente, secondo la proposta lanciata in origine da Fitoussi nel 2006.

Le insufficienze strutturali che abbiamo individuato costituiscono altrettanti elementi di fragilità dell'UEM, che ne potrebbero mettere a repentaglio la sopravvivenza. Tali elementi, a ben vedere, dipendono a loro volta dalla madre di tutte le carenze che affliggono l'unione: la mancanza di un governo e di unità politica. Come sostiene Padoa-Schioppa nel suo libro del 2004 sull'euro e la sua banca centrale, solo lo Stato può fornire la sicurezza che richiede una moneta solida: una banca centrale autonoma non basta². In modo ancora più esplicito, il difetto di fondo dell'UEM, con le parole di De Grauwe, va individuato nell'assenza di "*A full political union which includes a Central European Government with the power to spend and to tax, and which is independent of national governments*"³.

5. *Le prospettive future*

L'euro ha doppiato il capo del decimo anno di vita. Per quanto la moneta unica sia in circolazione dal 2002, la costruzione istituzionale che la sorregge, l'UEM, è in effetti nata il 1° gennaio 1999.

È quindi tempo di bilanci, che adottino tuttavia un'ottica di medio-lungo periodo e siano in grado di superare le limitazioni delle polemiche contingenti. Sul fronte dei vantaggi, non ci sono

² T. Padoa-Schioppa, *L'euro e la sua banca centrale: l'unione dopo l'Unione*, Bologna, il Mulino, 2004.

³ P. de Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, il Mulino, 2006.

dubbi sul fatto che la moneta unica abbia rafforzato l'integrazione economica dei paesi europei, abbia contribuito a risanare le finanze pubbliche, ad innalzare le capacità competitive delle industrie europee e a ridurre gli effetti dei molti fattori di disturbo, che caratterizzano l'economia internazionale: il peso dei rincari del petrolio e delle materie prime, la crisi dei mutui americani ad alto rischio, in primo luogo. Tra gli svantaggi si citano, almeno nel nostro paese, l'impatto che l'introduzione dell'euro ha avuto sui prezzi e sull'impovertimento delle famiglie a reddito fisso. In realtà, questi effetti sono presenti, ma non sono imputabili all'euro in quanto tale. L'aumento dei prezzi che ha accompagnato l'inizio della circolazione della moneta unica è stato dovuto alla scarsa concorrenza dei nostri mercati. L'euro è stato semplicemente il pretesto che ha consentito ai gruppi economici e sociali, che sono in grado di fissare a loro vantaggio i prezzi, di ritoccare al rialzo i listini, effettuando un gigantesco trasferimento di ricchezza a danno di coloro che i prezzi li subiscono, ma non li decidono: i lavoratori, i pensionati e in generale i percettori di redditi fissi. Nell'insieme, il bilancio dei benefici e dei costi della moneta unica è positivo, e ciò spiega perché il numero dei paesi che appartengono alla zona euro si stia progressivamente ampliando. Dagli undici paesi iniziali, siamo passati a sedici, dopo la recente adesione della Slovacchia, e si prospetta persino la possibilità che vi entri anche la Gran Bretagna, la quale ha difeso sinora pervicacemente l'autonomia della sterlina.

Tuttavia, va anche detto che l'UEM presenta delle carenze serie, che ne potrebbero mettere in pericolo la sopravvivenza in futuro. Limitiamoci a segnalarne tre: la scarsa capacità di assorbire alcuni tipi di disturbi, la limitata estensione dell'unione economica e l'assenza di un potere politico, che faccia da contraltare alla Banca centrale europea, la quale gestisce la politica monetaria di tutta la zona euro.

Un difetto di rilievo dell'UEM è costituito dalla mancanza di meccanismi efficaci per l'assorbimento dei cosiddetti shock asimmetrici che possono manifestarsi al suo interno, ossia dei disturbi, che colpiscono uno o pochi paesi. Nelle unioni economiche complete gli effetti economici di questi shock vengono corretti grazie al meccanismo di assicurazione collettivo rappresentato da un bilancio accentratore. Se una regione componente dell'unione registra un calo di reddito e una perdita di posti di lavoro perché colpita dal disturbo,

entrano in funzione dei trasferimenti automatici di risorse a vantaggio del paese colpito, i quali finiscono per rendere meno pesante la recessione, sostenendo i livelli di attività e di occupazione. Come abbiamo visto, nell'UEM questo non è possibile perché il bilancio comunitario è appena dell'ordine dell'1% del PIL dell'unione, e non è quindi in grado di generare effetti di stabilizzazione consistenti.

La seconda insufficienza dell'UEM riguarda il fatto che in realtà essa è un'unione economica incompleta, limitata alla sola sfera della moneta.

L'ultima insufficienza, la più grave, riguarda la mancanza di un governo e di unità politica. A differenza di quanto capita oggi negli USA, in Europa per combattere una possibile recessione disponiamo di un solo strumento: la politica monetaria. L'altro grande strumento costituito dalla politica fiscale semplicemente non l'abbiamo perché non esiste un governo e un ministro delle finanze europei. Ora, la Banca centrale europea si preoccupa di difendere i paesi europei dal pericolo dell'inflazione e non è tenuta ad intervenire per combattere i pericoli di una frenata del reddito e dell'occupazione, per quanto anch'essa abbia ridotto negli ultimi tempi il costo del denaro, a livelli comunque più alti di quanto non accada negli USA, dove in pratica esso è stato azzerato. Così, mentre il governo americano può utilizzare una massa ingente di aiuti statali per contrastare le recessioni, da noi non esiste un governo europeo in grado di fare la stessa cosa.

Senza contare che di recente è emerso un nuovo pericolo, che riguarda la stessa stabilità dell'UEM.

La recessione internazionale, che a partire dall'autunno del 2008 ha superato la fase della crisi finanziaria investendo l'economia reale delle principali aree del mondo, in Europa potrebbe in effetti spingere alcuni paesi comunitari a recidere il legame che li collega alla zona euro. Questo vale in particolare per la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda, i cui prestiti pubblici vengono emessi a tassi superiori di 2-3 punti rispetto al rendimento dei buoni del tesoro tedeschi. D'altro canto Milton Friedman, uno dei tanti grandi economisti anglosassoni neoclassici contrari alla creazione dell'euro, aveva previsto che la prova del fuoco per la moneta unica sarebbe stata rappresentata dalla prima recessione globale che avrebbe colpito l'Europa nel suo insieme.

La capacità di sopravvivenza dell'euro, la moneta senza Stato – com'è stata definita – viene rimessa in discussione, riportando all'onore della cronaca le preoccupazioni che già erano state espresse in almeno due occasioni: la nascita dell'euro nel 1999 e le elezioni italiane del 2006, quando il pericolo di una fuoriuscita dalla unione economica e monetaria sembrava riguardare in primo luogo il nostro paese.

Circa la tenuta di una moneta come l'euro, la scienza economica ha avanzato la teoria delle aree monetarie ottimali. In estrema sintesi è ottimale, e quindi può sopravvivere, una unione monetaria in cui non si verificano shock asimmetrici. Ma l'interpretazione della teoria, nel caso dell'euro, è controversa. Alcuni autori, come De Grauwe, ritengono che senza l'unità politica l'euro sia destinato a fallire⁴. Ma altri, come Eichengreen, pensano che in realtà l'adesione alla zona euro sia irreversibile, in quanto uscirne comporterebbe per un paese un costo talmente alto, da rendere impraticabile l'opzione della secessione⁵. Con un'immagine poco usuale, sotto questo profilo la costruzione monetaria europea è stata paragonata ad una trappola per scarafaggi, in cui è facile entrare, ma da cui è estremamente difficile uscire.

Quello che è certo è che di fronte alla crisi economica internazionale l'euro ha rappresentato uno scudo insostituibile, proteggendo le economie dell'eurozona dalle possibili cadute catastrofiche del cambio, al punto che paesi come l'Islanda, la Danimarca, la Svezia e la stessa Gran Bretagna potrebbero chiedere di rinunciare alle monete nazionali per adottarlo. Il primo di questi paesi, che si è tenuto ai margini dell'Europa comunitaria e non fa neppure parte dell'Unione europea, ha pagato un prezzo altissimo alla crisi, finendo letteralmente in bancarotta. Quanto all'Italia, per valutare il vantaggio dell'appartenenza alla zona euro in questi tempi

⁴ P. De Grauwe, *On monetary and Political Union*, mimeo, Catholic University of Leuven, may 2006.

⁵ B. Eichengreen, *Should the Maastricht treaty be saved?*, Princeton University, Department of economics, Princeton studies in international finance, n. 74, Princeton, N.J. 1992; Id., *European monetary unification: theory, practice, and analysis*, Cambridge (MA), MIT press, 1997; Id., *Sui generis EMU*, Brussels, European Commission, Directorate general for economic and financial affairs papers, 2008.

di turbolenze economiche e finanziarie, chiediamoci quali sarebbero stati la svalutazione della lira e il livello dei tassi di interesse, se non avessimo adottato l'euro. Di certo il tasso di svalutazione della lira sarebbe stato a due cifre, forse non dissimile al 25-30% di perdita di valore della sterlina dopo la crisi finanziaria del 2008, e il costo del denaro sarebbe ben più elevato, ponendo un fardello pesante sulle spalle dei contribuenti per il pagamento degli interessi sul debito pubblico.

A fronte di questo cospicuo vantaggio di ridurre il costo finanziario della recessione, è però anche vero che per i paesi più deboli l'appartenenza all'unione monetaria comporta costi crescenti. Rispetto al momento in cui sono entrati a far parte dell'eurozona, dieci anni fa, l'Italia, ma anche il Portogallo, l'Irlanda, la Grecia e la Spagna, hanno sperimentato un tasso di inflazione superiore in media del 20% all'aumento dei prezzi in Germania, peggiorando di altrettanto la loro posizione competitiva. Senza contare che al loro interno la crescita della produttività è stata inferiore a quella della Germania.

Un tempo, questo differenziale di inflazione e di competitività veniva scaricato grazie a periodiche svalutazioni della moneta. Oggi, nell'unione monetaria, questo non è ovviamente più possibile. Con il risultato che per recuperare la perdita di competitività i paesi deboli dovranno passare attraverso un lungo periodo di bassa produzione e di elevata disoccupazione, allo scopo di ridurre i loro prezzi in termini relativi.

La conclusione di questa analisi circa il pericolo che la crisi economia internazionale spinga alcuni paesi europei ad uscire dalla costruzione monetaria comune è che nel lungo andare il bilancio costi-benefici dell'euro potrebbe essere tale da non escluderne il fallimento, anche se i costi della reintroduzione di una moneta nazionale sarebbero decisamente molto elevati. In altri termini, non siamo del tutto sicuri che un giorno o l'altro qualche governante euroscettico non decida di affrontare l'avventura di un distacco dall'unione monetaria, malgrado gli alti costi dell'operazione. A questo punto, se paesi come il Portogallo, la Grecia e dio non voglia anche l'Italia, abbandonassero la zona euro vi sarebbe il rischio di un crollo di tutto il sistema. A meno che i paesi rimanenti, con Francia e Germania in testa, decidessero di fare il salto in direzione dell'unità politica, creando un vero e proprio governo europeo.

6. *Considerazioni conclusive*

In questo scritto abbiamo illustrato alcuni dei caratteri della costituzione economica posta in essere dal Trattato di Maastricht, mediante le disposizioni cogenti, che hanno consentito ai paesi dell'unione di dar vita all'UEM, o meglio all'integrazione monetaria della zona euro, con vent'anni di ritardo rispetto al primo tentativo di giungere alla moneta europea. Dopo una breve introduzione, che ha messo in luce come il progetto della moneta unica varato a Maastricht fosse stato anticipato dal contenuto del Rapporto Delors del 1989, lo scritto si è articolato intorno a quattro argomenti principali: le ragioni del successo del progetto degli anni Novanta, a fronte del fallimento registrato nel corso degli anni Settanta, i presupposti teorici che stanno alla base dell'unione monetaria, i quali ne hanno condizionato la struttura e il funzionamento, i difetti di ideazione che ne minano la stabilità e la rendono fragile, e infine le prospettive future dell'UEM, alla luce anche della grave recessione internazionale iniziata nel 2008.

Abbiamo così visto come la realizzazione delle disposizioni del trattato sia stata agevolata dal rilancio del processo di integrazione che si verificò a partire dalla fine degli anni Settanta, grazie a fattori politici e di natura tecnica, i quali vanno dall'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo e dalla formulazione dell'Atto unico, al varo dello SME e alla progressiva messa in opera del mercato interno. Un fattore di carattere strutturale che svolse un ruolo determinante fu anche costituito dall'incompatibilità fra la libertà di trasferimento delle merci, dei servizi e dei capitali con la permanenza delle sovranità monetarie nazionali.

Quanto alle basi di teoria economica che hanno influenzato il disegno dell'integrazione monetaria, queste sono state identificate nel cosiddetto consenso di Bruxelles-Francoforte, il quale costituisce il frutto tardivo della controrivoluzione monetarista e dei suoi sviluppi, che esaltano la mistica del mercato, la falsa credenza che il mercato lasciato a sé stesso sia in grado di produrre sempre e comunque esiti economici efficienti. Le istituzioni economiche della zona euro si fondano in tal modo su di una concezione dell'economia, la quale nega l'efficacia degli interventi di politica economica e affida al solo mercato la funzione di riequilibrio del

sistema economico. Una concezione che è stata giudicata alquanto distante dal funzionamento reale dell'economia e in contrasto con la falsificazione del paradigma neoliberista verificatasi con la crisi economica internazionale, che ha preso l'avvio con lo scoppio della bolla speculativa immobiliare e l'insolvenza dei mutui *subprime*. Una concezione, quindi, scarsamente capace di guidare le politiche monetarie e fiscali, che si renderebbero necessarie per indirizzare la zona euro verso obiettivi di crescita e di aumento dell'occupazione.

Oltre che dallo scarso realismo delle ipotesi teoriche che alimentano il consenso di Bruxelles-Francoforte, il funzionamento dell'UEM è inficiato da gravi carenze, le quali riguardano l'assenza di un meccanismo di assicurazione pubblica contro gli shock asimmetrici, a causa dell'insufficienza del bilancio comunitario, l'incompletezza delle politiche accentrate a livello europeo e, infine, l'assenza di un governo che gestisca tali politiche in modo indipendente rispetto ai governi nazionali dei paesi membri. Per essere superati, questi elementi di fragilità, che alla lunga potrebbero mettere a repentaglio la sopravvivenza della zona euro, richiederebbero un progressivo completamento dell'unione economica e avanzamenti decisivi in direzione dell'unità politica.

In definitiva, nonostante il successo temporaneo del progetto dell'unificazione monetaria, la costituzione economica che ha preso origine con la creazione della zona euro e la nascita della moneta unica presenta numerosi difetti che ne potrebbero pregiudicare la sostenibilità nel lungo andare. Una moneta senza Stato, che questa è in sostanza la natura dell'euro, in mancanza di progressi decisivi sulla strada del completamento dell'unificazione economica e dell'unificazione politica dei paesi membri, dà poche garanzie di potere sopravvivere negli anni a venire. Con l'avvertenza, tuttavia, che non è per nulla escluso che, messi di fronte a gravi tensioni all'interno dell'UEM, con la possibile dichiarazione di insolvenza di un paese membro, i governi dell'eurozona decidano in futuro di far passi concreti in direzione dell'unificazione fiscale, e quindi anche dell'unificazione politica, dei paesi che la compongono.

ANGELO SANTAGOSTINO

Come l'Ue ha domato (parzialmente) il Leviatano.
Il contributo del pensiero liberale

1. *Introduzione*

La diffusione dei principi dell'economia keynesiana dalla fine degli anni Quaranta del XX secolo, ha modificato un principio base della finanza pubblica, quello del pareggio annuale del bilancio statale, che venne sostituito con il pareggio nell'arco del ciclo economico. Mai teoria fu più disattesa dalla politica. Una volta caduto nelle orecchie di chi la spesa pubblica la manovra, cioè dei Parlamenti, degli uomini politici e delle loro organizzazioni, questo messaggio subì un'evidente trasformazione. Esso fu generalmente inteso nel mondo occidentale come una sorta di «licenza di spendere», da utilizzarsi per la ricerca di consensi, cioè di voti. In definitiva la manovra della spesa pubblica, pensata, in origine, da Keynes per alleviare il ciclo economico, venne reinventata dai politici per regolare i cicli elettorali.

Questa logica è alla base del sensibile aumento nei disavanzi pubblici registratesi nelle economie occidentali a partire dagli anni Cinquanta. Disavanzi e debiti pubblici, praticamente impossibili da contenere nelle loro dimensioni sino a tutti gli anni Ottanta, sono stati, parzialmente, domati grazie all'introduzione di quella che si può definire la Costituzione fiscale di Maastricht. L'Europa è, dunque, riuscita, nello spazio di meno di un decennio a ingabbiare il Leviatano.

“Elogio della follia fiscale”, potrebbe essere questo il titolo di stampo erasmiano, di un saggio che volesse, in modo ironico, raccontare al contribuente come gli Stati, sotto l'abbaglio del messag-

gio keynesiano, si siano sbarazzati del principio secondo il quale le finanze pubbliche e quelle private obbediscono alle medesime regole di saggezza, per sostituirlo con quello (dimostratosi devastante) che quanto vale a livello privato non deve necessariamente valere a livello pubblico, cosa ancora predicata, come si legge in un documento dell'UNCTAD del 2008 a proposito della crisi finanziaria scoppiata nel 2007:

“For policymakers worldwide, it is more important than ever to understand that the laws applicable to the overall economy are fundamentally different from those underlying the behaviour of an individual household or firm”¹.

Quella dell'UNCTAD non è un'opinione né isolata né, tanto meno, dell'oggi. Riflette una più ampia visione, che ha come sua base teorica il keynesismo, secondo la quale le leggi economiche che si applicano allo Stato non sono le medesime che presidiano il comportamento delle famiglie o delle imprese. O meglio che lo Stato possa prescindere dal rispetto di determinate leggi economiche. Una razionale spiegazione di ciò, vale dirlo, non è mai stata fornita. Chi aveva l'onere della prova si è ben guardato dal fornirla. Missione impossibile, del resto.

La critica liberale alle dottrine di Keynes aveva portato, negli anni Trenta, ad uno scontro epocale tra la Scuola austriaca e la London School of Economics da una parte e Cambridge dall'altra², anche se i primi contrasti tra Keynes e Mises risalgono al 1912. Molti erano i punti di contrasto. Innanzitutto la Scuola austriaca metteva in discussione le fondamenta stesse della macroeconomia, a partire dalla relazione tra occupazione e domanda aggregata, nonché (come conseguenza) il paradosso del risparmio. Hayek in tempi pre-*General Theory* e pre-*Treatise* lo aveva smontato dal punto di vista teorico e definito come una riedizione delle teorie ottocentesche del sottoconsumo. Quanto più divideva gli “austriaci” da Keynes riguardava l'efficacia dell'interventismo sta-

¹ UNCTAD Policy Brief, The “crisis of the century” October, 2008. Rinvenibile all'indirizzo internet: http://www.UNCTAD.org/en/docs/presspb20083_en.pdf

² AA.VV., *La Scuola Austriaca contro Keynes e Cambridge*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000; F. Hayek, *Hayek on Hayek*, part two, London, Routledge, 2008.

tale attraverso la leva della spesa pubblica. Fu una disputa teorica, ma non certo scevra da venature politiche. Keynes si concentrava sui fallimenti del mercato, ma proprio perché imbevuto dei "presupposti di Harvey Road"³, non concepiva possibili errori della politica e conseguenti fallimenti dell'intervento pubblico. Come ha scritto Sergio Ricossa, "gli errori del potere politico possono provocare disastri anche più devastanti di quelli di un semplice operatore economico"⁴, era proprio ciò di cui gli economisti austriaci erano fermamente convinti, tutto il contrario dei keynesiani. La vulgata keynesiana ebbe, allora, la meglio sul pensiero austriaco. Keynes scalzò Hayek e la Scuola austriaca sulla base del seducente (per i politici) argomento che i disavanzi erano il prezzo da pagare (da parte dei contribuenti, ma questo veniva rigorosamente taciuto) per il grande obiettivo del pieno impiego. Keynes ebbe il (de)merito di far credere a tanti economisti, al pubblico ed alla politica (ma per questa si trattò di una occasione assolutamente ghiotta) che il bilancio pubblico e la sua manovra fossero uno strumento per la prosperità. Argomento fallace, *in primis*; mentre ben altre furono le cause della prosperità della seconda metà del XX secolo.

In effetti, a partire dagli anni Cinquanta, nell'ambito dei paesi industrializzati si assiste ad una spettacolare crescita dell'economia; senza soluzione di continuità sino ai primi anni Settanta. La sua causa fu la liberalizzazione degli scambi, il ritorno al multilateralismo; quindi gli accordi Gatt, Cee e le altre forme di integrazione regionale, che sospinsero la ricerca dell'efficienza e l'innovazione nell'ambito di un economia di mercato e nella quale operavano agenti economici privati, anche se vi furono e vi sono (eccezione che conferma la regola) casi di imprese pubbliche di eccellenza. Il commercio internazionale fu il vero motore dello sviluppo, come scriveva in quegli anni Innocenzo Gasparini:

"Va ancora ricordato che era ferma nella maggior parte dei Paesi la concezione che i rapporti di commercio internazionale non dovevano uscire dalla sfera privatistica, essendo il commercio internazionale compito dei privati, non una funzione pubblica. L'intervento pubblico era inteso soltanto sotto forma di dazi, i quali, per altro, non

³ R. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, London, Macmillan, 1951.

⁴ AA.VV., *La Scuola Austriaca...* cit, p. 6.

erano particolarmente elevati e, attraverso il largo ricorso alla clausola della nazione più favorita, tendevano piuttosto a cadere anziché ad aumentare il livello medio della protezione doganale⁵.

Tale meccanismo di crescita ha operato negli anni cinquanta e nel successivo decennio. Nulla di quella crescita fu dovuto alle politiche di *deficit spending*, che ebbero effetti di accelerazione delle dimensioni della spesa, dei disavanzi e del debito pubblico, ma anche dell'inflazione. In definitiva la molla di propulsione dell'economia mondiale venne dal settore privato, non da quello pubblico. Anzi, il crescere delle dimensioni della spesa pubblica e dei disavanzi di bilancio ha poi agito come fattore di freno dello sviluppo. Ciò attraverso una crescita della spesa meno efficiente rispetto a quella del settore privato, a bilanci in disavanzo che hanno indotto espansioni monetarie, causa di più forti spinte inflazionistiche. L'età dell'oro, il venticinquennio di forte crescita tra il 1948 ed il 1973, al di là della crisi petrolifera, non terminò per l'esaurirsi del modello di sviluppo basato sul libero commercio internazionale, ma per la progressiva perdita di efficienza per via della crescita del settore pubblico.

Come sopra accennato il punto di maggior distacco tra la dottrina austriaca e quella keynesiana si manifesta in merito a efficacia e conseguenze dell'intervento dello Stato nell'economia ed in particolare agli effetti (in termini di cattiva allocazione delle risorse ed inflazionistici) di persistenti disavanzi.

Come passo successivo alla critica teorica sul ruolo dell'intervento dello Stato, il pensiero liberale ha puntato ad elaborare strumenti di costituzionalismo economico volti ad arginare l'espansione della spesa statale ed il crescere di disavanzi e debiti pubblici. In quest'ottica si colloca, a partire dall'inizio degli anni Ottanta, la Scuola di Public Choice e l'opera del suo fondatore e principale esponente James Buchanan.

Molto meno noti sono gli apporti, tra la seconda metà degli anni Quaranta ed i primi anni Cinquanta, di un grande esponente del liberalismo italiano: Luigi Einaudi.

Con Einaudi nasce il costituzionalismo economico.

⁵ I. Gasparini, *Tendenze del commercio mondiale ed equilibrio nei rapporti economici internazionali*, in "Il Risparmio", gennaio 1961.

Einaudi negli anni nei quali più fervevano le iniziative che avrebbero dato il via ai cantieri della costruzione europea, ricopriva la carica di presidente della Repubblica (1948-1955). Ruolo che, come vedremo ora, non gli impedì di scrivere e di far sentire il proprio parere, ma che non gli permise per certo di giocare un ruolo politico né per il Trattato Ceca né per quello Cee. Da liberale di solida impostazione non si fece mai travolgere dalle mode, non fu mai un keynesiano. La sua fu una critica di netto stampo austriaco alla "teoria degli investimenti venuta di gran moda dopo la crisi del 1929":

"[...] parve allora a qualcheduno di osservare l'esistenza di un eccesso di risparmio, [...] Non è facile configurare un eccesso di risparmio. [...] Questa era la teoria la quale non sembra abbia avuto applicazione in altri periodi e soprattutto in altri paesi e pure negli stessi due sopra ricordati [Stati Uniti e Gran Bretagna, NdA] in momenti diversi da quelli da cui trasse occasione la teoria"⁶.

Questo scriveva il presidente Einaudi nel 1950. Pochi anni prima era stato membro della Costituente. Fu autore di vari articoli e furono numerosi i suoi interventi in Assemblea⁷. Di sua ispirazione, per entrare nel tema del costituzionalismo economico, fu l'articolo 81, in particolare l'ultimo comma:

"Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

Oltre sessanta anni di vita repubblicana non sono stati sufficienti, nella fattispecie italiana, per attuare l'ultimo comma dell'articolo 81. Tuttavia l'Italia non è che un caso. La non attuazione del "principio di Einaudi" per un bilancio in equilibrio, dunque sano, ha una portata ben più vasta. Non ve ne è traccia nelle costituzioni delle democrazie parlamentari, che proprio per ciò sono in

⁶ L. Einaudi, *Risparmio e investimento*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956, p. 291.

⁷ V. Zanone, *La Consulta e la Costituente*, in R. Einaudi (a cura di), *L'Eredità di Luigi Einaudi: la nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Milano, Skira, 2008.

deficit. Vi è, tuttavia, un'eccezione, ma è una democrazia parlamentare *sui generis*. Si tratta dell'unione monetaria europea, nata con il Trattato di Maastricht del 1992 ed oggi incorporata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ce ne occuperemo nel resto di questo scritto.

2. *Dal Piano Werner al Rapporto Delors: il Piano Werner*

I momenti più salienti nel processo di formazione dell'unione economica e monetaria (Uem) sono dati dal Piano Werner del 1970 e dal Rapporto Delors del 1989. Entrambi propongono la realizzazione per fasi dell'Uem. In questo processo la moneta unica e quanto le sta attorno, sono solo un aspetto di un tutto fatto di: coordinamento delle politiche economiche, in particolare di quelle di bilancio, mercato unico, tutela della concorrenza, nonché politiche regionali e di coesione.

Tra i due piani vi è una differenza fondamentale. Il Piano Werner accanto a un sistema comunitario di banche centrali, costruito sul modello della Federal Reserve, propone "un centro di decisione per la politica economica, indipendente e responsabile di fronte al Parlamento europeo, in grado di esercitare un forte influsso sulla politica economica della Comunità e dei suoi paesi membri". Il Rapporto Delors, accanto al Sistema europeo di banche centrali (Sebc), propone un sistema di coordinamento delle politiche economiche e specifiche procedure.

Il primo delinea, dunque, una Uem che implica uno sviluppo simmetrico del polo monetario e di quello fiscale, mentre il secondo prefigura una Uem caratterizzata da una evidente asimmetria tra i due.

Di seguito presentiamo le linee essenziali dei due rapporti, per poi passare a una loro valutazione comparativa.

Il problema del governo dell'economia e del coordinamento delle politiche economiche è nato con la medesima Comunità economica europea. Il Trattato di Roma vi dedicava il Titolo II, nel quale, tuttavia, solo il primo dei tredici articoli che lo componevano, intendeva porre le basi di una politica economica comunitaria, mentre i rimanenti articoli erano dedicati alla bilancia dei paga-

menti ed alla politica commerciale. Secondo l'articolo 103 i paesi membri "considerano la loro politica di congiuntura come una questione di interesse comune". Il meccanismo del coordinamento doveva svolgersi sulla base di consultazioni reciproche e con la Commissione, mentre spettava al Consiglio, su proposta della Commissione "decidere all'unanimità in merito alle misure adatte alla situazione".

Queste scarse disposizioni vennero, negli anni successivi, integrate da decisioni e direttive del Consiglio come quelle del 1960 e 1964 che portarono all'istituzione del Comitato per la politica di congiuntura, del Comitato per la politica di bilancio e di quello per la politica economica a medio termine.

Bisogna, tuttavia, aspettare il 1970 perché, con il Piano Werner, venisse proposto un primo e completo schema che aveva l'ambizione di andare oltre il coordinamento delle politiche economiche. Nelle conclusioni si legge: "L'unione economica e monetaria significa che le principali decisioni di politica economica saranno prese a livello comunitario e, dunque, che i poteri necessari saranno trasferiti dal piano nazionale al piano comunitario"⁸.

Il problema del coordinamento delle politiche economiche cominciava a farsi sentire in quegli anni, in particolare a seguito delle tensioni manifestatesi sul mercato dei cambi nel 1969, che ben presto avrebbero portato alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro del 15 Agosto 1971 ed alla successiva caduta del sistema monetario internazionale di Bretton Woods. L'esperienza aveva indicato che squilibri monetari e assenza di un meccanismo di coordinamento delle politiche monetarie e fiscali costituivano un pericolo per i risultati che l'integrazione europea aveva raggiunto, principalmente nella realizzazione del mercato comune agricolo e dell'unione doganale. Improvvisi mutamenti delle parità di cambio tra i paesi membri, producendo una brusca variazione dei prezzi relativi, determinavano l'insorgere di un elemento di forte disturbo dei flussi commerciali all'interno dell'unione doganale.

⁸ *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità*, in "GUCE", n. C 136, 11 novembre 1970; le successive citazioni contenute nel presente paragrafo sono riferite a detto testo; i corsivi sono stati aggiunti.

Secondo il Rapporto Werner la crescente interdipendenza delle economie europee, spinta dalle realizzazioni in termini di circolazione delle merci, si era infatti tradotta in una perdita di autonomia delle politiche economiche di breve periodo, o politiche di congiuntura come venivano allora definite.

“Il controllo della politica economica si è fatto tanto più difficile in quanto questa perdita di autonomia a livello nazionale non è stata controbilanciata dall’instaurazione di politiche comunitarie. Ciò pone in evidenza l’insufficienza e lo squilibrio del processo di attuazione del mercato comune”.

Quanto sino a quel momento era stato fatto era del tutto insufficiente e non aveva condotto ad un efficace meccanismo di coordinamento, che pure era possibile sulla base del Trattato. In particolare il Piano valutava negativamente il fatto che gli Stati membri si fossero spesso sottratti alle procedure di consultazione “ricorrendo a clausole di eccezione”. A ciò si dovevano anche gli scarsi progressi nel realizzare la libera circolazione dei capitali e nel diritto di stabilimento nel settore bancario e finanziario.

Il Piano Werner definisce le condizioni di base per l’Uem, che porterà alla costituzione di un’area all’interno della quale beni, servizi, capitali e persone potranno circolare liberamente. L’Uem implica

“la convertibilità totale e irreversibile delle monete, l’eliminazione dei margini di fluttuazione dei cambi, la fissazione irrevocabile dei rapporti di parità e la liberazione totale dei movimenti di capitale” nonché l’adozione “di una moneta unica, che affermerebbe l’irreversibilità dell’impresa”.

La grande innovazione e visione del Piano Werner consiste nel fatto che la politica di bilancio, definita politica congiunturale, è decisa, nei suoi orientamenti generali, a livello comunitario, in particolare

“converrà elaborare ogni anno bilanci economici normativi e comparabili e controllarne l’esecuzione”.

Anche se le dimensioni del bilancio della Comunità sono destinate ad aumentare, resteranno, comunque, piccole rispetto a quelle dei bilanci nazionali

“la cui gestione armonizzata costituirà un fattore essenziale di coesione dell’unione”.

Ed ancora

“I limiti entro cui dovranno situarsi i grandi aggregati del bilancio, tanto per quello annuale quanto per la programmazione pluriennale, *saranno decisi a livello comunitario*, tenendo conto della situazione congiunturale e delle particolarità strutturali di ogni paese. L’elemento fondamentale sarà costituito dalla fissazione della variazione del volume dei bilanci, dall’importanza del saldo e dai modi di finanziamento del deficit o della utilizzazione di eventuali eccedenze. Per poter modificare in maniera rapida ed efficace l’evoluzione della congiuntura bisognerà disporre a livello nazionale degli strumenti fiscali e di bilancio che possano essere gestiti con direttive comunitarie”.

Il Piano Werner, per scelta del gruppo che lo ha redatto, non formula proposte dettagliate circa la forma istituzionale per gli organi comunitari responsabili della politica monetaria e di quella fiscale:

“Il centro di decisione per la politica economica eserciterà in modo indipendente ed in funzione dell’interesse comunitario, un’influenza decisiva sulla politica economica generale della Comunità. A tal fine, dato che il bilancio comunitario avrà un ruolo insufficiente come strumento congiunturale, il centro comunitario di decisione *dovrà essere in grado d’influenzare i bilanci nazionali* in particolare per quanto riguarda il livello ed il segno dei saldi così come i modi di finanziamento dei deficit o l’utilizzazione delle eccedenze [...] Il trasferimento a livello comunitario dei poteri esercitati fino ad ora dalle autorità nazionali andrà di pari passo con il trasferimento di una corrispondente responsabilità parlamentare dal piano nazionale a quello della Comunità. Il centro di decisione della politica economica sarà politicamente responsabile davanti al Parlamento europeo”.

Il Piano Werner disegna, dunque, uno schema di politica di bilancio che implica un forte trasferimento di sovranità degli Stati membri verso il livello comunitario. Il centro di decisione è responsabile dello "sforzo di coordinamento e di armonizzazione delle politiche di bilancio" attraverso orientamenti quantitativi che potranno assumere la forma della direttiva, quindi essere vincolanti per gli Stati membri. Tali orientamenti riguardano i grandi aggregati dei bilanci pubblici, entrate e spese, e ripartizione di queste tra consumi e investimenti, ossia tra spesa corrente e spesa in conto capitale. La dimensione dei disavanzi o degli avanzi, il finanziamento dei primi e le modalità di utilizzo dei secondi. Inoltre per facilitare le politiche di bilancio il Piano Werner propone un

"lavoro di comparazione dei bilanci degli Stati membri [...] sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo [...] e giungere ad una armonizzazione dei calendari per la redazione e l'adozione dei progetti di bilancio".

Nel corso delle due fasi previste per l'Uem le norme fissate per la variazione del volume, per il segno e l'importo dei saldi dei bilanci pubblici, acquisteranno un carattere sempre più vincolante.

"La politica di bilancio degli Stati membri sarà attuata in funzione degli obiettivi comunitari [e] interverrà un esame comunitario prima che i governi stabiliscano in maniera definitiva i loro progetti di bilancio".

L'Uem viene considerata dal Piano Werner "realizzabile nel corso del presente decennio nella misura in cui sarà presente la volontà politica degli Stati membri di realizzare questo obiettivo...".

La costruzione, entro il 1980 avrebbe, dunque, richiesto un nuovo e ben più avanzato approccio al problema del coordinamento delle politiche economiche, e l'elaborazione di nuove politiche comuni, come quella regionale.

Il Piano Werner, come sappiamo, non ha avuto alcuna pratica attuazione. Non vi fu la Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto preparare il nuovo Trattato, e vi furono tante difficoltà, insuccessi, divisioni sul tema del coordinamento delle politiche economiche.

Il fatto è che se il Piano Werner era stato preparato al momento giusto per quanto riguarda l'evoluzione del processo di integrazione europea (all'indomani dell'avvio dell'unione doganale), venne seguito da un inasprirsi delle tensioni che già andavano scuotendo il sistema monetario internazionale di Bretton Woods. In realtà non sarebbe corretto affermare che in quegli anni non vi fosse la volontà politica di realizzare l'Uem. Ancora nel febbraio e nel marzo del 1971 il Consiglio aveva approvato risoluzioni sulla realizzazione dell'Uem che indicavano le azioni da condurre nel successivo triennio; venivano, dunque, definiti i passi da compiere nella prima fase del Piano Werner. Vi era, alla base di questi atti, la convinzione che per irrobustire l'unione doganale fosse necessario andare avanti, ossia predisporre una vera unione economica. Altrimenti i rischi di involuzione si sarebbero accresciuti. Ma la volontà di quegli anni non fu sufficiente di fronte alla ventata inflazionistica, all'instabilità dei tassi di cambio tra le monete dei paesi membri, ma soprattutto di fronte alla crisi del petrolio del 1973-74. Ufficialmente non venne affrontato, in quegli anni, il tema del vincolo comunitario sui bilanci pubblici, della condivisione di una parte tanto importante della sovranità. Tuttavia a oltre quattro decenni di distanza, si può pensare che difficilmente i governi degli Stati membri avrebbero trovato o l'accordo o la capacità di "vendere politicamente" il Piano Werner. I tempi non erano ancora maturi, e ancora non lo sono oggi. Ma allora, a differenza di oggi, non lo erano né da un punto di vista empirico, né da un punto di vista teorico. Non da un punto di vista empirico perché le dimensioni dei disavanzi e degli indebitamenti pubblici non era ancora allarmante o addirittura insostenibile come cominciò ad apparire non più di un decennio più tardi. Non da un punto di vista teorico perché in quegli anni l'illusione keynesiana era ancora dominante e perché gli sviluppi teorici che abbiamo presentato nell'Introduzione né pronti né, tanto meno, politicamente vendibili. In definitiva furono queste le ragioni più profonde dell'archiviazione del Piano Werner, ragioni culturali piuttosto che legate all'evolversi degli eventi.

3. *Il Rapporto Delors*

È ampiamente noto che l'enfasi del Rapporto Delors riguarda l'unione monetaria, e le fasi per metterla in funzione. Tuttavia esso analizza anche quattro elementi di base dell'unione economica:

- Il mercato unico
- La politica della concorrenza
- Le politiche strutturali per lo sviluppo regionale
- Il coordinamento delle politiche economiche.

Il passaggio dall'unione doganale al mercato unico, previsto dall'Atto Unico Europeo per la fine del 1992, avrebbe aumentato ulteriormente il grado di interdipendenza economica tra gli, allora, 12 paesi membri. Il rafforzarsi dell'integrazione economica poneva la necessità di assicurare, tra altre cose, un quadro migliore e più efficace di coordinamento tra le politiche macroeconomiche nazionali.

È chiaro, sulla base del Rapporto Delors, che l'Uem sarebbe stata una costruzione con un marcato carattere asimmetrico, a differenza del Piano Werner. La Banca centrale europea (Bce), o meglio il Sistema europeo di banche centrali (Sebc), sarebbe stato responsabile della politica monetaria unica, mentre le politiche fiscali sarebbero rimaste nelle mani dei paesi membri.

Una politica monetaria centralizzata, da una parte, e una politica fiscale decentralizzata dall'altra. Vale aggiungere che il quadro asimmetrico di politica economica dell'Uem appariva, e ancor oggi appare, molto peculiare se paragonato con gli Stati federali. Questi dispongono, infatti, di meccanismi di federalismo fiscale (sistemi di trasferimento inter-Stati), per affrontare gli shock asimmetrici.

Oltre al coordinamento delle politiche macroeconomiche, come già detto, il formarsi dell'Uem implicava il completamento del mercato unico. La rimozione delle barriere non tariffarie al commercio richiedeva il rafforzamento della politica regionale, ciò per evitare che i guadagni generati dal mercato unico potessero concentrarsi nelle aree più avanzate, lasciando da parte le regioni meno sviluppate e periferiche.

Il Rapporto Delors mentre riconosceva il generale avanzamento economico nei paesi membri, indicava chiaramente che il processo di integrazione era stato disuguale. Di conseguenza era necessaria "una maggior convergenza degli andamenti economici".

Di fatto le differenze nazionali in termini di prezzi, salari, posizioni di bilancio, e equilibri esterni, rimaneva molto alta tra i 12 membri della Cee.

Era assolutamente evidente che, sin dalla prima fase, la piena libertà di circolazione dei capitali e le politiche monetarie e fiscali nazionali, dovevano risultare compatibili l'una con l'altra. Diversamente si sarebbero prodotte tensioni sui tassi di cambio, mettendo sotto pressione l'orientamento della politica monetaria. Ciò è esattamente quanto accadde nel 1992-93, con la forte rivalutazione del marco tedesco, un punto sul quale ritorneremo più oltre.

La costruzione dell'unione monetaria richiedeva, in tal modo, una più efficiente ed efficace forma di coordinamento "non solo nel campo monetario ma anche della gestione economica nazionale che riguardassero la domanda aggregata, i prezzi, e i costi di produzione". La grande trasformazione che l'unione economica e monetaria portava con sé e che avrebbe introdotto nei sistemi economici nazionali degli Stati membri, consisteva nel fatto che gli obiettivi economici nazionali potevano essere conseguiti solo con un approccio cooperativo alle decisioni di politica economica. Solo in questo modo le politiche fiscali nei paesi membri avrebbero potuto portare a guadagni di benessere per l'intera area dell'unione monetaria⁹. L'insieme degli ingredienti dell'Uem spingeva gli Stati membri, anche se ognuno con differenti gradi di convinzione, verso forme più avanzate di coordinamento delle politiche, o per dirla in modo diverso, di governo dell'economia.

Come abbiamo visto nel precedente paragrafo il dibattito sul come organizzare il governo dell'economia, nel quadro dell'integrazione europea, è cominciato con la firma del Trattato di Roma. Più tardi una nuova e forte spinta è venuta con il Piano Werner del 1970.

Il Piano Werner non ebbe, come visto, pratica attuazione, ma le sue implicazioni portarono diedero il via al processo di rafforzamento delle procedure di cooperazione nel settore della politica fiscale, anche se gli avvisi furono difficili. In effetti la Decisione e la Direttiva del 1974 sul grado di convergenza delle politiche eco-

⁹ A.Zervoyanni et.al., *European Integration*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2006.

nomiche e sulla stabilità, crescita e piena occupazione, non portarono a risultati soddisfacenti. Di conseguenza era necessario costruire un nuovo approccio, un nuovo schema di cooperazione, non solamente basato sulla cooperazione volontaria, che in ogni caso avrebbe mantenuto un ruolo fondamentale, ma su regole e procedure più strette. Era necessario predisporre un quadro macroeconomico tale da

“permettere la determinazione di un orientamento globale di politica economica nella Comunità, evitare differenze insostenibili tra i paesi membri riguardo alle necessità di ricorrere al debito pubblico e porre vincoli sulla dimensione e finanziamento dei disavanzi di bilancio”¹⁰.

Lo scopo del coordinamento delle politiche economiche era la promozione della crescita e la stabilità di prezzi. Il limite più evidente a questo nuovo approccio consisteva nel fatto che, sulla base del principio di sussidiarietà, la Comunità avrebbe avuto la responsabilità solo in quelle materie e compiti nei quali gli Stati membri non fossero in grado di agire in modo più efficace. In questa luce solo alcune regole, nella forma di vincoli alla dimensione dei disavanzi e deficit pubblici, poteva essere posta sotto il diretto controllo delle istituzioni comunitarie, come la Commissione e il Consiglio. La riduzione di portata del Rapporto Delors rispetto al Piano Werner è, dunque, evidente.

Come indicato sopra, per creare un'Uem vitale, erano richieste azioni anche in altre aree quali il mercato unico, la politica della concorrenza e la politica regionale. Il Rapporto esamina tali questioni che, tuttavia, non trattiamo in questo capitolo. Il Rapporto sottolinea l'esigenza di definire

“il ruolo della Commissione nel promuovere la stabilità dei prezzi e la crescita economica tramite il coordinamento delle politiche economiche”.

¹⁰ Rapporto del Comitato “per lo studio dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)”, noto come “Rapporto Delors”, Bruxelles, Commissione Europea, 1989; le successive citazioni contenute nel presente paragrafo sono riferite a detto testo.

Vi era il timore che se fossero state prevalenti politiche nazionali di bilancio non coordinate, ciò avrebbe inoculato nel sistema economico europeo il virus della mancanza di credibilità, causando ampie differenze nell'inflazione e nei tassi d'interesse. Ciò avrebbe danneggiato le potenzialità di crescita e generato instabilità nei settori reale e finanziario. Il coordinamento delle politiche era visto come un mezzo per fissare un orientamento di politica economica a livello europeo, condizione necessaria per preservare l'equilibrio interno dell'unione monetaria.

Il rapporto definisce, sebbene non direttamente, il concetto di coordinamento delle politiche in modo molto ampio. Il quadro del coordinamento è indicato nell'opportunità di condividere periodicamente

“una comune e complessiva valutazione dello sviluppo economico di medio e breve termine nella Comunità”; inoltre nel campo delle finanze pubbliche sono necessarie regole obbligatorie che: imporrebbero limiti superiori ai disavanzi di bilancio [...] escludendo l'accesso al credito da parte delle banche centrali...e limitato il ricorso ai prestiti esterni”.

Per le tre fasi dell'Emu non viene indicato un calendario, per lasciarlo alla valutazione del Consiglio e del Sebc¹¹. In ogni caso vi è una chiara indicazione per l'inizio della prima fase. “non più tardi del 1° luglio 1990 quando entrerà in vigore la Direttiva per la piena liberalizzazione del mercato dei capitali”.

Lo scopo della prima fase era raggiungere una miglior convergenza negli andamenti economici attraverso una maggior cooperazione economica e monetaria, *all'interno dell'insieme di regole esistenti*.

Per quanto riguarda le politiche fiscali il Rapporto suggerisce nuove regole e procedure (sostanzialmente la modifica della Decisione del Consiglio del 1974), orientate a conseguire, nella seconda fase, un più ragguardevole grado di coordinamento delle politiche. I cambiamenti suggeriti sono:

- “Stabilire un processo di sorveglianza multilaterale degli sviluppi economici e delle politiche, basato su indicatori concor-

¹¹ Sarebbe poi stata la Conferenza intergovernativa che negoziò il Trattato di Maastricht a definire tale calendario.

dati. Laddove gli andamenti fossero stati giudicati inadeguati o dannosi agli obiettivi stabiliti in comune, consultazioni sulle politiche sarebbero state avviate a livello comunitario e sarebbero state formulate *raccomandazioni* orientate a determinare una *correzione nelle politiche nazionali*.

- Stabilire una nuova procedura per il coordinamento delle politiche di bilancio, con precise guidelines quantitative e orientamenti di medio-termine.
- Stabilire azioni di bilancio concertate dai paesi membri”.

Il Rapporto indica che sarebbe stato possibile passare alla seconda fase dell’Uem solo dopo l’entrata in vigore del nuovo Trattato. Il Trattato entrò effettivamente in vigore il 1° Novembre 1993, mentre la seconda fase iniziò il 1° Gennaio 1994.

Quanto alle politiche economiche il Rapporto contempla, per la seconda fase, il rafforzarsi della cooperazione tra paesi membri. In particolare spetta alla Commissione:

- stabilire un quadro di medio termine per gli obiettivi economici fondamentali, orientati ad ottenere una crescita stabile, unitamente ad una procedura di *follow-up* per monitorare gli andamenti e intervenire quando si fossero manifestate delle deviazioni significative;
- indicare regole precise ma non obbligatorie relative alla dimensione dei disavanzi annuali di bilancio e al loro finanziamento; la Commissione dovrebbe essere responsabile di portare il mancato rispetto di tali regole di fronte al Consiglio e proporre l’azione necessaria;
- svolgere un ruolo più attivo, come singola entità, nella discussione delle questioni economiche e cambiarie.

Infine nella terza fase, con la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio, le regole macroeconomiche e di bilancio diventano obbligatorie.

In particolare il Consiglio Ecofin è autorizzato a:

- “imporre vincoli ai bilanci nazionali nella misura in cui ciò fosse necessario per prevenire squilibri che possano danneggiare l’Uem;
- effettuare cambiamenti discrezionali nelle risorse della Comunità per sostenere trasferimenti strutturali agli Stati membri o influenzare l’orientamento delle politiche della Comunità”.

Il Rapporto Delors costituì la base dei negoziati che portarono al Trattato di Maastricht. Con esso venne a formarsi, di fatto, una costituzione economica europea che tra tanti altri meriti ha avuto ed ha quello di aver imbrigliato e domato (parzialmente) il Leviatano.

4. *Le prospettive del costituzionalismo economico europeo*

Il costituzionalismo di Maastricht, seppur rappresenti una versione ridotta del piano Werner, ha indubbiamente funzionato. Quanto abbia influito sui deficit, sui debiti (meno, tuttavia), tra l'avvio della terza fase dell'Uem ed il 2007 (gli effetti della crisi finanziaria non possono ancora essere valutati), non ha necessità di essere ripreso qui. I dati e le tendenze sono noti a sufficienza. Tuttavia sarebbe erroneo credere che il risanamento delle finanze pubbliche europee sia solo questione di deficit e debiti pubblici. Il problema va ben oltre. Se le regole della finanza pubblica europea hanno imbrigliato il Leviatano, ancora molto resta da fare su un altro fronte, quello della qualità delle finanze pubbliche (Qpf), volendo passare da un'ottica di breve ad una di lungo periodo. Bilanci sani, nel senso del rispetto delle regole europee, sono una preconditione importante per lo sviluppo, ma non bastano. Devono essere accompagnati da "nuovi modi di economizzare sulla fornitura dei servizi pubblici e, allo stesso tempo, creare le condizioni per sostenere le condizioni di crescita di lungo termine, la competitività ed una maggior elasticità delle economie agli shock economici"¹².

L'esperienza europea di questi anni consente di individuare alcune regolarità empiriche che indicano la via verso più elevati livelli di Qpf.

La dimensione dei governi è di rilievo per lo sviluppo economico. In media gli studi empirici indicano che quando i governi divengono troppo ampi tendono a soffocare la crescita di lungo termine dal momento che vanno di pari passo con più elevati carichi fiscali e con un'amministrazione pubblica inefficiente.

¹² European Commission, *Public Finance in EMU 2008*, Brussels, 2009, pag. 129; nel seguito del paragrafo riportiamo le maggiori conclusioni di questo studio.

In termini di composizione ed efficienza della spesa pubblica la ricerca teorica ed empirica indica che la crescita può essere sostenuta quando la spesa pubblica è orientata verso l'investimento. Ciò è particolarmente vero per quello in capitale umano e in infrastrutture.

La struttura e l'efficienza del sistema di tassazione può essere un fattore di crescita di lungo periodo. La struttura della tassazione incide, infatti, sulla domanda e sull'offerta di lavoro, sulla propensione al rischio. Di conseguenza può influire in modo negativo sulle potenzialità di sviluppo, creando varie distorsioni.

La governance fiscale può facilitare le riforme strutturali e costituisce un valore aggiunto per la pubblica amministrazione, dà luogo al lato istituzionale della politica fiscale. Gli studi empirici indicano che i paesi membri con forti regole e robuste procedure nella preparazione e nel monitoraggio dei bilanci, nonché istituzioni di bilancio indipendenti, hanno conseguito situazioni di bilancio migliori e risultati migliori nel risanamento finanziario.

L'evidenza empirica per quanto riguarda la Qpf indica da un lato la via da seguire, dall'altro quanta strada ancora debba essere percorsa dai paesi membri.

La via tracciata prima con i parametri di Maastricht e più tardi con i principi della qualità della finanza pubblica, principi di netta ispirazione liberale, è vincente e fornisce l'ulteriore prova che il Leviatano può essere effettivamente domato e posto al servizio dell'efficienza, della crescita di lungo periodo ed del benessere sostenibile degli individui.

GAETANA TRUPIANO

Il rispetto dei vincoli europei relativi al deficit di bilancio e al debito pubblico

1. *Introduzione*

Poiché esiste la tendenza da parte dei governi ad accrescere la spesa pubblica in disavanzo e il debito a copertura, specialmente nelle fasi di crisi economica, il dibattito degli studiosi e dei decisori di politica economica si è concentrato sull'esigenza di imporre limiti alla politica fiscale attraverso l'introduzione di regole vincolanti.

Le regole fiscali europee (Trattato di Maastricht e Patto di stabilità e crescita, PSC) hanno imposto, pertanto, vincoli di bilancio agli Stati membri dell'Unione europea, UE; importanti, in questo contesto, sono anche le regole nazionali per la disciplina di bilancio che si pongono quale complemento ai vincoli del PSC per il rispetto degli obiettivi fiscali europei.

Il PSC persegue, quindi, gli obiettivi di una sana disciplina di bilancio e l'aumento degli investimenti e dello sviluppo economico, anche se non è esente da critiche relative alla sua struttura e al suo funzionamento.

Il lavoro, dopo una breve introduzione sull'importanza delle regole di disciplina fiscale, si sofferma sui vincoli europei introdotti dal Trattato e dal PSC riformato. Viene, quindi, analizzata la situazione nell'area dell'euro e la posizione specifica dell'Italia.

I dati evidenziati anche nello studio mostrano che, in generale, la presenza di regole ha determinato risultati alquanto apprezzabili in termini di controllo degli aggregati di riferimento, in considerazione degli obiettivi di sorveglianza fiscale europea. Vengono pre-

sentate, comunque, osservazioni e proposte di modifica per eliminare eccessive rigidità e rendere il PSC più aderente alle esigenze economiche e finanziarie attuali in una situazione di peggioramento della fase congiunturale che ha interrotto l'azione di consolidamento delle finanze pubbliche.

2. *Le regole di disciplina fiscale*

Le regole fiscali sono definite quali vincoli permanenti alla politica fiscale espresse in termini di indicatori sintetici di performance fiscale¹. Le regole fiscali specificano obiettivi numerici o limiti agli aggregati di bilancio significativi quali l'equilibrio annuale o pluriennale di bilancio, la spesa pubblica, le entrate, oppure il debito pubblico. È importante definire anche se sono interessati all'applicazione delle regole, ad esempio, diversi tipi di spese quali le spese correnti, piuttosto che quelle di investimento; possono essere soggetti ai vincoli, oltre all'amministrazione centrale, anche gli enti territoriali e gli organismi di sicurezza sociale.

Al fine di controllare la situazione dei conti pubblici e tenuto conto delle forti interdipendenze economiche a livello internazionale determinate dalla globalizzazione dei mercati, è necessaria una particolare attenzione nel campo della finanza pubblica; intervengono, pertanto, organizzazioni internazionali, trattati, accordi ed altre forme di intese a livello sopranazionale².

In particolare, la presenza di regole di disciplina fiscale a livello europeo per il controllo del deficit di bilancio provoca certamente effetti economici nell'ambito di processi di convergenza dei diversi paesi UE, considerando, inoltre, che alcuni Stati possiedono un elevato debito pubblico³.

Le regole fiscali in una unione monetaria dovrebbero rispondere ad alcuni criteri di base: dovrebbero essere semplici, garanti-

¹ G. Kopits, S. Symanski, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998.

² V. Tanzi, *The Future of Fiscal Federalism*, in "European Journal of Political Economy", Volume 24, Number 3, 2008.

³ M. Buti, J. Nogueira Martins, A. Turtini, *From Deficit to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules*, "CESifo Economic Studies", Volume 53, Number 1, 2007.

re la solvibilità dello Stato, essere collegate alle politiche degli Stati aderenti e all'azione della banca centrale, essere neutrali nei confronti dell'ampiezza del settore pubblico, evitare comportamenti pro ciclici da parte degli strumenti di politica fiscale, operare razionalmente nel lungo periodo, tenere conto delle differenze rilevanti nelle strutture economiche e nelle situazioni economiche iniziali, coordinare comportamenti razionali al livello complessivo di Unione, essere credibili ed essere applicate con imparzialità e coerenza⁴.

Le regole fiscali, comunque, debbono operare in una logica di lungo periodo⁵.

Il tema dei possibili effetti di politiche fiscali restrittive è stato analizzato ampiamente da numerosi studi empirici. Secondo tesi di tipo keynesiano, le restrizioni portano ad una riduzione della domanda aggregata e della stessa attività economica; altri studiosi sostengono che le misure di restrizione fiscale possono spingere al rialzo la spesa privata e, quindi, l'attività economica, specialmente se si riducono le spese pubbliche improduttive, senza accrescere le entrate⁶. Spesso si sostiene che nel breve periodo gli effetti riguardano la riduzione della domanda aggregata, ma nel più lungo termine il riequilibrio finanziario determina effetti positivi; non è, comunque, possibile affermare quale sia l'effetto prevalente che dipende da una serie di circostanze, tra le quali operano le variabili di finanza pubblica, oltre che il ruolo delle aspettative.

È necessario soffermarsi, prima di tutto, sulla logica e sulla possibile efficacia delle regole automatiche e dei limiti di natura quantitativa e procedurale che vincolano la finanza pubblica, in alternativa a scelte di tipo discrezionale⁷.

⁴ W.H. Buiter, *Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U*, "Oxford Review of Economic Policy", Volume 19, Number 1, 2003.

⁵ W. Easterly, T. Irwin, L. Servén, *Walking up the Down Escalator: Public Investment and Fiscal Stability*, "The World Bank Research Observer", 23 (1), January 2008.

⁶ F. Giavazzi, M. Pagano, *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience*, "The Swedish Economic Policy Review", Vol. 3, 1996, pp. 67-103. A.Zaghini, *The Economic Policy of Fiscal Consolidations: The European Experience*, Banca d'Italia, "Temi di discussione", n. 335, giugno 1999.

⁷ M. Bordignon, T. Buettner, F. van der Ploeg, *Reinventing Europe*, "CESifo Economic Studies", 55 (1), 2009. A. Petretto, *Economia pubblica e Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2002.

Numerose sono le spiegazioni della crescita dei disavanzi pubblici; si afferma, ad esempio, che gli elettori sovrastimano sistematicamente i vantaggi della spesa pubblica corrente sottostimando i costi dei futuri oneri derivanti dal debito (miopia asimmetrica), deficit che si formano in fase di recessione non sono più assorbiti in fase di espansione. Si richiamano le tesi sugli effetti del ciclo elettorale secondo le quali il susseguirsi di elezioni non garantisce l'equilibrio di bilancio di lungo periodo in quanto in occasione delle elezioni i governi non attuano politiche restrittive in campo fiscale, anche se necessarie, ma anzi tendono ad accrescere la spesa; gli stessi gruppi di interesse, che sostengono i governi di coalizione, tendono ad espandere il debito⁸. Esiste, inoltre, un comportamento strategico da parte dei governi che spendono in deficit soddisfacendo le proprie preferenze in beni e servizi pubblici, spostando sui governi futuri gli oneri⁹.

3. *Le regole europee di finanza pubblica*

Il Trattato di Maastricht nel dicembre 1991, entrato in vigore nel novembre 1993, ha previsto che nel processo di convergenza per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria europea, UEM, dovevano essere rispettati alcuni limiti relativi ai valori del tasso di cambio, del tasso d'inflazione, del tasso d'interesse a lungo termine, del rapporto tra indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (PA)¹⁰, e Prodotto interno lordo (PIL)¹¹ e del rapporto tra debito pubblico e PIL. I criteri di convergenza sono vincolanti, anche se non sono applicati in maniera rigida.

Le procedure di mutua sorveglianza e sui disavanzi eccessivi esigevano il raggiungimento, per l'aggregato delle PA, del livello

⁸ A. Drazen, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press, 2000; A. Petretto, *Economia pubblica...*, cit.

⁹ G. Tabellini, A. Alesina, *Voting on the Budget Deficit*, in "The American Economic Review", Volume 80 (1), 1990, p. 37-49.

¹⁰ Il settore istituzionale delle PA consente, con alcune cautele, confronti internazionali in quanto costruito secondo la metodologia concordata dagli organismi statistici istituzionali.

¹¹ L'indebitamento netto delle PA è definito nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC 95 calcolato secondo il principio della competenza economica.

del 3% del rapporto tra l'indebitamento netto delle PA e il PIL ai prezzi di mercato e del 60% del rapporto tra il debito pubblico e il PIL sempre ai prezzi di mercato. La scelta dei valori dei due parametri quantitativi, 3% e 60%, non sembra avere un fondamento teorico, anche se svolge effetti di rilievo in relazione alla modifica, nel tempo, dei tassi di variazione del PIL¹².

Per quanto riguarda la finanza pubblica, l'art. 121 del Trattato¹³ stabilisce che la sostenibilità della situazione della finanza pubblica risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo che individua, nel Protocollo sui criteri di convergenza¹⁴, i principali indicatori relativi agli andamenti dei conti pubblicati nel periodo di riferimento. L'art. 104 definisce la procedura atta ad accertare l'esistenza di un disavanzo eccessivo¹⁵. La sanzionabilità, pertanto, riguarda soltanto il disavanzo, determinando un ruolo centrale per questo parametro nelle decisioni e nei commenti di politica economica. Mancano regole precise per quanto riguarda il rispetto del rapporto debito/PIL che ricopre, quindi, una minore importanza nelle scelte economiche¹⁶.

La Commissione europea¹⁷ deve predisporre un rapporto, qualora uno Stato membro non soddisfi i criteri della disciplina di bilancio, in particolare se:

1. il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il PIL supera il valore di riferimento (3% del PIL nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi), a meno che:

¹² A. Pedone, *Patto di stabilità e Legge finanziaria*, in G. Trupiano (a cura di), *La Legge finanziaria 2007*, Roma, Aracne, 2007.

¹³ Art. 121, par. 1, secondo comma del Trattato.

¹⁴ Art. 2 del Protocollo sui criteri di convergenza previsto dall'art. 121 del Trattato.

¹⁵ L'art. 104 è integrato dal Protocollo n. 5, allegato al *Trattato sulla procedura per i disavanzi eccessivi* (Regolamento (CE) del Consiglio n. 3605 del 22 novembre 1993, modificato da ultimo dal Regolamento (CE) n. 2103 del 12 dicembre 2005, dove sono indicati i parametri del 3% del PIL per il deficit e del 60% per il debito.

¹⁶ B. Bises, G. Laganà, *Debito pubblico e manovre di bilancio*, in G. Trupiano (a cura di), *La Legge finanziaria 2008*, Roma, Aracne, 2008.

¹⁷ Par. 2 e 3 dell'art.104 del Trattato.

-
- a. il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppure, in alternativa,
 - b. il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;
2. il rapporto tra il debito pubblico e il PIL supera il valore di riferimento (fissato al 60% del PIL nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi), a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

Gli obiettivi di Maastricht sul debito e il disavanzo sono correlati. Il valore obiettivo del debito era pari a $b^{\circ} = 0,6$ per cui l'obiettivo del disavanzo $d^{\circ} = 0,03$ era compatibile, in stato stazionario, con un tasso di crescita del 5% ($g_m = 0,05$) di cui il 3% in termini reali e il 2% per l'inflazione. Il tasso di sviluppo appare eccessivamente ottimistico per i paesi europei.

Il rapporto predisposto dalla Commissione europea tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per investimenti e di tutti gli altri fattori significativi, compresa la situazione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.

Mentre è la Commissione europea, quale organo tecnico – amministrativo che avvia la procedura correttiva, è il Consiglio, a maggioranza, che stabilisce se vi sia un disavanzo eccessivo, in quale maniera correggere la situazione, oppure quali sanzioni applicare.

La Commissione europea può, inoltre, predisporre una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano stati rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo. Il Comitato economico e finanziario formula un parere in merito al rapporto della Commissione europea. Infine, il Consiglio UE, deliberando a maggioranza qualificata, su raccomandazione della Commissione europea e tenuto conto delle eventuali osservazioni da parte dello Stato membro interessato, decide, dopo una valutazione complessiva, se esiste un disavanzo eccessivo in uno Stato membro¹⁸.

Sulla base degli obiettivi fissati dal Trattato, gli Stati si sono autovincolati ad una disciplina fiscale contraria a deficit e debito

¹⁸ Conformemente all'art. 104, par. 6.

pubblico eccessivi; il limite introdotto a livello europeo potrebbe servire a spingere un paese verso un risanamento non sempre gradito alle collettività nazionali.

Nel giugno 1997, in previsione dell'adozione della moneta unica europea, è stato definito, nella risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam, il PSC al fine di rafforzare le norme già previste dal Trattato e di introdurre un orientamento politico più rigoroso nell'applicazione della politica di bilancio. Attraverso due regolamenti¹⁹ sulla sorveglianza delle posizioni di bilancio e sulla correzione dei disavanzi eccessivi, con forza normativa per gli Stati membri, e una risoluzione del Consiglio europeo²⁰, atto di natura politica non vincolante, sono stati fissati gli obiettivi di medio termine per i bilanci pubblici europei.

I paesi dell'UEM debbono, pertanto, predisporre annualmente Programmi di stabilità di durata almeno triennale che tengano conto dell'andamento delle principali variabili macroeconomiche e dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici, sulla posizione di bilancio e sul debito. L'obiettivo a medio termine, OMT, è quello del raggiungimento di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in attivo. Scostamenti eventuali portano all'emissione di un allarme preventivo: "early warning"; pertanto, il superamento del limite del 3% fa scattare la procedura di infrazione. Se nell'anno non sono introdotte misure correttive, bisogna applicare la sanzione relativa al debito infruttifero. È ammessa una deroga soltanto se, in caso di grave recessione, il PIL si riduce di almeno il 2%. I programmi sono esaminati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio europeo; si tratta, quindi, di impegni degli Stati nella ge-

¹⁹ Regolamento n. 1466/97 e regolamento n. 1467/97 del Consiglio dei Ministri. Il regolamento n. 1466/97 crea un meccanismo preventivo di controllo sull'evoluzione delle posizioni di bilancio e migliora il flusso delle informazioni economiche degli Stati alla Commissione e al Consiglio; il regolamento n. 1467/97 irrigidisce la procedura per i disavanzi eccessivi disciplinando le misure sanzionatorie.

²⁰ Risoluzione adottata il 16-17 giugno 1997 che impegna le istituzioni coinvolte nel processo di sorveglianza (Consiglio, Commissione e Stati membri) alla piena e tempestiva applicazione delle norme del Trattato in quanto Consiglio e Commissione debbono attivare le procedure di sorveglianza e controllo, adottando le eventuali misure sanzionatorie; gli Stati membri debbono mantenere politiche di bilancio rigorose.

stione della finanza pubblica al fine di non ricadere nella situazione di deficit eccessivi contraria all'equilibrio finanziario europeo.

La variabile strumentale da utilizzare è l'avanzo primario (entrate meno spese al netto degli interessi); la spesa per interessi è in gran parte determinata esternamente. Manovrare le grandezze fiscali al fine di mantenere alto l'avanzo primario può portare conseguenze economiche in termini di maggiore pressione fiscale o riduzione delle spese pubbliche non sempre improduttive. Si può, al contrario, trattare di spese per servizi alla collettività, trasferimenti alle imprese e alle famiglie (esclusi gli interessi) con effetti negativi sull'occupazione e sul benessere sociale²¹.

Restano gravi i problemi per i paesi, come l'Italia, con un debito pubblico così elevato da condizionare la politica fiscale e non consentire una elevata flessibilità.

Nei limiti al disavanzo sono comprese anche le spese per investimenti pubblici che non possono, quindi, essere finanziate con emissione di debito; la politica a favore di infrastrutture viene condizionata specialmente in paesi quali l'Italia carente da un punto di vista delle spese in c/capitale e delle erogazioni di natura sociale, garantendo la possibilità di interventi di natura discrezionale in campo economico e sociale.

Il PSC opera una distinzione all'interno degli Stati membri UE, a seconda che essi aderiscano o meno all'euro. Pone soltanto a carico dei primi vere e proprie obbligazioni di risultato, quali evitare la formazione di disavanzi e tendere ad un bilancio in attivo; ai paesi che non aderiscono all'euro sono riservate obbligazioni di condotta in quanto debbono evitare i disavanzi eccessivi.

Esistono rapporti stretti tra il PSC e il Trattato che istituisce una procedura per i disavanzi eccessivi. Tuttavia, mentre il Trattato indica alcuni principi di flessibilità e discrezionalità, sia nelle procedure di sorveglianza, in gran parte di competenza della Commissione, sia nelle procedure di constatazione dello stato di disavanzo eccessivo che dei relativi procedimenti sanzionatori, di competenza del Consiglio, il PSC presentava, invece, al momento della sua istituzione, caratteristiche di rigidità e automatismo.

²¹ A. Petretto, *Economia pubblica...*, cit.

In sintesi, gli Stati hanno competenza in materia di bilancio, anche se tale competenza è soggetta alle regole del divieto di disavanzi eccessivi. Le regole del Trattato, vincolante, presentano, comunque, nella fase di applicazione alcuni criteri di flessibilità e discrezionalità: come si è già affermato, per il deficit il parametro del 3% non è applicabile automaticamente se il deficit si riduce "in modo sostanziale e continuo", oppure se è "eccezionale e temporaneo" avvicinandosi al 3%; per il debito basta che l'ammontare si riduca "in misura sufficiente" e "con ritmo adeguato".

Le regole del Trattato e quelle del PSC rispondevano a logiche diverse: più flessibili quelle del Trattato, più rigide e automatiche quelle del PSC che presentava al momento dell'introduzione una interpretazione in senso restrittivo dei criteri di stabilità del Trattato.

Già da tempo si chiedeva di rivedere la disciplina relativa al PSC rendendolo più flessibile, specialmente in periodi di rallentamento della crescita economica. Le richieste di revisione del PSC riguardavano l'attribuzione di una maggiore importanza alle spese di investimento, alle riforme strutturali, all'andamento del ciclo economico, all'inserimento di valutazioni e correzioni in una diversa prospettiva, differenziata secondo i paesi, in una logica di medio periodo.

In particolare, per quanto riguarda gli investimenti, è stata richiesta più volte l'introduzione, piuttosto che del pareggio tendenziale del bilancio, della regola aurea che consente un deficit che copra il livello della spesa in *c/capitale*²².

Si sottolinea anche l'effetto negativo sulla credibilità del PSC del divario, che si modifica negli anni, tra indebitamento netto e variazione dello stock di debito pubblico; si tratta dello *stock flow adjustment*. Tale divario dipende dalle definizioni di deficit e di debito adottate dal Trattato: il deficit registra le operazioni di bilancio in termini di competenza economica, mentre la variazione del debito riflette quelle di cassa; è questo un problema rilevante del sistema di rilevazione dei flussi di finanza pubblica.

Altri fattori riguardano le operazioni finanziarie, il riconoscimento di debiti pregressi, la riscossione ritardata di alcune impo-

²² F. Balassone, D. Franco, *Investimenti pubblici e Patto di stabilità e crescita: è opportuno introdurre la Golden Rule?*, Banca d'Italia, "Temi di discussione", Roma, 1998.

ste, ecc. In effetti, sul rapporto debito/PIL incide l'andamento del saldo primario e il divario tra il costo medio del debito e il tasso nominale relativo all'evoluzione dell'economia²³.

La normativa relativa al PSC aveva, inoltre, provocato il ricorso ad espedienti e a forme diffuse di elusione al fine di nascondere i disavanzi riducendo, soltanto in apparenza, il rapporto disavanzo/PIL. Era presente una certa discrezionalità da parte del Consiglio nell'applicazione delle procedure, mentre appariva difficile il calcolo dell'indebitamento netto da parte degli istituti nazionali di statistica nei termini temporali ristretti richiesti²⁴.

Il Consiglio ECOFIN del 25 novembre 2003, d'altra parte, aveva disposto, contrariamente alle regole del PSC, la sospensione delle procedure sui disavanzi eccessivi per la Francia e la Germania²⁵.

Nel giugno 2005, in relazione alla difficile situazione congiunturale e all'andamento negativo dei conti pubblici di grandi paesi quali la Francia, la Germania e l'Italia, la Commissione e il Consiglio europeo hanno reso più flessibile l'interpretazione del PSC con la modifica dei regolamenti del 1997²⁶.

Il particolare:

1. la procedura di disavanzo eccessivo non viene avviata quando uno Stato membro presenta una crescita del PIL negativa o una fase prolungata di bassa crescita (precedentemente non veniva avviata, come già affermato, in caso di grave recessione economica pari ad almeno il 2% del PIL);
2. la relazione della Commissione sul mancato rispetto dei criteri deve considerare diversi fattori: spesa per investimenti, bilancio a medio termine, contesto congiunturale, crescita potenziale, politiche per lo sviluppo e per la ricerca;

²³ A. Pedone, *Patto di stabilità...*, cit.

²⁴ A. Tramontana, *Il Patto europeo di stabilità e crescita: evoluzione e riforma*, in G. Esposito (a cura di), *Contabilità nazionale, finanza pubblica e attività di controllo. Scritti per il Cinquantenario ISCONA*, Roma, dicembre 2007.

²⁵ Per i due paesi l'ECOFIN ha previsto il rientro al di sotto del 3% del PIL entro il 2005 e ha ribadito le misure di vigilanza sulla riduzione costante del deficit nel corso del 2004 e del 2005.

²⁶ La relazione sul miglioramento dell'attuazione del PSC, adottata dall'ECOFIN nel marzo del 2005, è parte integrante del dispositivo per la sorveglianza dei bilanci nell'UE; contiene le linee principali per la riforma del PSC.

3. bisogna tenere conto anche dell'impegno per la stabilizzazione dei bilanci nella fase di congiuntura favorevole, dei contributi a fini di solidarietà internazionale e di attuazione delle riforme strutturali;
4. vengono modificati i tempi richiesti per porre in atto le politiche di correzione del disavanzo eccessivo (da uno a due anni; sono possibili ulteriori proroghe);
5. è affidata al Consiglio l'attribuzione dei margini discrezionali. Il Consiglio decide in quanto coordina le politiche economiche.

Con il nuovo PSC ciascun paese deve definire un obiettivo di medio termine (OMT) per la propria posizione di bilancio corretta per il ciclo (al netto delle misure temporanee e una tantum); l'OMT deve essere compreso tra un disavanzo dell'1% e una posizione di pareggio o di avanzo. Obiettivo della disposizione è quello di accelerare i progressi verso la sostenibilità dei conti pubblici, fornendo un margine di sicurezza rispetto al limite del 3% per il disavanzo. È stato predisposto anche un nuovo codice di condotta sull'attuazione del PSC che richiede che i paesi debbano conseguire l'OMT entro il periodo del programma, oppure, al più tardi, entro quattro anni dall'anno di presentazione del programma stesso.

Il nuovo PSC pone l'accento sugli sforzi di aggiustamento; i paesi in disavanzo eccessivo debbono attenersi alle indicazioni del Consiglio nell'ambito della procedura dei disavanzi eccessivi. Sia il nuovo PSC che il codice di condotta attribuiscono risalto alla sostenibilità delle finanze pubbliche, in relazione all'andamento atteso del debito e agli oneri di bilancio, con aumenti della spesa previdenziale, legati all'invecchiamento della popolazione²⁷. Per far fronte all'invecchiamento della popolazione è necessario operare attraverso:

1. riforme previdenziali;
2. maggiore partecipazione al mercato del lavoro;
3. risanamento dei conti pubblici e riduzione del debito.

²⁷ European Commission, *Public Finances in EMU*, Communication to the Council and the European Parliament, COM (2006), *European Economy*, n. 3. Il rapporto presenta una stima dell'onere per i conti pubblici prodotto dall'invecchiamento della popolazione nel periodo 2004-2050 in relazione a componenti della spesa pubblica quali pensioni, sanità, cure a lungo termine, istruzione e indennità di disoccupazione.

Il nuovo PSC sostiene il rafforzamento delle regole di bilancio e delle strutture di governance nazionali²⁸.

Il PSC riformato ha migliorato l'applicazione delle procedure per i disavanzi eccessivi e ha tenuto conto delle specifiche considerazioni relative ai singoli paesi sulla crescita economica e la situazione, in particolare, delle finanze pubbliche. Sono stati fissati termini realistici per la correzione dei disavanzi eccessivi; l'aggiustamento strutturale è espresso al netto degli effetti un tantum e temporanei.

4. *La situazione nell'area dell'euro*

Il peggioramento della congiuntura economica internazionale e l'introduzione di politiche espansive, sia nel campo della spesa pubblica che per quanto riguarda gli sgravi tributari, da parte di molti governi ha determinato, generalmente, il deterioramento della situazione dei conti pubblici nella maggior parte dei paesi.

In particolare, l'indebitamento netto delle PA per l'intera area dell'euro (Tabella 1), ha registrato un aumento, in percentuale del PIL, che ha portato il dato all'1,9% nel 2008, contro lo 0,6% 2007. Le cifre mostrano livelli superiori al 3% del PIL per la Francia (3,4%), la Spagna (3,8%), la Grecia (5,0%), l'Irlanda (7,1%) e Malta (4,7%).

I programmi di stabilità dei diversi paesi, secondo i più recenti aggiornamenti presentati a partire dalla fine di ottobre 2008, mostrano che l'indebitamento netto in percentuale del PIL nell'area dell'euro dovrebbe peggiorare ulteriormente ponendosi al 5,3% nel 2009 e al 6,5% nel 2010.

Le previsioni della Commissione europea di maggio 2009 correggono al ribasso le stime dei programmi di stabilità con un peggioramento generalizzato dei saldi di bilancio sia per il 2009 che per il 2010.

²⁸ Banca Centrale Europea, *L'importanza delle riforme della spesa pubblica per la crescita economica e la stabilità*, Bollettino mensile BCE, aprile 2006.

Tabella 1 - *Indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni (in % del PIL).*

Paesi	2007	2008	2009	2010
Germania	0,2	0,1	3,9	5,9
Francia	2,7	3,4	6,6	7,0
Italia	1,5	2,7	4,5	4,8
Spagna	-2,2	3,8	5,6	9,8
Paesi Bassi	-0,3	-1,0	3,4	6,1
Belgio	0,2	1,2	4,5	6,1
Austria	0,5	0,4	4,2	5,3
Grecia	3,6	5,0	5,1	5,7
Finlandia	-5,2	-4,2	0,8	2,9
Irlanda	-0,2	7,1	12,0	15,6
Portogallo	2,6	2,6	6,5	6,7
Slovacchia	1,9	2,2	4,7	5,4
Slovenia	-0,5	0,9	5,5	6,5
Lussemburgo	-3,6	-2,6	1,5	2,8
Cipro	-3,4	-0,9	1,9	2,6
Malta	2,2	4,7	3,6	3,2
Area dell'euro (1)	0,6	1,9	5,3	6,5

(1) L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 16 paesi.

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria, maggio 2009.

Nel 2008 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è salito al 69,3%, contro il 66,0% nel 2007 per l'area dell'euro (Tabella 2). Il peggioramento appare generalizzato; superano la soglia del 60% paesi quali la Germania (65,9%), la Francia (68,0%), l'Italia (105,8%), il Belgio (89,6%), l'Austria (62,5%), la Grecia (97,6%), il Portogallo (68,4%) e Malta (64,1%). Ancora peggiori sono le stime relative al 2009 (77,7%) e al 2010 (83,8%) per l'intera zona euro.

Tabella 2 - *Debito delle Pubbliche Amministrazioni (in % del PIL).*

Paesi	2007	2008	2009	2010
Germania	65,1	65,9	73,4	78,7
Francia	63,8	68,0	79,7	86,0
Italia	103,5	105,8	113,0	116,1
Spagna	36,2	39,5	50,8	62,3
Paesi Bassi	45,6	58,2	57,0	63,1
Belgio	84,0	89,6	95,7	100,9
Austria	59,4	62,5	70,4	75,2
Grecia	94,8	97,6	103,4	108,0
Finlandia	35,1	33,4	39,7	45,7
Irlanda	25,0	43,2	61,2	79,7
Portogallo	63,5	68,4	75,4	81,5
Slovacchia	29,4	27,6	32,2	36,3
Slovenia	23,4	22,8	29,3	34,9
Lussemburgo	6,9	14,7	16,0	16,4
Cipro	59,4	49,1	47,5	47,9
Malta	62,1	64,1	67,0	68,9
Area dell'euro (1)	66,0	69,3	77,7	83,8

(1) L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 16 paesi.

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria, maggio 2009.

Il peggioramento della crisi economica ha indotto, a partire dalla metà del 2008, i paesi dell'area dell'euro ad intervenire con azioni espansive di bilancio stimate dalla Commissione europea nell'1,1% del PIL nel 2009 e nello 0,8% nel 2010. Lo stesso Consiglio UE ha approvato un piano di sostegno (European Economic Recovery Plan) con interventi previsti pari all'1,5% del prodotto UE, dei quali circa un quinto a carico del bilancio europeo. Il Consiglio ha suggerito l'introduzione di misure temporanee e mirate in particolare a vantaggio delle categorie più deboli; un maggiore coordinamento agevolerebbe l'utilizzo di economie esterne positive per i singoli paesi²⁹.

²⁹ Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria maggio 2009.

5. La posizione dell'Italia

In Italia nel 2008 l'indebitamento netto delle PA è stato pari al 2,7% del PIL, contro l'1,5% del 2007 (Tabella 3). L'avanzo primario strutturale, corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure strutturali, sempre nel 2008, è passato al 2,4% del PIL, contro il 3,5% nel 2007. La spesa per interessi è salita al 5,1% del PIL nel 2008, contro il 5,0% nel 2007³⁰.

Tabella 3 - *Principali indicatori di bilancio delle Pubbliche Amministrazioni (in % del PIL).*

	2005	2006	2007	2008
Entrate	44,2	45,8	46,9	46,6
Spese	48,4	49,2	48,4	49,3
di cui: interessi	4,5	4,6	5,0	5,1
Avanzo primario	-0,3	1,3	3,5	2,4
Indebitamento netto	4,2	3,3	1,5	2,7
Fabbisogno al netto delle dismissioni immobiliari	5,2	4,0	1,9	3,1
Debito	105,8	106,5	103,5	105,7

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria, maggio 2009, elaborazione dati ISTAT.

Il fabbisogno al netto delle dismissioni immobiliari nel 2008 è stato pari al 3,1% del PIL, contro l'1,9% nel 2007 riflettendo l'andamento dell'avanzo primario; il fabbisogno ha superato l'indebitamento netto³¹.

³⁰ La compilazione secondo il Sec95 dei conti consuntivi delle PA spetta all'ISTAT per i conti economici e alla Banca d'Italia per i conti finanziari e il debito pubblico.

³¹ L'indebitamento netto è un aggregato non esplicitato direttamente dai documenti ufficiali di contabilità pubblica, dai quali si ricava il dato del fabbisogno; l'ISTAT, sulla base del dato sul fabbisogno procede alla determinazione dell'indebitamento netto. In una apposita tavola di raccordo l'ISTAT espone la procedura di determinazione del saldo dell'indebitamento netto (Raccordo tra fabbisogno del settore pubblico ed indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche). La tavola è prodotta ogni anno in occasione della pubblicazione dei "Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche". La differenza tra la variazione del debito lordo e il fabbisogno delle PA è composta da: 1. la variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia; 2. gli scarti e i premi all'emissione; 3. l'impatto del tasso di cambio; 4. altri fattori che incidono sul valore nominale delle passività, ma non determinano transazioni in strumenti

L'incidenza del debito³² sul PIL nel 2008 è stata del 105,7%, rispetto al 103,5% del 2007.

Una riduzione significativa del rapporto debito/PIL esigerebbe, nel corso di alcuni anni, la diminuzione delle spese pubbliche, prevalentemente di parte corrente, e l'aumento delle entrate a livelli più elevati di quanto necessario a rispettare il vincolo del deficit di bilancio con costi elevati nel campo politico ed economico. D'altra parte, anche la posizione degli economisti non è univoca relativamente all'importanza di ridurre il debito pubblico in relazione alla difficoltà di valutare la relazione tra debito pubblico e sviluppo economico³³. Tuttavia, è chiaro che la riduzione del debito pubblico determina l'effetto positivo di destinare un livello inferiore di risorse finanziarie al servizio del debito stesso (Tabella 4).

Tabella 4 - *Stime e obiettivi dei conti pubblici per il 2009. In % del PIL.*

	Amministrazioni pubbliche		Tasso di crescita del PIL reale
	Indebitamento netto	Debito	
Stime andamento tendenziale			
DPEF (giugno 2008)	2,6	103,2	0,9
RPP (settembre 2008)	2,1	102,9	0,5
Programma di stabilità e Nota informativa (febbraio 2009)	3,7	110,5	- 2,0
RUEF (aprile 2009)	4,6	114,3	- 4,2
Obiettivi			
DPEF (giugno 2008)	2,0	102,7	0,9
RPP (settembre 2008)	2,1	102,9	0,5

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria, maggio 2009.

di debito (M. Francese, A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'Unità ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, Banca d'Italia, "Questioni di economia e finanza. Occasional papers", n. 31, ottobre 2006).

³² Il debito delle PA è calcolato dalla Banca d'Italia in coerenza con i criteri metodologici definiti dal Trattato dell'UE, dal regolamento del Consiglio dell'UE n. 3605 del 1993 e dalle successive integrazioni. Esso è dato dall'insieme delle passività finanziarie delle PA espresse al valore di emissione; è consolidato tra e nei sottosettori, ossia esclude le passività incluse nell'attivo degli enti appartenenti allo stesso settore (Banca d'Italia, *Relazione generale*, Assemblea generale ordinaria maggio 2006).

³³ B. Bises, G. Laganà, *Debito pubblico...*, cit.

La manovra finanziaria di medio termine per il periodo 2009-2011 per l'Italia presentava l'obiettivo di stabilizzare i conti di finanza pubblica e man mano che la crisi economica e finanziaria si manifestava, venivano decisi provvedimenti di sostegno all'economia; gli interventi si articolano in varie fasi partendo dal Documento di programmazione economico-finanziaria, DPEF, per gli anni 2009-2013, presentato a giugno 2008³⁴. Veniva programmata la riduzione del rapporto debito/PIL che doveva scendere sotto il 100% nel 2011. Il DPEF ha innalzato le stime precedenti relative all'indebitamento netto, tenuto conto degli effetti di sgravi fiscali³⁵, finanziati con tagli alle spese, e del peggioramento della congiuntura che determina una riduzione delle entrate. Nel DPEF viene programmata una diminuzione dell'indebitamento netto dal 2,5% nel 2008 per giungere al pareggio sostanziale, 0,1%, nel 2011 secondo gli impegni assunti in sede europea; l'indebitamento giunge a -0,1% nel 2013.

Sempre a giugno venivano approvate le misure di attuazione delle indicazioni del DPEF³⁶; con il peggiorare della crisi economica e finanziaria, sono stati attuati vari interventi in momenti successivi che non si concludono con l'approvazione della Legge finanziaria. Con il continuo deterioramento della situazione internazionale ed interna sono stati decisi, infatti, interventi per il controllo della spesa sanitaria ad ottobre 2008 e, in particolare, con il decreto anti-crisi di novembre 2008 che è rivolto al sostegno di famiglie ed imprese³⁷. Le azioni connesse alla crisi dei mercati finanziari di ottobre 2008 tendevano a tutelare il risparmio e a ga-

³⁴ Ministero dell'Economia e delle finanze, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013*, giugno 2008. Il DPEF è stato approvato insieme al Decreto legge 25 giugno 2008, n. 115 che presenta gli interventi necessari a conseguire gli obiettivi per il periodo 2009-2011.

³⁵ Decreto legge 93 di maggio 2008, che ha abolito l'ICI sull'abitazione principale e stabilito la parziale detassazione dei compensi di lavoro straordinario e di altre componenti variabili della retribuzione.

³⁶ Decreto legge 112 di giugno 2008: *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito nella legge 133 di agosto 2008.

³⁷ Decreto legge 185 di novembre 2008: *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti crisi il quadro strategico nazionale*, convertito, con modifiche, nella Legge 2 di gennaio 2009.

rantire stabilità al sistema finanziario; tali interventi hanno riguardato anche le banche sane in crisi di liquidità, all'interno del pacchetto anti crisi, al fine di rafforzare la loro capacità di concedere finanziamenti.

La Legge finanziaria per il 2009³⁸ contiene interventi non rilevanti per le entrate e le spese e lascia invariato l'indebitamento netto; l'azione di contrasto è proseguita anche nei primi mesi del 2009.

L'aggiornamento del Programma di stabilità italiano di febbraio 2009 ha portato la stima dell'indebitamento al 3,7% del PIL. Le stime della RUEF di aprile 2009 indicano un peggioramento ulteriore della situazione economica con la riduzione del PIL, nel 2009, del 4,2%, l'aumento dell'indebitamento netto al 4,6%, mentre il debito passerebbe al 114,3% del PIL.

6. *Considerazioni conclusive*

Nel complesso, il giudizio sull'introduzione di regole di disciplina fiscale a livello europeo è alquanto positivo, in particolare per quanto riguarda la procedura del deficit eccessivo. La presenza di regole è stata certamente utile a paesi con diverse preferenze e situazioni in campo fiscale al fine di favorire l'integrazione economica e monetaria europea; il comportamento dei governi è stato, pertanto, vincolato. La disciplina ha contrastato possibili effetti negativi per cui aumenti di disavanzo e debito avrebbero favorito una crescita del tasso d'interesse sfavorevole per tutti i paesi. Sono state evitate o almeno ridotte, inoltre, nel tempo, crisi di fiducia in campo finanziario e pressioni inflazionistiche.

È importante che le regole di bilancio siano corrette ed efficienti al fine di agevolare il processo di riequilibrio delle finanze pubbliche; è necessario che il processo di bilancio riguardi un quadro di medio termine anche al fine di riqualificare la spesa pubblica.

Con l'introduzione a giugno 2005 della riforma del PSC, che ha ridotto anche la rigidità delle procedure di rientro, la situazione

³⁸ Disegno di legge 1209 del 2008: *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (LF 2009)*, convertito nella Legge 203 del 22 dicembre 2008.

appare più trasparente, flessibile, efficiente ed adeguata alla realtà economica e finanziaria dei paesi UE; tali modifiche appaiono, tuttavia, insufficienti. L'obiettivo, comunque, non è soltanto quello di correggere i disavanzi eccessivi, ma piuttosto di assicurare una posizione di bilancio equilibrata nel medio periodo differenziata per ciascun paese. Il nuovo PSC sottolinea l'importanza del risanamento durevole dei saldi di bilancio, senza ricorso a misure temporanee volte a migliorare la situazione dei conti pubblici e che, invece, ritardano soltanto il risanamento con vantaggi di breve periodo e distorcono il quadro della situazione.

Resta la difficoltà connessa al fatto che i due valori obiettivo dell'indebitamento e del debito pubblico non sono omogenei in quanto il rapporto disavanzo/PIL rappresenta una grandezza economica, mentre il rapporto debito/PIL ha natura finanziaria. Tali valori non sono direttamente collegati; sarebbe utile esaminare la possibilità di passare dall'indebitamento al fabbisogno di cassa che influenza direttamente l'evoluzione del debito pubblico.

Più volte è stata richiesta l'esclusione dal calcolo del disavanzo di alcuni investimenti pubblici relativi alle infrastrutture oppure alla ricerca scientifica e all'istruzione.

Per quanto riguarda il rapporto debito/PIL, si osserva che tale onere si è formato in un ampio periodo temporale anche precedente all'introduzione dell'euro. Le politiche di correzione non possono certamente essere concentrate in un periodo ristretto, ma piuttosto diluite nel tempo in relazione anche agli andamenti congiunturali.

I programmi di stabilità debbono essere valutati sulla base dei criteri previsti dal Trattato e dal nuovo patto di stabilità e crescita. Certamente, le prospettive a medio termine dei conti pubblici dei paesi dell'area dell'euro sono negative e le misure di sostegno all'economia dovrebbero essere, per quanto possibile, compatibili con programmi di risanamento della finanza pubblica per il rientro dei deficit con l'obiettivo anche di risanare le situazioni di debito elevato.

Per l'Italia l'obiettivo è quello della crescita dell'avanzo primario al fine di ridurre il debito pubblico, tenuto conto del previsto aumento delle spese pubbliche legate alla struttura demografica (istruzione, indennità di disoccupazione, previdenza, sanità, assistenza di lunga durata).

Seguendo anche le indicazioni UE, è necessario: 1. realizzare riforme strutturali che attenuino l'aumento della spesa; 2. attuare interventi tendenti a favorire l'aumento dei tassi di attività e a ridurre la disoccupazione; 3. conseguire la riduzione significativa dell'incidenza del debito sul prodotto. Tuttavia, la riduzione del disavanzo, secondo i vincoli europei, non garantisce che si verifichi anche una diminuzione del rapporto debito/PIL. L'utilizzo della politica di bilancio contro la crisi incontra il limite dell'elevato debito pubblico.

Restano numerosi problemi aperti in un contesto che utilizza strumenti ancora alquanto rigidi che impediscono la necessaria flessibilità della politica fiscale a livello nazionale per la stabilità e lo sviluppo economico di più ampio periodo. Sarebbe importante rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali che non si limiti al PSC, ma investa l'intera struttura delle entrate e delle spese pubbliche.

Altro tema è quello della dimensione, della struttura e dei compiti del bilancio europeo che attualmente non rappresenta certamente uno strumento utilizzabile a fini di stabilizzazione.

Cultura e territorio in Europa

OSCAR GARAVELLO

Verso nuovi filoni di analisi delle rimesse dei migranti Sud-Nord:
la tematica *migration and development* nella UE

1. *Introduzione*

Nell'ambito delle discussioni teoriche ed empiriche dei processi di crescita dei PVS un nodo centrale riguarda i differenti modi di finanziamento degli investimenti che nell'attuale strategia di sviluppo aperto e di spinta globalizzazione economica e finanziaria richiedono quantità crescenti di risorse estere. L'esperienza ci mostra la presenza di due principali categorie di acquisizione delle risorse ricordate che caratterizzano diversamente i singoli PVS (le diverse categorie di PVS). La prima modalità si basa sulle tradizionali transazioni di mercato in base a variabili strettamente economiche come ad esempio le esportazioni di beni e servizi, i movimenti internazionali di capitale e gli investimenti diretti esteri. La seconda modalità comprende poste più diverse ed eterogenee, basate volta a volta sulla solidarietà internazionale, motivazioni altruistiche, buona sorte, sfruttamento delle posizioni dominanti, ecc. che comunque sfuggono alla normale tassonomia degli scambi internazionali di beni, servizi e capitali. Senza graduatoria di importanza, si possono comprendere risorse cedute a titolo gratuito tramite l'assistenza allo sviluppo, trasferimenti unilaterali privati come le rimesse degli emigrati ed infine i ricavi valutari delle esportazioni di materie strategiche per effetto delle impennate dei corsi mondiali (*international windfall gains*).

La differenza sostanziale fra le due categorie di operazioni consiste nel fatto che le prime attivano nei PVS meccanismi di crescita endogena nel medio-lungo periodo tramite aumento della occupazione, investimenti, produttività e progresso tecnico, alimentano lo spirito concorrenziale, accrescono la interdipendenza orizzontale e verticale fra i vari settori, ecc. Le elevate entrate valutarie attivate dalle transazioni del secondo tipo sembrano giocare un ruolo meno attivo in quanto non derivano da alcun processo di produzione nel paese beneficiario, vengono trasferite a soggetti non propriamente strategici nei processi di crescita e sono utilizzate per larga parte per consumi pubblici e privati. Esse sono ampiamente differenziate per quanto riguarda il grado di instabilità, le cause determinanti, le destinazioni finali, la distribuzione fra autorità pubbliche ed operatori privati, ecc. con effetti non sempre facilmente analizzabili.

Limitandoci alle transazioni della seconda categoria, si può ben dire che sinora l'analisi di gran lunga più completa riguarda il *modus operandi* dell'aiuto estero risalendo addirittura all'inizio della "economia dello sviluppo", cioè ai primi anni '50. La teoria economica è riuscita anche a selezionare le cause del relativo insuccesso delle risorse concesse a titolo gratuito separando i fallimenti a livello microeconomico da quelli di natura settoriale e macroeconomica senza trascurare ovviamente gli aspetti di *political economy*. Il rapido succedersi delle varie tappe dell'analisi economica ha favorito in modo diretto il passaggio alle modalità di aiuto estero più appropriate alle diverse situazioni (*project aid*, *programme aid*, *structural adjustment aid*, ecc.). Da ultimo il *Millennium Development Goals* ha introdotto per il periodo 2000-2015 profonde modifiche agli obiettivi dell'assistenza allo sviluppo ormai centrati sull'eradicamento della povertà, lasciando agli scambi commerciali e finanziari con l'estero il finanziamento dei processi di crescita.

Del tutto diverse sono invece le conclusioni per quanto riguarda gli *international windfall gains*, venuti alla luce solo alla metà-fine degli anni '70 in relazione ai due *oil-shocks* che hanno interrotto "*les glorieuses trente (1945-75)*" delle economie occidentali. Per motivi del tutto ovvi, nei due episodi ricordati l'interesse si è concentrato soprattutto sui *windfall losses* di quei (non pochi)

paesi importatori di petrolio (industriali ed in via di sviluppo) con le conseguenti tensioni inflazionistiche e deficit dei conti con l'estero. Tuttavia, problemi di non minore interesse ha fatto sorgere la posizione dei paesi esportatori di risorse energetiche caratterizzati da forte aumento della popolazione, elevata densità demografica, disoccupazione estesa, povertà dilagante ecc. per i quali gli anni di *bonanza* costituivano occasioni uniche di attivazione dei processi produttivi. Purtroppo assai spesso i risultati sono stati insoddisfacenti e qualche volta pessimi in quanto i *windfall gains* ben poco hanno contribuito agli obiettivi sperati per la loro variabilità ed imprevedibilità, le distorsioni strutturali del tessuto economico ed il sorgere di *rent-seeking societies*.

Per molti motivi la novità più interessante si concentra ora sulle rimesse degli emigranti che dai PVS si indirizzano in modo sempre più massiccio verso i paesi industriali o ad elevato reddito. Il problema è sorto solo recentemente in quanto sino a pochi anni fa le rimesse costituivano solo una parte minima delle entrate valutarie e del reddito nazionale e venivano valutate solo in connessione ai miglioramenti delle situazioni di povertà estrema delle famiglie di origine. La situazione oggi è radicalmente cambiata per le diverse caratteristiche dei flussi migratori a più elevata qualifica professionale e maggiore razionalità economica e per la spinta a più vigorosi processi di crescita dei paesi di emigrazione. Aggiungasi che negli ultimi 30-40 anni l'analisi economica si è arricchita continuamente di nuovi filoni di analisi e la migliore documentazione statistica ha stimolato ricerche sofisticate sulle cause e sugli effetti dei flussi migratori. Il problema chiaramente non è solo quello di spiegare quanto accaduto nel più recente passato e neppure prevedere cosa succederà nel prossimo futuro (ci si può spingere sino al 2030 con una certa approssimazione) sulla base del *business as usual* ma anche di intervenire correttamente a livello bilaterale, regionale o addirittura mondiale.

Nella tematica ricordata si colloca il presente saggio che intende soffermarsi sul ruolo delle rimesse nel finanziamento degli investimenti nei PVS ed in modo più comprensivo nella incentivazione dei processi di crescita. Si esamina dapprima il modello più generale correntemente utilizzato che lega rimesse ed investimenti-crescita sulla base di semplici relazioni che sembrano rispecchiare

le condizioni dei PVS caratterizzate da uno squilibrio strutturale delle divise estere (par. 2). Poiché le ipotesi del modello presentato sembrano assai fragili, occorre sostituirle con altre più realistiche nelle condizioni tipiche dei PVS (par. 3) senza trascurare apporti più interessanti dei nuovi filoni di ricerca sulle rimesse che certamente aprono nuovi orizzonti sui rapporti migratori Sud-Nord (par. 4). Le conclusioni alla quale si giunge aprono un nuovo interessante campo di indagine per le politiche immigratorie della Ue che da un lato si basa e dovrà basarsi ancora per lungo tempo sui flussi migratori e dall'altro lato svolge una funzione intensa a favore della crescita dei PVS con i più vari interventi commerciali e finanziari.

2. *Il ruolo delle rimesse nel finanziamento degli investimenti nei PVS: il modello di base*

Si può senza tema di smentite affermare che l'efficacia delle rimesse ai fini della crescita dei paesi di provenienza si presenta quanto mai diversificata, dipendendo dalle caratteristiche dei flussi migratori per livello di qualificazione, durata del soggiorno estero, origine geografica, possibilità di ricongiungimenti familiari, ecc. per non parlare delle condizioni strutturali e congiunturali delle aree ospitanti, ecc. Questa caratteristica rende assai difficile e spesso blocca sul nascere qualsiasi tentativo di formalizzare con modelli complessi gli effetti (e le cause) delle rimesse per cui spesso ci si deve limitare a conoscenze aneddotiche e/o indagini empiriche limitate nel tempo e nello spazio. Senza passare in rassegna la modellistica più moderna che analizza i diversi aspetti delle rimesse nei PVS anche per lo stato ancora incerto dell'arte ed i continui progressi in corso può essere significativo porre in luce il modello di base che più o meno esplicitamente viene accettato per poi passare ad osservarlo in modo critico sino ad incorporarne i più recenti contributi.

Secondo il modello correntemente adottato, le rimesse attenuano o eliminano la strozzatura fondamentale dei PVS consistente nel divario fra entrate ed uscite di divise estere (*foreign exchange gap*) che limita la possibilità di finanziare in modo corretto gli in-

vestimenti necessari per espandere ed approfondire la struttura di produzione. Le rimesse degli emigrati vengono quindi utilizzate produttivamente in una ottica di crescente apertura con l'estero per l'importazione di beni capitali indispensabili per gli investimenti nonché di beni intermedi destinati allo sfruttamento integrale della esistente capacità produttiva e di beni alimentari di base richiesti dall'aumento della occupazione¹. In assenza di risorse estere, l'incattivazione degli investimenti provoca nei PVS tensioni inflazionistiche (nel caso di beni *non-tradeable*) e deficit nei conti con l'estero (nel caso di beni *tradeable*) scontrandosi con la anelasticità della offerta nazionale. La ricordata situazione di squilibrio non è facilmente sanabile con gli usuali interventi di politica economica che comunque riducono la propensione all'investimento: l'adozione di interventi protezionistici peggiora la allocazione e la produttività delle risorse, il ricorso a prestiti esteri minaccia la solvibilità esterna del paese e quindi frena gli imprenditori esteri, lo spostamento delle risorse interne dal consumo (privato e pubblico) alla accumulazione di capitale si rivela socialmente pericoloso, ecc.

Il modello precedente può venire raffinato in diverse direzioni ma l'aspetto di maggiore interesse riguarda quell'insieme di meccanismi tramite i quali le rimesse influenzano l'offerta di moneta, il mercato monetario, il costo dei capitali investibili e quindi, in ultima istanza, l'accumulazione di capitale. Rispetto alla analisi precedente di tipo estremamente aggregato si intende soffermarsi sulla utilizzazione delle rimesse nelle famiglie beneficiarie in base ai normali comportamenti di consumo (risparmio) senza interventi regolatori dei pubblici poteri.

Il primo passo è di tutta evidenza e riguarda l'invio delle rimesse alle famiglie di origine tramite le istituzioni di trasferimento internazionale dei fondi che in modo diretto ed indiretto vengono trasformate in moneta nazionale dalle banche centrali (organismi a ciò deputati) al tasso ufficiale di cambio. Al di là di modeste variazioni al di sotto ed al di sopra della parità e salvo variazioni concor-

¹ La prima posta rappresenta gli effetti diretti degli investimenti sulla bilancia commerciale, la seconda è la conseguenza della messa in funzione degli impianti mentre la terza, di più difficile identificazione ed a più lungo andare, è determinata dalla utilizzazione del reddito delle famiglie per consumi privati e della spesa pubblica per consumi sociali.

date, il tasso di cambio viene nei PVS considerato fisso non tanto per l'osservanza delle regole del Fondo monetario internazionale (*adjustable-peg system*), in parte oggi superate, quanto per la difficile gestione dei cambi flessibili in condizioni precarie del sistema monetario internazionale e di crescente mobilità dei capitali.

Nelle condizioni ricordate, la conversione delle rimesse aumenta necessariamente la quantità di moneta in circolazione così come accade con l'assistenza allo sviluppo e gli *international windfall gains* anche se con differenti modalità². Se il settore finanziario è sufficientemente flessibile e risponde alle leggi del mercato, l'accresciuta offerta di moneta riduce il saggio di interesse a breve con effetti estesi alla eliminazione dei massimali quantitativi del credito, maggiore tempestività dell'erogazione dei fondi, più ampia flessibilità delle garanzie richieste, minori costi accessori, ecc. In assenza di modificazioni sostanziali della situazione, gli effetti sul tasso di interesse si estendono dal breve al lungo periodo per cui gli imprenditori vedono ridursi un importante elemento di costo e quindi aumentano gli investimenti, specialmente di quelli a più elevata intensità di capitale per effetto della variazione relativa dei prezzi dei fattori produttivi (lavoro e capitale). L'accumulazione di capitale richiede maggiori importazioni di natura diretta ed indiretta che riequilibrano la bilancia dei pagamenti con un meccanismo di aggiustamento del tutto fisiologico che accresce non solo il livello del reddito ma anche il tasso di crescita del sistema ricevente le rimesse.

Il ragionamento sopraricordato non tiene tuttavia conto del fatto che le rimesse ricadono nella piena disponibilità delle famiglie che, dato il modesto livello di reddito, sono propense ad utilizzarle per piccola o larga parte per i consumi di base, modificando così il meccanismo di aggiustamento dei conti con l'estero e ridimensionando gli effetti sugli investimenti³.

² La differenza fondamentale fra i due tipi di trasferimento (da un lato aiuti allo sviluppo ed *oil windfalls* e dall'altro lato rimesse dei migranti) dipende dal fatto che il primo è concentrato nelle mani dei pubblici poteri mentre il secondo è decentrato a livello delle famiglie. Nel caso in cui ciò non si verifica (ad esempio aiuti allo sviluppo distribuiti dalle organizzazioni non governative e rimesse sotto forma di pagamenti compensatori dai paesi di immigrazione a quelli di emigrazione), le differenze ovviamente si annullano.

³ A.B. Chandavarkar, *Use of Migrants' Remittances in Labor-Exporting Countries*, in "Finance and Development", June 1980; J. Durand, E.A. Parrado,

Quando le rimesse vengono totalmente utilizzate per le importazioni dei beni di consumo, il surplus iniziale della bilancia dei pagamenti viene totalmente assorbito e l'accresciuta offerta di moneta si annulla poco dopo con effetti limitati sul tasso di interesse: l'aggiustamento dei conti con l'estero si basa solo sulle importazioni dei beni di consumo (correnti o durevoli, di base oppure più sofisticati) mentre niente accade per i beni capitali in quanto l'aumento del consumo delle famiglie non ha alcun effetto sugli investimenti. Una ipotesi più realistica prevede che le rimesse siano largamente utilizzate per i beni di consumo correnti di produzione domestica (*non-tradeable goods*) per cui gli effetti finali dipendono dall'elasticità della offerta domestica dei beni considerati. In presenza di elevata elasticità, le rimesse danno luogo ad un forte aumento della produzione nazionale ed i conseguenti effetti moltiplicatori stimolano l'allargamento della esistente capacità produttiva in previsione di un livello crescente della domanda globale⁴. L'aggiustamento dei conti con l'estero avviene quindi nel breve periodo tramite un aumento delle importazioni centrate sui beni intermedi/materie prime con deboli effetti sui beni di consumo (non essenziali) mentre nel più lungo andare anche le importazioni di beni capitali contribuiscono al riequilibrio⁵. Nel caso invece si

D.S. Massey, *Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case*, in "International Migration Review", summer 1996; I. Gilani, *Labour Migration from Pakistan to the Middle East and Its Impact on the Domestic Economy*, Pakistan Institute of Development Economics Research, Report Series 126, 1981; N.P. Glytsos, *Measuring the Income Effects of Migrant Remittances: A Methodological Approach Applied to Greece*, in "Economic Development and Cultural Change", october 1993; A.S. Oberoi, S.H.K. Manmohan, *Migration, Remittances and Rural Development: Findings of a Case Study in the Indian Punjab*, in "International Labour Review", march-april 1980.

⁴ I. Adelman, J.E. Taylor, *Is Structural Adjustment With A Human Face Possible? The Case of Mexico*, in "Journal of Development Studies", april 1990; J.Durand, E.A. Parrado, D.S. Massey, *Migradollars...*, cit.; N.P. Glytsos, *Measuring the Income...*, cit.; M. Nishat N. Bilgrami, *The Impact of Migrant Workers' Remittances on Pakistan Economy*, in "Pakistan Economic and Social Review", summer 1991; C.W. Stahl, A. Habib, *The Impact of Overseas Workers' Remittances on Indigenous Industries: Evidence from Bangladesh*, in "The Developing Economies", september 1989.

⁵ F. Kirwan, D. Holden, *Emigrants' Remittances, Non-Traded Goods and Economic Welfare in the Source Country*, in "Journal of Economic Studies", issue 2, 1986; F.L.Rivera Batiz, *International Migration, Non-Traded Goods and*

assista ad una rigidità della offerta e non sia possibile una deviazione del consumo verso i beni importati, aumentano i prezzi dei beni *non-tradeable* che nelle più diverse forme influenzano il livello domestico dei prezzi con effetti negativi sulla competitività del sistema (importazioni ed esportazioni) e quindi sugli investimenti (soprattutto quelli esteri). Per mantenere l'equilibrio monetario è quindi necessario un intervento della banca centrale che, tramite i più diversi strumenti, riduce il credito concesso dal sistema bancario alle imprese per cui le aumentate disponibilità finanziarie delle famiglie dei migranti spiazzano il credito alle imprese con risultati nel complesso negativi sugli investimenti.

La semplicistica tipologia delle rimesse non coglie tutte le infinite trasformazioni del fenomeno che si stanno sempre più evidenziando anche per effetto della varietà dei flussi migratori rendendo necessaria l'apertura del modello alle novità che stanno emergendo con grande vivacità. Le osservazioni che seguono sono utili non solo per avvicinarsi sempre più alla realtà in profonda modificazione ma anche per mostrare se e quanto siano robusti i risultati del modello precedente, pur prescindendo per ora dalle non lievi osservazioni critiche sull'impianto macroeconomico del ragionamento.

Si può in primo luogo mettere in luce quei trasferimenti di fondi (pagamenti compensativi) che dai paesi di destinazione si dirigono ai paesi di origine tramite le modalità più varie riguardanti soprattutto i pubblici poteri. Si può trattare ad esempio di contributi finanziari ai paesi di origine sotto forma di *side-payments* dai paesi di destinazione intesi a compensare i PVS dai costi sostenuti per l'allevamento delle forze di lavoro e la formazione del capitale umano⁶. Ai precedenti contributi si possono anche aggiungere le numerose forme di tassazione dei guadagni dei migranti qualificati, calcolate e riscosse nei paesi di destinazione e poi cedute a quelli di provenienza per un certo numero di anni. Si abbandonano quindi le forme decentralizzate di trasferimento dei fondi alle famiglie per un loro accentramento nelle mani pubbliche per cui di-

Economic Welfare in the Source Country, in "Journal of Development Economics", winter 1982.

⁶ In realtà più che di rimesse si tratta di una particolare forma di assistenza allo sviluppo basata sulle migrazioni internazionali per cui non è che una specificazione di quanto affermato nella nota precedente.

venta necessario interpretare la propensione all'investimento delle autorità politiche con risultati assai contrastanti non solo per fattori economici ma anche per rispetto delle preferenze dei cittadini.

La seconda tipologia riguarda i trasferimenti di fondi in caso di ritorno dei migranti nel paese di origine sia per termine naturale del contratto temporaneo di lavoro sia per interruzione del contratto a tempo indeterminato a causa di licenziamento o pensionamento. In questo caso il migrante di norma porta nel paese di origine i ricavati della vendita degli immobili ed il risparmio investito all'estero anche a causa delle difficoltà amministrative e tecniche di gestire correttamente la ricchezza finanziaria e reale nei paesi di emigrazione dopo il ritorno definitivo. Spesso alla ricchezza finanziaria ed immobiliare accumulata dal migrante nel soggiorno all'estero si possono aggiungere i contributi sia delle imprese sia dei pubblici poteri nei paesi di destinazione per invogliare i lavoratori esteri al rientro, come avviene frequentemente in periodi di prolungate fasi recessive. Essendo di norma assai rilevanti rispetto alle necessità più impellenti delle famiglie di origine, i fondi così trasferiti nei PVS vengono utilizzati ben di là del consumo corrente per coinvolgere le costruzioni edilizie, attività imprenditoriali, attività finanziarie di lunga durata, ecc. con effetti non trascurabili sugli investimenti.

Aspetti interessanti fa sorgere la presenza di rimesse in quei PVS dove, parallelamente alla moneta locale, la moneta estera viene correntemente utilizzata negli scambi commerciali e finanziari dando luogo al cosiddetto fenomeno della dollarizzazione. Esso si presenta specialmente negli stati di piccola dimensione (isole), spesso contigui ad una area dominante verso la quale si dirige la maggiore parte dei flussi migratori, gli scambi commerciali ed i rapporti finanziari. Sinora la presenza di una moneta parallela ha dato luogo ad interessanti studi sulle tensioni inflazionistiche, sulla possibilità delle banche centrali di controllare gli aggregati monetari e sulla stessa credibilità internazionale del paese ma la sua estensione agli effetti delle rimesse si rivela indispensabile per i paesi considerati. Nella situazione ricordata i migranti inviano alle famiglie di origine tramite i canali più vari rimesse in valuta estera, utilizzata liberamente per quasi tutte le transazioni commerciali private e per l'acquisizione di obbligazioni pubbliche (in valuta)

purché i non residenti siano abilitati all'acquisto ed il tasso di remunerazione (netta) sia soddisfacente. Tali rimesse in valuta possono anche venire sterilizzate nelle famiglie di origine per motivi sia precauzionali (viaggi all'estero, ad esempio) sia speculativi (in attesa di forti deprezzamenti della moneta nazionale) e facilmente ritornare nelle aree di provenienza in caso di tensioni sociali, instabilità politica o ancora peggio conflitti militari. Come succede in tutti i PVS caratterizzati da fenomeni di *currency substitution*, le rimesse in valuta possono accrescere la instabilità macroeconomica e ridurre la capacità delle banche centrali di controllare efficacemente l'offerta di moneta nazionale.

Una altra importante modalità concerne il trasferimento dei fondi tramite sistemi informali (*informal value transfer systems*) che riguardano una proporzione assai elevata (dal 10% al 50%) del valore totale delle rimesse anche se il fenomeno sembra oggi in fase di regressione a causa della lotta ingaggiata soprattutto per motivi di sicurezza dai pubblici poteri nei paesi di emigrazione e della maggiore disponibilità di canali bancari ai quali possono rivolgersi anche i migranti clandestini, come insegna l'esperienza degli Stati Uniti⁷. Bisogna ricordare come i sistemi informali di trasferimento delle rimesse risalgono a molto tempo addietro, presentano le varianti più inusuali (*casa de cambio, hawala e bundi, fei ch'ien, phoe kuan*, ecc.) e vengono utilizzati sia per le normali transazioni dei lavoratori all'estero sia per operazioni a diverso titolo e con diversa graduazione illecite (dalla corruzione all'evasione fiscale, commercio di droga, finanziamento del terrorismo, ecc.). Gli effetti finali dei trasferimenti informali non sono certamente comparabili a quelli descritti precedentemente sia per la maggiore onerosità (minore sicurezza) che riduce (rende meno prevedibile) la somma che confluisce alle famiglie di origine sia per la destinazione finale assai spesso di tipo non produttivo o tendente ad espandere l'economia irregolare (nascosta, sommersa, grigia o nera che sia). Da non trascurare il fatto che le statistiche ufficiali delle rimesse perdono tutta la loro validità e quindi i pubblici poteri hanno minori possibilità di pianificare corretti interventi di stimo-

⁷ C.L. Freund, N. Spatafora, *Remittances: Transaction Costs, Determinants and Informal Flows*, World Bank Policy Research, W.P. n. 3704, 2005.

lo agli investimenti in base a previsioni attendibili sui flussi finanziari globali del paese.

Se quelle presentate sono le tipologie più usuali ed interessanti di trasferimento dei fondi, non mancano certamente altre di minore interesse sia per la loro modesta entità sia per la più difficile individuazione degli effetti sugli investimenti. Oltre alle rimesse in moneta (*cash-remittances*) esistono anche trasferimenti in natura (*in-kind transfers*) sotto forma di elettrodomestici, materiale informatico, apparecchi di telecomunicazione, ecc. che passano non tramite i normali canali finanziari bensì attraverso le dogane (al rientro periodico del migrante in patria) anche se non sottoposti al pagamento di balzelli all'entrata. Pur non esistendo canali di trasmissione di tipo monetario, si debbono ricordare effetti di efficienza soprattutto nei distretti rurali delle società di origine in quanto le rimesse in natura riducono il tempo consacrato alle normali occupazioni domestiche, accrescono il desiderio di possedere beni moderni e spingono verso un più accresciuto sforzo lavorativo e di investimento. Poche osservazioni per quanto riguarda i trasferimenti periodici di pensioni o remunerazioni della più varia natura da parte di appositi enti (pubblici e privati) nei paesi di immigrazione ai migranti ormai ritornati in patria. Essi corrispondono a quanto direttamente o indirettamente (tramite contributi obbligatori) il migrante ha versato (accumulato) durante il soggiorno all'estero con la conseguente riduzione delle rimesse periodiche alle famiglie di origine. Poiché il ritorno dei migranti è destinato ad intensificarsi col moltiplicarsi delle migrazioni temporanee, i trasferimenti per pensioni e contributi vari possono ammontare a rilevanti entità che per una certa parte vengono posti a disposizione delle istituzioni bancarie per il finanziamento degli investimenti.

3. *Qualche dubbio sulla efficacia delle rimesse ai fini degli investimenti e della crescita nei PVS*

Anche con le considerazioni da ultimo apportate, il modello di base si presenta fortemente semplificato almeno rispetto alla grande varietà delle situazioni strutturali e congiunturali dei PVS per cui anche i risultati finali sollevano più di un dubbio e non so-

no verificati dalle indagini empiriche. Si tratta quindi di mettere in luce alcuni aspetti di criticità che, pur evidenti e rilevanti, non riescono ancora a fondersi in una sintesi globale per la elaborazione di un modello alternativo: essi riguardano senza graduatoria di importanza la presenza di una varietà di *binding gaps*, l'incerto passaggio dalle variabili monetarie agli investimenti ed infine l'apprezzamento del tasso di cambio con il conseguente degrado della competitività internazionale del sistema produttivo nazionale.

La prima osservazione concerne la presenza di una carenza strutturale di divise estere che nei PVS impedisce ai pubblici poteri qualsiasi manovra per accelerare il processo di accumulazione di capitale ed alle imprese la realizzazione degli investimenti necessari per l'allargamento e l'approfondimento della struttura produttiva. Si fa infatti presente come in molti PVS il *binding gap* può trovarsi non nella carenza di divise estere ma, ad esempio, nel divario fra risparmio ed investimento del settore privato (*private gap*), fra entrate fiscali e spesa pubblica (*public finance gap*) per non parlare dello *skill-gap* presente certamente in tutte le aree ma particolarmente in quelle caratterizzate da intense migrazioni qualificate. Orbene, nei PVS l'evoluzione virtuosa dei sistemi dipende dalla riduzione della strozzatura di maggiore entità in quanto la rigidità e la immobilità delle risorse produttive impedisce qualsiasi compensazione fra i vari tipi di squilibrio: in altre parole, la carenza di risparmio privato e di risorse pubbliche non può essere sostituita da maggiori entrate valutarie in quanto non riescono a trasformarsi in investimenti privati e pubblici⁸. Ad esempio, in presenza di

⁸ Questa osservazione, centrale per quanto riguarda le successive conclusioni, è fortemente contestata da molti autori (H.J. Bruton, *The Two-Gap Approach to Aid and Development: Comment*, in "American Economic Review", June 1969) che ovviamente non aderiscono alla modellistica ispirata dalla *two(three)-gap theory* (basti citare fra i principali esponenti L. Taylor, *Macromodels for Developing Countries*, New York, McGraw-Hill, 1979 e E.L. Bacha, *Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange. A Reappraisal of the Two-Gap Models*, in M. Syrquin, L. Taylor, L. Westphal (eds), *Economic Structure and Performance. Essays in Honour of H. Chenery*, New York, Academic Press, 1984 e E.L. Bacha, *A Three-Gap Model of Foreign Transfers and the G.D.P. Growth Rate in Developing Countries*, in "Journal of Development Economics", April 1990), ispirandosi invece alla teoria neoclassica basata sulla sostituibilità dei fattori produttivi a livello della produzione.

un dominante *saving-investment gap* che blocca qualsiasi investimento privato, elevate quantità di divise estere non risolvono lo squilibrio iniziale anzi possono addirittura aumentarlo in quanto le maggiori rimesse alle famiglie stimolano comportamenti lassisti per quanto riguarda la propensione al risparmio che si prolunga nel corso del tempo anche in presenza di una naturale riduzione dei trasferimenti dei migranti. A conclusioni pessimistiche si giunge anche in presenza di un dominante *public finance gap* in quanto forti quantità di rimesse spingono i pubblici poteri ad aumentare la spesa pubblica in direzione dei consumi anche se improduttivi oppure ad utilizzare in modo più prudente la tassazione del settore privato (imprese e famiglie), aggravando così lo squilibrio iniziale.

Orbene non sembra che nelle indagini sul *modus operandi* delle rimesse l'aspetto ricordato sia trattato a fondo dal punto di vista sia empirico che teorico anche se molte interessanti conclusioni possono derivare dall'analisi dei fallimenti (totali o parziali) dell'aiuto internazionale. Così, ad esempio, si riesce a documentare empiricamente quali PVS siano caratterizzati da un vincolo delle valute estere e quali condizioni interne ed internazionali possono fare emergere altre strozzature di maggiore importanza. Nella stessa linea di pensiero, si dimostra come in molti PVS il condono del debito estero non esercita effetto alcuno sugli investimenti nonostante la probabile presenza del cosiddetto *debt-overhang* in quanto la strozzatura fondamentale si trova nella carenza di risorse pubbliche o di *animal spirits*. Si riesce anche a quantificare la scarsa capacità di assorbimento (livello di saturazione) delle entrate valutarie derivanti nei PVS da aumenti imprevisti delle esportazioni primarie in quanto si scontra ad esempio con la scarsa qualificazione delle forze di lavoro o con la presenza di tecnologie poco efficienti. Viene infine calcolata la produttività delle risorse estere che mostra un andamento fortemente decrescente, spesso attribuito in modo scorretto alla corruzione o alla imperizia dei soggetti beneficiari piuttosto che alle caratteristiche strutturali dei PVS.

In secondo luogo, dubbi consistenti sorgono per quanto riguarda lo stretto rapporto fra disponibilità di valute estere e propensione all'investimento sia privato che pubblico tramite aggiustamenti delle variabili monetarie nel primo caso e delle variabili

fiscali nel secondo. Il problema è un classico nella letteratura circa i dubbi effetti delle politiche monetarie e fiscali sulla domanda globale (e sugli investimenti in prima linea) nei paesi industriali in periodi recessivi ma le considerazioni si rafforzano ancora nei PVS per la mancanza delle risorse complementari, servizi pubblici, qualifiche professionali, tecnologia, ecc.

Il problema appare in tutta la sua evidenza per quanto riguarda gli investimenti privati in quanto gli imprenditori nazionali ed esteri richiedono in primo luogo un adeguato tasso di profittabilità dipendente da una elevata domanda solvibile, infrastrutture adeguate, stabile situazione politica, mano d'opera ben preparata, istituzioni efficienti, ecc. Orbene, in molti PVS tali condizioni non sono né presenti né prevedibili e per di più continui flussi migratori possono farci allontanare più che avvicinare alle condizioni ricordate ad esempio per la compressione della domanda solvibile, la minore disponibilità delle forze di lavoro, l'aumento del salario di riserva, la preparazione professionale più adeguata ai mercati esteri del lavoro che non a quello nazionale, ecc.

Più in generale la teoria economica e la verifica empirica sono molto caute nel legare le condizioni monetarie agli investimenti senza una attenta considerazione del settore considerato, dimensioni di impresa, livello tecnologico, previsioni nel medio-lungo periodo, caratteristiche dei prodotti, ecc. Assai spesso le perplessità sopraelencate vengono superate con scarso senso critico basandosi sul fatto che l'aumento delle rimesse va di pari passo con il miglioramento delle condizioni mondiali di scambio e soprattutto con maggiori esportazioni dei PVS per cui si amplificano gli incentivi a maggiori investimenti in vista delle più ottimistiche previsioni della domanda. Anche la relativa stabilità e prevedibilità delle rimesse contribuiscono a magnificare l'impatto sugli investimenti delle rimesse in quanto gli imprenditori possono guardare con maggiore fiducia ai futuri finanziamenti non solo per il capitale d'esercizio ma anche per le successive fasi di ampliamento e/o sostituzione degli impianti⁹.

⁹ Questo aspetto è determinante per quanto concerne molte conclusioni che si presenteranno nel corso del lavoro, per cui si citano una volta per tutti, fra l'abbondante bibliografia, i lavori di D.Ratha, *Workers's Remittances: An*

Cambiano i canali di trasmissione ma non di molto le conclusioni allorché gli investimenti provengono non da imprenditori privati ma dai pubblici poteri per cui importanza strategica viene attribuita alla disponibilità di risorse delle autorità centrali e periferiche soprattutto quando il mercato finanziario interno ed internazionale non risponde in modo sufficiente alla richiesta di finanziamenti¹⁰. Per questa tipologia di investimenti il livello elevato (crescente) della domanda solvibile svolge invece un ruolo tutto sommato molto minore di quanto descritto in precedenza poiché la produzione relativa è indispensabile per un insieme variegato di attività produttive a valle e/o per il consumo di una larga platea di residenti stimolato dalla presenza di condizioni non di mercato (in forma gratuita o a termini concessionali).

Per analizzare la disponibilità di risorse pubbliche in presenza di forti flussi migratori si può all'inizio confermare che ben pochi ottimismo possono derivare dall'analisi delle entrate fiscali. Infatti, le rimesse degli emigranti non vengono di norma tassate nei paesi di origine e le possibilità di una retrocessione di una parte delle imposte prelevate nel luogo di lavoro sono alquanto illusorie, come dimostrano le scarse e deludenti esperienze. Certamente le entrate pubbliche possono aumentare se si riesce a colpire i consumi e gli investimenti privati (costruzioni) delle famiglie di origine ma tale manovra nei PVS incontra forti perplessità per la sopportabilità dei nuovi carichi, gli effetti inflazionistici, le complicate procedure di accertamento e soprattutto la volontà dei *policy-makers* di non alienarsi il consenso della pubblica opinione. Non solo i pubblici poteri riescono con difficoltà ad ottenere risorse addizionali

Important and Stable Source of External Development Finance, in World Bank, *Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, 2003; D.Ratha, S.Mohapatra, *Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development*, in World Bank, Development Prospects Group, 26 november 2007; World Bank, *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, 2006.

¹⁰ Si deve notare che anche quando l'aumento delle rimesse va nei PVS di pari passo con il miglioramento dell'interscambio commerciale a livello mondiale con conseguente maggiore propensione all'investimento, le fonti di finanziamento esterno possono inaridirsi in quanto i capitali internazionali vengono attirati soprattutto dalle maggiori opportunità di profitto nei paesi industriali.

ma dai flussi migratori si vedono sottratti importanti cespiti di entrata sui quali avevano contato per ripagare in qualche modo il costo della formazione professionale dei lavoratori ormai all'estero. Questo accade allorché le migrazioni, nonostante il miglioramento del rapporto lavoro/capitale/risorse naturali, non suscitano un forte aumento di produttività delle risorse nazionali anzi riducono le attività tradizionali, lasciate ormai ai soggetti più anziani. Anche se qualche possibilità è aperta, non si può neppure contare in modo convinto sulla riduzione della spesa pubblica a causa del crescere dei flussi migratori e dell'invio di rimesse. Si avanzano spesso esempi interessanti ma tutto sommato poco rappresentativi nella situazione della maggioranza dei PVS: ci si riferisce ad esempio, ad alcune opere pubbliche dilazionabili o eliminabili a causa dello spopolamento di intere aree geografiche, alla minore spesa per alcuni servizi (sanitari ed educativi) prima forniti gratuitamente ed ora più facilmente caricati alle famiglie degli emigrati, a minori situazioni di povertà estrema per cui si richiedono solo più selettivi interventi di aiuto, ecc. Non si può invece escludere che parte delle rimesse venga utilizzata per l'acquisto di obbligazioni a media-lunga scadenza destinate a finanziare in modo corretto gli investimenti dei pubblici poteri nelle infrastrutture e nei settori di base. Questa ipotesi avanzata più volte per aumentare l'impatto delle rimesse sui processi di sviluppo viene da quasi tutte le parti in causa respinta qualora effettuata con le forme più varie di coazione in quanto piena deve essere la disponibilità del reddito guadagnato dai migranti.

Un ultimo aspetto di incertezza riguarda il mantenimento di un tasso di cambio fisso che obbliga i pubblici poteri a convertire le rimesse in moneta nazionale con gli effetti conseguenti sul tasso di interesse ed infine sugli investimenti. Infatti assai spesso i pubblici poteri dei PVS optano per un regime di cambi flessibili o fluttuanti anche se debbono intervenire occasionalmente sul mercato dei cambi onde limitare apprezzamenti-deprezzamenti, non richiesti dalla dinamica dei *fundamentals*. Può quindi succedere che, invece di convertire le rimesse in moneta nazionale al tasso di cambio stabilito in precedenza, la banca centrale lo lasci poco a poco apprezzare in modo da ridurre lo squilibrio fra domanda ed offerta di divise estere e quindi impedire il collegamento diretto

fra surplus della bilancia dei pagamenti ed aumento della offerta di moneta nazionale. Questa politica precauzionale viene applicata soprattutto nei paesi caratterizzati da forte apertura esterna in presenza di forte volatilità delle transazioni commerciali e finanziarie con l'estero ma non si può escludere neppure in presenza di elevati ed imprevisi flussi di rimesse per evitare fenomeni inflattivi poi di difficile ridimensionamento.

L'apprezzamento del tasso di cambio produce certamente aspetti incentivanti sugli investimenti da non sottovalutare ad esempio per la riduzione dei prezzi delle importazioni dei beni capitali soprattutto se si tratta di impianti ad alta tecnologia. Non mancano neppure positivi effetti indiretti come ad esempio la riduzione delle tensioni inflazionistiche provenienti dal mercato mondiale, gli sforzi più pronunciati di efficienza per un grado maggiore di competizione con le rivali imprese estere, la modifica dello *output-mix* per soddisfare la clientela internazionale sempre più sofisticata, ecc. Tuttavia almeno a breve termine gli effetti negativi dell'apprezzamento del tasso di cambio sembrano sopravanzare quelli positivi in quanto peggiorano la competitività internazionale della produzione. Questo aspetto è determinante allorché gli investimenti previsti riguardano beni d'esportazione (sostitutivi alle importazioni) con forte elasticità della domanda rispetto ai prezzi che debbono conquistare i mercati esteri (difendere il mercato nazionale) rispetto ai più agguerriti e tradizionali concorrenti dei paesi industriali. Ecco quindi che in un certo senso l'aumento delle rimesse degli emigranti contemporaneamente riduce le esportazioni (aumenta le importazioni) ed anche se le due poste si compensano (maggiori rimesse da un lato e minori esportazioni/maggiori importazioni dall'altro lato), il mancato sviluppo degli investimenti nei settori *tradeable* fa perdere quei meccanismi di interdipendenza settoriale, a valle ed a monte, indispensabili per un processo sostenuto di crescita.

Mentre la presenza del fenomeno ricordato (*dutch disease*) viene studiata soprattutto per la scoperta di nuove risorse minerarie (ricorrenti impennate dei corsi mondiali), si può applicare anche per quanto riguarda l'assistenza allo sviluppo e le rimesse degli emigrati pur se con differenze numerose e di grande peso¹¹. Nel

¹¹ C. Amuedo Dorantes, S. Pozo, *Workers' Remittances and the Real*

caso degli *oil shocks* l'apprezzamento del tasso di cambio è infatti assai più forte rispetto alle due situazioni ricordate e per di più si scontra con un assetto produttivo fortemente concentrato sulle esportazioni dei beni strategici per cui l'accumulazione di capitale può riguardare solo le deboli attività *non tradeable* i cui consumi si riducono progressivamente con l'aumentare del reddito pro-capite. Inoltre, sempre nel caso degli *oil shocks*, gli introiti valutari si concentrano nelle mani dei pubblici poteri che quindi diventano arbitri assoluti della situazione, influenzando decisamente la distribuzione del reddito, favorendo i guadagni immeritati ed allontanandosi da rigorose condizioni di efficienza.

Più interessanti motivi di convergenza si trovano invece per quanto riguarda gli effetti sul tasso di cambio della crescita impetuosa dell'assistenza allo sviluppo e delle rimesse quando, come avviene sempre più frequentemente, l'aiuto estero viene decentrato nelle organizzazioni non governative ed utilizzato per la riduzione della povertà. La sola significativa differenza risiede nel fatto che, a differenza delle rimesse, l'assistenza allo sviluppo serve non solo per aumentare i consumi privati ma anche per migliorare le infrastrutture locali ed ammodernare i servizi pubblici (educazione, sanità, abitazione, ecc.).

Passando infine alle ricerche empiriche, l'interesse sugli effetti della "sindrome olandese" si concentrano sulle impennate dei corsi delle esportazioni ma non mancano neppure in caso di assistenza allo sviluppo fortemente concentrata nei pubblici poteri dei paesi meno avanzati (Pma). Iniziano comunque ad apparire anche studi quantitativi circa gli effetti sulla competitività internazionale delle rimesse quando queste costituiscono una percentuale rilevante sia delle esportazioni sia della produzione nazionale e si manifestano soprattutto in fase di favorevole congiuntura internazionale.

Exchange Rate: A Paradox of Gifts, in "World Development", august 2004; R. Faini, *Workers Remittances and the Real Exchange Rate. A Quantitative Framework*, in "Journal of Population Economics", n. 2, 1994; Id., *Migration, Remittances and Growth*, University of Brescia, mimeo, unpublished paper, 2002; H. Lopez, L. Molina, M. Bussolo, *Remittances and the Real Exchange Rate*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 4213, april 2007.

4. *Verso più sofisticati canali di trasmissione dalle rimesse ai processi di crescita nei PVS*

Molti degli argomenti sopra accennati sono sicuramente reali e di grande peso giocando un notevole ruolo nell'attenuare gli effetti delle rimesse sugli investimenti e processi di crescita dei PVS. Tuttavia non bisogna dimenticare altri fattori che riescono a modificare in senso più ottimistico le conclusioni precedenti sulla base anche di nuovi filoni di analisi (*new economics of labour migration*) che derivano sia dalla presa in considerazione di nuove realtà migratorie sia dall'approfondimento della teoria economica¹². Sotto il primo aspetto sempre più le migrazioni dai PVS si caratterizzano per una discreta dose di capitale umano, la migliore utilizzazione delle competenze, un ampio orizzonte temporale e la concreta possibilità di ritornare un giorno o l'altro nel paese di origine. Sotto il secondo aspetto le scelte migratorie sono compiute non soffermandosi sulle motivazioni più fantasiose e meno controllabili (l'immagine dei paesi di emigrazione veicolata dalle televisioni, l'abbandono dell'atmosfera asfissiante dei luoghi di origine, i vincoli posti dalle ormai inadeguate tradizioni, ecc.) bensì su calcoli di massimizzazione all'interno della famiglia di origine nel tentativo di giungere ad una razionale utilizzazione delle risorse esistenti. In questo ambito avvengono sia la distribuzione delle capacità produttive di tutti i membri (fra le tradizionali imprese agrarie, le migrazioni interne verso i distretti urbani e le emigrazioni verso i paesi industriali) sia, al contempo, la allocazione del risparmio accumulato dai migranti ora nei paesi di origine ora in quelli di destinazione.

4.1 Un primo filone di analisi mette in luce la molteplicità della utilizzazione delle rimesse delle famiglie di origine ben al di là del semplice consumo come ipotizzato nella letteratura corrente e, di conseguenza, la grande varietà degli effetti diretti ed indiretti

¹² La *new economics of labour migration* si riferisce in primo luogo alle cause delle migrazioni, mettendo particolarmente in luce la grande varietà delle motivazioni e fra queste basti ricordare il ruolo dell'incertezza. Si cerca di gettare un ponte fra cause ed effetti delle rimesse, sempre rafforzando la componente razionale delle scelte migratorie per cui non suscita meraviglia la crescente attenzione rivolta alla *new economics* nella letteratura più recente.

sulla disponibilità e sul costo dei fattori produttivi (capitale, lavoro, imprenditorialità, ecc.) dai quali per larga parte dipendono gli investimenti reali dei PVS.

All'inizio si deve ricordare come le rimesse possono venire in parte utilizzate sotto forma di capitale d'esercizio per le imprese di piccole dimensioni onde coprire il ritardo temporale fra la vendita dei prodotti e la acquisizione dei fattori produttivi¹³. Questo aspetto è strategico nella vita di molte imprese in quanto spesso il crollo della produzione (agricola in particolare) in molti PVS si deve non tanto alla carenza di investimenti quanto alla mancanza di capitale circolante che impedisce l'acquisizione degli indispensabili beni intermedi (diserbanti, concimi, sementi, ecc.) e servizi (di trasporto, commercializzazione, assicurazione, ecc.). Anche quando non servono direttamente al finanziamento della normale attività produttiva, le rimesse aumentano la capacità delle imprese di ottenere credito a breve scadenza dal settore bancario, evitando quindi di cadere in difficoltà di pagamento o, ancor peggio, nelle mani degli usurai. Infatti, i sistemi formali di credito sanno di poter sempre contare, in caso di eventi sfavorevoli nei paesi o nelle famiglie di origine, sull'aumento (nella peggiore delle ipotesi sulla stabilità) delle rimesse per cui si riduce la probabilità di dichiarazione di insolvenza o di fallimento da parte delle imprese finanziate.

Una più o meno elevata proporzione delle rimesse può venire utilizzata per la modernizzazione delle attività produttive (imprese

¹³ Si è sottolineato più volte come le rimesse possono ridurre nei PVS le inefficienze dei mercati finanziari e sopperire alla mancanza di assicurazioni come notano, ad esempio, J.E. Taylor, *The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances*, in "International Migration", march 1999; R. Faini, *Migration, ...*, cit.; P. Giuliano, M. Ruiz-Arranz, *Remittances, Financial Development and Growth*, IMF Working Paper, WP/05/234, december 2005; R. Chami, T.F. Cosimano, M.T. Gapan, *Beware of Emigrants Bearing Gifts: Optimal Fiscal and Monetary Policy in the Presence of Remittances*, IMF Working Paper, W.P. n. 06/61, march 2006; B. Fritz, C. Ambrosius, U. Stiegler, *Financial Development and Macroeconomic Stabilisation Through Remittances? Potential Contribution and Modes of Governance*, Freie Universität Berlin, Research Project on Migrant Remittances, Financial Development and Macroeconomic Stabilisation, mimeo, march 2008. Anche se con fatica si deve distinguere fra riduzione delle imperfezioni dei mercati finanziari ed ammodernamento delle strategie, strumenti e tecniche degli intermediari finanziari, come si tenterà di presentare più avanti.

agricole ed artigiane) delle famiglie di origine, eventualmente sotto la direzione dei membri emigrati all'estero. Si tratta di investimenti che fuoriescono dal modello tradizionale centrato sulla massimizzazione dei profitti sulla base di mercati dei beni e dei fattori produttivi perfettamente funzionanti essendo per larga parte influenzati dalle risorse finanziarie, capacità tecniche e conoscenze umane acquisite nei paesi di emigrazione. Nonostante l'elevata incertezza, tali investimenti produttivi spesso vengono pianificati con molto anticipo sulla base di una precisa scelta migratoria che prevede il ritorno del lavoratore nel paese di origine con pieno consenso delle aree di immigrazione per la preferenza data alle migrazioni temporanee.

L'utilizzazione delle rimesse in costruzioni edilizie di tipo privato (abitazioni) ha una lunga tradizione nelle esperienze migratorie in ogni area e viene corroborata da numerose indagini empiriche. La novità del nuovo filone di analisi consiste nel rigettare la convinzione diffusa di una inadeguata allocazione delle risorse nel settore considerato in quanto di utilità esclusiva delle famiglie di origine, spesso composte esclusivamente da individui ormai alla fine o addirittura al di fuori della attività lavorativa. La precedente conclusione viene ancora di più rafforzata se le abitazioni rimangono disabitate per il continuo esodo verso le zone urbane o verso paesi stranieri, utilizzano (distruggono) risorse ambientali oppure richiedono infrastrutture collettive (strade, allacciamenti idrici, fognari, ecc.) finanziate da risorse pubbliche.

Per quanto in molte condizioni le conclusioni precedenti sono accettabili, non bisogna dimenticare come le costruzioni edilizie esercitano effetti moltiplicatori sul reddito nazionale soprattutto per la attivazione di forti legami intersettoriali a valle ed a monte e possono giocare un sensibile ruolo anticiclico anche in paesi fortemente dipendenti dall'attività agricola. Poiché solo una debole porzione della domanda derivata viene deviata in modo diretto o indiretto verso le produzioni estere, il moltiplicatore della spesa per la costruzione è assai elevato e riduce sensibilmente la disoccupazione in aree dove da sempre è una piaga drammatica. Ancora si può aggiungere che gli investimenti privati in abitazioni possono sostituire investimenti pubblici indilazionabili in presenza di forte crescita della popolazione (i cosiddetti investimenti demogra-

fici) per cui maggiore spazio può venire destinato alla accumulazione di capitale direttamente produttivo. Anche se non suffragato da alcuna indagine empirica, un ultimo aspetto da non dimenticare concerne gli effetti della riabilitazione o costruzione di nuove residenze sugli incentivi al ritorno degli emigranti che portano con loro non solo il risparmio accumulato all'estero ma anche risorse umane, tecniche e finanziarie indispensabili per nuove attività produttive.

Di notevole interesse produttivo e sociale si rivela l'utilizzazione delle rimesse nella formazione superiore e professionale dei giovani membri delle famiglie che in modo significativo arricchisce il capitale umano della popolazione locale. Questo aspetto è particolarmente evidente in presenza di migrazioni (altamente) qualificate in quanto, sulle base delle esperienze concrete, le famiglie di origine comprendono facilmente il valore del capitale umano dei potenziali aspiranti lavoratori¹⁴. Ad attenuare la validità della precedente considerazione bisogna tenere presente come la propensione ad inviare rimesse è probabilmente minore nei lavoratori qualificati rispetto a quelli generici in quanto provengono da situazioni familiari più decorose, ottengono più facilmente i ricongiungimenti familiari e preferiscono dotarsi di tutti quei beni durevoli di uso corrente nei paesi di destinazione dove probabilmente sceglieranno di abitare in modo definitivo.

Tenendo conto di questa osservazione, gli effetti della ricordata utilizzazione delle rimesse sui processi di crescita diventano assai più accettabili in quanto allentano una diffusa strozzatura e permettono di contrastare il pessimismo del *brain drain* convertendolo in un più che probabile *brain gain*, conclusione quest'ultima alla quale la teoria tradizionale certamente non può giungere. Naturalmente bisogna evitare che la utilizzazione delle rimesse si indirizzi alla formazione del capitale umano di quelle forze di lavoro che per i più vari motivi alla fine del loro percorso formativo abbandoneranno il paese di origine. Si apre quindi un

¹⁴ R. Jr. Adams, *International Migration, Remittances and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 3069, June 2003; E.A. Cox, M. Ureta, *International Migration, Remittances and Schooling: Evidence from El Salvador*, in "Journal of Development Economics", December 2003; R. Faini, *Remittances and the Brain Drain*, Cepr, Discussion Paper Series, n. 5720, June 2006.

capitolo affascinante concernente la selezione dei più idonei settori di preparazione professionale non solo per i singoli individui ma per l'intera collettività che richiede una attenta visione sia dei processi nazionali di crescita sia del contesto internazionale per la intensa concorrenza nell'acquisizione dei migliori talenti.

Oltre alle rimesse destinate alla utilizzazione nelle famiglie di origine può confluire nei PVS anche il risparmio periodico dei migranti destinato a far fronte ai loro bisogni futuri sia in caso di permanenza all'estero che di ritorno in patria. La destinazione del risparmio nei paesi di provenienza è sempre una scelta assai complessa in quanto a fattori economici ben quantificabili (tasso di remunerazione, aliquote fiscali, ecc.) si associano altri del tutto imprevedibili (come variazioni del tasso di cambio, introduzione di nuove imposizioni fiscali, fallimenti degli istituti bancari, ecc.) per cui sono disponibili una pluralità di opzioni caratterizzate da forte incertezza¹⁵. Per quanto spesso è più proficuo/sicuro detenere il risparmio accumulato nelle aree di emigrazione, le conclusioni possono cambiare facendo leva sui legami affettivi con le aree di origine che divengono sempre più forti quando il migrante intende ritornarvi prima o alla fine della attività lavorativa all'estero. In questo caso, se correttamente investito dagli istituti di credito e dai pubblici poteri, il risparmio detenuto in patria viene giustificato anche da una (seppure debole) motivazione egoistica in quanto rende possibile infrastrutture migliori ed una più diversificata struttura produttiva che potranno assicurare al migrante migliori condizioni di vita e di lavoro al momento del suo rientro.

Le conclusioni precedenti sono ancora rafforzate quando si guardi non al singolo migrante ma all'insieme dei membri della diaspora che comprende l'insieme dei lavoratori di un paese (gruppi omogenei di paesi) da diverse generazioni residenti all'estero. Spetta naturalmente ai pubblici poteri del paese di origine offrire convenienti e sicure forme di *placement* come avvenuto in alcune esperienze di *diaspora bonds* che hanno saputo appoggiarsi con

¹⁵ Naturalmente spetta agli operatori privati ma soprattutto alle autorità pubbliche stabilire condizioni favorevoli per stimolare l'investimento finanziario del risparmio degli emigrati come viene compiuto anche per gli investimenti finanziari dei non residenti.

successo anche su sentimenti patriottici¹⁶. Le modalità di scadenza, il saggio di interesse, il tasso di conversione delle valute estere, le condizioni di eleggibilità, le garanzie pubbliche, il trattamento fiscale, ecc. possono essere le più varie tuttavia fondamentale è la garanzia dell'investimento e la possibilità di un rapido rientro dei fondi in caso di necessità finanziarie del lavoratore all'estero.

Si è prima accennato agli effetti delle rimesse sulla offerta di lavoro dei membri della famiglia beneficiaria insistendo sulla riduzione della propensione allo sforzo produttivo, aumento del salario di riserva, peggioramento del capitale umano, ecc. che certamente non influiscono positivamente sugli investimenti¹⁷. Si debbono ritoccare in piccola o larga parte le conclusioni precedenti ricordando come spesso i flussi migratori sono la realizzazione di un piano strategico e razionale di utilizzazione delle forze di lavoro della famiglia estesa per cui ad ogni suo membro viene assegnata una specifica attività nelle aree di origine. Questo avviene in quanto le rimesse non sono considerate come reddito sul quale contare nel medio-lungo periodo per maggiori consumi bensì come compensi straordinari (anche se ricorrenti) da utilizzare in congiunzione con quelli dei membri in loco per scopi produttivi anche in previsione del doporimesse. Può sorgere poi una concorrenza nascosta ma non per questo meno vivace fra i membri della famiglia all'estero ed in patria per quanto riguarda i guadagni nelle diverse attività anche perché da questa variabile e non solo da motivazioni tradizionali (età, sesso, coraggio, forza fisica, ecc.) dipende la loro gerarchia nella gestione delle attività comuni (ed anche nella eredità in sistemi più tradizionali).

¹⁶ A. Chander, *Diaspora Bonds and US Securities Regulation: An Interview*, in "Business Law Review", University of California, Davis, School of Law, may 2005; S.L.Ketkar, D.Ratha, *Diaspora Bonds: Track Record and Potential*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 4311, august 2007.

¹⁷ R. Chami, S. Fullenkamp-Jahjah, *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, IMF Working Paper, W.P. n. 03/189, september 2003; R. Chami, S. Fullenkamp-Jahjah, *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, IMF Staff Paper, issue 1, 2005; J. Itzigsohn, *Migrant Remittances, Labour Markets and Households Strategies: A Comparative Analysis of Low-Income Household Strategies in the Caribbean Basin*, in "Social Forces", 1995; V.Kozel, H. Alderman, *Factors Determining Work Participation and Labour Supply Decisions in Pakistan's Urban Areas*, in "Pakistan Development Review", spring 1990.

Esiste anche una nuova linea di ricerca che dalle rimesse giunge al sorgere di nuove imprenditorialità che, com'è ben noto, costituiscono una delle carenze più evidenti nei PVS ed uno degli ostacoli per qualsiasi investimento di medio-lungo periodo. Si possono individuare numerose alternative ma la più semplice è demandare alle famiglie d'origine la creazione di nuove attività imprenditoriali (la trasformazione delle strutture esistenti) con il concorso del capitale dei migranti che assumono quindi la sola veste di finanziatori. A quasi le stesse conclusioni si giunge se il migrante, pur residendo e lavorando all'estero, assume il ruolo di imprenditore, oltre a quello di finanziatore, riservandosi così le scelte strategiche e delegando ai familiari la gestione corrente dell'attività produttiva. Una ultima possibilità è ancora più interessante in quanto sono gli stessi migranti che, dopo un periodo più o meno lungo di attività all'estero, ritornano al paese di origine e con il capitale umano e monetario accumulato iniziano nuove attività. Mentre negli anni passati tale possibilità veniva praticamente esclusa se non per casi eccezionali, oggi l'aumento delle qualifiche dei migranti ed il tessuto più ricettivo dei paesi di origine rendono concreta la possibilità ricordata, come dimostrano le più recenti esperienze ben documentate da numerose ricerche empiriche.

4.2 Un secondo filone di analisi, per ora assai più teorico che empirico, abbandona gli effetti più diretti e meccanici delle rimesse sulle variabili tipicamente economiche per guardare più lontano ed inoltrarsi in un campo assai più indiretto, aleatorio e complesso concernente la nascita nei PVS di una atmosfera ammodernante, innovativa e cooperativa da parte degli operatori privati e dei pubblici poteri. Le conclusioni alle quali si può giungere per quanto riguarda l'accelerazione di più produttivi ed intensi investimenti pubblici e privati sono alquanto approssimate e ben difficilmente si possono formalizzare tuttavia da sempre vengono accennate nella letteratura non specialistica sui flussi migratori e ben si riallacciano ai nuovi modelli e meccanismi di crescita dei PVS. Anche se in questa sede non se ne accenna, è del tutto probabile che accanto ai ricordati effetti positivi si possono enumerare anche effetti negativi (sulla criminalità, corruzione, consumi ostensivi, sentimenti di ribellione, ecc.) dovuti alla modificazione traumatica delle caratteristiche economiche dei luoghi di partenza e di arrivo.

All'inizio balza subito alla mente come le rimesse possono svolgere un notevole ruolo sulla efficienza del sistema bancario locale che assai spesso viene visto come una palla di piombo al piede dei processi di crescita dei PVS¹⁸. La modernizzazione del settore ricordato avviene per conquistare operazioni assai rilevanti come i trasferimenti di fondi che, indipendentemente dalla redditività, offrono la ghiotta opportunità di rapportarsi con intermediari finanziari di altri paesi a ben più elevata efficienza e con una ampia gamma di strumenti finanziari di tipo innovativo. Ma ovviamente si può andare ben oltre le considerazioni avanzate in quanto compito del settore finanziario nei PVS è stimolare i migranti a detenere nei paesi di origine almeno una parte del risparmio accumulato all'estero allargando quindi la sua capacità di finanziare correttamente gli investimenti locali. Non è certamente possibile indicare in quali direzioni il settore finanziario debba avviarsi ma è indubbio che alle indispensabili istituzioni decentrate (credito cooperativo, agrario, artigiano, microfinanza, ecc.) debbono associarsi anche le istituzioni di carattere pubblico che svolgono un ruolo strategico nel finanziare investimenti in infrastrutture o in settori di base.

L'entità e la relativa stabilità delle rimesse può essere un utile canale per aumentare la credibilità del paese beneficiario agli occhi della comunità internazionale e quindi arrecare benefici almeno indiretti nel reperimento di mezzi finanziari per lo svolgimento della normale attività commerciale con l'estero e per nuovi investimenti delle più varie dimensioni¹⁹. In modo più preciso, un flusso continuo e sostenuto di rimesse migliora nettamente gli indicatori di *creditworthiness* internazionale dei PVS indispensabili per ottenere nuovi prestiti esteri a condizioni favorevoli. Questo acca-

¹⁸ R. Aggarwal, A. Demirguc Kunt, M.S. Martinez Peria, *Do Workers' Remittances Promote Financial Development? Evidence From a Panel of Developing Countries*, World Bank, Policy Research WPS n. 3957, July 2006; P. Giuliano, M. Ruiz-Arranz, *Remittances, Financial Development and Growth*, IMF Working Paper, WP/05/234, December 2005.

¹⁹ Le rimesse permettono ad alcune economie emergenti di "collateralizzare" i loro prestiti e quindi evitare il razionamento del credito ed ottenere un migliore rating sui mercati internazionali: si vedano (S.L. Ketkar, D. Ratha, *Diaspora Bonds...cit.*). Significativo è l'esempio del Banco do Brazil che emise obbligazioni per 300 milioni \$ ad un tasso di interesse assai vantaggioso, usando come collaterale i flussi futuri (in yen) dei lavoratori brasiliani in Giappone.

de in quanto uno degli aspetti centrali della capacità di rimborsare alle condizioni fissate i crediti ottenuti consiste nel rapporto debito estero/esportazione di beni e servizi (*indebtedness ratio*) che viene fortemente migliorato allorché nel denominatore vengono inserite le rimesse. Da esperienze aneddotiche appare chiaramente come tale rettifica abbia effetti assai benefici sulla valutazione della *creditworthiness* di un PVS da parte delle agenzie internazionali di *rating*²⁰. A questo effetto meccanico di inserimento delle rimesse negli indicatori di indebitamento bisogna aggiungere anche la considerazione della loro maggiore stabilità e prevedibilità rispetto ad esempio alle esportazioni dei beni e servizi che viene fortemente apprezzata dai finanziatori, offrendo più favorevoli prospettive per il ripagamento dei prestiti esteri concessi.

Le rimesse possono giocare un ruolo di tutto rispetto anche nell'attenuare gli effetti economici degli eventi negativi che nei PVS colpiscono periodicamente le famiglie di origine a causa delle caratteristiche climatiche e geofisiche del territorio e degli shocks negativi che si succedono nel mercato mondiale²¹. Si può trattare dell'avvicinarsi di sfavorevoli fenomeni naturali (terremoti, inondazioni, ecc.) oppure di crisi economiche interne slegate dalla congiuntura internazionale che vengono almeno in parte compensate dalle rimesse²². Assai spesso tale effetto compensatore delle rimesse viene rafforzato dal fatto che la propensione ad inviare rimesse si accresce for-

²⁰ Come ricorda P. Demaria, *Le rimesse, il quadro teorico di riferimento e l'evidenza empirica sul tema*, in AA.VV., *Il mercato delle rimesse e la microfinanza*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 6-7, per valutare il *country-risk* dei vari PVS, le principali agenzie di *rating* costituiscono una graduatoria dei flussi futuri in base alla loro sicurezza e prevedibilità ed in questa graduatoria le rimesse occupano il secondo posto, superate solo dalle esportazioni di greggio. L'esperienza ha mostrato come l'inserimento delle rimesse ha ridotto sensibilmente in termini di *basic points* lo *spread* dei tassi di interesse per due PVS (Libano ed Haiti).

²¹ Gli studi microeconomici confermano l'utilizzazione delle rimesse come forma di assicurazione, per cui aumentano fortemente in caso di shocks. Secondo P. Mishra, *Macroeconomic Impact of Remittances in the Caribbean*, IMF, unpublished paper, 2005, le rimesse nella zona caraibica (regione fra le più vulnerabili nell'ambito dei PVS per quanto riguarda i disastri naturali) aumentano del 3% dopo uno shock negativo della produzione dell'1% con un ritardo di circa 2 anni.

²² S. Sayan, *Business Cycles and Workers' Remittances: How Do Migrant Workers Respond to Cyclical Movements of GDP at Home*, IMF Working Paper, W.P. n. 06/52, february 2006.

temente in periodi di crisi e di catastrofi naturali del paese di origine ed anzi tali eventi negativi mettono in moto un'altra valvola di sfogo alle precarie situazioni esistenti incentivando maggiori flussi migratori verso le aree industriali. Un identico anche se minore effetto compensatore si riscontra in presenza di crisi internazionali che colpiscono sia i paesi di emigrazione che di immigrazione in quanto, pur se inferiori rispetto ai periodi precedenti per il degrado della situazione nei luoghi di lavoro, le rimesse decrescono in modo assai più modesto rispetto alle esportazioni di beni e servizi, ai movimenti di capitali e persino all'aiuto allo sviluppo

In assenza di rimesse, gli effetti sul sistema economico degli eventi ricordati sarebbero assai più distruttivi non solo nel breve periodo (consumo ridotto al minimo, malessere generalizzato, ecc.) ma anche nel più lungo andare a causa degli investimenti di ricostruzione e del crollo del risparmio. Viene così annullata o ridimensionata quella crescita a singhiozzo tipica dei PVS che, indipendentemente dallo spreco di risorse, causa una politica economica assai più attenta al breve che non al lungo periodo. Dopo ogni crisi o evento sfavorevole, bisogna ripartire da zero e molte delle risorse devolute agli investimenti vedono contrarsi drasticamente la loro produttività per l'incompletezza o il ritardo dei progetti. Sorge quindi una nuova funzione delle rimesse definibili a scopo precauzionale (così come succede per la normale attività di risparmio) rivolta a superare indenni le frequenti fasi di turbolenza interna ed internazionale che caratterizzano la maggior parte dei PVS²³.

Infine, occorre esaminare l'effetto positivo delle rimesse sulle capacità istituzionali del paese PVS ed in modo più specifico sui comportamenti dei pubblici poteri che, com'è ben noto, sono alla base di qualsiasi processo di crescita dei PVS. Senza affrontare il

²³ Si vedano le conclusioni di World Bank, *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, 2006, pp. 105 mentre a risultati opposti si giunge per quanto riguarda la presenza degli *oil shocks* ed a volte anche dell'assistenza allo sviluppo. Questa conclusione convalida quanto affermano N. Birdsall, A. Subramanian, *Saving Iraq from Its Oil*, in "Foreign Affairs", July-August 2004, secondo i quali le risorse estere vengono meglio sfruttate quando sono distribuite alla popolazione totale rispetto ad una loro allocazione centralizzata a governi e classi politiche fortemente burocratizzate ed inefficienti.

soggetto nella sua interezza basti rifarsi agli effetti delle rimesse sulla attività dei pubblici poteri per quanto riguarda gli orientamenti generali di politica economica, l'adozione di misure specifiche e la conduzione diretta dell'attività produttiva²⁴. Se una parte importante ed influente della popolazione dei PVS si trova all'estero ma periodicamente invia rimesse ed ancor più detiene nel paese attività finanziarie ed immobiliari, può condizionare fortemente l'attività dei pubblici poteri sentendosi ancora parte viva della pubblica opinione. La politica economica deve quindi appoggiarsi su un semplificato quadro generale puntando su pochi ma selezionati obiettivi quali l'efficienza dei settori produttivi, l'apertura esterna del paese, la concorrenza sui mercati interni, la predisposizione di accettabili servizi pubblici, una più estesa giustizia sociale, ecc. Anche le singole misure (basti pensare a quelle fiscali) debbono attenersi al pragmatismo tipico dei paesi di emigrazione, limitandosi ai più evidenti ed efficienti interventi allocativi e distributivi, riducendo al minimo gli interessi di parte e le rendite politiche facilmente denunciati dai soggetti residenti all'estero, meno soggetti alle ritorsioni ed ai ricatti della classe al potere. Un aspetto sovente ma ingiustamente trascurato concerne gli effetti delle rimesse sulla povertà e sulla distribuzione del reddito che influenzano decisamente la conduzione della politica economica²⁵. Infatti, se le rimesse permettono di superare per una fra-

²⁴ N. Catrinescu, M. Leon Ledesma, M. Piracha, B. Quillin, *Remittances, Institutions and Economic Growth*, IZA, Discussion Paper Series, n. 2139, may 2006; World Bank, *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, 2006. Tuttavia l'aspetto più spesso analizzato nella letteratura concerne il problema opposto a quello qui esaminato, cioè gli effetti delle più corrette politiche economiche sulle rimesse. Una molteplicità di studi mettono in luce come una atmosfera competitiva, efficienti mercati finanziari ed istituzioni sane aumentano nei PVS la quota delle rimesse che viene investita correttamente per la formazione del capitale fisico ed umano.

²⁵ Gli effetti delle rimesse sulla distribuzione del reddito sono molto complessi e vengono diversamente affrontati dai diversi Autori, come appare dai contributi di O. Stark, J.E. Taylor, S. Yitzhaki, *Remittances and Inequality*, in "Economic Journal", june 1986; O. Stark, J.E. Taylor, S. Yitzhaki, *Migration, Remittances and Inequality. A Sensitivity Analysis Using the Extended Gini Index*, in "Journal of Development Economics", may 1988; R. Adams, *Workers Remittances and Inequality in Rural Egypt*, in "Economic Development and Cultural Change", october 1989; Id., *The Impact of Migration and Remittances*

zione rilevante della popolazione il livello minimo di povertà, la risposta della pubblica opinione agli interventi proposti sarà positiva per cui i pubblici poteri non possono accampare motivi pretestuosi per evitare l'adozione degli interventi necessari. Per questi motivi, quindi, le rimesse in direzione dei PVS invece che aumentare la corruzione o perlomeno un uso improprio delle risorse estere, come spesso accade negli *international windfall gains* e qualche volta nell'assistenza allo sviluppo, possono diventare un utile strumento di integrazione fra risorse umane, tecniche e finanziarie dei residenti e dei lavoratori all'estero.

5. Considerazioni conclusive

La tematica sopra analizzata presenta un vivo interesse per quanto concerne la politica dell'Unione europea (UE) verso le migrazioni extracomunitarie (dai PVS) in quanto apre due direzioni di intervento che confluiscono nel più grande capitolo *migration and development*, già diverse volte proposto a livello comunitario anche se le realizzazioni lasciano alquanto a desiderare. Da un lato si tratta di influenzare in senso positivo il costo, la tempestività e la sicurezza dei trasferimenti delle rimesse verso le famiglie di origi-

on Inequality in Rural Pakistan, in "Pakistan Development Review", winter 1992; R.Jr. Adams, *International Migration, Remittances and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 3069, june 2003; J.E. Taylor, *Remittances and Inequality Considered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects*, in "Journal of Policy Modelling", april 1992; J.E. Taylor, T. Wyatt, *The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-Farm Economy*, in "Journal of Development Studies", august 1996; R.Jr. Adams, J. Page, *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 3179, december 2003; S. Gupta, C. Pattillo, S. Wagh, *Impact of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa*, IMF Working Paper, W.P. n. 07/39, february 2007. Stessa conclusione per quanto riguarda i rapporti fra rimesse e riduzione della povertà, oggetto di esame approfondito da molti degli studi sopra ricordati ed anche da R. Adams, *Workers Remittances and Inequality in Rural Egypt*, in "Economic Development and Cultural Change", october 1989; R. Adams, *The Impact of Migration...cit.*; B. Barham, S. Boucher, *Migration, Remittances and Inequality: Estimating the Net Effects of Migration on Income Distribution*, in "Journal of Development Economics", april 1998.

ne; dall'altro lato si apre il grande dibattito della utilizzazione più conveniente delle rimesse per il finanziamento della crescita dei PVS. Mentre il miglioramento delle condizioni dei trasferimenti richiede tempi più brevi e può basarsi anche sugli interessi degli operatori finanziari privati, la seconda azione può avvenire solo nel medio-lungo periodo cercando di fare leva sulle politiche di sviluppo dei PVS, coadiuvate dall'opera dei paesi di immigrazione. Anche dal punto di vista politico, le due opzioni si trovano in posizione diversa in quanto la prima trova forti punti di convergenza con l'azione delle organizzazioni non governative sia nei paesi di emigrazione che di immigrazione mentre la seconda si appoggia soprattutto sugli enti che si occupano del finanziamento allo sviluppo in modo da alleviare la pressione che su di essi si rivolge. Se ben affrontati e risolti, gli aspetti ricordati possono apportare notevoli benefici alle famiglie dei migranti, spesso ai più bassi livelli di reddito e far raggiungere ai PVS i più legittimi obiettivi in materia di crescita, lotta alla povertà e distribuzione del reddito.

Ovviamente il problema delle rimesse è solo un piccolo anche se significativo tassello nel più ampio quadro dei rapporti economici fra paesi a diverso livello di reddito che si estende per comprendere i rapporti commerciali, finanziari, tecnologici, ambientali, di aiuto, ecc. Sotto questo aspetto è utile ricordare l'azione complessa e multiforme della Ue a livello multilaterale, regionale e bilaterale che svolge un ruolo strategico anche con l'avvento di un mondo multipolare. Come eredità di lunghi decenni di interventi, la Ue deve gestire un patrimonio unico di accordi, istituzioni, strategie, interventi, ecc. con i PVS che, pur non avendo raggiunto tutte le loro potenzialità, la pone cionondimeno in primo piano nella lotta al sottosviluppo.

FILADELFIO BASILE - DOMENICO SPAMPINATO*

La politica europea per le piccole e medie imprese

1. *La politica dell'UE per le PMI*

Nell'Unione europea sono presenti 23 milioni di Piccole e Medie Imprese, pari ad una percentuale compresa fra 95 e 99 del totale delle imprese¹, con oltre 75 milioni di occupati.

L'Unione Europea, come vedremo nel corso di questo lavoro, solo a partire dagli anni Ottanta ha dedicato azioni specifiche per le PMI, nella considerazione che esse possono in prospettiva costituire fattore di crescita dell'economia e di sviluppo dell'occupazione.

Agli inizi del nuovo millennio, l'UE ha intensificato il "pensare soprattutto in piccolo" ed ha varato una serie di misure a favore delle PMI, tese principalmente a creare un ambiente favorevole alle piccole imprese, tracciando per esse una corsia preferenziale.

Giungiamo quindi al 2008, anno in cui è stato definito uno "*Small Business Act*", che costituirà, per gli anni a venire, il documento cardine attorno al quale costruire e potenziare la nuova politica dell'UE a favore delle PMI.

L'ideale sarebbe stato elaborare e attuare un vero e proprio approccio comunitario con obiettivi e principi giuridicamente vincolanti da realizzare a livello europeo e di ogni Stato membro, do-

* A F. Basile vanno attribuiti i paragrafi 1, 2 e 7 e a D. Spampinato i paragrafi 3, 4, 5 e 6; il lavoro risulta comunque il frutto dell'impegno congiunto dei due Autori.

¹ In base ai dati Eurostat 2005, le piccole e medie imprese manifatturiere nell'Unione Europea a 27 sono 2.332.295 e la loro incidenza sul totale delle imprese manifatturiere varia dal 95,2% in Slovacchia al 96,1% in Irlanda, al 99,8% a Cipro al 99,8% in Grecia. L'Italia si assesta 99,7%; Unioncamere, *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana*, Rapporto realizzato a cura dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, Milano, Franco Angeli, 2008.

tato di programmi comunitari a lungo raggio che colmasse le lacune che ancora persistono nel mercato e nella regolamentazione e che ostacolano le PMI.

Occorre però considerare che la competenza degli Stati membri si estende, in tutto o in parte, a molti dei settori che riguardano il potenziale di espansione delle PMI (istruzione e formazione, lancio di nuove imprese, normative relative all'insolvenza, etc.). Ne discende che il fissare obiettivi giuridicamente vincolanti sarebbe senza ombra di dubbio palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà, requisito e presupposto inalienabile dell'azione comunitaria.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Unione si orienterà – come verrà successivamente precisato – verso l'intensificazione dell'attuale iniziativa politica nei confronti delle PMI, con un approccio di cooperazione politica con gli Stati membri, diretto a migliorare il contesto in cui operano le PMI e le altre attività imprenditoriali o ad integrare politiche *ad hoc* che affrontino le persistenti lacune nell'ambito del mercato e della regolamentazione. È auspicio diffuso che sia l'UE che gli Stati membri giungano a porre, anche se nel medio – lungo termine, le PMI al primo posto nel *ranking* delle priorità di politica economica. Solo in una seconda fase potrà svilupparsi un quadro coerente di nuove azioni in settori in cui sia stata accertata la necessità di intervenire.

Lo scenario delle politiche a favore delle PMI appare inoltre maggiormente articolata qualora si contemplino anche altre *policies*, quali quella di coesione e quello per lo sviluppo rurale, i cui effetti futuri potranno essere apprezzati positivamente dalle PMI dei diversi settori economici interessati.

Il dinamismo, la flessibilità, la capacità di inserire nei processi produttivi le necessarie innovazioni hanno contribuito alla crescita delle PMI nonostante che alcuni fatti (formalità amministrative e fiscali, aggiornamento delle legislazioni vigenti, ostacoli doganali, etc.) comportino un incremento dei costi di produzione, costi più facilmente comprimibili da parte delle grandi imprese.

Di grande importanza appare il "Libro Verde sull'imprenditorialità in Europa" presentato dalla Commissione il 21 gennaio 2003², nel

² Commissione Europea, Direzione Generale dell'Istruzione e della Cultura, *Leonardo da Vinci. Sviluppare le abilità e le qualifiche tra i lavoratori delle PMI*, Bruxelles, 2003.

quale si fa il punto sullo stato dell'arte dell'imprenditorialità, precisando che l'Europa deve promuovere in modo più efficace lo spirito imprenditoriale e traendo beneficio dall'apertura dei mercati, dare origine ad imprese nuove e dinamiche, che possano espandersi "combinando disponibilità a rischiare, creatività e/o innovazione con una sana gestione nell'ambito di un'organizzazione nuova o esistente".

L'UE ritiene che sia indispensabile agevolare l'accesso delle PMI ai finanziamenti (microcrediti³ e altre forme di capitale di rischio), potenziare gli incentivi economici (semplificando i regimi fiscali, riducendo i costi di lavoro, etc.), migliorare la capacità d'innovazione delle PMI, offrire opportuni servizi di sostegno (in materia di formazione, consulenze, creazione di reti, ristrutturazioni, etc.).

Per quanto riguarda la tematica "legiferare meglio" va ricordata la Comunicazione della Commissione del 16 marzo⁴ che intende definire una strategia globale per una migliore legiferazione lungo tutto il processo legislativo dell'UE; rafforzare l'effettiva applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà; sviluppare un quadro esaustivo capace di promuovere la crescita e l'occupazione garantendo la libertà di circolazione in un mercato interno integrato; effettuare la valutazione d'impatto economico, potenziando la trasparenza con la pubblicazione delle tabelle di marcia soprattutto in termini di consultazione pubblica.

Già alcuni anni fa la Commissione aveva preso in esame alcune tematiche trattate successivamente dallo "Small Business Act". È il caso di quanto deciso nel COM (2005) 551 del 10 novembre. La Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, istituisce nell'ambito del programma comunitario di Lisbona, un quadro politico per le iniziative a favore delle PMI a livello comunitario e dei singoli Stati membri. Fissa una serie di obiettivi, tra i quali dare un impulso alla politica per le PMI, so-

³ L. Becchetti, *Il microcredito. Una nuova frontiera per l'economia*, Bologna, il Mulino, 2008.

⁴ Ci riferiamo alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, COM (2005) 97 definitivo, Bruxelles del 16 marzo 2005

stiene delle iniziative specifiche, come la promozione dello spirito imprenditoriale e delle competenze, il miglioramento dell'accesso delle PMI ai mercati, la riduzione delle pastoie burocratiche, la valorizzazione delle capacità di crescita delle PMI, il consolidamento del dialogo e la consultazione con le PMI.

A conclusione del Consiglio europeo della primavera 2006, furono adottate cinque azioni prioritarie: istituire uno sportello unico "che consenta di avviare un'impresa in modo rapido e semplice", riducendo ad una settimana il tempo medio necessario per aprire un'azienda; incoraggiare l'imprenditorialità, anche mediante l'istruzione e la formazione imprenditoriale; introdurre il principio che l'assunzione di un primo dipendente dovrebbe richiedere, al massimo, l'intervento di un unico punto di contatto dell'amministrazione pubblica; fare del principio "Pensare soprattutto in piccolo" (*Think Small First*) il principio guida in relazione a tutta la pertinente legislazione; facilitare l'accesso al mercato degli appalti pubblici.

2. *Uno "Small business act" per l'Europa*

Merita un particolare approfondimento la Comunicazione della Commissione del giugno 2008 ("*Small Business Act*" – SBA)⁵, che può considerarsi il documento base per una politica dell'UE per le PMI.

Per orientare la formulazione e la realizzazione delle politiche a favore delle PMI, la Commissione ha individuato dieci principi, ritenuti essenziali per valorizzare le iniziative a livello dell'UE, creare condizioni di concorrenza prioritaria per le PMI e migliorare il contesto giuridico e amministrativo nell'intera UE.

Per realizzare il I principio occorre far sì che il lavoro autonomo venga preferito a quello dipendente, ciò che al momento accade solo nel 45% dei casi. Occorre sensibilizzare ad intraprendere la carriera di imprenditore e stimolare una mentalità imprenditoriale orientata alla promozione di una gestione socialmente responsabile. I potenziali imprenditori (fra cui giovani, donne, im-

⁵ Comunicazione della Commissione delle Comunità europee del 25 giugno 2008 intitolata *Una corsia preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)* (COM 2008/0394)

migrati) devono essere in condizione di trasformare le loro ambizioni in progetti di successo. Programmi scolastici *ad hoc*, semplificate condizioni per subentrare nelle imprese (soprattutto in quelle familiari) e la costruzione di un miglior ambiente per le imprese non possono che stimolare al rischio imprenditoriale tanti soggetti dotati di vero e proprio talento.

A tal proposito, riteniamo meritevoli d'attenzione l'iniziativa recentemente varata dalla Commissione "Erasmus per giovani imprenditori" (tesa a promuovere lo scambio di esperienze e di formazione) e la costituenda rete europea di imprenditrici - ambasciatrici, nonché l'invito agli Stati membri a far sì che l'imposizione fiscale (tasse sulle donazioni, sui dividendi, sul patrimonio, etc.) non sia di ostacolo al trasferimento delle imprese.

Quanto previsto dal II principio rappresenta una nuova politica per affrontare il tema delle imprese a rischio e degli effetti negativi dei fallimenti commerciali. Si tratta della cosiddetta "politica della seconda possibilità" nei confronti di imprenditori onesti che siano incorsi nell'insolvenza. In Europa ogni anno circa 700.000 PMI falliscono, con la perdita di 2,8 milioni di posti di lavoro. Viene sottovalutato il potenziale economico di coloro che ritentano, verso i quali emerge presso l'opinione pubblica un atteggiamento negativo⁶. Nei casi di bancarotta non fraudolenta è opportuno - alla luce dell'eccessiva e onerosa durata delle procedure fallimentari - limitare la durata delle procedure legali di scioglimento di un'impresa a un anno⁷. Il suggerimento di promuovere con campagne d'informazione pubblica un atteggiamento positivo verso chi ritenta, sembra azzeccato.

"Think Small First", "Pensare anzitutto in piccolo", (III principio) significa anzitutto procedere ad una semplificazione sia amministrativa che normativa, garantendo che la normativa sia proporzionata ai principali obiettivi perseguiti tenuto conto degli aspetti sociali, ambientali ed economici. Una migliore regolamentazione è di fondamentale importanza per le piccole imprese, dotate di scarse risorse finanziarie ed insufficienti competenze per ot-

⁶ Il 47% degli europei appare "riluttante" nell'effettuare ordinazioni a imprese in precedenza fallite.

⁷ In Europa, portare a termine una procedura di fallimento richiede tra 4 mesi e 9 anni.

temperare a norme spesso assai complesse. Tra le proposte della Commissione, spiccano a nostro giudizio quella denominata "la prova PMI", che consiste nel valutare rigorosamente l'impatto delle iniziative legislative e amministrative sulle PMI, integrandone i risultati nella formulazione delle proposte, la proposta relativa a consultare le parti interessate entro otto settimane dalla presentazione di una proposta legislativa o amministrativa destinata a produrre un impatto sulle imprese, quella di ricorrere a misure specifiche per le imprese di piccole dimensione (periodi di transizione, deroghe, esenzioni, etc.) nonché quella di ridurre gli oneri amministrativi delle imprese del 25% entro il 2012. Gli Stati membri sono inoltre invitati ad introdurre misure di flessibilità per le PMI nell'attuare la legislazione comunitaria, evitando di "impreziosirla con orpelli inutili" (*gold plating*). I 27 sono inoltre invitati ad adottare quanto prima la proposta della Commissione che consentirà di aumentare la soglia necessaria alla partita IVA a 100.000 Euro.

Semplificare il percorso costitutivo delle PMI, riducendo le commissioni richieste dalle amministrazioni per registrare un'impresa e riducendo altresì a meno di una settimana il tempo necessario a fondare un'impresa e fissando il termine massimo di un mese per rilasciare licenze e permessi è quanto viene chiesto ai Paesi UE dal IV principio. *E-government* e sportelli unici vanno diffusi ovunque in Europa per migliorare i servizi e ridurre i costi. L'attuazione tempestiva e completa della direttiva servizi⁸ renderà più semplice la vita delle PMI, stimolando crescita ed occupazione.

Creare un contesto normativo favorevole alle PMI (V principio) vuol dire in primo luogo facilitare la partecipazione delle imprese di piccola dimensione agli appalti pubblici. Qualche progresso in questa direzione è stato compiuto⁹ ma in parecchi casi ancora si registrano carenze d'informazione e *iter* burocratici assai complessi. Grazie alla riforma delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato, la soglia *de minimis* al di sotto della quale non esiste l'obbligo di dare comunicazione degli aiuti è stata innalzata a 200.000 Euro. Inoltre, in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca e innovazione sono state recentemente introdotte norme più flessibili per le PMI. La

⁸ Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

⁹ Nel 2005, è stato assegnato alle PMI il 42% degli appalti pubblici in valore.

Commissione presenterà un codice di buone pratiche e pubblicherà un *vademecum* sugli aiuti di Stato alla PMI.

Lo sviluppo di un contesto giuridico ed economico che renda possibile agevolare l'accesso delle PMI al credito (VI principio) deve essere anzitutto favorito dalle iniziative dell'UE, ed in particolare dal Programma Quadro per la competitività e l'innovazione¹⁰ e dai Fondi Strutturali: tra questi ultimi, va posta attenzione al FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), che promuove lo sviluppo rurale ed incoraggia la diversificazione economica delle zone rurali. Vanno apprezzate le iniziative della BEI, tese ad aggiornare i propri prodotti, semplificarne l'uso e ampliarne il campo d'azione ("microfondo", finanziamento mezzanino¹¹, etc.). La Commissione si propone di monitorare ed assistere i Paesi UE nel predisporre programmi di alta qualità destinati a sviluppare la propensione ad investire.

La piena realizzazione del mercato unico, inseguita dall'UE da circa vent'anni (VII principio) consentirà alle piccole imprese di accedere ad un ampio mercato comune di circa 500 milioni di consumatori, funzionante con regole comuni. Le PMI devono trarre maggiore beneficio dalle opportunità offerte dal mercato unico ed ampliare le loro attività all'estero. È quanto mai opportuno facilitare l'accesso ai brevetti e ai modelli depositati nonché garantire una qualificata rappresentatività delle PMI nella sede di elaborazione delle norme. La Commissione si propone di facilitare la partecipazione delle piccole imprese al sistema del marchio comunitario e s'impegna ad eliminare la frammentazione delle norme a tutela dei consumatori ed agevolare il commercio transfrontaliero delle PMI, riducendo ad esempio gli oneri amministrativi. Gli Stati membri sono invitati, fra l'altro, ad offrire servizi di consulenza¹² e

¹⁰ La Commissione, nella comunicazione del 4 Ottobre 2007 valuta in 400.000 le PMI europee che usufruiranno degli oltre 30 miliardi di euro di nuovi finanziamenti.

¹¹ Grazie al "credito mezzanino" è possibile fare ricorso ad una forma di finanziamento a metà strada fra l'investimento in capitale di rischio e quello in capitale di debito, con una scadenza a medio termine di regola superiore ai 5 anni.

¹² Utilizzando per esempio maggiormente il sistema di risoluzione di problemi SOLVIT al fine di chiarire in breve tempo quesiti sorti in seguito all'esercizio dei diritti nel mercato unico.

informazione per difendersi, anzitutto, da pratiche commerciali sleali.

Poiché è evidente la carenza di manodopera specializzata nel campo delle nuove tecnologie, le PMI devono essere protagoniste nel campo dell'apprendimento permanente, che ha come obiettivo dichiarato quello di offrire le competenze di base necessarie a tutti i giovani (VIII principio). L'integrazione nella comunità della ricerca non è procrastinabile, così come l'approfondimento dei legami tra Università e PMI. È un fatto di cambiamento culturale a dover caratterizzare le imprese di più piccola dimensione: esse devono naturalmente e autonomamente convincersi che puntare sulla ricerca è un investimento differito nel tempo ma produce effetti moltiplicativi e che partecipare ai programmi di ricerca e sviluppo aiuta ad entrare permanentemente in un circuito internazionale virtuoso. Dal documento in esame emerge l'impegno della Commissione ad elaborare – d'intesa con gli Stati membri – strategie di *cluster* al fine di intensificare la cooperazione transnazionale, facilitare l'accesso ai nuovi mercati ed ai raggruppamenti innovativi. Emerge altresì l'invito agli Stati membri ad effettuare una programmazione congiunta nel fare accedere le PMI ad attività transnazionali di ricerca.

Adottare modelli di produzione ed economici più sostenibili (IX principio) è un imperativo per le PMI, nella convinzione che all'offerta di beni e servizi rispettosi dell'ambiente corrisponda una domanda in continua espansione. Incombe ai governi l'onere di promuovere l'eco-efficienza e l'eco-innovazione, alla luce di modelli sempre più eco-compatibili. Alle PMI l'onere di trasformare le sfide ambientali in vere e proprie opportunità di crescita e sviluppo. In base ad alcune analisi svolte dalla Commissione, meno di 1/3 delle PMI ha introdotto misure per risparmiare energia o materie prime (rispetto al 46% delle grandi imprese) ed appena il 4% delle PMI dell'Unione si è dotato di un sistema completo per l'efficienza energetica rispetto al 19% delle grandi imprese. La Commissione cercherà di diffondere fra le PMI il sistema EMAS¹³ di ecogestione

¹³ Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001 "sull'adozione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS)".

e di *audit* che si avvale di procedure più leggere, a riduzioni fiscali e alla possibilità di una registrazione di gruppo. Inoltre, la politica di coesione economica e sociale dell'UE ha riconosciuto un sostegno economico ai prodotti e processi ecologici nelle PMI.

Il X principio riguarda l'internazionalizzazione delle imprese, un processo che va seguito con molta attenzione, alla luce del fatto che al momento appena l'8% delle PMI europee dichiara un fatturato all'esportazione e che all'estero viene acquistato solo il 12% degli *input*. Nei mercati dei Paesi candidati e di quelli facenti parte della PEV (Politica Europea di vicinato) possono trovare sbocco le produzioni UE.

L'*Entreprise Europe Network*¹⁴ offre alle imprese un'ampia gamma di servizi di sostegno (ricerca di partner commerciali, organizzazione di visite *in loco*, consulenza *ad hoc*, suggerimenti per superare ostacoli culturali nonché differenze in campo normativo e giuridico, etc.). La Commissione, da parte sua, agevolerà gli scambi con i Paesi terzi, sia nell'ambito del WTO (*World Trade Organization*), che in negoziati bilaterali, istituendo Centri Europei d'Impresa in mercati selezionati, a partire dall'economie a crescita rapida (India, Cina).

Lo SBA prevede inoltre alcune misure ideate con specifico riferimento al "Pensare anzitutto in piccolo": il GBR (*General Block Exemption Regulation on State Aid*), regolamento sull'esenzione generale per categoria riguardo agli aiuti di Stato; il provvedimento che regola la SPE (Società privata europea); la direttiva sulle aliquote IVA ridotte; una iniziativa legislativa diretta ad aggiornare, semplificare ed armonizzare le norme vigenti sulla fatturazione IVA nonché alleviare gli oneri sulle imprese; una modifica alla direttiva del 2000 avente per oggetto i ritardi dei pagamenti¹⁵ per consentire alle PMI un pagamento puntuale nelle transazioni commerciali.

La Valutazione d'Impatto (VdI), inserita nel documento di lavoro della Commissione che accompagna lo SBA¹⁶, è di estrema

¹⁴ Commissione Europea, *L'impegno dell'Europa per le piccole imprese*, numero monografico di "Impresa Europa", pubblicazione della Direzione Generale per le imprese e l'industria, Bruxelles, 2008.

¹⁵ Direttiva 2000/35/CE.

¹⁶ Commissione delle Comunità Europee, *Pensare anzitutto in piccolo, un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per*

importanza per comprendere a fondo sia l'insufficienza e la parziale inadeguatezza dell'attuale politica dell'UE a favore delle PMI che la portata innovativa del "nuovo quadro di riferimento per la piccola impresa" proposto dalla Commissione, ma anche per verificare i limiti e le carenze.

3. *L'intervento pubblico comunitario: intersettorialità e problematiche*

Numerosi sono i fattori esogeni – congiunturali e non – che determinano la crescita di un sistema economico influenzandone le dinamiche future di sviluppo dello stesso, ma non vi è dubbio che non si può prescindere dal ruolo tutt'altro che secondario da riconoscere all'istituzione "impresa" da un lato ed alla presenza dell'intervento pubblico dall'altro, teso a promuovere lo sviluppo sostenibile nell'accezione più ampia del termine ed il consolidamento di significative quote di internazionalizzazione.

Particolarmente presenti nei territori rurali, le imprese rappresentano la parte vitale dello sviluppo socio-economico locale, anche in virtù delle relazioni intersettoriali esistenti tra le diverse attività economiche caratterizzanti un sistema economico locale. Tutt'altro che secondaria risulta il ruolo della Pubblica Amministrazione, nonché i rapporti che essa instaura con le imprese, non solo in termini di applicazione e controllo delle normative in vigore (di settore, legalità, ambiente, fiscali, previdenziali, etc.), ma anche e soprattutto rispetto alle opportunità che le imprese possono cogliere attraverso l'intervento pubblico.

In ambito europeo – già in sede di definizione ed approvazione del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Roma, 1957) – nel fissare le regole comuni per assicurare uno sviluppo socio-economico equilibrato dei sei Stati membri fondatori, furono stabilite precise regole comuni per le politiche della Comunità, applicabili direttamente alle imprese ed alle istituzioni pubbliche, in relazione ai rapporti che esse stabiliscono con le

l'Europa), Sintesi della valutazione d'impatto, documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2008) 394 definitivo, 25 giugno 2008, Bruxelles.

stesse, con particolare riferimento alla compatibilità della concessione di specifici aiuti pubblici di fonte comunitaria e/o nazionale rispetto alle regole del mercato comune, e quindi nel rispetto degli artt. 87 e 88 del suddetto Trattato, onde evitare di favorire talune imprese o talune produzioni, falsando o minacciando il principio della concorrenza.

Le specificità del settore produttivo primario contribuirono a definire gli ambiti di azione delle politiche pubbliche d'intervento comunitarie, tramite la definizione di una *policy ad hoc* di settore, ossia la Politica Agricola Comune (PAC) e di interventi ad azione trasversale in tema di concorrenza. Seppur apparentemente nitidi i confini d'intervento delle *policies* comunitarie e dei regimi di aiuto rispetto ai beneficiari finali, sin dall'inizio della loro applicazione molteplici e talvolta di non semplice risoluzione, furono le problematiche emerse in sede di attuazione, con particolare riferimento alla demarcazione delle competenze e delle attività tra il settore primario in *stricto sensu* ed il settore primario nella sua accezione più ampia, includendo quindi anche le attività economiche che si collocano a monte ed a valle dello stesso, appartenenti ad altri settori, quale prevalentemente quello industriale. A tal proposito, l'Allegato I del suddetto Trattato, inizialmente messo a punto per la regolamentazione della politica commerciale comunitaria e quindi per la definizione dei dazi doganali per le singole produzioni esportate, rappresenta oggi un riferimento normativo-programmatico al quale la stessa Unione Europea rimanda gli Stati membri e le Regioni nell'ambito della politica di coesione e delle politiche per lo sviluppo rurale, ai fini dell'individuazione della complementarietà tra i due diversi strumenti finanziari comunitari, ossia il FESR ed il FEASR, nell'ottica della eleggibilità delle spese, evitando quindi il verificarsi di duplicazioni di finanziamenti rispetto al territorio, al beneficiario, all'intervento stesso, ed alla dimensione finanziaria. Ma se l'individuazione della tipologia dell'intervento e la demarcazione territoriale si rivelano di agevole identificazione sia dal punto di vista normativo che da quello programmatico, lo stesso non è possibile affermarlo per quanto concerne il beneficiario, in quanto, sempre con specifico riferimento alla politica di coesione ed a quella per lo sviluppo rurale, il beneficiario viene identificato e definito "un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile

dell'avvio o dell'attuazione delle operazioni; nel quadro del regime di aiuti di cui all'articolo 87 del trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico¹⁷.

Dal quadro normativo comunitario vigente, sul quale si basano tutti gli interventi pubblici nel territorio europeo, si considera Piccola e Media Impresa (PMI): "ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica"¹⁸. In relazione alla dimensione economica si rilevano due parametri di riferimento: *i*) numero degli occupati; *ii*) fatturato annuo, per discriminare le imprese in medie (meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR), piccole (meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro) e micro (occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro). Tuttavia, nonostante esista una precisa definizione di beneficiario per talune politiche pubbliche d'intervento, nonché una precisa classificazione per soglie della dimensione economica delle imprese, tramite la quale modulare la tipologia ed il livello di aiuto pubblico, le difficoltà interpretative di classificazione per alcune attività economiche riconducibili al sub-sistema agroalimentare risultano a tutt'oggi oggetto di numerose perplessità interpretative che implicano – o che dovrebbero implicare – ampi confronti e dibattiti istituzionali sia a livello nazionale che comunitario, nel tentativo di offrire precisi orientamenti e prescrizioni alle regioni europee che in definitiva rappresentano le Autorità di Gestione delle diverse *policies* comunitarie.

Le progressive evoluzioni delle economie avanzate hanno implicato l'introduzione di caratteri innovativi e di ampliamento del-

¹⁷ Rispettivamente Regolamento CE 1083 del 2006 e Regolamento CE 1698 del 2005.

¹⁸ Raccomandazione 2003/361/CE, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, GU L.124 del 20.5.2003.

le tradizionali attività agricole svolte dagli imprenditori agricoli sui territori rurali dell'Unione Europea, modificando al contempo il tradizionale ruolo dell'imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 del Codice Civile, nonché le interazioni delle imprese agricole del sistema locale con i processi evolutivi socio-economici territoriali. Con il D.Lgs. 228 del 2001, infatti, la figura ed il ruolo dell'imprenditore agricolo sono stati ridefiniti alla luce delle nuove competenze attribuibili al settore primario ed agli scenari d'intervento delle politiche pubbliche, definendolo come: "chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge".

Dall'evoluzione dello scenario normativo si evince pertanto un ampliamento delle competenze dell'imprenditore agricolo, che permea anche ambiti di azione di altri settori, le cui attività si inseriscono a monte ed a valle del settore primario, condizionandone anche l'ammissibilità e le modalità di attuazione dell'intervento pubblico, sia esso di tipo settoriale che trasversale. Le politiche d'intervento per le PMI agroalimentari in *lato sensu* comprendono pertanto diversi strumenti finanziari a matrice comunitaria, nazionale e regionale che, nel rispetto del principio della complementarietà di azione, garantiscono, o dovrebbero garantire, la possibilità di ricorrere al finanziamento pubblico per una significativa percentuale, da integrare, senza tuttavia escludere un'altra quota di

finanziamento privato proveniente da autofinanziamento o dal sistema bancario, ipotesi quest'ultima possibile se e solo se risultino verificate e soddisfatte le garanzie utili per poter accedere al mercato del credito.

4. *Gli interventi pubblici diretti a dimensione comunitaria e nazionale*

Al fine di offrire uno schema semplificato ed al contempo organico dell'intervento pubblico, i principali canali di finanziamento pubblico delle PMI agroalimentari possono essere classificati in interventi *diretti* ed *indiretti* sulla base della tipologia di azione e dell'effetto che ne scaturisce a livello micro e quindi a livello di impresa. Ricadono nella prima tipologia tutte quelle azioni volte a finanziare con una significativa quota di finanziamento pubblico un determinato investimento, sia esso di ammodernamento dell'impresa, d'innovazione di processo e/o di prodotto, un ampliamento, sia esso rivolto invece a favore di azioni trasversali e non di immediato impatto, quali investimenti sulla Ricerca e Sviluppo Tecnologico (R&ST), oppure a favore di azioni volte alla internazionalizzazione dell'impresa, promuovendo così conoscenza ed integrazione su scala sovranazionale. Risultano, invece, ascrivibili alla seconda tipologia, taluni interventi per le politiche di internazionalizzazione delle imprese, tutti i provvedimenti ascrivibili alle politiche fiscali generali di sistema o specifiche di settore, nonché tutti gli interventi riconducibili alle politiche creditizie di breve, medio e lungo periodo.

Gli interventi diretti, di norma, in virtù della *ratio* che li contraddistingue vengono sostenuti con strumenti finanziari ad ampio spettro di azione, che cioè non si limitano al finanziamento del sistema della PMI agroalimentari di un determinato territorio, ma prevedono il finanziamento anche di altri settori e di altre attività, il cui impatto risulta trasversale, come ad esempio le grandi infrastrutture e, quindi gli effetti diretti sui trasporti delle merci e delle persone, ma come pure il sostegno alla ricerca e quindi all'azione trasversale che essa stessa esercita in termini di innovazione e trasferimento tecnologico, non solo al settore delle PMI agroalimentare. Gli interventi classificati come indiretti, invece, intercettano

diversi strumenti di politica economico-finanziaria, riconducibili principalmente ad un documento giuridico ordinario di carattere nazionale che è la cosiddetta Legge finanziaria (detta anche legge di stabilità dal 2003).

In ambito nazionale, l'intervento pubblico a favore delle PMI agroalimentari risulta essere riconducibile alla attuazione degli strumenti comunitari della politica di coesione, delle politiche per lo sviluppo rurale, nonché della politica per la pesca, finanziate rispettivamente dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE), dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), ed infine dal Fondo Europeo per la Pesca (FEP). In linea con gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013, la programmazione nazionale comunitaria concentra nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) – ossia nell'apposito documento programmatico previsto formalmente dall'art. 27 del Regolamento Generale sui Fondi strutturali europei – i propri interventi sullo sviluppo e sulla crescita economica, tesi a migliorare al contempo i livelli occupazionali per singolo Stato membro. Il metodo di intervento dei Fondi Strutturali riserva una particolare attenzione al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi/investimenti, in quanto le procedure stabilite dalla Commissione contribuiscono ad assicurare il controllo dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi finanziati con risorse pubbliche comunitarie. L'attuazione di attente procedure di monitoraggio e di valutazione consentono la quantificazione degli impatti sia in termini di risultati ottenuti che in termini di impatti socio-economici, particolarmente utili per fornire preziosi *feedback* al *policy maker*, al fine di consentire eventualmente una revisione degli interventi per soddisfare l'obiettivo generale della *policy* e raggiungere quindi il valore *target* a seguito dell'attuazione della strategia. Infine, un'altra caratteristica che ispira la politica comunitaria, tutt'altro che secondaria, è relativa al ricorso all'approccio di tipo partenariale, coinvolgendo sia il partenariato istituzionale che quello socio-economico e quindi un ampio ventaglio di *stakeholder* nella formulazione e nell'implementazione degli interventi, moltiplicando le sinergie sul territorio e promuovendo la condivisione degli obiettivi di Lisbona presso tutti gli attori rilevanti del sistema innovativo

e imprenditoriale delle regioni europee, con particolare riferimento alle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Nel precedente periodo di programmazione, ossia il 2000-2006, le politiche di promozione diretta con incentivi allo sviluppo sono state rivolte – oltre che per finalità compensative – anche a favore di obiettivi di natura territoriale, come ad esempio attrazione di investimenti e creazione o rafforzamento di agglomerazioni territoriali di imprese, conferendo così uno specifico *habitus* di sostenibilità territoriale della *policy* nazionale e comunitaria. Molti strumenti di agevolazione, infatti, sono stati attuati in maniera concentrata sul territorio ed integrata con altre misure di tipo trasversale o infrastrutturale (bandi mirati della Legge 488, Contratti di Programma, APQ “Sviluppo locale” e progettazione integrata) finalizzati alla rivitalizzazione delle produzioni locali, alla attrattività dei territori, nonché al consolidamento delle relazioni e degli interessi tra gli *stakeholder* operanti su specifici territori. Una considerazione valutativa generale ex post su tali strumenti consente di affermare che l'efficacia delle politiche di agevolazione diretta dipende dall'esistenza di una strategia unitaria fra Regioni e Stato, che sia stabile, coerente e definita sia rispetto ad un orizzonte temporale di medio lungo periodo sia rispetto alla certezza della disponibilità delle dotazioni finanziarie.

La strategia nazionale individuata nell'ambito del QSN Italia 2007-13, oltre a prevedere grandi interventi infrastrutturali nell'ambito dei trasporti, del settore energetico, contempla, tra le varie priorità d'intervento, anche una specifica strategia mirata a stimolare il sistema produttivo nazionale, agendo indirettamente anche sulla crescita dei livelli occupazionali, o al limite sul loro mantenimento nei periodi in cui la congiuntura non dovesse essere positiva. La priorità 7 del QSN risulta incentrata sul territorio e sui sistemi produttivi locali, tesa quindi a migliorare l'offerta dei servizi ivi compresi quelli relativi alla creazione o al consolidamento delle reti fra i diversi sistemi produttivi, innescando processi di sviluppo sostenibili e privilegiando le forme di aggregazione e di cooperazione fra le imprese, senza tuttavia precludere interventi mirati sulle singole imprese. L'obiettivo generale è quello di puntare sulla competitività del sistema produttivo nazionale, dismettendo quindi i vecchi meccanismi d'intervento incentrati su sterili

aiuti/strumenti d'incentivazione. L'introduzione di una nuova ottica d'intervento pubblico mirato direttamente ad un progettazione strategica locale e di settore consente di sviluppare anche un certo grado di complementarietà di azione, ampliando così le possibilità di utilizzazione differenziata delle fonti finanziarie erogabili sul territorio. In tema di competitività, particolarmente interessante risulta l'impronta del quadro istituzionale normativo 2007-2013 comunitario e nazionale, che avvicina le PMI alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico (R&ST) per favorire trasferimenti di innovazioni e di tecnologie, diffusione di servizi, anche al fine di prevenire l'inquinamento ambientale e di sostenere la salvaguardia dell'ambiente. Tale approccio innovativo dovrebbe concorrere a generare integrazione tra i progetti sul territorio di riferimento con indubbi effetti sulle potenzialità dello stesso anche in termini di attrattività per investimenti pubblico-privati futuri. Il sostegno e la promozione del sistema locale nel suo complesso implica però la presenza di una forte *governance* che dovrà essere stabile e duratura nel tempo, evitando di compromettere l'integrazione programmatica ed operativa tra le strategie di programmazione e gli strumenti finanziari. In linea con il QSN, l'intervento pubblico comunitario e nazionale dovrà intervenire prioritariamente nelle aree depresse ed in quelle in crisi, e quindi laddove i rischi d'impresa e le difficoltà di collegamento tra gli attori sono i maggiori, rischiando di compromettere l'efficacia degli interventi e più in generale delle *policies*.

In tale scenario di intervento pubblico risultano incluse anche le PMI agroalimentari che per loro natura necessitano di uno spiccato sviluppo della complementarietà e della integrazione delle diverse azioni nell'ambito dei documenti programmatici e degli strumenti finanziari pubblici. Intercettando due settori produttivi – agricoltura e industria – profondamente differenti fra loro, le tipologie di attività e la distribuzione geografica nazionale delle stesse risultano essere molto complesse sia per quanto concerne il profilo localizzativo delle attività produttive complementari fra loro sia in relazione al livello di specializzazione e di integrazione delle produzioni agroalimentari e/o dei beni intermedi con le produzioni primarie locali.

La generica impronta strategico-programmatica del QSN – nel pieno rispetto della complementarietà con il PSN e quindi con

quanto previsto nell'ambito delle politiche per lo sviluppo rurale – si rivolge anche alle PMI agroalimentari presenti sul territorio nazionale, la cui importanza e distribuzione territoriale dipendono dalla presenza e dalla disponibilità dei principali fattori produttivi, che potrebbero tradursi in veri e propri vantaggi competitivi di tipo territoriale ed a forte impatto sul settore/comparto di riferimento. Le scelte localizzative degli insediamenti produttivi risultano condizionate infatti da diversi elementi, quali: il grado di ordine pubblico e legalità, l'efficienza della logistica, la qualità della distribuzione di energia elettrica e delle telecomunicazioni, la presenza di risorse umane di eccellenza, la qualità dei servizi pubblici locali e, in ambito rurale, la presenza di servizi essenziali per la popolazione rurale, ivi compreso l'accesso al credito. La presenza delle PMI agroalimentari in un contesto territoriale a matrice rurale concorre a rafforzare il legame con il territorio e con i prodotti in esso ottenuti, consolidando al contempo il grado di integrazione intersettoriale tra le principali attività economiche presenti nel sistema produttivo locale, ivi comprese quelle relative al turismo rurale, enogastronomico e, più in generale, a tutte quelle attività ricreative esercitabili sui territori rurali. L'integrazione dei diversi *asset* produttivi a livello locale costituirebbe l'obiettivo generale della pianificazione territoriale sia in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziali, produttive ed ambientali, sia in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo e del paesaggio, da conseguire anche attraverso la valorizzazione integrata delle risorse naturali e culturali e delle produzioni agroalimentari di qualità. Ed è su tali principi generali che si fonda la complementarietà e l'integrazione di finanziamento e quindi l'azione pubblica *tout court* per stimolare la definizione di strategie programmatiche unitarie che tengano conto non solo dello sviluppo settoriale, ma anche dello sviluppo territoriale sostenibile in complesso.

La competitività dei settori produttivi strategici siciliani, specie quella delle filiere agroalimentari, è stata oggetto delle politiche regionali anche nei precedenti periodi di programmazione (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006), con interventi *ad hoc* previsti all'interno dei Programmi Operativi e dei Piani di Sviluppo Rurale che si sono succeduti nei diversi periodi e finanziati con risorse comunitarie (Fondi strutturali), nazionali (principalmente con Fondi

della politica ordinaria e Fondo per le Aree Sottosviluppate - FAS), attraverso processi virtuosi di selezione pubblica, e quindi mediante avvisi pubblici, o ricorrendo alla programmazione negoziata e, quindi, accordi di programma, contratti d'area, patti territoriali, contratti di programma, contratti di filiera.

5. *La dimensione regionale*

Quello regionale (NUTS II) rappresenta per le politiche comunitarie il livello di *governance* di riferimento per l'attuazione delle *policies* sul territorio, quasi a confermare lo slogan europeo "l'Unione Europea delle regioni". Con la riforma della politica di coesione (2005), che ha di fatto modificato profondamente lo schema programmatico rispetto al precedente periodo di programmazione, è emersa la necessità di definire uno schema di programmazione regionale unificata per favorire una utilizzazione efficace ed efficiente delle risorse finanziarie disponibili, siano esse comunitarie che nazionali, al fine di puntare al raggiungimento di obiettivi comuni in forza della strategia regionale individuata. Uno dei temi più complessi e al contempo delicati nell'ambito della politica regionale comunitaria risulta riconducibile alla demarcazione degli ambiti di competenza dei singoli Piani/Programmi, nonché alla individuazione della complementarità di azione tra interventi finanziati con il FESR ed altri finanziati con il FEASR.

Seppur apparentemente definito in maniera palese, l'ambito di intervento tra il FESR ed il FEASR dalla Commissione europea prima e dal Consiglio dei Ministri dopo, individuando nell'Allegato I del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea/Unione Europea l'elemento di confine tra i due fondi e le rispettive azioni/spese eleggibili, tutt'altro che secondarie risultano le problematiche attuative e di interpretazione a livello regionale, in quanto tale chiave di lettura deve essere resa compatibile con la distribuzione delle competenze nell'ambito delle singole Amministrazioni regionali e nel rispetto delle tipologie degli interventi da realizzare sul territorio regionale. La chiara individuazione della complementarità tra gli interventi, a seguito di una puntuale demarcazione delle azioni riconducibili ai diversi strumenti finanziari comunitari,

nonché alla additività delle risorse derivanti dalla politica ordinaria, rappresenta la soluzione finanziaria per l'attuazione di *policies* integrate per la realizzazione di interventi integrati sul territorio regionale, contribuendo ad aumentare l'effetto leva delle risorse finanziarie FEASR in aggiunta a quelle FESR, oltre che a quelle FAS. In un settore economico assai differenziato come quello agroalimentare risulta imprescindibile la ricerca dell'effetto sinergico finanziario per lo sviluppo socio-economico sia a livello di Piano/Programma che a livello di singolo progetto o linea d'intervento.

Atteso che la disponibilità di risorse finanziarie rappresenti una delle condizioni indispensabili per la crescita di una qualsiasi attività produttiva, il sistema delle PMI agroalimentari – nonostante i rischi e le criticità che potrebbero derivare dall'accesso al mercato del credito per tali tipologie di imprese – può mirare su diversi canali di finanziamento pubblico, riconducibili sia alle politiche ordinarie nazionali e regionali delle attività produttive sia alle politiche europee, che si sostanziano principalmente nella politica di coesione, politiche per lo sviluppo rurale, quelle per la pesca, nonché quelle trasversali relative alle attività di cooperazione transfrontaliera e transnazionale. L'attuale approccio di tali politiche risulta essere di tipo innovativo e strategico finalizzato ad elevare la competitività di settore e di sistema e differenziato nella *ratio*, ma non nella forma, rispetto alla vecchia logica più o meno assistenzialistica del passato. Pur trattandosi di contributi pubblici, che si sostanziano in massima parte in finanziamenti a fondo perduto per cofinanziare progetti d'investimento coerenti con la strategia programmatica regionale, necessita che vengano rispettate, oltre che le norme comuni in tema di concorrenza enunciate nel Trattato sull'Unione Europea, anche le finalità specifiche di settore e di filiera onde evitare di comprometterne l'eleggibilità dell'intervento.

L'attivazione delle suddette *policies* su tutte le regioni europee implica, inoltre, la rivitalizzazione dei rapporti tra le PMI agroalimentari ed il sistema creditizio per ciò che attiene il cofinanziamento dell'intervento pubblico con capitale proveniente dal sistema bancario. Si conferma pertanto un ruolo tutt'altro che secondario delle banche che offrono alle PMI una gamma assai differenziata di prodotti finanziari e servizi che si aggiungono a quelli che potrebbero pervenire dalle Istituzioni locali, dalle associazioni

di categoria, dai principali *stakeholders* del settore, etc.. In tale contesto, i comportamenti virtuosi delle PMI agroalimentari in tema di competitività, e quindi ammodernamento, innovazione, efficienza, sostenibilità, etc., devono fare fronte alla evoluzione dei mercati ed alla dinamicità dei modelli di consumo, alla ridotta propensione a favore della innovazione delle imprese agricole quali principali fornitrici di materie prime per le PMI agroalimentari, alla lentezza con la quale avvengono i trasferimenti tecnologici, nonché a tutti i rischi connessi, siano essi endogeni che esogeni. Ma oltre all'indubbia esposizione debitoria delle PMI agroalimentari virtuose, che accedono al mercato del credito perché intendono puntare sulla competitività/innovazione, tra le altre ragioni che possono condizionare il successo di taluni interventi pubblici occorre considerare anche le specificità del mercato di approvvigionamento delle imprese agroalimentari, che si caratterizza per una offerta anelastica ed a forte stagionalità. Alla luce di tali considerazioni, le PMI agroalimentari maggiormente competitive e quindi più propense ad investire e ad innovare, anche attraverso l'adozione di strumenti di capitale di rischio, risultano quelle che riescono ad accedere anche ad altri mercati di approvvigionamento ed a differenziare il proprio paniere produttivo, e quindi anche la loro composizione del fatturato, superando così anche le debolezze rinvenibili per l'accesso al mercato del credito e facilitando al contempo anche le relazioni con gli attori finanziari.

Allo scenario delle opportunità di finanziamento da parte delle PMI si aggiunge anche un nuovo strumento finanziario comunitario denominato JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprises*), che rappresenta una iniziativa comunitaria *ad hoc*, al fine di migliorare le capacità di accesso ai capitali delle PMI per periodo di programmazione 2007-2013, nell'ambito del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), le autorità di programmazione e di gestione hanno l'opportunità, su base facoltativa, di trasformare parte della loro dotazione tradizionale da contributo in conto capitale in strumenti finanziari quali garanzie, venture capital, prestiti e microcrediti. L'iniziativa comunitaria JEREMIE, in virtù della collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e con il Fondo Europeo degli Investimenti (FEI), intende risolvere le problematiche emerse nelle program-

mazioni precedenti nelle quali le autorità di programma hanno mostrato mancanza di competenza e capacità nell'ottimizzare la gestione dei fondi a loro disposizione.

Appare chiaro però, che la mera possibilità di disporre di svariate opportunità di finanziamento pubblico a favore delle PMI dovrebbe coniugarsi con i saperi diffusi e sapienti in tema di cultura d'impresa, evitando così comportamenti opportunistici da parte di quelle imprese che mirano molto spesso – o talvolta esclusivamente – alla massimizzazione dei finanziamenti pubblici piuttosto che alla redditività futura del progetto ed alla capacità di innovare prodotti, processi e/o organizzazione d'impresa.

Nel quadro generale degli strumenti della politica economica, gli interventi pubblici indiretti si definiscono e si attuano per settori o singoli comparti produttivi o singole attività economiche che temporaneamente risultano in crisi e quindi necessitano di un intervento *ad hoc* per fronteggiare una situazione congiunturale avversa rispetto alle normali dinamiche di crescita e di sviluppo socio-economico. Tali strumenti possono essere ascritti principalmente a due macro categorie, ossia alla categoria delle politiche fiscali ed a quella delle politiche creditizie, entrambe attuate a livello nazionale ed in talune circostanze congiunturali anche a livello regionale.

La politica fiscale rappresenta uno strumento d'intervento pubblico che il governo di uno Stato membro dell'UE può attuare – anche a mezzo di Legge finanziaria annuale – per contenere temporaneamente talune disfunzioni in attesa di una stabilizzazione di una certa tipologia di fenomeno, ricorrendo per esempio alla concessione di benefici fiscali *ad hoc*, condizionati alla esecuzione di investimenti specifici. Il ricorso a tali misure agevolative, incardinate in un preciso sistema di regole, dovrebbe contribuire a produrre effetti di ritorno mirati sul settore di riferimento e sul sistema economico e relativi ad ambiti diversi, quali: l'occupazione, la competitività, l'internazionalizzazione, la sostenibilità ambientale, etc., ordinariamente finanziati con le risorse che si rendono disponibili da un anno all'altro, oppure – ipotesi alternativa estrema ed eccezionale – con l'emissione di altra moneta da parte dello Stato. In generale risulta possibile affermare che il grado di successo di un intervento pubblico di tipo indiretto, come quelli riconducibili alle politiche fiscali, sarà maggiore quanto maggiore

sarà la capacità di incidere ai fini fiscali sulla riduzione della base imponibile del reddito delle imprese. Tuttavia, tali strumenti di politica economica a matrice fiscale non possono essere attuati per periodi prolungati e ripetuti nel tempo, in quanto ad immediati benefici a livello micro per le PMI si contrapporrebbero effetti distorsivi sui mercati di riferimento delle PMI che hanno beneficiato di tali agevolazioni, nonché effetti deleteri sulla finanza pubblica, che inevitabilmente nel medio-lungo periodo si ripercuoterebbero sulla qualità dei servizi pubblici locali.

Le politiche creditizie rappresentano un *container* assai differenziato sia rispetto alle singole tipologie delle attività economiche sia rispetto alla localizzazione territoriale ove tali strumenti trovano applicazione. In generale, con riferimento alle tipologie delle attività economiche, gli interventi pubblici basati sulle politiche creditizie devono rispettare principalmente le regole ed i principi del Trattato dell'Unione Europea in tema di concorrenza sui mercati, mentre in relazione alla localizzazione territoriale, essi devono risultare coerenti con le strategie regionali di programmazione per lo sviluppo e la crescita economica. La doppia flessibilità, sia in termini di attività economiche sia in relazione alla applicazione territoriale, consente di modulare, entro i limiti consentiti dal quadro giuridico, l'intensità dell'intervento pubblico. Un particolare successo rispondente ad un reale fabbisogno delle imprese, specie quelle agroalimentari, si è registrato, e si continua a registrare a tutt'oggi, nell'ambito degli aiuti alle imprese per l'adozione di sistemi di qualità, sistemi di controlli igienico-sanitari, sistemi di certificazioni e di gestione ambientale, sistemi di marcatura CE, nonché sistemi di responsabilità sociale. L'attuazione da parte dei Governi di strumenti creditizi a favore delle PMI consente loro di optare una scelta dicotomica di *management* in relazione alla possibilità di adeguare, da un lato, i loro processi produttivi e le loro produzioni ai dettami delle normative vigenti in tema di sicurezza alimentare, sicurezza degli ambienti di lavoro, sostenibilità ambientale, etc., oppure, dall'altro, di innovare processi, prodotti, e/o modelli organizzativi gestionali. Mentre la prima scelta di investimento si può considerare una necessità o un obbligo a seconda della tipologia dell'adeguamento, la seconda scelta, ossia quella di innovare, rappresenta una opportunità per le

imprese leader di un settore o di un comparto produttivo, specie per quelle imprese che operano nell'ambito del settore agroalimentare. Risultano inoltre contemplate tra le politiche creditizie anche le azioni e gli strumenti dedicati per la gestione dei rischi per le PMI, riconducibili alla costituzione di un apposito Fondo per il capitale di rischio per le PMI finalizzato a sostenere la nascita, lo sviluppo e l'innovazione delle PMI impegnate in programmi d'investimento mirati alla introduzione di innovazioni di processo o di prodotto attraverso l'impiego di nuove tecnologie disponibili sul mercato e da impiegare per innalzare il livello competitivo delle imprese.

6. *Caso di studio: principali linee di intervento per le PMI agroalimentari in Sicilia*

Il percorso di definizione della demarcazione degli ambiti di competenza dei singoli Piani/Programmi regionali per il periodo di programmazione 2007-2013 risulta essere tutt'ora in corso di definizione a causa della complessità della materia che investe, non soltanto problematiche strettamente tecniche legate alle tipologie dei prodotti ed alle caratteristiche degli imprenditori, ma anche aspetti giuridici finalizzati al rispetto delle normative e della letteratura che via via negli anni è stata prodotta. Pertanto, a fronte dell'apparentemente semplice principio generale "chi finanzia cosa", esiste uno sforzo di interpretazione delle normative e delle competenze delle singole amministrazioni regionali teso a garantire le dovute occasioni di sviluppo del settore agroalimentare, evitando però sovrapposizioni di azioni nel rispetto della tipologia dell'intervento, della tipologia del beneficiario della dimensione finanziaria, ed infine dell'ambito territoriale.

Per effetto della riforma dei fondi strutturali della UE e, quindi, con la separazione degli strumenti finanziari della politica di coesione e delle politiche per lo sviluppo rurale, il PO FESR Sicilia non include tra i beneficiari diretti della strategia regionale le imprese agricole in *stricto sensu*, perché non risultano ammissibili rispetto al FESR, in quanto di competenza di un altro strumento finanziario comunitario, ossia il FEASR, che finanzia il PSR Sicilia e che viceversa individua nelle imprese agricole i principali benefi-

ciari. Tuttavia, con il FESR possono essere riconosciuti tra i beneficiari alcune categorie di imprese che direttamente e/o indirettamente risultano collegate con le attività svolte dagli imprenditori agricoli nell'ambito delle aziende agricole, ma che tuttavia non risultano comprese nell'Allegato I del Trattato. A tal proposito un intero Asse, il V, è stato dedicato esclusivamente allo sviluppo imprenditoriale ed alla competitività dei sistemi produttivi locali, riconoscendo quindi all'"impresa" un ruolo centrale nello sviluppo della competitività del territorio regionale, ivi comprese le PMI agro-alimentari. La dimostrazione che la solidità del confine dell'intervento pubblico comunitario in ambito regionale, apparentemente chiaro e definito, sia invece assai discutibile, la si rileva dalla mancata definizione di una regola univoca condivisa da tutto il partenariato istituzionale.

Dallo stato dell'arte dei lavori in tema di complementarità tra gli strumenti finanziari comunitari si denota, infatti, la condivisione di un principio di carattere generale da applicare laddove si dovesse rilevare una ammissibilità comune sia da parte del PO FESR che del PSR Sicilia, confinando l'azione del PSR esclusivamente alle attività comprese nell'Allegato I del Trattato ed eventualmente poche altre ancora che consentono il completamento della filiera. In linea generale, al fine di garantire l'efficacia e la sostenibilità ambientale degli investimenti di settore sul territorio siciliano, risulta possibile affermare che gli interventi di policy regionale individuano specifici regimi di aiuto prioritari per la diffusione della certificazione ambientale e delle tecnologie a minore impatto ambientale, nonché il ricorso all'uso efficiente dell'energia, la realizzazione di azioni di prevenzione, di mitigazione e recupero dell'inquinamento da attività produttive.

Le PMI agroalimentari siciliane, oltre alle opportunità offerte dalla programmazione in ambito delle politiche per lo sviluppo rurale, potranno beneficiare anche di talune azioni più generali contemplate nel PO FESR Sicilia 2007-2013 e non rientranti nell'Allegato I del Trattato. Gli Assi III e V rappresentano infatti gli assi sensibili di finanziamento a favore anche delle PMI agroalimentari e/o dell'ambito produttivo in cui le stesse esercitano le proprie attività, unitamente all'Asse IV che rappresenta per le PMI una opportunità a carattere trasversale che integra la ricerca con le esigenze delle imprese e ne facilita il trasferimento tecnologico. In rela-

zione all'Asse III, l'obiettivo operativo 3.2.2 – "Incentivare lo sviluppo imprenditoriale che opera nel settore della valorizzazione dei beni ambientali e naturalistici e della correlata promozione del turismo diffuso, coerentemente con i modelli ed i piani di gestione e conservazione dei siti Rete Natura 2000, parchi e riserve" dell'Asse III del PO – prevede tra le azioni esemplificative specifiche quelle di rafforzamento della competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive dei territori della Rete Ecologica siciliana.

Nell'ambito dell'Asse V, si rilevano due obiettivi operativi (Ob. 5.1.3 e 5.2.2), le cui linee di azione presentano elementi di complementarità con attività finanziabili anche con il FEASR. L'obiettivo operativo 5.1.3 – "Agevolare lo sviluppo e il consolidamento delle imprese esistenti maggiormente competitive e di qualità e di quelle di nuova costituzione e da rilocalizzare, mediante l'introduzione di strumenti finanziari e fiscali intesi a migliorare l'accesso al credito per favorire gli investimenti e la crescita dimensionale in un quadro di riorganizzazione e unificazione del sistema di aiuti per settori produttivi" – prevede azioni volte alla riqualificazione delle aree interessate alla realizzazione di servizi comuni, alla promozione di produzioni locali nell'ambito dei Centri Commerciali Naturali come definiti dall'art 9 della L.R. n. 10 del 15/09/2005 ed aiuti alle PMI che in tali contesti intendono avviare interventi di riqualificazione delle proprie strutture. L'obiettivo operativo 5.2.2 "Ridurre la dipendenza nel settore distributivo e rilanciare i prodotti e servizi di qualità nei mercati extra-regionali" prevede azioni volte a incentivare l'associazionismo delle PMI al fine di conseguire una migliore offerta e commercializzazione di prodotti e servizi di qualità nei mercati extra-regionali e nei confronti della grande distribuzione.

La strategia regionale siciliana, oltre a prevedere interventi ad impatto diretto sulle PMI, contempla anche numerosi interventi che si caratterizzano rispetto a quelli previsti ed attuati nel corso del precedente periodo di programmazione (2000-2006) per la loro azione di tipo trasversale sui sistemi produttivi locali e sulle relazioni che essi instaurano con le reti nazionali ed internazionali. La programmazione regionale 2007-2013 prevede la possibilità di considerare tra i soggetti beneficiari anche i Distretti produttivi regionali, riconosciuti ai sensi della Legge Regionale n. 17/2004 e del relativo D.A. n.152/2005, conferendo particolare enfasi, da un

lato, alla connotazione di filiera ed all'integrazione produttiva di quest'ultimi e dall'altro alla definizione di particolari azioni innovative volte a potenziare la competitività del distretto. Al contempo, un analogo intervento legislativo per quanto concerne il settore agroalimentare ha posto le basi per il riconoscimento dei Distretti Agroalimentari di Qualità (L.R. n. 20/2005 e relativo D.A n. 99092/06). La Regione Siciliana ha quindi solcato il percorso verso l'attivazione di un nuovo strumento di *governance* territoriale/settoriale, riconoscendo alla fine del processo valutativo ben 23 distretti produttivi, di cui 11 a matrice agroalimentare, favorendo così il consolidamento di modelli di aggregazione di settore nel territorio, nel tentativo di innescare processi virtuosi in grado di elevare il grado di competitività delle produzioni regionali.

Rientrano a pieno titolo tra le politiche ad impatto trasversale, le politiche per favorire l'internazionalizzazione delle PMI, che contribuiscono a promuovere lo sviluppo degli scambi commerciali e l'internazionalizzazione del sistema regionale (Sportello Regionale per l'Internazionalizzazione - SPRINT), facilitando l'accesso degli operatori economici in altri contesti commerciali e fornendo i dovuti servizi informativi e assicurativi per lo sviluppo di progetti di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riguardo alle PMI siciliane del settore agroalimentare, che vantano un elevato livello di apprezzamento qualitativo sui mercati internazionali.

Anche la ricerca *tout court*, specie quella relativa al settore agroalimentare, è da inquadrare tra gli interventi ad impatto trasversale, in quanto la strategia di sviluppo regionale identifica nella ricerca e nello sviluppo tecnologico un ruolo imprescindibile per sviluppare competitività locale, che risulta strettamente legata alla capacità dei produttori di coordinare verticalmente le proprie filiere. Le imprese per rispondere all'aumento di concorrenza ed al rapido cambiamento delle preferenze dei consumatori devono quindi puntare ad investire in marketing, in controllo qualità, in prodotti differenziati ad elevato grado di concentrazione di servizi (cibi pronti), in migliori caratteristiche organolettiche, in migliori livelli di *shelf life*, etc. Il settore agroalimentare siciliano risulta uno degli ambiti produttivi con ampi margini di potenzialità ancora inespressa, cui però corrispondono ancora limitati risultati per un mancato rapporto tra domanda ed offerta di innovazione, di

trasformazione e in generale scarsa capacità di creare valore aggiunto regionale. Anche in questa area tecnologica possono esservi forti sinergie e rilevanti *spillover* sia intrasettoriali che interregionali tanto più che la specializzazione esistente riguarda tecnologie chiave emergenti ed in crescita, quindi a forti potenzialità di futuro sviluppo. Il trasferimento tecnologico dalle strutture universitarie e dai centri di ricerca alle PMI rappresenta una fase assai delicata che necessita di finanziamenti *ad hoc* per la definizione di strumenti in grado di conciliare i fabbisogni delle attività di ricerca, la diffusione dei risultati e la conseguente utilizzazione da parte delle PMI o delle aggregazioni di impresa, sotto forma di associazioni, consorzi, distretti produttivi, ed altre forme similari in grado di generare economie di scala, o creare reti con altre imprese, con le Università e con altri centri di ricerca. Nell'ambito del PO FESR Sicilia 2007-2013 un apposito Obiettivo Specifico, l'Ob. Spec. 4.1, è stato dedicato alla promozione della collaborazione tra il sistema della ricerca e le imprese, favorendo la cooperazione e il trasferimento tecnologico prevalentemente nell'ambito di distretti tecnologici e *clusters* produttivi, anche al fine di introdurre innovazioni a favore delle PMI singole o in forma associata: consorzi di imprese e/o distretti produttivi. L'Ob. Spec. 4.1 si articola in due Obiettivi operativi, ossia l'Obiettivo operativo 4.1.1: *Promuovere e sostenere l'attività di ricerca industriale e di innovazione tecnologica nell'ambito di filiere produttive, distretti tecnologici e produttivi in settori di potenziale eccellenza e ad elevata integrazione pubblico-privata, compreso il sistema agroalimentare*, e l'obiettivo operativo 4.1.2: *Promuovere le azioni di assistenza ed accompagnamento all'innovazione e l'auditing tecnologico e organizzativo al fine di stimolare e sostenere la domanda di innovazione e di diffondere la partecipazione a programmi di ricerca e network internazionali*.

7. Considerazioni conclusive

Dopo oltre vent'anni si sta finalmente concretizzando una vera e propria politica dell'UE per le PMI. Si deve infatti risalire ai primi anni Ottanta per rintracciare alcune occasionali iniziative a favore delle imprese di piccola dimensione, che pur già allora costituivano la quasi totalità del tessuto produttivo europeo.

L'*excursus* che è stato fatto testimonia una crescente attenzione da parte dell'allora Comunità europea verso le PMI, massicciamente presenti in tutto il territorio comunitario e in tutti i settori dell'economia.

Con l'inizio del nuovo secolo si registra però un visibile cambiamento dell'Unione europea: non più sostegni finanziari, blande e discontinue azioni di supporto, timide iniziative nel campo degli aiuti di stato. L'UE si convince – seppur in ritardo – dell'importanza strategica del puntare sulle PMI, che giunge a definire il *backbone* ("la spina dorsale") dell'economia europea.

Il "*Think Small First*" pervade le agende di tutte le istituzioni comunitarie e le interessate organizzazioni nazionali e internazionali. Basti pensare all'inserimento dello sviluppo delle PMI fra gli indirizzi di massima della Strategia di Lisbona rinnovata, alla costante presenza delle PMI nei programmi di lavoro della Commissione europea e delle Presidenze di turno dell'Unione, ai più recenti prodotti offerti dalla BEI, alle attenzioni e peculiari misure riservate alle piccole imprese sia dalle politiche comunitarie consolidate (ricerca e innovazione, istruzione e formazione, ambiente, sviluppo rurale, coesione economica e sociale,...) sia dalle riforme recentemente varate o in corso di realizzazione in molti settori dell'economia (agricoltura, industria,...).

Una sorta di mini – rivoluzione senza veli tesa a discriminare positivamente (era ora!) le PMI, basata soprattutto sulla creazione di un ambiente favorevole al loro sviluppo. Nel corso degli anni più recenti si sono consolidate politiche specifiche per le PMI: pieno accesso al credito, agli appalti pubblici e al mercato interno; semplificazione della regolamentazione e degli *iter* procedurali¹⁹; attivazione di reti di cooperazione anche a livello trans-europeo; etc.

¹⁹ Una recentissima indagine di Confcommercio, con riferimento alla situazione italiana, ha quantificato in 5/6 le giornate che vanno destinate mediamente dalle PMI ogni mese nel 2008 allo svolgimento degli adempimenti amministrativi; nel 17,2% le PMI che hanno rinunciato a progetti di ricerca a causa di difficoltà burocratiche; nel 31,5% la quota delle aziende che dispongono di un ufficio dedicato al disbrigo delle pratiche amministrative e nel 49,8% le PMI che dedicano alla cura degli adempimenti amministrativi tra i 2 e i 10 addetti. La situazione non è dissimile per altri Paesi europei.

Lo SBA risente positivamente dell'influenza maturata per le stesse finalità in singoli Paesi (abbiamo esaminato in dettaglio quella francese) o ad esempio negli USA, dove da anni esiste una diffusa e articolata legislazione a favore delle PMI.

Buone prassi, modelli positivi da seguire, idee per far sopravvivere e crescere le PMI, sono presenti ovunque. Sorprende il fatto che un'esperienza collaudata da anni e che ha consentito a molte piccole imprese di diventare competitive in uno scenario mondiale, non abbia avuto ancora una meritata piena realizzazione in altri Paesi. Mi riferisco ai distretti rurali, esempio di successo, appena ricordato dall'UE nei suoi più recenti documenti, grazie ai quali l'Italia ha incrementato le sue esportazioni ed ha contribuito all'affermazione del *made in Italy*, in virtù dei tanti e qualificati servizi offerti alle PMI.

È chiaro che il successo della nuova filosofia d'intervento dell'Unione a favore dello SBA dipende in grande misura dalla realizzazione delle misure proposte dall'Europa nei ventisette Paesi membri, ciascuno dei quali presenta caratteristiche talmente peculiari tali da rendere problematiche l'attuazione dei principi dello SBA in modo completo e omogeneo su tutto il territorio (rigidità nel mercato del lavoro), resistenze ad innovazioni e nuove tecnologie, indispensabilità o incapacità a lavorare con imprese di altri Paesi, etc.).

La politica di coesione e le politiche per lo sviluppo rurale potrebbero concorrere a sostenere gli investimenti delle PMI – in un'ottica di competitività e di sostenibilità ambientale di sistema – che operano in un contesto sempre più globalizzato e rispondente a rigidi schemi standard, non sempre agevoli per il mondo delle PMI, specie quelli appartenenti al settore agroalimentare.

LAURA GRAZI

La concentrazione economica e urbana nella CEE
all'inizio degli anni Settanta: un ostacolo all'UEM

1. *Integrazione europea e squilibri territoriali*

Le istituzioni comunitarie affrontarono il problema della concentrazione economica e urbana sin dagli inizi del processo di integrazione europea. Sebbene in origine le questioni territoriali non fossero state ufficialmente riconosciute tra le competenze della Comunità economica europea (CEE), infatti, l'obiettivo dello sviluppo armonioso delle economie degli Stati membri – incluso nell'articolo 2 del Trattato di Roma – richiedeva una specifica attenzione verso le disparità di sviluppo presenti nel continente.

In particolare, nei sei paesi fondatori della CEE, accanto alle zone economicamente più deboli e arretrate, come il Mezzogiorno italiano e la Francia sud-occidentale, erano presenti numerose aree nelle quali si concentravano le industrie e le attività più innovative e produttive¹. Le disuguaglianze erano evidenti anche dal punto di vista socio-demografico: mentre le prime presentavano una bassa densità abitativa e alti livelli di disoccupazione, le seconde erano densamente popolate e costituivano i bacini di arrivo dei flussi migratori. Le aree più ricche e sviluppate erano localizzate in partico-

¹ Sulle dinamiche di sviluppo regionale in Europa e sulle politiche di riequilibrio territoriale elaborate nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta si vedano F. Compagna, *L'Europa delle Regioni*, Napoli, ESI, 1964; R. Petrella (édité par), *Le développement régional en Europe*, La Haye-Paris, Mouton, 1971; W. Molle, B. Van Holst, H. Smit, *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Westmead, Saxon House, 1980.

lare nell'Europa nord-occidentale, nelle regioni che avevano partecipato fin dal XIX secolo alla rivoluzione industriale, e nell'asse renano, con un prolungamento verso il bacino del Rodano e la valle padana.

Tenuto conto di tali squilibri, dopo le analisi e gli studi preliminari sull'assetto del territorio, realizzati dalle istituzioni comunitarie negli anni Cinquanta e Sessanta², i problemi sollevati dalle zone a forte concentrazione economica e urbana divennero oggetto di analisi nel clima di rilancio delle attività comunitarie che seguì alla conferenza tenuta a L'Aja nel 1969³.

L'interesse per gli squilibri geografici, manifestatosi sin dai primi anni di vita del mercato comune si intensificò in relazione all'obiettivo della creazione dell'unione economica e monetaria (UEM), annunciato dai Capi di Stato o di governo della CEE proprio durante la conferenza dell'Aja. L'avvio di questa nuova fase dell'integrazione comunitaria diede vita non solo al tentativo di coordinare le politiche economiche e monetarie e di elaborare nuove politiche comuni, ma anche alla volontà di analizzare in maniera più approfondita e in un'ottica sovranazionale gli effetti territoriali dell'integrazione europea.

La riflessione sull'assetto del territorio, condotta in seno alla Commissione all'inizio degli anni Settanta, si fonda sull'osservazione della crescente interdipendenza di fatto instauratasi tra gli Stati europei. In maniera consequenziale, l'analisi del processo di concentrazione economica e urbana viene collegato agli effetti provocati dall'integrazione europea sulla distribuzione geografica della popolazione e delle attività produttive. A tale proposito, gli studi condotti nel periodo 1970-1972 risultano di particolare inte-

² Per un'analisi degli studi comunitari sull'assetto del territorio e sulle disparità regionali nella CEE negli anni Cinquanta-Sessanta, mi sia permesso di rinviare a L. Grazi, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 23-132.

³ Sui temi discussi alla Conferenza dell'Aja (1-2 dicembre 1969) e sulla posizione degli Stati membri della CEE, si vedano M.E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004; J. Van Der Harst (coordinator), *The Hague Summit of 1969*, numero monografico della rivista del Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne in "Journal of European Integration History", vol. 9, n. 2, 2003.

resse poiché mostrano come, a partire dal tentativo di instaurazione dell'UEM, cioè di una unione qualitativamente diversa rispetto a quella prevista dai Trattati di Roma, le istituzioni della CEE si siano occupate degli aspetti concernenti l'organizzazione territoriale, accelerando il cammino verso la definizione di una politica regionale a livello comunitario⁴.

Nelle dichiarazioni adottate in vista della realizzazione dell'unione economica e monetaria, le questioni relative alle disparità di sviluppo regionale vennero affrontate tenendo conto sia delle zone di concentrazione sia delle regioni meno sviluppate. Il rapporto redatto dal Primo ministro lussemburghese Pierre Werner, incaricato di coordinare i lavori per la realizzazione dell'UEM, riconosceva l'importanza dell'equilibrio dell'assetto territoriale, affermando che nel quadro dell'unificazione monetaria non bastava rivolgere l'attenzione alle sole politiche di equilibrio economico, ma era necessario prevedere anche azioni riguardanti i problemi strutturali delle regioni e dell'occupazione⁵.

Sulla base di questo orientamento, nella risoluzione adottata nel marzo 1971, il Consiglio dei ministri della CEE affermava che, al termine del processo di instaurazione dell'UEM, la Comunità avrebbe dovuto costituire "una zona nell'ambito della quale le persone, i beni, i servizi e i capitali" avrebbero circolato "liberamente senza distorsioni di concorrenza, senza peraltro provocare squilibri strutturali o regionali". Proprio per evitare l'approfondimento dei divari di sviluppo, quindi, il Consiglio dei ministri riteneva necessaria l'attuazione di azioni comuni "sul piano strutturale e regionale", al fine di favorire lo "sviluppo equilibrato" della Comunità⁶. Le misure di

⁴ Per una ricostruzione delle tappe storiche che hanno scandito la nascita della politica regionale si veda A. Varsori, *La politica regionale europea: prime forme di solidarietà*, in *La Commissione europea 1958-1972. Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, pp. 427-441.

⁵ Consiglio, Commissione delle Comunità europee, *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità. Rapporto Werner*, «Bollettino CE - Supplemento», n. 11, 1970, p. 26.

⁶ Consiglio, *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 22 marzo 1971 concernente la realizzazione, per tappe, dell'unione eco-*

politica regionale dovevano dunque accompagnare i provvedimenti economici e monetari che sarebbero stati adottati in previsione dell'UEM.

Secondo la Commissione europea, infatti, le strutture economiche dei paesi membri presentavano differenze interne molto accentuate che rischiavano di compromettere la stessa realizzazione di tale progetto. La Commissione faceva riferimento alle differenti capacità di adattamento ai cambiamenti tecnologici e sociologici, alla distribuzione della popolazione attiva tra i vari settori d'attività (soprattutto agricoltura e industria), ai livelli di produttività, al volume delle esportazioni, al tasso di urbanizzazione.

Lo studio dal titolo *Politica regionale e Unione economica e monetaria*, realizzato dalla Direzione generale per la Politica regionale alla fine del 1971, metteva in luce in particolare la portata degli squilibri che risultavano dalla formazione delle zone di concentrazione, identificate con le regioni urbane e le città più densamente popolate presenti nei sei Stati membri (vedi tabella)⁷. Dal punto di vista demografico, la Francia aveva una densità di popolazione minore rispetto a quella degli altri paesi della Comunità, ma al tempo stesso nel suo territorio si riscontravano i livelli più alti di concentrazione, con particolare riferimento al dipartimento della Senna dove vivevano oltre 800 abitanti per chilometro quadrato. Nel Benelux, erano presenti le zone di concentrazione della Randstad Holland e dell'asse Anversa-Bruxelles, mentre in Germania la densità demografica più elevata si localizzava nei centri del corridoio renano. In Italia, le agglomerazioni con oltre un milione di abitanti corrispondevano ai bacini delle grandi città (Roma, Napoli, Milano, Torino).

nomico e monetaria nella Comunità, in «Gazzetta ufficiale delle Comunità europee» (da ora "GUCE"), C28 del 27 marzo 1971.

⁷ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale della Politica Regionale, *Politica regionale e Unione economica e monetaria. Gli squilibri geografici in rapporto alla realizzazione degli equilibri economici fondamentali*, Bruxelles, 19 ottobre 1971, XVI/137/71-I, in Archivi storici dell'Unione europea - Firenze (da ora ASUE), Fondo Bruxelles - Archives Commission (da ora BAC) 20/1979 44.

Tabella 1 - Regioni della CEE con densità superiore a 500 abitanti/ km² (1970)

	Superficie (km ²)	Popolazione (1000 ab.)	Densità (ab/ km ²)
Berlino (Ovest)	480	2115	4406
Amburgo	747	1794	2402
Brema	404	722	1787
Düsseldorf	5494	5691	1036
North-West (UK)	7984	6789	850
Regione parigina	12008	9638	803
RandstadHollan*	7569	6068	802
Brabante	3372	2178	646
South East (UK)	27413	17316	632
Colonia	3980	2477	622
Anversa	2861	1536	537
Totale	72312	56324	779

(*) Comprende le province di Utrecht, Noord Holland, Zuid Holland

Fonte: Josef van Ginderachter, *La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions*, in «Revue du Marché Commun», n. 170, Décembre 1973, p. 471.

Se si consideravano anche le regioni più sviluppate della Gran Bretagna – in quel periodo ormai prossima all'adesione – i dati rivelavano che il 22% della popolazione occupava il 5,5% del territorio della Comunità e contribuiva al 28% del prodotto comunitario⁸. Le zone di concentrazione, infatti, rappresentavano anche le regioni maggiormente industrializzate e più produttive cosicché alle disuguaglianze demografiche si sovrapponevano anche le differenze di reddito e produttività.

2. La concentrazione economica

Ma qual era il legame tra la concentrazione economica e urbana e la realizzazione dell'UEM? Secondo la Commissione, la concentrazione della popolazione e delle attività costituiva un problema rispetto agli obiettivi di unificazione monetaria perché essa alimentava le tendenze inflazionistiche. In particolare, le zone di

⁸ J. van Ginderachter, *La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions*, in «Revue du Marché Commun», n. 170, décembre 1973, p. 471.

concentrazione costituivano una fonte di inflazione, dichiarata o potenziale, sotto l'aspetto del costo dei fattori di produzione nonché sul versante dei costi delle infrastrutture⁹.

Per quanto riguardava i fattori di produzione (manodopera, capitali, materie prime), nelle zone di concentrazione, nelle quali si situavano di solito le attività più produttive, il prezzo di questi ultimi sarebbe aumentato al crescere della domanda. L'innalzamento dei prezzi si sarebbe diffuso sia nella branca di produzione interessata dall'aumento della domanda, sia nei settori che avevano già raggiunto il limite massimo dell'espansione produttiva. In tale situazione, la tendenza all'inflazione si sarebbe manifestata direttamente sui prezzi oppure sotto forma di inflazione potenziale, attraverso un consumo del capitale proprio delle imprese. La Commissione europea riconosceva che in un contesto di libera circolazione della manodopera, l'immigrazione avrebbe potuto frenare l'aumento dei costi salariali, contribuendo alla formazione del prodotto in misura proporzionale al salario; tuttavia questo effetto non sarebbe stato sufficiente a frenare l'inflazione. Nelle zone a forte densità economica e demografica, infatti, l'afflusso di nuova manodopera avrebbe contribuito ad aumentare il costo delle infrastrutture sociali e, in presenza di un capitale fisso già pienamente impiegato, i nuovi investimenti sociali – per le scuole, gli ospedali, i centri culturali, gli alloggi – avrebbero dovuto essere effettuati tramite l'inflazione¹⁰. In tale condizione, le tendenze inflazionistiche avrebbero accentuato le divergenze nei rispettivi valori delle monete nazionali, entrando in conflitto con uno dei principali requisiti richiesti per la realizzazione dell'integrazione monetaria.

Oltre che sul piano monetario, gli squilibri regionali derivanti dall'eccessiva concentrazione erano ritenuti dannosi anche in relazione agli obiettivi economici. In primo luogo, la cosiddetta "superconcentrazione", presente nel corridoio renano, nell'Europa nord-occidentale, nel bacino di Parigi, nell'asse del Rodano e nella valle del fiume Po, interferiva con le grandi potenzialità di svilup-

⁹ N. Vanhove, L.H. Klaassen, *Regional Policy. A European Approach*, Allanheld, Osmun, 1980.

¹⁰ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale della Politica Regionale, *Politica regionale e Unione economica e monetaria...*, cit., pp. 16-17, in ASUE, BAC 20/1979 44.

po presenti nelle altre aree del territorio comunitario. Secondo il direttore generale per la politica regionale comunitaria, Jacques Cros, tale addensamento impediva una localizzazione ottimale delle attività e limitava le possibilità di espansione nella Comunità¹¹. Al congresso internazionale degli economisti francesi, tenuto a Montpellier dal 1 al 3 giugno 1973, Cros illustrò il meccanismo frenante delle disparità strutturali e gli effetti distorsivi provocati dalle aree a forte concentrazione industriale e urbana rispetto all'obiettivo dell'UEM.

Queste preoccupazioni – particolarmente vive tra i funzionari amministrativi della Commissione – erano presenti anche negli ambienti politici. A questo proposito, nel corso della presentazione del programma dell'esecutivo comunitario al Parlamento europeo, tenuta nel settembre 1970, il presidente della Commissione Franco Maria Malfatti richiamò un ulteriore aspetto negativo della concentrazione: "Negli ultimi anni – ricordava Malfatti – è apparso sempre più evidente che il progresso economico ed industriale, nonché la conseguente urbanizzazione, danno luogo a costi gravi ed imprevisti"¹². Malfatti faceva riferimento alla necessità di tutelare la qualità della vita, armonizzando le strutture regionali dei paesi membri e nel suo discorso richiamava "l'esigenza di evitare, nelle regioni più industrializzate, il deterioramento delle condizioni di vita e di lavoro, causato dalla congestione e dall'eccessivo ritmo di sviluppo"¹³.

Infine, l'analisi sugli squilibri geografici, condotta dalla Commissione all'inizio degli anni Settanta, poneva l'accento sul fatto che la diversità delle strutture delle economie regionali degli Stati membri avrebbe influenzato il clima socio-politico interno, indu-

¹¹ Nel 1967, alla vigilia della fusione degli esecutivi, era stata decisa la creazione *ex novo* di una Direzione generale per gli Affari regionali (DG XVI), affidata alla responsabilità del francese Jacques Cros, il quale aveva già affrontato la questione delle disparità di sviluppo all'interno dell'Alta autorità della CECA. Sulla posizione di Cros in merito al legame tra politica regionale e UEM, si veda J. Cros, *Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union économique et monétaire*, in "Revue d'Economie politique", année LXXXIV, n. 2, mars-avril 1974.

¹² Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1970-1971, Resoconto integrale delle sedute del 15 e 16 settembre 1970, Seduta di martedì 15 settembre 1970, *Dichiarazione del presidente della Commissione delle Comunità europee*, in "GUCE", n. 128, settembre 1970, p. 36.

¹³ *Ivi*, p. 37.

cendo i governi ad adottare provvedimenti nazionali di riequilibrio. Secondo la Commissione, le misure particolari avrebbero reso più difficile, se non impossibile, il coordinamento delle politiche economiche necessarie all'unione economica e monetaria.

I diversi aspetti della stabilità erano quindi interconnessi e un deciso sforzo di riassorbimento degli squilibri regionali era ritenuto essenziale per garantire l'avvenire dell'unione economica tra i paesi della Comunità¹⁴.

Queste posizioni mostravano come gli squilibri regionali, a causa delle tendenze inflazionistiche e delle ricadute sociali, economiche e politiche che avrebbero generato, fossero considerati uno degli ostacoli più rilevanti alla realizzazione dell'UEM¹⁵. Per tali ragioni, l'attuazione di azioni comunitarie in materia strutturale e regionale era ritenuta un aspetto "essenziale" di tale unificazione¹⁶. La Commissione si soffermava quindi sull'importanza di un sistema di interventi strutturali nel quale, pur mantenendo le competenze di bilancio e di gestione in mano agli Stati nazionali, si potessero attuare misure comunitarie addizionali di riequilibrio regionale. Questa posizione era condivisa anche da un'ampia maggioranza dei membri del Parlamento europeo che nei primi anni Settanta, ribadì come la politica regionale costituisse la "premessa" dell'UEM¹⁷.

¹⁴ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale della Politica Regionale, *Politica regionale e Unione economica e monetaria...*, cit., p. 37, in ASUE, BAC 20/1979 44.

¹⁵ Per questa posizione si vedano le argomentazioni espresse all'inizio degli anni Settanta da un gruppo di economisti, attenti all'integrazione economica europea: A. Cairncross, H. Giersch, A. Lamfalussy, G. Petrilli, P. Uri, *Una politica economica per l'avvenire della Comunità europea*, Milano, Rizzoli, 1975; H. Giersch, *Una politica regionale democratica della Comunità europea*, in "Mondo economico", n. 9, 4 marzo 1972.

¹⁶ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale della Politica Regionale, *Politica regionale e Unione economica e monetaria...*, cit., p. 38, in ASUE, BAC 20/1979 44.

¹⁷ Si vedano ad esempio gli interventi di Heinrich Aigner, Giovanni Bersani, Silvio Leonardi e Gerhard Flämig, in Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1971-1972, Resoconto delle sedute dal 7 all'11 febbraio 1972, Seduta di mercoledì 9 febbraio 1972, *Interrogazione orale n. 13/71 con discussione: politica regionale delle strutture*, in "GUCE", n. 146, febbraio 1972, pp. 80-96. Il tedesco Aigner, a nome del gruppo democratico cristiano, espone la teoria del

Come azione preliminare alla realizzazione di un intervento comune in tale settore, la Commissione avanzava l'ipotesi della definizione di un'"analisi geografica direttamente alla scala comunitaria":

"La libertà di circolazione creata dal mercato comune e la progressiva realizzazione delle politiche economiche accentuano l'interdipendenza economica degli Stati membri e sembrano anzi postulare una tale analisi a livello comunitario.

La tipologia delle regioni e il bilancio analitico della situazione regionale nella Comunità mostrano, da un lato, una concentrazione delle attività nella parte nord della Comunità che si prolunga nell'asse del Rodano e dell'Italia del nord, dall'altro la relativa debolezza delle grandi regioni dette periferiche"¹⁸.

La proposta di analizzare le tendenze all'inurbamento e il fenomeno della concentrazione delle attività industriali e degli investimenti derivava dal fatto che questi processi avevano investito tutti gli Stati della CEE, ma soprattutto discendeva dalla constatazione dell'impatto dell'integrazione economica sulla loro evoluzione. La Commissione riconosceva, infatti, che si era verificata una tendenza dell'"economia comunitaria (...) a poggiare troppo esclusivamente su due zone di concentrazione delle attività: l'asse renano, i bacini minerari e la regione parigina nel nord; in data più recente l'asse del Rodano e la valle padana nel sud"¹⁹. Su questo tema, il francese Jean-Eric Bousch, membro della commissione economica del Parlamento europeo, ricordava – in maniera più incisiva ed esplicita – che fino a quel momento il libero movimento dei beni e dei capitali aveva privilegiato le grandi regioni industriali esistenti²⁰.

package deal, secondo la quale il problema della realizzazione della politica regionale poteva essere risolto solo contestualmente ad altri problemi a rilevanza comunitaria. Secondo Aigner, la stessa UEM avrebbe potuto funzionare solo in presenza di una coerente e attiva politica regionale.

¹⁸ Commissione delle Comunità europee, Direzione Generale della Politica Regionale, *Politica regionale e Unione economica e monetaria...*, cit., p. 31, in ASUE, BAC 20/1979 44.

¹⁹ Ivi, p. 34.

²⁰ Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1970-1971, Resoconto integrale delle sedute dal 16 al 19 novembre 1970, Seduta di mercoledì 18 novembre 1970, *Scambio di opinioni tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la*

Il funzionamento del mercato comune aveva avuto un impatto differenziato sul territorio comunitario, facendo sorgere problemi di adattamento a un livello superiore rispetto a quello degli Stati nazionali. Se fosse proseguita la tendenza all'accentramento economico e demografico, sarebbe stato compromesso il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo armonioso, sancito nel Trattato di Roma, ed in più sarebbero stati messi in discussione gli ulteriori avanzamenti della costruzione europea. Come affermava Jean-Noël de Lipkowski, presidente del Consiglio della CEE nel primo semestre del 1971, le disparità regionali erano in netto contrasto con la realizzazione dell'UEM:

“Ora, l'aumento equilibrato e l'ampliamento della base economica della Comunità esigono la soluzione di questi problemi di adattamento e di riduzione dei divari esistenti tra le varie regioni. Del resto, l'obiettivo fissato all'Aia dai capi di Stato o di governo, nel dicembre 1969, in materia di realizzazione dell'unione economica e monetaria, pone il problema della riduzione di questi divari in dimensioni e con un'urgenza nuove”²¹.

3. *La città come laboratorio dell'Europa integrata*

Il problema della concentrazione, rappresentato dalla crescita delle aree urbane e industriali, si presentava già all'interno dei confini degli Stati nazionali. Tuttavia, proprio all'inizio degli anni Settanta, come ricordavano gli sporadici, ma concreti, riferimenti contenuti nelle analisi comunitarie, il tessuto urbano europeo si stava sviluppando in maniera nuova e senza tenere conto delle frontiere²². Questa evoluzione era dovuta sia al processo di subur-

Commissione sull'unione economica e sulle prospettive di un'unione monetaria in seno alla Comunità – Realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità, in “GUCE”, n. 130, novembre 1970, p. 109.

²¹ Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1970-1971, Resoconto integrale delle sedute dall'8 al 12 febbraio 1971, Seduta di giovedì 11 febbraio 1971, *Interrogazione orale n. 13/70, con discussione: Mezzi d'azione della Comunità in materia di sviluppo regionale*, in “GUCE”, n. 133, febbraio 1971, p. 196.

²² J.R. Boudeville, *Intégration européenne, régions urbaines et villes moyennes*, in “Revue d'Economie politique”, année LXXXIV, n. 2, mars-avril 1974.

banizzazione, che nel corso dello stesso decennio avrebbe progressivamente condotto alla formazione di vaste aree urbanizzate, sia all'aumento degli scambi di manodopera, di capitali, di beni e di informazioni, alimentato, tra gli altri, anche dalla creazione della CEE. In particolare, le aree urbane presenti sul territorio comunitario costituivano i capisaldi del sistema di interdipendenze instauratosi con l'avvio del processo di integrazione europea.

Nello stesso periodo, il tema dell'urbanizzazione e dell'assetto del territorio – oltre che negli studi di carattere economico – venne affrontato nel quadro della politica comunitaria di ricerca e sviluppo, grazie all'ausilio di esperti nazionali in materie urbanistiche²³. In queste analisi, la Comunità riconosceva come numerosi problemi legati alla dimensione urbana si presentassero con caratteri simili nel territorio comunitario, richiedendo di essere studiati e affrontati sul piano sovranazionale.

Per questa ragione, la Comunità poteva rappresentare la cornice ideale per lo scambio di conoscenze sui problemi urbani, considerando che gli studi di *urbanisme* avrebbero potuto costituire validi supporti per la formulazione delle differenti politiche settoriali della Comunità. Tra le aree di studio considerate prioritarie veniva incluso lo sviluppo delle nuove forme di insediamento umano (conurbazioni, megalopoli) che si stavano rapidamente formando anche a seguito dei progressi realizzati nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni. Tale processo riguardava l'area sud-occidentale dei Paesi Bassi, della Ruhr, del bacino di Parigi e dell'Italia del Nord, ma erano soprattutto le conurbazioni dell'Europa nord-occidentale che si stavano progressivamente fondendo "*dans une mégalopole gigantesque dont la naissance est d'ores et déjà perceptible (quadrilatère Liverpool-Paris-Dortmund-Hambourg)*"²⁴. La formazione di

²³ L. Grazi, *L'Europa e le città...*, cit., pp. 106-121.

²⁴ Commission des Communautés européennes, Direction générale des Affaires Industrielles, Technologiques et Scientifiques, *Problèmes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire dans la Communauté européenne. Nécessité de multiplier les recherches scientifiques, études et expériences en la matière. Proposition d'un programme communautaire*, Rapport final du Groupe de conception «Urbanisme – Structure de l'habitat», III/368/72 F, Bruxelles, le 8 février 1972, p. 19, in Archives historiques de la Commission européenne – Bruxelles (AHCE), BAC 28/1980 535.

queste grandi regioni urbanizzate richiedeva una maggiore conoscenza dei problemi che si sarebbero posti al loro interno, per quanto riguardava l'organizzazione delle infrastrutture, le condizioni sociali e culturali, gli equilibri ecologici, la salute dei cittadini. Ma anche su scala territoriale più ampia "à l'échelle macroscopique", lo studio delle megalopoli si sarebbe rivelato indispensabile per comprendere le dinamiche di formazione del divario tra le zone di concentrazione urbana e le regioni rurali in via di spopolamento e quindi per definire i mezzi d'azione utili a evitarne l'approfondimento.

Come è stato richiamato, la prospettiva dell'UEM aveva sollecitato le istituzioni comunitarie a intraprendere una riflessione sulle zone di concentrazione. L'analisi dell'effetto frenante di queste ultime rispetto agli obiettivi economici e monetari costituì la premessa per un approfondimento degli studi sugli effetti dell'integrazione europea sulle strutture regionali e territoriali della Comunità. Sebbene la crisi economica degli anni Settanta avesse provocato una battuta d'arresto nel processo di instaurazione dell'UEM, gli studi condotti in quel periodo sull'effetto inflazionistico delle disparità regionali costituirono un contributo innovativo per la comprensione da parte delle istituzioni comunitarie del legame esistente tra le dinamiche urbane e i diversi aspetti dell'integrazione comunitaria.

In seguito a tali studi, nel 1971 il Consiglio dei ministri adottò alcune misure rivolte a scoraggiare gli investimenti e la concentrazione delle risorse nelle aree centrali della CEE²⁵. Nello specifico, il Consiglio fissò un *plafond* unico, ad un tasso del 20% in equivalente sovvenzione-netto, per gli aiuti a finalità regionale accordati dagli Stati nazionali agli investimenti effettuati nelle "regioni centrali". Queste ultime erano definite in maniera estensiva nella risoluzione del Consiglio: si trattava infatti di tutte le regioni della CEE, ad eccezione di Berlino, delle zone al confine con l'area di influenza sovietica, del Mezzogiorno e delle aree francesi che beneficiavano dei premi allo sviluppo. La definizione del massimale unico di intensità degli aiuti, insieme alle disposizioni circa la tra-

²⁵ Consiglio, *Prima risoluzione del 20 ottobre 1971 dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativa ai regimi generali di aiuti a finalità regionale*, in "GUCE", C111 del 4 novembre 1971.

sparenza, il divieto di cumulo degli aiuti regionali e settoriali e l'obbligo di delimitazione delle aree beneficiarie specifiche mirava a facilitare il coordinamento dei sistemi di aiuti regionali e a diminuire progressivamente il loro livello nelle regioni già congestionate. Tuttavia, tali provvedimenti erano misure dissuasive che non configuravano una politica attiva e onnicomprensiva, suscettibile di operare un riequilibrio in favore delle aree più deboli.

I risultati degli studi dei primi anni Settanta, infatti, rimasero limitati al piano analitico dal momento che la politica regionale era ancora un settore di esclusiva competenza dei governi nazionali. Per questa ragione, il problema della concentrazione non venne affrontato dalla CEE con provvedimenti diretti e globali rivolti alla realizzazione di uno sviluppo armonioso del territorio e al riequilibrio delle disparità socio-economiche. Sarà solo dopo il varo del Fondo europeo di sviluppo regionale (1975) e soprattutto con le riforme degli anni Ottanta che le questioni urbane diventeranno oggetto di azioni politiche comuni, nell'ambito di una rinnovata politica regionale.

SIMONETTA STABILE

Regole comunitarie e nazionali in tema di esportazione
e importazione delle opere d'arte

1. *L'evoluzione normativa comunitaria tra libera circolazione delle merci e "deroga" ai beni culturali*

Il processo di integrazione europea è da sempre accompagnato dalla duplice esigenza di adottare norme comuni – in grado di avvicinare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri – e di rispettare al contempo le specificità nazionali. Tale difficile rapporto dialettico ha caratterizzato particolarmente l'evoluzione di alcuni settori di competenza comunitaria, tra i quali la dimensione sociale, il riconoscimento dei diritti fondamentali e, non ultima, la materia culturale.

Come noto, la Comunità economica europea (CEE) fu originariamente voluta e strutturata come organizzazione sovranazionale destinata a perseguire finalità circoscritte al campo economico, riconducibili alla creazione di un'area di libero scambio fondata sulle quattro libertà fondamentali. Di fronte al dissesto economico successivo al Secondo conflitto mondiale, obiettivo primario era senza dubbio quello del risanamento e la strada dell'integrazione economica appariva la più rapida per il suo raggiungimento.

Nonostante l'originaria caratterizzazione economico-commerciale della CEE, la storia ha dimostrato la fondatezza dell'intuizione dei redattori del Trattato di Roma, che vollero dar vita ad un'entità dinamica, auspicando un'unione sempre più stretta tra i popoli europei.

Con la realizzazione del mercato unico, le competenze comunitarie si sono difatti progressivamente estese a diversi settori della

vita associata, precedentemente di esclusivo appannaggio degli Stati membri: alla luce delle tendenze evolutive in atto si può pertanto affermare che non esista più materia nella quale sia possibile, ai fini dell'analisi giuridica, fermarsi alla lettura del diritto nazionale.

Il settore dei beni culturali non fa eccezione a tale regola, costituendone anzi esempio emblematico: l'interesse del legislatore comunitario verso tale materia è un'acquisizione relativamente recente, così come il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, ostacolata dalle forti resistenze degli Stati membri.

Come evidenziato, tra gli altri, dalla Direzione Generale Studi del Parlamento europeo, esistono enormi differenze tra la legislazione dei Paesi del Sud dell'Europa che, per il fatto di possedere un maggior patrimonio artistico, hanno disegnato un sistema normativo fortemente protezionista, e quella dei Paesi del Nord dell'Europa che hanno invece elaborato una normativa interna molto più flessibile ed elastica, dal momento che dispongono di un patrimonio culturale quantitativamente inferiore e rappresentano i principali mercati per il commercio delle opere d'arte¹.

È questo ad oggi uno dei principali motivi per cui non esiste, a livello comunitario, una definizione organica di "bene culturale", quanto esclusivamente una legislazione settoriale, limitata a disciplinare alcuni aspetti, legati soprattutto alla circolazione dei beni culturali stessi, sia all'interno del territorio dell'Unione, sia a livello internazionale.

Il Trattato di Roma del 1957 non prevedeva, nella sua originaria formulazione, alcuna esplicita competenza comunitaria in ambito culturale, né tantomeno una disciplina specifica relativa al regime giuridico dei beni culturali ed alla circolazione degli stessi.

Ciò premesso, è peraltro noto che la libera circolazione delle merci costituisce una delle quattro libertà fondamentali che caratterizzano il mercato unico e comporta il divieto di dazi doganali all'importazione ed all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, nonché l'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i Paesi terzi.

¹ Parlamento europeo. Direzione Generale Studi, *La libera circolazione dei beni culturali nell'Unione europea*, doc. EDUC 102 IT, 2-1998, p. 7.

Il Trattato CEE, disciplinando la libera circolazione delle merci ed imponendo quale regola generale agli Stati membri il divieto di imporre restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione delle stesse, all'art. 36² (oggi art. 30)³, si limitava a riconoscere al patrimonio storico, artistico e architettonico una certa "eccezionalità" rispetto alle esigenze degli scambi economici, consentendo agli Stati stessi di poter imporre delle limitazioni, ove queste fossero giustificate da alcuni tassativi motivi, tra i quali la "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale"⁴. La disposizione di cui all'art. 36, riconoscendo la legittimità di restrizioni e divieti a favore della protezione dei patrimoni culturali nazionali, ne afferma la priorità del loro intrinseco valore artistico su quello commerciale⁵: i beni culturali sono sì qualificabili come merci e pertanto suscettibili di valutazione economica, ma sono soprattutto "espressione della civiltà che li ha prodotti"⁶.

Su tali basi, rafforzate dall'assenza di espliciti poteri in materia di tutela dei beni culturali in capo alle istituzioni comunitarie e di una normativa specifica, gli Stati membri hanno preteso, almeno in una prima fase, di mantenere il pieno diritto a definire e tutelare il proprio patrimonio culturale, e disciplinare la circolazione dello stesso nel territorio della Comunità. Da parte degli Stati membri

² Trattato istitutivo della Comunità economica europea, art. 36 (oggi art. 30 TCE): "Le disposizioni degli articoli 28 e 29 [relativi al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di merci] lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri".

³ La numerazione degli articoli del Trattato istitutivo è stata modificata con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1999, del Trattato di Amsterdam.

⁴ Sull'art. 36, nella sua versione originaria, vedi E. Fanara, *Commento all'art. 36*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario CEE*, Padova, Cedam, 1965, p. 203 ss.

⁵ G. Pasquali, *Il diritto d'Europa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, p. 173.

⁶ A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, Editoriale Scientifica 2006, p. 83.

c'è infatti stata – e c'è tuttora – la tendenza a considerare la disciplina del patrimonio culturale come un dominio riservato, una materia che deve essere regolata dalla legge del luogo ove i beni culturali si trovano.

Nell'ottica comunitaria, peraltro, ammettere una deroga non ha significato legittimare appieno una esclusiva competenza statale sulla materia: l'art. 36 non ha costituito un ostacolo per le istituzioni comunitarie, che, soprattutto a partire dagli anni '70, hanno di volta in volta rintracciato in altre disposizioni del Trattato la base giuridica⁷ per poter emanare atti vincolanti sulle questioni relative all'esportazione dei beni culturali ed al recupero di quelli illecitamente esportati.

Anche la Corte di Giustizia, come si vedrà, si è più volte pronunciata sui criteri interpretativi dell'art. 36 ed ha evidenziato come esso “non ha lo scopo di riservare talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma ammette che le norme interne derogano al principio della libera circolazione, nella misura in cui ciò sia e continui ad essere giustificato per conseguire gli obiettivi contemplati”⁸.

Lo stesso testo dell'articolo, inoltre, fissa i limiti entro i quali le misure statali possono essere giustificate, indicando che esse non debbano costituire strumento di discriminazione arbitraria né dissimulare una restrizione al commercio tra gli Stati membri.

2. *Il contributo della Corte di Giustizia per lo sviluppo di un “diritto dei beni culturali”*

Un fondamentale contributo, nella progressiva evoluzione di un diritto comunitario in materia di beni culturali, è arrivato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, intervenuta più volte – a partire dalla fine degli anni '60 – soprattutto con l'obiettivo di di-

⁷ Ci si riferisce in particolare agli articoli 133 e 95 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il primo relativo alla politica commerciale comune, il secondo in materia di ravvicinamento delle disposizioni legislative per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

⁸ Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE), causa 35/76 *Simenthal*, sentenza del 15 dicembre 1976, in *Raccolta*, 1976, p. 1871.

rimere questioni relative alla libertà di circolazione delle merci nel Mercato comune e alla compatibilità con la stessa degli aiuti concessi dagli Stati.

L'orientamento dei Giudici di Lussemburgo è sempre stato teso a fornire un'interpretazione piuttosto restrittiva dell'art. 36 del Trattato CEE (oggi 30 TCE) in materia di eccezioni al divieto di restrizioni quantitative, escludendo dal novero delle circostanze che possano giustificare una limitazione della libertà di circolazione – e dunque una normativa nazionale contraria alle disposizioni generali del Trattato CEE – sia la generica tutela degli interessi culturali nazionali, sia la protezione delle creatività e delle diversità culturali⁹.

L'unico – ed in quanto tale fondamentale – intervento della Corte avente specificamente ad oggetto la circolazione degli oggetti d'arte, teso proprio a dirimere la conflittualità tra la disciplina comunitaria e quella nazionale in tema di riparto di competenze ed ampiezza della deroga prevista all'art. 36 risale al 1968, ed è con tale pronuncia che, in maniera inconfutabile, la circolazione dei beni culturali viene inserita nell'ambito di applicazione del Trattato e, più precisamente, delle norme sulla libera circolazione delle merci¹⁰.

La sentenza, datata 10 dicembre 1968, è espressione di quello che ancora oggi è l'orientamento della Corte, che in essa ha esplicitato alcuni principi dai quali non si è poi distaccata successiva-

⁹ Cause riunite 60 e 61/84, sentenza del 11 luglio 1985: *Société Cinébéque s.a. ed altri contro Fédération Nationale des Cinémas français* (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal de Grande Instance di Parigi), in *Raccolta* 1985, p. 2605; Causa 229/83, sentenza del 10 gennaio 1983: *Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc ed altri contro SARL "Au blé vert" ed altri* (domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Corte d'Appello di Poitiers); vedi anche sentenze della Corte di Giustizia in cause 154/89 (*Commissione c. Francia*, in *Raccolta* 1991, p. 659) 180/89 (*Commissione c. Italia*, in *Raccolta* 1991, p. 709), 198/89 (*Commissione c. Grecia*, in *Raccolta* 1991, p. 727).

¹⁰ Ad opinione di parte della dottrina, proprio per il suo essere ad oggi l'unica in materia, la sentenza è stata "enfaticizzata oltre il giusto": così M.P. Chiti (a cura di), *Beni culturali e Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 374 ss., per il quale la lettura data dalla Corte alla questione non è corretta "tanto che la Commissione non ha mai contestato le disposizioni italiane o di altri Paesi membri che vietano l'esportazione dei beni culturali, ove ciò costituisca danno per il patrimonio storico o culturale nazionale oppure la condizionano a particolari procedure di verifica".

mente: dichiarò infatti anzitutto la sua competenza in materia di beni culturali, intaccando quella che ad una prima lettura dell'art. 36 poteva apparire come una riserva statale; in secondo luogo, rimarcò la prevalenza del principio di libera circolazione delle merci su eventuali misure protezionistiche imposte dagli Stati membri e tese a limitare la circolazione intracomunitaria dei beni.

Con riferimento al contenuto della pronuncia, la Corte intervenne su una delicata questione di compatibilità con il Trattato istitutivo delle norme nazionali – nello specifico, italiane – sull'esportazione dei beni artistici.

La sentenza¹¹, pose fine ad una lunga controversia tra l'Italia e la CEE, sorta nel 1960 e relativa alla compatibilità con il Trattato di una tassa progressiva *ad valorem* prevista dalla normativa nazionale in caso di uscita di un oggetto d'arte dal territorio italiano¹².

L'Italia era stata in più occasioni sollecitata a sopprimere tale tassa, in relazione alle esportazioni dirette verso altri Paesi membri e, nelle sue difese dinanzi alla Corte, aveva sostenuto che la tassa non aveva finalità fiscali ma era volta esclusivamente alla tutela del patrimonio culturale e, pertanto, compatibile con l'art. 36 (oggi 30) del Trattato istitutivo. Gli oggetti d'arte – affermò la difesa italiana – non potevano essere assimilati ai beni di consumo o di uso comune, ed erano dunque esenti dall'applicazione delle disposizioni del Trattato applicabili ai comuni beni di scambio.

La Corte, per contro, evidenziò il carattere eccezionale dell'articolo 36 e, anche in virtù della sua collocazione nel Capo relativo alle restrizioni quantitative, ne affermò l'inapplicabilità alle ipotesi di dazi doganali e tasse di effetto equivalente. Qualificando pertanto la tassa progressiva in esame come dazio all'esportazione, nella misura in cui veniva applicata all'esportazione verso Paesi membri della Comunità, la dichiarò incompatibile con le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci (nello specifico, con l'art. 16)¹³.

¹¹ Causa n. 7/68, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 1968, p. 562.

¹² L. n. 1089 del 1° giugno 1939 (cosiddetta Legge Bottai), art.37; la norma prevedeva una tassa all'esportazione, calcolata in misura progressiva – dall'8 al 30% – del valore commerciale del bene denunciato.

¹³ Per completezza, vale la pena ricordare che, a seguito del mancato adeguamento della legislazione italiana al disposto della sentenza, la Corte emanò

Nella sua pronuncia, la Corte di Giustizia respinse la posizione italiana, asserendo che i beni culturali non possono che essere qualificati come "merce" e, in quanto tali, circolare liberamente; essi infatti "indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali". A conclusione di tali considerazioni la Corte dunque affermò, in modo incontrovertibile, che "detti beni sono soggetti alle norme comunitarie, salvo le deroghe espressamente previste dal Trattato".

Nel ragionamento portato avanti dalla Corte, pertanto, l'applicazione restrittiva dell'art. 36 comporta che le eventuali eccezioni alla regola della libertà di circolazione debbano essere giustificate dalla necessità e debbano rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione, non potendosi legittimare deroghe che, dietro supposte esigenze culturali, perseguano obiettivi diversi, in particolare di natura economica.

Anche sulla base dei principi emersi da tale pronuncia, la Comunità negli anni successivi cominciò a ragionare sulla possibile elaborazione di specifici provvedimenti normativi tesi a disciplinare – pur nell'impossibilità di un'armonizzazione delle normative nazionali per i motivi sopra illustrati – alcuni aspetti legati alla circolazione intra ed extra comunitaria degli oggetti d'arte.

Con una Comunicazione del 1989¹⁴ – documento chiave nella ricostruzione dell'intervento comunitario in materia di beni culturali – la Commissione europea, in vista della soppressione delle barriere doganali nel 1992, gettò le basi per l'elaborazione dei due provvedimenti normativi cui sono dedicati i successivi paragrafi: il Regolamento CEE 3911/92 e la Direttiva 93/7/CE.

una successiva sentenza (13 luglio 1972, in Causa 48/71), a seguito della quale la tassa fu poi soppressa, limitatamente alle esportazioni dirette verso Stati membri della CEE, con il D.L. 288 del 5 luglio 1972, poi convertito in legge 8 agosto 1972, n. 487. Vedi A. Tizzano, *Un non commendevole record dell'Italia membro della CEE (osservazioni a Corte Giust. CEE 13 luglio 1972, in Causa 48/71)*, in *Foro italiano*, 1972, IV, p. 222 ss.

¹⁴ Comunicazione del 22 novembre 1989 al Consiglio, relativa alla protezione del patrimonio nazionale avente un valore artistico, storico o archeologico, nella prospettiva della soppressione delle frontiere interne nel 1992, COM (89) 594 def.

3. *L'uscita dei beni culturali dai confini comunitari*

Il Regolamento del Consiglio n. 3911 del 9 dicembre 1992¹⁵, entrato in vigore in tutti gli Stati membri il 30 marzo 1993, disciplina l'esportazione di beni culturali fuori dai confini della Comunità¹⁶, istituendo una procedura di controllo che si concretizza nel rilascio di una licenza di esportazione a monte del trasferimento di un'opera d'arte da un Paese membro verso un Paese extra-UE, sia nell'ipotesi in cui trattasi di una spedizione definitiva, sia laddove l'esportazione sia solo temporanea (come nel caso di prestiti per mostre o esposizioni).

Sino a quel momento gli Stati membri si erano limitati ad effettuare controlli alle frontiere esclusivamente con riferimento ai beni appartenenti al proprio patrimonio artistico-culturale, senza assoggettare ad alcuna particolare procedura i beni provenienti da altri Paesi della Comunità. In vista della realizzazione del mercato interno era dunque necessario adottare rigorose misure che garantissero un controllo effettivo ed uniforme delle esportazioni alle frontiere. Lo scopo era principalmente quello di evitare la trasformazione del mercato interno in un incentivo al traffico illecito di opere d'arte, ed impedire che le stesse opere venissero esportate verso Stati terzi, eventualmente profittando della legislazione più permissiva di alcuni Stati membri.

¹⁵ Reg. (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992, pubblicato in GUCE L.395 del 31.12.1992. Successivamente, l'atto è stato modificato dal Regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996, in GUCE L.335 del 24.12.96, dal Regolamento (CE) n. 974/01 del Consiglio del 14 maggio 2001, in GUCE L.137 del 19.5.01, dal Regolamento (CE) n. 806/03 del Consiglio del 14 aprile 2003, in GUCE L.122 del 16.5.03. Per un'analisi approfondita del Regolamento, si veda: C. Biscaretti di Ruffia, *Il Regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali ed il Trattato sull'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1992, p. 485 ss.; T.L. Margue, *La protection des trésors nationaux dans le cadre du Grand Marché: problèmes et perspectives*, in "Revue du Marché Commun de l'Union Européenne", 1992, p. 905 ss.

¹⁶ Vale la pena ricordare che, con riferimento all'esportazione extracomunitaria di beni culturali, la Comunità è vincolata, sulla base dell'art. 307 del Trattato di Roma (ex 234) all'art. XX del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), che consente agli Stati di introdurre limitazioni all'esportazione al fine di tutelare il patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, nonché all'art. 13 del SEE (Spazio Economico Europeo), con il quale confermano, anche nei rapporti tra la Comunità e gli Stati parte dell'Accordo, le riserve nazionali in materia di protezione di opere d'arte.

Il Regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 133 (ex 113) del TCE, relativo alla politica commerciale comune ed in base al quale l'uniformazione delle misure di liberalizzazione e la politica di esportazione devono basarsi su principi uniformi.

Con riferimento al campo di applicazione, il Regolamento si limita a rimandare all'elenco di beni in allegato, non prima di aver ribadito che non viene pregiudicato il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni che rientrano nel patrimonio nazionale di cui all'attuale art. 30 TCE. Non si crea pertanto alcuna coincidenza né sovrapposizione tra le categorie dell'allegato ed il patrimonio artistico e culturale dei singoli Stati membri; l'atto pone esclusivamente l'obbligo comune del rilascio di una documentazione autorizzativa dell'esportazione extracomunitaria.

Il meccanismo introdotto dal Regolamento prevede la subordinazione del trasferimento di un bene culturale fuori dal territorio comunitario ad una specifica autorizzazione, denominata "licenza di esportazione". In base al disposto dell'art. 2, tale licenza deve essere rilasciata, su richiesta dell'interessato, dalle autorità appositamente individuate dai singoli ordinamenti nazionali¹⁷ e dovrà provenire o dallo Stato membro nel cui territorio il bene si trovava, lecitamente e definitivamente, al 1° gennaio 1993 (cd. Stato di origine) o dallo Stato in cui il bene si trova (cd. Stato di esportazione), dopo esservi stato spedito da un altro Stato membro o importato da uno Stato terzo¹⁸.

Tale doppia possibilità non è priva di rilevanza ma anzi mette in luce, con particolare riguardo al caso in cui la licenza venga chiesta allo Stato di esportazione, il principale limite del Regolamento: *quid* nel caso in cui il bene culturale per il quale si richiede la licenza si trovi in detto Stato illecitamente?

Ipotizzando infatti, a titolo esemplificativo, che un dipinto italiano, qualificato dalla normativa nazionale come appartenente al patrimonio culturale del nostro Paese, sia stato illecitamente spe-

¹⁷ L'elenco delle autorità nazionali competenti è stato pubblicato nella GU C 76 del 16 marzo 1996.

¹⁸ Reg. CE 3911/92, art. 2, co. 2: con il termine "spedizione" si fa riferimento allo scambio di beni tra Stati membri, mentre il termine "importazione" è utilizzato per indicare gli scambi extracomunitari.

dito in Gran Bretagna (ad esempio, privo di attestato di libera circolazione rilasciato dal Ministero italiano competente) e che, a distanza di tempo, venga presentata richiesta di licenza di esportazione alle competenti autorità britanniche, queste, ove constatino l'illecita presenza del dipinto nel proprio territorio, sarebbero tenute, ai sensi del Regolamento, a negare la licenza ed a sollecitare l'Italia affinché esperi azione di restituzione. Il Regolamento, peraltro, nulla dice rispetto all'ipotesi in cui tale azione non venga esperita o, ipotesi molto più frequente, rispetto al caso in cui l'autorità competente (britannica, nel nostro esempio) non compia le dovute indagini ma si limiti a rilasciare la licenza, di fatto contribuendo ad un'illecita esportazione del bene.

Se è vero infatti che l'applicazione del Regolamento ha avuto il vantaggio di richiamare l'attenzione delle amministrazioni e delle autorità doganali responsabili sull'importanza del mondo dell'arte e in particolare sull'esistenza di un commercio illegale di beni culturali, è anche purtroppo vero che questo interesse non ha avuto effetti concreti.

L'efficacia dei controlli doganali sull'esportazione dei beni culturali verso i Paesi terzi varia in funzione dell'atteggiamento e del comportamento degli Stati membri nei confronti dei vari aspetti della cultura e dell'arte. Il problema, messo in luce da alcuni autori¹⁹, non è sfuggito – a distanza di anni dall'entrata in vigore del Regolamento – alla Commissione europea, la quale nella sua Relazione del 25 maggio 2000²⁰, evidenzia come il Regolamento stesso “se ha permesso di uniformare a livello comunitario le formalità e la documentazione necessarie per l'esportazione dei beni culturali, (...) non è stato accompagnato da un reale cambiamento dei comportamenti e degli atteggiamenti nel senso di una vera protezione comunitaria dei beni culturali (...); la protezione dei beni culturali rimane per ora incentrata sui beni appartenenti al patrimonio nazionale”.

¹⁹ Vedi tra gli altri, M. Mazzoleni, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, Cafoscarina, 2002.

²⁰ *Relazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale su l'applicazione del regolamento (CEE) 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro*, COM(2000)325 def.

Il problema dipende dal fatto che assai raramente lo Stato di esportazione procede realmente a verifiche o richiede informazioni presso lo Stato membro di origine del bene. Generalmente – sottolinea la stessa Commissione – le autorità si limitano a rilasciare la licenza sulla base di una documentazione frammentaria o priva di qualsiasi legame con l'oggetto, senza effettuare verifiche approfondite della provenienza e della legalità del bene.

Alcuni Stati membri hanno proposto, nel corso degli anni, l'instaurazione di un sistema di controllo più rigido, da realizzarsi attraverso un documento di accompagnamento del bene, che ne comprovi la lecita importazione²¹. Ad oggi peraltro, la struttura del Regolamento è rimasta invariata, così come il divario tra alcuni Paesi, storicamente più sensibili ai problemi dell'arte (vedi l'Italia, la Francia, i Paesi Bassi) ed altri molto più permissivi, i cui controlli risultano molto meno severi²².

²¹ La Grecia avanzò simili perplessità già in sede di elaborazione del Regolamento, proponendo un documento di lecita esportazione del bene, ma – all'epoca – le sue preoccupazioni apparvero ai più eccessive. A distanza di anni, anche il Parlamento europeo, in una sua Risoluzione del 2001, espresse parere favorevole al rafforzamento dei meccanismi di controllo preventivo previsti dal Regolamento mediante l'introduzione di una documentazione di accompagnamento, vedi i *Consideranda* del documento A5-0122/2001 *Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro* COM(2000)325.

²² La Commissione europea è ritornata sul punto in uno studio terminato nel dicembre 2004, nel quale ipotizza – tra l'altro – l'introduzione di un "passaporto" per i beni culturali, che ne renda tracciabile ogni movimento, sia intra che extra comunitario: *Final Report*, 28/12/2004, studio commissionato alla Information and Communication Partner (ICP) dalla Commissione europea nel giugno 2003, a seguito della risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002, disponibile all'indirizzo europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/inst_sp/dir937/en.htm.

Il modello proposto dovrebbe essere anzitutto sempre predisposto in due lingue (quella ufficiale del Paese di uscita e l'inglese o il francese) ed in quattro copie: una che dovrà essere trattenuta dall'autorità che la emette, una seconda da consegnare a colui che si incarica della spedizione (solitamente, il proprietario del bene), una terza per l'ufficio doganale del Paese di partenza ed una quarta per le autorità doganali del Paese di entrata. Il documento dovrebbe infine avere un codice identificativo del bene, che – per una maggiore efficienza del sistema – dovrebbe essere utilizzato anche nei casi di spedizione extracomunitaria.

La licenza viene rilasciata su richiesta dell'interessato ed ha validità di un anno, su tutto il territorio comunitario; dovrà essere presentata agli uffici competenti al momento dell'espletamento delle formalità doganali, assieme alla dichiarazione di esportazione, come previsto dall'art. 4.

Il Regolamento prevede inoltre che per l'esportazione di determinati beni archeologici aventi più di 100 anni e un interesse scientifico o archeologico limitato, che non provengano direttamente da scavi o siti archeologici, lo Stato può decidere di non applicare l'obbligo di autorizzazione. Tale eccezione, che non era presente nella proposta iniziale della Commissione, è il risultato di una battaglia portata avanti dal Regno Unito, il quale – come fiorente mercato d'arte di antichità di questo tipo con una media annua di 200.000 esportazioni di oggetti archeologici privi di un valore economico considerevole – cercò di alleggerire gli oneri burocratici gravanti sui suoi apparati amministrativi.

Con riferimento al regime sanzionatorio, nel caso in cui si violino le disposizioni in esame, il Regolamento attribuisce direttamente agli Stati membri il potere di stabilire le sanzioni da applicare, le quali dovranno essere "sufficientemente dissuasive da indurre al rispetto di tali disposizioni": nella pratica, tali sanzioni consistono solitamente o in ammende che comportano il pagamento di una somma variabile a seconda del valore del bene in questione o nella perdita della licenza o – nei casi più gravi di traffico illecito – in pene detentive, confisca del bene e/o del mezzo di trasporto utilizzato.

Il Regolamento prevede inoltre che gli Stati membri instaurino, nel settore della tutela dei beni culturali, specifici meccanismi di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa fra la Comunità e gli Stati membri, fra Stato e Stato ed anche fra autorità doganali ed autorità amministrative, richiamando esplicitamente quanto previsto dal Regolamento CEE 1468/81 del Consiglio²³.

²³ Il Regolamento CEE 1468/81 del Consiglio del 19 maggio 1981 (in GUCE L 144 del 2 giugno 1981, successivamente modificato da Reg. CEE 945/87) disciplina la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra questi e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale e agricola; prevede lo scambio di informazioni o su richiesta di una delle autorità competenti designate o dietro assistenza spontanea, quando una stessa autorità lo ritenga utile ai fini del rispetto del regolamento.

Purtroppo, ad oggi, sono ancora pochi i Paesi che hanno fatto ricorso a tale strumento ed il suo utilizzo è stato comunque poco frequente. Pur riconoscendosi infatti l'importanza di questo tipo di cooperazione, non è stata dai più né messa in atto né istituzionalizzata. Il coordinamento e l'accesso alle banche dati e agli archivi dei diversi servizi competenti in materia sarebbero invece necessari per controllare meglio la circolazione e l'esportazione dei beni culturali. Con l'attribuzione nel 2002 tra le competenze di EUROPOL²⁴ anche della lotta al traffico illecito di beni culturali, siano stati fatti in materia notevoli progressi, ma manca ancora una certa omogeneità nel comportamento dei diversi Stati membri.

4. *La restituzione dei beni culturali*

La Direttiva 93/7/CE del Consiglio, del 15 marzo 1993²⁵, disciplina la restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti dal territorio di origine e trasferiti in un altro Paese dell'UE, offrendo agli Stati membri un efficace strumento riparatore di protezione, basato sulla possibilità di attivare un'azione giudiziale finalizzata al recupero del bene.

Composta da 19 articoli, la Direttiva trova la sua base giuridica nell'art. 95 del Trattato istitutivo della Comunità europea, relativo alle misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, ed introduce la prima forma di azione giudiziaria completamente comunitaria.

²⁴ L'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL), è un organo di cooperazione tra i servizi doganali e di polizia degli Stati membri. Previsto dal trattato di Maastricht, l'ufficio ha avviato le sue attività nel gennaio 1994 con la denominazione di "Unità droghe di Europol" (UDE). La convenzione istitutiva di Europol è stata firmata nel luglio del 1995 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 1998.

²⁵ Pubblicata in GU L 74 del 27 marzo 1993, p. 74 e successivamente modificata dalla Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 (in GU L 60 del 1 marzo 1997) e dalla Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001 (in GU L 187 del 10 luglio 2001).

Affinché possa essere esperita l'azione di restituzione è necessario anzitutto che il bene sia suscettibile di protezione in base alla Direttiva.

Detto bene dovrà pertanto essere anzitutto qualificato come "culturale" in base alle disposizioni nazionali dello Stato richiedente, e dunque riconducibile a quel "patrimonio artistico, storico o archeologico" di cui all'art. 30 del Trattato istitutivo, dovrà altresì rientrare in una delle categorie presenti nell'allegato alla Direttiva (che riproduce fedelmente l'allegato di cui al Reg. 3911/92)²⁶ o in alternativa costituire parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei, degli archivi, dei fondi di conservazione delle biblioteche o degli inventari delle istituzioni ecclesiastiche.

È inoltre necessario che il bene sia illecitamente uscito dal territorio dello Stato richiedente: l'illiceità dell'uscita si configura in caso di violazione della legislazione dello Stato richiedente²⁷ o del Regolamento 3911/92, nonché nel caso in cui il bene non sia rientrato nel territorio di appartenenza successivamente alla scadenza del termine o delle condizioni fissate per una spedizione temporanea lecita.

La Direttiva non compie nessuna distinzione tra beni rubati, non rubati o acquistati *a non domino*; nondimeno, da una corretta interpretazione dell'espressione "beni che abbiano lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro" non possono non includersi *a fortiori* i beni oggetto di furto²⁸.

Come previsto all'art. 13, sarà necessario che il bene in questione abbia illegalmente lasciato il territorio dello Stato richiedente successivamente al 31 dicembre 2002, trovando applicazione la normativa a partire dal 1° gennaio 2003.

²⁶ L'art. 14 comma 1 della Direttiva prevede, peraltro, la facoltà da parte del singolo Stato membro di estendere l'obbligo della restituzione a categorie di beni non ricomprese nell'allegato. Nell'ipotesi in cui uno Stato si avvalga di tale facoltà non potrà però richiederne la reciprocità agli altri Stati membri.

²⁷ Con riferimento a tale ipotesi, essendo la nozione di uscita illecita ricostruibile sulla base delle norme interne degli Stati membri, questi sono *de facto* obbligati ad un reciproco riconoscimento delle legislazioni nazionali, così M. Marletta, *I beni culturali* in A. Tizzano (a cura di) *Il diritto privato comunitario*, Milano, Giuffrè 2001, p. 271.

²⁸ M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, Giuffrè 2005, p. 54.

La Direttiva, come il Regolamento, nasce con l'obiettivo di offrire misure compensatorie di problematiche che potevano sorgere con l'apertura delle frontiere, ed è per questa ragione che trova applicazione dalla data di completamento del mercato unico.

Tuttavia, è prevista la facoltà per ciascuno Stato di applicare il regime della restituzione comunitaria anche alle richieste di beni culturali usciti anteriormente a tale data, di fatto optando di vincolarsi più di quanto la Direttiva non imponga.

Legittimato ad agire è esclusivamente lo Stato membro al cui territorio appartiene un determinato bene culturale (cd. Stato richiedente), il quale potrà rivolgersi direttamente all'autorità giudiziaria dello Stato membro nel quale il bene si trova illecitamente (cd. Stato richiesto).

L'attribuzione della titolarità dell'azione allo Stato – e non anche alla persona fisica o giuridica proprietaria del bene – evidenzia l'aspetto pubblicistico della stessa rispetto ad un'azione di rivendicazione²⁹, della quale pure presenta alcune caratteristiche: obiettivo dell'istituto infatti è quello non di far valere il diritto di proprietà che spetta al soggetto che ne è titolare, bensì il diritto di ciascuno Stato membro a conservare sul proprio territorio elementi del proprio patrimonio culturale nazionale.

Nella redazione del testo, la Commissione si è difatti posta il problema di non incorrere in possibili violazioni dell'art. 295 TCE, ai sensi del quale il regime di proprietà esistente negli Stati membri deve rimanere del tutto impregiudicato dall'adesione al Trattato³⁰.

Non è dunque casuale la precisazione fatta al par. 5 dell'art. 1, per il quale con il termine "restituzione", deve intendersi il "ritorno materiale del bene sul territorio dello Stato membro richiedente",

²⁹ L'azione di rivendicazione, prevista nel nostro ordinamento all'art. 948 del codice civile, è la principale delle azioni a difesa della proprietà ed è concessa a colui che si afferma proprietario di un bene ma, non avendone il possesso, ne pretende la consegna dal possessore o detentore. In tale azione, legittimato attivo è soltanto chi sostenga di essere il proprietario del bene, su cui grava, nel rispetto delle regole generali, l'onere di provare il suo diritto.

³⁰ Nulla osta allo svolgimento, parallelamente al meccanismo restitutorio comunitario, di azioni civili o penali che spettino allo Stato stesso o al proprietario del bene, come precisato all'art. 15 della Direttiva, dove si chiarisce esplicitamente che restano impregiudicate azioni di altro genere previste dal diritto dei singoli Stati.

escludendosi ogni idoneità della Direttiva ad incidere sulla formazione o sull'esistenza di diritti reali³¹.

Soggetto passivo dell'azione di restituzione è il possessore o, in mancanza di questo, il detentore materiale del bene³²; al fine di individuare il possessore o detentore di un determinato bene, la Direttiva prevede, all'art. 4, una possibile fase di indagine pre-processuale, in cui lo Stato richiedente, fornendo ogni utile informazione a riguardo, può rivolgersi alle competenti autorità dello Stato in cui ritiene possa trovarsi il bene illecitamente uscito dal proprio territorio, chiedendo l'avvio di indagini tese a localizzare l'oggetto ed individuarne il possessore.

Nel pieno rispetto dell'obbligo di cooperazione richiamato dalla Direttiva, le autorità amministrative degli Stati membri interessati sono dunque chiamate ad instaurare un rapporto di leale collaborazione, sulla base del quale ogni qualvolta venga rinvenuto sul proprio territorio un bene che si presume sia stato illecitamente importato da un altro Stato membro, tali autorità sono tenute ad informare lo Stato interessato mediante notifica di ritrovamento nonché a mettere in atto tutte le necessarie misure di protezione e conservazione, per impedire che il bene sfugga alla restituzione³³.

La Direttiva non esclude, successivamente alla fase pre-processuale, la possibilità di una soluzione in via conciliativa della restituzione, attraverso una procedura di arbitrato (art. 6). Alle competenti autorità è infatti richiesto di adoperarsi per agevolare tale so-

³¹ M. Frigo, *La circolazione...* cit., p. 53.

³² In base al disposto dell'art. 1, punti 6 e 7, deve intendersi come "possessore" la persona che detiene materialmente il bene culturale per proprio conto, è invece "detentore" colui che detiene materialmente il bene per conto altrui. Come si vedrà, la buona fede del possessore acquista rilevanza esclusivamente in sede di corresponsione di un eventuale indennizzo.

³³ In proposito, la Commissione europea nella sua Relazione (COM (2000)325 def.) ha evidenziato come alcuni Stati, in sede di recepimento della Direttiva, abbiano omesso il riferimento al principio generale di cooperazione tra le autorità centrali, sebbene fosse espressamente previsto dall'art. 4. Più in generale, dall'analisi effettuata dalla Commissione a distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore della Direttiva, si evidenzia una concretizzazione quasi nulla della cooperazione tra autorità, sia a livello nazionale che comunitario. Secondo la maggioranza degli Stati membri, infatti, "non esiste un'informazione sufficiente sui beni culturali che lasciano illecitamente il territorio di uno Stato membro. Inoltre, se l'informazione esiste, non è trasmessa in modo adeguato".

luzione, fungendo da intermediario fra il possessore o detentore del bene e lo Stato richiedente. L'eventuale procedura di arbitrato si attuerà conformemente alla legislazione nazionale dello Stato richiesto e necessiterà di un accordo formale tra lo Stato richiedente ed il possessore o detentore del bene.

Qualora non si raggiunga una soluzione in via stragiudiziale, potrà essere adito il giudice dello Stato richiesto, il quale sarà tenuto a valutare la documentazione presentata, raccolta sulla base della legge vigente nello Stato richiedente e riconosciuta in applicazione della Direttiva.

Ove ne sussistano i requisiti, il giudice sarà tenuto ad ordinare la restituzione del bene allo Stato richiedente, a condizione che quest'ultimo ne abbia dimostrato la culturalità e l'uscita illecita dal suo territorio, in conformità a quanto previsto dagli articoli 1 e 5 della Direttiva.

La valutazione del giudice, a fronte degli elementi sopra citati, è esclusivamente documentale e priva di qualsiasi discrezionalità: questi si limita infatti a verificare la conformità e la sufficienza dei documenti presentati, riconoscendo la legge nazionale dello Stato richiedente, in relazione all'attribuzione di culturalità al bene e di illiceità alla sua uscita dal territorio.

Decisamente maggiori sono i margini di discrezionalità del giudice circa la tutela del soggetto passivo dell'azione; qualora infatti il tribunale dello Stato richiesto disponga la restituzione del bene, l'articolo 9 della Direttiva prevede la possibilità che il giudice competente accordi al possessore un equo indennizzo.

La corresponsione di tale indennizzo è subordinata alla verifica, da parte del giudice, che il possessore del bene abbia usato all'atto dell'acquisizione del bene la "diligenza richiesta"³⁴.

Nulla dice la Direttiva su come valutare la sussistenza di tale requisito, né tantomeno specifica su chi gravi l'onere di provare tale diligenza; la soluzione di rimando al regime giuridico dello

³⁴ Diversi Stati membri, in sede di recepimento della Direttiva, hanno utilizzato il più rigoroso termine di "buona fede" quale condizione preliminare per l'attribuzione dell'indennizzo al possessore. Così evidenzia la Commissione europea nella Relazione (cit., 2000, p. 13), lamentando l'introduzione di tale espressione ben più "soggettiva" rispetto all'oggettività che intendeva esprimere il provvedimento.

Stato richiesto è certamente un giusto compromesso tra le due opposte tesi – rinvenibili nei diversi ordinamenti – della prova della malafede a carico dello Stato richiedente e della buona fede a carico del possessore

Non sarà invece attribuito alcun indennizzo né all'acquirente a titolo gratuito, né al detentore, né eventualmente al proprietario del bene, nell'ipotesi in cui sia stato egli stesso ad esportare il bene. In tale ultima circostanza si presume infatti che questi fosse a conoscenza del regime giuridico del bene di sua proprietà.

L'indennizzo, il cui ammontare è stabilito dal giudice dello Stato richiesto, sarà a carico dello Stato richiedente, che provvederà al pagamento al momento della restituzione.

L'azione di restituzione è soggetta a precisi termini di prescrizione, come dettato dall'art. 7: un anno³⁵ a decorrere dalla data in cui lo Stato richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene e dell'identità del suo possessore o detentore.

5. *La circolazione delle opere d'arte nella normativa nazionale: elementi di comparazione*

Dall'analisi della normativa comunitaria vigente si percepiscono chiaramente le difficoltà incontrate dal legislatore comunitario nello sviluppo di regole comuni: la contrapposizione tra l'approccio liberale - *art-importing* di alcuni Paesi e quello orientato maggiormente ad una politica conservativa dei cosiddetti Paesi *art-exporting*, ha di fatto ostacolato, negli anni, un'applicazione effettiva e completa degli atti sopra esaminati nonché frenato ogni possibile miglioramento dei meccanismi dagli stessi previsti.

I motivi alla base di tale difficoltà, nonché l'assenza di un dialogo e di uno scambio di informazioni costante tra Paesi, ognuno teso a difendere le proprie conoscenze ed il proprio sistema di tutela sono – ad avviso di chi scrive – più comprensibili se si guarda

³⁵ La proposta iniziale della Commissione prevedeva un termine di cinque anni, da calcolarsi a partire dal momento in cui lo Stato avrebbe dovuto ragionevolmente avere conoscenza del luogo in cui si trovava il bene. Si è poi optato per un termine più breve, calcolato però dalla effettiva conoscenza del luogo.

alle profonde differenze che esistono a livello nazionale tra le normative vigenti.

Si è scelto in questa sede di offrire un sintetico spaccato legislativo su alcune delle principali realtà europee, con l'obiettivo di evidenziare le peculiarità nazionali ed i differenti approcci alla regolamentazione del settore dei beni culturali, riflettendo su alcune grandi tematiche relative alla nozione di bene culturale ed all'opzione tra liberismo e protezionismo. I Paesi scelti – Francia, Regno Unito, Italia – rappresentano emblematicamente la diversità delle normative nazionali, pur nella unità che dovrebbe caratterizzare l'appartenenza di tali Paesi ad un mercato comune.

Dinanzi alla scelta del legislatore comunitario di non fornire una nozione onnicomprensiva di bene culturale, ma di limitarsi al rinvio ad un elenco di beni, al fine dell'individuazione del campo di applicazione degli atti sopra esaminati, l'interrogativo che ci si pone è relativo all'esistenza – a livello di singolo Paese – di una nozione unitaria di bene culturale.

La risposta è certamente positiva per la Francia e l'Italia, mentre è più dubbia per il Regno Unito. Mentre infatti nei primi due Paesi esiste una nozione sostanzialmente comparabile di bene culturale, che definisce e delimita un ambito di intervento specializzato, la stessa non si è invece mai affermata nel Regno Unito.

Con riferimento ai sistemi francese e italiano, si è assistito infatti ad un'evoluzione nel tempo dell'oggetto della politica di tutela, passandosi da lunghe elencazioni iniziali al graduale utilizzo di termini più comprensivi come i "*monuments historiques*" in Francia³⁶ e le "*cose di interesse storico e artistico*" in Italia³⁷.

In una prima fase, i riferimenti a concetti quali i monumenti o le antichità lasciavano intendere che la tutela fosse prevalentemente orientata verso oggetti singoli ma, nel corso del Novecento, in entrambi i Paesi si è assistito ad un graduale superamento di tale visione settoriale, utilizzandosi man mano terminologie più generali ed astratte.

Sebbene infatti l'espressione "beni culturali", utilizzata per la prima volta nel lessico politico-giuridico dalla Convenzione de l'Aja del 1954 abbia attecchito pienamente in ambito nazionale so-

³⁶ *Loi sur les monuments historiques* del 1913.

³⁷ Definizione introdotta per la prima volta nel 1939 con la legge n. 1089 (cosiddetta legge Bottai).

lo in Italia, mentre nel lessico francese si fa ancora oggi riferimento ordinariamente al "*patrimoine culturel*" o, più semplicemente, al "*patrimoine*", la differenza terminologica non impedisce una sostanziale equivalenza di contenuto.

In entrambi i Paesi si è affermata una sfera di intervento che riguarda indistintamente tutte le cose che presentino un interesse dal punto di vista della storia e della cultura, indipendentemente dalla loro proprietà – pubblica o privata – o dalla loro natura giuridica – mobile o immobile. Né tantomeno rileva lo specifico interesse culturale che esse presentano – sia esso storico, estetico, antropologico, archeologico – o il loro essere beni singoli, collezioni o siti archeologici.

A tale nozione di bene culturale corrisponde, in entrambi i Paesi, una legislazione unitaria ed un apparato specializzato nell'ambito dell'Amministrazione centrale: il *Ministère de la Culture et de la Communication* per la Francia ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali per l'Italia.

Non si è avuta la medesima evoluzione nel Regno Unito, dove una simile concezione unitaria del "bene culturale" non si è mai affermata.

Il lessico politico-giuridico britannico non conosce alcuna terminologia in grado di ricomprendere l'insieme dei beni culturali: l'espressione *cultural heritage* si riferisce esclusivamente ai beni immobili – siano essi edifici o aree archeologiche – e non comprende i beni mobili. I *movable objects* sfuggono ad una vera e propria politica di tutela, salvo l'eccezione costituita dalla regolamentazione del ritrovamento dei *treasures* (oggetti in oro o argento); la proprietà dei beni mobili è trattata pertanto dalla *Common law* alla stregua di una qualsiasi proprietà, caratterizzandosi il sistema per un completo dominio del mercato in tale settore, in contrapposizione al controllo capillare vigente invece per il patrimonio immobiliare.

6. *L'esportazione dei beni culturali tra protezionismo e liberismo*

L'analisi comparata delle regole vigenti in tema di esportazione dei beni culturali, mette in luce in modo netto la contrapposizione – nei modelli esaminati – tra opzioni liberiste e protezionistiche, ognuna delle quali è sostenuta da specifici interessi nazio-

nali. Da un lato ci sono la Francia e l'Italia – Paesi tradizionalmente esportatori di opere d'arte e di reperti archeologici – che hanno tutto l'interesse a contenere l'uscita dei beni culturali dai propri confini nazionali, dall'altro il Regno Unito, Paese importatore che ha – come ovvio – l'interesse opposto.

I sostenitori dell'opzione liberista ritengono che i beni culturali – a prescindere dal loro Paese di provenienza – siano patrimonio dell'umanità³⁸ e non vi è ragione che ne giustifichi l'appropriazione da parte dei governi dei Paesi sul cui territorio si trovano. I beni culturali – evidenziano i liberisti – possono spesso essere meglio conservati in luoghi differenti dai Paesi d'origine, non sempre dotati dei mezzi economici da investire nel settore.

A tali argomenti, i sostenitori dell'opzione protezionista contrappongono l'esigenza di salvaguardare l'identità nazionale di un Paese, laddove il legame di un bene con il territorio conferisce allo stesso un significato di testimonianza della storia di un popolo. Lo sradicamento del bene dal luogo di provenienza comporta pertanto una perdita irrimediabile.

Contestualizzando tali teorie nelle normative oggetto di esame, è possibile evidenziare come l'Italia e la Francia mostrino di considerare il controllo dei confini nazionali come un obiettivo prioritario della loro politica dei beni culturali.

Il sistema francese vieta tassativamente l'uscita definitiva dai confini nazionali di tutti i beni che per legge rientrano nella – piuttosto ampia – categoria dei “*trésors nationaux*”, consentendone – in determinate ipotesi tassativamente previste *ex lege* e comunque dietro rilascio di apposita autorizzazione che determini tempi e modi dell'esportazione - l'uscita temporanea³⁹.

A poco rileva il Paese di destinazione del bene: nel caso dei tesori nazionali, infatti, l'uscita definitiva sarà preclusa sia all'interno che all'esterno dei confini dell'Unione europea. Con riferimento, invece, all'ipotesi di uscita temporanea, sarà differente la certifica-

³⁸ Si parla, in tal senso, di “cosmopolitismo dei beni culturali”; L. Bobbio, *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 31.

³⁹ L'uscita definitiva – sia intra che extra UE – è consentita esclusivamente per quei beni qualificati come “culturali”, ai sensi del Decreto n. 93-124 del 29 gennaio 1993.

zione richiesta: *Licence d'exportation temporaire* per le destinazioni extracomunitarie, conformando il modello di certificato a quanto richiesto dal Regolamento 3911/92 e *Autorisation de sortie temporaire* per le destinazioni intra-UE, il cui rilascio prevede una procedura più snella.

Similmente a quanto accade in Francia, anche il sistema italiano non sembra tenere particolarmente in conto la distinzione tra circolazione in ambito comunitario ed esportazione in senso proprio, sebbene nel primo caso le garanzie concernenti il rientro dei beni nel territorio nazionale siano senza dubbio maggiori.

L'uscita definitiva di un bene culturale dal territorio italiano è subordinata al rilascio di apposite autorizzazioni: *Attestato di libera circolazione* per le destinazioni comunitarie, *Licenza di esportazione* (in conformità al Regolamento comunitario) per destinazioni extra-UE.

Tra le due certificazioni, peraltro, la differenza è più terminologica che pratica: se si esclude infatti la diversa validità – semestrale per la *Licenza* e triennale per l'*Attestato* – le procedure ed i criteri che presiedono alla determinazione circa il rilascio, sono pressoché identici.

In Italia, così come in Francia, esistono inoltre beni culturali per i quali l'uscita definitiva è categoricamente vietata, elencati tassativamente dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004), all'articolo 65.

Di tenore ben diverso le disposizioni vigenti nel sistema britannico in tema di esportazione dei beni culturali, ispirate ai principi del libero commercio, non solo per l'essere del Regno Unito un Paese *art-importing* ma anche per la convinzione, radicata nei Paesi di *Common law*, che debba essere il mercato a determinare la vitalità del bene culturale⁴⁰. Nel sistema britannico il controllo sulle esportazioni è stato introdotto piuttosto in ritardo rispetto ad altre realtà europee e prevedeva, nella sua originaria formulazione, il rilascio di una licenza soltanto per i beni ritenuti di *outstanding importance*. L'entrata in vigore del Regolamento comunitario prima e la riforma avvenuta nel 2000, con l'entrata in

⁴⁰ Così G. Cofrancesco, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 198.

vigore dell'*Export Control Act* poi, hanno modificato la procedura originaria, introducendo un sistema di licenze aperte ed individuali che – a seconda del valore e della destinazione extra o intra comunitaria del bene – dovranno accompagnare lo stesso in caso di uscita dal territorio britannico. Pur tuttavia, l'esportazione – soprattutto intracomunitaria – dei beni culturali rimane nel Regno Unito molto meno vincolata che nelle altre realtà nazionali sopra esaminate.

Piuttosto ampia è la categoria di beni liberamente esportabili all'interno dell'Unione europea, a seguito del loro rientrare nelle soglie di valore massimo stabilite dalla cd. OGEL (*Open General Export Licence*), periodicamente emessa dal Segretario di Stato competente. Il sistema britannico agevola inoltre l'attività di coloro i quali operano professionalmente nel commercio dell'arte, prevedendo l'emissione di licenze nominative, denominate OIEL (*Open Individual Export Licences*).

In conformità al disposto del Regolamento 3911/92, anche nel Regno Unito l'uscita extracomunitaria dei beni di rilevanza culturale dovrà essere accompagnata dal rilascio di apposita licenza (*EU licence*); a differenza di quanto accade nei Paesi *art-exporting*, peraltro, non sussiste nel Regno Unito alcun elenco tassativo di beni per i quali l'esportazione sia interdetta. Il diniego di una licenza individuale, sia essa *UK* o *EU Licence* è ipotesi piuttosto rara e - pur contemplandosi la possibilità da parte di una Pubblica collezione di presentare un'offerta per l'acquisto del bene – qualora l'offerta non venga avanzata, non potrà più negarsi il rilascio della licenza, laddove "se le comunità non sono in grado di pagare, devono rassegnarsi alla perdita"⁴¹.

Emerge dunque dal raffronto delle legislazioni nazionali che, anche con l'avvento della Comunità europea e la realizzazione del Mercato Unico, gli Stati hanno da sempre cercato di mantenere intatte le proprie competenze. Certamente, nel rispetto della normativa comunitaria vigente, i tre Paesi hanno provveduto sia alla predisposizione di una certificazione comune per l'esportazione extra UE ed al recepimento della Direttiva in tema di restituzione di beni. Ciò non ha però impedito però che anche nell'imple-

⁴¹ Dal Rapporto della Commissione Waverley, citato in L.V. Prott, P.J. O'Keefe, *Law and the cultural heritage*, Butterworth, 1989, p. 502.

mentazione della normativa comunitaria, alcuni legislatori nazionali abbiano modificato o omissso alcune disposizioni.

Emblematico il caso della Francia, che ha recepito la direttiva omettendo ogni riferimento al principio generale di cooperazione tra autorità amministrative, lasciando intravedere in tale atteggiamento difensivo la scarsa volontà di condivisione di informazioni ed esperienze utili alla protezione di un comune patrimonio culturale europeo. Più letterale invece, il recepimento della Direttiva nei sistemi britannico ed italiano.

Ciò che merita di essere posto in luce, al di là delle differenti certificazioni richieste per l'alienazione o l'esportazione del bene, è che nella maggioranza dei Paesi UE, qualunque sia il documento o la procedura prevista, la *ratio* non è mai quella di facilitare e favorire la libera circolazione degli stessi nel territorio comunitario, quanto piuttosto ostacolarla: la fuoriuscita di un bene dal territorio nazionale è vissuta dal Paese di provenienza come un impoverimento del suo patrimonio nazionale, qualunque sia il Paese di destinazione o lo scopo della spedizione.

GIULIO PERONI

La politica comunitaria del turismo quale nuovo strumento di integrazione europea

1. *Il fenomeno turismo: considerazioni generali*

La definizione di turismo¹ generalmente accettata fa riferimento alle attività collegate al temporaneo spostamento dell'individuo dal luogo di sua abituale residenza che non sono necessariamente collegate alla tradizionale motivazione dello svago o del diporto². Si tratta di un fenomeno che ha nella circolazione delle persone, a livello nazionale, comunitario ed internazionale, il suo profilo caratterizzante, che implica, inoltre, anche il movimento di capitali e servizi.

Il turismo consiste in un'attività multiforme in quanto coinvolge attori e settori diversi della vita sociale ed economica in genere. Da un lato, concerne varie figure professionali e lavorative quali, ad esempio, gli accompagnatori e le guide turistiche, i tour operators, le agenzie di viaggio, i ristoratori, gli artigiani oltre naturalmente ai turisti, quali consumatori di viaggi e servizi connessi;

¹ Sulla difficoltà di dare una corretta definizione di turismo e sulla convinzione che il turismo non si lasci decifrare in quanto appare sfuggente e multiforme si veda C. Mazza, *Turismo della ricchezza e ricchezza del turismo*, in "Annali italiani del turismo internazionale", n. 5, 2007, pp. 24-30. Sul significato giuridico del termine turismo L. Poma, *Organizzazione e legislazione turistica italiana*, Seregno, Ciranna & Ferrara, 1993, p. 7 ss.; S. Billi, *Per una politica del turismo: riflessioni*, in "Turistica", n. 4, ottobre-dicembre, 2005, p. 2.

² Così M. Fragola, *Profilo comunitario del turismo*, Padova, Cedam, 1996, p. 5 per cui "può dirsi turista colui che si sposta secondo motivazioni diverse dalla sua abituale residenza per trasferirsi temporaneamente in un'altra località ove vi pernotta per almeno una notte".

dall'altro lato, interagisce necessariamente con altri settori di particolare rilevanza economica come l'agricoltura (si pensi al fenomeno crescente dell'agriturismo ed anche del pesca turismo) i trasporti, i beni culturali e paesaggistici così da acquisire un'importanza strategica per lo sviluppo di diverse aree geografiche del globo³.

Il turismo ha, poi, una significativa valenza sociologica in quanto è attività sociale, culturale e di svago capace di soddisfare le più diverse esigenze personali in base al gusto, alla cultura, agli interessi di ogni singolo individuo, favorendo l'instaurazione e l'incentivazione dei rapporti personali nonché l'integrazione tra i popoli attraverso il contatto e l'incontro di culture ed etnie diverse⁴. Secondo il Parlamento europeo, infatti, il turismo rappresenta un elemento costitutivo della qualità della vita dei singoli tanto che tra i diversi bisogni diffusi nella nostra società è uno dei pochi che risponda a domande interiori tanto da risultare sempre meno bene di consumo e sempre più risorsa primaria⁵. Giova, poi, rammentare che oggi non può più parlarsi di turismo quale attività univoca,

³ In questo senso si veda Rapporto *Tourism 2020 Vision*. Si tratta dello studio condotto dalla WTO (*World Tourism Organization*), reperibile alla pagina web <http://unwto.org/facts/eng/vision.htm> sulle previsioni di crescita e d'impatto economico rispetto alle diverse aree del globo del settore turistico con riferimento al periodo 2010-2020.

⁴ Il turismo non è, dunque, una mera attività economica, ma soprattutto un'attività umana che riguarda lo svolgersi della vita e delle relative condizioni in generale, di modo che diventa esso stesso strumento per "contribuire alla modifica del sistema di vita ed alla comprensione reciproca tra le popolazioni" tenuto conto che assurge anche a "forza vitale per la pace e la comprensione internazionale". Così la Dichiarazione di Manila 1980 - Congresso Mondiale del Turismo indetto dalla *World Tourism Organization* (WTO). Vedi anche il Documento di Acapulco del 27/8/82, a completamento della Dichiarazione di Manila e la Carta e Codice del turista approvato dalla VI Assemblea della WTO di Sofia del 26/9/85. Detti documenti sono scaricabili dal sito web <http://www.unwto.org/doc/E/lextour.com>. Sul significato internazionale del turismo si veda G. Biscottini, *Il turismo ed il problema della pace*, in *La legislazione turistica nella legge quadro 17 maggio 1983 n. 287 e l'ordinamento statale e regionale*, atti del Convegno C.I.D.I.S. (Jesolo, 28-31 maggio 1987), Centro internazionale di studi giuridici, Padova, Cedam, 1988, p. 344 per cui "Il turismo non è soltanto un fenomeno economico, ma si inserisce nella vita socio economica dell'umanità ed ha il suo peso specifico sui relativi problemi e segnatamente su quelli internazionali. Questa disciplina interessa i più diversi campi del diritto, nei suoi diversi livelli, compreso quello internazionale".

⁵ Così M. Fragola, *Profilo comunitario*, cit., p. 11.

ma di turismi in quanto molteplici sono le motivazioni che inducono a viaggiare. Si possono perciò configurare diverse forme di turismo e tipologie di turista⁶.

Dalle considerazioni svolte si comprende come il turismo sia un fenomeno complesso all'interno del quale convergono una molteplicità di interessi di diversa natura e contenuto: in primo luogo, economici in quanto esso comporta il trasferimento da un territorio ad un altro di moneta a fini di consumo⁷, in secondo luogo culturali e sociologici in forza delle valutazioni prima svolte.

Dal punto di vista giuridico, soprattutto a livello comunitario⁸, il turismo è stato a lungo considerato in modo disorganico e frammentario tanto da assumere una posizione marginale o una "non posizione"⁹, rispetto ad altri settori di pari rilevanza econo-

⁶ Sul tema si rinvia a B. Marchetti, *Il tempo libero*, in S. Cassese (a cura di) *Le funzioni di ordine le funzioni del benessere il lavoro e le professioni*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 667-677 secondo cui il turismo non è più collegato unicamente al tempo libero in quanto le ragioni che inducono a viaggiare sono le più varie, tanto che si parla di diverse forme di turismo e diversi modi di soggiornare in località note e meno note. Sono, infatti, sempre più diffuse forme di turismo collegate al lavoro, alla professione o anche alla religione, così A. Chizzoniti, *Legislazione regionale e turismo religioso: le attività parrocchiali del tempo libero, del turismo, e dell'accoglienza*, in "Le Regioni", n. 2, marzo-aprile 1998, p. 333 e ss. Per una rapida, ma efficace descrizione delle diverse forme di turismo si rinvia a M. Malo, *Tipologie di turismo e disciplina di settore*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 203-215.

⁷ Cfr. M. Chiti, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 22.

⁸ A livello nazionale vi è stata, invece, una rinnovata attenzione nei confronti del turismo mediante l'emanazione della Legge 135/2001 rubricata "Riforma della legislazione turistica" emanata circa venti anni dopo la precedente legge quadro per il turismo n. 217/1983 con cui è emersa la volontà di non limitarsi a sancire i principi fondamentali a cui deve ispirarsi l'azione delle istituzioni in materia di turismo, ma soprattutto di predisporre le norme organizzative dirette a realizzare il sistema turistico del nostro Paese avendo riguardo agli interessi collettivi ed individuali da tutelare. Sui problemi di legittimità di questa legge rispetto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sull'ordinamento regionale e locale successivamente intervenuta ad opera della Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e sui contenuti in generale della legge in questione si veda F. Morandi, *La nuova disciplina del turismo: alcune considerazioni a prima lettura*, in "Rivista giuridica dei trasporti", n. 3, maggio-giugno, 2001, pp. 377-418.

⁹ Sul punto M. Fragola, *Profilo comunitario...*, cit., p. 4.

mico-sociale come l'ambiente, i trasporti, l'istruzione e la cultura in genere. Ciò ha fatto sì che non si sia mai effettivamente formato un vero e proprio diritto del turismo come branca giuridica autonoma, nonostante numerosi siano gli istituti e le norme di natura privatistica e pubblicistica che a livello nazionale, comunitario ed internazionale intervengono a regolare il fenomeno in oggetto¹⁰. Fatto questo che, seppure tra diversi dubbi, ha indotto parte della dottrina che si è occupata del tema a riconoscere, comunque, al turismo la natura di "bene giuridico"¹¹.

2. *L'incidenza economica del turismo nell'Unione Europea*

A fronte di uno *status* normativo incerto, quantomeno nella sua articolazione ed organizzazione, fa da contraltare l'accresciuta rilevanza economica che il turismo ha assunto in ambito europeo, in quanto comporta, come visto, necessariamente il trasferimento da un territorio ad un altro di moneta ai fini di consumo.

Tale importanza è accresciuta anche in virtù dell'ultimo allargamento dell'Unione¹², in forza del fatto che il settore in oggetto rappresenta un comparto economico di particolare rilievo nella gran parte dei nuovi Stati membri. Effetti benefici in questo senso potranno derivare anche dall'ampliamento della cosiddetta "zona Schengen"¹³ ai nuovi Paesi di recente adesione¹⁴, per cui opera la

¹⁰ Sul punto L. Righi, voce *Turismo*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, IV edizione, *Aggiornamento*, Torino, Utet, 2000, p. 574.

¹¹ Cfr. M. Fragola, *Profilo comunitario...* cit., pp. 18-22; M.S. Giannini, O. Sepe, *L'organizzazione del turismo in Italia*, in "Rivista Trimestrale Diritto Pubblico", n.3, luglio-settembre 1966, p. 780. In generale sul concetto di "bene giuridico" F. De Martino, *Beni in generale - Proprietà*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di) *Commentario al Codice civile*, Bologna-Roma, 1976, p. 13.

¹² È il caso dell'adesione della Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Estonia, Slovenia, Cipro e Malta. Questi Stati sono entrati a pieno titolo nell'Unione Europea a decorrere dal 1° maggio 2004 in forza del Trattato di Atene adottato il 16 aprile 2003.

¹³ Espressione con cui si fa riferimento all'Accordo siglato a Schengen il 14 giugno 1985 ed alla successiva Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990. Per approfondimenti sul trattato in oggetto si rinvia a B. Nascimbene (a cura di), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano, 1995.

soppressione delle formalità doganali per i cittadini in transito sul territorio comunitario. Si prevede, pertanto, che le frontiere interne della Comunità di detti Paesi possano essere attraversate in qualunque punto e senza che venga effettuata alcuna verifica sulla persona indipendentemente dalla sua nazionalità¹⁵.

Il turismo rappresenta nonostante il periodo di difficilissima congiuntura economica a livello globale¹⁶ in prospettiva futura, una delle attività economiche che possiedono il maggiore potenziale per generare crescita e posti di lavoro nell'Unione Europea¹⁷, in quanto l'economia turistica ha leggi proprie che derivano dalla peculiarità della domanda¹⁸, ma, soprattutto, dal modo in cui si articola l'offerta, dalla coincidenza spaziale tra il luogo di produzione e di fruizione del prodotto turistico, nonché dall'infungi-

¹⁴ I paesi che applicano pienamente l'Accordo di Schengen sono Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, più Islanda, Norvegia e Svizzera (che non appartengono all'UE). Irlanda e Regno Unito non hanno sottoscritto l'Accordo. Cipro, che ha aderito all'UE nel 2004, e la Bulgaria e la Romania, che vi hanno aderito nel 2007, non partecipano ancora totalmente all'accordo di Schengen.

¹⁵ Si ricorda che con il Regolamento CE 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 è stato istituito un Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (v. G.U.U.E., 13 aprile 2006, L 105 1 ss.). Con l'adozione di questo regolamento confluiscono in un unico atto di diritto comunitario le regole comuni applicabili ai controlli delle persone che attraversano le frontiere interne ed esterne dell'UE. Viene in questo modo consolidata la progressiva realizzazione di uno Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, vale a dire uno spazio nel quale sia garantito alla persona di poter circolare liberamente ed in sicurezza in conformità all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea.

¹⁶ Sul tema si veda *The OECD Economic Outlook Interim Report*, March 2009, scaricabile dal sito www.oecd.org

¹⁷ Rapporto WTO di cui alla precedente nota 3.

¹⁸ Si deve ricordare sul punto che l'analisi e la precisione della domanda turistica è di notevole importanza sia per gli operatori del settore che debbono effettuare scelte di investimento, sia per i decisori pubblici che effettuano scelte per la pianificazione degli interventi di politica territoriale. Sulle variabili dipendenti ed indipendenti determinanti la domanda turistica in generale si vedano A. Cirà, F. Carlucci, *Le variabili della domanda turistica in Italia. Un'analisi empirica attraverso un modello di panel*, in "Turistica", n. 4, ottobre-dicembre, 2005, pp. 53-55.

bilità dei beni storico-artistici e paesaggistici che necessariamente coinvolgono la popolazione residente, sia sotto il profilo della salvaguardia dell'ambiente, sia sotto il profilo occupazionale¹⁹. L'industria turistica mondiale ha dimostrato di avere una stabilità insospettabile rispetto ad eventi tragici come quello dell'11 Settembre o come quello della Sars, o ancora la guerra in Iraq che avevano la potenzialità di piegare la domanda turistica internazionale.

Gli ultimi anni ed il periodo attuale di grave recessione economica sono stati e rappresentano tuttora per il turismo un continuo percorso ad ostacoli che, però, non sembrano in alcun modo averne scalfito la natura di bisogno irrinunciabile proprio della moderna società post-industriale diffuso tra tutti i ceti sociali e tutti i Paesi. Ciò fa sì che la propensione a crescere del turismo non sia mutata tanto che la dimensione di detto fenomeno risulta particolarmente significativa dal punto di vista occupazionale. Infatti, il turismo appare caratterizzato da un'enorme capacità di creare nuove istanze sulla base di esigenze e richieste individuali in virtù di modelli e forme di consumo in continua evoluzione create e modificate dall'agire del singolo consumatore. È stato osservato come la crescita della forza lavoro impegnata nel turismo sia notevolmente più elevata che nei restanti settori caratterizzanti l'economia dell'Unione²⁰. Il mercato dei servizi turistici contribuisce, inoltre, più di ogni altro al perseguimento degli obiettivi definiti con la Strategia di Lisbona²¹

¹⁹ Cfr. F. Indovino Fabris, *Legislazione turistica*, Padova, Cedam, 2004 p. 6.

²⁰ Fornisce, infatti, il 12% di tutti i posti di lavoro dell'Unione v. COM (2007) 498 *cit.* e *World Travel and Tourism Council (WTTC) - TSA Regional Reports - European Union 2007*, scaricabile dal sito www.wttc.org; sempre dal punto di vista occupazionale, il turismo acquista ulteriore rilievo se si pensa al fatto che i giovani rappresentano il doppio della forza lavoro impiegata negli altri settori.

²¹ Si tratta degli obiettivi definiti dall'Unione Europea, durante il Consiglio europeo in sessione straordinaria del 23-24 marzo 2000 con cui sono state concordate al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e sociali che, in un contesto di un'economia basata sulla conoscenza ogni Stato si è impegnato a dare origine attraverso una strategia globale che coinvolga tutti gli attori politico economici e sociali europei. Sul punto si veda il testo predisposto dalla Commissione europea, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: rilancio*

relativi alla creazione di posti di lavoro più numerosi e di qualità migliore²².

Nei prossimi anni si ritiene che il turismo acquisterà sempre maggior peso nell'economia dell'Unione, poiché secondo le previsioni formulate della World Tourism Organization (WTO)²³ la domanda di servizi turistici crescerà in media al ritmo del 3% annuo costituendo il 10% del prodotto interno lordo di alcuni paesi. Ciò sarà dovuto a diversi fattori. In primo luogo, l'evoluzione della struttura demografica della società in generale ed, *in specie*, di quella europea avrà un forte impatto sul settore turistico. Il numero di persone anziane con più di 65 anni è in costante crescita e, perciò, vi sarà un deciso aumento di tale categoria di individui che viaggeranno. In secondo luogo, le esigenze del pubblico stanno mutando per quel che riguarda le forme di turismo: il turismo legato alla salute e quello collegato al patrimonio culturale e naturale sono quelli maggiormente in espansione. Infine, il turismo, in considerazione anche dell'attuale contesto internazionale caratterizzato ormai da un'economia globalizzata, si pone come uno dei pochi limiti positivi diretti a frenare il fenomeno della delocalizzazione all'estero delle imprese ed al conseguente trasferimento di capitali, soprattutto in forza della necessaria coincidenza tra il luogo di produzione ed il luogo di consumo.

3. *L'azione comunitaria in materia di turismo*

Il turismo, nonostante la crescente rilevanza economica che lo caratterizza, è stato per lungo tempo sottovalutato dalle istituzioni comunitarie, dal punto di vista della sua regolamentazione giuridica. Ciò è accaduto essenzialmente per le seguenti ragioni: da un lato, la consolidata convinzione per cui il turismo si sostanziasse nel mero movimento delle persone per ragioni di diletto, avulso da qualsiasi valutazione politica, economica e sociale; dall'altro lato, assumeva

della *Strategia di Lisbona*, doc. COM (2005) 24, 2 febbraio 2005, scaricabile dalla pagina web http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

²² Vedi *Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nelle società* doc. COM (2007) 498 def. del 5.9.2007, scaricabile dalla pagina web http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

²³ Cfr. UNWTO, *International Conference on Tourism Statistics* (Bali, Indonesia, 30 March-2 April), scaricabile dal sito www.unwto.org.

particolare valore il fatto che il Trattato di Roma del 1957, istitutivo delle Comunità economica europea (CEE), non prevedeva alcun riferimento al turismo, relegandolo all'interno dell'Allegato III al medesimo inerente le cosiddette transazioni invisibili di cui all'art. 106 del Trattato in questione. Tutto ciò favorì il consolidarsi dell'opinione per cui la Comunità non era competente a intervenire in materia di turismo. Tuttavia, il perseguire i fini fondamentali del Trattato ed il progressivo realizzarsi delle quattro libertà fondamentali quali la libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi, creò nel tempo i presupposti per l'avvio di una maggior considerazione giuridica del fenomeno turistico in sé. L'intervento della Comunità in materia di turismo si è così, nel corso degli anni, articolato in parte in modo diretto ed, in parte, in modo indiretto: da un lato, mediante azioni mirate specificatamente al turismo, dall'altro lato, attraverso la realizzazione progressiva delle quattro libertà comunitarie.

È soltanto, però, con la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 1983 sulla politica comunitaria nel settore del turismo²⁴, che la Comunità europea considera il turismo come mezzo idoneo a contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Mercato unico ed al futuro passaggio dall'Unione economica a quella politica. Con tale Risoluzione il Parlamento europeo, dopo aver sollecitato le altre istituzioni comunitarie, in specie la Commissione ed il Consiglio, ad intraprendere un'azione "di promozione del turismo in base a misure comunitarie prese nel quadro di una politica globale della Comunità europea", elencava ed illustrava gli obiettivi ed i contenuti dell'azione comunitaria in tema di turismo: la tutela del turista, quale consumatore, ed il sostegno a nuove forme di turismo, come il turismo rurale, il turismo culturale, il turismo sociale, al fine di favorire la destagionalizzazione ed il congestionamento del settore *de quo*²⁵.

²⁴ In "G.U.C.E.", 16 gennaio 1984, C-10, p. 281.

²⁵ Il fenomeno della destagionalizzazione consiste nell'evitare l'eccessiva concentrazione spazio-tempo dei flussi turistici così da preservare l'ambiente ed il patrimonio storico artistico, nonché favorire un impiego più razionale e continuo della forza lavoro impiegata nel settore turistico e, quindi, addivenire ad un allungamento dei mesi di apertura degli alberghi ed un ampliamento dei servizi offerti alla clientela. Sul tema si veda "Il Sole 24 Ore", del 10 dicembre 2007, n. 339, p. 19.

L'attenzione verso il turismo da parte della Comunità si rafforzò ulteriormente con l'adozione della Decisione 86/664²⁶ del Consiglio con cui si istituì il Comitato consultivo sul turismo grazie al quale si diede vita ad una procedura di consultazione e cooperazione tra gli Stati membri che sfociò nell'emanazione della Raccomandazione sull'informazione standardizzata degli alberghi²⁷ e nella Raccomandazione per la protezione degli stessi dal rischio incendi²⁸. Interventi che, ad ogni modo, non consentirono, in occasione dell'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE)²⁹ il riconoscimento di una base giuridica autonoma e specifica, in seno ai Trattati comunitari, all'azione comunitaria in tema di turismo così da fare rientrare quest'ultimo in via definitiva tra le competenze espressamente attribuite alla Comunità. Ciò nonostante l'allora Comunità europea non smise di volgere la propria attenzione a tale settore tanto che il 1990 fu dichiarato l'Anno europeo del turismo con l'obiettivo di identificare il ruolo del turismo e di sviluppare una sua coerente politica di assistenza e promozione. Solo con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992³⁰ si giunse ad una formale inclusione del turismo nell'ambito delle competenze comunitarie, in quanto con l'art. 3 lett. *t* del TCE – poi divenuto art. 3 lett. *u* – si sancì che l'azione della Comunità comporta alle condizioni e se-

²⁶ "G.U.C.E." del 31 dicembre 1986, L. 384, p. 52 ss.

²⁷ Raccolta del Consiglio n. 86/665, *ibidem*, pp. 54-59.

²⁸ Raccolta del Consiglio n. 86/666, *ibidem*, pp. 60-68.

²⁹ Entrato in vigore il 1° luglio 1987 ha costituito l'insieme delle disposizioni che hanno modificato e completato i Trattati istitutivi delle Comunità europee. L'obiettivo più importante fu la realizzazione entro il 31 dicembre 1992 del Mercato interno cioè di uno spazio senza frontiere interne nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Per approfondimenti sul tema si rinvia a J. De Ruyt, *L'Acte Unique Européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1987.

³⁰ Entrato in vigore il 1° Novembre 1993. Si tratta dell'Accordo internazionale la cui denominazione ufficiale è Trattato sull'Unione Europea. La portata estremamente innovativa di questo accordo risiede principalmente nella struttura a tempio dell'Unione composta da tre pilastri: dimensione comunitaria, politica estera e di sicurezza comune, cooperazione nei settori della giustizia e affari interni. La bibliografia sul tema è decisamente vasta per uno studio sintetico, ma esauriente si vedano: C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea: genesi, struttura, contenuto, processo di ratifica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993; U. Draetta, *Il Trattato di Maastricht e le prospettive dell'integrazione europea*, in "Diritto del commercio internazionale", 1993, vol. 1, pp. 5-27.

condo il ritmo previsti dal Trattato "misure in materia di energia, protezione civile e turismo" al fine del raggiungimento degli obiettivi fissati all'art. 2 TCE. Ciò nonostante, nel Trattato sulla Comunità Europea (TCE), così rivisto, non si rinvenivano disposizioni che chiarissero quali fossero le misure da adottare e gli obiettivi da raggiungere, nonché su quale base giuridica fondare la competenza della Comunità in tema di turismo³¹ al di là della scarna disposizione citata.

In forza di ciò, l'intervento comunitario in materia di turismo trovava la propria giustificazione nell'art. 308 TCE, relativo ai c.d. "poteri impliciti" coi quali si riconosce alla Comunità, attraverso l'azione dei suoi organi istituzionali, la possibilità di ricorrere a tutti i mezzi a propria disposizione per conseguire gli scopi previsti dal Trattato istitutivo, anche quando tali mezzi non sono espressamente previsti nel testo dell'Accordo stesso³².

Un tale approccio della Comunità rispetto al turismo è stato diversamente spiegato in dottrina: vi è stato chi ha tratto un'ulteriore conferma della scarsa considerazione per il settore in oggetto da parte delle istituzioni comunitarie con l'inevitabile conseguenza di ostacolare il formarsi di una vera e propria politica del turismo a livello comunitario³³ e chi, invece, ha osservato come l'operato della Comunità non fosse che la presa d'atto da parte della medesima del carattere intersettoriale del fenomeno in questione e come questo fosse meglio regolamentato nell'ambito delle diverse azioni e politiche comunitarie come quelle relative all'ambiente (v. art. 174 TCE) all'istruzione (v. art. 149 TCE), ai trasporti (v. art.

³¹ In questo senso M. Gestri, *Il turismo nella Costituzione europea*, in "Diritto del Turismo", n. 1, gennaio-marzo, 2005, p. 6; L. Daniele, *Il diritto materiale della Comunità europea. Introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 11-12.

³² In virtù della portata dell'art. 308 TCE le condizioni per l'esercizio del potere in esame sono assai restrittive. Dal punto di vista sostanziale occorre che l'azione sia necessaria per il raggiungimento degli scopi della Comunità e deve servire al funzionamento del mercato comune. Dal punto di vista procedurale il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previa proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo.

³³ Cfr. M. Fragola, *Profilo comunitario*, cit., p. 33; Id., *L'azione comunitaria in materia di turismo*, in V. Franceschelli, F. Morandi, (a cura di), *Manuale di diritto...*, cit, p. 44; R. Ciccone, *Turismo e turisti nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria*, in "Rivista di diritto europeo", n. 3, luglio-settembre 1994, pp. 479-500.

70-80 TCE)³⁴ ad esso in qualche modo contigue e già intraprese dalla Comunità medesima.

Detto approccio *inter-settoriale*³⁵ ha trovato conferma nel ricorso al principio di sussidiarietà che ha influenzato, sino ad oggi, "l'intervento comunitario nel turismo in termini di necessario coordinamento ed integrazione delle rispettive politiche nazionali"³⁶. In base a quel principio (cfr. art. 5 TCE) la Comunità interviene in quei settori che non sono di sua esclusiva competenza quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale, senza andare oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi fissati³⁷.

Il problema dell'inserimento del turismo tra le competenze comunitarie fu oggetto anche dei lavori preparatori della Conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del Trattato di Amsterdam³⁸. Ma, tanto tale Trattato quanto quello successivo di

³⁴ Così L. Righi, voce *Turismo*, cit., p. 575.

³⁵ Sul punto si veda anche M. Antonioli Corigliano, *Le azioni comunitarie nel turismo: politiche, obiettivi e implicazioni*, in C. Vaccà (a cura di), *I contratti di viaggio e turismo la disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano, Egea, 1995, p. 207 ove si evidenzia come il turismo sia un servizio complesso i cui effetti tagliano trasversalmente il sistema paese a cui è riconducibile anche una funzione di redistribuzione di ricchezza tra aree strutturalmente povere ed arretrate ed aree più ricche.

³⁶ Sempre L. Righi, *ibidem*.

³⁷ L'intervento della Comunità in via sussidiaria, sulla base del disposto dell'art. 5, è soggetto a diversi presupposti:

- in primo luogo, esso è previsto solo per le materie che non rientrano nella competenza esclusiva della CE, quindi con riguardo alle nuove politiche create dal Trattato dell'Unione con lo scopo di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e se necessario per completare la loro azione;
- in secondo luogo, la Comunità può intervenire sempre che l'azione prevista abbia una dimensione europea altrimenti deve agire il singolo Stato o un gruppo di Stati interessati;
- in terzo luogo, vi deve essere la presunzione dell'insufficienza degli Stati a risolvere lo specifico problema;
- da ultimo, deve ricorrere anche la presunzione dell'esigenza dell'intervento comunitario per una migliore soluzione della questione.

L'intervento della Comunità, inoltre, in applicazione del principio di proporzionalità, non deve andare "al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato".

³⁸ Ciò di fatto fu previsto dalla Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Maastricht. Relativamente al Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1°

Nizza³⁹, non hanno mutato il quadro giuridico descritto. Ciò fu dovuto principalmente al contrasto intervenuto tra gli Stati a maggior vocazione turistica favorevoli al suo inserimento (come Italia, Grecia e Portogallo) e quelli tradizionalmente meno inclini alla gestione a livello comunitario del settore turismo (come Gran Bretagna, Paesi Bassi e Finlandia) decisamente contrari ad ogni estensione di competenze, fortemente convinti che non fosse necessario dare vita ad una vera e propria politica comunitaria del turismo, ma continuare a considerare il turismo un comparto di interesse comunitario come tale di per sé sufficiente a realizzare gli obiettivi prefigurati dall'art. 2 TCE⁴⁰.

L'inerzia manifestata dagli Stati in occasione della firma del Trattato di Amsterdam, quanto di quello di Nizza fu decisamente grave. Nel primo caso perché venne disattesa la Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht che prevedeva il riesame della questione turismo nella prospettiva del suo inserimento tra le competenze comunitarie, nel secondo caso perché il turismo fu di fatto escluso addirittura dall'Agenda dei lavori⁴¹.

maggio 1999) con esso sono state introdotte rilevanti modifiche ai trattati istitutivi delle Comunità europee. La più importante nell'ambito delle politiche comunitarie è stata l'assunzione dell'impegno per la promozione di un livello più alto di occupazione, mentre altre modifiche hanno riguardato l'ambiente, la sanità pubblica, la politica sociale e la tutela dei consumatori. Novità significative hanno riguardato anche la cooperazione in materia di giustizia e affari interni con la "comunitarizzazione" delle materie relative a: rilascio dei visti, concessione di asilo, azione comune in materia di immigrazione, cooperazione doganale, cooperazione giudiziaria in materia civile e più in generale tutte le questioni attinenti alla libera circolazione delle persone. Per approfondimenti sul tema si veda A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, Cedam, 1998.

³⁹ Stipulato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, ha avuto come obiettivo precipuo quello di studiare il nuovo assetto istituzionale da conferire all'Unione in previsione di un allargamento che avrebbe portato l'Unione Europea da 15 a 25 Stati. Le novità più significative hanno riguardato:

- la nuova ripartizione del numero dei rappresentanti degli Stati membri nelle istituzioni e negli organismi comunitari;
- l'ampliamento dei poteri del Presidente della Commissione;
- le modifiche dell'ordinamento giudiziario;
- l'introduzione della procedura di preavviso operante ogni volta che siano accertate violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno degli Stati membri. Per approfondimenti si veda A. Tizzano (a cura di), *Il Trattato di Nizza*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁴⁰ In questo senso M. Gestri, *Il turismo...*, cit., p. 7 in particolare alla nota 24.

⁴¹ Così M. Fragola, *L'Azione comunitaria...*, cit., pp. 44-47.

Solamente nel quadro che ha accompagnato il dibattito relativo alla Convenzione sul "Futuro dell'Europa" investita del compito di predisporre la Costituzione europea si è nuovamente affrontato il delicato tema qui in esame.

Ci si è resi, infatti, conto che la promozione, il rafforzamento e la crescita del turismo quale volano economico e fenomeno sociale di particolare significato per tutti gli Stati membri non avrebbe mai trovato una sua dimensione uniforme in ambito comunitario se l'Unione Europea non gli avesse riconosciuto una base giuridica in seno ai Trattati. Quanto emerso durante i lavori della Convenzione è stato recepito ed accolto dalla Conferenza intergovernativa che ha fatto proprio il Trattato che ha adottato la "Costituzione per l'Europa"⁴².

All'interno di quell'ampio ed articolato testo normativo il turismo ha trovato il suo *locus standi* nella Parte I all'art. 17 e nella Parte III nell'art. 281. In forza della prima disposizione si riconobbe all'Unione Europea competenza in tema di turismo mediante il ricorso ad azioni di sostegno, coordinamento o di complemento⁴³.

Le competenze dell'Unione sono state distinte in competenze esclusive, concorrenti (o condivise), di sostegno-coordinamento o complemento dell'azione degli Stati. Solo rispetto alle prime l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se au-

⁴² Composto, oltre che di un Preambolo, da quattro distinte e consecutive parti, integrate da protocolli e dichiarazioni funzionali a configurare:

- il quadro costituzionale (parte prima composta da 60 articoli);
- la Carta dei diritti fondamentali (composta da un proprio preambolo e da 54 articoli);
- le politiche ed il funzionamento dell'Unione (terza parte, la più tecnica e copiosa coi suoi 322 articoli);
- le disposizioni generali e finali (quarta ed ultima parte comprensiva dei 12 articoli di chiusura del Trattato). Ricordo che il Trattato in oggetto è stato approvato dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 17 e 18 giugno 2004, poi, solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Sul tema si vedano in particolare A. Tizzano (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2004; J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁴³ È bene ricordare come l'identificazione e la classificazione delle competenze dell'Unione Europea sia stata al centro delle riflessioni della Convenzione sul Futuro dell'Europa, ciò al fine di fornire una risposta credibile, soprattutto ai cittadini, sul "cosa fa" e sul "cosa serve" l'Unione in un'ottica di maggior vicinanza e legame tra il cittadino e le istituzioni comunitarie.

torizzati dalla prima oppure per attuare gli atti dell'Unione⁴⁴; con riferimento alle seconde è, invece, possibile l'intervento legislativo degli Stati membri, ma solo se l'Unione non ha esercitato la propria competenza o ha deciso di cessare di esercitarla⁴⁵. Diversamente, nelle materie incluse nella terza categoria l'Unione può solo accompagnare l'esercizio della sovranità statale essendo rimaste nell'ambito di quest'ultima le relative competenze. Non può, quindi, l'Unione sostituirsi agli Stati membri⁴⁶. Si assiste ad un *climax* discendente rispetto a quella che è l'intensità dell'intervento legislativo comunitario, in cui la tipologia delle azioni di sostegno, che si rivolgono anche al turismo, concerne materie che rimangono essenzialmente sottoposte alla competenza nazionale degli Stati membri ed "in riferimento alle quali l'Unione può intervenire solo al fine di appoggiare o completare l'azione nazionale" con il conseguente effetto che l'azione legislativa dell'Unione non ostacola l'intervento normativo degli Stati membri nella medesima materia⁴⁷.

L'art. 281 TCE rileva, invece, al fine dell'individuazione degli strumenti normativi che l'Unione si è data per intervenire nel settore del turismo. Si è fatto specifico riferimento all'adozione delle

⁴⁴ Rientrano tra le competenze esclusive: l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e la politica commerciale comune.

⁴⁵ Rientrano in tale ambito il mercato interno, alcuni aspetti della politica sociale, la coesione economico, sociale e territoriale, l'agricoltura e la pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti *trans* europee, l'energia, la definizione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alcuni aspetti dei problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, la ricerca scientifica e tecnologica (con alcune limitazioni).

⁴⁶ Vi rientrano la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione, le politiche giovanili, lo sport, la formazione professionale, la protezione civile e la cooperazione amministrativa. A queste categorie vanno aggiunte il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, la politica estera e di sicurezza e difesa comune e l'istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁴⁷ A differenza di quanto accade in tema di competenze concorrenti, in quanto è rispetto a quello in qualche modo subordinato avendo solo finalità di appoggio o completamento dell'azione nazionale. Per approfondimenti si veda M. Gestri, *Il turismo...*, cit., pp. 9-11.

leggi europee⁴⁸ e delle leggi quadro europee⁴⁹ superando così il tradizionale *modus operandi* dell'Unione in tema di turismo sviluppatosi attraverso il ricorso all'uso di atti non vincolanti come le raccomandazioni ed i pareri (atti tipici)⁵⁰ (*ex art. 249 TCE*) o comunicazioni, risoluzioni, orientamenti, programmi (atti atipici)⁵¹.

4. *Il turismo nel Trattato di Lisbona. Il suo definitivo riconoscimento*

Il Trattato-Costituzione prevedeva all'art. IV - 447 par.1 che lo stesso fosse "ratificato dalle Alte Parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali". Al contempo, all'art. IV - 443 par. 4 si stabilì che, qualora fossero trascorsi due anni dalla data della firma del Trattato e quattro quinti degli Stati membri

⁴⁸ Atto legislativo di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Si tratta di una "riedizione" del regolamento comunitario.

⁴⁹ Atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari, relativamente al solo risultato da raggiungere con libertà per gli organi nazionali di scegliere i mezzi da utilizzare. Si tratta, in questo caso, di una "riedizione" della direttiva comunitaria.

⁵⁰ Le prime non sono sottoposte ad alcuna forma particolare, possono essere emanate dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione alle condizioni contemplate dal Trattato. Possono essere rivolte sia agli Stati membri, come avviene normalmente, sia alle istituzioni comunitarie o ancora ai soggetti di diritto interno degli Stati membri. La loro efficacia non vincolante non significa che non siano produttivi di effetti giuridici, in quanto possono originare il c.d. *effetto di liceità*, nel senso che può considerarsi pienamente lecito un atto, di per sé illecito, posto in essere per rispettare una raccomandazione di un'istituzione. In questo senso cfr. Causa 322/88, del 13.12.1989, *Grimaldi*, in *Raccolta*, p. 4407 par. 147, 181, 302. Con riferimento al parere esso tende a fissare il punto di vista dell'istituzione che lo emette in ordine ad una specifica questione. Si distingue in motivato ed obbligatorio, quest'ultimo previsto nella procedura di parere conforme. Analogamente alle raccomandazioni i pareri non sono sottoposti ad alcuna forma specifica (tranne per quelli motivati per cui è necessaria una motivazione espressa e possono essere indirizzati agli stessi soggetti destinatari delle raccomandazioni). Anch'essi hanno rilievo giuridico in quanto sono in grado di determinare sempre una situazione di legittimo affidamento nei destinatari, come tale tutelabile innanzi ai giudici comunitari.

⁵¹ Per tali atti un'esauriente elencazione con relativa descrizione della loro natura e funzione si ritrova in G. Tesaro, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2005, pp. 155-160.

avessero ratificato, mentre uno o più Stati membri avessero incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione "Costituzione europea" doveva essere deferita al Consiglio europeo. Tale situazione si è verificata a causa dell'esito negativo dei *referendum* popolari svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi. Il 29 maggio 2005 il 54% dei francesi ha respinto il "Trattato che istituisce la costituzione europea"; il 2 giugno dello stesso anno il 64% dei cittadini olandesi si è espresso nel medesimo senso.

A fronte dei "no" francese ed olandese alla Costituzione europea⁵², che hanno di fatto bloccato il processo di riforma dell'Unione consentendo così un inevitabile rafforzamento delle cd. forze euroscettiche, si è molto discusso in ambito europeo su come superare l'*impasse* politico-istituzionale determinatesi⁵³. La soluzione adottata per il rilancio del processo di riforma istituzionale dell'Unione Europea è stata alla fine quella di rinegoziare il Trattato-Costituzione. Ciò ha comportato, però, l'abbandono definitivo del progetto di Costituzione europea⁵⁴.

Il Trattato di modifica elaborato dalla CIG è stato approvato nel Consiglio europeo del 18-19 ottobre 2007 e firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo dei rispettivi

⁵² Sull'ampio ed acceso dibattito che è scaturito dai "no" francese ed olandese alla Costituzione europea si vedano i numeri 374, 375-76, 377-78 (2005) de "L'Unità europea", mensile del Movimento Federalista Europeo.

⁵³ Le soluzioni prospettate per uscire dallo stallo creatosi sono state essenzialmente tre:

- 1 - la rinegoziazione del Trattato, apportandovi le modifiche necessarie per venire incontro alle riserve emerse a livello nazionale;
- 2 - la sottoposizione a ratifica della sola prima parte del Trattato in forza delle diverse riserve che avevano riguardato le norme inserite nella II e III Parte;
- 3 - l'entrata in vigore del Trattato solo per quegli Stati che si sarebbero resi disponibili a ratificarlo.

⁵⁴ I problemi incontrati durante il processo di ratifica del Trattato costituzionale hanno indotto l'Unione ad avviare un processo di riflessione da cui è derivato nel giugno 2006 l'invito rivolto dal Consiglio europeo alla Presidenza tedesca di turno di predisporre una relazione sulla via da seguire. Tale relazione ha permesso al Consiglio europeo di convenire nella riunione del 21-22 giugno 2007 la convocazione di una Conferenza Intergovernativa (CIG) incaricata di redigere un "Trattato di riforma" che modificasse gli accordi esistenti al fine di migliorare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione Europea, nonché la coerenza della sua azione esterna. Sul tema della Costituzione europea si veda J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit.

27 Stati membri. Alla firma del Trattato ha fatto seguito il processo di ratifica in tutti i 27 Stati che, secondo gli auspici della Commissione europea doveva concludersi entro la fine del 2008 per entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2009. Ciò, come noto, non è accaduto a causa dell'esito negativo del *referendum* popolare svoltosi in Irlanda lo scorso giugno 2008 con cui sono prevalsi i "no" (pari al 53% dei votanti) alla ratifica del Trattato⁵⁵.

Il Trattato di Lisbona chiude, comunque, la fase di costituzionalizzazione dell'Unione Europea⁵⁶ ponendo l'attenzione solo su quei problemi la cui soluzione era ormai indifferibile come il miglioramento del funzionamento delle istituzioni ed il rafforzamento dell'efficacia dell'azione dell'Unione⁵⁷. In questi termini la pre-

⁵⁵ L'*iter* di approvazione del Trattato di Lisbona in seno agli Stati membri è stato oggetto di approfondito dibattito in seno al vertice di Bruxelles dello scorso 12 dicembre 2008 in cui i ministri dell'UE hanno definito la nuova tabella di marcia per l'approvazione dello stesso che ha nell'impegno assunto dal governo irlandese di organizzare un nuovo *referendum* entro il novembre 2009 il suo tema centrale.

⁵⁶ Con tale Trattato i vecchi accordi non vengono sostituiti, ma, solo modificati, il Trattato sull'Unione Europea mantiene infatti il proprio nome, mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea diviene il Trattato sul funzionamento dell'Unione. L'abbandono del progetto costituzionale ha comportato anche l'espunzione dal testo di tutti quei riferimenti, originariamente previsti, che assumevano un particolare significato simbolico come la bandiera, l'inno ed il motto.

⁵⁷ In quest'ambito si sono registrate le innovazioni più significative. L'Unione, innanzitutto avrà un Presidente che la rappresenterà all'esterno e che rimarrà in carica due anni (con un mandato rinnovabile una sola volta) e per il quale decade il principio della rotazione semestrale. L'altra importante figura istituzionale prevista dal Trattato di Lisbona è l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che sostituisce la più evocativa figura del Ministro degli esteri, prevista nella Costituzione europea. Il nuovo Alto Rappresentante sarà anche Vice Presidente della Commissione e potrà contare su un servizio europeo per l'azione esterna di cui faranno parte diplomatici dei vari paesi europei e funzionari delle istituzioni comunitarie. Ulteriori importanti innovazioni concernono la Commissione che continuerà ad elaborare proposte legislative e dal 2014 conterà un numero di commissari pari ai due terzi degli Stati UE (finora ciascun Stato aveva un proprio rappresentante). Il Parlamento europeo sarà composto da 750 membri e vedrà il proprio ruolo accresciuto in quanto sarà dotato di nuovi poteri per quanto riguarda la legislazione ed il bilancio dell'UE e la conclusione degli accordi internazionali. In particolare, l'estensione del procedimento di codecisione garantirà al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio, dove sono rappresentati gli Stati membri, per la maggiore parte degli atti legislativi europei.

visione della modifica del processo decisionale in seno al Consiglio dell'Unione, ove il voto a maggioranza qualificata viene esteso a nuovi ambiti politici per accelerare e rendere più efficiente il processo decisionale⁵⁸, rappresenta, forse, il risultato più significativo.

Relativamente al turismo i risultati raggiunti con il Trattato-Costituzione non mutano all'interno del quadro normativo delineatosi con il Trattato di Lisbona. Ciò non è di poco momento se si considera che le disposizioni contenute nel Trattato-Costituzione sono state travolte dalla sua mancata adozione relegando il turismo, dal 2004 ad oggi, ancora una volta ad una condizione di fenomeno "a dimensione comunitaria" e non a vera e propria politica comunitaria⁵⁹. Si consideri, inoltre, che la fase di crisi istituzionale vissuta dall'Unione Europea in questi anni a causa delle posizioni intransigenti assunte da alcuni Stati, su tutti Polonia e Regno Unito, poteva produrre esiti decisamente negativi come il blocco di ogni processo di riforma comportando così una probabile espunzione del turismo dall'ambito delle competenze dell'Unione Europea. Dunque, in considerazione dell'intervenuta sottoscrizione del Trattato di Lisbona e della sua attesa ratifica da parte di tutti gli Stati membri⁶⁰ l'ordinamento comunitario prevede finalmente un riferimento normativo esplicito per tale settore che, d'ora in avanti, rileverà come fondamento giuridico per gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie in forza del nuovo sistema di competenze di attribuzione della Comunità.

⁵⁸ A partire dal 2014 il calcolo della maggioranza qualificata si baserà sulla doppia maggioranza degli Stati membri e della popolazione. La doppia maggioranza è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione. Per una sintetica, ma chiara descrizione dei risultati conseguiti col Trattato di Lisbona si rinvia a A. Villafranca, *Il Trattato di Lisbona: fine di una crisi?*, in *ISPI Policy Brief*, n. 63, ottobre 2007. Per maggiori approfondimenti si veda J. Ziller, *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007, in specie pp.115-166.

⁵⁹ L. Righi, voce *Turismo*, cit.; M. Fragola, *Profilo comunitario del turismo*, cit.

⁶⁰ Si ricorda che ai sensi dell'art. 48 del Trattato sull'Unione Europea le modifiche e gli emendamenti ai trattati su cui si fonda l'Unione entrano in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali. Al momento attuale il Trattato di Lisbona risulta non essere ancor approvato da Repubblica ceca ed Irlanda. Nel primo caso la procedura di ratifica non è ancora ultimata, nel secondo caso, come già osservato, vi è stato voto contrario.

L'aver definito una base giuridica consentirà l'individuazione delle procedure da seguire, dei diversi organi coinvolti nel processo formativo della legislazione in materia, nonché i criteri di voto da applicare per l'adozione dell'atto normativo in questione⁶¹.

Occorre, peraltro, evidenziare che la previsione di una copertura giuridica innegabilmente favorirà la certezza e la trasparenza del diritto oltre alla determinazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo di un approccio integrato alla materia *de quo* consentendo così di superare la frammentazione che sino ad ora ha caratterizzato l'operato della Comunità sul tema⁶². Ulteriore e significativo effetto dell'inserimento del turismo tra le materie comunitarie sarà anche quello di escludere o quantomeno rendere meno diffuso il ricorso allo strumento dei "poteri impliciti" stante anche le condizioni alquanto restrittive per il loro esercizio. Ciò non esclude il ricorso al meccanismo della sussidiarietà⁶³ nel senso che l'azione comunitaria in tema di turismo dovrà essere complementare alle specifiche politiche sviluppate negli Stati membri provvedendo così ad una loro armonizzazione⁶⁴.

⁶¹ In generale sul tema della legittimità degli atti comunitari e dei comportamenti delle istituzioni comunitarie si veda G. Tesaro, *Diritto...*, cit., pp. 215-375.

⁶² Il Consiglio con la Risoluzione relativa al futuro del turismo europeo, in "GUCE" del 6 giugno 2002, C 135, p. 1 ss., ha evidenziato come gli interventi comunitari sul tema fossero caratterizzati da difetto di coordinamento.

⁶³ Sull'argomento si veda P. Pustorino, *Note sul principio di sussidiarietà*, in "Diritto comunitario e degli scambi internazionali", n. 1, gen-mar, 1995, pp. 47-67. Sulle modalità con cui la Corte di Giustizia ha inteso il funzionamento di detto principio nel settore culturale a cui in parte afferisce anche il turismo si rinvia a R. Mastroianni *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1994, n.1, gennaio-marzo, pp. 63-86. Si osserva, infine, che con il Trattato di Lisbona il principio in oggetto sarà contenuto nell'art. 3-ter, ove al par. 3 si afferma che "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione essere conseguiti meglio a livello di Unione".

⁶⁴ Essa comporta, in genere, l'eliminazione delle più gravi incompatibilità esistenti tra le diverse legislazioni nazionali sia il riavvicinamento delle stesse; così F. Pocar, *Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella Comunità economica europea*, in M. Mistri, A. Papisca (a cura di) *La sfida europea* Padova, Cedam, 1984, pp. 93-106. Sul rapporto tra i cd. "poteri impliciti" ed il principio di sussidiarietà

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona potrà rappresentare l'occasione per procedere ad una riorganizzazione del sistema dei finanziamenti comunitari dedicati al settore del turismo che trova nei fondi strutturali la sua più importante manifestazione⁶⁵. La situazione finanziaria attuale è, infatti, decisamente complessa, anche a causa della crisi che l'economia mondiale sta attraversando, tanto da rendere auspicabile l'individuazione di un unico strumento finanziario specifico per il settore in esame, di modo che l'accesso e l'utilizzo di tali risorse risulti più facile e rapido per gli operatori turistici. Si è stabilito, per la precisione, che per il periodo 2007-2013 lo sviluppo delle imprese, dei servizi e delle infrastrutture del turismo saranno sostenuti finanziariamente mediante il ricorso ai Fondi strutturali (Fondo di coesione, Fondo sociale europeo, Fondo europeo per la pesca, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). In particolare, la Commissione ha previsto la possibilità di finanziare progetti legati al turismo sostenibile tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) con l'obiettivo di conservare e migliorare il patrimonio culturale e naturale, nonché di sviluppare infrastrutture che presentino un'accessibilità e mobilità rafforzate, nonché promuovere le piccole e medie imprese innovative e le reti d'impresa.

5. *L'Agenda per un turismo sostenibile e competitivo*

Nel contesto delineato poc'anzi acquista particolare significato anche l'adozione da parte della Commissione Europea dell'"Agenda

con riferimento anche al tema del coordinamento delle legislazioni nazionali si veda R. Cafari Panico, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in "Rivista di diritto europeo", n. 1, gennaio-marzo, 1994, pp. 53-74.

⁶⁵ Tali fondi (attualmente sono quattro: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, Strumento finanziario di orientamento per la pesca), la cui finalità è la riduzione del divario esistente tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, sono stati oggetto di una riforma radicale nel 1988 e di una mini-riforma del 1993 che hanno inciso profondamente sul loro funzionamento. In particolare, si è adottato il principio della concentrazione degli interventi finanziari su obiettivi specifici, onde evitare la dispersione delle risorse e migliorare l'efficacia delle azioni. Sul tema si veda M. Bozzaotre, *I finanziamenti comunitari nel settore del turismo*, in "Diritto del Turismo", n. 1, gennaio-marzo, 2006, pp. 23-34.

per un turismo europeo sostenibile e competitivo⁶⁶. Si tratta di un documento programmatico con cui l'esecutivo comunitario si pone l'obiettivo di "migliorare la concorrenzialità dell'industria europea del turismo e creare più posti di lavoro e di qualità migliore grazie alla crescita sostenibile del turismo in Europa e a livello mondiale". Detta Agenda è il risultato del lavoro di cooperazione tra la Commissione europea ed altre istituzioni comunitarie per un'Europa più attraente dal punto di vista turistico e culturale. Essa si basa⁶⁷ sul rapporto elaborato dal Gruppo per la sostenibilità del turismo⁶⁸ e sui risultati della corrispondente consultazione pubblica. Detto rapporto identifica le diverse fasi necessarie per la promozione di un turismo europeo sostenibile⁶⁹ costituendo così un nuovo contributo per la realizzazione della Strategia di Lisbona.

⁶⁶ COM (2007) 621 definitivo del 19.10.2007. Per alcuni primi commenti alla medesima si vedano G. Peroni, *Nuovo slancio al turismo europeo dopo l'adozione del Trattato di Lisbona e dell'Agenda per un turismo sostenibile e competitivo*, in "Annali italiani del turismo internazionale", 2007-2008, vol. 2, pp. 5-23; C. Notarstefano, *European sustainable tourism context, concepts and guidelines for action*, in "Turistica", n.1, gennaio-marzo 2008, pp. 99-104; F. Casolari (a cura di), *Verso un turismo europeo sostenibile: più concorrenzialità e più posti di lavoro. Osservatorio comunitario*, in "Diritto del Turismo", n. 2, aprile-giugno 2008, pp. 200-210.

⁶⁷ Il Rapporto in oggetto *Azione per un turismo europeo più sostenibile* risale al 19 febbraio 2007. Tale rapporto si è occupato di 5 aspetti, ritenuti prioritari nella definizione di politiche di sostenibilità per il turismo europeo: identificazione dell'importanza del turismo per la ricerca di forme di sviluppo sostenibile; identificazione degli obiettivi chiave che il turismo europeo dovrebbe perseguire in tale ambito; identificazione dei metodi di lavoro da sviluppare al riguardo; analisi del quadro di azione multilivello da impiegarsi nella ricerca di forme di turismo sostenibile, elencazione di iniziative e misure specifiche da adottare a livello europeo.

⁶⁸ Gruppo di 22 esperti (rappresentanti di enti internazionali, governi degli Stati membri, autorità locali e regionali, rappresentanti dell'industria del turismo, di organismi professionali, organizzazioni ambientali e sindacali) creato alla fine del 2004.

⁶⁹ Si definisce tale quel turismo capace di coniugare la crescita economica col rispetto dell'ambiente e della qualità della vita. È stato opportunamente evidenziato da C. Notarstefano, *Genesi, evoluzione giuridica e orientamenti comunitari del turismo sostenibile*, Bari, Cacucci, 2007, in specie pp. 11-30, che il turismo sostenibile costituisce la nuova frontiera di molteplici attività del tempo libero che necessitano una riconsiderazione in termini di impatti ambientali, socio-culturali oltre che economici. Infatti, il fenomeno turistico per le sue intrinseche peculiarità, quale fattore economico e di coesione socio culturale, può contribuire notevolmente a delineare un nuovo scenario diretto a rafforzare la legittimità, la base partecipativa, la coerenza e l'efficacia della *governance* economico, sociale ed ambientale su scala globale.

Creare prosperità economica, coesione ed equità sociale, nonché assicurare la tutela ambientale e culturale sono gli obiettivi che la rinnovata azione europea per il turismo promossa dalla Commissione con detto documento è chiamata a realizzare. Il perseguimento di tali obiettivi impone la necessità di affrontare una pluralità di tematiche di particolare complessità quali la conservazione e la gestione delle risorse naturali e culturali, nonché l'inquinamento delle destinazioni turistiche⁷⁰, l'accesso a tutti senza discriminazioni delle esperienze turistiche ed il miglioramento della qualità del lavoro nel settore turistico affrontando così la questione dell'occupazione illegale di cittadini di paesi terzi nel quadro della politica comunitaria sulle migrazioni⁷¹.

Non viene stabilita, però, una gerarchia tra gli obiettivi indicati così che la realizzazione, in via preventiva, di uno rispetto agli altri dipenderà dalle singole realtà ed esigenze locali caratterizzanti il territorio europeo. Quello che la Commissione vuole assicurare è che le suddette tematiche siano affrontate attraverso un'azione coerente che deve essere sostenuta necessariamente anche da adeguate politiche nazionali, relative alla gestione sostenibile delle destinazioni turistiche, la competitività tra le imprese e la sensibilizzazione dei turisti. Con riferimento a questi ultimi l'Agenda sottolinea l'importanza dello sviluppo e del potenziamento del loro senso critico e delle loro capacità di operare scelte a favore dello sviluppo sostenibile. Ciò faciliterà da un lato, prassi e atteggiamenti turistici personali; dall'altro lato, la formazione di consumatori più consapevoli rispetto al tema della sostenibilità ambientale del turismo, cosa che potrà favorire lo sviluppo di un circolo virtuoso influenzando sulle aziende portandole a dimostrare interesse per tale aspetto e ad agire di conseguenza⁷².

⁷⁰ Libro Verde *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa - quali possibilità di intervento per l'UE* doc. COM (2007) 354 def. del 29.6.2007, scaricabile dalla pagina web http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

⁷¹ Sul punto si veda la proposta di direttiva che prevede sanzioni a carico di chi impiega illegalmente cittadini di Stati terzi, doc. COM (2007) 249, p. 2, scaricabile dalla pagina web http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do. Un altro profilo collegato al tema in oggetto è anche quello relativo a garantire la sicurezza sia per i turisti sia per le comunità locali in cui vengono offerti i servizi turistici.

⁷² La Comunicazione della Commissione è indirizzata a tutti i soggetti coinvolti nel settore turistico, sia operatori sia fruitori, invitando gli uni e gli

Gli strumenti che la Commissione individua con l'Agenda *de qua* per rafforzare il processo di cooperazione e integrazione tra gli Stati membri nel settore del turismo assumono da un lato, la forma del metodo della cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali competenti in materia di turismo, tanto a livello statale quanto a livello territoriale, dall'altro lato, quello del cosiddetto "coordinamento aperto"⁷³, strumento individuato a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000⁷⁴ e che viene qui confermato prevedendo anche meccanismi per la diffusione e lo scambio delle informazioni e delle esperienze realizzate a livello nazionale mediante la creazione di veri e propri *networks* in materia di turismo.

Centrali sono, però, le misure di sostegno finanziario il ricorso alle quali dovrebbe risultare più agevole in virtù del nuovo quadro normativo definito dall'Accordo di Lisbona con l'effetto di poter influenzare in modo determinante le scelte degli operatori pubblici ed economici. Infatti, per la Commissione europea gli operatori turistici devono essere i principali beneficiari degli aiuti finanziari per la realizzazione degli obiettivi previsti nell'Agenda⁷⁵.

In tale contesto assumono particolare rilevanza, come già osservato, i fondi strutturali come il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, con cui gli Stati membri possono finanziare i progetti

altri ad essere parti attive nelle dinamiche di rinnovamento del settore *de quo* al fine di creare un turismo europeo più competitivo e consentirne il continuo sviluppo, in quanto l'obiettivo finale da raggiungere è rappresentato dal conseguimento di un equilibrio tra sviluppo autonomo delle destinazioni turistiche e la tutela ambientale (chi fruisce del turismo) e lo sviluppo di un'attività economica concorrenziale (chi gestisce le attività turistiche).

⁷³ Esso prevede: a) la definizione da parte dell'Unione di obiettivi generali da conseguire; b) la determinazione in comune di strumenti di misura che consentano agli Stati membri di misurare il grado di convergenza verso gli obiettivi fissati; c) lo sviluppo di strumenti diretti ad incoraggiare lo scambio di informazioni e l'apprendimento reciproco, in particolare la diffusione di esperienze, schemi o procedure di particolare rilievo realizzate a livello nazionale (c.d. buone pratiche). Il tutto secondo una logica di partenariato che sia in grado per l'appunto di coinvolgere tutti i soggetti interessati.

⁷⁴ Conclusioni della Presidenza, in "Bollettino dell'Unione Europea", 3-2000, p. 17 ss., punti I. 18, 37-40.

⁷⁵ V. doc. COM (2007) n. 621 def. p. 10, scaricabile dalla pagina web http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

turistici soprattutto con riguardo alle regioni maggiormente svantaggiate migliorando le infrastrutture ricettive, e promuovendo gli investimenti nel patrimonio culturale in percorsi turistici, nella pulizia di vie d'acqua impraticabili, in creazioni di reti di cooperazione per rendere le destinazioni turistiche più attraenti per i visitatori⁷⁶. Ciò può avvenire anche mediante il ricorso ai fondi della politica di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) che unitamente al VII Programma Quadro ed al Programma Leonardo da Vinci potranno garantire il sostegno all'occupazione nel comparto turistico mediante attività di formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale della forza lavoro. A quanto in elenco va aggiunto il Programma Quadro per la competitività e l'occupazione che fornirà aiuto alle imprese dell'Unione, in particolare delle piccole medie imprese, in quanto in Europa la maggior parte delle imprese turistiche sono di piccola dimensione e per lo più a conduzione familiare che, di norma, non dispongono della necessaria capacità finanziaria per migliorare la qualità del servizio da loro offerto⁷⁷.

6. *Recenti provvedimenti comunitari per il turismo*

In questo quadro di rinnovata attenzione al turismo meritano di essere segnalati gli ultimi e più significativi provvedimenti comunitari che potranno generare ricadute positive per il turismo europeo favorendo il concreto affermarsi di una politica europea per il turismo.

Sul punto deve segnalarsi il Regolamento n. 1008/08⁷⁸ che interviene sulla trasparenza dei prezzi, la sicurezza e sui servizi del

⁷⁶ Sul punto si veda il documento a cura della Commissione europea, Direzione Generale Imprese, *Sostegno finanziario a favore del turismo e del commercio in Italia. Utilizzare al meglio i fondi europei*, disponibile sul sito web della medesima.

⁷⁷ L'intera disciplina dell'intervento finanziario mediante l'utilizzo dei fondi strutturali sarà, comunque, sottoposta ai quattro principi cardine che sino ad ora hanno ispirato l'azione di sostegno finanziario a livello comunitario, si tratta del principio di: concentrazione, addizionalità, programmazione e partenariato. Sul contenuto e sull'applicazione dei principi suddetti si veda M. Bozzaotore, *I finanziamenti...*, cit., pp. 26-29.

⁷⁸ Regolamento (CE) N. 1008/2008 del Parlamento e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità in G.U.U.E. del 31 ottobre 2008 L 293/3.

trasporto aereo il quale per non indurre in errore il consumatore viaggiatore prevede che il prezzo pubblicizzato dei biglietti aerei sia comprensivo delle tasse, delle imposte e degli altri oneri. Ciascuna di queste voci di cui si compone il biglietto aereo dovrà essere chiaramente specificata. Un'altra novità introdotta da detto provvedimento è il divieto di differenziare i prezzi dei biglietti sulla base della residenza di chi compra o della sede dell'agenzia di viaggi⁷⁹.

La tutela del consumatore turista è stata estesa, sempre in materia di trasporti, anche ai passeggeri dei treni. L'Unione Europea ha approvato nuove regole⁸⁰ a tutela dei fruitori dei servizi ferroviari simili a quelle in vigore per il trasporto aereo. Le compagnie ferroviarie, in sintesi, dovranno fornire informazioni ai passeggeri prima, durante e dopo il viaggio, sulle condizioni contrattuali, la responsabilità delle imprese ferroviarie in caso di incidenti, ritardi o soppressioni di treni, compresi i risarcimenti, le condizioni per l'assistenza alle persone a mobilità ridotta, le norme di qualità e la gestione del rischio⁸¹.

Significativo in tema di turismo è stata anche la recente adozione del Libro verde sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei Paesi terzi. Documento pubblicato dalla Commissione allo scopo di avviare un processo di consultazione e verifica sulla tutela del cittadino comunitario quando si trovi in un Paese non UE ed in quel paese non vi sia una rappresentanza diplomatica o consolare del proprio Stato di cittadinanza. Tale riflessione è nata in considerazione del fatto che ogni anno viaggia-

⁷⁹ Finora le compagnie aeree imponevano per esempio ad un cliente spagnolo ed a uno tedesco di prenotare un volo dalla pagina *web* specificatamente riservata a Spagna e Germania e applicavano tariffe diverse da uno Stato all'altro. Le società potevano, infatti, individuare la residenza dell'acquirente dal numero di carta di credito utilizzata per l'operazione d'acquisto in via elettronica.

⁸⁰ Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario in G.U.U.E. del 3 dicembre 2007 serie L. Si segnala inoltre, che la Commissione europea, sul modello della tutela del passeggero aereo e ferroviario, ha adottato lo scorso 4 dicembre 2008 due proposte legislative che stabiliscono una serie di diritti per i passeggeri che utilizzano autobus e servizi marittimi su itinerari nazionali ed internazionali.

⁸¹ Il tutto entrerà in vigore alla fine di quest'anno (2009) con l'esclusione dall'ambito di applicazione di detto provvedimento dei servizi ferroviari urbani, suburbani e regionali.

no fuori dell'Unione circa 80 milioni di cittadini UE di cui circa 7 milioni ogni anno si recano per lo più per turismo in Paesi in cui il proprio Stato non ha una rappresentanza diplomatica o consolare⁸². Proprio per fronteggiare tale situazione l'UE ha previsto il diritto ad essere tutelati dal consolato o dall'ambasciata di un qualunque altro paese europeo qualora il proprio non sia rappresentato⁸³.

Nell'ottica della tutela del consumatore turista nonché di nuovi stimoli alla crescita economica del settore e dell'indotto che ne deriva la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di proposte che mira alla revisione e all'estensione della normativa vigente in tema di multiproprietà, la direttiva 94/47/CE⁸⁴ concernente la tutela dell'acquirente di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili. In particolare si tratta di ampliare la tutela anche a nuovi prodotti, come per esempio le vacanze in multiproprietà su navi, caravan o roulotte, o le iscrizioni ai cosiddetti "club vacanze". Le regole verranno, inoltre, estese a contratti più brevi, inferiori ai tre anni, e riguarderanno anche le operazioni di scambio e rivendita della multiproprietà. L'intento è anche quello di armonizzare ulteriormente le normative dei vari Stati membri a quel tema inerenti.

Infine, grosse novità si prevedono per le strutture ricettive dell'Unione; infatti, il Parlamento europeo ha richiesto l'introduzione di un marchio di qualità CE per i servizi alberghieri, chiedendo tra l'altro di fissare nuove norme a tutela dei viaggiatori, un codice deontologico per le imprese, azioni per valorizzare il turismo termale ed il patrimonio culturale europeo, con particolare attenzione verso i disabili. Si tratta in sostanza di rendere uniforme a livello continentale il sistema di attribuzione della categoria degli

⁸² In merito ai dati riportati si veda M. Ratti, *Viaggiatori UE a tutela allargata*, in "Il Sole 24 Ore" del 28 luglio 2008, p. IV.

⁸³ La protezione consolare offerta da un paese europeo diverso dal proprio ha le sue basi giuridiche in due decisioni la 95/553/CE, in G.U.C.E. L 314 del 28.12.1995, pp. 73-76, che contiene un elenco di possibili interventi degli Stati membri e la 96/409/PESC, in G.U.C.E. L 168 del 6.7.1996, pp. 4-11, che prevede la possibilità di chiedere un documento d'urgenza in seguito allo smarrimento del passaporto.

⁸⁴ Direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili in G.U.C.E. L 280 del 29.10.1994, pp. 83-87.

hotels, attraverso criteri uguali in tutti i paesi. Ciò, da un lato aumenterà la concorrenza tra gli operatori del settore, mentre permetterà, dall'altro lato al cliente – turista di paragonare le offerte sulla base di elementi uguali per tutti.

7. Considerazioni conclusive

La crescita del settore turistico in termini quantitativi e qualitativi, la sua importanza a livello economico, la valenza culturale e sociale dell'agire turistico, il forte impatto che ha sull'ambiente hanno indotto, dunque, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie a riconoscere al turismo in via definitiva una copertura giuridica nel sistema dell'ordinamento comunitario *in primis* con la Costituzione europea e, poi, con il Trattato di Lisbona. Ciò sancirà, finalmente, l'affermarsi di una politica comunitaria del turismo da intendersi come l'insieme degli interventi determinati e diretti dalle istituzioni comunitarie e di quelli che serviranno ad integrare le azioni intraprese dai singoli Stati membri, nei fatti già concretizzatesi con i provvedimenti e le proposte di nuove normative attinenti il turismo assunti in questo ultimo periodo. Tutto ciò, molto probabilmente, non servirà a superare il cosiddetto approccio intersettoriale al turismo, cosicché lo stesso sarà, comunque, in parte incluso e regolato anche all'interno di altre politiche come quelle relative ai trasporti, all'ambiente, all'agricoltura, allo sport e alla cultura ed istruzione, ponendo così un problema di necessario coordinamento tra le stesse. Questa sarà una tra le sfide che l'Unione Europea sarà chiamata prossimamente ad affrontare. Essa dovrà fare in modo che non si verificino più, come avvenuto nel passato, una sovrapposizione e duplicazione di iniziative normative relative al turismo con l'inevitabile disomogeneità e frammentarietà normativa che ne deriva, cosicché si possa effettivamente sfruttare appieno la potenzialità di tale settore in continua espansione e naturale volano di sviluppo economico e sociale soprattutto per le aree meno progredite dell'Unione⁸⁵ in un contesto peraltro di grave depressione economica come quello attuale.

⁸⁵ In questo senso si inserisce anche la recente realizzazione a livello comunitario del sito *web* relativo alle destinazioni turistiche in Europa (www.visiteurope.com) che

In questo quadro istituire un'agenzia per il turismo⁸⁶, quale strumento operativo per la gestione delle iniziative, la promozione ed il coordinamento dei progetti di sviluppo e valorizzazione del settore completerebbe la politica comunitaria del turismo superando l'attuale carenza di strumenti operativi.

tra l'altro promuove l'idea di un'etichetta "Europa" come garanzia dell'attendibilità delle informazioni turistiche.

⁸⁶ S. Billi, *Un ruolo guida nel turismo per l'UE*, in "Turistica", n. 1, gennaio-marzo 2006, p. 3.

BIBLIOGRAFIA

Questa bibliografia, curata dalla dr.ssa Fabiana Pranzo, riporta tutti gli studi citati nei saggi raccolti in questo volume e li integra con alcuni testi di riferimento per gli Studi Europei.

Non contiene i testi indicati nell'introduzione né la documentazione istituzionale utilizzata dagli Autori che è citata nelle note dei vari saggi.

- AA.VV., *Unione Europea: a che punto siamo?*, numero monografico di "La Tribuna", Roma, n. 1, gennaio 1973.
- Adams R., *International Migration, Remittances and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 3069, June 2003.
- Adams R., *The Impact of Migration and Remittances on Inequality in Rural Pakistan*, in "Pakistan Development Review", winter 1992.
- Adams R., *Workers Remittances and Inequality in Rural Egypt*, in "Economic Development and Cultural Change", October 1989.
- Adams R., Page J., *International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 3179, December 2003.
- Adelman I., Taylor J.E., *Is Structural Adjustment With A Human Face Possible? The Case of Mexico*, in "Journal of Development Studies", April 1990.
- Aggarwal R., Demirguc Kunt A., Martinez Peria M.S., *Do Workers' Remittances Promote Financial Development? Evidence From a Panel of Developing Countries*, World Bank, Policy Research, WPS n. 3957, July 2006.
- Albertini M., Chiti-Batelli A., Petrilli G., *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973.
- Aloisio S., Rognoni Vercelli C. (a cura di), *L'Europa nel nuovo ordine internazionale*, Bari, Cacucci, 2005.
- Amato A., Praussello F. (a cura di), *L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Bari, Cacucci, 1994.
- Amato G., Laschi G. (a cura di) *Una democrazia senza Costituzione? L'Europa e gli europei dopo i referendum*, Bologna, CLUEB, 2007.
- Antonoli Corigliano M., *Le azioni comunitarie nel turismo: politiche, obiettivi e implicazioni*, in C. Vaccà, (a cura di), *I contratti di viaggio e turismo: la disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano, Egea, 1995.
- Armani P. (a cura di), *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'IRI (Caserta, 11 novembre 1983), Roma, Edindustria, 1985.
- Attinà F., Natalicchi G., *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Axelos K., *Marx pensatore della tecnica*, Milano, Sugar, 1963.
- Bacha E.L., *A Three-Gap Model of Foreign Transfers and the G.D.P. Growth Rate in Developing Countries*, in "Journal of Development Economics", April 1990.
- Bacha E.L., *Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange. A Reappraisal of the Two-Gap Models*, in M. Syrquin, L. Taylor, L. Westphal (a cura di), *Economic Structure and Performance. Essays in Honour of Hollis B. Chenery*, New York, Academic Press, 1984.
- Budel L., Jeansson S., Ludlow P.N. (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne: une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005.
- Ballini P.L., Varsori A. (a cura di), *L'Italia e l'Europa, 1947-1979*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- Barbagallo F., *Francesco S. Nitti*, Torino, Utet, 1984.
- Barbaini L., *Cattolicesimo, modernità, federalismo in Lodovico Montini*, in F. Di Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone (a cura di), *Europa vicina e lontana*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2008.

- Bardi L., Ignazi P., *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Barham B.-Boucher S., *Migration, Remittances and Inequality: Estimating the Net Effects of Migration on Income Distribution*, in "Journal of Development Economics", aprile 1998.
- Basile F. (eds.), *The Integration of European Agriculture and the Reform of Common Market Organizations*, Catania, Università degli Studi di Catania, 2001.
- Bellier I., Wilson T.M., *An Anthropology of the European Union. Building, Imagining and Experiencing the New Europe*, Oxford, Berg, 2000.
- Berglund S., Ekman J., Vogt H., Aarebot F.H. (eds.), *The Making of the European Union. Foundations, Institutions and Future Trends*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
- Bernstein B. J. (a cura di), *Politics and Policies of the Truman Administration*, Chicago, Quadrangle, 1970.
- Billi S., *Per una politica del turismo. Riflessioni*, in "Turistica", n. 4, ottobre-dicembre 2005.
- Billi S., *Un ruolo guida nel turismo per l'UE*, in "Turistica", n. 1, gennaio-marzo 2006.
- Birdsall N. - Subramanian A., *Saving Iraq from Its Oil*, in "Foreign Affairs", July-August 2004.
- Biscaretti di Ruffia C., *Il Regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali ed il Trattato sull'Unione europea*, in "Diritto del Commercio Internazionale", 1992.
- Biscottini G., *Il turismo ed il problema della pace*, in *La legislazione turistica nella legge quadro 17 maggio 1983 n. 287 e l'ordinamento statale e regionale*, atti del Convegno C.I.D.I.S., Centro internazionale di studi giuridici (Jesolo, 28-31 maggio 1987), Padova, Cedam, 1988.
- Bitsch M.-T., Bossuat G. (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafric à la Convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- Bitsch M.-T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999 (nouvelle édition 2004).
- Bobbio L., *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Borchardt K., *La Rivoluzione industriale in Germania (1700-1914)*, in Carlo M. Cipolla (a cura di), *Storia economica d'Europa*, Torino, Utet, 1980, vol. IV.
- Borelli G., *Questioni di storia economica europea tra età moderna e contemporanea*, Padova, Cedam, 2001.
- Bork R. H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York, Basic Books, 1978.
- Boudeville J.R., *Intégration européenne, régions urbaines et villes moyennes*, in "Revue d'Economie politique", LXXXIV, n. 2, mars-avril 1974.
- Bozzaotte M., *I finanziamenti comunitari nel settore del turismo*, in "Diritto del Turismo", n. 1, gennaio-marzo, 2006.
- Braudel F., *L'Europe. L'espace, le temps, les hommes*, Paris, Arts et métiers graphiques, 1987.
- Brinkley D., Hackett C. P. (eds.), *Jean Monnet. The Path to European Unity*, New York, St. Martin Press, 1991.
- Brugmans H., *L'idée européenne, 1920-1970*, Bruges, De Tempel, 1970.
- Bruton H.J., *The Two-Gap Approach to Aid and Development: Comment*, in "American Economic Review", June 1969.
- Burnham J., *La rivoluzione dei managers*, Torino, Boringhieri, 1994.
- Bussière E., Dumoulin M., Trausch G. (dir.) *Europa, l'idée et l'identité européennes de l'Antiquité grecque au XXI^e siècle*, Bruxelles, Fonds Mercator Fonds, 2001.
- Bussière E., Dumoulin M., Schirman S. (dir.), *Europe organisée, Europe du libre-échange? Fin XIX^e siècle - années 1960*, (actes du colloque de Metz, mai 2003), Berne, Peter Lang, Presses interuniversitaires européennes, 2006.
- Bussière E., Dumoulin M., Schirman S. (dir.), *Milieux économiques et intégration européenne au XXI^e siècle: la crise des années 1970, de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*, (actes du colloque de mai 2004, Louvain la Neuve), Presses interuniversitaires européennes, Berne, Peter Lang, 2006.

- Bussière E., *La France et les débats au sein du Comité monétaire à l'époque du plan Werner*, in R. Girault, R. Poidevin (a cura di), *Le rôle du ministère des Finances dans la construction européenne (1957-1978)*, Paris, CHEFF, 2000.
- Buti M., Sapir A. (a cura di), *La politica economica dell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Cacciari M., *Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994.
- Cafagna L., *Cavour*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Cafari Panico R., *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in "Rivista di diritto europeo", n. 1, gennaio-marzo 1994.
- Cairncross A., Giersch H., Lamfalussy A., Petrilli G., Uri P., *Una politica economica per l'avvenire della Comunità europea*, Milano, Rizzoli, 1975.
- Cameron R., Neal L., *Storia economica del mondo*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Cangelosi R., *Dal progetto di trattato Spinelli all'Atto unico europeo*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- Cao Pinna M., Rosati L.S. (a cura di), *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, Roma, Abete, 1952.
- Casella M., *L'Azione Cattolica alla caduta del fascismo: attività e progetti per il dopoguerra, 1942-45*, Roma, Studium, 1984.
- Cassese S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.
- Castronovo V., *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, Einaudi, 2004.
- Catrinescu N., Leon Ledesma M., Piracha M., Quillin B., *Remittances, Institutions and Economic Growth*, IZA, Discussion Paper Series, n. 2139, may 2006.
- Cattini M., *La genesi della società contemporanea europea. Lineamenti di storia economica e sociale dal XVII secolo alla prima guerra mondiale*, Parma, Delta editrice, 1990.
- Chabod F., *Storia dell'idea d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- Chami R., Cosimano T.F., Gapen M.T., *Beware of Emigrants Bearing Gifts: Optimal Fiscal and Monetary Policy in the Presence of Remittances*, IMF Working Paper, W.P. n. 06/61, march 2006.
- Chami R., Fullenkamp-Jahjah S., *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, IMF Working Paper, W.P. n. 03/189, september 2003.
- Chami R., Fullenkamp-Jahjah S., *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, I.M.F. Staff Paper, 1, 2005.
- Chandavarkar A.B., *Use of Migrants' Remittances in Labor-Exporting Countries*, in "Finance and Development", june 1980.
- Chander A., *Diaspora Bonds and US Securities Regulation: An Interview*, in "Business Law Review", University of California, Davis, School of Law, may 2005.
- Chiti M. P., Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997.
- Chiti M.P., *Profilo pubblico del turismo*, Milano, Giuffrè, 1970.
- Chizzoniti A., *Legislazione regionale e turismo religioso: le attività parrocchiali del tempo libero, del turismo, e dell'accoglienza*, in "Le Regioni", n. 2, marzo-aprile, 1998.
- Ciampini A. (a cura di), *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2002.
- Ciccone R., *Turismo e turisti nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria*, in "Rivista di diritto europeo", n. 3, luglio-settembre 1994.
- Cigliana G., *Lodovico Montini e gli aiuti internazionali*, in «Studium», III, 1990.
- Cirà A., Carlucci F., *Le variabili della domanda turistica in Italia. Un'analisi empirica attraverso un modello di panel*, in "Turistica", n. 4, ottobre-dicembre 2005.
- Comba A. (a cura di), *Una moneta per l'Europa*, Torino, La Cartostampa, 1978.
- Commissione delle Comunità Europee, *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità ("Rapporto Werner")*, in «Bollettino CE - Supplemento», n. 11, 1970.
- Compagna F., *L'Europa delle Regioni*, Napoli, ESI, 1964.
- Comte B., *Une utopie combattante. L'École des cadres d'Uriage (1940-1942)*, Paris, Fayard, 1991.

- Comunità Europea, *Crescita, competitività, occupazione. Il Libro bianco di Jacques Delors*, Milano, Il Saggiatore, 1994.
- Cox E.A. - Ureta M., *International Migration, Remittances and Schooling: Evidence from El Salvador*, in "Journal of Development Economics", december 2003.
- Cros J., *Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union économique et monétaire*, in «Revue d'Economie politique», LXXXIV, n. 2, mars-avril 1974.
- Curti Gialdino C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea: genesi, struttura, contenuto, processo di ratifica*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Daniele L., *Diritto dell'Unione europea. Dal Piano Schuman al progetto di Costituzione per l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2004.
- Daniele L., *Il diritto materiale della Comunità europea. Introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, Giuffrè, 2000.
- De Giovanni B., *La filosofia e l'Europa moderna*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- De Grauwe P., *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- De La Nourais P., Bères E., *L'association des douanes allemandes*, Paris, Pauline Librarie Editeur, 1841.
- Delestre A., *Uriage, une communauté et une école dans la tourmente (1940-1945)*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989.
- Delors J., *Le nouveau concert européenne*, Paris, Odile Jacob, 1992.
- Einaudi Luigi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948 (Bologna, Il Mulino, 1986).
- Demaria P., *Le rimesse, il quadro teorico di riferimento e l'evidenza empirica sul tema*, in AA.VV., *Il mercato delle rimesse e la micro finanza. Analisi della realtà italiana*, Milano, Giuffrè, 2007.
- Di Nolfo E., Rainero R.H., Vigezzi B. (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1990.
- Diebold W., *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation*, New York, Praeger, 1959.
- Diomedede I., Santillo M., *Alcide De Gasperi e la ricostruzione (1943-1948)*, Roma, Studium, 2006.
- Dorantes-Pozo A., *Workers' Remittances and the Real Exchange Rate: A Paradox of Gifts*, in "World Development", august 2004.
- Draetta U., *Il Trattato di Maastricht e le prospettive dell'integrazione europea*, in "Diritto del commercio internazionale", 1993.
- Dulphy A., Manigand C. (dir.), *Les opinions publiques face à l'Europe communautaire: entre cultures nationales et horizon européen*, Berne, Peter Lang, 2004.
- Dumoulin M., (dir./ed.), *Réseaux économiques et construction européenne. Economic Networks and European Integration*, Bern, Peter Lang, 2004.
- Durand J., Parrado E.A., Massey D.S., *Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case*, in "International Migration Review", summer 1996.
- Duroselle J.B., *L'idea d'Europa nella storia*, Milano, Edizioni Milano Nuova, 1964.
- Eichengreen B., *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*, Cambridge (MA), MIT Press, 1997.
- Eichengreen B., *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- Eilstrup-Sangiovanni M. (ed.), *Debates on European Integration: A Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
- Fabbrini S., Morata F. (a cura di), *L'Unione europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Einaudi L., *Risparmio e investimento*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956.
- Ellwood D. W., *L'Europa ricostruita, politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale, 1945-1955*, Bologna, il Mulino, 1994.
- Engels F., *Dell'autorità (1873)*, in K. Marx - F. Engels, *Marxismo e anarchismo*, a cura di G.M. Bravo, Roma, Editori Riuniti, 1973.

- Etzioni A., *Unificazione politica: uno studio comparativo dei leader e delle forze*, Milano, Etas Kompass, 1969.
- European Commission, *Public Finance in EMU 2008*, Brussels, 2009.
- Faini R., *Workers Remittances and the Real Exchange Rate. A Quantitative Framework*, in "Journal of Population Economics", n. 2, 1994.
- Faini R., *Migration, Remittances and Growth*, University of Brescia, mimeo, unpublished paper, 2002.
- Faini R., *Remittances and the Brain Drain*, Cepr, Discussion Paper Series, n. 5720, June 2006.
- Fanara E., Commento all'art. 36, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario CEE*, Cedam, 1965.
- Farolfi B., *Gli storici dell'economia e l'integrazione economica europea*, in "Rivista di Studi Storici Luigi Simeoni", vol. LV, 2005.
- Fauri F., *L'integrazione economica europea 1947-2006*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Fauri F., *L'integrazione prematura. Le relazioni economiche europee dalla metà dell'Ottocento alla Grande Guerra*, Bologna, Clueb, 2005.
- Febvre L., *L'Europa. Storia di una civiltà*, Roma, Donzelli, 1999.
- Feldman G., *Army, Industry and Labor in Germany*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966.
- Felisini D. (a cura di), *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Ferrarese M. R., *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Torino, Giappichelli, 1992.
- Fitoussi J. P., *Il dittatore benevolo: saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Fitoussi J.-P., Kistoris Padoa Schioppa F. (eds.), *Report on the State of the European Union*, vol. 1, Palgrave, 2006.
- Fitoussi J.-P., Le Cacheux Jacques (eds.), *Report on the State of the European Union*, vol. 2, Palgrave, 2007.
- Fragola M., *Profilo comunitario del turismo*, Padova, Cedam, 1996.
- Fransen F. J., *The Supranational Politics of Jean Monnet: Idea and Origins of the European Community*, Westport, Greenwood Press, 2001.
- Franz O. (ed.), *Europäische Währung: eine Utopie?*, Sindelfinge, Libertas, 1988.
- Freund C.L., Spatafora N., *Remittances: Transaction Costs, Determinants and Informal Flows*, World Bank Policy Research, W.P. n. 3704, 2005.
- Frijo M., *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, Giuffrè 2005.
- Fritz B., Ambrosius C., Stiegler U., *Financial Development and Macroeconomic Stabilisation Through Remittances? Potential Contribution and Modes of Governance*, Freie Universität Berlin, Research Project on Migrant Remittances, Financial Development and Macroeconomic Stabilisation, mimeo, March 2008.
- Galor O., Stark O., *Migrants' Savings, the Probability of Return Migration and Migrants' Performance*, in "International Economic Review", May 1990.
- Gasparini L., *Tendenze del commercio mondiale ed equilibrio nei rapporti economici internazionali*, in "Il Risparmio", gennaio 1961.
- Gauthier A., *La construction européenne*, Rosny, Bréal, 2003.
- Gavin B. (ed.), *The European Union and Globalisation. Towards Global Democratic Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- Gerschenkron A., *Economic backwardness in historical perspective. A book of essays*, New York, Praeger, 1965.
- Gestri M., *Il turismo nella costituzione europea*, in "Diritto del Turismo", n. 1, gennaio-marzo 2005.
- Giannini M. S., Sepe O., *L'organizzazione del turismo in Italia*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", n. 3, luglio-settembre 1966.
- Giersch H., *Una politica regionale democratica della Comunità europea*, in «Mondo economico», n. 9, 4 marzo 1972.

- Gilani I., *Labour Migration from Pakistan to the Middle East and Its Impact on the Domestic Economy*, Pakistan Institute of Development Economics Research, Report Series 126, 1981.
- Gilbert M., *Surpassing Realism. The Politics of European Integration since 1945*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003 (ed. italiana ridotta e aggiornata: *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005).
- Gillingham J., *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Gillingham J., *Design for a New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Giovagnoli A., *La Pontificia Commissione Assistenza Profughi*, in "Storia Contemporanea", n. V-VI, 1978.
- Giuliano P., Ruiz-Arriaga M., *Remittances, Financial Development and Growth*, IMF Working Paper, WP/05/234, december 2005
- Glytsos N.P., *Measuring the Income Effects of Migrant Remittances: A Methodological Approach Applied to Greece*, in "Economic Development and Cultural Change", october 1993.
- Goldstone Rosenthal G., *The Men Behind the Decision: Cases in European Policy-Making*, Lexington, Mass., Toronto and London, Lexington Books, D. C. Heath, 1975.
- Gozi S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Gozi S., *La Commissione europea. Processi decisionali, poteri esecutivi*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Grazi L., *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, il Mulino, 2006.
- Grilli E., *The EC and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Guasconi M. E., *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze.
- Gupta S., Pattillo C., Wagh S., *Impact of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa*, IMF Working Paper, W.P. n. 07/39, february 2007.
- Haas E.B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and Organization*, Colchester, ECPR Press, 2008.
- Haas E.B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1975.
- Haas E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957*, London, Stevens, 1958.
- Haberle P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Habermas J., *La costellazione postnazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999.
- Harper J.L., *L'America e la ricostruzione dell'Italia (1945-1948)*, Bologna, il Mulino, 1987.
- Harrod R., *The Life of John Maynard Keynes*, London, Macmillan, 1951.
- Harrod R., *The Life of John Maynard Keynes*, London, Macmillan, 1951.
- Hawley E.W., *The New Deal and the Problem of Monopoly: a study in economic ambivalence*, New York, Fordham University Press, 1995.
- Hayek F.A., *Hayek on Hayek: an Autobiographical Dialogue*, S. Kresge, L. Wenar (eds), London, Routledge, 1994.
- Henderson W.O., *The Zollverein*, London, Frank Cass, 1959.
- Henderson W.O., *La rivoluzione industriale in Germania, Francia e Russia*, Napoli, Giannini, 1971.
- Holland M., *The European Union and the Third World*, Houndsmill, Palgrave, 2002.
- Hurst J.W., *Law and Markets in United States History*, Madison, University of Wisconsin Press, 1982.
- Indovino Fabris F., *Legislazione turistica*, Padova, Cedam, 2004.
- Ingravallo F., *Alle origini dell'Unione monetaria europea: indirizzi e proposte negli anni '60*, in D. Preda (a cura di), *L'Europa agli albori del XXI secolo*, Bari, Cacucci, 2006.

- International Monetary Fund, *Globalization and External Imbalance*, in I.M.F., World Economic Outlook, april 2005.
- Irwin D.A., *Against the Tide: an Intellectual History of Free Trade*, Princeton, PUP, 1996.
- Itzigsohn J., *Migrant Remittances, Labour Markets and Households Strategies: A Comparative Analysis of Low-Income Household Strategies in the Caribbean Basin*, in "Social Forces", 1995.
- Jonsson P.O., *The projected Scandinavian customs union*, Thesis, Florida State University, 1964.
- Kapur D., *Remittances: The New Development Mantra?*, G-24 Discussion Paper Series n. 29 april 2004.
- Katzmann A. R., *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*, Cambridge, Mass.-London, MIT Press, 1980.
- Ketkar S.L. - Ratha D., *Diaspora Bonds: Track Record and Potential*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 4311, august 2007.
- Kirwan F. - Holden D., *Emigrants' Remittances, Non-Traded Goods and Economic Welfare in the Source Country*, "Journal of Economic Studies", 2, 1986.
- Komlos J., *The Habsburg Monarchy as a Customs Union*, New Jersey, PUP, 1983.
- Kozel V., Alderman H., *Factors Determining Work Participation and Labour Supply Decisions in Pakistan's Urban Areas*, "Pakistan Development Review", spring 1990.
- Kruse D.C., *Monetary Integration in Western Europe. EMS, EMU and Beyond*, London-Boston, Butterworths, 1980.
- Landuyt A. (a cura di), *Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Landuyt A., Pasquinucci D. (A Cura Di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004, 2 volumi*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Landuyt A., Pasquinucci D. (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Bari, Cacucci, 2004.
- Laschi G., *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Bern, Peter Lang, 1999.
- Laschi G., *L'unione Europea. Storia, Istituzioni, Politiche*, Roma, Carocci, 2001.
- Levi L., Morelli U., *L'unificazione Europea. Cinquant'anni Di Storia*, Torino, Celid, 1994.
- Levi L., Pistone S., *Trent'anni Di Vita Del Movimento Federalista Europeo*, Milano, FrancoAngeli, 1973.
- Linsenmann I., Meyer C.O., Wessels W. (eds.), *Economic Government Of The Eu. A Balance Sheet of New Modes Of Policy Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- Lippens W., *A History of European Integration*, Oxford, Clarendon Press, 1982.
- Ludlow P., *The Making of the European Monetary System*, London, Butterworths, 1982.
- Littot-Monnet A., *The European Union and Culture. Between economic regulation and European cultural policy*, Manchester, Manchester University Press, 2007.
- Lopez H., Molina L., Bussolo M., *Remittances and the Real Exchange Rate*, World Bank, Policy Research, W.P. n. 4213, april 2007.
- Luzzatto G., *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, parte II, *L'Età contemporanea*, Padova, Cedam, 1960.
- MacGregor J., *The Germanic Union of Customs*, London, Whittaker and Co., 1848.
- Maier Ch. S., *Alla ricerca della stabilità*, Bologna, il Mulino, 1987.
- Majocchi A., Preda D. (a cura di), *Per una nuova governance europea*, Bari, Cacucci, 2003.
- Malandrino C., *«Tut etwas Tapferes»: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Malo M., *Tipologie di turismo e disciplina di settore*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli, 2003.
- Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione europea 1926-2003*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Marcelli U., *Un progetto di nesso economico italo-austro-germanico perseguito a Vienna fra il 1849 e il 1859*, in "Rassegna storica del risorgimento", XLVI, gennaio-marzo 1957.

- Marchetti B., *Il tempo libero*, in S. Cassese, (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, vol. I: *Le funzioni di ordine, le funzioni del benessere*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Marletta M., *I beni culturali*, in A. Tizzano (a cura di), *Il diritto privato comunitario*, Milano, Giuffrè 2001.
- Mascia M., Papisca A. (a cura di), *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2000.
- Mastroianni R., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1994, n. 1, gennaio-marzo.
- Mattielo C., *Le frontiere della solidarietà. Chiesa cattolica statunitense e New Deal*, Roma, Bulzoni, 1994.
- Mazza C., *Turismo della ricchezza e ricchezza del turismo*, in "Annali italiani del turismo internazionale", n. 5, 2007.
- Mazzoleni M., *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, Cafoscarina, 2002.
- McCartney C. A., *L'impero degli Asburgo 1790-1918*, Milano, Garzanti, 1981.
- Melchionni M. G., *Altiero Spinelli et Jean Monnet*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1993.
- Meldolesi L., *L'utopia realmente esistente. Marx e Saint-Simon*, Roma-Bari,
- Melis G., *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1988.
- Milward A. S., Brennan G., Romero F., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000.
- Milward A., *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London, Methuen & Co., 1984, (London, Routledge, 1992).
- Mioche P., *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration 1941-1947*, Paris, Sorbonne, 1987.
- Mishra P., *Macroeconomic Impact of Remittances in the Caribbean*, IMF, unpublished paper, 2005.
- Mitrany D., *A Working Peace System: an argument for the functional development of international organization*, London, National Peace Council, 1946.
- Molle W., van Holst B., Smit H., *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Westmead, Saxon House, 1980.
- Monnet J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.
- Montini L., *Unità e libertà del lavoro. Unità e libertà sindacale*, Roma, in "Quaderni della Democrazia Cristiana", 1944.
- Morandi F., *La nuova disciplina del turismo: alcune considerazioni a prima lettura*, in "Rivista giuridica dei trasporti", n. 3, maggio-giugno, 2001, pp. 377-418.
- Morelli U., *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche. Materiali e proposte di lavoro interdisciplinari*, Torino, Loescher, 2007.
- Mortara A. (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Ciriec - Franco Angeli, 1984.
- Mosca A. (a cura di), *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio UE 2007-2013*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Mosconi F. (a cura di), *Le nuove politiche industriali dell'Europa allargata*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2005.
- Mulazzani M., Gori E., *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione europea*, Milano, Angeli, 2004.
- Napolitano G., *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Napolitano G., *Europa politica*, Roma, Donzelli, 2003.
- Nascimbene B. (a cura di), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Neurath O., *Empiricism and Sociology*, a cura di M. Neurath e R.S. Cohen, Boston, Dordrecht, 1973.
- Nishat M.-Bilgrami N., *The Impact of Migrant Workers' Remittances on Pakistan Economy*, "Pakistan Economic and Social

- Notarstefano C., *European sustainable tourism context, concepts and guidelines for action*, in "Turistica", n. 1, gennaio-marzo 2008, pp. 89-104.
- Notarstefano C., *Genesi, evoluzione giuridica e orientamenti comunitari del turismo sostenibile*, Bari, Cacucci, 2007.
- Nugent N., *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- O'Neill M., *The politics of European Integration. A Reader*, London-New York, Routledge, 1996.
- Oberoi A.S., Manmohan S.H.K., *Migration, Remittances and Rural Development: Findings of a Case Study in the Indian Punjab*, in "International Labour Review", march-april 1980.
- Olivi B., Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Olsson U., *Business and European Integration since 1800. Regional, National and International Perspectives*, Göteborg, EBHA, 1997.
- Orsello G.P., *L'Unione europea*, Roma, Newton Compton, 2003.
- Orsi Battaglini A. (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzione finanziarie. Tra Assemblea Costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980.
- Ortona E., *Anni d'America. La ricostruzione: 1944-1951*, Bologna, il Mulino, 1984.
- Osterhammel J., Petersson N.P., *Storia della globalizzazione: dimensioni, processi, epoche*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Padoa Schioppa A., *Storia del diritto in Europa. Dal Medioevo all'età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Padoa Schioppa T., *La lunga via per l'euro*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Padoa-Schioppa T., *Europa, una pazienza attiva*, Milano, Rizzoli, 2006.
- Paolini E., *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la Federazione Europea 1920-1948: documenti e testimonianze*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Papa A., *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, Ed. Scientifiche, 2006.
- Papadia F., Santini C., *La Banca centrale europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Papisa A., Velo D. (a cura di), *I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992*, Bari, Cacucci, 1993.
- Pasquali G., *Il diritto d'Europa*, Napoli, Ed. Scientifiche, 2004.
- Pasquonucci D., *Dalla piccola alla grande Europa*, Bologna, Clueb, 2006.
- Petrella R. (a cura di), *Le développement régional en Europe*, La Haye-Paris, Mouton, 1971.
- Pezzeti R. (a cura di), *Le relazioni economiche e finanziarie dell'UE con i Pvs nel quadro dell'Unione monetaria europea*, Bari, Cacucci, 2001.
- Pierce R.G., Shapiro S.A., Verkuil P.R., *Administrative Law and Process*, New York, Foundation Press Inc., 1985.
- Pistone S., *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999.
- Preda D., Landuyt A. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Pocar F., *Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella Comunità economica europea*, in M. Mistri e A. Papisa (a cura di), *La sfida europea*, Padova, Cedam, 1984.
- Poma L., *Organizzazione e legislazione turistica italiana*, Seregno, Ciranna & Ferrara, 1993.
- Potter J., *The American Economy Between the World Wars*, London, Macmillan, 1985.
- Praussello F. (a cura di), *The Economics of EU Enlargement. Economia dell'allargamento dell'Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Preda D., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Preti D., *Storia economica contemporanea*, Padova, Cedam, 2001.
- Price A. H., *The evolution of the Zollverein. A Study of the ideas and institutions leading to German economic unifications between 1815 and 1833*, Wisconsin, Octagon Books, 1949.
- Prodi R., *Un'idea dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Prott L.V., O'Keefe P.J., *Law and the cultural heritage*, Butterworth 1989.

- Pustorino P., *Note sul principio di sussidiarietà*, in "Diritto comunitario e degli scambi internazionali", n.1, gennaio-marzo 1995.
- Quadrio Curzio A., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 2002.
- Quaglia L., *European Monetary integration and the 'Constitutionalization' of Macroeconomic Policy Making*, in "Constitutional Political Economy", ottobre 2004, pp. 235-251
- Rainero R. H. (a cura di), *Storia dell'integrazione europea (3 voll.: I. L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE; II. L'Europa dai Trattati di Roma alla caduta del Muro di Berlino; III. L'Europa dal Trattato di Maastricht a... domani)*, Settimo Milanese (MI), Marzorati, 1997-2001.
- Rainone C., *Consensi e contrasti per l'adesione del regno delle Due Sicilie al programma di unione doganale italiana*, in "Rassegna storica del Risorgimento", XLVI, aprile-settembre 1957.
- Ranieri R., Tosi L. (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004.
- Ranieri R., Tosi L. (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004.
- Rapone Leonardo, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2002.
- Ratha D., *Workers's Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance*, World Bank, Global Development Finance, Washington, 2003.
- Ratha D. - Mohapatra S., *Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development*, World Bank, Development Prospects Group, november 2007.
- Recchi G., *Cenni sul progetto di una lega doganale italiana*, in "Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio", vol. 77, fascicolo 231, luglio 1843.
- Richelot H., *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, Paris, Chapelle, 1859
- Righi L., voce "Turismo", in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV edizione aggiornata, Torino, Utet, 2000.
- Rivera Batiz F. L., *International Migration, Non-Traded Goods and Economic Welfare in the Source Country*, in "Journal of Development Economics", Winter 1982.
- Robbins L., *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- Ross G., *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Rossi P., *L'identità dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Rozelle S., Taylor E., deBrauw A., *Migration Remittances and Agricultural Productivity in China*, in "American Economic Review", may 1999.
- Rücker K., Warlouzet L., (eds.), *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne/Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, Bruxelles, Peter Lang, 2006.
- Russakis E.N., *Friedrich List, the Zollverein and the Uniting of Europe*, Bruges, College of Europe, 1968.
- Parodi S., *Il funzionalismo di David Mitrany: dall'economia alla scienza politica*, Working paper n. 122, giugno 2008, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria, 2008
- Santaniello R., *Il mercato unico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Sayan S., *Business Cycles and Workers' Remittances: How Do Migrant Workers Respond to Cyclical Movements of GDP at Home*, IMF Working Paper, W.P. n. 06/52, february 2006.
- Schmitt C., *Der Begriff der Politischen* (1932), in Id., *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1972.
- Schwartz B., *The Law in America*, New York, McGraw-Hill, 1974.
- Scoppola P., *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 1977.
- Serristori L., *Sulla possibilità di un'unione doganale tra gli stati italiani*, in "Annali universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio", vol. 75, fascicolo 225, marzo 1843.

- Società per lo studio dei problemi fiscali, *Il piano Werner e l'armonizzazione fiscale della CEE*, atti del VI convegno di studi (Roma, 28 maggio 1971), Padova, Cedam, 1971.
- Sohn-Rethel A., *Il denaro. L'apriori in contanti*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- Spagnolo C., *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Spinelli A., *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960.
- Spinelli A., Rossi E., *Il Manifesto di Ventotene, prefazione di Eugenio Colomi*, ed. anastatica con prefazione di S. Pistone, Torino, Celid, 2001 (Milano, Oscar Mondadori, 2006).
- Stahl C.W., Habib A., *The Impact of Overseas Workers' Remittances on Indigenous Industries: Evidence from Bangladesh*, in "The Developing Economies", september 1989.
- Stark O., Taylor J.E., Yitzhaki S., *Migration, Remittances and Inequality. A Sensitivity Analysis Using the Extended Gini Index*, in "Journal of Development Economics", may 1988.
- Stark O., Taylor J.E., Yitzhaki S., *Remittances and Inequality*, in "Economic Journal", june 1986.
- Stone A., *Economic Regulation and the Public Interest*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1977.
- Stringher B., *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910* in Regia Accademia dei Lincei, *Cinquant'anni di storia italiana*, Milano, Hoepli, 1911.
- T.L. Margue, *La protection des trésors nationaux dans le cadre du Grand Marché: problèmes et perspectives*, in "Revue du Marché Commun de l'Union Européenne", 1992, p. 905 ss.
- Taviani P. E., *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Archivio Storico, Bologna, il Mulino, 2005.
- Taylor J.E., *Remittances and Inequality Considered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects*, in "Journal of Policy Modelling", april 1992.
- Taylor J.E., *The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances*, in "International Migration", march 1999.
- Taylor J.E., Wyatt T., *The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-Farm Economy*, in "Journal of Development Studies", august 1996.
- Taylor L., *Macromodels for Developing Countries*, New York, McGraw-Hill, 1979.
- Telò M., *Dallo Stato all'Europa. Idee, politiche e istituzioni*, Roma, Carocci, 2004.
- Tesaurò G., *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2005.
- Tizzano A., *Un non commendevole record dell'Italia membro della CEE (osservazioni a Corte Giust. CEE 13 luglio 1972, in Causa 48/71)*, in "Foro italiano", 1972, IV, p. 222 ss.
- Tizzano A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, Cedam, 1998.
- Tizzano A. (a cura di), *Il Trattato di Nizza con i testi coordinati dei Trattati sull'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Tizzano A. (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2004.
- Toniolo G. (a cura di), *Banca e industria tra le due guerre*, atti del convegno conclusivo della ricerca promossa dal Banco di Roma in occasione del suo primo centenario (Roma, 1980), Bologna, il Mulino, 1981.
- Ungerer H., *A Concise History of European Monetary Integration. From EPU to EMU*, Westport, Connecticut, London, Quorum Books, 1997.
- UNRRA, *Economic Recovery in the Countries Assisted by Unrra*, Washington, Dc, 1949.
- UNRRA, *Venti mesi con l'UNRRA per la ripresa industriale italiana*, Roma, 1948.
- Vacca G. (a cura di), *L'unità europea. Rapporto sull'integrazione europea 2003*, Bari, Dedalo, 2003.
- Vacca G., Rhi-Sausi J.L. (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione europea. Il futuro del modello sociale europeo. Rapporto 2006 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci, CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Bologna, il Mulino, 2006.

- Vacca G., Rhi-Sausi J.L. (a cura di), *Perché l'Europa. Rapporto 2007 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci, CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Bologna, Il Mulino, 2007.
- Van der Harst J. (a cura di), *The Hague Summit of 1969*, numero monografico della rivista del « Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne » in "Journal of European Integration History", Vol. 9, n. 2, 2003.
- Van Ginderachter J., *La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions*, in "Revue du Marché Commun", n. 170, décembre 1973.
- Vanhove N., Klaassen L.H., *Regional Policy. A European Approach*, Aldershot, Gower, 1980.
- Vanthoor W.F.V., *European Monetary Union since 1848. A political and historical analysis*, Suffolk, Edward Elgar, 1996.
- Varsori A. (ed.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration, 1957-1972*, Baden-Baden-Bruxelles, Nomos-Bruyant, 2006.
- Varsori A., *La politica regionale europea: prime forme di solidarietà*, in *La Commissione europea 1958-1972. Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007.
- Velo D. (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Milano, Giuffrè, 2007.
- Verga M., *Storie d'Europa. Secoli XVIII-XXI*, Roma, Carocci, 2004.
- Villafranca A., *Il Trattato di Lisbona: fine di una crisi?*, in "ISPI Policy Brief", n. 63, ottobre 2007.
- Viner J., *The customs union issue*, Washington, Andersson Kramer Associates, 1961.
- Von Mises L. et al., *La Scuola Austriaca contro Keynes e Cambridge*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000.
- Waldo D., *The Administrative State*, New York-London, Holmes & Meier, 1984.
- Warner I., *Steel and Sovereignty: the Deconcentration of the West German Steel Industry 1949-1954*, Mainz, P. von Zabern, 1996.
- Weber M., *Politik als Beruf* (1919), tr. it. di A. Giolitti, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1966.
- Werner P., *Itinéraires luxembourgeois et européens*, Luxembourg, Ed. Saint-Paul, 1991.
- Woodbridge G., *UNRRA, the history of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, New York, 1950.
- World Bank, *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, 2006.
- Zagrebeški G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Zanone V., *La Consulta e la Costituente*, in R. Einaudi (a cura di), *L'eredità di Luigi Einaudi: la nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Milano, Skira, 2008.
- Ziller J., *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Ziller J., *La nuova Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2004.

INDICE DEI NOMI

- Aaron A., 27 n.
 Achard F., 10 n.,
 Adams R., 166 n., 173 n.,
 Adelman I., 151 n.
 Aggarwal R., 170 n.
 Alderman H., 168 n.
 Alesina A., 126 n.
 Ambrosius C., 164 n.
 Antonioli Corigliano M., 255 n.
 Armani P., 55 n.
 Axelos K., 68 n.
 Bacha E.L., 156 n.
 Balassone F., 131 n.
 Baldelli F., 33
 Barbagallo F., 33 n., 54 n.
 Barbaini L., 23 n., 27 n.
 Barham B., 174 n.
 Becchetti L., 179 n.
 Belli F., 56 n.
 Beneduce A., 54, 55
 Beres E., 14 n.
 Bernstein B.J., 61 n.
 Bilgrami N., 151 n.
 Billi S., 245 n., 272 n.
 Birdsall N., 172 n.
 Biscaretti di Ruffia C., 228 n.
 Biscottini G., 246 n.
 Bises B., 127 n., 138 n.
 Bobbio L., 241 n.
 Bonelli F., 55 n.
 Bonomi I., 30, 33 e n., 34 e n.
 Borchardt K., 11 n.
 Bordignon M., 125 n.
 Borelli G., 5 n.,
 Bork R. H., 59 n.
 Boucher S., 174 n.
 Boudeville J. R., 216 n.
 Bousch J.-E., 215
 Bozzaotro M., 264 n., 268 n.
 Bruton H.J., 156 n.
 Bucci C., 54 n.
 Buchanan J., 108
 Buettner T., 123 n.
 Buiter W.H., 125 n.
 Burnham J., 68 e n.
 Bussière E., 74 n.
 Bussolo M., 162 n.
 Buti M., 124 n.
 Cafagna L., 17 n.
 Cafari Panico R., 264 n.
 Cairncross A., 214 n.
 Cameron R., 6 n., 10 n., 19 n.
 Carlucci F., 249 n.
 Carparelli A., 36 n.
 Casella M., 29 n.
 Cassese S., 53 n., 55 n., 56 n., 247 n.
 Cattrinescu N., 173 n.
 Cattini M., 4 n.
 Cavour C., 16, 17
 Cesarini F., 55 n.
 Chami R., 164 n., 168 n.
 Chandavarkar A.B., 150 n.
 Chander A., 168 n.
 Chiti M. P., 51 n., 225 n., 247 n.
 Chizzoniti A., 247 n.
 Ciampini A., 24 n., 29 n., 31 e n., 37 n., 45 n., 46 n.
 Ciccone R., 254 n.
 Cigliana G., 23 n.
 Cipolla C. M., 11 n.
 Cirà A., 249 n.
 Cofrancesco G., 242 n.
 Comba A., 79 n.
 Compagna F., 207 n.
 Comte B., 64 n.
 Cosimano T.F., 164 n.
 Cox E.A., 166 n.
 Cros J., 213 e n.
 Curti Gialdino C., 253 n.
 D'Onofrio M., 37
 Daniele L., 254 n.
 De Gasperi A., 24 n., 30, 31, 33, 34 n., 35, 36,
 38, 41 n., 43, 44, 45 e n., 47
 De Gaulle C., 57
 De Grauwe P., 95 e n., 98 e n., 101 e n.
 De Lipkowski J.-N., 216
 Del Vico C., 25 n.
 Delestre A., 64 n.
 Delors J., 90
 Demaria P., 171 n.
 Demirguc Kunt A., 170 n.
 De Martino F., 248 n.
 De Rosa L., 54 n.
 De Ruyt J., 253 n.
 Di Nolfo E., 90 n.
 Di Sarcina F., 23 n., 27 n.
 Dorantes C.A., 161 n.
 Draetta U., 253 n.
 Drazen A., 126 n.
 Durand J., 150 n., 151 n.
 Easterly W., 125 n.
 Eichengreen B., 101 e n.
 Einaudi L., 108, 109 e n.,
 Einaudi R., 109 n.
 Ellwood D. W., 24 n., 33 n.
 Endrici G., 24 n.
 Engels F., 68 n.
 Erzioni A., 68 n.
 Faini R., 162 n., 164 n., 166 n.,
 Falconi C., 33 n.
 Fanara E., 223 n.
 Farolfi B., 16 e n.
 Fauri F., 4 n., 7 n., 13 n., 22 n., 67 n.
 Fayol H., 63 n.
 Feldman G., 56 n.
 Ferrarese M. R., 58 n.
 Fitoussi J.-P., 98
 Fragola M., 245 n., 246 n., 247 n., 248 n., 254 n.,
 256 n., 262 n.
 Franceschelli V., 247 n.
 Francesco Giuseppe II., 17
 Francese M., 138 n.
 Franco D., 131 n.

- Franz O., 79 n.
 Franzinelli M., 36 n.
 Freund C.L., 154 n.
 Friedman M., 100
 Frigo M., 234 n., 236 n.
 Fritz B., 164 n.
 Fullenkamp-Jahjah S., 168 n.
 Gapen M. T., 164 n.
 Gasparini L., 107, 108 n.
 Gemelli A., 26
 Gerschenkron A., 3
 Gestri M., 254 n., 256 n., 258 n.
 Giannini M. S., 248 n.
 Giavazzi F., 125 n.
 Giersch H., 214 n.
 Gilani L., 151 n.
 Ginnborg P., 33 n.
 Giordani L., 26 n.
 Giovagnoli A., 24 n., 33 e n., 34 n., 36 e n., 44 n., 45 n.
 Girault R., 74 n.
 Giuliano P., 164 n., 170 n.
 Giuntella P., 29 n.
 Glytsos N.P., 151 n.
 Goldstone Rosenthal G., 80 n.
 Grazi L., 25 n., 27 n., 208 n., 217 n.
 Greco G., 51 n.
 Guasconi M. E., 208 n.
 Gupta S., 174 n.
 Haas E. B., 79 e n., 80 n., 82
 Habib A., 151 n.
 Harper J. L., 24 n., 32 n.
 Harrod R., 107 n.
 Hawley E. W., 62 n.
 Hayek F. A., 106 e n., 107
 Henderson W.O., 5 n., 6 n., 8 n., 9 n., 11 n.
 Hogan M. J., 61 n.
 Holden D., 151 n.
 Hurst J. W., 60 n.
 Indovino Fabris F., 250 n.
 Ingravalle F., 67 n.
 Irwin D. A., 4 n.
 Irwin T., 125 n.
 Itzigsohn J., 168 n.
 Ivone D., 24 n.
 Jonsson P. O., 20 n.
 Kamel F., 36 n.
 Katzmann A. R., 60 n.
 Kenny S. M., 34, 35
 Ketkar S.L., 168 n., 170 n.
 Keynes J. M., 105, 106, 107
 Kirwan P., 151 n.
 Klaassen L.H., 212 n.
 Komlos J., 19 n.
 Kopits G., 124 n.
 Kozel V., 168 n.
 Kruse D.C., 77 n.
 Kuisel R.F., 56 n.
 Lagana G., 127 n., 138 n.
 Lamfalussy A., 214 n.
 de La Nourais P. A., 14 n.
 Lenti L., 49 e n.
 Leon Ledesma M., 173 n.
 List F., 5 e n., 11 n.
 Lopez H., 162 n.
 Luzzatto G., 11 n., 12 n.
 Macgregor J., 7 n., 8 n.
 Maggi G.F., 29 n.
 Maier Ch. S., 62 n., 66 n.
 Malandrino C., 29 n., 79 n.
 Malfatti F. M., 213
 Malo M., 247 n.
 Manmohan S.H.K., 151 n.
 Marcelli U., 16 n.
 Marchetti B., 247 n.
 Marcolini V., 34, 37
 Margraff A.S., 10 n.
 Margue T.L., 228 n.
 Martinez Peria M.S., 170 n.
 Marletta M., 234 n.
 Marx K., 68 n.
 Massey D.S., 151 n.
 Mastroianni R., 263 n.
 Mattiello, C., 27 n.
 Mazza C., 245 n.
 Mazzoleni M., 230 n.
 McCartney C. A., 18 n.
 Mechi L., 66 n.
 Meldolesi L., 68 n.
 Melis G., 53 n.
 Mingono G., 23 n.
 Mioche P., 57 n.
 Mira G., 40 e n., 41 n.
 Mises von L., 106
 Mishra P., 171 n.
 Mitrany D., 68 n.
 Mohapatra S., 159 n.
 Molina L., 162 n.
 Molle W., 207 n.
 Monnet J., 57, 60, 63, 64, 65, 68, 80
 Montini G., 23 n.
 Montini L., 23 e n., 24 e n., 25, 26 e n., 27 e n., 28 e n., 29 e n., 30, 31, 32 n., 33, 34 e n., 35, 36 e n., 37, 38 e n., 39, 40 e n., 41 e n., 42 e n., 44, 45 e n., 46 e n.
 Morandi F., 247 n., 254 n.
 Moro R., 25 n., 26 n.
 Mortara A., 36 n., 54 n.
 Mundell R., 91
 Napoleone I., 4
 Nascimbene B., 248 n.
 Neal L., 6 n., 10 n., 19 n.
 Neale W., 52 n.
 Neurath O., 68 n.
 Nishat M., 151 n.
 Nitti F.S., 54, 55, 56
 Nogueira Martins J., 124 n.
 Notarstefano C., 265 n.
 O'Keefe P.J., 243 n.
 O'Neill M., 79 n.
 Oberoi A.S., 151 n.
 Orsi Battaglini A., 24 n.
 Ortona E., 24 n.
 Osterhammel J., 73 n.
 Pace A., 138 n.
 Padoa-Schioppa T., 22 n., 91, 98 e n.
 Pagano M., 125 n.
 Page J., 174 n.

- Paolo VI (G. B. Montini), 23 n., 24 n.
 Papa A., 223 n.
 Papisca A., 263 n.
 Parodi S., 68 n.
 Parrado E.A., 150 n., 151 n.
 Parri F., 33, 40 e n., 43, 44
 Pasquali G., 223 n.
 Paterson T.G., 61 n.
 Pattillo C., 174 n.
 Pedone A., 127 n., 132 n.
 Peroni G., 265 n.
 Petersson N. P., 73 n.
 Petrella R., 207 n.
 Petretto A., 125 n., 126 n., 130 n.
 Petrilli G., 214 n.
 Pierce R. G., 59 n.
 Piga F., 55 n.
 Pio IX (G. M. Mastai Ferretti), 14, 26 n.
 Pio XII (E. Pacelli), 26 e n.
 Piracha M., 173 n.
 Pocar F., 263 n.
 Poidevin R., 74 n.
 Polanyi K., 52 n.
 Poma L., 245 n.
 Potter J., 60 n.
 Preda D., 67 n.,
 Preti D., 5 n.,
 Price A. H., 4 n.
 Prott L.V., 243 n.
 Pustorino P., 263 n.
 Quaglia L., 80 n.
 Quillin B., 173 n.
 Rainero R. H., 50 n.
 Rainone C., 15 n.
 Ranieri R., 50 n., 66 n.
 Ratha D., 158 n., 159 n., 168 n., 170 n.
 Rathenau W., 56 n.
 Ratti M., 270 n.
 Recchi G., 14 n.
 Reuter P., 63, 64 e n., 65 e n.
 Richelot H., 5 n., 7 n., 8 n., 9 n., 18 n.
 Ricossa S., 107
 Righi L., 248 n., 255 n., 262 n.
 Rivera Batiz F. L., 151 n.
 Romani M., 14 n.
 Roosevelt F. D., 60
 Rossi E., 36 e n.
 Rossi L., 24 n.
 Ruini M., 36
 Ruiz-Arranz M., 164 n., 170 n.
 Russakis E. N., 5 n.
 Ryan J. A., 27 n., 28 e n.
 Saba V., 29 n.
 Saint-Simon C.H. de, 55, 63
 Santillo M., 24 n.
 Sapelli G., 55 n.
 Sayan S., 171 n.
 Schmitt C., 67 n.
 Schuman R., 65, 68
 Schwartz B., 59 n.
 Scichilone L., 23 n., 27 n.
 Scoppola P., 24 n., 33 n.
 Sepe O., 248 n.
 Serristori L., 14 n.
 Sertoli G., 36 n.
 Servèn L., 125 n.
 Shapiro S. A., 59 n.
 Signorelli V., 34
 Smit H., 207 n.
 Sohn-Rechel A., 82 n.
 Solimena G., 34
 Spagnolo C., 55 n.
 Spatafora N., 154 n.
 Spataro G., 37, 38 e n., 40 n.
 Stahl C.W., 151 n.
 Stark O., 173 n.
 Stiegler U., 164 n.
 Stigler G., 59 n.
 Stone A., 59 n.
 Stringher B., 17 n.
 Subramanian A., 172 n.
 Symanski S., 124 n.
 Syrquin M., 156 n.
 Tabellini G., 126 n.
 Taccolini M., 23 n.
 Tanzi V., 124 n.
 Taviani P.E., 49, 50 e n.
 Taylor J.E., 151 n., 164 n., 173 n., 174 n.
 Taylor L., 156 n.
 Tesaro G., 259 n., 263 n.
 Tizzano A., 227 n., 234 n., 256 n.
 Tosi L., 66 n.
 Tramontana A., 132 n.,
 Trupiano G., 127 n.,
 Turrini A., 124 n.
 Ungerer H., 69 n., 72 n., 75, 77 n.
 Ureta M., 166 n.
 Uri P., 214 n.
 Valier P., 29 n.
 van Der Harst J., 208 n.
 van der Ploeg F., 125 n.
 van Ginderachter J., 211 e n.
 van Holst B., 207 n.
 Vanhove N., 212 n.
 Vanthoor W. F. V., 9 n.
 Varsori A., 209 n.
 Verkuil P. R., 59 n.
 Vigezzi B., 50 n.
 Villafranca A., 262 n.
 Viner J., 13 n.
 Wagh S., 174 n.
 Waldo D., 59 n.
 Warner I., 63 n.
 Weber M., 67 n.
 Werner P., 70 n, 79 e n., 80, 91 n., 209
 Westphal L., 156 n.
 Woodbridge G., 24 n., 35 n.
 Wyatt T., 174 n.
 Yitzhaki S., 173 n.
 Zaghini A., 125 n.
 Zaniboni T., 34
 Zanone V., 109 n.
 Zervoyanni A., 117 n.
 Ziller J., 257 n., 260 n., 262 n.

