

L'integrazione monetaria europea: alcuni aspetti costituzionali

Non può esistere un processo di integrazione economica in assenza di stabilità monetaria. La stabilità monetaria è apparsa la condizione base *sine-qua-non* per poter avviare il processo di integrazione europea. In effetti, se ripercorriamo la storia dell'integrazione europea, alle sue origini troviamo l'Unione Monetaria Europea, che ha consentito di raggiungere la convertibilità delle monete e di stabilizzarne il cambio. Ogniquale volta l'Europa ha fatto un balzo in avanti, iniziando una nuova tappa del processo di integrazione, il problema monetario è emerso in tutta la sua importanza e ha richiesto risposte sempre più efficaci. In questo modo l'integrazione monetaria ha accompagnato l'integrazione economica, procedendo (o non procedendo, in determinate fasi) in parallelo.

Il cammino percorso dall'integrazione monetaria può essere suddiviso, schematicamente, in quattro fasi:

a) Prima fase, 1950-1968: l'integrazione monetaria sorretta dall'esterno. Questa fase corrisponde al periodo che va dall'inizio del processo fino al completamento dell'unione doganale. Le monete europee hanno raggiunto la convertibilità e poi mantenuto cambi praticamente fissi fra di esse per quasi un ventennio, ancorandosi al dollaro e grazie alla stabilità di quest'ultimo. Sono gli anni del *dollar exchange standard*, fondato a Bretton Woods e presentato al mondo - in modo più neutrale - come *gold exchange standard*. La stabilità dell'ordine monetario internazionale fondato sul dollaro, in via generale ha consentito una crescente integrazione economico-commerciale a livello mondiale, in modo specifico ha sorretto l'integrazione europea.

La stabilità fra le monete è stata tanto solida e tanto prolungata, da illudere gli europei di aver raggiunto l'unione monetaria come semplice sottoprodotto dell'inte-

* Professore di Tecnica industriale e commerciale nella Facoltà di Economia dell'Università di Pavia; Presidente della Associazione Universitaria di Studi Europei, AUSE.

grazione doganale. Questa illusione doveva venire meno nel 1968, quando la debolezza del dollaro fa esplodere il disordine monetario in Europa.

b) Seconda fase, 1968-1979: il crollo del vecchio ordine, la mancata nascita di un'alternativa europea. Il successo prorompente del mercato comune, con uno sviluppo ininterrotto durato per quasi un ventennio, ha minato la supremazia economica degli Stati Uniti e con essa il dollaro. In questo modo l'Europa ha minato in modo irreversibile l'ordine monetario fondato sul dollaro, e nel 1968 si è trovata così nella condizione di dover fondare un autonomo sistema monetario europeo.

L'unione monetaria richiedeva però strumenti istituzionali di cui l'Europa non disponeva; in questo modo la CEE, messo in crisi il vecchio ordine, non è stata poi in grado di costruirne uno alternativo. L'esito finale della messa in crisi del dollaro, a cui erano ancorate le singole monete europee, è stato di innescare il disordine monetario all'interno della stessa comunità europea.

Pochi dati illustrano la dimensione dei fenomeni. Nel 1944, l'anno in cui Bretton Woods vede la nascita, gli Stati Uniti rappresentano oltre il 50% del PIL mondiale, concentrano la quasi totalità delle riserve auree mondiali, costituiscono l'unico sistema industriale moderno e funzionante a pieno ritmo e l'unico sistema politico democratico e stabile; dal punto di vista politico, sono i vincitori del secondo conflitto mondiale.

In questa situazione può nascere il *dollar exchange standard* e gli Stati Uniti risultano in grado di orientare l'economia e le monete di tutti i paesi occidentali. Nel 1968, l'anno in cui l'Europa completa l'unione doganale a livello industriale e agricolo, gli Stati Uniti rappresentano poco più del 20% del PIL mondiale, le riserve auree si sono spostate nei forzieri delle banche centrali europee, il sistema industriale europeo ha recuperato il grande ritardo nei confronti degli Stati Uniti, il Giappone si affaccia sulla scena mondiale, i sistemi politici europei e giapponese e più in generale di tutti i paesi occidentali si sono stabilizzati e consolidati. In questa situazione la supremazia economico-monetaria statunitense si incrina, emerge l'esigenza di una *equal partnership* fra le due sponde dell'Atlantico, come preconizzato da John Kennedy.

L'Europa lancia una serie di tentativi di unione monetaria, dal piano Werner in poi, per dare una risposta autonoma al disordine monetario; tali tentativi, per un decennio intero, falliscono, con gli esiti drammatici che tutti ricordiamo.

Tali tentativi non potevano non fallire in quanto essi non affrontavano il punto decisivo: la creazione di nuove istituzioni in grado di guidare il processo di unificazione monetaria.

c) Terza fase, 1979-1992: l'unione prefederale europea. L'Europa compie nel 1979 un salto di qualità, quando finalmente viene lanciata una strategia complessiva: più governo europeo, più democrazia europea, più integrazione monetaria ed economica.

Lo SME e l'elezione diretta del Parlamento Europeo vengono decisi contemporaneamente, così come l'Atto Unico e il Mercato Unico. Una scelta economica si accompagna ad una scelta politico-istituzionale, in grado di sorreggerla. Negli anni '80 il processo di integrazione ha potuto così svilupparsi in modo relativamente equilibrato. Una moneta non può esistere senza governo, un processo di unificazione monetaria senza un processo costituente graduale. La terza fase può essere definita prefederale, in

quanto è caratterizzata da un graduale avanzamento, in parallelo, dell'integrazione monetaria e del rafforzamento istituzionale.

Va detto che il processo è stato agevolato da una relativa stabilità monetaria a livello internazionale, peraltro essa stessa sorretta dalla crescente stabilità delle valute all'interno dell'Europa.

Questa fase si presenta come una fase di transizione. E come tutte le transizioni, la sua efficacia è andata logorandosi con l'avvicinarsi della scadenza. Il successo dello SME ha modificato i rapporti monetari tra Stati Uniti ed Europa, assegnando a quest'ultima crescenti responsabilità internazionali. L'ECU è stato chiamato a svolgere un ruolo a cui non era ancora pronto, perché non ancora sorretto da una banca centrale europea. Il successo dello SME ha rafforzato tutte le monete europee, prima fra tutte il marco; ciò a propria volta ha alimentato tensioni fra le monete rimaste sovrane, se pur legate dagli accordi monetari europei. Quando, nella seconda metà del '92, il dollaro è entrato in urto, con lo SME, quest'ultimo si è incrinato, per poi entrare in grave crisi.

d) Quarta fase, 1993-1999: l'unione monetaria. A Maastricht è lanciato l'ambizioso progetto del completamento dell'unione monetaria e dell'unione europea. In discussione è la nascita di un'unione federale europea. Se questo è l'obiettivo di fondo, occorre peraltro valutare con precisione le scelte specifiche contenute nel trattato in campo economico. A tal fine, alcuni punti hanno particolare importanza, in primo luogo l'autonomia della banca centrale europea, la sua articolazione federale, il federalismo fiscale come base economica per concretizzare il principio di sussidiarietà.

Questa ricostruzione schematica del processo di integrazione monetaria sottolinea pertanto:

a) la dimensione contemporaneamente europea e mondiale dei fenomeni monetari;

b) la dimensione contemporaneamente economica e costituzionale del problema della moneta.

La crisi del 1968 ha imposto all'Europa di avviare un processo orientato alla costruzione di una sovranità monetaria europea; in questo modo è emerso un problema costituzionale, l'Unione monetaria. Al tempo stesso ha cominciato a delinearsi la necessità di riconsiderare le regole stesse di funzionamento su cui si poggiava il FMI.

Occorre peraltro sottolineare la portata limitata delle trasformazioni possibili/necessarie negli anni '70. La divisione del mondo in due blocchi contrapposti di per sé valeva a rendere senza alternativa la supremazia statunitense in campo occidentale. La crisi iniziata nel 1968 ha incrinato il vecchio ordine monetario, ma non ha posto in crisi le condizioni su cui si fondava. Le ambizioni europee si sono trovate di fronte a questa situazione di fatto, che poneva un tetto alle richieste di *equal partnership*, in campo monetario così come in qualsiasi altro settore delle relazioni internazionali.

La situazione ha subito una nuova profonda evoluzione solo nel 1989, in coincidenza della caduta del muro di Berlino.

Si sono delineate in tal modo le condizioni nuove entro cui si è collocato il trattato di Maastricht, con il progetto di banca centrale europea.

È soltanto nella nuova fase, oggi in pieno svolgimento, che sono destinate a giungere a maturazione scelte costituzionali, a livello europeo, per gestire il problema monetario in modo coerente con il nuovo quadro internazionale.

La dimensione costituzionale raggiunta dai problemi economici riguarda tutti i livelli. Correlato dell'unione monetaria europea è il federalismo fiscale interno. In discussione è la ripartizione della sovranità economica a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo. I rapporti fra Stati Uniti ed Europa richiedono di essere ridefiniti, sulla base di accordi che essi pure hanno portata costituzionale.

Altrettanto vale, più in generale, per le trasformazioni necessarie a livello mondiale, ove il FMI, in prospettiva, può compiere progressi verso la trasformazione in un sistema federale di riserva mondiale.

È difficile ipotizzare che queste trasformazioni possano realizzarsi secondo un piano organico, che regoli le trasformazioni riducendo gli attriti. È più realistico ipotizzare un processo discontinuo, accompagnato da tensioni che per approssimazioni successive e con un processo di sviluppo non sempre progressivo ricerchi nuovi equilibri fra le soluzioni costituzionali emergenti ai vari livelli e nelle varie aree.

L'Europa è riuscita ad avanzare per quattro decenni grazie alla capacità di ricercare strade nuove. L'obiettivo federale – la cui definizione peraltro non è mai stata affrontata – è stato affermato come sbocco, per orientare il processo. Sono state create strutture confederali, introducendo elementi federali gradualmente, con ritmo diverso da settore a settore, lasciando al processo storico definire cosa debba essere inteso per federale. Il dibattito oggi in corso a livello europeo sul processo di sussidiarietà è l'ultimo esempio della capacità dell'Europa di ricercare la propria identità in modo innovativo e svincolata da qualsiasi modello statico.

L'Europa potrà continuare ad avanzare in futuro solo a condizione di saper rinnovare continuamente le soluzioni, istituzionali in primo luogo.

È ipotizzabile che la creazione dell'unione monetaria prima e dell'unione europea poi individuino un nucleo centrale di paesi che sorreggeranno il processo di unificazione, promuovendo tutte le iniziative necessarie. Il processo di integrazione europea è nato su iniziativa franco-tedesca. Ogniqualvolta si è reso possibile un nuovo avanzamento nel processo di integrazione, sono state Francia e Germania ad assumere l'iniziativa. Il nucleo dei paesi promotori dei futuri progressi del processo di integrazione continuerà a comprendere i paesi del Centro-Europa, anche se non si limiterà necessariamente ad essi. ■