

VERA ZAMAGNI

DALLA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE
ALL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Breve storia economica dell'Europa contemporanea

ad Alice

IL MULINO

INDICE

| | |
|---|------|
| Prefazione | p. 9 |
| I. Perché l'Europa generò la rivoluzione industriale e la Gran Bretagna fu prima | 13 |
| 1. Uno sguardo allo sviluppo economico sul lunghissimo periodo | 13 |
| 2. Perché l'Europa fu più progressiva di altre aree | 15 |
| 3. Perché la rivoluzione industriale iniziò in Gran Bretagna | 20 |
| II. Modelli di imitazione della rivoluzione industriale inglese e ruolo dello stato | 29 |
| 1. I motivi dell'imitazione | 29 |
| 2. Una teoria dell'imitazione senza differenze | 30 |
| 3. Teorie dell'imitazione con differenze | 32 |
| 4. Una teoria delle istituzioni e la «path dependence» | 37 |
| 5. Il ruolo dello stato in campo economico | 39 |
| III. I successi dell'Europa centrale | 45 |
| 1. Belgio | 45 |
| 2. Francia | 48 |
| 3. Germania | 52 |
| IV. La parziale modernizzazione della periferia | 61 |
| 1. Impero Asburgico | 61 |
| 2. Russia | 65 |
| 3. Italia | 70 |
| 4. Spagna | 74 |
| | 5 |

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: <http://www.mulino.it>

ISBN 978-88-15-07338-9

Copyright © 1999 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Ayres, *Banking on the poor. The World bank and world poverty*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1983.

³⁵ Solo il dollaro era convertibile in oro. Tutte le altre monete poterono reperire oro mediante un tasso di cambio fisso con il dollaro.

³⁶ Keynes non visse abbastanza per poter vedere, e magari criticare, il funzionamento del sistema di Bretton Woods, perché morì nel 1946.

³⁷ Per un quadro comparativo, si veda R. Dornbusch, W. Nölling e R. Layard, *Postwar economic reconstruction and lessons for the East today*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1993.

³⁸ Zamagni, *Come perdere la guerra*, cit., p. 37.

³⁹ W. Abelsauser, *Germany: Guns, butter and economic miracles*, in M. Harrison (a cura di), *The economics of world war II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁴⁰ Noterò l'interessante interpretazione di Abelsauser del ruolo del Piano Marshall in Germania, che viene ritenuto quantitativamente influente, ma strategico proprio per aver permesso alla Germania, in un contesto completamente mutato rispetto a prima, di ricostruirsi sostanzialmente con le proprie forze, ma senza impedimenti di natura politico-militare. Si veda W. Abelsauser, *American aid and West German economic recovery: A macroeconomic perspective*, in C. Meier (a cura di), *The Marshall Plan and Germany. West German economic development within the framework of ERP*, New York - Oxford, Oxford University Press, 1991.

⁴¹ Si noti che i livelli raggiunti nel 1952 erano superiori a quelli prebellici, che erano già stati recuperati da quasi tutti i paesi, ma non dalla Germania, tra 1948 e 1949.

⁴² Si veda J. Tomlinson, *Democratic socialism and economic policy: The Athle years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴³ William Beveridge, di idee progressiste anche se nobile, fu il padlino di un sistema completo di sicurezza sociale che fornì protezione universale dalle conseguenze negative della disoccupazione, della malattia, degli infortuni e della vecchiaia. In sostanza, la sua proposta rappresentava una universalizzazione del sistema di sicurezza sociale introdotto da Bismarck e imitato da molte altre nazioni.

⁴⁴ Si veda S. Estrin e P. Holmes, *French planning in theory and practice*, London, Allen & Unwin, 1983.

⁴⁵ Oltre al capitolo XI del mio volume *Dalla periferia al centro*, Bologna, Il Mulino, 1993², dove illustro le opzioni di politica industriale della ricostruzione, si veda il n. 1 del 1996 di «Studi Storici», dedicato a *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*.

L'ETÀ DELL'ORO DELLO SVILUPPO E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Quest'ultimo capitolo vuole essere un epilogo della lunga cartellata sui secoli di civiltà industriale in Europa offerta nei capitoli precedenti. Per effetto della sua pervicace frammentazione e conflittualità, l'Europa procrastinò dunque di alcuni decenni la piena realizzazione degli effetti di quella rivoluzione industriale che pure era stata da lei stessa generata. Fu in un altro continente, gli Stati Uniti, che tali effetti vennero realizzati per primi, così che l'Europa dovette, paradossalmente, importarli da quel paese quando finalmente, attraverso le dinamiche della ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale passate in rassegna nel capitolo 13, si liberò dagli ostacoli che ne paralizzavano la crescita. Ma se l'imitazione tecnologico-organizzativa del modello americano non presentò eccessivi problemi, i cambiamenti istituzionali furono molto difficili da realizzare, a causa di quella *path dependence* di cui s'è discusso nel capitolo 2. Non si poteva d'un colpo passare dal nazionalismo spinto al federalismo, anche se vi erano gruppi di intellettuali che lavoravano in tale direzione. Il processo di integrazione dell'economia europea fu, così, lento e tortuoso, ma rappresenta senz'altro ciò che di più significativo e risolutivo sia stato realizzato in Europa nella seconda metà del Novecento e ciò che permette oggi all'Europa di passare nel terzo millennio con la consapevolezza di avere messo un fondamento solido sul quale costruire il futuro delle nuove generazioni.

È per questo motivo che, rinviando ai molti volumi esistenti¹ sulle intricate vicende dei cinque decenni tra 1950 e 2000 in cui l'Europa si è trovata ad essere coprotagonista insieme a Stati Uniti e Giappone, ci limiteremo in questo capitolo a illustrare gli aspetti salienti della grande

crescita europea e i passaggi principali del processo di integrazione.

1. *Miracoli economici: fatti e interpretazioni*

Il primo fatto da ribadire, lasciato un po' in ombra nel capitolo precedente, è che quando si è parlato di Europa si è inteso sempre parlare di Europa occidentale, perché la parte orientale egemonizzata dall'Unione Sovietica ebbe vicende non solo politiche, ma economiche tutt'affatto separate, chiusa com'era da una «cortina di ferro», per isolarla dalla «contaminazione» con il capitalismo occidentale. Le era stato imposto il modello sovietico di eliminazione della proprietà privata e di pianificazione centralizzata, che venne applicato più o meno rigidamente, e i suoi rapporti economici erano prevalentemente con l'Unione Sovietica all'interno di un'organizzazione di scambi nota come COMECON, che avrebbe dovuto essere analoga alla Comunità europea, di cui andremo a parlare nel prossimo paragrafo, ma in realtà era poca cosa, manovrata com'era dagli interessi esclusivi dell'Unione Sovietica e schiacciata da una gestione burocratica.

L'interesse generale per le vicende economiche che in questo contesto ebbero luogo in ciascuno dei paesi appartenenti all'area non è grande², dal momento che anche quel poco che si riuscì a realizzare in un primo periodo³ venne vanificato e in grande misura persino distrutto dal fallimento del modello sovietico e dalla difficile fase di transizione successiva che ancora i paesi dell'Europa orientale stanno vivendo per entrare a far parte di quell'Europa che nel frattempo era stata ridisegnata dai paesi occidentali. Mentre, dunque, non vi sarà altro riferimento specifico in questo capitolo alla storia economica dell'Europa orientale, proprio per illustrare i problemi che l'Europa, ormai unica, oggi deve affrontare per reintegrare a pieno titolo tali paesi, essi compariranno nelle tabelle illustrative che verranno riportate.

Riprendendo ora il filo del discorso sui paesi dell'Europa occidentale, va in primo luogo documentato il gran-

Tab. 14.1. *Tassi di crescita del Pil pro capite in Europa, 1950-1996, e livelli relativi agli Stati Uniti (in dollari internazionali del 1990)*

| | Tassi di crescita medi annui | | | Livelli (Stati Uniti = 100) | |
|------------------|------------------------------|-----------|-----------|-----------------------------|-----------------|
| | 1950-1973 | 1973-1996 | 1950-1996 | 1950 | 1996 |
| Austria | 4,9 | 2,0 | 3,3 | 39 | 76 |
| Belgio | 3,5 | 1,8 | 2,5 | 56 | 76 |
| Danimarca | 3,1 | 1,7 | 2,4 | 70 | 83 |
| Finlandia | 4,3 | 1,7 | 2,9 | 43 | 67 |
| Francia | 4,0 | 1,5 | 2,7 | 55 | 77 |
| Germania | 5,0 | 1,2 | 3,1 | 45 ^a | 73 ^b |
| Italia | 5,0 | 2,1 | 3,4 | 36 | 71 |
| Olanda | 3,4 | 1,6 | 2,5 | 61 | 78 |
| Norvegia | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 52 | 93 |
| Svezia | 3,1 | 1,2 | 2,1 | 70 | 74 |
| Svizzera | 3,1 | 0,5 | 1,4 | 93 | 85 |
| Gran Bretagna | 2,4 | 1,6 | 2,1 | 72 | 73 |
| Grecia | 6,2 | 1,5 | 3,7 | 20 | 46 |
| Irlanda | 3,1 | 3,9 | 3,3 | 37 | 67 |
| Portogallo | 5,7 | 2,0 | 3,7 | 22 | 51 |
| Spagna | 5,8 | 1,8 | 3,7 | 25 | 55 |
| Bulgaria | 5,2 | -0,9 | 2,1 | 17 | 18 |
| Cecoslovacchia | 3,1 | 0,3 | 1,7 | 37 | 34 ^c |
| Ungheria | 3,6 | 0,4 | 1,9 | 26 | 25 |
| Polonia | 3,4 | 0,5 | 1,9 | 26 | 25 |
| Romania | 4,8 | -0,5 | 2,1 | 12 | 13 |
| Unione Sovietica | 3,4 | -1,7 | 0,8 | 30 | 17 |
| Stati Uniti | 2,4 | 1,5 | 2,0 | 100 | 100 |
| Giappone | 8,0 | 2,5 | 5,0 | 20 | 83 |

^a Solo Repubblica federale.

^b Germania unificata.

^c Solo Repubblica Ceca. La Slovacchia si attesta a 29.

Fonti: A. Maddison, *Monitoring the world economy*, Paris, OECD, 1995; Id., *The nature and functioning of European capitalism: A historical and comparative perspective*, in «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», 1997.

de balzo produttivo, per poi illustrarne meccanismi e problemi. Uno sguardo alla tabella 14.1 ci dà la misura dei risultati raggiunti negli anni della grande espansione fino al 1973 (che fu il più intenso periodo di crescita registrato dal capitalismo industriale) e poi mantenuti successivamente, quando i tassi di crescita mondiali si abbassarono notevolmente.

Prendendo come riferimento il paese leader, gli Stati Uniti, si evidenzia un grande processo di *catching up* da parte dell'Europa occidentale e ancor più del Giappone: i tassi di crescita europei e giapponesi sono stati in media sempre superiori a quelli del paese leader, anche se la differenza è diminuita drasticamente nel secondo periodo⁴, così che i livelli relativi agli Stati Uniti si sono avvicinati rispetto al 1950, benché il divario non sia stato interamente colmato. La tabella 14.1 conferma quanto sopra si diceva relativamente all'Europa orientale. I discreti tassi del primo periodo sono stati rovinati dalla *débâcle* successiva, che ha lasciato nel 1996 la maggior parte dei paesi di quest'area press'a poco agli stessi miseri livelli del 1950 rispetto agli Stati Uniti, ad eccezione dell'Unione Sovietica stessa, che è addirittura notevolmente arretrata.

Se dunque in generale l'Europa occidentale è notevolmente migliorata, si nota che anche all'interno di tale area i paesi con la crescita maggiore sono quelli con livelli iniziali più bassi, anche se la correlazione negativa non è perfetta⁵ (si veda la figura 14.1): la Svizzera, per esempio, è addirittura arretrata rispetto al suo livello relativo del 1950, mentre la Danimarca, che pure partiva già da un buon livello (70 nel 1950), è riuscita a migliorare fino a 83, lo stesso livello raggiunto nel 1996 dal Giappone, che però partiva da 20 ed è stato in grado di mettere in moto una rincorsa spettacolare. Il caso della Gran Bretagna, che nel 1950 era fra i paesi meglio piazzati in Europa con un livello di 72 rispetto agli Stati Uniti, è paradigmatico, essendo tale paese restato su tale posizione anche mezzo secolo dopo, raggiunto e talora superato dalla gran parte dei paesi dell'Europa occidentale, compresa l'Italia. Non ci si meraviglia, quindi, dell'ampia letteratura esistente sul continuo declino inglese⁶. Anche la Svezia ha avuto una performance relativa deludente, passando solo da 70 a 74, mentre la Norvegia ha rivelato una notevole capacità di miglioramento, salendo da 52 a ben 93, che è oggi la migliore performance in assoluto fra i paesi europei.

Fra i miglioramenti più spettacolari si registrano quelli dell'Italia⁷, dell'Irlanda⁸ e dell'Austria, mentre i tre paesi mediterranei - Grecia, Portogallo, Spagna - che partivano

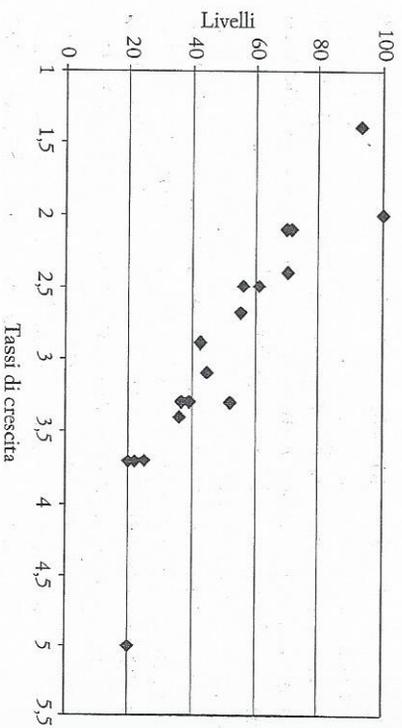


FIG. 14.1. Correlazione tra tassi di crescita, 1950-1996, e livelli, 1950 (solo mondo occidentale).

da livelli simili a quelli del Giappone e più bassi di quelli degli altri paesi dell'Europa occidentale sono sì stati in grado di crescere complessivamente più di qualunque altro paese europeo⁹, ma ben al di sotto della performance giapponese, arrivando oggi a circa metà del reddito *pro capite* degli Stati Uniti, quando il Giappone supera ormai l'80%¹⁰. In generale, l'economia europea di oggi mostra ancora qualche debolezza legata alla non completa integrazione e ad alcuni settori in ritardo (come quello dell'elettronica), ma è competitiva e vivace.

Dopo avere sommarariamente illustrato i dati quantitativi sui quali si basa l'espressione «età dell'oro» usata per indicare la robusta espansione postbellica dell'Europa occidentale, sia pur ridimensionata negli anni più recenti, si possono ora passare in rassegna i principali elementi interpretativi:

1. Creazione di istituzioni nuove che si rivelarono particolarmente adatte, come in parte si è già illustrato nel capitolo 13 e si finirà di illustrare con riferimento alle istituzioni più propriamente europee nel prossimo paragrafo¹¹.

2. L'esistenza di una vasta riserva di forza lavoro sotto-occupata, pronta a riversarsi nell'industria senza grandi pretese di aumenti salariali, permettendo un'accumulazio-

ne di profitti da reinvestire nell'allargamento del settore industriale¹².

3. I «vantaggi dell'arretratezza» di gershenkroniana memoria, o altrimenti detto il «gap tecnologico», che permea all'Europa di imitare gli Stati Uniti, «americanizzandosi» in varia misura¹³.

4. La grande liberalizzazione progressiva del commercio internazionale, che da un lato ha permesso una migliore specializzazione del lavoro e dall'altro ha aumentato la competizione, due movimenti che hanno aumentato l'efficienza nell'uso delle risorse mondiali.

5. Bassa crescita dei prezzi delle materie prime.

6. Bassi livelli di speculazione finanziaria dovuti ai tassi di cambio fissi e forte incentivo all'investimento estero diretto attraverso la crescita delle multinazionali.

7. Politiche economiche interne espansive, anche se solo in pochi casi (e non i più fortunati) di marca prettamente keynesiana sul lato del sostegno della domanda, ma piuttosto sul lato delle politiche industriali di qualificazioni e sostegno dell'offerta.

Si tratta, dunque, di un ventaglio ampio di condizioni favorevoli che si resero disponibili tutte insieme come mai prima nella storia e che permisero dunque due decenni di crescita sostenuta. Alcune di queste condizioni non potevano durare indefinitamente: la dinamica salariale divenne ben presto più vivace, con le proteste sindacali a cavallo tra la fine degli anni Sessanta e il principio del decennio successivo; i prezzi di alcune materie prime si impennarono (particolarmente quelli del petrolio che quadruplicarono tra 1973 e 1974); la possibilità di imitare la tecnologia americana terminò, un po' perché i lavoratori europei fecero resistenza e un po' perché la stessa tecnologia della catena di montaggio e del prodotto standardizzato di massa venne superata dalla cosiddetta «tecnologia flessibile» per produzioni differenziate e personalizzate; il regime di cambi fissi venne sostituito da un sistema di cambi flessibili, che produsse elevata inflazione e un grande aumento della speculazione e dei movimenti di capitale a breve termine. Tutto questo provocò la fine della supercrescita e il ritorno a un'economia mondiale più instabile e complessa,

ma senza generare crisi economiche di grandi proporzioni, per la buona guardia fatta dalle istituzioni internazionali nel prevenire panici finanziari.

Se, dunque, il periodo successivo alla metà degli anni Settanta è stato per l'economia dell'Europa occidentale meno soddisfacente di quello precedente, va ricordato che esso ha visto la fine dell'Unione Sovietica e l'apertura del blocco orientale che, pur con tutte le difficoltà della presente transizione, particolarmente nei paesi successori dell'Unione Sovietica e nell'ex Jugoslavia, sono due eventi da salutare con grande sollievo, perché hanno disinnescato ogni residua possibilità di guerra generale in Europa e hanno liberato tanti europei dalla cappa che a lungo ha loro impedito di vedere migliorate le proprie condizioni così come era avvenuto nell'Europa occidentale. A livello mondiale, poi, la decolonizzazione e la globalizzazione dell'economia dovuta alla grande liberalizzazione del commercio e dei movimenti di capitale e ai crescenti flussi turistici ha coinvolto nella crescita una serie di paesi sempre più numerosa (dalle cosiddette «tigri asiatiche» - Taiwan, Singapore, Hong Kong, la Corea del sud - all'America latina, dalla Cina alla Thailandia), paesi che erano rimasti fino ad allora confinati in posizioni marginali. Si tratta di un altro movimento da salutare positivamente, anche se occorre governarlo, come tutti i movimenti economici, per arginarne gli inevitabili lati negativi.

L'Europa nella sua ormai raggiunta solidità economica si trova oggi in buona posizione per partecipare da protagonista alle nuove sfide mondiali.

2. *Miracoli istituzionali: il processo di integrazione europea si afferma*

Subito dopo la CECA e l'UEP, l'Europa provò a costruire una *Comunità europea di difesa* (CED), ma fu un clamoroso insuccesso, che finì col rafforzare la convinzione secondo cui l'economia era l'unico campo fertile per il processo di integrazione europea. Raccogliendo i suggerimenti che provenivano da tentativi precedenti di unioni doganali - solo uno dei quali riuscì, ossia l'Unione tra Belgio,

Olanda e Lussemburgo, BENELUX - e per l'opera indefessa di europeisti come Jean Monnet, nel giugno del 1955 si riunirono a Messina i ministri degli Esteri dei sei paesi aderenti alla CECA ed emerse la proposta di creazione di un'unione doganale e della messa in comune di altre politiche economiche, nel settore dei trasporti e dell'energia. La Gran Bretagna venne di nuovo invitata a partecipare ai negoziati, ma nuovamente rifiutò l'idea di sacrificare una qualche parte della sua sovranità nazionale ad istituzioni sovranazionali. Il 25 marzo 1957 vennero firmati a Roma due trattati di straordinaria importanza: quello istitutivo della *Comunità economica europea* (CEE), allora denominata anche *Mercato comune europeo* (MEC) e quello che creava la *Comunità europea dell'energia atomica* (EURATOM)¹⁴. Mentre quest'ultima istituzione non ebbe molto successo, anche se contribuì a mantenere gli europei competitivi nel campo dell'energia nucleare¹⁵, il MEC fu di importanza cruciale, non solo perché allargò per la prima volta il mercato intra-europeo, ma anche perché fece della Comunità europea un soggetto unitario di negoziati internazionali sul piano commerciale.

Con l'entrata in vigore del MEC nel 1958, l'abolizione delle barriere doganali interne venne scaglionata sull'arco di dieci anni, raggiungendo la totale eliminazione dei dazi nel luglio del 1968. Fu questo il periodo in cui il commercio dei sei paesi registrò un vero e proprio boom, con la progressiva integrazione dei flussi all'interno dell'unione doganale. Da poco più di un terzo, l'interscambio interno al MEC superò la metà del commercio estero dei paesi membri, con effetti di creazione netta di nuovo commercio, almeno nei prodotti industriali. Come risposta all'evadente successo del MEC, i paesi dell'Europa occidentale che ne erano rimasti fuori formarono l'*Area europea di libero scambio* (EFTA), che aboliva i dazi interni, ma lasciava libertà ai vari paesi aderenti di negoziare i dazi verso l'esterno.

A poco a poco, anche per la successiva adesione di altri paesi europei¹⁶, la CEE divenne il più importante soggetto di commercio internazionale, superando persino gli Stati Uniti. Inoltre, fece la sua parte nella progressiva liberalizzazione del commercio mondiale, pur mantenendo

un'agricoltura molto protetta e una serie di particolari protezioni (o sussidi) per settori in crisi (acciaio, automobili) o maturi (tessili, abbigliamento) o considerati strategici (aeroplani, elettronica).

L'abolizione dei dazi interni non implicò tuttavia l'immediata creazione di un vero e proprio mercato europeo libero, per la persistenza di numerosissimi ostacoli non doganali alla libera circolazione delle merci, ostacoli in gran parte smantellati solo dopo l'Atto unico del 1986. Nei confronti dei movimenti di capitali, i controlli rimasero estesi, fino alla liberalizzazione del 1990. In campo finanziario, con il Trattato di Roma venne istituita la *Banca europea degli investimenti* (BEI) come agenzia di finanziamento dello sviluppo, ma nulla si fece per armonizzare il sistema bancario o monetario. Per il lavoro era stata introdotta, su pressione italiana, la libertà di movimento dei lavoratori all'interno della Comunità, con parità di trattamento e diritto all'accumulazione dei benefici sociali maturati in paesi diversi, ma senza alcuno sforzo di formulazione di politiche sociali europee. Per facilitare l'aggiustamento degli emigranti nei nuovi paesi di destinazione, venne creato un *Fondo sociale europeo* (FSE), dall'impatto, tuttavia, assai limitato.

La successiva tappa verso l'integrazione riguardò il settore agricolo. Ci si accordò su di un protezionismo basato da un lato sul sostegno dei prezzi di alcuni prodotti strategici (cereali, carne, prodotti caseari) e dall'altro lato su dazi doganali che si scelse di fissare non *ad valorem* ma in modo compensativo, per neutralizzare la variabilità dei prezzi mondiali. Ogni primavera venivano concordati i prezzi di intervento per i singoli prodotti, da mantenere fissi per l'anno successivo e da tradurre nelle singole monete nazionali mediante i cambi fissi allora vigenti. L'eccesso di offerta che si determinava sui vari mercati rispetto alle quantità che si riusciva a collocare al prezzo stabilito veniva neutralizzato ritirando i prodotti in eccesso ai prezzi di intervento e stoccandoli in magazzini comunitari. Questo sistema entrò in funzione il 1° gennaio 1962 e venne amministrato dal *Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola* (FEOGA), che aveva una piccola sezione dedicata anche alla ristrutturazione dell'agricoltura europea.

Fu uno schema che si rivelò da subito abbastanza costoso e che assorbì gran parte del modesto bilancio della Comunità¹⁷, mantenendo i prezzi dei prodotti agricoli protetti ben al di sopra dei prezzi mondiali, anche se in misura variabile. In anni successivi, esso si estese ad altri prodotti, particolarmente quelli mediterranei reclamati dai nuovi membri della Comunità. Un effetto non previsto del sistema fu quello di tramutare la CEE da area tradizionalmente importatrice di prodotti alimentari, perché deficitaria nella produzione, ad area esportatrice, per l'ibersarsi degli eccessi di produzione che si andavano accumulando nei magazzini della Comunità.

Alla metà degli anni Ottanta la Comunità si rese conto dell'eccessiva prevalenza che gli interessi agrari avevano nel suo funzionamento, a fronte di un'agricoltura europea che non poteva e non doveva più crescere, mentre molti altri urgenti problemi necessitavano di maggiori attenzioni. Inoltre, nell'ultimo round dei negoziati GATT, l'Uruguay round, gli americani avevano fatto molte pressioni perché il protezionismo agricolo europeo fosse diminuito e, in generale, perché i prodotti agricoli, da sempre esclusi dai negoziati GATT, venissero in essi ricompresi. Si addivenne dunque alla determinazione di avviare una riforma integrale della PAC, varata nel 1992 come riforma MacSharry. In essa si prevedeva una progressiva riduzione dei prezzi di intervento, un passaggio a schemi di compensazione diretta dei redditi degli agricoltori, l'imposizione di quote di produzione per i prodotti maggiormente eccedentari, compensi per la conversione di aree coltivabili in aree florestate, incentivi alla coltivazione di prodotti per i quali non vi è eccedenza, per il miglioramento della qualità e per il maggiore rispetto dell'ambiente.

Con l'approvazione dell'Uruguay round nel dicembre 1994 e l'entrata in vigore dell'OMC nel 1995 ci si accordò anche per la traduzione in dazi delle varie forme di protezionismo agricolo, al fine di semplificare i negoziati, per l'eliminazione progressiva dei sussidi alle esportazioni, per l'introduzione di quote minime di importazione e per trattamenti preferenziali nei confronti dei paesi in via di sviluppo (sul modello delle preferenze generalizzate accordate in precedenza sui prodotti manifatturieri). Termina

dunque con questa svolta epocale la storia di uno dei pilastri dell'integrazione europea voluto dal Trattato di Roma. La Comunità è diventata più interessata a ben altri aspetti del suo processo di integrazione, fra cui le politiche regionali, monetarie e industriali.

Fu nel 1974, nel bel mezzo della prima crisi petrolifera, che venne creato il *Fondo europeo per lo sviluppo regionale* (FESR), con lo scopo di evitare che le difficoltà internazionali peggiorassero le condizioni delle regioni europee meno sviluppate. All'inizio si trattava di un fondo modesto, distribuito in base a quote nazionali in contributi che coprivano non più del 30% del costo dei progetti finanziati e utilizzato prevalentemente dall'Italia e dall'Irlanda; ma quando anche Grecia, Spagna e Portogallo entrarono a far parte della Comunità, l'interesse per l'opera di riequilibrio territoriale che si poteva raggiungere mediante il FESR aumentò notevolmente. Nei primi anni Ottanta si iniziarono a sperimentare interventi più completi e complessi, attraverso i *Programmi integrati mediterranei* (PIM), che tennero a battesimo l'idea di coordinare meglio gli interventi. Ciò venne realizzato con una prima riforma del fondo nel 1985, in cui si sostituirono le quote prefissate (e spesso non interamente utilizzate) con indicatori quantitativi che stabilivano un massimo e un minimo delle allocazioni per ciascun paese e si identificarono più chiaramente i criteri di accoglimento dei progetti, che davano chiara preferenza a pacchetti integrati di intervento.

Ma la vera e propria riforma fu realizzata nel 1988, quando si riorganizzarono tutti i fondi strutturali in un disegno unitario, che comprendeva le politiche regionali e quelle sociali. Con il Trattato di Maastricht, si decise di dare ancora più rilievo all'impegno di migliorare i livelli di sviluppo delle regioni più sfavorite della Comunità, aumentando notevolmente la dotazione dei fondi strutturali e attivando dal 1993 un nuovo *Fondo di coesione*, destinato a Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. Molti dei paesi europei (inclusa l'Italia) hanno a questo punto messo da parte i loro schemi nazionali di intervento nelle aree in difficoltà per lavorare su progetti co-sponsorizzati dalla Comunità¹⁸.

Data l'attenzione sempre maggiore rivolta ai fondi strutturali e data la ben nota esistenza di divari accentuati all'interno dell'Unione europea, è molto importante chiedersi se si è almeno verificato un processo di convergenza. Molto pessimismo c'è stato a questo proposito, soprattutto da una carenza di dati regionali realmente confrontabili. Si è arrivati a sostenere che l'economia europea esibiva un comportamento opposto rispetto a quella americana, dove la elevata mobilità favoriva divari regionali relativamente contenuti, e privilegiava le regioni centrali a scapito di quelle periferiche. Più recentemente, con la pubblicazione di dati sui redditi regionali *pro capite* a parità di potere d'acquisto, si sono potute effettuare analisi più accurate. Da queste analisi è emerso che il processo di convergenza fra le regioni europee è stato continuo e sostenuto, con una tendenza congiunta di numerose aree inizialmente più avanzate a regredire in termini relativi e di ancora più numerose aree inizialmente più arretrate ad avanzare, sia in termini assoluti sia relativi¹⁹. Questa conclusione conforta nel continuare a sostenere con iniziative sempre più mirate lo sviluppo economico delle aree europee meno fortunate.

Qualche cenno ora alle politiche industriali²⁰. Il rallentamento della crescita sperimentato a partire dalla metà degli anni Settanta spinse l'interesse della Comunità verso interventi in campo industriale. Dapprima si trattò di interventi «difensivi», in quei settori di base dove la sovrapproduzione minacciava il fallimento di grandi imprese. Il primo di questi fu il settore dell'acciaio, andato in crisi già a partire dal 1974. La Comunità finanziò la ristrutturazione o la chiusura di molti impianti, sussidiando anche la riconversione o il prepensionamento di migliaia di lavoratori. Poi fu la volta delle fibre artificiali, quindi dei cantieri navali. Ma l'insoddisfazione per questo approccio meramente difensivo montava, mentre le analisi del ritardo dell'Europa in certi settori industriali di punta segnalavano la mancanza di una massa critica in molti ambiti di ricerca dovuta alla frammentazione nazionale e alla dimensione troppo piccola delle imprese europee.orse così l'idea di lanciare progetti di ricerca sostenuti dalla Comunità, che aggregassero liberamente partner di varie nazioni europee,

soprattutto imprese e centri di ricerca universitari. Nel settembre 1980 venne proposto il primo di questi progetti nel settore dell'elettronica tanto debole in Europa, lo *European strategic programme for research and development in information technology* (ESPRIT). Il programma venne alla fine approvato dalla Commissione europea ed ebbe un tale successo che fece prendere alla Comunità una strada nuova, mentre i programmi di ricerca comune si moltiplicarono.

Si arrivò così alla determinazione di rifondare la Comunità su basi più avanzate, cosa che ebbe una accelerazione con la presidenza della Commissione da parte di Jacques Delors, iniziata nel gennaio del 1985. Il progetto più ambizioso che venne coltivato fu quello di creare nella Comunità il cosiddetto «mercato unico», abolendo i molti ostacoli non daziari che ancora restavano e che avevano reso l'unificazione del MEC soltanto parziale. Nel dicembre 1985 venne approvato dal Consiglio europeo un *Atto Unico*, così denominato a rimarcare che il suo principale contenuto riguardava la realizzazione del mercato unico entro il dicembre 1992, anche se conteneva altre misure di riforma del Trattato di Roma. Ci si mise dunque al lavoro per realizzare il mercato unico, seguendo due criteri guida. Il primo prevedeva l'armonizzazione della legislazione europea in una serie di campi di fondamentale importanza, dove non era opportuno che permanessero diversificazioni. Il secondo criterio riguardava invece quegli ambiti in cui non veniva riconosciuta una necessità di armonizzazione e prevedeva l'adozione del principio del «mutuo riconoscimento»: prodotti e servizi potevano venire preparati osservando la legislazione in vigore in uno dei paesi della Comunità e venire offerti su tutti i mercati della Comunità, senza discriminazioni. Sarebbe stato il mercato a determinare il gradimento dei consumatori e, eventualmente, a persuadere le autorità nazionali a conformarsi ai modelli «vincenti».

I controlli di frontiera sulle merci vennero progressivamente eliminati (interamente a partire dal 1° gennaio 1997); la tassazione indiretta venne ricondotta in bande comparabili²¹; i sussidi alle imprese vennero armonizzati; le gare pubbliche vennero aperte a concorrenti provenienti

ti da tutta la Comunità²²; in campo bancario, vennero armonizzate le norme di controllo (a carico delle autorità del paese in cui la banca ha la sede principale) e liberalizzata l'apertura di sportelli, con applicazioni del principio di mutuo riconoscimento. In tempi successivi, sono stati liberalizzati (e spesso privatizzati) altri servizi, come il trasporto aereo e le telecomunicazioni.

Si può veramente dire che per la prima volta il mercato europeo diventava un mercato «interno», anche se la lingua e il fisco, che restano diversi, costituiscono ancora barriere non secondarie, ma ormai non più insuperabili. Di fatto, si ebbe un periodo di intensa crescita in Europa tra 1986 e 1990, che innescò una rincorsa agli accordi e alle acquisizioni fra imprese della Comunità tale da far sorgere un dibattito mai stato di attualità in Europa, ossia quello dell'introduzione di una efficace legislazione antitrust, che avvenne attraverso il *Merger Control Act*, approvato il 21 dicembre 1989 ed entrato in vigore nel 1990. In esso si definiva un concetto di «dimensione comunitaria» delle imprese che ricadevano sotto la giurisdizione della legislazione europea, per delimitare i campi di intervento delle legislazioni antitrust nazionali.

Da ultimo, seguiamo gli sviluppi sul piano monetario, quello che ha visto un salto di qualità delle politiche integrazioniste europee verso il livello macroeconomico, andando a intaccare per la prima volta una delle basilari prerogative nazionali, ossia la politica monetaria. Fu quando venne abbandonato il sistema di cambi fissi che si incominciò a pensare di intervenire per mantenere agganciate le monete europee. Nel marzo del 1972 venne varato un «serpente» monetario, che durò solo 7 settimane, perché la sterlina inglese e irlandese dovettero uscire, seguite l'anno dopo dalla lira italiana, mentre il franco tentò invano di resistere, uscendo e rientrando più volte, fino al definitivo abbandono nel 1976.

Molte erano, tuttavia, le ragioni che spingevano a dare vita a una versione più matura e flessibile del «serpente» monetario e si giunse così nella primavera del 1978 alla proposta di un *Sistema monetario europeo* (SME). Questo era basato sulla fissazione della parità di ciascuna moneta del si-

stema con una moneta-paniere di riferimento - l'ECU -, il cui valore nei confronti delle monete esterne alla Comunità veniva determinato dalla media ponderata del valore delle monete della Comunità che componevano l'ECU. Lo SME entrò in funzione nel marzo del 1979. Dei paesi che allora componevano la Comunità, la Gran Bretagna non entrò, mentre Irlanda e Italia concordarono una banda di fluttuazione del $\pm 6\%$. In seguito, la Spagna entrò nel 1989, la Gran Bretagna nel 1990, mentre nel medesimo anno Italia e Irlanda abbandonarono la banda larga. Il Portogallo entrò nel 1992 e solo la Grecia rimase sempre fuori; nel 1995 entrarono Austria e Finlandia. Lo SME ha subito numerosi riallineamenti, ma nel complesso ha avuto un notevole successo nell'accompagnare il rientro dall'inflazione da parte di molti paesi europei e nell'aumentare la stabilità monetaria in Europa. Tra l'estate del 1992 e l'estate del 1993 vi fu una tempesta speculativa, che spinse prima la lira e poi la sterlina ad uscire dallo SME, consigliando infine di allargare a $\pm 15\%$ la banda di fluttuazione, per evitare che anche altre monete, particolarmente il franco francese, fossero costrette ad uscire. Ma ormai l'esperienza dello SME stava per volgere al termine, sostituita da una piena unione monetaria.

Già a partire dal 1988 erano incominciate le discussioni sul progetto di unione monetaria e di cooperazione politica e militare fino ad arrivare il 9-10 dicembre a Maastricht alla presentazione di un nuovo Trattato, che comprende 252 articoli nuovi o risultanti da modifiche dei trattati CEE, CECA ed EURATOM, 17 Protocolli e 31 Dichiarazioni. Oltre a una riorganizzazione organica di tutta la legislazione precedente in campo economico, il nuovo Trattato che istituisce l'*Unione europea* (UE) incorpora le disposizioni sulla realizzazione dell'unione monetaria (*Unione economica e monetaria*, UEM), quelle concernenti una politica estera e di sicurezza comune (*Politica estera e di sicurezza comune*, PESC) e quelle in materia di cooperazione di polizia e di giustizia (*Affari interni e giudiziari*, AIG). I tre «pilastri», come sono stati chiamati, hanno per il momento natura diversa ed eterogenea, l'UEM avendo ormai tratti chiaramente preferenziali, la PESC tratti confederali e l'AIG presentando caratteri di mera collaborazione intergovernativa.

Ma, come la storia dell'integrazione europea insegna, l'importante è fare un passo in avanti per indurne successivamente altri²³.

Il Trattato sull'UE venne firmato il 7 febbraio 1992 dai ministri degli Esteri e delle Finanze degli stati membri, e poi ratificato nel corso dell'anno dai paesi membri, con qualche difficoltà della Danimarca, che necessitò di un'estensione al 1993 per superare il risultato negativo del referendum per la ratifica tenuto nel giugno 1992. La più grande innovazione del Trattato di Maastricht è stata dunque la creazione dell'UEM, che ha visto impegnati 11 dei 15 paesi dell'Unione²⁴ e che è arrivata alla costituzione della Banca centrale europea (BCE)²⁵ nel 1998 e alla fissazione delle parità irrevocabili delle monete europee alla fine del 1998, mentre l'adozione effettiva dell'euro è iniziata al 2002.

A dispetto delle tante Cassandre che ad ogni ritardo della Comunità preconizzavano il fallimento dell'integrazione, ormai l'Unione economica europea è quasi completa (manca solo il fisco), mentre si stanno facendo concreti passi avanti per un coordinamento a livello politico e militare, preludio di quegli Stati Uniti d'Europa, che oggi non sono più un'utopia di pochi, ma rappresentano ormai la meta inevitabile del lungo cammino di mezzo secolo corso per portare l'Europa fuori dalla *path dependence* della sua storia di particolarismi etnici e di conflitti lacerti, che avevano finito col rovinare la grande svolta che l'Europa aveva impresso al mondo con la rivoluzione industriale.

NOTE AL CAPITOLO QUATTORDICESIMO

1 Uno dei più recenti disponibili in italiano è A. Gauthier, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1998 (ed. originale 1995). Si veda anche S. Pollard (a cura di), *Storia economica del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1999 e H. van der Wee, *L'economia mondiale tra crisi e benessere*, Milano, Hoepli, 1989.

2 Naturalmente, per un discorso più approfondito sull'area è indispensabile seguire in dettaglio anche gli sviluppi di questi anni. Si veda I.T. Berend, *Central and Eastern Europe 1944-1993*, Cambridge,

bridge University Press, 1996 e C. Offe, *Il tunnel. L'Europa dell'est dopo il comunismo*, Roma, Donzelli, 1993.

3 Si ripeté nei paesi dell'Europa orientale quello che si era visto già in Unione Sovietica, ossia che fin che c'è spazio per la creazione di infrastrutture e di industria di base e militare, la pianificazione centralizzata dà qualche risultato, che viene registrato in discreti tassi di crescita del reddito. Successivamente, il sistema si avita su se stesso, perde colpi, mentre anche gli impianti di base diventano obsoleti, fino al punto di rottura.

4 In questi ultimi anni le posizioni si sono addirittura rovesciate: è emersa una grave crisi del Giappone e l'Europa attraverso un periodo di risagno, in presenza di una persistente vivacità dell'economia americana, fenomeni, tuttavia, che occorrono apprezzare sul lungo periodo.

5 Per un'acuta analisi del processo di convergenza, si veda S.N. Broadberry, *Convergence: What the historical record shows*, in B. van Atk e N.F.R. Crafts, *Quantitative aspects of post-war European economic growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

6 Si veda fra gli altri S. Pollard, *The waning of the British economy. British economic policy 1945 to the present*, New York, St. Martin's Press, 1982 e il comprensivo volume a cura di N.F.R. Crafts e N.W.C. Woodward, *The British economy since 1945*, Oxford, Clarendon Press, 1991. Si noti che la performance relativa della Gran Bretagna negli ultimi anni è notevolmente migliorata.

7 Si noti che la fonte utilizzata diminuisce un po' il livello raggiunto dall'Italia, che secondo i dati EUROSTAT è superiore a quello inglese, perché ritiene che l'ISTAT abbia eccessivamente valutato l'economia sommersa rispetto a quanto hanno fatto altri paesi. Per coerenza, ho qui mantenuto la valutazione di Maddison, anche se ritengo la sua posizione sull'Italia non accettabile. E, infatti, noto che l'economia sommersa italiana è piuttosto sottovalutata dai dati ufficiali, e non sopravvalutata.

8 Il tratto distintivo dell'Irlanda è che il *catching up* si è verificato piuttosto nel secondo periodo che nel primo, una caratteristica condivisa solo con la Norvegia.

9 Molti sono i volumi che offrono un'analisi comparativa dei principali paesi europei; fra questi si veda A. Graham e A. Seldon (a cura di), *Governments and economies in the postwar world. Economic policies and comparative performance 1945-85*, London, Routledge, 1990; N.F.R. Crafts e G. Toniolo, *Economic growth in Europe since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 e M.S. Schulze, *Western Europe. Economic and social change since 1945*, London, Longman, 1999.

10 Sulle trasformazioni dell'economia giapponese, che l'hanno portata ai suoi brillanti traguardi, si veda G. Fodella, *Dove va l'economia giapponese*, Roma, NIS, 1989 e R. Dore, *Bisogna prendere il Giappone sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1990.

11 Un'analisi formale dell'impatto delle istituzioni si trova in vari lavori di B. Eichengreen già sopra citati e anche in B. Eichengreen, *Institutions and economic growth: Europe after world war II*, in Crafts e Toniolo, *Economic growth in Europe*, cit.

¹² Questo elemento interpretativo deriva da un articolo di W.A. Lewis, *Development with unlimited supplies of labour*, in «The Manchester School», 1954 ed è sistematizzato nel volume di C.P. Kindleberger, *Europe's postwar growth. The role of labour supply*, London, Oxford University Press, 1967 (trad. it. *Lo sviluppo economico europeo e il mercato del lavoro*, Milano, Einaudi, 1969).

¹³ Anche sul processo di americanizzazione dell'Europa esiste una vasta letteratura, che si trova ora discussa e sintetizzata in J. Zeitlin e G. Herrigel (a cura di), *Americanization and its limits. Reworking US technology and management in postwar Europe and Japan*, Oxford, 1999.

¹⁴ Si veda L. Tsoulakis, *La nuova economia europea*, Bologna, Il Mulino, 1994 (ed. originale 1993).

¹⁵ Gli europei costituirono altre agenzie di cooperazione nel campo della fisica nucleare, fra cui particolarmente importante il CERN (*Centro europeo per la ricerca nucleare*).

¹⁶ Nel 1973, dopo molti malintesi, la Gran Bretagna entrò a far parte della Comunità europea insieme a Irlanda e Danimarca; La Grecia entrò nel 1981; Spagna e Portogallo nel 1986; infine Austria, Finlandia e Svezia entrarono nel 1995, mentre il popolo norvegese rifiutò per due volte di ratificare l'adesione. Norvegia, Svizzera e Islanda fanno oggi parte dello Spazio economico europeo, un'unione doganale con la Comunità accompagnata da qualche altra liberalizzazione, ma senza l'applicazione delle molte politiche comuni ormai esistenti nella Comunità.

¹⁷ Tale bilancio si è mantenuto attorno all'1% del Pil della Comunità, o 2% della spesa pubblica totale dei paesi della Comunità.

¹⁸ Si ricordi che i progetti comunitari sono sempre cofinanziati e che la Comunità ha come regola generale la partnership con i livelli di governo nazionale, regionale e comunale.

¹⁹ Si veda R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

²⁰ Si veda P. Bianchi, *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.

²¹ Ormai si parla già di raggiungere una completa armonizzazione dell'Iva.

²² Se questo è vero in linea di principio, in realtà i progressi realizzati in questo campo sono ancora modesti. Si veda R. Santaniello, *Il mercato unico europeo*, Bologna, Il Mulino, 1998.

²³ Infatti, già con il successivo trattato di Amsterdam i meccanismi comuni della politica estera e di sicurezza sono stati rafforzati, mentre alcune materie oggetto della cooperazione negli affari interni e giudiziari, come la politica di immigrazione e i controlli alle frontiere esterne, sono diventate oggetto di politiche comunitarie. Anche il campo di applicazione delle decisioni a maggioranza è stato esteso.

²⁴ Ad eccezione della Grecia, che non è stata in grado di raggiungere i criteri di convergenza, e di Svezia, Danimarca e Gran Bretagna

che, per motivi diversi, hanno deciso di rimanere fuori dall'UEM, almeno temporaneamente.

²⁵ Si veda F. Papadia e C. Santini, *La Banca centrale europea*, Bologna, Il Mulino, 1998 e L. Bini Smaghi, *L'euro*, Bologna, Il Mulino, 1998.