

CNEL

Quaderni di documentazione

*CONTRIBUTI
AL RAPPORTO EUROPA*

2

Roma - Villa Lubin - 8 e 9 marzo 1979

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Quaderni di documentazione

*CONTRIBUTI
AL RAPPORTO EUROPA*

Roma - Villa Lubin - 8 e 9 Marzo 1979

I N D I C E

PREMESSA	pag.	9
CONTRIBUTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI DEL CNEL ALLA REDAZIONE DEL RAPPORTO EUROPA		
<i>RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER LA POLITICA ECONOMICA E FINANZIA- RIA (I)</i>	pag.	13
INTRODUZIONE	»	15
1. L'Unione Monetaria: verso una soluzione inter- media?	»	16
2. L'Unione Monetaria e le politiche nazionali di stabilizzazione	»	19
3. L'Unione Monetaria e la speculazione sui cambi	»	25
4. L'Unione Monetaria e gli squilibri regionali	»	26
5. L'Unione Monetaria e il sistema monetario in- ternazionale	»	32
<i>RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER IL LAVORO, LA PREVIDENZA SOCIALE E LA COOPERAZIONE (II)</i>	»	35
INTRODUZIONE	»	37

1. Considerazioni generali	pag. 39
2. Politica dell'occupazione	» 43
3. Condizioni di vita e di lavoro	» 53
4. La partecipazione	» 57
Il contributo e la presenza italiana ad una politica sociale della CEE	» 63
Considerazioni conclusive	» 65
Allegati	» 71
 <i>RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER L'AGRICOLTURA, L'ALIMENTAZIONE E LE RISORSE NATURALI (III)</i>	
	» 79
INTRODUZIONE	» 81
1. Gli obiettivi dell'integrazione europea	» 85
1.1. Prospettive future	» 87
2. La politica dei prezzi e dei mercati	» 88
2.1. Bilancio dei risultati ottenuti	» 89
2.2. Alcune considerazioni	» 91
2.3. Un diverso approccio al bilancio	» 94
2.4. Prospettive future	» 99
3. Rapporti con la politica monetaria	» 105
3.1. Gli effetti generati	» 107
3.2. Prospettive future	» 109
4. La politica socio-strutturale	» 110
4.1. Gli effetti generati	» 110
4.2. Proposte di revisione	» 113

5. Rapporti con le altre politiche comunitarie	pag. 116
Conclusioni	» 118
Allegati	» 125
La politica della pesca	» 157

<i>RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER L'INDUSTRIA, L'ARTIGIANATO, IL COM- MERCIO ED IL TURISMO (IV)</i>	» 166

INTRODUZIONE	» 167

1 a. Quali sono stati gli effetti della smobilitazione doganale e dell'istituzione di una tariffa esterna comune sullo sviluppo degli scambi (intra ed extra comunitari)?	» 169
1 b. Quali conseguenze ha avuto per l'industria e per i commercianti italiani la permanenza di taluni ostacoli non tariffari negli scambi?	» 175
1 c. E' da condividere l'opinione secondo cui l'integrazione settoriale realizzata dalla C.E.C.A. che pure dispone — grazie al Trattato di Parigi — di buoni mezzi d'intervento, non sarebbe in grado di offrire soluzioni stabili ed armoniche ai problemi del carbone e dell'acciaio, ossia di settori cosiddetti « maturi », in presenza di una crisi economica generalizzata?	» 185
2 a. Quali sono stati per l'economia italiana gli effetti della politica industriale perseguita dai Paesi della Comunità, in particolare in presenza della crisi progressiva dei settori cosiddetti « maturi » e dell'importanza crescente dei problemi tecnologici e della ricerca?	» 197
2 b. E quali i motivi di fondo delle presenti difficoltà del nostro sistema industriale?	» 203

2c. Quali problemi si ritiene che si pongano oggi all'industria italiana sotto il profilo della disciplina comunitaria della concorrenza e quali potrebbero essere le soluzioni anche in rapporto alla definizione di una politica industriale comunitaria?	pag. 208
3 a. Quali sono state le conseguenze per l'economia italiana dell'avvio di una politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi?	» 215
3 b. Qual'è la valutazione generale da dare allo sviluppo delle relazioni economiche della Comunità con l'esterno?	» 222
3 c. E quali i riflessi, positivi e negativi, per l'Italia?	» 222

<i>RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER I TRASPORTI, LE COMUNICAZIONI, LA ENERGIA ED I SERVIZI (V)</i>	» 225

INTRODUZIONE	» 227

1. Regolamenti e direttive della CEE	» 229
1.1. Sui trasporti in genere	» 229
1.2. Sull'imputazione dei costi delle infrastrutture	» 233
1.3. Sulle tariffe di trasporto	» 234
1.4. In materia sociale	» 235
2. Principi della politica comune dei trasporti	» 235
3. Considerazioni e proposte	» 244
1. Valutazione dell'azione comunitaria	» 244
2. I trasporti marittimi	» 248
3. I porti	» 252
4. I bacini di carenaggio	» 257

5. I trasporti aerei	pag. 262
6. Il contributo dell'Italia	» 262
Allegato	» 265
RELAZIONE DELLE COMMISSIONI CONGIUNTE INDUSTRIA (IV) E TRASPORTI (V)	» 273
INTRODUZIONE	» 275
Quali sono le conseguenze della politica energetica dei Paesi membri della Comunità prima della crisi « pe- trolifera », anche alla luce del sostanziale insucces- so dell'Euratom? E dopo la crisi?	» 277

* * *

**MATERIALE STATISTICO SOPRA LA PARTECIPA-
ZIONE DELL'ITALIA ALLA COMUNITA' EURO-
PEA PREDISPOSTO DALL'ISTITUTO AFFARI IN-
TERNAZIONALI (IAI)**

INTRODUZIONE	pag. 297
I flussi di bilancio e la situazione del settore agri- colo	» 301
Il settore manifatturiero	» 308
Alcuni confronti fra indicatori di benessere	» 317
Struttura economica regionale	» 319
Possibili approfondimenti ed estensioni	» 325
PARTE PRIMA: L'AGRICOLTURA	
Cap. 1: Il bilancio	» 329
Cap. 2: Il commercio estero e la bilancia dei pa- gamenti	» 343

PARTE SECONDA: IL SETTORE MANIFATTURIERO

Cap. 1: L'interscambio manifatturiero pag. 363

PARTE QUARTA: LE STRUTTURE ECONOMICHE REGIONALI

Introduzione » 403

Cap. 1: Occupazione e struttura settoriale » 411

Struttura e dinamica dell'occupazione » 411

Concentrazione territoriale » 416

Tendenze delle specializzazioni produttive regionali » 428

Tendenze localizzative settoriali » 429

Analisi Shift-Share » 431

Cap. 2: Tasso di attività, disoccupazione e movimenti demografici » 435

Tasso di attività » 435

Disoccupazione e disoccupazione giovanile » 435

Movimenti demografici » 436

Concentrazione della popolazione » 442

Cap. 3: Analisi del prodotto e della produttività regionale » 451

Evoluzione delle disparità regionali di prodotto pro-capite » 453

Evoluzione della produttività e dell'occupazione » 462

Analisi della struttura settoriale del prodotto » 468

Cap. 6: La politica regionale » 475

PREMESSA

L'Assemblea del CNEL, nelle sedute dell'8 e del 9 marzo 1979, ha approvato il Rapporto Europa sulle « Interrelazioni tra interessi e politica comunitaria e ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo ».

Tale Rapporto è stato richiesto dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 7 giugno 1978. Esso è stato pubblicato a cura del CNEL ed ha una sua compiutezza con la connessa pubblicazione dei documenti conclusivi del dibattito svoltosi in Assemblea.

Il Rapporto si è giovato di due linee di apporti estremamente importanti: le relazioni che le cinque Commissioni permanenti del CNEL hanno elaborato, sulla base di un questionario formulato dal relatore, Consigliere Petrilli e che sono confluite nel lavoro del Comitato Referente, incaricato di predisporre la relazione sottoposta all'Assemblea; uno studio, svolto per incarico del CNEL dall'Istituto Affari Internazionali (I.A.I.), per una raccolta di « materiale statistico sulla partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea ».

Il presente volume riporta questi ulteriori contributi che sono stati predisposti dal o per conto del CNEL e finalizzati al Rapporto Europa, ritenendosi così di offrire una ulteriore, utile base di documentazione per una presenza sempre più consapevole dell'Italia nell'Europa.

**CONTRIBUTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI
DEL CNEL ALLA REDAZIONE
DEL RAPPORTO EUROPA**

**RELAZIONE DELLA
COMMISSIONE PERMANENTE PER LA
POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA (I)**

INTRODUZIONE

La Commissione per la Politica Economica e Finanziaria (1) presieduta dal Consigliere Giuseppe Di Nardi — al quale è stato altresì affidato l'incarico di Relatore — ha predisposto le considerazioni che seguono, dirette a fornire una risposta sintetica alle domande contenute nel *Questionario* indirizzato dal Comitato Referente alla Commissione 1^a. In particolare, da un lato si è ritenuto di dover rinunciare a prendere in esame i singoli quesiti nell'ordine in cui sono stati presentati, e dall'altro ci si è astenuti dal tentativo di fornire una valutazione analitica che in qualche caso avrebbe richiesto una approfondita analisi quantitativa delle principali variabili interessate. Questa limitazione ha ovviamente comportato l'adozione di risposte espresse in forma problematica o dubitativa, che lasciasse spazio a possibili ulteriori verifiche.

L'abbandono dell'ordine dei quesiti assunto dal questionario è stato motivato dalla convinzione che tutti, o quasi, i problemi sollevati avessero attinenza, più o meno diretta, col tema dell'Unione Economica e Monetaria. Si è ritenuto, pertanto, anche in conformità con la natura di risposte di politica economica generale che i quesiti sembrano attendersi, di attribuire all'UEME in generale, ed alla unione monetaria in particolare, carattere di elemento unificante dei vari problemi.

La scelta di concentrare la risposta al questionario sul tema dell'unione monetaria si è raccomandata anche per il carattere di estrema attualità del problema, presente com'è noto in tutte le discussioni politiche che vanno sviluppandosi anche al più alto livello, di modo che un'analisi anche breve della problematica attinente all'UEME consente di guardare ai temi in questione in termini di prospettive per il futuro più che con riguardo agli avvenimenti passati.

1. L'Unione Monetaria: verso una soluzione intermedia?

La Commissione ritiene che l'elemento che caratterizza le decisioni che si prospettano riguardo all'unione monetaria sia costituito dalla contrapposizione fra l'unificazione monetaria « completa », che viene considerata oggi irrealizzabile, e l'insoddisfazione relativa all'attuale assetto monetario europeo. E' da tale contrapposizione che nasce la ricerca di una soluzione intermedia. Il problema può essere sintetizzato nei termini seguenti.

La ripresa dell'interesse politico verso il tema della unificazione monetaria, che ha caratterizzato quasi tutti gli incontri che a vario livello si sono tenuti in tempi recenti, può essere fatta risalire alla fine di settembre del 1977, quando il Presidente della Commissione delle Comunità Europee, Roy Jenkins, presentò un suo piano relativo all'unione monetaria ed all'allargamento della Comunità. Tale ripresa di interesse è motivata anche da ragioni contingenti: da un lato, infatti, il fallimento dei progetti seguiti al vertice dell'Aja del 1969 (piano Werner, 1970) e la scarsa credibilità dell'impegno assunto al vertice del 1972 di completare l'unificazione monetaria entro il 1980, sembrano imporre una riflessione; dall'altro, le imminenti elezioni a suffragio diretto del Parlamento Europeo suggeriscono l'opportunità di un rilancio a breve termine dell'idea. Né mancano ragioni obiettive, data la diffusa insoddisfazione nei confronti dell'assetto monetario esistente, la cui precarietà sarebbe stata sottolineata dalla recente crisi del dollaro, e la convinzione diffusa che sia opportuno prevenire nuovi e più gravi riflessi di una eventuale crisi monetaria sull'economia dei paesi europei.

Anche se, come si dirà in seguito al paragrafo 5, il problema è reso più complicato dalle prospettive di allargamento della Comunità e dalla connessione esistente fra l'unione monetaria e le politiche di sviluppo regionale, sembra che l'orientamento oggi prevalente sia nel senso di una modifica dell'assetto monetario europeo. Quest'ultimo è oggi caratterizzato da un regime di « fluttuazione controllata », in cui le Banche Centrali, pur non rinunciando ad intervenire sul mercato dei cambi per impedire variazioni delle parità ritenute indesiderabili, si astengono tuttavia dal porsi come obiettivo il mantenimento di una data parità

di cambio predeterminata. Tale regime, che ha indubbiamente accresciuto il grado di flessibilità dell'ordine monetario europeo, viene tuttavia ritenuto insoddisfacente da quanti ritengono che si debba compiere un « passo avanti » nel processo di integrazione economica dell'Europa. Vengono inoltre sottolineate le difficoltà che la fluttuazione comporta per la politica agricola comune, e la necessità che l'Europa si « identifichi » in una struttura di parità di cambio stabili come premessa per un ordinato sviluppo del processo di integrazione.

In questa prospettiva, l'« optimum » — secondo gli europeisti — sarebbe rappresentato dalla creazione di una moneta unica per l'Europa, caratterizzata da un'unica Banca Centrale ed una unica politica monetaria. Tuttavia, è opinione diffusa che i tempi non siano maturi per un'operazione del genere, dato l'insufficiente grado di unificazione politica dell'Europa.

Peraltro, si continua a proporre la moneta unica come obiettivo ultimo, da realizzare gradualmente, e si interpreta la modifica dell'assetto monetario attuale come primo passo verso il raggiungimento di quella meta. Sembra, cioè, che ci si muova nell'ottica di una soluzione intermedia fra la flessibilità attuale e l'unificazione monetaria completa. Tale soluzione intermedia finirà con l'essere caratterizzata da un lato dalla sopravvivenza di politiche monetarie nazionali, sia pure in qualche modo coordinate, e dall'altro dall'obiettivo della difesa di una data struttura delle parità di cambio. Non a caso nelle discussioni politiche fin qui intercorse si è parlato della creazione di un'area di stabilità monetaria.

Tali propositi sono da ritenersi rilevanti per quasi tutti i quesiti contenuti nel questionario, e tali da qualificarne le risposte.

E' stato recentemente ricordato (1) come la teoria delle aree valutarie ottimali sottolinei che la convenienza alla creazione di un'unione monetaria richieda il concorso di quattro condizioni:

(1) *The Economist*, 19 agosto 1978, p. 39.

1. che il commercio estero rappresenti una parte cospicua del livello di attività economica dei paesi partecipanti, e che buona parte di esso intercorra con paesi membri dell'unione;

2. che i fattori produttivi circolino liberamente fra i paesi membri dell'unione, in risposta a divergenze nell'andamento delle produttività e dei costi;

3. che le economie dei paesi membri siano caratterizzate da produzioni nazionali diversificate, che rendano le ragioni di scambio complessive scarsamente sensibili a brusche variazioni del prezzo relativo di un dato prodotto;

4. che le « propensioni nazionali all'inflazione » nei vari paesi siano, grosso modo, simili e tali da rendere indolore l'adattamento all'unione monetaria.

E' opinione diffusa che l'Europa possenga in larga misura il primo requisito: « Le esportazioni di merci e servizi dei paesi CEE rappresentano in media oltre un quarto del loro prodotto lordo interno; le esportazioni di prodotti industriali contano per più di un terzo del totale; ancora più elevata è la quota di valore aggiunto dell'industria che nel caso dell'Italia supera i due quinti del valore fob delle esportazioni. Quelle intracomunitarie costituiscono più della metà delle esportazioni totali. Tra le monete di fatturazione degli scambi predominano le monete della CEE; nel caso dell'Italia esse servono a fatturare quasi due terzi del valore del suo commercio estero contro il 35 per cento delle fatturazioni in dollari » (2).

Quanto alla mobilità dei fattori, che pure è assunta a principio dai Trattati di Roma, la maggioranza della Commissione ritiene che essa sia ancora ostacolata da ragioni di carattere sociologico, linguistico, ecc., e, per quanto attiene al capitale, dal permanere di restrizioni legislative.

La terza condizione — diversificazione — è a parere della Commissione, soddisfacentemente rispettata.

(2) Giovanni Magnifico, « Una moneta per la Comunità Europea », in *L'unione economica e il problema della moneta europea*, Franco Angeli editore 1978, pag. 363.

Quanto alla quarta — tassi d'inflazione compatibili — sulla cui rilevanza si tornerà in seguito, converrà forse sottolineare che essa rappresenta *conditio sine qua non* per il mantenimento della struttura delle parità nel tempo.

Differenza fra il più alto ed il più basso tasso d'inflazione nella CEE

%	1970-1974	1975	1976	1977	1978 (stima)
	5,1	17,1	13,1	14,6	8,5
Più alto	Irlanda	Gran Bret.	Italia	Italia	Italia
Più basso	Germania	Germania	Germania	Germania	Germania

Fonte: The Economist, 19 agosto 1978, p. 39. Va però sottolineato che, come lo stesso *The Economist* riconosce, la differenza è andata sensibilmente attenuandosi. Lo stesso periodico, sempre a proposito dell'unione monetaria, nel numero del 24 settembre 1977, parlava di una differenza di 15 punti percentuali fra il tasso d'inflazione nella Germania Occidentale e quello italiano.

Ora, al riguardo — come sottolineato dalla tabella — la situazione è lungi dall'essere soddisfacente.

A maggioranza, la Commissione ritiene che tale ultima condizione sia soprattutto necessaria al mantenimento di una data struttura delle parità, solo cioè per la soluzione intermedia, caratterizzata da pluralità di Istituti di emissione nazionali e di politiche monetarie. Essa sarebbe rilevante solo nella fase iniziale di adattamento nel caso della moneta unica: una volta realizzata, infatti, l'unificazione monetaria « completa », il tasso d'inflazione rilevante, così come accade per un dato paese, sarebbe uno solo.

2. L'Unione Monetaria e le politiche nazionali di stabilizzazione

Il nodo centrale del problema dell'unione monetaria nella sua forma intermedia è rappresentato dai rapporti intercorrenti fra l'obiettivo del mantenimento di una data struttura delle parità di cambio nel tempo fra i paesi della CEE e le politiche nazionali di stabilizzazione, intendendo per politiche di stabilizzazione l'insieme degli strumenti — monetari e/o di bilancio —

volti al controllo della domanda globale e della sua dinamica, nell'intento di perseguire gli obiettivi « classici » della politica macroeconomica: il contenimento della disoccupazione, un elevato tasso di sviluppo del reddito, la relativa stabilità dei prezzi e la correzione degli squilibri nei conti con l'estero. E' proprio il perseguimento di questo ultimo obiettivo — già difficile in condizioni di fluttuazione controllata, tanto che si attribuisce al saldo della bilancia dei pagamenti natura di « vincolo » incombenente alla possibilità di perseguire gli altri obiettivi — che, probabilmente, diverrebbe ancora più difficile a parità di cambio invariata ed immutabile, almeno nelle intenzioni.

In altri termini, come sottolineato da un certo numero di studi teorici e confermato in certa misura dall'esperienza degli anni successivi allo scioglimento del Consorzio dell'oro (1968) ed al deterioramento del sistema monetario internazionale di Bretton Woods, il perseguimento dell'obiettivo del mantenimento di una data parità di cambio determina un certo grado di incompatibilità fra gli obiettivi di stabilità interna ed il riequilibrio dei conti con l'estero. L'accumularsi delle crisi di bilancia dei pagamenti e il loro protrarsi nel tempo, che hanno caratterizzato l'ordine monetario internazionale negli anni '70, sarebbero, secondo questa prospettiva, la conseguenza del fatto che, a parità di cambio invariata, il riequilibrio dei conti con l'estero sarebbe possibile solo grazie al sacrificio sia pure solo parziale degli obiettivi di stabilità interna.

I responsabili della politica economica interna, posti di fronte al dilemma del perseguimento dell'equilibrio interno o del riequilibrio dei conti con l'estero, avrebbero sacrificato questo a quello. Il conseguente squilibrio di bilancia dei pagamenti, protratto nel tempo, avrebbe finito col rendere inevitabile la modifica della parità di cambio. Questa sarebbe la spiegazione di fondo, al di là dei fattori contingenti (crisi monetaria internazionale e crisi del petrolio), del destino del « serpente » monetario europeo e dei primi tentativi di unificazione monetaria.

E' forse opportuno sottolineare al riguardo che il problema è reso più complicato dall'esistenza della nota asimmetria fra la disponibilità dei paesi in deficit a porre in essere misure intese a correggere lo squilibrio, e quella dei paesi con saldo attivo di

bilancia dei pagamenti, i quali ultimi hanno talora interpretato l'esistenza del surplus nei conti con l'estero come una posizione di vantaggio, e si sono, in conseguenza, mostrati riluttanti a prendere le misure necessarie alla sua correzione. Quando ciò accade, l'onere del riequilibrio dei conti con l'estero grava interamente nei paesi deficitari, anziché essere ripartito fra i due gruppi di paesi.

Nel gergo degli economisti il problema può essere così illustrato. Secondo il noto principio di Tinbergen (3), in politica economica, il perseguimento di un certo numero di obiettivi richiede l'impiego di un pari numero di strumenti. Ora, il passaggio dalla situazione attuale all'unificazione monetaria nella forma intermedia può essere interpretato o come l'aggiunta di un nuovo obiettivo ai fini della politica economica (il mantenimento della parità di cambio), o come la rinuncia all'impiego di uno strumento (le variazioni di cambio volte, per esempio, a correggere gli squilibri nei conti con l'estero). Secondo entrambe le interpretazioni, il passaggio all'unificazione monetaria renderebbe il numero degli obiettivi superiore a quello degli strumenti, il che lascerebbe « scoperto » — cioè privo di strumento diretto alla sua realizzazione — almeno uno degli obiettivi. Se fosse vera tale impostazione, i responsabili della politica economica nazionale potrebbero finire col trovarsi di fronte allo spiacevole dilemma: stabilità interna o equilibrio nei conti con l'estero; e potrebbero finire con l'interpretare come costo dell'adesione all'unificazione monetaria la rinuncia al perseguimento degli obiettivi interni di stabilizzazione. In questa ottica pessimistica, il tentativo di realizzare gradualmente l'unificazione monetaria potrebbe o finire col rinfocolare i nazionalismi o avere vita breve nel caso in cui le autorità monetarie nazionali rispondessero al dilemma con la rinuncia al tentativo di mantenere invariata la parità di cambio. Infine, sempre secondo questa prospettiva, dal momento che gli obiettivi interni presentano un grado di « urgenza » agli occhi delle autorità monetarie nazionali maggiore di quello connesso al rispetto degli accordi internazionali, questi ultimi rischierebbero, almeno in alcuni paesi, di avere vita breve,

(3) J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1956.

ripetendosi al riguardo quanto già accaduto per il « serpente » con l'uscita in tempi successivi dei vari paesi. Se ciò accadesse, l'Europa finirebbe col trovarsi *di fatto* in una situazione non dissimile da quella ipotizzata dal piano Tindemans, separandosi da un lato i paesi che hanno tassi di evoluzione dinamica compatibili col rispetto degli accordi e dall'altro quei paesi per i quali il rispetto degli accordi imporrebbe sacrificio del perseguimento della stabilità interna.

Si può osservare che, da un punto di vista logico a priori, nulla si può dire circa la validità (o meno) della posizione pessimistica sin qui delineata; né l'esperienza degli ultimi anni è suscettibile di interpretazione univoca, ché sarebbe perfettamente lecito sostenere — ed infatti da più parti si sostiene — l'*eccezionalità* degli avvenimenti di questi anni, che spiegherebbe il fallimento degli accordi monetari assai più di una loro presunta contraddizione interna.

Né è da passare sotto silenzio il fatto che, secondo i fautori della soluzione intermedia, questa presenterebbe vantaggi notevoli sia sotto il profilo del clima di certezza negli scambi internazionali, sia per quanto attiene al funzionamento di accordi europei, già esistenti (come la politica agricola comune) impediti nel loro funzionamento corretto dalle variazioni continue delle parità, sia infine per via del fatto che essa imporrebbe un coordinamento delle politiche nazionali di stabilizzazione, costringendo le economie dei vari paesi europei a muoversi lungo un sentiero comune (4).

Quest'ultimo punto è particolarmente rilevante. La posizione pessimistica, infatti, dà per scontato che le differenze nell'evoluzione dinamica dei vari paesi membri siano « esogene », indipendenti cioè dalle differenze nelle politiche di stabilizzazione nazionali, le quali si limiterebbero a tener conto delle diversità « reali » delle varie economie nazionali. Se invece le differenze

(4) Da parte di un qualificato esponente della Commissione è stato fatto rilevare come la fluttuazione delle parità abbia, nell'ambito della politica agricola comunitaria, danneggiato gli agricoltori, costretti da un lato ad acquistare mezzi produttivi con moneta svalutata — e quindi a maggior prezzo — e impediti dall'altro, per via del sistema degli importi compensativi, a rivalersi del maggior costo sui prezzi di vendita.

nell'evoluzione dinamica dei vari paesi — con riferimento all'occupazione, lo sviluppo, l'inflazione, ecc. — fossero, in tutto o in parte, *conseguenza* della diversità nelle politiche nazionali di stabilizzazione, la tesi pessimistica perderebbe gran parte della sua plausibilità. La rinuncia al perseguimento di politiche di stabilizzazione indipendenti aumenterebbe il grado di stabilità dell'intera economia europea, e contribuirebbe a creare le condizioni per un ordinato sviluppo delle economie nazionali e dei processi di integrazione. In quest'ultimo caso, il coordinamento delle politiche economiche nazionali sarebbe non solo desiderabile, ma possibile, ed il contrasto fra gli obiettivi di stabilità interna e l'unione monetaria lascerebbe il posto ad una coincidenza di interessi. E' forse opportuno aggiungere al riguardo che non è da escludere che il differente grado di successo delle politiche nazionali di stabilizzazione possa aver trovato la sua origine nella diversa tempestività delle decisioni relative nei vari paesi, oltre che nella diversità dell'accuratezza delle valutazioni.

A proposito del coordinamento delle politiche nazionali di stabilizzazione, da parte sindacale si fa rilevare come esso sia condizione indispensabile al perseguimento dell'obiettivo prioritario dell'occupazione nel rispetto dei vincoli esterni di bilancia dei pagamenti, realizzato grazie ad una qualificata politica degli investimenti.

Occorre, tuttavia, aggiungere che, così come per la tesi pessimistica, anche per questa seconda impostazione ottimistica, nulla può dirsi a priori, trattandosi di un quesito di natura essenzialmente empirica, alla soluzione del quale le riflessioni teoriche e l'esperienza disponibile forniscono solo indicazioni approssimative.

I sostenitori del contrasto di obiettivi, tuttavia, dispongono — come si è accennato in precedenza — di una ulteriore, duplice, argomentazione. Anzitutto, si sostiene, la possibilità di coordinamento delle politiche economiche nazionali è limitata dal fatto che il grado di libertà delle decisioni di politica monetaria è assai ridotto, dal momento che la creazione di liquidità non può tener conto delle esigenze del finanziamento monetario dei deficit pubblici.

Questi ultimi hanno mostrato una crescente riluttanza ad essere utilizzati come variabili sottoposte a controllo finalizzato a scopi di politica di bilancio, ed hanno spiegato una evoluzione dinamica ispirata a considerazioni « esogene ». E' assai improbabile, secondo la tesi pessimistica, che un accordo internazionale riesca nell'intento di modificare questo dato di fatto, in assenza di sforzi in questo senso da parte dei governi nazionali. In secondo luogo, la politica monetaria di equilibri dipende, com'è ovvio, dalla dinamica salariale. Quest'ultima è stata caratterizzata da un alto grado di disparità fra i vari paesi europei. Ancora una volta, secondo la tesi del contrasto, è dubbio che un accordo monetario riesca ad eliminare le disparità nella dinamica salariale, in assenza di un impegno in tal senso nei vari paesi europei. Se diversa restasse la dinamica salariale, diversa sarebbe la politica monetaria di equilibrio nei vari paesi; ed il diverso grado di successo nel perseguimento della massima occupazione a prezzi stabili non potrebbe non tradursi in squilibri di bilancia dei pagamenti.

A quest'ultima considerazione si replica da parte dei fautori della soluzione intermedia con l'affermazione che gli accordi, pur basandosi sul principio del mantenimento della struttura delle parità, non si ripromettono di escludere l'esistenza di temporanei squilibri nelle bilance dei pagamenti, e provvedono, anzi, al loro finanziamento attraverso il potenziamento del Fondo europeo, con la messa in comune delle riserve. E non manca, come si dirà al paragrafo 5, chi veda nel funzionamento del Fondo un possibile canale per porre in essere una redistribuzione geografica delle risorse nell'ambito della Comunità, con trasferimenti dalle economie forti a vantaggio dei paesi deficitari.

E' forse opportuno sottolineare come quest'ultima considerazione susciti perplessità negli ambienti critici dell'unificazione monetaria di tipo intermedio. Si sostiene infatti che un sistema siffatto finirebbe con l'essere squilibrato a favore dei paesi in deficit, e potrebbe fornire un incentivo a condurre politiche inflazionistiche, per via della possibilità di far fronte ad eventuali deficit a livello comunitario. In più, si afferma, la « quantificazione » del sussidio fornito dai paesi con saldo attivo di bilancia dei pagamenti ai paesi deficitari potrebbe finire col riaccendere gelosie nazionalistiche e tradursi in elemento di disgregazione.

3. L'Unione Monetaria e la speculazione sui cambi

Una ulteriore argomentazione a favore della difficoltà del perseguimento dell'obiettivo del mantenimento della struttura delle parità di cambio, caratteristico dell'unione monetaria nella sua forma intermedia, viene dalla relazione intercorrente fra un regime di cambi controllati e l'ammontare di rischio connesso alla speculazione sui cambi. Si sostiene, infatti, che, in un regime di cambi controllati, in cui le variazioni delle parità hanno luogo in modo discontinuo e dopo più o meno lunghi intervalli di tempo, i rischi connessi alla speculazione sarebbero nettamente inferiori a quelli inerenti ad un sistema di cambi più o meno liberamente variabili.

Secondo questa tesi, se il mantenimento della parità di cambio invariata si traduce in squilibrio nei conti con l'estero, il cui finanziamento viene realizzato attraverso il ricorso alle riserve valutarie del paese o — come nel caso nostro — al Fondo europeo, l'attività speculativa non corre che rischi trascurabili. Infatti, in presenza di uno squilibrio prolungato di bilancia dei pagamenti, lo speculatore, pur non sapendo *se* la parità verrà in effetti variata, né *quando* ciò avverrà, né *di quanto* si rivaluterà o svaluterà la moneta del paese in questione, ha tuttavia indicazioni certe per ciò che riguarda la *direzione* della variazione. La moneta di un paese con deficit prolungato di bilancia dei pagamenti, infatti, difficilmente verrà rivalutata, ed è assai improbabile che un paese in surplus svaluti la sua moneta. Rebus sic stantibus, la vendita della prima moneta e l'acquisto della seconda presentano rischi assai ridotti, e che sono tanto minori quanto più il prolungarsi nel tempo dello squilibrio renda scarsamente verosimile la possibilità di un mantenimento della parità al livello esistente.

Se ciò fosse vero, e gli avvenimenti successivi al 1971 sembrano confermarlo, il tentativo di mantenere invariata la parità fornirebbe un incentivo alla speculazione, il cui ammontare risulterebbe superiore a quello proprio di un regime di cambi variabili, in cui la variabilità continua accresce i rischi inerenti all'attività speculativa, scoraggiandola.

In questo caso, la speculazione agirebbe nel senso di rendere inevitabili le variazioni della parità volte a correggere gli squili-

bri di bilancia dei pagamenti, rendendo improbabile il successo dell'unione monetaria nella sua forma intermedia almeno per quanto attiene alla possibilità di mantenere invariate le parità di cambio.

Diverso è il problema degli effetti della speculazione sui cambi, se cioè essa abbia o meno effetto stabilizzante.

La maggioranza dei componenti la Commissione ritiene che *l'esistenza* della speculazione — indipendentemente dagli *effetti* — renda più difficile il compito delle autorità monetarie e più complesso il funzionamento degli accordi monetari (5).

4. L'Unione Monetaria e gli squilibri regionali

Il progetto di unificazione monetaria presentato da Roy Jenkins, cui si è accennato prima, e che ha dato il via al dibattito politico sull'argomento, elenca quattro vantaggi principali connessi all'unione monetaria. (6). Essi sono:

1. il miglioramento delle condizioni di vita reso possibile da un'accresciuta efficienza della struttura industriale, conseguente ad un più intenso volume di scambi commerciali;

2. una maggiore efficacia della lotta agli squilibri nazionali — inflazione, disoccupazione, crisi di bilancia dei pagamenti —

(5) E' stato sostenuto che la speculazione posta in essere da operatori « permanenti » in regime di cambi oscillanti entro una certa fascia ha effetto stabilizzante, nel senso che riduce l'ampiezza delle oscillazioni all'interno della fascia (Cfr. B. Cutilli, G. Gandolfo, *Un contributo alla teoria della speculazione in regime di cambi oscillanti*, Roma 1973). Tuttavia, non è da escludere che, in presenza di squilibri prolungati, la speculazione costringa la parità di cambio a ricercare il suo equilibrio *fuori* della fascia di oscillazione. L'esperienza più recente sembra confermare questa ipotesi. Che poi la speculazione costringa le Banche Centrali a variazioni delle parità *comunque* desiderabili, operando nel senso del mercato (Cfr. M. Friedman, R. Roos, *The balance of payments: free versus fixed exchange rates*, Washington 1967), e che, anche se fosse destabilizzante, sarebbe ugualmente poco dannosa, se non addirittura benefica (Cfr. M. Friedman, « In defense of destabilizing speculation », in *Essays in economics and econometrics*, a cura di R. Pfouts, Chapel Hill 1960), non ha ai nostri fini che rilevanza marginale.

(6) Il progetto è noto come piano Emerson, dal nome del Consigliere economico del presidente Jenkins. Per quanto segue, cfr. *The Economist*, 24 settembre 1977, pag. 15 e segg. e 19 agosto 1978, pag. 37 e segg.

grazie all'eliminazione delle preoccupazioni relative alla parità di cambio;

3. il fatto che, per poter funzionare efficacemente, l'unione monetaria dovrebbe essere accompagnata da una politica fiscale redistributiva a favore delle economie dei paesi deboli, il che migliorerebbe la loro situazione;

4. il fatto che l'unificazione monetaria agevolerebbe il progresso dell'integrazione politica dell'Europa.

Ora, quanto al primo vantaggio, il confronto viene fatto fra il volume di commercio proprio di regioni appartenenti ad aree monetarie più vaste e quello di economie nazionali di dimensioni e caratteristiche analoghe (7).

« Per esempio, la regione media in Gran Bretagna ha un volume di commercio (per lo più con le altre regioni della Gran Bretagna) da tre a cinque volte superiore a quello che paesi con un reddito simile, come la Norvegia, la Danimarca e l'Irlanda, hanno con il resto del mondo » (8). E' evidente, tuttavia, dai termini del confronto che esso è stato fatto fra economie nazionali e regioni inserite in aree a moneta unica. Tale procedura sarebbe applicabile al caso del commercio intracomunitario solo nel caso in cui si realizzasse l'unificazione monetaria « completa » — cioè la moneta unica — o, per ciò che riguarda la soluzione intermedia, se essa riuscisse davvero nell'intento di eliminare i rischi di cambio attraverso il congelamento della struttura delle parità; solo, cioè se avesse successo. Ora, è proprio quest'ultimo il punto che si vuole dimostrare, e che, quindi, non può essere assunto come ipotesi.

Del secondo vantaggio ci siamo già occupati in precedenza, quando abbiamo esaminato la tesi del contrasto fra il perseguimento degli obiettivi propri delle politiche nazionali di stabilizzazione e l'unificazione monetaria nella sua forma intermedia. La formulazione adottata dal piano Emerson induce a ritenere

(7) Il confronto è sviluppato nel c.d. Rapporto Mac Dougall; cfr. EEC Commission, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, 1977, richiamato da *The Economist* cit.

(8) *The Economist*, 19 agosto, cit., pag. 38.

che faccia riferimento al caso della moneta unica più che a quello della forma intermedia. Per quest'ultima, è possibile sostenere che il tentativo di mantenere invariata la parità di cambio *aggiunge* un ulteriore obiettivo di politica economica a quelli esistenti, anziché sottrarlo.

Si ritiene più importante per l'Italia il terzo dei vantaggi attribuiti all'unione monetaria; la politica fiscale redistributiva a favore dei paesi ad economia debole e delle regioni sfavorite.

Avendo sempre in mente le aree a moneta unica, si è sostenuto che, al loro interno, le regioni più deboli sono in genere deficitarie, e che tali deficit vengono finanziati dalle regioni forti, il che comporta un trasferimento di risorse a favore delle regioni sfavorite. Tuttavia, è forse opportuno ribadire che, mentre in un'area a moneta unica tale processo di redistribuzione delle risorse è automatico e poco visibile, in una unificazione monetaria di tipo intermedio, con pluralità di monete nazionali, esso dipenderebbe da esplicite decisioni in tal senso prese dai paesi con saldo attivo o da organismi sovranazionali, e sarebbe palese, « qualificato » dall'ammontare dei prestiti o dei sussidi accordati alle economie deboli. Se il fatto di rendere palese l'ammontare della redistribuzione può incorrere nel rischio di riaccendere gli egoismi nazionali, il fatto che essa debba essere decisa, sia cioè la conseguenza di un atto di volontà espresso dalle autorità dei paesi ad economia forte, se rappresenta una garanzia degli interessi di questi ultimi, non garantisce però che la redistribuzione abbia luogo e nella misura più idonea.

La tesi del Rapporto Mac Dougall, anche se esplicitamente riferita al caso delle aree a moneta unica, è che in tutte le unioni monetarie « complete » oggi esistenti, la finanza pubblica pone in essere trasferimenti di risorse dalle regioni ricche alle regioni povere in misura pari ai disavanzi commerciali delle regioni povere. Secondo gli estensori del Rapporto, l'introduzione di una deliberata politica redistributiva all'interno della CEE sarebbe meno costosa di quanto si pensi, e ridurrebbe le differenze di reddito pro capite fra i paesi della CEE del 40%. Una politica del genere, sempre secondo il Rapporto, potrebbe ridurre le differenze di reddito pro capite fra i paesi della CEE al livello esistente

all'interno della Gran Bretagna con uno sforzo finanziario pari al 2% del prodotto interno lordo della Comunità (9).

A proposito degli squilibri territoriali può forse essere utile ricordare come la valutazione del problema dipenda largamente dall'unità territoriale scelta a punto di riferimento.

In particolare, la misura quantitativa delle differenze di reddito pro capite varia notevolmente a seconda che si scelgano come punti di riferimento i paesi membri o le varie regioni all'interno delle economie nazionali. Tale differenza è illustrata dalla tabella.

Reddito regionale in percentuale di quello medio per l'intera area

	Regione più povera		Regione più ricca		Rapporto
Stati Uniti ('75)	Mississippi	60%	Alaska	175%	2,9
Australia ('73-'74)	Tasmania	87%	N.S. Wales	105%	1,2
Canada ('73)	Terranova	74%	Ontario	117%	2,2
Germania ('74)	Schleswig-Holstein	84%	Amburgo	149%	1,8
CEE (72 regioni, '70)	Calabria	41%	Parigi	161%	4,0
CEE (9 paesi membri, 1970)	Irlanda	57%	Belgio	123%	2,2

Fonte: Rapporto Mac Dougall, richiamato da *The Economist*, 19-8-'78 pag. 39.

Fatti salvi i limiti incombenti a confronti del tipo di quelli espressi dalla tabella, questi dati sembrerebbero suggerire che le differenze di reddito pro capite fra aree geografiche nell'ambito CEE sono più marcate se per unità, punto di riferimento, si sceglie la regione di quanto non siano se si sceglie come parametro geografico lo stato nazionale. Si tratterebbe di una ulteriore conferma del fatto che la variabilità cresce al crescere del numero delle unità, messe a confronto rivelandosi maggiore —

(9) Su questo e sugli altri temi del rapporto Mac Dougall si rinvia a *The Economist*, cit., pag. 38.

per esempio — se il confronto viene fatto fra regioni anziché fra stati, fra province anziché fra regioni, ecc. Inoltre, è forse opportuno sottolineare che la variabilità è influenzata, oltre che dal numero, anche dalle dimensioni delle unità messe a confronto.

Pur con queste avvertenze, le differenze fra paesi membri della CEE non sono, secondo i dati suggeriti dalla tabella, molto dissimili da quelle esistenti in altre aree geografiche.

L'interpretazione dell'unificazione monetaria in chiave regionalistica, interpretando il finanziamento dei deficit come trasferimento deliberato di risorse verso le economie più deboli, beneficerebbe soprattutto la Gran Bretagna, l'Irlanda e l'Italia. Per funzionare richiederebbe una sostanziale trasformazione delle attuali strutture europee, ma ove funzionante, toglierebbe validità ad alcune delle tesi pessimistiche cui si è fatto riferimento. Non si tratterebbe, in tal caso, semplicemente di un rinnovato tentativo di mantenere invariata la struttura delle parità di cambio all'interno della Comunità, ma di uno sforzo cospicuo di muovere verso un'integrazione economica contraddistinta da un più alto grado di perequazione nella distribuzione geografica del reddito.

In questa prospettiva regionalistica è forse opportuno inquadrare il problema dell'allargamento della Comunità a Grecia, Spagna e Portogallo. Il problema dell'allargamento, infatti, viene in genere in risalto oltre che per la rilevanza politica generale, soprattutto per i problemi di adeguamento che esso comporterà specie in campo agricolo, con riferimento alle culture mediterranee che si vedranno esposte ad un più elevato grado di concorrenza. Senza voler sminuire la portata di tali problemi, né rifiutare validità all'esigenza che l'adattamento abbia luogo con la necessaria gradualità — per dirla con Adam Smith — « ...la libertà del commercio... (deve essere) ...ripristinata soltanto con una lenta graduazione e con molte riserve e grande cautela » (10). Una valutazione completa, anche se sintetica, del problema non può

(10) A. Smith, *Ricchezza delle nazioni* (1776), ed. it. Utet 1958, pag. 422.

prescindere da un cenno alla prospettiva regionalistica del medesimo (11).

Da un lato infatti è probabile che l'allargamento renda più ambizioso il proposito, cui si è accennato, di dare all'unificazione monetaria un connotato regionalistico. Se, infatti, i paesi di cui si auspica l'ingresso dovessero risultare beneficiari netti dei programmi di redistribuzione regionale, il costo di tali programmi ne verrebbe corrispondentemente aumentato, oppure, a parità di impegno finanziario, il beneficio per i paesi che, in assenza di allargamento, avrebbero ricevuto dallo schema, ne verrebbe corrispondentemente ridotto. D'altro canto, non bisogna dimenticare che, come sopra accennato, la lettura in chiave regionalistica dell'unificazione monetaria, imponendo costi palesi alle economie forti, dà vita a problemi di negoziazione politica. L'ingresso di paesi ad economia debole potrebbe rafforzare il potere contrattuale, a livello di accordo politico, delle economie meno favorite che già fanno parte della Comunità, e costituire fattore determinante nella decisione di dar vita a tali progetti.

E' tuttavia difficile pervenire a conclusioni certe al riguardo da un punto di vista logico a priori. Infatti, sarebbe possibile, per esempio, sostenere che l'aumento del numero dei paesi beneficiari netti dello schema finirebbe col tradursi nel rafforzamento della posizione contrattuale su altri campi di quei paesi che sopportano il costo della politica di redistribuzione territoriale.

E' evidente che, a questo livello di generalità ed in questo momento storico, è difficile indicare con certezza, o anche solo con sufficiente attendibilità, l'impatto netto dell'ingresso di tali paesi sul funzionamento della Comunità, sotto un profilo strettamente economico. Del resto, la Commissione ritiene che i problemi economici connessi all'allargamento debbano essere considerati in rapporto al fine ultimo di unificazione politica dell'Europa.

(11) La gradualità nelle procedure di allargamento viene considerata condizione necessaria ma non sufficiente da quanti, preoccupati delle ripercussioni che l'allargamento avrebbe in campo agricolo, ritengono che sia necessario procedere prima ad una revisione delle strutture comunitarie in campo agricolo da un lato, ed all'adozione di una politica economica comune ai 9 paesi membri dall'altro.

5. L'Unione Monetaria e il sistema monetario internazionale

Uno degli scopi assunti dai progetti di unificazione monetaria in passato è stato quello di ridurre, attraverso il restringimento della fascia di oscillazione delle parità, il costo delle monete europee come monete di riserva, misurato dal rischio di cambio, rispetto a quello inerente al dollaro statunitense. Tale operazione, ove coronata da successo, avrebbe dovuto gradualmente affrancare le Banche Centrali dei paesi membri dalla dipendenza dal dollaro come moneta di riserva. Tuttavia, come si è accennato, il restringimento dei margini di oscillazione dei cambi finì col determinare il prolungarsi nel tempo delle crisi di bilancia dei pagamenti, e, quindi, l'aumento del fabbisogno complessivo di riserve.

La maggioranza dei componenti la Commissione ritiene che, nel rilancio dell'unificazione monetaria che oggi si profila, tale scopo torni ad assumere un ruolo fondamentale. Il rapporto Emerson sopra richiamato, infatti, pur non distinguendo nettamente fra la soluzione intermedia e l'unificazione completa, è basato sulla convinzione che la riduzione del rischio di cambio all'interno della CEE condurrebbe ad un maggior impiego della moneta (o delle monete?) europea come strumento di liquidità internazionale a livello mondiale. Questo avrebbe vantaggi enormi per la Comunità nel suo complesso, e sarebbero i vantaggi tipici dei paesi a moneta di riserva; eventuali crisi di bilancia dei pagamenti potrebbero, se transitorie, essere semplicemente ignorate, e i disavanzi saldati — così come accade per gli Stati Uniti — in moneta « nazionale ». Il venir meno del « vincolo » di bilancia dei pagamenti consentirebbe inoltre ai paesi della Comunità una maggiore libertà nella adozione di provvedimenti di politica economica espansivi volti ad accrescere i livelli di occupazione e di attività economica.

L'analisi, ineccepibile nel caso di una moneta unica per l'Europa, diviene meno certa nel caso dell'unificazione monetaria nella sua forma intermedia. E' assai probabile, infatti, che come per il passato l'obiettivo del mantenimento delle parità di cambio richieda l'impiego di un accresciuto volume di riserve. D'altro canto, l'assunzione della moneta europea a moneta di riserva a livello mondiale sarebbe più agevole nel caso di unione moneta-

ria « completa » di quanto non possa essere nella forma intermedia, anche se non è da escludere un certo successo in questo senso della unità di conto europea (ECU), la cui istituzione è inclusa nel progetto.

La risposta dipende in modo cruciale dalla forma tecnica assunta dagli accordi definitivi specie per quanto riguarda, appunto, l'unità di conto. L'assunzione da parte dell'economia mondiale di uno strumento europeo a moneta di riserva, accanto al dollaro, renderebbe meno gravi i problemi di aggiustamento sia fra i singoli paesi all'interno della Comunità che fra la Comunità nel suo complesso ed il resto del mondo. L'impatto di crisi esterne, come quella del petrolio o quella monetaria, sull'economia comunitaria sarebbe grandemente attenuato. Se, invece, gli accordi che si vanno delineando si limitassero a tentare nuovamente la strada della creazione di « un'area di stabilità monetaria », congelando le parità di cambio all'interno della CEE, è dubbio che ciò potrebbe contribuire a proteggere la Comunità da eventuali crisi di origine esterna. Non a caso, il rapporto Emerson è fortemente critico del metodo gradualistico in questo campo, ed il Presidente Jenkins ha esplicitamente fatto riferimento alla necessità di far compiere all'Europa un « balzo avanti ». Sembrerebbe infatti che il problema dell'unione monetaria sia a soluzione *indivisibile*, del tipo « tutto o nulla », e che quindi non possa essere affrontato col metodo gradualistico, la cui applicabilità è confinata ai problemi con soluzione *divisibile*, realizzabile cioè poco per volta.

**RELAZIONE DELLA
COMMISSIONE PERMANENTE PER IL LAVORO,
LA PREVIDENZA SOCIALE E LA COOPERAZIONE (II)**

INTRODUZIONE

La Commissione Permanente per il Lavoro, la Previdenza Sociale e la Cooperazione (II) del CNEL, presieduta dal Consigliere Piero Boni, ha deliberato di trattare il tema relativo ai rapporti tra politica sociale comunitaria e politica sociale nazionale ed ha pertanto affidato l'incarico di predisporre la relazione allo stesso Presidente Boni.

1. Considerazioni generali

Il CNEL ha già approvato, nell'Assemblea del 30 marzo 1973, un proprio « Studio » sulle « Linee di programma per una politica sociale comunitaria » a seguito di una richiesta del Ministro del Lavoro dell'epoca.

La relazione della Commissione Lavoro, pur tenendo presente le valutazioni espresse nella precedente pronuncia, si attiene agli indirizzi contenuti nella lettera del Presidente del CNEL del 28 luglio 1978, lettera che a sua volta richiama quella del Presidente del Consiglio in data 7 giugno 1978, per una valutazione complessiva di 20 anni di politica comunitaria « dei benefici finora ottenuti e di quanto il nostro Paese non ha conseguito dalla sua partecipazione alla Comunità ».

Tale documento pertanto prende in esame, secondo gli indirizzi sopra citati, la politica sociale della Comunità e l'azione da parte italiana nelle sue varie articolazioni, governo, istituzioni, gruppi sociali, etc.

Per un bilancio complessivo della politica sociale comunitaria occorre necessariamente muovere dagli indirizzi sanciti in materia dal Trattato istitutivo della CEE e dalla applicazione che essi hanno ricevuto in questi 20 anni.

Infatti, le disposizioni in materia di politica sociale del Trattato CEE (articoli da 117 a 128) sono state considerate essenzialmente come uno strumento atto ad assicurare che non sorgessero distorsioni di concorrenza nel mercato comune del lavoro come conseguenza del mantenimento di regimi sociali diversi negli Stati membri. Rispetto alle disposizioni per l'istituzione dell'unione doganale oppure della politica agricola comune o di quella dei trasporti, la sezione del Trattato di Roma relativa alla politica sociale era di portata alquanto limitata. Sebbene ampiamente innovatore, in quanto riconosceva la necessità di una azione

della Comunità nel settore sociale, tuttavia il Trattato della CEE non prevedeva una politica sociale comunitaria che comprendesse tutti gli aspetti. Non esistono, ad esempio, nel Trattato, poteri o strumenti che consentano di affrontare taluni importanti problemi, quali la disoccupazione, la sicurezza sociale, una reale armonizzazione delle condizioni di vita e di lavoro. La stessa istituzione di un Fondo sociale (articoli da 123 a 128) per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, essendo destinato principalmente ad accrescere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, ha rappresentato uno strumento abbastanza limitato di miglioramento sociale.

I firmatari convennero (articolo 117) sulla « necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera » con la convinzione però che tale evoluzione sarebbe automaticamente risultata « dal funzionamento del mercato comune » che avrebbe favorito l'armonizzazione nel progresso dei tenori di vita dei Sei Paesi.

L'articolo 118 affidò alla Commissione europea il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri in taluni settori della politica sociale (occupazione, diritto del lavoro, condizioni di lavoro, formazione professionale, sicurezza sociale, igiene del lavoro) mentre nell'articolo 119 i firmatari stabilirono di applicare il principio della parità di retribuzioni tra uomini e donne per uno stesso lavoro.

Resta comunque certo che l'interesse principale di coloro che elaborarono il Trattato fu quello di assicurare che le disposizioni sociali fossero sufficientemente armonizzate in tutta la Comunità, al fine di prevenire misure nazionali divergenti che favorissero l'industria di un paese rispetto a quella di un altro.

La stessa impostazione è stata applicata alle norme del Trattato che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori (articoli da 48 a 51). Le disposizioni relative al coordinamento delle misure sociali che interessano i lavoratori migranti ed i loro familiari, nonché l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità, erano ispirate tanto dalla necessità di istituire un mercato comune del lavoro, quanto dal desiderio di migliorare la sorte dei lavoratori migranti.

In sintesi le disposizioni in materia di politica sociale previste nel Trattato hanno assegnato a quest'ultima un ruolo complementare rispetto alla finalità primaria della costituzione della unione economica.

E' altresì vero che gli indirizzi generali previsti nel Trattato, di promuovere anche in campo sociale una stretta collaborazione fra gli Stati membri, e gli obiettivi dichiarati di perseguire una armonizzazione nel progresso possono tuttora consentire una interpretazione estensiva delle disposizioni del Trattato, qualora prevalga una ferma e decisa volontà politica nell'insieme dei componenti la Comunità.

In questi 20 anni all'interno della Comunità come fra le forze politiche dei singoli Paesi, si sono confrontate due tendenze: la prima orientata a considerare la politica sociale come un complemento di altre politiche, in particolare di quella economica, la seconda orientata a concepire la politica sociale in una globale prospettiva sociale tale da guidare lo sviluppo dell'intera collettività europea. Da ciò è derivato il carattere sostanzialmente incerto della politica sociale della Comunità; incertezza accresciuta dalla contraddizione che veniva via via manifestandosi dal carattere allargato, sistematico e globale della politica sociale dei diversi paesi della Comunità (concertazioni micro e macro economiche, indicizzazioni salariali, politica del territorio e dell'ambiente, ricerca di una politica attiva dell'occupazione) e l'incapacità della Comunità di promuovere efficaci azioni di coordinamento e di armonizzazione con una propria autonoma e definita politica.

In conseguenza l'inadeguatezza della politica sociale comunitaria è il risultato, da una parte, delle difficoltà che presenta l'avanzamento del processo di integrazione comunitaria, in un settore solo scarsamente garantito dal Trattato di Roma e sicuramente tutt'altro che favorito nella produzione legislativa comunitaria e, dall'altro, della stessa crisi delle strutture di redistribuzione e riequilibrio sociale nei vari Paesi.

Pertanto necessita che la Comunità, per consapevole volontà politica dei suoi membri, sia posta in condizioni di poter sviluppare, pur con l'indispensabile gradualità, una più efficace politica sociale, muovendo anzitutto dall'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento della piena occupazione, senza il perseguimen-

to del quale può venire compromesso l'ulteriore sviluppo della Comunità stessa.

Del faticoso affermarsi dell'esigenza di una più incisiva politica sociale costituisce significativa conferma il vertice dei Capi di Stato e Governo riuniti a Parigi nell'ottobre 1972 e la dichiarazione adottata « che un'azione vigorosa nel campo sociale riveste un'importanza pari a quella della realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria » e che « l'espansione economica non è fine a sé stessa e deve con priorità permettere di attenuare le disparità delle condizioni di vita ».

Le dichiarazioni di Parigi segnano pertanto una svolta nella concezione della politica sociale comunitaria, che, ancorata ad una interpretazione formale del Trattato, aveva per di più usufruito dei benefici indotti da un crescente sviluppo delle condizioni economiche generali. Il successivo allargarsi della Comunità ai tre nuovi Stati membri, e l'inversione della congiuntura dell'economia mondiale verificatasi sul finire del 1973, le cui ripercussioni permangono tuttora, hanno ulteriormente confermato la validità di quelle decisioni e l'esigenza di procedere con efficacia nella direzione indicata.

Infatti malgrado i limiti riscontrati nell'attuazione di una più incisiva politica sociale, i primi 15 anni di vita della Comunità nel quadro di uno sviluppo positivo dell'economia mondiale, hanno consentito di registrare per i Paesi aderenti un generale miglioramento delle condizioni di vita, dei livelli di occupazione, delle capacità di acquisto dei salari e delle remunerazioni in genere, della protezione e della sicurezza sociale.

Tuttavia nel complesso di queste valutazioni si evidenziano in tutta la loro ampiezza e in tutte le loro possibili e gravi conseguenze due constatazioni:

a) sul piano sociale come sul piano generale la Comunità non è stata in grado di assicurare un costante e adeguato livello di sviluppo.

All'espansione del primo quindicennio fa riscontro la stagnazione e la crisi dal '73 in avanti.

b) sul piano sociale come sul piano generale « l'armonizzazione nel progresso », obiettivo della Comunità, non ha potuto

essere perseguito. Permangono fra i Paesi della Comunità e all'interno dei singoli Stati membri, squilibri economici e sociali gravi e pericolosi. Le distanze, anche nella fase dell'espansione, come nella fase attuale di stagnazione e di crisi, non si sono accorciate. Le diseguaglianze sociali e regionali al contrario minacciano di accrescersi ulteriormente. Gli interventi armonizzatori e riequilibratori previsti nel « Programma » di azione sociale adottati nel 1974 non hanno consentito di invertire la tendenza, anche se hanno concorso ad attenuare la gravità delle conseguenze.

Nei punti che seguono la politica sociale della Comunità viene esaminata sotto i seguenti aspetti: politica dell'occupazione, condizioni di vita e di lavoro, partecipazione delle parti sociali alle decisioni della Comunità.

2. Politica dell'occupazione

1.1. Alla fine del 1977, esauritasi come prima rilevato alla fine del '73 la fase espansiva della Comunità, il totale dei disoccupati dell'area comunitaria ammontava a circa 6.000.000, pari al 5,7 della popolazione civile attiva con una crescita di 550.000 rispetto al '76 (1), di cui circa 2.000.000 di donne e circa 2.000.000 di giovani.

Le previsioni di sviluppo demografico della Comunità fino al 1985 indicano a quella data un accrescimento della popolazione attiva di altri 5 milioni di unità di cui 1.300.000 in Italia. Di contro, mentre non è ipotizzabile un incremento di posti di lavoro nel settore agricolo, è assai problematico lo stesso mantenimento dei livelli di occupazione nell'industria pari a 36 milioni di unità, alle prevedibili condizioni di sviluppo complessivo della CEE, e di fronte al progredire delle nuove tecnologie. L'accrescimento del settore terziario, pur notevole, non sarà in condizione di assorbire le nuove leve del lavoro. In questi termini brevemente riassunti è racchiusa tutta la gravità sociale e politica del problema dell'occupazione e la necessità di avviare pertanto un cambiamento sostanziale dei metodi e degli strumenti d'interven-

(1) V. tabella allegata n. 5

to, considerando che oggi la disoccupazione è strutturale, e non più legata alla congiuntura. Il fatto che il fenomeno si presenti con intensità quantitativa differenziata nei diversi Paesi membri, non impedisce di coglierne gli aspetti qualitativi comuni, tali da consentire l'adozione di una politica globale e delle misure parziali da parte della CEE, di una rilevanza e di una efficacia del tutto diverse da quelle finora perseguite.

Fino all'inizio della crisi infatti la politica della CEE in materia di occupazione era stata indirizzata prevalentemente al miglioramento qualitativo dell'offerta di lavoro con il suo strumento fondamentale del Fondo sociale, le sue politiche in materia di formazione professionale e di formazione dei lavoratori migranti, e di libera circolazione dei lavoratori.

Nella situazione attuale e nelle sue prospettive occorre un radicale cambiamento di questi indirizzi, per affrontare in via prioritaria gli aspetti quantitativi del fenomeno e la sua incidenza nell'economia comunitaria, anche in considerazione del fatto che l'aumento del livello di scolarità nei vari Stati membri ha in parte attenuato gli squilibri derivanti dal grado di preparazione professionale primaria, pur permanendo acute carenze a livello di elevata specializzazione.

2.2. Le 5 conferenze tripartite sulla occupazione svoltesi fino ad ora, dalla prima dell'aprile del '70 fino a quella del giugno del '77, con la presenza per le ultime tre oltre che dei Ministri degli Affari Sociali, dei Ministri dell'Economia e delle Finanze, pur rilevando la gravità del fenomeno, non sono state in grado fino ad ora di proporre concrete politiche operative. L'ultima conferenza tripartita è riuscita a raggiungere un accordo solo sulla decisione di analizzare in comune un certo numero di temi fondamentali: ripartizione del lavoro, occupazione nel settore terziario, situazione internazionale dell'occupazione, condizioni di una crescita generatrice di impieghi. Nel frattempo su tali punti la Commissione ha presentato proposte e documenti di lavoro, ma alla vigilia della riunione di una nuova conferenza tripartita del 9 novembre, non vi sono segni favorevoli riguardo alla possibilità di un consenso sufficiente per l'attuazione di provvedimenti che possano marcare una svolta da parte dei Go-

verni nella attuazione di una sostanziale politica comunitaria dell'occupazione.

Su queste condizioni anche il Comitato Permanente dell'occupazione, formato da rappresentanze della Commissione, dei governi e delle parti sociali, lavoratori e imprenditori, nelle sue 14 riunioni dall'inizio della sua attività, ripresa dopo la decisione della conferenza tripartita del dicembre '74, non ha potuto che prendere atto delle persistenti difficoltà tali da non consentire interventi adeguati, pur rivelandosi strumento capace di futuro di concorrere validamente alla realizzazione di una sostanziale politica della occupazione.

2.3. Esaminando più in dettaglio i vari settori di intervento della CEE in materia di politica dell'occupazione, non può non rilevarsi come sia mancata fino ad ora una visione globale di una politica attiva del lavoro, a cominciare, malgrado gli studi più volte promossi, da un'analisi adeguata sull'evoluzione del mercato del lavoro, in via di sempre più accentuata frammentazione all'interno dei singoli Paesi.

Il rilievo va rivolto in modo particolare alla gravità del fenomeno rappresentato dalla disoccupazione giovanile e femminile, mentre invece vanno apprezzati i primi studi ed interventi in direzione di una delle categorie più sfavorite, quella degli handicappati, al fine di impedire la formazione di forze di riserva del mercato del lavoro.

La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità nella sua graduale attuazione risulta ormai completata e costituisce una delle realizzazioni all'attivo della Comunità stessa. Così egualmente può constatarsi per quanto attiene l'attuazione di tutte le disposizioni previste dal Trattato in materia di lavoratori migranti appartenenti a Paesi della Comunità, in ordine alla parità di diritti necessari per garantire ad ognuno uno stabile inserimento.

Attualmente nella CEE sono circa 6.000.000 i lavoratori migranti di cui 1.500.000 italiani e 4,5 milioni provenienti dai Paesi Terzi. Anche il fenomeno migratorio si pone nella presente situazione in termini ben diversi dal passato: si può considerare esaurito il grande flusso migratorio interno, come indicano i movimen-

ti degli ultimi anni, mentre rimane sempre presente la possibilità di spostamenti per aliquote di professioni tecniche e specializzate. Questi emigranti della seconda generazione, pur presentando problemi di adattamento e di inserimento di una certa rilevanza, non pongono alla Comunità problemi tanto gravi come quelli causati dal primo flusso migratorio. Per coloro che si sono stabilizzati da anni si presenta l'esigenza della loro scelta personale fra l'integrazione definitiva o il ritorno ai paesi di origine. Risolto in via di principio il problema del voto europeo degli emigrati italiani e mentre è auspicabile che tale norma valga anche per le elezioni politiche del nostro paese, rimane non risolto, ad eccezione di alcune municipalità del Belgio, il problema del voto delle elezioni amministrative, nelle località di residenza.

Una decisione comunitaria in materia sarebbe certamente importante e significativa. Ma il problema più acuto in materia di politica emigratoria che si pone alla CEE è quello dei lavoratori provenienti dai Paesi terzi. Solo nel '75 il Consiglio ha adottato per questi lavoratori e per le loro famiglie un programma d'azione che prevede una vasta gamma di disposizioni relative alla formazione professionale, alla sicurezza sociale, agli alloggi, all'istruzione dei figli, ai diritti economici e politici. Il principale obiettivo del programma mira alla soppressione progressiva di tutte le discriminazioni esistenti nei confronti dei lavoratori provenienti dai Paesi terzi. Il raggiungimento di questo obiettivo deve essere necessariamente correlato all'esigenza di mantenere le legittime priorità ai lavoratori comunitari.

L'attenzione delle istituzioni comunitarie è da tempo rivolta a quella che costituirà una delle maggiori sfide degli anni '80 e cioè l'arrivo sul mercato dell'occupazione di un numero considerevole di lavoratori migranti dei Paesi terzi e dei paesi di prossima adesione, che si aggiungerà al parallelo aumento della disoccupazione giovanile. Negli ultimi tempi è stata avanzata una serie di proposte nel quadro di una politica attiva dell'occupazione, veramente innovatrice, soprattutto nel campo della formazione professionale, che dovrebbe mobilitare gran parte dei mezzi finanziari della Comunità. Peraltro non si è assistito, nei periodi di elevata disoccupazione, a dei flussi migratori importanti; tuttavia, in una situazione tesa del mercato dell'occupazione, la libera circolazione dei lavoratori estesa necessariamente ai cittadini dei

nuovi Stati membri potrebbe dar luogo a perturbamenti e seri conflitti e a gravi distorsioni del mercato del lavoro, favorendo il diffondersi di quel fenomeno, già presente, con minore o maggiore gravità in tutti gli Stati dell'economia sommersa.

2.4. Il Trattato CEE (art. 57) parla di « reciproco riconoscimento dei diplomi » e di « formazione professionale dei lavoratori » (art. 118) e « degli agricoltori » (art. 41) della Comunità; non fa un riferimento esplicito ad una politica dell'istruzione. E infatti, solo nel 1973 è stata costituita una Direzione generale della Commissione per la scienza, la ricerca e l'istruzione. Il fine del programma d'azione per la formazione culturale e professionale CEE, approvato dal Consiglio nel 1976, è quello dell'insegnamento accelerato della lingua del paese che li ospita, per i lavoratori migranti provenienti da un altro Stato comunitario o da paesi terzi (6.200.000 nel 1975), e per i loro figli (2.000.000 sotto i 18 anni). Inoltre sono previsti dei corsi per giovani e adulti, per far loro conoscere la cultura del paese ospitante e perfezionare le conoscenze del loro paese di origine. A questo fine sarà facilitata la libera circolazione degli insegnanti e dei ricercatori nella CEE, e la loro formazione; e sono state iniziate esperienze pilota di studio e di ricerca in questo settore.

Particolare importanza è data alla formazione dei giovani disoccupati (armonizzazione dei contenuti dei tirocini e dell'apprendistato nei paesi CEE, per facilitare il collocamento di questi giovani in paesi stranieri). Per i giovani lavoratori sono stati già organizzati stages all'estero nelle aziende agricole, ma anche commerciali e industriali.

Per quanto riguarda la formazione professionale e la formazione continua degli adulti, nel febbraio 1975 è stato creato il *Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale di Berlino*. Il Fondo sociale europeo può rimborsare una parte delle spese sostenute per l'istruzione dei figli dei lavoratori migranti, può sovvenzionare corsi di formazione per insegnanti, e contribuire alla rieducazione e al riadattamento sociale degli handicappati e di lavoratori che hanno subito incidenti sul lavoro. Inoltre può finanziare misure in materia di formazione e di aggiornamento per giovani disoccupati e per le donne di oltre 25 anni di età, favorendo le regioni meno sviluppate, come i dipar-

timenti francesi d'oltre mare, la Groenlandia, l'Eire, l'Irlanda del Nord e il Mezzogiorno. Occorre un coordinamento delle somme già previste per azioni riguardanti i giovani a livello del Fondo sociale europeo, del Fondo regionale, del FEOGA, sezione orientamento, nonché dei fondi previsti nel bilancio della Comunità per l'attuazione di programmi integrati nel settore dell'educazione, nonché un sensibile aumento degli stanziamenti complessivi.

Comunque il problema di base resta sempre quello dell'armonizzazione reale dei contenuti dell'istruzione scolastica sia primaria che secondaria nei paesi CEE, e quello egualmente importante del *collegamento tra l'offerta della struttura scolastica e la domanda di quadri qualificati sul mercato del lavoro*: le istituzioni scolastiche sono in crisi in tutti gli Stati della Comunità, e in particolare in Italia; lo stesso possiamo dire per l'insegnamento universitario, la concezione del quale sta mutando in molti paesi di fronte alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

La riforma scolastica è in corso in molti paesi, ed è giocoforza cogliere questo momento per armonizzare i contenuti dell'insegnamento nella CEE, prima che ogni paese si muova in una direzione che senz'altro divergerebbe da quella degli altri, considerate le differenze iniziali; è indispensabile fissare i nuovi obiettivi e le nuove funzioni da attribuire ai diversi stadi della formazione, rendendoli più vari e articolati (v. la situazione italiana); bisogna anticipare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e non ritardarla, come si è fatto finora. A questo fine, è necessario professionalizzare maggiormente l'insegnamento scolastico, e prolungare la formazione lungo tutto l'arco della vita attiva, secondo il principio della « descolarizzazione controllata » (2).

Una politica integrata in favore dei giovani, nella quale confluiscano in stretta connessione fra di loro gli aspetti della istruzione, della formazione professionale e dell'inserimento nella vita attiva, deve essere attuata sulla base di collaborazione e coordinamento tra i vari ministeri competenti a livello nazionale, e con

(2) V. CENSIS, *Prospettive e limiti di una politica sociale europea*, Roma, 1973, p. 42.

il contributo delle associazioni professionali di categoria; la collaborazione e il coordinamento tra i servizi competenti a livello comunitario; costituzione di una commissione per l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù, a livello parlamentare comunitario; riunione al più alto livello tra i responsabili per l'istruzione, la formazione professionale e l'occupazione. Questo è l'unico modo per fornire i giovani e gli adulti, sin dall'inizio, di quel bagaglio culturale e professionale indispensabile perché diventino dei veri « lavoratori europei ».

2.5. Sempre nel quadro di una politica europea dell'occupazione per la quale è necessario conoscere in via preventiva le modificazioni qualitative e strutturali della domanda e dell'offerta di lavoro nel tempo, può essere suggerita la creazione di un « osservatorio europeo del lavoro », come premessa ad una eventuale costituzione di una Agenzia del lavoro, in grado di facilitare la mobilità, di superare le rigidità del sistema presenti in numerosi paesi e di realizzare un più efficace coordinamento con gli interventi previsti per le operazioni di riconversione e di ristrutturazione che le crisi di svariati settori produttivi rendono necessarie, come nel caso della siderurgia, dei cantieri navali e delle fibre tessili.

Va segnalato l'interesse e l'attualità degli artt. 55 e 56 del Trattato CECA che permettono due tipi di aiuti per la sicurezza dell'occupazione in una economia in sviluppo e in trasformazione (i lavoratori beneficiari dell'aiuto CECA sono stati 38.000 su 116.500 posti creati in quei settori dal '61 al '72). Inoltre va ricordata l'azione iniziata a luglio e tuttora in corso tra la Commissione CEE e il governo italiano sul mercato del lavoro attraverso la ristrutturazione dei sistemi di collocamento.

In questi ultimi anni di crisi acuta dell'occupazione, da parte di ambienti di governo e delle parti sociali è stata evocata — purtroppo senza conseguenti concrete proposte normative — la possibilità di una estensione più generale di queste norme che possono essere prefigurate come la proposta di una « cassa integrazione europea ».

Di fronte alla tendenza che sembra diffondersi di propensione al lavoro a tempo parziale e del peso sempre crescente che

sembra assumere la ricerca di occupazioni « part-time » come aspetto di una più ampia ed elastica articolazione del tempo lavorato, si rende sempre più opportuna e necessaria l'elaborazione di più precise regolamentazioni anche a livello europeo.

2.6. Un rilievo particolare, per una politica dell'occupazione, viene ad assumere la questione di favorire una diversa ripartizione del lavoro e in altri termini una riduzione effettiva dell'orario di lavoro. E' questo uno dei suggerimenti emersi dalla conferenza tripartita sulla occupazione del giugno '77 e su cui si è intrattenuto il Comitato permanente dell'occupazione nella sua sessione del 21 marzo '78. Il Comitato, dopo aver riconosciuto « che il modo migliore per affrontare il problema della disoccupazione consiste nel creare nuovi posti di lavoro mediante una iniziativa politica nel settore economico dell'occupazione e degli investimenti, ha tuttavia ammesso che nell'attuale situazione economica, non sarebbe realistico, per lo meno a breve termine, aspettarsi che tali politiche assorbano gli attuali livelli di disoccupazione, ed ha pertanto convenuto che le misure di ripartizione del lavoro hanno un'importante funzione da svolgere nell'alleviare i gravi problemi dell'occupazione ».

In particolare la Commissione intende presentare proposte per la limitazione delle ore di lavoro straordinario, del lavoro a turni, e la creazione di strumenti volti a sviluppare l'accesso dei giovani alla formazione nella fase di transizione fra la scuola e la piena attività professionale (tirocinio, stages non retribuiti nelle aziende, etc.).

Le associazioni dei datori di lavoro hanno riconosciuto la gravità dell'attuale situazione e si sono dette disposte ad esaminare con spirito costruttivo i problemi della ripartizione del lavoro, tenendo conto delle differenti situazioni nei vari Stati membri. Essi hanno tuttavia richiamato l'attenzione sulla necessità di evitare conclusioni affrettate e di analizzare molto attentamente le implicazioni delle misure proposte per l'economia e per la gestione delle imprese, a livello settoriale, nazionale, comunitario e internazionale.

Da parte loro, Governi e Commissione si sono dichiarati disposti ad agevolare, sul piano delle misure finanziarie e legisla-

tive, questo sforzo di ripartizione del lavoro. Infatti, di fronte all'eventuale accrescersi della disoccupazione, sarebbe comunque necessario intervenire con misure assistenziali, il cui costo ricadrebbe sull'economia dei singoli paesi, come su quella comunitaria.

Si è ora soltanto all'avvio di un dibattito e di un confronto non certo facile per l'esistenza fra le parti sociali di divergenze interne e di profondi contrasti nella definizione specifica di questo obiettivo. E' pertanto indubbio che un tempestivo intervento comunitario potrebbe consentire di evitare l'insorgere di gravi tensioni, e la ricerca di soluzioni europee che, eliminando le distorsioni della concorrenza e il permanere di notevoli differenziazioni, costituisca un valido contributo a contenere l'ulteriore aggravarsi della situazione occupazionale.

2.7. Un posto rilevante nella politica di occupazione della CEE ha sempre ricoperto il Fondo Sociale, che è stato, di fatto, per lunghi anni l'unico reale strumento operativo.

Nel periodo 1973-1977, oltre 2.000.000 di lavoratori della Comunità hanno beneficiato di iniziative assistite dal Fondo, mentre le risorse disponibili del bilancio della Comunità sono passate dai 223.000.000 di U.C. del 1973 ai 441.000.000 di U.C. del 1976 ai 616.000.000 di U.C. del 1977. Per il 1978 è stata stanziata una somma superiore di circa il 13% rispetto al 1977 (3).

Riconoscendo tuttavia che non ci si poteva aspettare che il Fondo, con il suo limitato bilancio, risolvesse tutti i problemi dell'occupazione nella Comunità, la Commissione ha elaborato tutta una serie di proposte per la riforma del Fondo, nonché per le sue decisioni e regolamenti di applicazione volti ad assicurare che in futuro le risorse siano concentrate sui settori e sulle regioni più bisognose della Comunità. Le modifiche proposte, presentate dalla Commissione nel marzo del 1977 e accettate dal

(3) Dati bilancio (v. tabella allegata n. 6).

Consiglio dei Ministri in dicembre, sono entrate in vigore nel gennaio del 1978.

Il cambiamento dei criteri sull'impiego del Fondo, si sta realizzando in due modi. In futuro, il 50% delle risorse del Fondo sarà accantonato per i progetti volti ad alleviare i problemi dell'occupazione nelle regioni arretrate della Comunità. Tali progetti potranno fruire di una più alta quota degli aiuti del Fondo; le regioni arretrate che ne beneficeranno saranno quelle stesse selezionate anche per il contributo del Fondo regionale europeo. Il che consentirà alla Comunità di far sì che i suoi due principali strumenti di aiuto strutturale operino nelle zone dove sono più necessari.

Esaminando il bisogno di aiuto di talune categorie di lavoratori, i Ministri degli affari sociali hanno convenuto di continuare a finanziare progetti a favore dei lavoratori che lasciano il settore dell'agricoltura, nonché i progetti che mirano ad aiutare i lavoratori migranti nel processo di integrazione nei paesi ospitanti. Inoltre i lavoratori del settore tessile e dell'abbigliamento, e le persone minorate, continueranno a ricevere aiuti alla riqualificazione.

Poiché restano gravi i problemi occupazionali dei giovani, i Nove Paesi hanno chiesto alla Commissione di presentare al più presto proposte per un nuovo genere di aiuto, come ad esempio il versamento di premi alla occupazione o la creazione di nuovi posti di lavoro da parte delle pubbliche autorità, atte ad integrare le altre misure già adottate dalla Comunità per aiutare i giovani: è auspicabile che la riserva, avanzata dal governo francese nel Consiglio dei Ministri di giugno, possa essere superata.

Per sostenere tali cambiamenti, saranno adottati anche provvedimenti volti a snellire le procedure amministrative in modo che l'aiuto del Fondo venga concesso senza eccessive pratiche burocratiche.

Per la prima volta, inoltre, i Nove hanno formalmente ammesso che la Commissione dovrebbe essere libera di proporre nuovi contributi e compiti per il Fondo sociale, il che costituisce un elemento positivo per la sua futura espansione.

Occorre in ultima analisi, un'azione più incentivante, flessibile e qualificata dell'attività del Fondo ed una dotazione di mezzi di un ancor più ampio volume. Si ricorderà che il Fondo è lo strumento più efficace di cui dispone la Comunità (4).

3. Condizioni di vita e di lavoro

3.1. L'obiettivo del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta l'eguaglianza nel progresso è sempre stato presente nei Trattati comunitari e lo è maggiormente nel programma d'azione sociale; negli ultimi anni s'è poi aggiunta l'azione svolta da parte delle istituzioni europee per la difesa del consumatore e dell'ambiente.

Questo complesso di decisioni e di iniziative certamente apprezzabile e importante per la sua ampiezza e per la molteplicità dei campi investiti è rimasta tuttavia allo stato di enunciazione. Non casualmente lo strumento comunitario cui si è ricorsi nella maggioranza dei casi è la raccomandazione, strumento di limitata efficacia all'interno dei singoli paesi.

Nel complesso, come già si rilevava, sono migliorate le condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni della Comunità, ma non si è avanzato « nell'armonizzazione nel progresso » anzi si sono accresciute sovente le distanze e gli squilibri. Questa valutazione esce confermata se si esaminano i singoli aspetti:

3.2. Nel campo della *sicurezza sociale*, se si fa eccezione per i provvedimenti relativi ai lavoratori migranti, l'azione della Comunità si è limitata a seguire l'evoluzione nei singoli Paesi e a compararne l'efficacia dei sistemi in atto, senza peraltro essere in condizione di poter svolgere una effettiva azione di armonizzazione; la stessa valutazione può essere formulata nei confronti dei sistemi dei servizi sanitari nazionali, le entità e le caratteristiche delle varie prestazioni, i loro costi e sistemi di erogazione.

(4) Dall'1-1-78 il bilancio FSE è calcolato in unità di conto europea (1 UCE = lit. 985). Il bilancio '77 è ancora in UC (1 UC = lit. 25). Il tasso UCE è variabile (per esempio nel mese di maggio '78 1 UCE = lit. 1070).

In realtà ci si è limitati a effettuare ricerche sulla materia ed alla elaborazione di utili tavole comparative. Ciò vale anche per la sicurezza e l'igiene sul lavoro. Nei Nove Paesi gli infortuni e le malattie professionali provocano ogni anno circa 100.000 morti, oltre 12.000.000 di feriti ed hanno un costo diretto e indiretto pari a più di 15.000.000.000 di U.C. Un esempio di armonizzazione in questo settore è dato dalla elaborazione, a livello comunitario, di un elenco delle malattie professionali, e di un Programma d'azione comunitario per l'igiene e sicurezza sul posto di lavoro, presentato al Consiglio nel 1977, mirante a « migliorare in generale le condizioni di lavoro; approfondire le conoscenze volte a individuare e valutare i rischi, ed a perfezionare le misure di prevenzione; migliorare gli atteggiamenti umani, onde promuovere e sviluppare la consapevolezza della necessità di misure di sicurezza e sanità ». La Commissione ha chiesto altresì un miglioramento dell'ambiente di lavoro attraverso una modifica delle strutture dell'organizzazione del lavoro, che tendono a disumanizzare il lavoratore e a creare condizioni ambientali non più compatibili con un reale progresso. Pertanto l'obiettivo di realizzare un'armonizzazione anche parziale dei sistemi di sicurezza sociale continua ad incontrare notevoli difficoltà, anche se si rafforza l'esigenza di una politica di concertazione, quale emerge dalle valutazioni contenute nei due bilanci sociali europei.

3.3. Particolarmente urgente si presenta per la Comunità l'esigenza di una azione efficace di tutela dell'ambiente e di protezione della salute, contro le conseguenze inquinanti e deterioranti dei nuovi processi tecnologici, contro i pericoli che presentano certi nuovi insediamenti, come ad esempio le centrali nucleari (vedi programmi di ricerca della CEE sulla radioprotezione). La tutela dell'ambiente e la salvaguardia della qualità della vita diventano problemi di rilievo sempre maggiori e condizionanti le stesse prospettive dello sviluppo.

3.4. Nel campo del miglioramento dei servizi sociali e degli alloggi in questi ultimi anni la Commissione ha contribuito alle spese necessarie per un certo numero di studi e di progetti sperimentali, accordando in particolare finanziamenti per la costruzione di alloggi destinati ai lavoratori stranieri. Sono al-

tresi seguiti con interesse tutti i problemi relativi ad una politica per la famiglia.

3.5. Interessante e significativa è risultata l'attività per la tutela dei lavoratori anziani, problema sempre più acuto nell'ambito comunitario ed indicativo esempio altresì dell'urgenza di provvedimenti di armonizzazione, a fronte delle differenze esistenti sull'età di pensionamento nella Comunità (si va dai '55 anni ai 70 anni) delle differenze che intercorrono fra uomini e donne, della differenza dei trattamenti retributivi finali. Così alcune misure proposte per favorire l'occupazione quali il pensionamento anticipato rischiano di essere scarsamente applicabili, nel perdurare delle differenze in atto.

3.6. Nel campo dei salari, dell'andamento dei redditi e dei patrimoni, l'autonomia riconosciuta alle parti sociali interessate dalla politica comunitaria, non può portare al disconoscimento del peso rilevante di questa materia sia sul piano della politica economica come dello sviluppo della Comunità stessa. La Comunità pertanto non può e non deve rimanere spettatrice indifferente ed estranea. Nei modi e nelle forme opportune essa ha responsabilità ed un ruolo da svolgere così come lo hanno i Governi dei singoli Paesi. E' sufficiente far cenno ai tipi di politiche: politica dei redditi, politica di patto sociale, politiche di concertazione e programmazione per evidenziare il ruolo che hanno i pubblici poteri negli ordinamenti dei singoli stati, pur nel rispetto della autonomia delle parti e della contrattazione. La Comunità ha svolto indagini, sollecitato confronti, promosso dibattiti, fatto circolare esperienze. Problemi come quello del costo del lavoro, della sua composizione, parte diretta e parte indiretta, dei livelli di negoziazione nazionale, regionale e aziendale, dei meccanismi di automatismo e di indicizzazione, costituiscono parte decisiva di ogni politica economica, con ripercussioni sulle condizioni di vita di tutta la Comunità e sulle possibilità di concorrenza e di mercato.

Già nel Trattato di Roma sono espressamente previsti alcuni interventi specifici, come quelli citati dall'articolo 119 che sancisce l'eguaglianza delle remunerazioni fra lavoratori di sesso maschile e femminile. Il 30 dicembre 1961 è stata adottata una

risoluzione dalla Conferenza degli Stati membri sul principio dell'uguaglianza maschile e femminile, seguita da rapporti periodici sulla applicazione di tale principio (*direttiva* n. 75/117 del 10 febbraio 1975 per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del *principio della parità* delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, nonché la *direttiva* 76/207 sulla parità di trattamento uomo-donna per quanto concerne l'accesso all'impiego, la formazione professionale e le condizioni di lavoro).

Allo stato, questa disposizione non è stata ancora realizzata completamente; così rimangono disparità nelle regolamentazioni e nei trattamenti di maternità e di tutela delle lavoratrici madri. Più efficace applicazione ha avuto invece la *raccomandazione* del Consiglio del 22 luglio 1975 sulle 40 ore settimanali e sulle 4 settimane di ferie annuali. Solo recentemente si sta provvedendo in maniera sistematica alla raccolta dei contratti di lavoro dei vari paesi e si è dato vita alla Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, con sede a Dublino.

3.7. In presenza dell'accrescersi dell'interdipendenza dei mercati e del diffondersi delle società multinazionali, acquista sempre maggiore rilievo l'esigenza di procedere ad una contrattazione che realizzi il massimo possibile di uniformizzazione.

Si ribadisce pertanto l'opinione già espressa dal CNEL con la sua pronuncia del 30 marzo 1973, favorevole all'introduzione di primi elementi di contrattazione europea, e se ne sottolinea l'opportunità e l'urgenza. Un primo impegno potrebbe consistere nella convocazione di una conferenza apposita, per individuare i probabili soggetti della contrattazione a livello europeo, e potrebbe riguardare soprattutto la parte normativa dei contratti. Si potrebbe anche esaminare la possibilità di contratti-quadro europei che possano servire di riferimento per la conclusione di contratti collettivi nei singoli Paesi, o affrontare aspetti specifici della contrattazione, come ad esempio durata dell'orario, problemi dei turni, scadenze delle contrattazioni (cfr. *Accordi-quadro europei* tra i *partners* sociali dell'agricoltura nella coltura nel 1968, negli allevamenti nel 1971, nella coltura nel 1978, che ha sostituito quello del 1968, completata da disposizioni relative alla

durata del lavoro ed alle ferie); regolamento 543/69 concernente l'armonizzazione di alcune disposizioni sociali nei trasporti su strada (1969); tali disposizioni, concretate in « raccomandazioni » hanno rappresentato le prime indicazioni sulla via dei contratti collettivi europei).

In sintesi, occorre propugnare un ruolo più attivo della Comunità in ogni aspetto della politica del lavoro e delle relazioni industriali.

4. La Partecipazione

4.1. L'apparato istituzionale della CEE è nato da un accordo intergovernativo, da un vertice europeo, sicché, dopo l'iniziale entusiasmo per la costruzione di un'Europa unita, il processo di integrazione comunitaria ha segnato il passo: le iniziative dei governi, sovente gelosi della loro autonomia, hanno impedito la completa attuazione dei Trattati sia riguardo alla creazione di un Parlamento Europeo, eletto a suffragio universale diretto, e con reali poteri di iniziativa e di decisione, sia riguardo all'attuazione di un organico programma politico a medio e lungo termine, indispensabile per avviare lo sviluppo armonico di una Comunità integrata. Di fatto, l'attività comunitaria ha marciato solo in funzione di alcuni settori, facilitando prevalentemente le transazioni economiche, migliorando tuttavia notevolmente il livello medio di vita pro capite in tutti i paesi e assicurando i termini della concorrenza sia all'interno che in rapporto ai paesi extra-comunitari, ma mantenendo e talvolta accentuando gravi squilibri economico-sociali territoriali.

La crisi del 1973, con il ristagno di investimenti produttivi, e il vertiginoso aumento del tasso di inflazione e di disoccupazione, hanno mostrato in tutta la loro gravità il vuoto di potere politico delle istituzioni CEE, incapaci a decidere tempestivamente quelle misure anticrisi, essenzialmente politiche, che si rendono necessarie per far uscire la Comunità dalla crisi.

Se il sistema intergovernativo di cooperazione fra gli Stati europei (i vertici) che si è istituzionalizzato negli ultimi anni, ha in parte colmato il vuoto di potere politico, esso non è tuttavia

sufficiente in quanto le decisioni dei Vertici europei mancano del sostegno indispensabile di una vasta partecipazione di base, in quanto la Commissione enuclea le sue proposte e i Capi di Stato o di Governo ne decidono le priorità col tradizionale metodo diplomatico di contrattazione, insufficiente a creare attorno alle decisioni il necessario ampio consenso tanto più indispensabile sul piano sociale. Di conseguenza, solo un'energica quanto rapida ripresa del processo di integrazione e di partecipazione di base, stimolata, come si spera, dalle elezioni a suffragio universale di un Parlamento Europeo con reali poteri, e dal rafforzamento di tutte le istituzioni comunitarie, potrà dare più ampio respiro alle politiche della Comunità. La Comunità non si rafforza senza il consenso, ed una reale partecipazione alla vita ed alle decisioni della CEE è mezzo e strumento indispensabile per far avanzare l'Europa e far sì che essa sia vissuta, come « Comunità », dai suoi cittadini. Vanno pertanto valutati, in questa ottica, sul piano sociale i processi di partecipazione alla Comunità delle varie forze e delle varie espressioni di interesse non soltanto categoriali o professionali, ma civili quali l'associazione delle famiglie, dei consumatori, ecc.

4.2. Sul piano della presenza istituzionale a livello comunitario di queste forze e di questi interessi può essere formulata una valutazione nel complesso positiva. Le due più importanti istituzioni comunitarie, la Commissione e il Consiglio, intrattengono contatti regolari con i gruppi di interesse organizzati a livello europeo, come il CEEP, l'UACE, l'UNICE, il COPA, il COGECA, il COCCEE (5) e, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori che, dal 1973, si sono organizzati nella Confederazione europea dei sindacati (CES). Il Comitato Economico e Sociale costituisce due altri canali importanti di analisi e di discussione dei provvedi-

(5) CEEP: Centro europeo delle imprese pubbliche.

UACE: Unione delle associazioni degli artigiani dei paesi della CEE

UNICE: Unione delle industrie della Comunità europea

COPA: Comitato delle organizzazioni professionali agricole della CEE

COGECA: Comitato generale della cooperazione agricola dei paesi della CEE

COCCEE: Comitato delle organizzazioni commerciali dei paesi della CEE

menti comunitari. Gli altri organismi, come i comitati consultivi, compreso il Comitato permanente dell'occupazione e i Comitati di gestione dei vari fondi europei, sono egualmente praticati dai gruppi per la consapevolezza della loro importanza, in quanto canali attraverso i quali essi possono sostenere e ribadire le proprie esigenze ed i propri punti di vista.

In particolare il Comitato permanente dell'occupazione deve diventare sempre più la sede di un confronto importante per elaborare le linee di una politica comune dell'occupazione e per la sua effettiva realizzazione.

Un tipo diverso di partecipazione si è instaurato nei *Comitati consultivi paritetici o misti*, organismi di cooperazione e di rapporti non istituzionalizzati fra la Commissione e i suoi interlocutori; a differenza del CES, essi offrono il vantaggio di una maggiore elasticità nella composizione e nella procedura, e di una avanzata specializzazione. Essi intervengono con più efficacia ad uno stadio meno maturo del processo di « decision making ».

Un altro gruppo di Comitati consultivi è costituito su base esclusivamente paritetica; si tratta del Comitato paritetico per i problemi sociali dei lavoratori del settore carbone-acciaio, di quelli dei salariati agricoli, della pesca e delle calzature; gli altri sono dei gruppi ad hoc che si riuniscono più o meno frequentemente. La Commissione sta organizzando la creazione, richiesta dai gruppi professionali, di nuovi comitati simili in altri settori. Si spera che questo tipo di contatti bilaterali per settore di attività, creino in futuro le condizioni per una forma di contratto collettivo a livello europeo fra datori di lavoro e lavoratori. In questa sede una convenzione è già stata firmata sull'orario di lavoro in agricoltura.

Infine, 21 *Comitati consultivi della Commissione* si occupano espressamente dell'attuazione della politica agricola comune: è istituito un Comitato per ogni tipo di prodotto.

Pertanto, se nella CEE non fa difetto l'articolazione della partecipazione, tuttavia essa si realizza in forma macchinosa, con lentezze e pesantezze burocratiche che comportano l'assenza della necessaria chiarezza e volontà politica.

4.3. Un recente strumento di partecipazione merita una considerazione particolare per il suo rilievo politico ed è quello delle *Conferenze tripartite sull'occupazione*, organizzate dalla Commissione nell'intento di riunire ai massimi livelli i tre principali protagonisti della vita comunitaria: governi, imprenditori e sindacati.

Questa sede di dibattito e di decisioni era rivendicata da molti anni dalle forze sindacali. Dall'aprile del 1970 al giugno 1977 si sono svolte 5 conferenze. Alle ultime tre hanno partecipato oltre alla Commissione, i titolari di dicasteri per gli Affari Sociali e dei dicasteri dell'Economia e delle Finanze. Queste conferenze vengono a costituire così sedi di elaborazione di una politica sociale e dell'occupazione al più alto livello. Occorre non solo renderle più sistematiche e frequenti ma operare perché gli indirizzi che in esse vengono adottati siano resi rapidamente operativi nel concreto e che il confronto che si realizza in quella sede sia il più approfondito possibile ed impegnativo per la CEE come per i singoli governi.

4.4. Altro strumento fondamentale di partecipazione politica è costituito dal *Comitato economico e sociale* l'unica istituzione comunitaria, assieme al Parlamento Europeo, costituita in Assemblea, e che dovrebbe permettere ai gruppi di interesse nazionali che vi sono rappresentati (imprenditori, sindacati e il gruppo degli « interessi diversi »), di portare avanti un dibattito meno tecnico e più politico su problemi economici e sociali. Nel CES è mancato fino ad ora un reale dibattito politico: il movimento sindacale ha da sempre rivendicato una maggiore pubblicità dei lavori del CES nei riguardi sia delle istituzioni comunitarie, sia dell'opinione pubblica, ed una maggiore considerazione delle sue decisioni da parte della Commissione. Infine, occorre una maggiore indipendenza economica del Comitato, il cui bilancio è condizionato dall'approvazione del Consiglio. Il CES stesso ha formulato diversi pareri sulla sua riforma istituzionale e per una sufficiente autonomia di bilancio.

La qualità del lavoro nel CES nella maggior parte dei casi è fuori discussione; piuttosto manca un serio e continuo contatto del CES con i corrispondenti organi nazionali (p. es. col CNEL italiano); mentre già il Consiglio economico sociale francese ha

instaurato con esso un dialogo permanente e uno scambio di studi e di informazioni. A causa di questo isolamento, nel Comitato si ha sovente l'impressione di fare un lavoro accademico, interessante, qualche volta sofisticato, ma mai dotato di presa politica.

Una riforma del CES si rende pertanto necessaria al fine di conferire ad esso maggiori poteri di intervento e di iniziativa ed una pronuncia più puntuale sulle scelte importanti economiche e sociali della Comunità.

4.5. In materia di partecipazione è davanti alla Comunità un altro problema di fondamentale rilievo politico: quello della presenza dei lavoratori e dei loro sindacati all'interno delle imprese e delle caratteristiche e dei poteri da conferire a questa presenza, fatta salva naturalmente la libertà d'azione e di iniziativa del sindacato. Mentre alcuni dei Paesi aderenti come il Belgio, la Germania, l'Olanda hanno risolto in sede istituzionale questo problema sia pure con forme e caratteristiche diverse, il problema è presente nel Regno Unito (rapporto Bullock) ed in Francia (rapporto Sudreau) ed il dibattito è vivo ed aperto in Italia. La Commissione CEE si è interessata al problema fino dal 1968, e successivamente con la pubblicazione di un « Libro Verde » sulla partecipazione dei lavoratori e la struttura delle società, con la proposta di possibile creazione di società per azioni europea, ed infine con un progetto presentato al Consiglio nel novembre 1973, per un modello di Società europea da adottare per tutte le imprese multinazionali che operano nella Comunità.

Nel dibattito fra modelli partecipativi così diversi adottati o ipotizzati nei Nove Paesi CEE, la Confederazione europea dei sindacati ha dato il suo contributo con una presa di posizione sulle proposte di armonizzazione del diritto societario contenute nel « Libro Verde » della Commissione: accettando una struttura dualistica per le società anonime, tale che alla fine di un periodo transitorio di adattamento essa risulti obbligatoria in tutti i paesi, anche se sarebbe importante non imporre forme troppo rigide nella definizione della struttura dualistica.

Circa la proposta di un modello di Società europea da adottare, per tutte le imprese multinazionali che operano nella Co-

munità, esso prevede un Comitato europeo di impresa e per la rappresentanza dei lavoratori nell'azienda europea un Consiglio di sorveglianza composto per 2/3 di azionisti e per 1/3 di lavoratori, come organi di controllo delle decisioni della Direzione. La Confederazione europea dei sindacati ha espresso il suo avviso in proposito nel 1974 e nel 1975, con due risoluzioni, modificando la proposta della Commissione, per quanto riguarda i diritti di consultazione del Consiglio di sorveglianza e la sua composizione.

In un memorandum dell'aprile '78 l'UNICE si dichiara favorevole allo sviluppo della partecipazione costruttiva nell'impresa attraverso formule miranti ad instaurare un proficuo dialogo tra imprenditori e lavoratori. Sottolinea gli ostacoli al coordinamento delle modalità di partecipazione sul piano comunitario derivanti dal fatto che le varie formule praticate sono determinate dalle relazioni industriali nazionali e dall'insieme dei dati sociali di ciascun paese. Pertanto l'UNICE è contraria a una regolamentazione rigida e uniforme sul piano comunitario ed auspica una iniziativa comunitaria improntata alla massima flessibilità.

Si rafforza pertanto la necessità di definire al più presto la legislazione societaria europea, (armonizzazione del diritto societario) e di uniformare a una legislazione europea le imprese multinazionali operanti nella Comunità. In questa ottica il problema della partecipazione dei lavoratori o della democrazia industriale, come vien altrimenti denominato, si presenta come uno degli aspetti più significativi e importanti, sia sulla base delle esperienze già in atto, che non possono essere certo sottovalutate, sia per il vivo dibattito presente in quei Paesi ove non sono ancora state adottate soluzioni istituzionali.

Per il nostro Paese, per le forze sociali interessate, lavoratori e imprenditori, è auspicabile un approfondimento ulteriore del dibattito, con attenta considerazione delle esperienze realizzate e delle tendenze, le une come le altre, da esaminare, senza posizioni precostituite e senza schematismi ideologici ma con la consapevolezza del contributo che possono e debbono arrecare all'avanzamento della società europea e al suo progresso sociale.

Il contributo e la presenza italiana ad una politica sociale della CEE

Le valutazioni che precedono rischierebbero di essere incomplete, senza un esame del modo di stare in Europa del nostro Paese, sul piano della politica sociale, del come hanno operato in questi decenni i vari governi, i componenti italiani del Parlamento Europeo, il complesso della Pubblica Amministrazione e delle Regioni, pure esse interessate; e di quale è stato il comportamento delle forze sociali, organizzazioni imprenditoriali di ogni settore, organizzazioni sindacali dei lavoratori, organizzazioni di lavoratori autonomi. Se molti rilievi infatti possono essere formulati alla Comunità, mai può essere dimenticato il dato che essa è la risultante dello sforzo e dell'impegno dei suoi singoli componenti.

Sotto questo aspetto, i limiti del nostro apporto sono stati rilevanti e evidenziati, specie alla vigilia di un indispensabile quanto urgente rilancio della Comunità. In genere la nostra azione europea non ha assunto nella politica complessiva del Paese e nei programmi dei singoli partiti quello spazio e quella importanza che avrebbero dovuto essere assegnati ad una realtà irreversibile e che veniva pur tra difficoltà e incertezze sempre più consolidandosi.

L'iniziativa e la presenza dei nostri governi, specie nel settore sociale così rilevante per l'Italia coi suoi squilibri settoriali e regionali, è mancata sovente di tempestività e di prontezza ed anche talvolta di adeguata preparazione. Deboli e insufficienti i collegamenti delle Autorità Italiane con le Autorità Comunitarie ed anche con gli stessi esponenti italiani dell'Amministrazione comunitaria ai vari livelli, di cui peraltro non si è sufficientemente curata la presenza qualitativa.

L'insufficiente ripartizione a favore dell'Italia degli stanziamenti sociali, a cominciare dal F.S.E., non è stato soltanto dovuto a discutibili decisioni della Comunità, ma sovente a nostri ritardi ed impreparazione e deficienze della nostra Amministrazione, lenta a farsi una mentalità europea ed a superare sclerosi e sovrapposizione di competenze, di cui peraltro è solo in parte responsabile. Scarse pertanto sono state le nostre iniziative e le

nostre proposte a livello europeo. Fra le iniziative merita di essere ricordata la predisposizione di un memorandum italiano sull'occupazione presentato al Consiglio dei Ministri per gli Affari sociali, il 24 giugno 1971. In tale documento si sottolineavano quattro problemi che il governo italiano considerava prioritari per una politica dell'occupazione nella CEE: l'avvio di una politica di riequilibrio economico tra le diverse realtà comunitarie; il rispetto del principio della priorità per la manodopera comunitaria con una conseguente migliore organizzazione del mercato del lavoro; un processo di armonizzazione del cosiddetto « salario indiretto »; un ruolo crescente del Comitato permanente dell'impiego.

L'azione dei parlamentari italiani membri del Parlamento Europeo si è sviluppata in tutti questi anni sia nelle riunioni di commissione che nelle sessioni plenarie del Parlamento Europeo. In particolare vanno segnalati interventi e rapporti di vari parlamentari appartenenti ai diversi gruppi politici sui problemi della sicurezza sociale, dei lavoratori migranti, dell'occupazione giovanile e della formazione professionale. Anche qui rimane una carenza fondamentale e determinante e cioè uno scarso collegamento della tematica europea ai dibattiti del parlamento nazionale e la mancanza di un efficiente raccordo tra le commissioni parlamentari del parlamento nazionale e i parlamentari italiani impegnati nel lavoro di quelle europee.

La presenza e l'apporto delle forze sociali ha segnato in questi decenni un significativo crescendo. Le rappresentanze italiane sono presenti in tutte le analoghe organizzazioni europee ed hanno concorso alla loro costituzione e ad un loro efficace funzionamento.

Ciò vale per il settore dell'industria privata come di quello pubblico, del settore dell'imprenditoria agricola e del settore del commercio.

Così egualmente attiva e sistematica è la loro presenza nei vari comitati di settore cui sono interessate le varie categorie.

Se un rilievo può essere formulato è che il legittimo e doveroso impegno nella salvaguardia e nella tutela dei rispettivi interessi settoriali ha talvolta oscurato una visione sempre necessaria

degli obiettivi e degli interessi generali. Da apprezzare inoltre l'azione svolta a Bruxelles come in patria per sensibilizzare il governo e le forze politiche italiane.

Diversa connotazione, collegata alle vicende sindacali del nostro Paese, ha assunto il contributo delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Solo CISL e UIL hanno partecipato fino a circa il 1967 alla vita della Comunità ed al relativo collegamento Europeo della CISL internazionale, mentre d'altra parte la CGIL partecipava al Comitato CGIL-CGT.

Questa situazione, ora superata con l'adesione delle tre centrali italiane riunite nella Federazione CGIL-CISL-UIL alla CES, ha certamente reso meno incisivo ed efficace nel primo decennio l'apporto del sindacalismo italiano alla politica sociale comunitaria ed il peso contrattuale di tutto il sindacalismo europeo. A livello di categoria si va ora completando la rappresentanza unitaria italiana nelle organizzazioni di categoria della CES.

Le difficoltà per un efficace coordinamento sindacale europeo permangono tuttavia notevoli malgrado i progressi, ma attualmente il contributo italiano si va affermando con autorità e prestigio.

Altrettanto impegnate a livello europeo sono le varie categorie dei lavoratori autonomi dei coltivatori diretti, degli artigiani e le organizzazioni cooperative, anche se in questi settori permangono difficoltà per realizzare negli stessi organismi europei la rappresentanza unitaria di tutte le organizzazioni nazionali.

Debole e insufficiente rimane il nostro apporto all'organizzazione europea dei consumatori che in molti paesi comunitari dispone di valide e qualificate organizzazioni.

Considerazioni conclusive

Oltre le proposte e le indicazioni formulate nella trattazione dei singoli aspetti specifici, la Commissione Lavoro del CNEL ritiene di dover altresì formulare, a conclusione dell'esame da essa condotto in ordine alla politica sociale della CEE e dell'apporto italiano, le seguenti valutazioni:

1) La politica sociale non potendo essere separata dai progressi dell'integrazione europea in generale, non può obiettivamente essere giudicata al di fuori di questo contesto. Ogni ritorno a particolarismi o ad una concezione strettamente intergovernativa dell'unità europea si ripercuote immediatamente sul funzionamento pratico degli strumenti della politica sociale e sul significato in prospettiva delle loro deliberazioni e decisioni. Isolare la politica sociale, così com'è stato nel primo periodo, come attività specifica non interdipendente dello sviluppo comunitario globale, non può che diminuire il suo raggio d'azione e la sua efficacia, dandogli un carattere di aggiustamento nel quadro di un sistema prestabilito, piuttosto che farne la prefigurazione di un modello più avanzato e civile di società. Il secondo rilievo, che deriva dal primo, è che la somma delle preoccupazioni particolari degli Stati membri nel senso di un arbitraggio transnazionale sufficientemente efficace (gli strumenti di concentrazione creati sono semplicemente consultivi), ha indotto generalmente il Consiglio a diminuire la portata e il valore di ognuna delle proposte particolari presentate dalla Commissione. Questo si è visto sia per il coordinamento delle politiche dell'occupazione (per esempio le politiche migratorie) che per la protezione dei diritti dei lavoratori nei problemi posti dalla mobilità sociale o dalla effettiva realizzazione dell'uguaglianza salariale maschile e femminile. La meccanica decisionale del Consiglio è sempre stata tesa a ridurre la nozione di concertazione a dei semplici scambi di idee non obbligatori, a degli studi e a una convergenza volontaria senza una reale integrazione decisionale e senza almeno un ristretto adattamento delle norme e della comune solidarietà finanziaria.

Nella sua realizzazione pratica, il programma di azione sociale ha attuato una serie di proposte precise, talvolta importanti ma circoscritte, particolari, senza avviare realmente la costituzione dell'unione sociale, che avrebbe dovuto, nello spirito dei suoi promotori, completare e finalizzare il progetto di unione economica e monetaria.

Pertanto occorre una visione organica e globale della politica comunitaria di cui la politica sociale deve costituire componente essenziale in una meccanica decisionale capace di effettiva operatività.

Infatti le difficoltà monetarie e i progetti di unione economica e monetaria, che si sono sviluppate dal 1968 in poi, successivamente la crisi e la ristrutturazione economica che essa impone — sempre più evidente su un piano che supera le possibilità di informazione, di concertazione e di decisione puramente nazionali — hanno portato con urgenza al principio di una politica attiva e comunitaria dell'occupazione, che disponga dei mezzi normativi e finanziari adeguati. Il Comitato permanente dell'occupazione e le conferenze tripartite che si sono succedute e che hanno esaminato prioritariamente l'insieme delle realtà socio-economiche, hanno sviluppato una presa di coscienza che appare ora irreversibile e sottolinea sempre più le proposte e le decisioni comunitarie importanti.

Lo stesso orientamento della politica degli investimenti deve essere indirizzato a favorire la localizzazione delle nuove imprese ove esistano condizioni di più facile reperibilità della manodopera.

Ciò deve comportare che i poteri politici si sentano legati all'accettazione di una disciplina più grande, se vogliono evitare il rischio di essere coinvolti in una crisi incontrollabile, che, a parte la situazione che produrrebbe all'interno dei singoli paesi, porterebbe di fatto a una crescente dipendenza all'esterno.

Questo dimostra la coscienza del salto qualitativo da effettuare e nello stesso tempo la difficoltà di realizzarlo, la necessità di situarlo in un processo generale di unificazione economica e monetaria e infine politica, di cui il Consiglio europeo di Copenaghen ad aprile e di Brema a giugno hanno mostrato l'ampiezza e le inevitabili reticenze che suscita. L'azione comunitaria dell'Italia, come per ogni altro paese membro, richiede una verifica e un aggiornamento continuo che consenta di misurare tempestivamente vantaggi e svantaggi, rischi e potenzialità, con la capacità di trasmettere all'amministrazione pubblica gli impulsi e le direttive adatte ad attuare rapidamente le decisioni prese a livello comunitario sfruttandone tutte le possibilità e le prospettive. In tal senso sarebbe opportuna una nuova struttura amministrativa appoggiata alla Presidenza del Consiglio al cui lavoro siano associate le Regioni per correggere le carenze e superare le disfunzioni e i ritardi più volte lamentati.

2) Occorre inoltre pervenire a un quadro decisionale organico di un effettivo e razionale coordinamento dei mezzi e degli strumenti.

BEI, FEOGA, FSE, Comitati CECA, Fondo Regionale operano ancora troppo separatamente, con interventi settoriali e particolarismi che non consentono il maggior risultato possibile in riferimento ai mezzi impiegati. Fissate le priorità, stabilite le zone e i settori di intervento, deve essere operata una concreta concertazione che consenta anche una valutazione più aderente alla realtà dei risultati conseguiti, ed una continua verifica di essi e della rispondenza che gli interventi effettuati conseguono in relazione alle finalità per cui sono stati decisi. In tal senso la « task force » creata nell'ambito della Commissione CEE va rilanciata attraverso un efficace ed effettivo coordinamento con le amministrazioni nazionali e le parti sociali.

3) Devoluzione di stanziamenti adeguati ai fini che si vogliono effettivamente raggiungere. L'esame del bilancio della Comunità rivela una sconcertante sproporzione fra mezzi impiegati e fini proclamati.

Basti pensare per gli ultimi due bilanci della Comunità, quello del '76 e del '77, che le spese destinate a fini sociali erano rappresentate rispettivamente dal 10,5% e dal 10,8% del bilancio della Comunità. (V. tab. 2)

Per quanto concerne più particolarmente il Fondo sociale, strumento essenziale della politica dell'occupazione comunitaria, gestito effettivamente in maniera sopranazionale, esso soffre incontestabilmente fino ad ora del suo isolamento dovuto alla posizione « avanzata » rispetto alla realizzazione delle politiche economiche e settoriali globali e a una politica di insieme di sistemazione economica del territorio.

Fino ad ora esso ha svolto un ruolo di rivelatore eccezionale sia per sottolineare le insufficienze esistenti nei diversi Stati membri che per evidenziare il carattere indispensabile di una politica « integrata ». Come tale il Fondo sociale costituisce un esempio efficace di finanziamento comunitario da estendere alle future forme di intervento.

4) Infine deve essere qualitativamente migliorata la capacità di intervento e di operatività a livello europeo di tutta la P.A. data l'importanza politica che assumono i problemi europei nello sviluppo della nostra politica nazionale.

I ritardi, le insufficienze, la duplicazione di competenze, lo scarso approfondimento dei problemi, il livello della nostra preparazione, salvo lodevoli eccezioni, è ancora del tutto inadeguato all'importanza e alle conseguenze che la politica europea viene sempre più ad assumere per il nostro Paese.

E' questo ritardo grave che rende auspicabile il suo recupero con la maggiore rapidità possibile.

ALLEGATI

TABELLA 1

Anno 1978 (in MEUC) (1)		Percentuali
Tot. generale bilancio CEE	12.362.004.592	
Fondo sociale europeo	559.107.000	
Fondo europeo sviluppo reg.	1.084.107.000	8,77% del bilancio generale
	525.000.000	
Fondo sociale Italia	—	
Fondo regionale Italia	—	

(1) *Fonte: v. tabella 6, bilancio 1978 CEE.*

TABELLA 2

Anno 1977 (in MUC)		Percentuali
Tot. generale bilancio CEE	10.353.738.996	
Fondo sociale europeo	616.000.000	
Fondo europeo sviluppo reg.	504.160.000	10,8% del bilancio generale CEE
Fondo sociale Italia	139,19	22,7% dei contributi FSE
Fondo regionale Italia	192,18	30,01% dei contributi FESR

Anno 1976 (in MUC)		Percentuali
Tot. generale bilancio CEE	8.912.600.352	
Fondo sociale europeo	436,47	
Fondo europeo sviluppo reg.	500	10,5% del bilancio generale CEE
Fondo sociale Italia	146,46	33,3% dei contributi FSE
Fondo regionale Italia	204,23	40,8% dei contributi FESR

TABELLA 3

Anno 1975 (in MUC)		Percentuali
Tot. generale bilancio CEE	6.316.900.000	
Fondo sociale europeo	371.830	
Fondo europeo sviluppo reg.	299.800	671.630 10,6% del bilancio generale CEE
Fondo sociale Italia	95,530	25,7% dei contributi FSE
Fondo regionale Italia	124.000	41,3% dei contributi FESR

TABELLA 4

Contributi CECA (in MEUC)

	1975	1976	1977	
Riconversione (art. 56)	64,45 27,22	61,64 10,85	126,05 10,30	CEE Italia
Finanziamenti alloggi CECA	373,44 31,24	402,93 43,36	406,37 45,69	CEE Italia
Riadattamento lavoratori	20,06 —	25,12 —	25,75 —	CEE Italia

Fonti delle tabelle 2, 3, 4: Nona, decima e undicesima Relazione generale sull'attività delle Comunità Europee, Commissione CEE, 1975, 1976, 1977. Bruxelles

DISOCCUPATI ISCRITTI NELLA COMUNITA'

Medie annuali 1974-1977

	BR Deutsch land	France	Italia	Neder- land	Belgique Belgie	Luxem- bourg	United Kingdom	Ireland	Danmark	Eur 9
I. Disoccupati iscritti (x 1000)										
1. Totale										
1974	582,5	497,7	997,2	134,9	124,1	0,058	614,9	70,4	47,9	3.070
1975	1.074,2	839,7	1.106,9	195,3	207,8	0,265	977,6	98,7	113,5	4.614
1976	1.060,3	933,5	1.181,7	210,9	266,6	0,457	1.360,0	110,5	118,2	5.242
1977	1.030,0	1.071,8	1.377,8	206,9	307,6	0,821	1.483,6	109,0	147,0	5.735
2. Uomini										
1974	324,7	234,6	638,6	106,7	58,0	0,023	513,6	57,2	35,6	1.969
1975	622,6	427,5	700,3	153,0	99,1	0,172	777,1	79,4	80,3	2.940
1976	566,5	443,5	741,0	159,8	114,7	0,280	1.022,3	89,4	74,2	3.212
1977	517,5	499,1	839,9	145,9	124,6	0,494	1.069,2	87,2	84,9	3.369
3. Donne										
1974	267,8	263,1	358,6	28,2	66,1	0,035	101,3	13,2	12,3	1.101
1975	451,6	412,2	406,6	42,3	108,7	0,093	200,5	19,3	33,2	1.674
1976	493,8	490,0	440,7	51,1	151,8	0,177	337,7	21,1	44,0	2.030
1977	512,5	572,7	537,9	61,0	183,0	0,327	414,4	21,8	62,1	2.366

II. Parte delle donne nel
totale dei disoccupati
iscritti (%)

1974	44,3	52,9	36,0	20,9	53,3	61,4	16,5	18,8	25,7	35,9
1975	42,0	49,1	36,7	21,7	52,3	35,2	20,5	19,6	29,3	36,3
1976	46,6	52,5	37,3	24,2	57,0	38,7	24,8	19,1	37,2	38,7
1977	49,8	53,4	39,0	29,5	59,5	39,8	27,9	20,0	42,2	41,3

III. Tassi di disoccupazione

1. Disoccupati iscritti	1974	2,2	2,3	4,8	2,9	3,2	0,0	2,4	6,3	2,0	2,9
in % della popo-	1975	4,2	3,9	5,2	4,1	5,3	0,2	3,8	8,7	4,6	4,3
lazione attiva civile	1976	4,1	4,3	5,5	4,4	6,8	0,3	5,3	9,8	4,7	4,9
totale	1977	4,0	4,9	6,4	4,3	7,8	0,6	5,7	9,7	5,8	5,3
2. Uomini disoccupati	1974	2,0	1,7	4,3	3,1*	2,3	0,0*	3,3	7,0*	2,5	2,9*
in % della popo-	1975	3,9	3,2	4,6	4,4*	3,9	0,2*	4,9	9,7*	5,6	4,3*
lazione attiva civile	1976	3,6	3,3	4,9	4,7*	4,5	0,3*	6,4	11,0*	5,1	4,7*
maschile	1977	3,3	3,7	5,6	4,3*	4,9	0,5*	6,7	10,8*	5,8	4,9*
3. Donne disoccupate	1974	2,6	3,2	6,1	2,2*	4,9	0,1*	1,1	4,3*	1,2	2,9*
in % della popo-	1975	4,6	5,0	6,8	3,2*	7,9	0,2*	2,1	6,2*	3,2	4,4*
lazione attiva civile	1976	5,1	5,9	7,1	3,8*	10,8	0,4*	3,4	6,7*	4,2	5,3*
femminile	1977	5,2	6,8	8,2	4,5*	12,7	0,7*	4,1	6,9*	5,7	6,0*

TABELLA 6

BILANCIO 1978

Tabella 1 - *Principali voci di spesa* (in UCE)

Settori	Crediti	%
Agricoltura	9.131.743.700	73,87
Settore sociale	559.107.000	4,52
Settore regionale	525.000.000	4,25
Ricerca, energia, industria e trasporti	294.255.303	2,38
Cooperazione allo sviluppo	380.942.000	3,08
Personale	387.433.000	3,13
Spese di funzionamento	105.740.200	0,86
Informazione	13.018.000	0,11
Aiuti e sovvenzioni	45.308.100	0,37
Varie	694.600.000	5,62
Altre istituzioni (1)	224.857.289	1,82
Totale	12.362.004.592	100,00

(1) Spese del Parlamento Europeo, del Consiglio dei Ministri, della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti.

Tabella 2 - *Indice del prodotto interno lordo pro capite*

Paese	1970	1975 (a prezzi e tassi di cambi correnti)
Danimarca	128,6	135,2
Lussemburgo	127,3	117,9
Germania Federale	124,4	131,7
Francia	112,9	122,3
Belgio	106,6	120,0
Olanda	98,8	114,1
Gran Bretagna	89,2	78,4
Italia	70,3	59,4
Irlanda	53,8	47,9
CEE	100,0	100,0

Tabella 3 - *Entrate comunitarie 1978 ripartite per fonte di gettito*

Fonti di gettito	UCE	%
Dazi doganali	4.833.000.000	39,0
Aliquota IVA	5.330.304.765	43,1
Prelievi	2.063.000.000	16,7
Altre (comprese le trattenute sulle remunerazioni del personale)	135.699.827	1,1
	12.362.004.592	100,0

**RELAZIONE DELLA
COMMISSIONE PERMANENTE PER L'AGRICOLTURA,
L'ALIMENTAZIONE E LE RISORSE NATURALI (III)**

INTRODUZIONE

La Commissione permanente per l'agricoltura, l'alimentazione e le risorse naturali (III) del CNEL, presieduta dal Cons. Francesco Zito, accogliendo la richiesta del Comitato referente all'uopo costituito per la redazione del « Rapporto Europa », ha esaminato e discusso l'indice ragionato ed il questionario predisposto dal Comitato suddetto.

All'unanimità ha deliberato di trattare il tema della politica agricola comune e della pesca in maniera organica ed unitaria. Rispetto alla alternativa di una semplice risposta al questionario la soluzione prescelta presenta, a giudizio della Commissione, non pochi vantaggi: limita il rischio di ripetizione e di una esposizione poco coordinata; consente, nei limiti di tempo e di spazio concesso, di svolgere una ricerca volta a prospettare indicazioni per eventuali modifiche, integrazioni o conferme di azioni in atto, nonché per orientare l'azione futura della Comunità in un senso più favorevole alle esigenze dell'agricoltura italiana ed alla necessità di risolvere i suoi nodi strutturali anche in vista dell'allargamento della CEE ai Paesi mediterranei.

L'incarico di predisporre la relazione sulla politica agricola comunitaria veniva affidato, su proposta del Presidente Zito, al Cons. Prof. Michele De Benedictis.

L'incarico di predisporre la relazione sulla politica della pesca veniva affidato al Cons. Prof. Alessandro Murzi.

Nella riunione del 25 ottobre 1978 la Commissione ha riconosciuto che i motivi a sostegno della crescente cooperazione e della necessità di una sempre maggiore integrazione tra i Paesi europei trascendono di gran lunga il campo delle questioni economiche per riguardare aspetti socio-culturali di consolidamento

delle libertà democratiche e di progresso civile. Pertanto, ha espresso il parere che un bilancio delle politiche economiche europee dovrebbe essere effettuato con una frequenza più ravvicinata di quanto non sia avvenuta in passato, sia per l'importanza degli interessi nazionali in gioco, sia per la obiettiva difficoltà insita nel valutare gli oneri ed i benefici connessi agli interventi realizzati dalla politica comunitaria.

La Commissione ha quindi auspicato, all'unanimità, che in sede CNEL questa esigenza venga recepita e tradotta in una serie di ricerche approfondite in ognuno dei diversi settori produttivi.

Per lo svolgimento del tema sulla politica agricola comunitaria in un'unica tesi, sufficientemente ampia per rispondere anche alle domande del questionario, la Commissione precisava schematicamente i seguenti punti:

1) in questi primi venti anni di vita la Comunità Europea ha raggiunto importanti traguardi verso l'obiettivo di aumento della produzione agricola e del reddito del settore nel suo complesso;

2) l'aumento della produzione è stato altresì accompagnato:
a) da un alto grado di stabilità dei prezzi; b) da una notevole sicurezza di approvvigionamento del consumo interno; c) dal contenimento del divario intersettoriale dei redditi nella media comunitaria;

3) i risultati appaiono invece deludenti nei riguardi della distribuzione interregionale ed interpersonale del reddito agricolo all'interno della Comunità. Le disparità tra regioni e tra aziende, e, quindi, tra addetti, sono andate crescendo e le tendenze in atto sembrano avviarsi nella direzione di una accentuazione di questo fenomeno. Le cause di questo stato di cose vanno ricercate in un insieme di elementi e propriamente:

a) lo squilibrio tra politica dei mercati e politica delle strutture, che ha portato con sé la persistenza nel nostro Paese di assetti strutturali profondamente diversi da quelli delle agricolture degli altri Paesi membri, con i conseguenti riflessi sulla produttività e sulla remunerazione delle risorse;

b) lo squilibrio del livello di protezione accordato alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee, le quali risultano ulteriormente penalizzate, sia dalle deroghe concesse a favore dei Paesi del Mediterraneo e dei Paesi coperti dalla Convenzione di Lomè, sia dal livello di imposizione fiscale nei Paesi membri (accise sul vino);

c) il meccanismo di calcolo degli importi monetari compensativi ha introdotto degli elementi di distorsione nel commercio intracomunitario ed ha ulteriormente contribuito a far sì che il mercato italiano svolgesse la funzione di smaltimento delle eccedenze produttive degli altri Paesi;

d) la sostanziale assenza delle politiche collaterali alla politica agricola (politica regionale e politica sociale) non ha consentito di affrontare adeguatamente, e con prospettive di successo, i problemi dei territori a risorse povere e di quelle fasce di aziende le cui caratteristiche strutturali esigono l'impiego di forme d'intervento diverse dagli strumenti tradizionali della politica agraria;

e) il sistematico ritardo nel recepimento e nell'applicazione delle normative comunitarie, aggravato talora dal mancato intervento di supporto interno in appoggio globale alla politica comunitaria;

4) la prospettiva futura, basata sulle tendenze emerse finora nei Paesi membri e presumibilmente accentuata dal prossimo allargamento della Comunità ai Paesi mediterranei, lascia intravedere la possibilità di un ulteriore aumento delle sperequazioni interregionali.

Si ritiene, pertanto, necessaria una precisa correzione di rotta, non certo per tutelare in termini nazionalistici gli interessi « italiani » in quanto tali, ma per rendere più coerente la realizzazione degli obiettivi della politica agraria comunitaria, per tutelare i traguardi già raggiunti e per porre su basi consistenti il futuro sviluppo della integrazione economica e politica d'Europa.

A sostegno particolareggiato di questa tesi dovranno, pertanto, essere presi in considerazione, preliminarmente, gli obiettivi della politica agraria comunitaria, confrontandoli con le rea-

lizzazioni conseguite finora. Successivamente, si esamineranno le prospettive future emergenti, sia dalle tendenze in atto all'interno della Comunità, che dall'allargamento della medesima ai Paesi mediterranei per evidenziarne gli interventi auspicabili onde rendere coerenti con gli obiettivi le realizzazioni future della politica agraria comune.

Nel seguire questo logico ragionamento verranno inizialmente esaminati gli strumenti di politica economica che hanno prevalenti finalità di breve periodo (politica dei prezzi e rapporti con la politica monetaria) e successivamente quelli con prevalenti finalità di lungo periodo (politica delle strutture e rapporti con le altre politiche comunitarie).

Nelle successive riunioni la Commissione ha discusso sulla base della documentazione predisposta dai Relatori e dagli esperti, i molteplici aspetti inerenti i vari argomenti trattati nelle relazioni, che sono state approvate all'unanimità il 22 novembre 1978 e trasmesse al Presidente del CNEL.

1. Gli obiettivi dell'integrazione europea

Il ruolo giocato dal settore agricolo nel processo di integrazione economica europea è senza dubbio il più rilevante. Lo documentano, sia la quota di spesa nel bilancio comunitario, che raggiunge i tre quarti, sia gli enormi sforzi fatti in questi ultimi venti anni per cercare di integrare le agricolture dei nuovi Paesi membri così differenti fra loro.

Per dare un giudizio sull'ingente lavoro svolto in questo settore è bene riesaminare gli obiettivi che hanno giustificato a suo tempo il processo di integrazione economica europea anche nel settore agricolo e, se ritenuti ancora validi, confrontare con essi le realizzazioni ottenute in questi primi venti anni di vita comunitaria.

Operando in questa logica si incontra però subito una prima grossa difficoltà, costituita dal fatto che gli obiettivi dichiarati nel Trattato che istituisce la Comunità sono molteplici, non sono indipendenti fra loro e non sono presenti in una coerente scala di priorità.

Sembra però possibile raggiungere un dignitoso compromesso cercando di cogliere le motivazioni di fondo dello spirito comunitario, riducendo le diverse finalità che troviamo nel testo del Trattato a pochi obiettivi generali i quali si prestino operativamente meglio a costituire il test di confronto delle realizzazioni ottenute.

Un primo obiettivo fondamentale anche per il settore agricolo è certo « aumentare la produzione e quindi il reddito » come risulta evidente dalla lettera a) dell'articolo 39 del Trattato, obiettivo che risulta sicuramente più facilmente raggiungibile per i produttori in condizioni di stabilità dei mercati (lettera c) e di politiche comunitarie volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti (lettera d).

Un secondo obiettivo conseguente, ma non meno importante del primo, è « migliorare la distribuzione del reddito » all'interno della società sia in termini intersettoriali come esplicitamente appare dallo stesso articolo 39 (lettera b), sia in termini intrasettoriali o se vogliamo interpersonali con l'esplicito riferimento al miglioramento del reddito « individuale » di coloro che lavorano in agricoltura. Il miglioramento nella distribuzione del reddito ha come quadro generale l'intera società, come ovvio, per cui la lettera « e » dello stesso articolo si premura di tutelare anche gli interessi dei consumatori.

Il principio del riequilibrio territoriale dei redditi non è accennato esplicitamente, però si può assumere come implicito anche nello stesso articolo 39 in quanto risulterebbe automaticamente realizzato attraverso una migliore distribuzione intersettoriale e interpersonale.

Nel preambolo dello stesso Trattato viene confermata questa volontà di riequilibrio interregionale quando le parti contraenti affermano di voler « rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite ». Non si tratta certo di eliminare completamente le differenze di reddito esistenti fra settori o fra persone, cosa che risulterebbe impossibile e forse nemmeno auspicabile, ma di ridurre tali differenze specialmente quando sono rilevanti o attribuibili chiaramente allo sviluppo economico.

Da un punto di vista regionale inoltre lo stesso processo di integrazione economica, generando più ampi mercati, economie di scala ed economie esterne alle imprese può favorire un processo di concentrazione territoriale dell'attività economica e del reddito che va corretto. Anche da un punto di vista politico il processo di integrazione sarebbe certo pregiudicato se alcune regioni si trovassero sistematicamente e progressivamente svantaggiate.

Il raggiungimento dei due obiettivi fondamentali sopra citati è auspicabile in ogni intervento pubblico. Spesso è contemporaneo, mentre in altri casi possono sorgere conflitti per cui diventa più difficile scegliere la strategia che meglio soddisfi il benessere generale della società.

Ai nostri fini i due obiettivi possono facilitare il giudizio da dare in merito alla partecipazione italiana alla politica agraria comune, giudizio che dovrebbe ispirarsi ad essi nella più sincera impostazione comunitaria, senza venature di eccessivo interesse di parte: nazionale o settoriale.

1.1 Prospettive future

Le prospettive di evoluzione del processo di integrazione economica comunitaria sono necessariamente meno sicure degli obiettivi già codificati che dovrebbero aver ispirato sinora l'intervento pubblico sopranazionale.

E' comunque necessario tratteggiare a grandi linee la più probabile o auspicata evoluzione della CEE, per poter meglio valutare gli effetti futuri degli interventi attuali o di quelli che si intendono suggerire. E' noto, infatti, che anche gli interventi di politica economica, prevalentemente congiunturali o di medio termine, hanno sempre effetti più o meno rilevanti di lungo termine in quanto finiscono con il condizionare in un modo o nell'altro l'evoluzione delle strutture produttive. Ne consegue che nel processo continuo di sviluppo economico e di intervento pubblico, la coerenza fra strumenti di breve e di lungo periodo è indispensabile per evitare inefficienze e perdite di benessere.

Per quanto riguarda i rapporti fra i Paesi aderenti alla Comunità, due grossi avvenimenti ormai prossimi nel tempo lasciano sperare in un rilancio del processo di integrazione politica oltre che economica: l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo, ed i recenti rapidi sviluppi di un progetto di integrazione monetaria con la definizione di una moneta europea.

L'elezione a suffragio universale del nuovo, più numeroso Parlamento europeo, rafforza qualitativamente e quantitativamente la democrazia europea, contribuendo sostanzialmente a sganciarla dai gretti interessi nazionalistici che l'hanno finora gravemente condizionata.

L'unione monetaria, qualora venisse realizzata, costituirebbe una garanzia sul piano economico di questo importante passo verso l'Europa unita, pur sollevando problemi rilevanti che ri-

chiederanno una ridefinizione di vari strumenti di intervento comunitario.

Sul piano dei rapporti col resto del mondo il previsto allargamento ai tre Paesi mediterranei, Grecia, Spagna e Portogallo, conferma nei fatti la natura « aperta » della Comunità, volta verso una futura integrazione a livello mondiale, come esplicitamente esprime per quanto concerne la politica commerciale l'articolo 110 del Trattato di Roma.

E' certo affascinante pensare che una sempre più efficace azione delle organizzazioni internazionali ed un allargarsi a macchia d'olio delle unioni doganali esistenti, possano svolgere un'azione convergente sul piano economico tale da condizionare sempre più i nazionalismi e le divergenze politiche esistenti nel mondo ed allontanare dall'umanità almeno gli spettri della guerra e della fame, due mali che l'hanno sempre afflitta fin dalle sue origini.

2. La politica dei mercati e dei prezzi

Concepita col Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, la politica agraria comune viene man mano elaborata negli anni successivi con una non facile gestazione che porta però alla sua nascita nel 1962 con la prima « maratona » del 14 gennaio. Si decide di passare alla fase transitoria verso l'unione doganale, di realizzare l'organizzazione comune dei primi 6 mercati agricoli (cereali, carne suina, uova, pollame, ortofrutticoli e vino), vengono definite le regole di concorrenza e si istituisce il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG o FEOGA). Il 4 dicembre dello stesso anno si adottano le prime decisioni relative al coordinamento delle politiche agricole strutturali.

Già nel periodo prenatale si sapeva che il lieto evento sarebbe stato gemellare: politica dei prezzi e politica delle strutture, tuttavia nessuno allora avrebbe mai immaginato che la prima nata avrebbe avuto successivamente uno sviluppo così sproporzionato e che in questi 16 anni avesse mediamente un peso ben 20 volte superiore alla seconda nel FEOGA, come appare dal confron-

to fra la sezione « Garanzia » e quella « Orientamento » del fondo stesso.

Non possiamo seguirne passo passo lo sviluppo. Basti accennare che dopo una fase transitoria (1962-1967) la politica dei mercati e dei prezzi diventò maggiorennе entrando nella fase del mercato unico e che attualmente interessa oltre il 90% della produzione agricola comunitaria.

L'organizzazione dei mercati è prevalentemente basata sul sostegno dei prezzi (72% della produzione: cereali, carni bovine e suine, latte, zucchero, vino da pasto e alcuni ortofrutticoli) realizzato attraverso la tariffa doganale comune, dazi variabili (prelievi) o sussidi alle esportazioni (restituzioni) e interventi sul mercato interno per ritirare eventuali eccedenze. Un gruppo molto più limitato di prodotti (3%: frumento duro, olio d'oliva, semi oleosi, tabacco, etc.) gode di un « aiuto complementare » concesso agli agricoltori in base alla quantità prodotta o alla superficie investita e che rappresenta una integrazione al prezzo di mercato ritenuto non sufficientemente remunerativo. I restanti prodotti oggetto della politica dei prezzi e dei mercati (25%) godono solo di una protezione esterna, in quanto la loro produzione è assimilata a quella industriale (uova, pollame,) o non sono considerati prodotti di prima necessità (fiori, vini pregiati, altri ortofrutticoli). Si è quindi raggiunto il « mercato unico europeo », con una « preferenza comunitaria » attraverso le barriere doganali comuni verso i Paesi terzi, rafforzata da una « solidarietà finanziaria » costituita dal FEOGA che inizialmente (1962-1971) è stato finanziato dai singoli Stati e successivamente, con l'accordo di Lussemburgo del 1971, si è autofinanziato con « risorse proprie », costituite da dazi, prelievi e aliquote IVA.

2.1 Bilancio dei risultati ottenuti

Il nostro lavoro di verifica della coerenza delle realizzazioni della politica agraria comune in rapporto agli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato di Roma, è facilitato dal lavoro fatto dalla Commissione CEE su questo stesso argomento e presentato al Parlamento e al Consiglio comunitario il 27 febbraio 1975. Non è molto aggiornato, ma ha l'enorme vantaggio di rappresentare

ufficialmente l'opinione dell'esecutivo della Comunità Europea e di essere stato ampiamente diffuso per cui ci limitiamo a pochi richiami.

Dopo aver preso atto del grado di « estensione all'agricoltura del mercato comune » ed averne evidenziato gli ostacoli, il documento espone gli « incrementi di produttività » realizzati. Nel verificarsi il raggiungimento dell'obiettivo di un equo tenore di vita delle « popolazioni agricole » si prende atto che per quanto riguarda le disparità regionali « lo scarto di reddito in valore assoluto si è fatto più sensibile in tutti gli Stati membri » e che le regioni caratterizzate da strutture agricole deboli sono state più svantaggiate (1).

Il raggiungimento dell'obiettivo della « stabilità dei mercati » appare evidente dal confronto della variazione media dei prezzi mensili del frumento fra il 1968 ed il 1974 nella Comunità (3%), negli Stati Uniti (13%) e sul mercato mondiale (11%), così come sembra evidente il raggiungimento di una maggiore « sicurezza degli approvvigionamenti » per i prodotti destinati all'alimentazione umana mentre non è soddisfacente il basso grado di autoapprovvigionamento di alimenti proteici e di mais per l'alimentazione animale, e la scarsa diversificazione delle fonti di importazione (2).

In termini generali, senza riferimento a singoli prodotti, il documento in oggetto sostiene che siano stati sufficientemente raggiunti anche gli obiettivi di « prezzi ragionevoli al consumatore » e di uno « sviluppo armonioso del commercio mondiale » rifacendosi, sia alla stabilità dei prezzi interni risultati in vari casi inferiori a quelli internazionali durante la crisi alimentare del 73-74, che agli indici di sviluppo del commercio extracomunitario di prodotti agricoli.

A questo bilancio, presentato come sostanzialmente molto positivo, la Commissione fa seguire una « valutazione dell'efficienza degli strumenti » un pò più critica dove si ammette che la politica dei prezzi non è stata sempre gestita nel migliore dei

(1) Cfr. Appendice B a pag. 129.

(2) Cfr. Appendice A a pag. 127.

modi, come nel settore lattiero dove un livello troppo alto dei prezzi ha portato a eccedenze strutturali o nel settore saccarifero dove le quote di produzione hanno impedito una migliore localizzazione della produzione secondo la logica dei vantaggi comparati.

Si ammette infine il fallimento nel raggiungere l'obiettivo di una migliore distribuzione territoriale del reddito attribuendo però questo fallimento non tanto alla politica dei prezzi quanto al ritardo nell'attuazione della politica socio-strutturale.

Anche nell'ultima parte « Problemi e proposte di riadattamento » il documento comunitario, pur accennando a molti problemi e suggerendo numerose modifiche marginali, lascia trasparire la sostanziale fiducia nell'impostazione data alla politica comunitaria, che appare da questo suo primo « bilancio » di verifica.

2.2. Alcune considerazioni

Come per qualsiasi associazione, società, cooperativa, anche per la Comunità Europea la condizione fondamentale per il suo buon funzionamento, oltre che per il suo sviluppo, è costituita dal fatto che gli interessi di ognuno dei partners siano equamente tutelati, evitando qualsiasi forma di parassitismo che finirebbe prima o poi col pregiudicare seriamente la sua stessa esistenza.

Ora, gli interessi in gioco nel mercato comune sono enormi e complessi e proprio per questo esiste un organo esecutivo così importante come la Commissione con dovizia di apparati tecnici, che ha proprio il compito di tutelare gli interessi di tutti nell'interesse superiore della Comunità stessa.

Stupisce quindi che in un documento così importante come il Bilancio della Politica agricola comune non si abbozzi almeno un rudimento di bilancio in termini di vantaggi e svantaggi goduti o pagati da ogni Paese con l'adesione alla Comunità.

Gli esperti certo non mancano a Bruxelles e comunque in Europa. Il Consiglio aveva richiesto questo documento già dal 2 ottobre 1974 e una tale analisi sarebbe stata sicuramente mol-

to utile, sia per approfondire le relazioni tra i Paesi membri, sia per migliorare l'equità degli interventi futuri e soprattutto per tacitare le critiche ricorrenti e numerose che si levano nei confronti della politica comune.

Non solo, ma sarebbe certo auspicabile che un tale bilancio alternativo venisse tenuto aggiornato e comparisse annualmente nella « Relazione generale sull'attività della Comunità Economica Europea ».

Infatti l'ammettere che permangono o aumentano le differenze di reddito a livello regionale, ammettere certi effetti negativi degli strumenti di politica economica usati senza dimensionarli quantitativamente e senza definire l'indennizzo da dare a chi ha subito una perdita di benessere da parte di chi ne è stato beneficiario, non contribuisce certo a risolvere i problemi e favorire il perdurare delle lamentele impotenti a cui siamo fin troppo abituati.

Ciò vale per tutta la politica comune, ne trattiamo ora a proposito della politica dei prezzi per la sua importanza sproporzionata alle altre politiche comuni, almeno in termini di spese (oltre i due terzi del bilancio della Comunità) e perché è l'unica politica comune ormai consolidata.

Che la politica dei prezzi abbia contribuito decisamente allo sviluppo della produzione agricola pare un dato acquisito, molto più discutibile è il suo contributo nel migliorare la distribuzione dei redditi.

Distinguiamo a questo proposito fra stabilizzazione e sostegno dei prezzi. La stabilizzazione dei prezzi rispetto alle fluttuazioni stagionali o cicliche è senza dubbio un fatto positivo sia per i produttori che per i consumatori anche se nel caso della Comunità, che è il maggior importatore mondiale di prodotti agricoli, sarebbe auspicabile la ricerca di una maggiore stabilità dei prezzi, non solo sul mercato interno, ma anche su quello mondiale attraverso accordi internazionali, politica delle scorte concordata multilateralmente, ecc.

Il sostegno dei prezzi consiste nel mantenere sul mercato interno livelli dei prezzi sensibilmente superiori a quelli inter-

nazionali per una serie di motivazioni: garantire un reddito remunerativo alla popolazione agricola, un certo livello di autoapprovvigionamento, livelli occupazionali in agricoltura o in particolari regioni, etc. (3).

Il sostegno dei prezzi anche se favorisce l'agricoltura e quindi la distribuzione intersettoriale dei redditi peggiora la distribuzione interpersonale dei redditi in quanto genera un trasferimento di reddito prevalentemente dagli strati di persone meno abbienti della società, sul cui bilancio familiare i prodotti alimentari incidono in proporzione maggiore, agli strati più ricchi del settore agricolo e alle aziende più grandi ed efficienti. L'aspetto territoriale di questo trasferimento, è direttamente conseguente: le regioni più povere, in termini di reddito medio procapite, e con insufficienti o inefficienti strutture produttive agricole, finanziano con una maggiore quota del loro reddito l'agricoltura delle regioni più ricche e con strutture produttive più ampie ed efficienti. La traslazione a livello intercomunitario è ancora più immediata: l'Italia, paese largamente deficitario di prodotti agricolo-alimentari, e in particolare le sue regioni più povere, trasferiscono agli altri Paesi della Comunità ed in parti-

(3) Quando il sostegno del prezzo è così elevato da generare un'offerta superiore alla domanda interna rendendo necessari costosi stoccaggi di eccedenze che non hanno più carattere congiunturale ma diventano strutturali rendendo necessaria la denaturazione del prodotto o esportazioni largamente sovvenzionate, allora diventa piuttosto difficile sostenere la liceità di un tale livello di sostegno.

Nel progetto preliminare di bilancio della Comunità per il 1979 sono previste spese per 378 milioni di UCE a favore dell'impiego nell'alimentazione del bestiame delle giacenze di latte scremato in polvere (Suppl. 6/78 Boll. C.E. punto 13). Queste spese per eliminare eccedenze strutturali condannano da sole la politica realizzata negli anni passati anche se non sono da attribuirsi esclusivamente alla politica comunitaria dei prezzi ma anche agli aiuti che i singoli governi nazionali hanno fornito alla propria zootecnia, specialmente nei paesi del Nord Europa. Sempre per il 1979 è prevista una spesa di 273 milioni di UCE per smerciare le eccedenze di burro a ceti sociali poveri, esercito, collettività. Questa utilizzazione delle eccedenze con finalità sociali è certo encomiabile anche se non risolve il problema, né può essere considerata come una base su cui impostare una politica dei consumatori.

La razionalizzazione dei sistemi di smaltimenti delle eccedenze deve però essere proseguita, attraverso forme che ne riducano il costo e ne aumentino il beneficio sociale. A questo proposito è auspicabile una più estesa utilizzazione dello strumento dei « buoni d'acquisto » distribuiti alle famiglie meno abbienti.

colare alle loro regioni agricole più ricche un flusso continuo di reddito.

Questa constatazione non ha nulla di strano in quanto si sa che in un processo di integrazione economica si devono sostenere certi costi e si lucrano certi altri benefici. Ciò che invece può sembrare molto strano è che la Commissione non imponga (o, se lo ha già fatto, non pubblichi) una sistematica valutazione di questi flussi internazionali di reddito in modo da permettere le necessarie compensazioni, senza che questi indennizzi necessariamente pregiudichino l'attuale politica di sostegno dei prezzi o le future linee di politica agraria. Si tratta di un semplice atto di giustizia nella distribuzione del reddito che beneficerebbe l'agricoltura italiana di un continuo flusso di capitali per migliorare nel tempo le strutture produttive, e ridurre anche l'inequità nella distribuzione territoriale del reddito, generata da una politica di sostegno dei prezzi.

2.3 *Un diverso approccio al bilancio*

Una prima valutazione puramente « contabile » delle erogazioni FEOGA sezione Garanzia nel periodo 1962-63/1975 (4) rapportate al valore aggiunto agricolo mostra una incidenza di queste spese del 14,8% per l'Olanda, 9,4% per il Belgio Lussemburgo, 5,9% per la Repubblica Federale Tedesca, 5,8 % per la Francia e solo del 3,9% per l'Italia. Si documenta così in prima approssimazione, come le nostre produzioni agricole, lungi dal venir meglio tutelate nella logica esposta precedentemente, godano invece molto meno della preferenza comunitaria.

Anche questo è noto e rilevato da molte persone ponendo l'accento, sia sulla minor tutela « istituzionale » riservata alle produzioni mediterranee (5), sia alle numerose ed incisive impor-

(4) Saccomandi V. *Politica comune delle strutture e riforma della PAC*, Rivista di Economia Agraria, n. 2, 1978 pag. 334.

(5) Cfr. Appendice C a pag. 133. Una tale frequenza ed intensità di deroghe alle barriere tariffarie non può che aver sensibilmente influito sul livello dei prezzi interni dei prodotti mediterranei con la conseguente riduzione del reddito agricolo.

tazioni di questi prodotti fatte in deroga alle tariffe doganali (6) in una logica apertura dei mercati verso i Paesi del Mediterraneo e verso quelli aderenti alla Convenzione di Lomé, sia all'assurdo sistema di « accise » (tasse interne) ancora vigenti nei Paesi partners continentali che aumentano il prezzo al consumo di un prodotto così importante per la nostra agricoltura come il vino riducendo le nostre possibilità di collocamento (7).

Abbiamo avuto sì delle così dette « contropartite » con l'aiuto complementare al prezzo dell'olio d'oliva, del grano duro, buona protezione del riso, maggiori aiuti della sezione Orientamento del FEOGA, ma l'opinione largamente prevalente è che esse siano nettamente insufficienti.

E' appunto questa affermazione che bisognerebbe documentare meglio per aumentare il nostro potere contrattuale.

A questo proposito i frequenti bilanci fra entrate ed uscite del FEOGA distinte per paese non sono molto adatti innanzitutto perché le statistiche ufficiali utilizzate esprimono entrate doganali, restituzioni alle esportazioni o interventi sul mercato interno che sono generati dall'organizzazione globale del mercato comune e quindi non è molto significativo il fatto che siano prelevati o spesi da uno Stato invece che da un'altro. Ad esempio, l'Italia potrebbe accreditare restituzioni alle esportazioni per prodotti di cui siamo deficitari, mentre ne è eccedentaria la Comunità.

In secondo luogo tali bilanci non tengono conto dei trasferimenti di reddito all'interno della Comunità, fra i Paesi membri e quindi possono anche risultare seriamente mistificatori della realtà.

Il modo più corretto di valutare i costi ed i benefici della politica agricola comune dei singoli Paesi, è invece quello di calcolare i trasferimenti di reddito che essa genera all'interno della Comunità e con i Paesi terzi. Restiamo del parere che la Commissione dovrebbe studiare e rendere ufficiale uno schema operativo di analisi e di valutazione secondo questo diverso approccio al bilancio.

(6) Cfr. Appendice D a pag. 135.

(7) Cfr. Appendici E ed F a pagg. 136 e 138.

In questa sede non possiamo dilungarci su questo argomento, né scendere in particolari metodologici. Si possono però riportare i risultati di due studi, uno tedesco ed uno inglese (8), che danno un'idea delle dimensioni diverse e degli orizzonti che questo approccio aprirebbe. Essi devono certo essere discussi in modo più approfondito, ma sicuramente non sono sospetti di parzialità nei nostri confronti.

Il primo studio (9) limita l'analisi ad un gruppo di prodotti (grano tenero, orzo, zucchero, carni bovine, burro e latte in polvere) per gli anni dal 1971 al 1975 compreso. L'Italia, come previsto, risulta il maggior perdente nell'originaria Europa dei Sei, seguita dalla Germana, a vantaggio prevalentemente della Francia ed un po' anche dell'Olanda. Il trasferimento di reddito medio annuo dall'Italia per questi prodotti è, secondo questo studioso, superiore ai 100 miliardi di lire (10).

Per avere un termine di paragone pensiamo che tra il 1963 ed il 1975 la spesa media annua di tutta la sezione Orientamento del FEOGA verso tutti i Paesi membri è stata di poco più di 70 miliardi di lire.

Nello stesso studio vengono calcolati i trasferimenti di redditi generati dall'incremento dell'1% dei prezzi di questi prodotti.

(8) Non esistono studi quantitativi di questo tipo fatti in Italia, dove purtroppo ci si è quasi sempre fermati al livello di analisi teorica (Coda Nunziant G., *Il sostegno dei prezzi agricoli*, Riv. Economia Agraria, n. 1, 1970; M. Pagella, *Il sostegno dei prezzi e i redditi degli agricoltori*, Riv. Economia Agraria, n. 4, 1974; S. Tarditi, *Strumenti per le politiche di stabilizzazione e sostegno dei redditi*, Riv. Economia Agraria, n. 3-4, 1972), anche se ne è stata spesso rilevata l'importanza e l'urgenza: G. Barbero, *L'agricoltura nella politica economico-sociale della CEE*, Riv. Economia Agraria, n. 2, 1974, p. 236.

(9) U. Koester, *Effects of the Common Agricultural Financial System*, European Review Agr. Econ., n. 4, 1977.

(10) Non c'inascondiamo le difficoltà metodologiche legate a questo tipo di stime. Il livello internazionale dei prezzi è spesso poco attendibile per la stessa politica protezionistica della Comunità, per la presenza di forme di mercato monopolistiche od oligopolistiche, perché i paesi a commercio di stato non seguono la logica del mercato e possono falsare in certi casi i livelli dei prezzi, perché lo smercio delle eccedenze in condizioni di dumping può avere lo stesso effetto.

Uno sguardo alla tabella B2 nell'appendice B non lascia però dubbi sull'esistenza di un consistente sostegno dei prezzi nella Comunità e sulla necessità di approfondirne gli effetti in termini di distribuzione dei redditi generata.

Ancora l'Italia è la maggior perdente nell'Europa dei Sei con un trasferimento medio annuo di 13 miliardi di lire, di gran lunga superiore alle perdite tedesche e sempre a vantaggio di Francia e Olanda. La Gran Bretagna, dal 1973 dopo la sua entrata nella Comunità, ci soppianta nel non invidiabile primato di maggior perdente.

Il secondo studio (11) include un maggior numero di prodotti (cereali, carni bovine, suine e ovine, prodotti lattiero caseari) e fa previsioni di produzioni, consumi, scambi internazionali al 1980, utilizzando la nota organizzazione ed esperienza del Trade Policy Research Center di Londra.

I principali risultati riportati nella Tabella 1), anche se incompleti in quanto non includono le produzioni tipiche mediterranee per le quali non esiste una organizzazione di mercato comparabile con quella dei prodotti citati, sono molto eloquenti e non richiedono una particolare illustrazione. Notiamo soltanto:

a) i consumatori italiani globalmente pagano la quota più alta del costo della politica agricola comune (1498 miliardi).

b) complessivamente l'Italia trasferisce la più alta quota di reddito verso il resto della Comunità (580 miliardi), senza contare l'eventuale contributo per sanare il deficit del FEOGA (che globalmente è di 153 miliardi);

c) i benefici pro capite tratti dai nostri agricoltori sono ridicolmente bassi (200.000 lire) in confronto con quelli dei paesi del Nord Europa (D, B, ND, UK, DK) tutti superiori ad un milione;

d) l'incidenza dell'onere che sopportano gli italiani sul loro reddito (espresso dalla « spesa totale ») se si eccettua l'Irlanda è la più alta (4,03%) mentre il beneficio che ne traggono i produttori in proporzione al loro reddito è il più basso (17,67%) fra tutti i Paesi della Comunità.

(11) T.E. Josling; Hamway D., *Income transfer effects of the Common Agriculture Policy*, in B. Davey, T.E. Josling, Allister Mc Farquhar (Eds) *Agricultural and the State*, London Mc Millan, 1976.

TABELLA 1

Costi e benefici della Politica Agraria Comune al 1980 (1) (Miliardi di lire)

	Francia	Germania	Belgio Luss.	Italia	Olanda	Gran Bretagna	Irlanda	Danim.	Totale
1) Beneficio dei produttori	2.510	1.669	259	918	431	921	399	326	7.433
2) Costo dei consumatori	1.481	1.880	374	1.498	423	1.340	96	188	7.280
3) Differenza (1-2)	1.029	-211	-115	-580	7	-419	303	138	-153
<i>Ripartizione del costo consumatori</i>									
4) a) ai produttori nazionali	1.451	1.434	251	816	306	817	78	130	5.282
5) b) agli altri produttori CEE	23	135	54	231	33	311	4	21	812
6) c) al FEOGA	7	312	68	450	85	213	14	37	1.186
<i>Ripartizione vantaggio produttori</i>									
7) a) da consumatori nazionali	1.451	1.434	251	816	305	817	78	130	5.282
8) b) da altri consumatori CEE	378	54	—	7	46	66	170	91	812
9) c) dal FEOGA	680	181	7	94	79	40	152	106	1.339
10) Costi pro capite del consumatore (000 lire)	27	31	35	26	29	23	29	35	
11) a) di cui ad agricoltori nazionali	26	24	24	15	21	14	24	25	
12) b) ad altri agricoltori	1	7	11	11	8	9	5	10	
13) Benefici pro capite agricoltori (000 lire)	857	1.260	1.187	200	1.027	1.193	702	1.641	
14) a) di cui da consumatori nazionali	591	1.124	1.160	181	846	1.098	228	1.065	
15) b) da altri consumatori	266	136	27	19	181	95	474	576	
<i>Costo consumatori</i>									
16) a) % sulla spesa totale	2,50	3,10	3,90	4,03	3,49	2,72	5,18	2,94	
17) b) % della spesa alimentare	8,52	11,15	13,81	11,10	14,37	10,89	18,37	13,99	
18) c) % beneficio produttori sul reddito	35,15	64,63	40,59	17,67	38,66	59,39	69,24	55,71	

(1) Tasso medio di cambio della sterlina nel 1976 1 £ = 1495,6 Lit.

Anche prescindendo dal prestigio indiscusso dell'Autore e del Centro di ricerche che hanno pubblicato questa analisi, i risultati esposti ci portano almeno a due conclusioni: 1) è inderogabile approfondire le nostre conoscenze sugli effetti della politica agricola comune visto che non lo fa la Commissione; 2) se le cose stanno in questi termini, le contropartite che ci vengono date a Bruxelles in termini di integrazione dei prezzi o di aiuti alle strutture sono del tutto insufficienti (12).

Un'ampia discussione su questo approccio alternativo al bilancio della politica agraria comune potrebbe portare a conclusioni forse diverse per quanto riguarda i parametri usati nello studio. Si potranno avere risultati diversi in termini assoluti, specialmente con l'inclusione delle produzioni mediterranee, le quali anche se meno protette dovrebbero attenuare le divergenze appena viste, ma il quadro delineato fra chi guadagna e chi perde non dovrebbe risultare sostanzialmente mutato (13).

2.4 *Prospettive future*

Il fatto più importante da considerare guardando verso il futuro, è sicuramente l'apertura della Comunità ai tre Paesi mediterranei: Grecia, Spagna e Portogallo (14). Gli agricoltori non possono non preoccuparsi delle conseguenze che questo avvenimento avrà sul mercato europeo e conseguentemente sul loro reddito.

(12) Anche se le misure strutturali approvate dal Consiglio «Agricoltura» l'8-12 maggio 1978, pur operando nella giusta direzione, sono di entità quantitativa insufficiente.

(13) Lo studio si basa sulla differenza esistente fra prezzi interni e prezzi internazionali sulla quale incidono i prelievi e le restituzioni, voci che incidono relativamente poco per i prodotti mediterranei. Le restituzioni previste per ortofrutticoli, vino, tabacco, olio d'oliva per il 1979 sono 42 milioni di UCE su 4.293 milioni del totale restituzioni, meno quindi dell'1%.

Gli aiuti compensativi non entrerebbero in questo calcolo, ma se si vogliono includere in un bilancio più ampio, le spese per olio d'oliva, ortofrutticoli e tabacco, previste per il 1979 ammontano a 745 milioni di UCE sul totale di 3.254 milioni, meno di un quarto. D'altro canto per lo zucchero, non incluso nei calcoli precedenti sono stanziati complessivamente oltre 1000 milioni di UCE.

(14) Cfr. Appendice E a pag. 136.

L'argomento è stato recentemente molto dibattuto specialmente qui in Italia e l'opinione prevalente sembra sia quella di non contrastare l'entrata di questi Paesi per molti aspetti nostri fratelli, ma di tutelare il reddito dei nostri agricoltori e gli interessi del nostro Paese attraverso un congruo periodo di transizione che ci permetta di migliorare ed eventualmente di riadattare le nostre strutture produttive alle nuove esigenze del mercato allargato.

Sulla base di quanto detto in precedenza questa esigenza appare più che giustificata. Il minimo che si possa chiedere è che questo adattamento delle nostre strutture di produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti mediterranei, in particolare, debba avvenire prevalentemente a carico del bilancio comunitario e non delle nostre risorse nazionali.

Pare quindi abbiano ragione coloro che considerano questa occasione molto importante per ottenere un sensibile cambiamento di rotta nelle linee di evoluzione della politica agricola comune.

Sul tipo di strumenti da utilizzare, però, le opinioni sono molto più incerte e divergenti.

Il ventaglio di opinioni può sintetizzarsi in tre posizioni principali. Una prima ripone la sua fiducia nei benefici che le zone svantaggiate potrebbero trarre da politiche più o meno palesemente protezionistiche nei loro confronti.

La realizzazione di un mercato unico di prodotti agricoli è considerata la principale conquista della politica comunitaria, per cui dovrebbero avere poca probabilità di successo richieste di « protezionismo per aree », che sarebbe contrario al concetto stesso di mercato comune. Analogamente le « quote nazionali di intervento » per le produzioni strutturalmente eccedentarie in modo più sfumato ripropongono lo stesso problema in quanto contrasterebbero l'integrazione delle agricolture europee.

Una seconda posizione parte dall'analisi degli aspetti negativi della politica dei prezzi specialmente per quanto concerne la distribuzione del reddito e vorrebbe un radicale cambiamento verso un sistema generalizzato di « integrazioni dirette » dei

prezzi (o « aiuti complementari » o « deficiency payments ») finanziato con prelievi fiscali ed eventualmente da gestire con criteri differenziati fra gli agricoltori a seconda degli obiettivi che si intendono raggiungere.

Da un punto di vista teorico questa posizione esercita un certo fascino e può anche essere considerata un obiettivo da raggiungere gradualmente a lungo termine. In pratica, però, a breve e medio termine essa presenta alcuni aspetti criticabili.

Un primo motivo di perplessità lo si deduce dall'esperienza non certo positiva che abbiamo proprio nel nostro Paese con l'integrazione di prezzo dell'olio d'oliva e del grano duro. Le lungaggini burocratiche, oltre che costituire un onere per la spesa pubblica, ritardano anche di 2-3 anni il pagamento agli agricoltori, con i prevedibili effetti negativi se non altro a causa dell'attuale rapida svalutazione del denaro.

In secondo luogo, specialmente nelle aree più arretrate, questo sistema si presta molto di più a frodi nelle denunce e nelle valutazioni delle quantità prodotte o delle superfici investite. Se l'integrazione è proporzionale alla superficie investita si possono favorire forme di assenteismo dei proprietari fondiari che non curano dovutamente le tecniche produttive e agronomiche riducendo anche l'impiego di mezzi tecnici e di manodopera.

Infine, l'obiezione forse più rilevante è la reale possibilità di aumentare il prelievo fiscale nel nostro sistema economico ai livelli richiesti per la Comunità Europea che ha ormai raggiunto un livello di autoapprovvigionamento abbastanza elevato. Anche l'onere burocratico sarebbe molto elevato in Paesi come il nostro in cui la popolazione attiva in agricoltura è ancora a livelli elevati.

Un'ultima posizione che si ritiene valida, almeno nel medio termine, consiste nel correggere l'attuale politica dei prezzi, riducendone gli effetti negativi nella creazione delle eccedenze e nella distribuzione interregionale dei redditi ed orientandola verso un miglioramento delle strutture produttive.

Poiché sono tutti d'accordo in Europa nell'affermare che il mercato comune funziona bene solo se non esistono forti sperequazioni nelle strutture produttive delle aziende agricole, dell'in-

dustria alimentare e del settore distributivo, questa dovrebbe essere la strada da seguire, in modo però radicalmente più incisivo di quello realizzato finora.

In una logica più ampia di futura integrazione dell'agricoltura a livello mondiale la strada principale da seguire è quella di aumentare la capacità produttiva degli addetti al settore agricolo sfruttando nel miglior modo possibile le nostre risorse naturali ed umane. Ciò significa aumentare le dosi di capitale a disposizione degli agricoltori in modo da permettere loro di sfruttare meglio le risorse pedologiche idriche e ambientali del nostro Paese intensificando gli interventi specialmente nelle aree dove i miglioramenti fondiari sono meno frequenti, le strutture aziendali e di commercializzazione dei prodotti meno efficienti, la intensità del lavoro agricolo è più elevata, la formazione professionale è scadente e l'assistenza tecnica è sconosciuta.

Le possibilità di un intervento efficace, che non pregiudichi il livello di occupazione, almeno nei momenti congiunturali più difficili e nelle aree dove maggiore è la sottoccupazione sono abbondanti in Italia (irrigazione, colture protette, etc.). Il problema sta quindi nel reperimento dei fondi comunitari per questi interventi come per altri volti a integrare il reddito degli agricoltori che contribuiscono attivamente alla difesa idrogeologica ed a quella dell'ambiente naturale nel suo complesso. Una siffatta strategia concorrerebbe anche a ridurre il deficit della bilancia agricolo-alimentare.

Una prima strada per reperire le risorse finanziarie necessarie e riequilibrare la distribuzione territoriale dei redditi generata dall'attuale politica agraria, potrebbe essere l'auspicato aumento del bilancio comunitario che raggiunge l'1% del prodotto interno lordo (nel 1974 era solo del 0,51%. Attualmente è salito allo 0,81% e nel 1979 dovrebbe passare a 0,89%). Sarebbero così disponibili maggiori fondi per il riequilibrio regionale, forniti attraverso il canale fiscale, con il grosso vantaggio di prelevare il finanziamento in modo relativamente progressivo rispetto al reddito dei contribuenti.

Sappiamo però quanto sia difficile contare su di una maggiore pressione fiscale specialmente in presenza di grossi deficit del bilancio dello Stato, anche se dobbiamo orientarci verso que-

sta direzione se vogliamo migliorare almeno nel lungo termine la distribuzione del reddito.

A breve e medio termine, per ristrutturare l'agricoltura in vista delle nuove adesioni alla Comunità, si potrebbe cercare una via di compromesso. E' noto che la Commissione intende proporre al Consiglio una politica di sostegno dei prezzi più « prudente » almeno nei settori eccedentari per ridimensionare l'offerta. (Le previsioni delle spese della sezione Garanzia per il 1979 vedono una concentrazione di oneri nel mercato lattiero di 4.740 milioni UCE, nei cereali di oltre 1.302 milioni UCE e per lo zucchero di 1.000 milioni UCE).

Questa riduzione (o minor aumento) dei prezzi rappresenta comunque una riduzione delle entrate per il settore agricolo e ci è di poca consolazione il sapere che ne risentiranno di più le aziende più grandi e le regioni del Nord Europa ad agricoltura ricca.

Sarebbe certo più auspicabile che questo minor ricavo dei produttori venisse prelevato, ad esempio, attraverso un aumento della IVA e incanalato verso i Paesi e le regioni meno favoriti se non altro per risarcirli dei presenti e passati trasferimenti di reddito avvenuti nel senso inverso.

Sarebbe inoltre molto opportuno da parte della Comunità un maggiore intervento sul mercato delle materie prime o prodotti intermedi utilizzati dagli agricoltori. La stabilità dei redditi in agricoltura si tutela anche stabilizzando le spese di produzione oltre che i prezzi dei prodotti. Agevolazioni o sussidi in questo campo (sementi selezionate, antiparassitari, fertilizzanti, etc.) magari regionalizzati, potrebbero contribuire sensibilmente alla diffusione di moderne tecniche produttive che faciliterebbero il miglioramento strutturale oltre che tutelare il livello dei redditi.

La stabilità del reddito agricolo potrebbe anche essere perseguita mediante un sistema di assicurazione dei raccolti sovvenzionata almeno in parte da fondi pubblici. Specialmente per le produzioni mediterranee, più soggette a rese unitarie variabili, questo intervento avrebbe effetti positivi sugli investimenti e quindi sul miglioramento delle strutture produttive.

Per evitare, con le nuove adesioni alla Comunità, i pericoli di un eccesso di produzione sul mercato europeo in particolare per i prodotti mediterranei, è auspicabile inoltre utilizzare sempre meglio gli strumenti volti ad espandere la domanda.

A questo proposito si può intervenire sia razionalizzando le strutture distributive e riducendo i relativi margini di commercializzazione, sia con una adeguata campagna per l'educazione dei consumatori, che dovrebbero essere messi a conoscenza dei pregi dietetici e organolettici dei prodotti agricoli o dei loro derivati, se non altro per contrastare la pubblicità spesso mistificatoria di prodotti concorrenti (diffusi a volte da grosse multinazionali: la coca cola per esempio), sia infine eliminando le accise che sono in pieno contrasto con lo spirito e la lettera degli accordi comunitari (15).

Si potrebbe attuare inoltre una migliore organizzazione delle scorte al fine di trovare nuovi sbocchi anche per i prodotti eccedentari verso i consumatori o attraverso accordi commerciali particolarmente con i Paesi a commercio di Stato.

E' auspicabile l'estensione dell'organizzazione comunitaria di mercato ai settori che ne sono ancora sprovvisti (alcool, ovini, patate novelle, frutta secca, fiori), così come sarebbe molto più utile agli agricoltori italiani la fissazione dei prezzi prima delle semine.

Un'ultima osservazione riguarda proprio il controllo comunitario sulle legislazioni nazionali, controllo che dovrebbe esercitarsi in modo più efficace, in particolare per quanto riguarda gli aiuti nazionali concessi all'agricoltura, spesso in contrasto con gli interessi comunitari e causa di eccedenze strutturali sui mercati.

Infatti, se consideriamo i soli interventi FEOGA, l'erogazione a favore di ogni agricoltore belga o olandese è di oltre il 50% superiore alla media europea, mentre per l'Italia l'aiuto arriva appena al 76% della media (cfr. Appendice H). Quando poi si passa a considerare l'insieme degli aiuti FEOGA e di quelli na-

(15) Cfr. Appendice F a pag. 138.

zionali, il distacco dell'Italia dal resto della Comunità aumenta ulteriormente: infatti l'aiuto nazionale è così modesto da aumentare lo scarto negativo rispetto alla media europea da 23 a 43 punti.

3. Rapporti con la politica monetaria

Se la politica dei prezzi, attuata per migliorare i redditi agricoli e quindi la distribuzione intersettoriale del reddito si è poi rivelata paradossalmente uno strumento che peggiora la distribuzione interpersonale e territoriale dei redditi, la politica così detta « agromonetaria » non lo è da meno. Nata per ricostituire l'unicità del mercato comunitario, infranta dalle variazioni sempre più frequenti nei tassi di cambio fra le monete dei Paesi membri, essa si è man mano trasformata in uno strumento molto efficace nel distruggere questa faticosa conquista che è il mercato comune europeo dei prodotti agricoli.

Nel 1962, in regime di cambi fissi, venne definita l'Unità di Conto (U.C.) che serviva da parametro di riferimento per gli interventi della Comunità ed era immediatamente esprimibile in ognuna delle monete degli Stati membri. La politica agricola comune nacque e prosperò senza problemi monetari: vennero realizzati il mercato comune dei prodotti agricoli e la politica di stabilizzazione e sostegno dei prezzi, unici per tutti i Paesi aderenti.

Nell'agosto 1969 la Francia svalutò la sua moneta del 11,11% per cui le sue esportazioni diventarono più competitive sui mercati esteri della stessa percentuale, non solo ma i prezzi di intervento comunitario, definiti in UC, se espressi in franchi diventavano automaticamente più alti del 12,5% rispetto ai prezzi francesi prima della svalutazione.

Questa interferenza monetaria nel mercato agricolo creava vari problemi, sia perché la potenzialità produttiva francese in agricoltura è ben nota e un tale aumento dei prezzi rischiava di aggravare la già pesante situazione di eccedenze comunitarie, sia perché sul piano nazionale un tale aumento dei prezzi agricoli

aumentava il costo della vita con i relativi effetti a livello macroeconomico.

Per difendere l'unicità del mercato agricolo si pensò di neutralizzare queste interferenze esterne mantenendo i prezzi di intervento precedenti la svalutazione e il vecchio tasso di cambio con l'U.C. per i prodotti agricoli e creando gli « importi compensativi monetari » (icm) cioè dazi sulle esportazioni agricole francesi e sussidi alle importazioni pari all'eccedenza della svalutazione, con l'impegno di eliminarli entro 3 anni.

Purtroppo questo fatto non fu isolato ma pochi mesi dopo, nell'ottobre 1969, la Germania rivalutò il marco del 9,29% creando problemi opposti che vennero risolti con icm che sovvenzionavano le esportazioni agricole e penalizzavano le importazioni.

Le monete avevano quindi due tassi di cambio: uno di mercato ed uno per i prodotti agricoli, il « rappresentativo » o « verde » che serviva a esprimere in moneta nazionale i prezzi di intervento definiti dalla politica comune dei prezzi. La differenza percentuale fra questi due tassi di cambio rappresentava gli icm.

Nel marzo 1972 il Consiglio dei Ministri della Comunità costituì il serpente monetario, cioè l'impegno dei singoli Stati di mantenere le fluttuazioni dei tassi di cambio entro il margine dell'1,25% rispetto ad un tasso « centrale » che per le monete del serpente sostituisce il tasso di mercato per il calcolo degli icm.

La lira italiana abbandonò il serpente già nel giugno '72, il franco francese nel 1974 per rientrarvi nel giugno '75 e abbandonarlo definitivamente nel marzo '76. La lira sterlina non entrò mai nel serpente, il suo tasso di cambio restò sempre fluttuante fin dall'entrata della Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca nella Comunità avvenuta con l'inizio del 1973.

L'instabilità che ha caratterizzato il mercato dei cambi negli anni successivi ha reso purtroppo familiare il « sistema agromonetario » particolarmente nei giorni in cui vengono fissati i prezzi agricoli a Bruxelles e si svalutano o rivalutano di solito le monete verdi.

3.1 Gli effetti generati

Come già detto, gli icm sono stati creati per neutralizzare i vantaggi o svantaggi di competitività che le variazioni nei tassi di cambio generano fra i diversi Paesi della Comunità e che non sono compatibili con un « mercato unico » come quello comunitario dei prodotti agricoli. In questo modo si mette al riparo il settore agricolo dalle « tempeste » o interferenze monetarie.

E' anche noto che tali vantaggi o svantaggi sono di natura effimera poiché in un Paese che svaluta, ad esempio, proprio questi vantaggi per le sue esportazioni e remore alle sue importazioni, generano sul mercato interno una maggiore domanda di beni sia per esportare che per sostituire le importazioni divenute più care. Questa maggiore domanda provoca una lievitazione dei prezzi interni (a seconda dell'elasticità della loro offerta) che man mano elimina sul mercato internazionale il vantaggio di competitività acquisito al momento della svalutazione (16).

Nei paesi della Comunità ciò vale evidentemente per tutti i prodotti non agricoli e non soggetti a icm. Questo ritorno all'equilibrio sui mercati internazionali in termini di competitività attraverso l'aumento dei prezzi interni si fa risentire però anche sul settore agricolo sia nell'acquisto di materie prime che di beni di consumo dai settori extragricoli da parte degli agricoltori, mentre i prezzi dei loro prodotti restano costanti.

Ci si dovrebbe aspettare, quindi, che gli Stati membri di comune accordo, riducano gli icm adeguando le valute verdi in ragione della maggiore o minore inflazione relativa che li caratterizza in modo da tutelare l'unicità del mercato comune e la sua concorrenza interna.

E invece no. I tedeschi ne hanno approfittato per sostenere la loro agricoltura e hanno rivalutato meno del dovuto il marco

(16) Secondo uno studio fatto utilizzando il modello econometrico della Banca d'Italia una svalutazione della lira del 10% si trasferisce sul livello generale dei prezzi per la metà di tale importo entro un anno e per i due terzi entro due anni. Cfr. Pierucci C.M.; Tresoldi C., *Il settore dei prezzi interni: aspetti istituzionali, schemi di riferimento e verifica empirica*, Banca d'Italia, Roma, 1978.

verde; gli inglesi che stentavano ad abituare i loro consumatori ai più alti prezzi agricolo-alimentari della Comunità non si sono lasciati sfuggire l'occasione di farsi finanziare dal FEOGA parte delle loro importazioni alimentari ritardando la svalutazione della sterlina ed ottenendo così alti importi compensativi, come del resto ha fatto in maniera meno sfacciata l'Italia (17).

Ora c'è da chiederci quanto sia lecito strumentalizzare il mercato comune agricolo per scopi che non sono di politica agraria, influenzando a breve termine il reddito di certe categorie di produttori agricoli con riflessi negativi sulle strutture produttive, proprio in questi settori (18) (latte, carne) di cui siamo deficitari e nei quali vorremmo aumentare il nostro tasso di autoapprovvigionamento, sempre in pieno contrasto con i principi comunitari del mercato unico e della sua concorrenzialità che risulta gravemente distorta.

I produttori agricoli si ritrovano ad avere i prezzi dei loro prodotti abbassati dalla mancata svalutazione della lira verde e dalle importazioni sovvenzionate con gli icm, mentre le materie prime che acquistano dagli altri settori produttivi aumentano di prezzo. Il minor reddito conseguente è ancora più ridotto in termini di potere di acquisto a causa dell'aumento generalizzato dei prezzi.

Questa situazione beneficia evidentemente i consumatori nazionali, ma è giusto addossare a certi agricoltori un peso così sproporzionato nella lotta contro l'aumento dei prezzi al consumo? L'Inghilterra se lo può forse permettere sia perché mantiene ancora un livello di sussidi all'agricoltura più alto del nostro, sia perché la percentuale di addetti all'agricoltura è bassa (3,5% della popolazione attiva) ed il loro reddito pro capite è pressoché equivalente alle altre categorie di lavoratori, grazie alle buone strutture produttive su cui può contare.

(17) Una documentazione quantitativa di questa tesi è in: S. Tarditi, *Currency Interference in Common Agricultural: monetary compensator amount*, Economic Notes, 1, 1978.

Cfr. Appendice G a pag. 148.

(18) Come noto non tutti i prodotti sono soggetti agli icm, gli ortofruticoli ad esempio ne sono esclusi.

C'è infine da notare che nell'ipotesi che le valute verdi fossero state concordemente adattate al livello relativo dell'inflazione interna per tutelare il mercato comune, già i nostri agricoltori avrebbero rinunciato al vantaggio di competitività generato dalla svalutazione della lira goduto invece dagli altri settori produttivi.

Non sembra proprio equo aggravare ancora la loro situazione mantenendo icm di importo doppio o triplo come è spesso accaduto (19).

3.2 *Prospettive future*

La prospettiva più vicina è costituita dalle trattative in corso per la creazione del Sistema Monetario Europeo che dovrebbe realizzare una politica monetaria comune.

Specialmente i Paesi a valuta debole come il nostro, accettando di mantenere più stabili le loro monete rinuncierebbero a quelle boccate di ossigeno, effimere nel tempo, ma pur sempre utili per espandere la domanda estera, costituite dalle svalutazioni, per cui richiedono garanzie sia attraverso la creazione di un consistente Fondo Monetario Europeo, sia attraverso trasferimenti di reddito dalle economie più forti.

L'occasione sembra ottima per chiedere una sostanziale modifica della distribuzione interregionale del reddito sulla base di un approccio alternativo al bilancio degli effetti generati dalla politica agricola comune, come detto in precedenza.

Per quanto riguarda più da vicino il sistema degli icm, in un sistema di tassi di cambio stabili fra le monete europee non si creerebbero nuovi icm ed i residui di quelli attuali si eliminerebbero in un tempo relativamente breve.

(19) Da nostre valutazioni per il 1973, la quota in eccesso degli icm gravante sulle importazioni italiane, è stata superiore ai 100 miliardi.

Nelle Tabelle B e C in appendice si vede chiaramente come gli icm non solo abbiano neutralizzato le variazioni positive di competitività, ma abbiano creato spesso variazioni negative per le nostre produzioni agricole.

In caso di non adesione allo SME, persistendo ancora variazioni nei tassi di cambio, se si intende tutelare l'unicità e la concorrenzialità del mercato comune dei prodotti agricoli, si dovrebbe giungere ad un accordo fra i vari Paesi sull'entità delle svalutazioni o rivalutazioni delle monete verdi nel tempo basata sulle variazioni relative dell'inflazione nei singoli Paesi, anziché lasciare questo importante strumento di politica agraria costantemente in balia delle strumentalizzazioni più o meno evidenti operate nelle contrattazioni a Bruxelles. Ciò non esclude che in casi particolari si possano fare deroghe al metodo concordato purché queste deroghe e le loro conseguenze siano chiare ed evidenti per tutti.

4. La politica socio-strutturale

4.1 *Effetti generati*

La politica delle strutture è di norma considerata il principale strumento per riequilibrare le sperequazioni territoriali all'interno della Comunità. Relativamente alla ripartizione fra i Paesi membri le spese della sezione Orientamento del FEOGA sono state orientate verso l'Italia in modo leggermente superiore rispetto agli altri Paesi, ad eccezione del Belgio-Lussemburgo.

Rapportando i 71 miliardi annui spesi in media nel periodo 1962-75 alle spese nazionali per la formazione del capitale fisso in agricoltura, essi rappresentano l'1,4% per tutta la Comunità, distribuiti però diversamente fra i vari Paesi. Le spese comunitarie in Belgio Lussemburgo rappresentano il 3,2%, in Italia l'1,9%, in Olanda l'1,7%, in Germania l'1,4% ed in Francia lo 0,8% (20).

Sembra fin troppo evidente che il nostro vantaggio relativo è del tutto insignificante: a) perché le spese della sezione Orientamento del FEOGA sono globalmente molto limitate (un ventesimo della sezione Garanzia); b) perché questa lieve preferenza non esprime nemmeno il normale senso di solidarietà comunitaria-

(20) Cfr. Saccomandi V., op. cit.

ria che fa parte, oltre che della lettera dei trattati e delle dichiarazioni ufficiali, anche della comune sensibilità della gente (21); c) perché, anche prescindendo da questa solidarietà comunitaria, nel processo di integrazione economica esistono numerosi effetti (22) che aumentano lo svantaggio delle regioni meno favorite oltre a quelli già visti relativamente alla politica dei prezzi agricoli per cui, facendo appello esclusivamente al senso comune di equità e di giustizia sociale, le dimensioni dei flussi di reddito intracomunitari orientati da Bruxelles dovrebbero assumere dimensioni molto diverse da quelle attuali.

Analizzando il finanziamento dei progetti individuali il previsto equilibrio interregionale che la politica delle strutture avrebbe dovuto operare non sembra per ora affatto realizzato in pratica.

Le regioni della Comunità a basso reddito (fino a 2500 UC per attivo agricolo) con il 24,5% dell'impiego agricolo, hanno ricevuto solo il 16,7 dei finanziamenti (1964-1974), mentre le regioni ad alto reddito (oltre 4500 UC) hanno ricevuto il 29,8% dei finanziamenti anche se rappresentano solo il 19,3% dell'impiego agricolo (23).

La situazione potrebbe anche peggiorare in futuro con l'applicazione delle direttive comunitarie.

Tra il 1973 e il 1976 circa 55.000 aziende hanno attuato il piano di sviluppo previsto dalla direttiva 159/72 e sono localizzate per il 42% in Germania e il 17% in Danimarca mentre in Italia questa direttiva non è ancora applicata.

Senza voler minimizzare le responsabilità del nostro Governo nazionale e regionale sorge però il dubbio che anche la politica comunitaria delle strutture, se non viene corretta, rischia di di-

(21) I risultati di sondaggio di opinione operato dall'« Eurobarometro » nell'ottobre-novembre 1977 rivela che nella Comunità Europea otto persone su dieci sono favorevoli alla solidarietà fra i paesi membri cioè all'aiuto che si dovrebbe dare ai paesi che incontrano difficoltà economiche notevoli.

Boll. C. 1, 1978.

(22) Cfr. G. Mirdall, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano, 1970.

(23) Saccomandi V., op. cit.

ventare un altro paradosso: nata per ridurre le sperequazioni interregionali in pratica finisce con l'aumentarle.

La possibilità effettiva di attuare un piano di sviluppo aziendale è infatti molto diversa a seconda del contesto ambientale e sociale in cui si viene a trovare l'agricoltore. Nelle regioni già evolute il livello medio di istruzione è buono, esistono spesso servizi di assistenza tecnica ben organizzati, a volte già si tiene una contabilità aziendale, la burocrazia locale è abbastanza efficiente, tutte cose che normalmente non si verificano nelle aree più svantaggiate della Comunità. E' dunque necessario un intervento pubblico programmato in modo integrale, che colga cioè tutti i principali fattori dello sviluppo economico che risultino carenti (24).

Prima di passare ai rapporti con le altre politiche comunitarie possiamo dunque affermare che in questi primi anni di vita la politica agraria comunitaria ha palesemente mancato di raggiungere l'obiettivo di una migliore distribuzione interregionale del reddito, oltre che interpersonale (25). A questa conclusione si giunge sia analizzando i trasferimenti di reddito generati dalla politica dei prezzi, sia valutando semplicemente la destinazione delle spese FEOGA.

Ad ennesima riprova può essere citata la stima della relazione esistente fra la spesa regionale media FEOGA per addetto agricolo e il prodotto lordo medio sempre per addetto agricolo per l'annata 1972-73 per la quale sono disponibili i dati disaggregati. Questa relazione risulta essere quasi perfettamente proporzionale (26).

Se una regione ha per esempio un prodotto lordo per occupato agricolo superiore del 10% ad un'altra regione della CEE, in media le spese globali del FEOGA hanno favorito tale regione per una proporzione pressoché uguale, sono state cioè maggiori del 9,5%.

(24) Ciò vale in particolar modo per le regioni svantaggiate del nostro Mezzogiorno (cfr. questionario 4 c).

(25) Saccomandi V., op. cit.

(26) L'elasticità è 0,95, G. Coda Nunziante, *Les contradictions Nord-Sud- au sein de l'Europe*, Economie Rurale, 1, 1978, pag. 6.

In contrasto con gli obiettivi pare evidente come sia una logica conseguenza la necessità di un netto cambiamento di rotta nella gestione della politica agricola comune.

4.2. Alcune proposte di revisione

La revisione della politica comunitaria delle strutture rappresenta una componente essenziale della revisione della PAC. Tale revisione anzitutto ispirata ad alcuni principi di carattere generale:

a) perseguimento di un maggiore equilibrio tra la politica di intervento nel settore dei mercati e nel settore della struttura. La riduzione degli squilibri attualmente esistenti tra i due settori di intervento dovrà essere perseguita sia attraverso un aumento degli stanziamenti sul bilancio comunitario destinati al finanziamento della politica strutturale, sia attraverso un aumento consistente del livello di solidarietà finanziaria.

b) ripartizione della disponibilità finanziaria per la politica strutturale in quote nazionali o regionali in modo da consentire, anche alle realtà più lente, nell'attuazione degli interventi strutturali, l'accesso ai fondi comunitari.

c) salvaguardia dei criteri principali della politica strutturale (imprenditore a titolo principale, reddito comparabile, piano di sviluppo aziendale) ma introduzione di una maggiore flessibilità nella loro applicazione.

d) introduzione, accanto all'obiettivo di parità intersettoriale dei redditi da realizzare nel periodo breve e medio, anche di un obiettivo di parità intercomunitaria dei redditi da perseguire nel periodo lungo.

Nel riconfermare i punti essenziali delle Osservazioni e Proposte approvate dal CNEL nell'Assemblea del 27-4-78, la revisione della prima direttiva strutturale (72/159) dovrebbe riguardare i seguenti aspetti:

1. La classificazione delle aziende nei riguardi del reddito comparabile.

Nel prevedere l'erogazione degli incentivi alle aziende vanno distinte cinque situazioni aziendali:

A) Aziende, singole o associate, che già raggiungono il reddito comparabile;

B) Aziende, singole o associate, che già raggiungono il reddito comparabile, ma le cui strutture siano tali da porre in pericolo la conservazione del reddito al livello comparabile;

C) Aziende, singole o associate, in grado di svilupparsi: che possono cioè raggiungere il reddito comparabile nell'arco di tempo previsto dalla direttiva (6 anni e 9 anni nel Mezzogiorno);

D) Aziende che nell'arco di tempo previsto dalla direttiva sono in grado di raggiungere il 75% del reddito comparabile, ma che in una prospettiva temporale più lunga possono divenire « vitali »;

E) Aziende che anche nel più lungo periodo non possono raggiungere il reddito comparabile.

La maggiore flessibilità di applicazione della normativa comunitaria dovrà essere attuata in base ai seguenti criteri:

a) in osservanza al principio di perseguimento nel periodo lungo dell'obiettivo di parità intercomunitaria dei redditi, dovrebbe essere consentito alle aziende che ricadono nella categoria A di agganciare il proprio piano di sviluppo o al reddito comparabile medio nazionale o a quello comunitario.

b) accoglimento delle domande di finanziamento secondo la seguente scala di priorità: aziende delle categorie B e C, aziende della categoria D; aziende della categoria A.

c) esclusione dagli aiuti comunitari delle aziende che ricadono nella categoria E. Secondo la proposta avanzata dalla Commissione delle Comunità, queste aziende potranno beneficiare

una tantum di aiuti concessi dagli Stati membri. Tuttavia, anziché destinare a tali aziende risorse finanziarie che finirebbero per sortire risultati scarsi o nulli in termini di produttività, è preferibile prevedere un intervento di natura sociale.

2. Gli altri aspetti da considerare nella revisione della prima direttiva riguardano:

a) l'aumento del livello di solidarietà comunitaria dal 25 al 50% ai finanziamenti concessi per la realizzazione dei piani di sviluppo;

b) revisione periodica del volume di finanziamenti per unità lavorativa;

c) differenziazione sul concorso nel pagamento degli interessi: 9% (11% nel Mezzogiorno) per le aziende di tipo B, C, D; 5% (7% nel Mezzogiorno) per le aziende della categoria A;

d) istituzione di un regime speciale di aiuti per le aziende a gestione associata;

e) finanziamento dei piani interaziendali.

Per quanto riguarda la seconda direttiva (72/160), riguardante l'incoraggiamento alla cessazione delle attività agricole e alla destinazione della superficie agricola a scopi di miglioramento delle strutture, il CNEL ha formulato una serie di proposte di modifica relative al livello dell'indennità di prepensionamento, ai beneficiari di tale indennità, all'ammontare ed alle modalità di erogazione del premio di apporto strutturale, modifiche che si ritiene possano concorrere a rendere più efficaci i meccanismi di rinnovamento della forza lavoro e di mobilità della terra.

Nei riguardi della direttiva della montagna, il CNEL ritiene indispensabile:

a) aumento dei livelli dell'indennità compensativa (livello minimo 30 UC-massimo 70 UC);

b) aumento della quota comunitaria di rimborso dal 25 al 50% in tutte le zone di montagna e le zone svantaggiate del Centro-Nord;

c) fissazione della partecipazione comunitaria agli investimenti collettivi mediante un criterio che colleghi proporzionalmente la dimensione dell'investimento alla forza di lavoro impiegata in aziende.

5. Rapporti con le altre politiche comunitarie

La realizzazione di interventi pubblici programmati in modo da ottenere al massimo effetti di sinergismo a livello territoriale è una condizione fondamentale per ottenere la maggiore efficacia possibile degli interventi stessi sulla realtà economica e sociale.

La politica agraria rappresenta quasi sempre solo una parte degli interventi necessari per modificare le condizioni economiche precarie in cui versano molte zone rurali; appare dunque evidente lo stretto collegamento che essa deve avere con le altre politiche: regionale, sociale, industriale, commerciale, per la tutela dell'ambiente, attuate sia a livello comunitario che a livello nazionale o regionale (27).

Gli esempi di interventi pubblici non riusciti a causa della carenza di infrastrutture o di altre iniziative a loro complementari sono purtroppo numerosi in tutti i settori.

Nel bilancio della Comunità per il 1978, dopo il settore agricolo che assorbe il 73,87% della spesa, vengono subito il settore sociale (4,52%) ed il settore regionale (4,25%), mentre complessivamente la ricerca, energia, industria e trasporti assorbono solo il 2,38% della spesa totale.

Questa importanza relativamente maggiore assegnata alle spese per la politica sociale e regionale depone a favore dell'intenzione di voler intervenire per ridurre le sperequazioni territoriali.

La stretta relazione esistente fra queste due politiche e la politica agraria risulta evidente dalla semplice constatazione che

(27) Nei conflitti che emergono fra politica estera e politica agraria nella definizione di alcuni scambi internazionali, spesso il settore agricolo ne risulta svantaggiato a favore delle esportazioni di prodotti industriali. Si auspica una più equa distribuzione degli oneri e dei vantaggi relativi.

le regioni della Comunità più povere coincidono quasi sempre con quelle che presentano ancora un'alta quota della popolazione attiva impiegata in agricoltura.

Obiettivi particolari della politica sociale sono la lotta contro la povertà, il miglioramento delle condizioni di lavoro, la formazione professionale, l'assistenza ai lavoratori emigrati, obiettivi che rivestono un'importanza fondamentale e strategica specialmente nelle aree rurali dove esiste un eccesso di occupazione nel settore agricolo e dove la mobilità intersettoriale del lavoro rappresenta maggiore benessere sia per chi esce dall'agricoltura che per chi resta.

Analogamente i legami sono molto stretti con la politica regionale che persegue l'obiettivo di creare e gestire le infrastrutture e le condizioni ambientali necessarie per lo sviluppo dell'attività produttiva. Un rafforzamento dei fondi Regionale e Sociale potrebbe quindi contribuire sensibilmente a migliorare le condizioni di produttività e di reddito nelle regioni svantaggiate.

Interventi integrati di politica agraria sociale industriale e regionale dovrebbero favorire lo sviluppo di attività extragricole nelle zone rurali con eccedenza di manodopera agricola in modo da favorire un esodo dal settore equilibrato che non generi flussi migratori con i relativi costi sociali e favorendo una rapida ristrutturazione fondiaria, trattenga in agricoltura forze giovani capaci di aumentare la produttività delle risorse pedologiche e climatiche locali.

Dove la difesa dell'ambiente ecologico è più urgente sono necessari interventi coordinati di politica agraria e regionale con l'utilizzazione di strumenti convergenti in una logica più ampia di benessere sociale che valuti adeguatamente anche grandezze non direttamente qualificabili in moneta come il valore del tempo libero speso dagli abitanti delle città nei fine settimana o nelle vacanze in zone montane o collinari le quali recuperano da questo punto di vista una loro valorizzazione che andrà crescendo in futuro data la non riproducibilità di queste ricchezze naturali.

Un ultimo accenno al rapporto fra la politica agraria e la ricerca scientifica che dovrebbe essere largamente finalizzata alla

soluzione dei problemi che affliggono le regioni più svantaggiate, dove gli stessi agricoltori sono meno abili nello sfruttare le capacità produttive dell'ambiente locale.

Jean Rey, presidente della Commissione, nel 1968 paragonò la politica regionale al cuore del corpo umano (28) « così come il cuore pompa il sangue in tutte le parti del corpo, così la politica regionale dovrebbe rianimare la vita economica nelle regioni dove è carente ».

Questa visione « fisiologica » della politica comunitaria dovrebbe sicuramente interessare la politica regionale in un contesto però integrato con le altre politiche comunitarie i cui interventi dovrebbero sempre essere attentamente analizzati sotto questo profilo se non altro per evitare che abbiano effetti controproducenti.

Solo a questa condizione saremmo lieti di avere il nostro cuore a Bruxelles.

CONCLUSIONI

Alla luce degli obiettivi della politica agricola comune si sono esaminate le principali realizzazioni di questi primi venti anni di partecipazione italiana alla Comunità Europea rilevando che complessivamente l'agricoltura europea ed italiana ne ha tratto indiscutibili vantaggi in termini di stimolo della produzione interna, riduzione delle sperequazioni intersettoriali dei redditi, stabilizzazione dei prezzi interni a vantaggio sia dei produttori che dei consumatori e sicurezza degli approvvigionamenti alimentari.

Si è però riscontrata nell'applicazione di quasi tutti gli strumenti di politica agraria una sistematica tendenza ad aumentare le disparità interregionali dei redditi, spesso in palese contrasto con le finalità dichiarate. Questo fatto danneggia principalmente l'Italia nei confronti con gli altri partners e non è

(28) Discorso al Parlamento Europeo, 15 maggio 1968.

tenuto sufficientemente in considerazione nelle trattative per ristabilire un'equa ripartizione dei benefici e degli oneri.

Occorre quindi rivedere profondamente i termini della contrattazione con i nostri partners, specialmente in occasione delle trattative per l'eventuale adesione italiana al Sistema Monetario Europeo e per l'allargamento della Comunità ai Paesi mediterranei.

In particolare si conferma:

a) che il bilancio della Politica Agricola Comune (PAC) diffuso dalla Commissione della CEE, su richiesta del Consiglio, non rileva i vantaggi e svantaggi dei singoli Paesi ed i trasferimenti di reddito generati dalla PAC fra gli Stati membri o fra regioni. Una tale analisi sarebbe, invece, molto utile per tutelare gli interessi di ognuno, chiarire gli effetti delle politiche applicate a livello territoriale e migliorare l'efficienza e l'equità dei futuri interventi comunitari;

b) che la politica dei prezzi finora applicata genera flussi consistenti di reddito dai Paesi deficitari di prodotti alimentari, come l'Italia, verso i Paesi partners eccedentari. Questi flussi vanno pertanto tenuti in considerazione e controbilanciati da misure almeno equivalenti in termini di reddito, mentre la solidarietà finanziaria verso le regioni più deboli richiederebbe interventi anche maggiori;

c) che le produzioni mediterranee sono meno protette delle produzioni continentali, protezione ulteriormente indebolita dalle concessioni commerciali ai Paesi mediterranei e a quelli aderenti alla Convenzione di Lomé e dalla mancata abolizione delle accise sul vino nei Paesi membri. Questa minor protezione è ancor meno accettabile se si pensa che l'onere rilevante delle eccedenze lattiero casearie viene ripartito « equamente » su tutti i membri della Comunità;

d) che non è opportuno ritornare a forme più o meno palesi di protezionismo nazionale o regionale e che a breve o medio termine non si potrebbe realizzare efficientemente una politica generalizzata di integrazione dei prezzi o dei redditi in sostituzione della attuale politica dei prezzi. Dovrebbe invece essere più facilmente realizzabile una correzione della attuale politica dei

prezzi attraverso un sistema concordato di trasferimenti di reddito compensativi verso le regioni svantaggiate; trasferimenti finalizzati specialmente al miglioramento delle strutture attraverso una intensificazione degli investimenti che tuteli anche i livelli occupazionali. Questi trasferimenti possono essere prelevati sia dal previsto ampliamento del bilancio comunitario, sia da una auspicabile riduzione delle spese per smaltire le eccedenze, oppure attraverso un aumento dell'IVA che copra la differenza fra l'attuale livello dei prezzi agricoli nei settori eccedentari e il più basso livello a cui la Commissione della CEE intende portarli per eliminare le eccedenze;

e) che è indispensabile rivedere il meccanismo di fissazione dei prezzi dei prodotti. Alla luce dell'esperienza del passato appare necessario svincolare le procedure di fissazione dei prezzi, fortemente influenzate di volta in volta da situazioni contingenti di singoli o di più Paesi, dal meccanismo di contrattazione in sede puramente politica. Tale meccanismo molto spesso è sfociato in soluzioni di compromesso che ben poco hanno a che fare con le variabili rispetto alle quali si dovrebbe articolare una politica di intervento sui mercati dei prodotti (livello di eccedenza, grado di autoapprovvigionamento, rapporto tra prezzo e costo di produzione). La variabile chiave a cui fare riferimento nel fissare la gerarchia tra i prezzi, e quindi le variazioni percentuali da apportare ai prezzi dei singoli prodotti, deve essere individuata invece nel grado di squilibrio strutturale tra domanda ed offerta all'interno della Comunità. Il rapporto tra livello della domanda e dell'offerta, calcolato come media dei tre anni precedenti a quello per il quale viene fissato il prezzo, può essere adottato come criterio di riferimento per una fissazione semiautomatica delle variazioni da apportare ai prezzi dei singoli prodotti. Sarebbe quindi opportuno che in sede politica si pervenisse alla definizione di un criterio generale cui attenersi nella fissazione dei prezzi, criterio che, una volta definito, diverrebbe vincolante, non solo per la Commissione in sede di formulazione di proposte del pacchetto annuale dei prezzi, ma altresì per il Consiglio dei Ministri in sede di adozione delle decisioni;

f) che è auspicabile un maggior intervento della PAC nella stabilizzazione dei prezzi delle materie prime e dei mezzi tecnici

utilizzati in agricoltura, come nelle politiche di espansione della domanda dei prodotti mediterranei;

g) che l'obiettivo di riequilibrio delle differenze territoriali ed internazionali non sempre può essere adeguatamente perseguito con il complesso degli strumenti di politica agraria. In alcuni territori, specie quelli collinari e montani, i problemi connessi alla permanenza di un tessuto produttivo e di insediamento umano tale da assicurare, tra l'altro, un livello soddisfacente di conservazione delle risorse, assumono connotazioni di natura sociale più che strettamente economica. Allo stato attuale delle cose appare del tutto insoddisfacente, nell'ambito delle politiche comunitarie, l'attenzione rivolta, sia in termini di finanziamento che di utilizzazione, al Fondo Sociale. E' perciò indispensabile riservare a questo strumento di intervento, opportunamente collegato con la politica regionale, un ruolo di primo piano per la soluzione dei problemi dei territori a risorse povere e degli imprenditori che operano su aziende con caratteristiche tali da essere escluse dai benefici della politica strutturale. Il rifinanziamento consistente del Fondo Sociale e la sua finalizzazione alla soluzione di questo tipo di problemi è una delle prime misure da adottare per conferire maggiore efficacia alla stessa politica agraria;

h) che la politica agromonetaria è stata gestita finora in modo da creare distorsioni nella concorrenza, distruggendo l'unicità del mercato che invece doveva tutelare per non danneggiare ingiustamente alcune categorie di produttori agricoli. E' improponibile, pertanto, un accordo fra i Paesi membri per eliminare dagli importi compensativi monetari la quota distortente gli scambi, generata dalla diversità nei tassi d'inflazione interna;

i) che la politica delle strutture agricole, concepita proprio per migliorare le potenzialità produttive nelle aziende, nelle regioni meno evolute è stata troppo a lungo trascurata e non ha goduto che in parte della solidarietà comunitaria. Nelle sue ultime espressioni: l'applicazione delle direttive 159 - 160 - 161 del 1972 rischia di avere addirittura effetti sperequativi a livello territoriale in quanto nelle zone più svantaggiate la stesura dei piani di sviluppo è resa difficile dal minor livello di istruzione degli imprenditori agricoli, dalla carenza di strutture di consu-

lenza e di assistenza tecnica, dalla burocrazia più lenta e meno efficiente, per cui si rende necessario un sistema di interventi programmati e integrati con le altre politiche comunitarie, nazionali e regionali;

l) che occorre apportare modifiche sostanziali alla politica delle strutture. Le linee di fondo di tale revisione riguardano: 1) il perseguimento di un maggior equilibrio tra la politica di intervento nel settore dei mercati e nel settore delle strutture; 2) l'aumento della disponibilità finanziaria a livello comunitario; 3) la ripartizione della disponibilità finanziaria per la politica strutturale in quote nazionali o regionali; 4) l'aumento del livello di solidarietà finanziaria (in media dal 25% al 50%); 5) l'adozione di un meccanismo di anticipazione dell'intero contributo da parte della Comunità e di successivo rimborso dall'Italia alla Comunità della quota a carico del bilancio nazionale; 6) l'introduzione di una maggiore flessibilità nell'applicazione dei criteri principali della politica strutturale (imprenditore a titolo principale, piano di sviluppo, reddito comparabile) al fine di coinvolgere un maggior numero di aziende; 7) l'adozione di una serie di misure specifiche a favore delle aziende a gestione associata e di finanziamento dei piani interaziendali;

m) che l'agricoltura italiana risulta ulteriormente penalizzata rispetto a quelle degli altri Paesi membri dalla minore consistenza degli aiuti nazionali. Considerando i soli interventi FEOGA, l'erogazione a favore di ogni agricoltore belga o olandese è di oltre il 50% superiore alla media europea; mentre per l'Italia l'aiuto arriva appena al 76% della media (Appendice H). Quando poi si passa a considerare l'insieme degli aiuti FEOGA e di quelli nazionali, il distacco dell'Italia dal resto della Comunità aumenta ulteriormente: infatti l'aiuto nazionale è così modesto da aumentare lo scarto negativo rispetto la media europea da 24 a 43 punti.

La carenza di disponibilità finanziarie nazionali ha tra l'altro concorso a rendere finora per buona parte inoperante la politica strutturale nel nostro Paese;

n) si rileva infine che si può assicurare il massimo successo agli strumenti di politica agraria solo se la loro applicazione sul

territorio avviene in modo programmato e integrato favorendone l'effetto sinergico anche con gli interventi della politica sociale, regionale, industriale e di protezione dell'ambiente. Queste politiche devono concorrere con loro finanziamenti allo sviluppo delle aree rurali, svolgendo un ruolo attivo nella strategia della riduzione delle sperequazioni di reddito, opportunamente integrate con gli interventi pubblici operati a livello nazionale e locale.

ALLEGATI

APPENDICE A

Divari di produttività del lavoro agricolo: 1970-74

Nonostante l'incompletezza delle informazioni, la tabella A1 mostra come nel 1970 vi fossero divari molto forti di produttività del lavoro agricolo all'interno degli Stati membri. Il rapporto tra regione a più alta e più bassa produttività variava tra 1,4-1,7 in Olanda e Belgio; tra 2,7-2,9 in Francia e Italia.

Nei quattro anni successivi, il valore aggiunto per occupato agricolo è aumentato in modo disforme nelle diverse regioni: nello Schleswig-Holstein in molto al di sopra della media nazionale, nel Limousin e in Anversa molto al di sotto. In questo periodo quindi, le disparità di reddito tra regioni ricche e regioni povere si sono notevolmente accentuate sia nelle aree dove già erano forti (Francia) sia in quelle dove erano più contenute (Belgio).

TABELLA A1

Valore aggiunto per persona occupata in agricoltura: 1970-1974

Stato/Regione	1970 Indice Stato = 100	1974 Indice Stato = 100	Tasso d'incremento 1970-1974
Germania			45
— Baviera	64	62	41
— Schleswig-Holstein	158	193	78
Francia			61
— Limousin	50	35	13
— Champagne	183	197	73
Italia		—	—
— Molise	47	—	—
— Lombardia	181	—	—
Paesi Bassi		—	—
— Groningen	74	—	—
— N. Holland	124	—	—
Belgio			52
— Anversa	95	77	23
— Namur	137	151	67

Fonte: Eurostat, da Com. CEE, La situazione dell'Agricoltura nella Comunità, relazione 1977, pag. 50.

APPENDICE B

Stabilità dei prezzi e grado di auto-provvigionamento

Attraverso il meccanismo del prezzo di sostegno e dei prelievi, stabilito per un certo numero di prodotti, la Politica agricola comune pone il mercato interno al riparo dalle fluttuazioni del mercato internazionale.

Nel periodo 1968-77, il grado di stabilità dei prezzi, misurato dal coefficiente di variazione, è risultato nettamente più basso nella CEE che nel mercato internazionale, per quasi tutti i prodotti considerati nella Tab. B1. In particolare, per prodotti come grano tenero e burro, il coefficiente di variazione dei prezzi interni è pari al 13,9% e 8,4%; questi valori sono da 3 a 5 volte più bassi di quelli relativi ai prezzi internazionali.

Dopo la crisi mondiale del 1972-74, il rapporto prezzi interni prezzi internazionali ha ripreso ad aumentare anche se rimane più basso rispetto alla media di tutto il periodo (Tab. B2).

Tuttavia per alcuni prodotti, in particolare burro e latte in polvere, il grado di protezione si conserva eccezionalmente alto se confrontato con quello di prodotti mediterranei come grano duro e olio d'oliva; negli ultimi quattro anni il rapporto prezzi interni prezzi internazionali è pari in media a 2,8-3,4 per latte in polvere e burro, 1,3-1,4 per grano duro e olio d'oliva. La realizzazione di questa politica dei prezzi relativamente alti e stabili, in un periodo di rapido sviluppo tecnologico, ha consentito di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti sostanzialmente attraverso l'aumento del grado di auto-provvigionamento.

Come appare dalla Tab. B3, la Comunità degli anni '80 può contare su una relativa autosufficienza per i prodotti vitali destinati all'alimentazione umana, con qualche problema di eccedenze strutturali nel comparto lattiero-caseario. D'altra parte, a causa soprattutto del rapido sviluppo delle produzioni senza terra (suini, pollame, uova), continua ad essere fortemente dipendente dall'esterno per il rifornimento di concentrati proteici e di mais.

TABELLA B1

*Livello e variabilità dei prezzi interni ed internazionali
per alcuni prodotti agricoli*

Prodotti	1967/68 - 1976/77				
	Numero anni	Prezzo CEE		Prezzo Mondo	
		Prezzo medio UCA/100 Kg.	Coeff. di variazione %	Prezzo medio UCA/100 Kg.	Coeff. di variazione %
Grano tenero	10	12,16	0,139	8,17	0,425
Grano duro (*)	9	19,34	0,217	11,71	0,538
Riso	10	21,88	0,170	17,83	0,483
Orzo	10	10,91	0,153	7,86	0,344
Mais	10	10,74	0,159	7,74	0,287
Zucchero bianco	10	25,70	0,173	21,84	0,864
Carni bovine	10	83,14	0,229	55,04	0,222
Carni suine	9	85,15	0,175	67,37	0,259
Uova	7	65,29	0,060	43,21	0,178
Burro	10	200,61	0,084	60,18	0,405
Latte in polvere	8	76,58	0,287	37,79	0,534
Olio d'oliva (*)	9	130,11	0,178	91,78	0,299
Semi oleagin. (*)	9	22,13	0,100	17,92	0,413

Fonte: Elaborazioni da Eurostat, Annuario di Stat. Agraria

(*) Il prezzo include gli aiuti alla produzione.

TABELLA B2

Rapporti di prezzo di alcuni prodotti agricoli nella CEE e sul Mercato mondiale

	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	67/68 76/77	73/74 76/77
Grano tenero	185	195	214	189	209	153	79	107	124	204	166	129
Grano duro (*)	200	214	230	232	254	181	116	120	145	—	(188)	(127)
Riso	117	138	186	210	205	115	60	81	137	179	143	114
Orzo	160	197	203	146	185	137	96	107	117	147	150	117
Mais	160	178	159	141	176	143	98	106	128	163	145	124
Zucchero	438	456	298	203	186	127	66	41	109	176	210	98
Carne bovina	175	168	147	140	133	112	111	162	196	192	154	165
Carne suina	147	153	137	134	131	147	131	109	113	125	133	120
Uova	132	141	151	201	162	159	111	164	—	—	(153)	(138)
Burro	397	504	613	481	171	249	320	316	320	401	377	339
Latte in polvere	—	—	380	—	112	145	156	139	266	571	(253)	283
Olio d'oliva (*)	166	173	160	155	153	125	96	113	207	—	150	(139)
Semi oleosi (*)	200	203	155	131	147	131	77	80	127	—	139	(95)

Fonte: DG VI, Eurostat, Annuario di statistica agraria, Tab. F4.

(*) Il prezzo include gli aiuti alla produzione.

TABELLA B3

Misura del grado di auto-provvigionamento nella Comunità a nove: %

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	Media
Grano tenero	100	107	116	101	105	106
Grano duro	73	72	82	99	86	82
Orzo	107	103	107	103	94	103
Mais	—	59	55	53	40	52
Riso	67	90	88	72	69	77
Zucchero	73	92	87	105	104	96
Ortaggi e legumi	94	93	94	95	92	94
Frutta fresca	76	80	79	79	78	78
Vino	89	115	95	97	102	100
Semi oleaginosi	24	28	27	29	—	27
Grani e olii vegetali	—	24	23	26	—	24
Panelli	5	6	7	6	—	6
Latte in polvere	—	132	163	109	—	135
Formaggio	100	105	104	102	—	103
Burro	102	93	100	107	—	101
Uova	99	100	100	100	—	100
Carne bovina	86	100	101	99	—	97
Carne suina	101	100	99	99	100	100
Pollame	104	103	101	104	—	103

Fonte: Eurostat, Annuario di Statistica Agraria, 1976 E. 36, 1976, 1977 E. 39.

APPENDICE C

Spese agricole del FEOGA-Garanzia per settori: 1971-76

La tabella C1 evidenzia lo squilibrio settoriale della spesa per la politica di mercato ed il costo della preferenza comunitaria accordata alle produzioni tipicamente continentali.

Nel periodo 1971-76 le spese agricole della sezione Garanzia sono state pari a 18,6 miliardi di UC, distribuite per 2/3 all'intervento e per 1/3 come restituzioni.

Della spesa per l'intervento sui mercati, il 54,1% è stato assorbito da cereali e lattiero-caseari, mentre solo il 24,7% è andato ai prodotti mediterranei (ortofrutticoli, vino, tabacco, grassi).

La somma spesa per le operazioni sul mercato internazionale, 6 miliardi di UC, è stata distribuita in modo anche più abnorme: 3,5% al comparto dei mediterranei, 73,5% ai settori cerealicolo e lattiero-caseario. In complesso, quindi, oltre il 60% di tutte le spese agricole (11,2 miliardi di UC in valore assoluto) si è concentrato su due settori, che per altro contribuiscono solo per 1/3 al valore della produzione agricola finale.

Al contrario la spesa sostenuta per i prodotti mediterranei è stata di 3,3 miliardi di UC, pari al 17,9%.

TABELLA C1

Spese agricole del Feoga-Garanzia per settore: 1971-1976

	1 Restituzione		2 Intervento		3 Totale		1/3
	MUC	%	MUC	%	MUC	%	%
Cereali	2232,5	37,2	1889,7	15,0	4122,2	22,1	54,2
Riso	137,5	2,3	6,3	0,0	143,8	0,8	95,6
Lattiero-caseari	2180,7	36,3	4930,1	39,1	7110,8	38,2	30,7
Grassi	21,6	0,4	1367,2	10,8	1388,8	7,5	1,6
Zucchero	290,2	4,8	766,6	6,1	1056,8	5,7	27,5
Carne bovina	359,0	6,0	1639,0	13,0	1998,0	10,7	18,0
Carne suina	325,1	5,4	34,3	0,3	359,4	1,9	90,5
Uova e polli	88,2	1,5	—	—	88,2	0,5	100,0
Ortofrutticoli	174,2	2,9	373,3	3,0	547,5	2,9	31,8
Vino	3,1	0,1	434,8	3,4	437,9	2,4	0,7
Tabacco	4,4	0,1	940,8	7,5	945,2	5,1	0,5
Prodotti diversi	181,7	3,0	230,7	1,8	412,4	2,2	44,1
Tot. spese agric.	5998,2	100,0	12612,8	100,0	18611,0	100,0	32,2

Fonte: Commissione CEE, ns. elaborazioni.

APPENDICE D

Tab. D 1. Concessioni commerciali della CEE a Paesi del Mediterraneo

Clausole riguardanti il settore alimentare-agricolo

GRECIA — Franchigia per una lista di prodotti che copre la quasi totalità delle importazioni agricole dalla Grecia (sospesa dal 1967).

TURCHIA — Aliquote ridotte su lista pari al 95% dei prodotti agricoli importati.

CIPRO — Riduzione tariffaria del 35% sul 35% dei prodotti agricoli.

TUNISIA — Riduzione doganale fra il 50% ed il 100% (agrumi 80%) per il 44% dei prodotti.

MAROCCO — Riduzione tra il 50% ed il 100% per il 74,9% delle importazioni.

EGITTO — Riduzioni 30-50% su alcuni prodotti agricoli pari al 40% delle importazioni.

SPAGNA — Concessioni modulate sul 61% dei prodotti agricoli.

ISRAELE — Riduzioni 30-40% sull'80% delle importazioni agricole.

JUGOSLAVIA — Riduzione del prelievo sulle importazioni di vitelli.

PORTOGALLO — Riduzioni modulate sul 64% dei prodotti agricoli.

Fonte: R. Stefanelli. *L'agricoltura nella crisi italiana*. Editrice Sindacale Italiana, 1974, pag. 180.

APPENDICE E

Struttura della produzione finale agricola nella Comunità a « 12 » e caratteristiche della domanda per i prodotti mediterranei.

Come appare dalla tab. E1, la struttura della produzione agricola in Spagna, Portogallo e Grecia si discosta sensibilmente dalla media della Comunità « 9 » ed è molto simile a quella italiana e del Mezzogiorno.

In questi Paesi, le produzioni vegetali rappresentano più della metà del valore della produzione finale (59% in Spagna, 69% in Grecia), mentre la media comunitaria è solo del 41%. Inoltre, l'insieme dei prodotti mediterranei (ortofrutticoli, vino e olio d'oliva) tende ad avere una importanza relativa superiore alla produzione di carni e latte.

Per contro, come si è cercato di documentare parzialmente nella seconda parte di questa appendice, la domanda di prodotti mediterranei sembra essere abbastanza differenziata per aree e, all'interno dei Paesi mediterranei, sembra essere soprattutto influenzata dalla struttura dei prezzi.

Queste caratteristiche suggeriscono che i produttori agricoli mediterranei si trovano di fronte al problema comune di individuare una strategia per espandere la domanda dei loro prodotti sia interna sia internazionale.

Sotto questo aspetto, è importante sottolineare il significato di una azione volta a perseguire le seguenti condizioni:

- un più incisivo processo di integrazione orizzontale per migliorare il coordinamento delle funzioni di mercato;
- una consistente attivazione da parte dell'industria alimentare;
- un più alto livello di efficienza dell'apparato distributivo.

TABELLA E1

Struttura della produzione finale agricola nel 1975

	%							Indice CEE 9 = 100						
	CEE 9	F	I	MEZZ.	E	P	GR	CEE 9	F	I	MEZZ.	E	P	GR
PRODUZIONE VEGETALI	41	44	61	78	59	65	69	100	107	149	190	144	159	168
di cui:														
— cereali	11	15	11	12	11	12	13	100	136	100	109	100	109	118
— ortaggi freschi	7	7	13	17	14	10	8	100	100	186	243	200	143	114
— frutta	4	3	10	14	15	12	8	100	75	250	350	375	300	200
— vino	5	8	8	10	5	10	6	100	160	160	200	100	200	120
— olio d'oliva	1	0	7	14	4	6	8	100	—	700	1400	400	600	800
PRODUZIONE ANIMALI	59	56	39	22	41	35	31	100	95	66	37	69	59	53
di cui:														
— carni	36	36	25	14	27	23	18	100	100	69	39	75	64	50
— latte	19	17	10	5	10	8	9	100	89	53	26	53	42	47
PROD. FIN. AGR. (*)	100	100	100	100	100	100	100							

(*) Esclusi lavori conto terzi, imposte indirette alla produzione.

Fonte: Elaborazioni da Eurostat e statistiche nazionali.

APPENDICE F

Caratteristiche della domanda all'ingrosso di vino e olio d'oliva nella Comunità a « 9 » e a « 12 »

Nella tabella F1 sono riportati i coefficienti di elasticità della domanda di vino e olio d'oliva rispetto ai prezzi e al reddito nei Paesi della CEE a « 9 » e a « 12 ».

Questo materiale fa parte di due studi sul mercato mondiale di questi prodotti, in corso di svolgimento presso un gruppo di ricercatori delle Università di Siena, Piacenza e Trento.

Potrà sorprendere che nelle funzioni di consumo del vino non compaia il prezzo di sostituti, in particolare della birra. La difficoltà di misurare l'effetto di sostituzione della birra sul consumo del vino è già stata incontrata da altri ricercatori, in particolare anche da un gruppo che ha lavorato per la CEE. Labys, che si sofferma a commentare questo problema, riporta una funzione di consumo di vino stimata per la Francia, in cui la birra sembrerebbe comportarsi come un prodotto *complementare* (cfr., W.C. Labys, *An International Comparison of Price and Income Elasticities for Wine Consumption*, Australia Jour, Agr. Econ., 1, 1976).

Tenuto conto di queste difficoltà, i coefficienti riportati in tabella si ritengono abbastanza affidabili, nonostante il loro carattere ancora provvisorio.

VINO

La domanda di vino presenta scarse o *nulle* possibilità di sviluppo rispetto al reddito nei Paesi mediterranei tradizionali consumatori; al contrario, si presenta relativamente meno rigida in Germania e decisamente elastica al Nord, soprattutto in Olanda e Regno Unito. In pratica ciò significa che un aumento del 4% nella spesa reale pro-capite per consumi privati potrebbe determinare un aumento del consumo pro-capite di vino compreso tra 0,4-0,8% in Italia, Spagna, Grecia; e del 2% in Germania. Al

contrario, l'aumento del consumo dovrebbe essere compreso tra il 5,8% in Irlanda e l'11,2% nel Regno Unito.

Rispetto al prezzo, la domanda di vino si presenta relativamente meno rigida soprattutto nei Paesi europei del Centro-Nord; ciò significa che in queste aree esiste una buona possibilità di aumentare il consumo di vino riducendone il prezzo.

Questa possibilità migliora in Paesi come Francia e Danimarca, dove esiste un effetto-prezzo di lungo periodo. In Francia, per es., una riduzione del prezzo del 10% potrebbe determinare un incremento del consumo pro-capite del 1,9% nel breve periodo (un anno), ma del 4% nel lungo periodo; in particolare l'85% di questo incremento di lungo periodo dovrebbe essere conseguito in tre anni.

In Danimarca, l'effetto-prezzo di lungo periodo è anche più vistoso; una riduzione di prezzo del 10% dovrebbe far aumentare il consumo pro-capite del 8,5% il primo anno, del 16,5% nei successivi tre anni, per arrivare al 22% ad aggiustamento completato.

OLIO D'OLIVA

I coefficienti di elasticità diretta suggeriscono che anche per questo prodotto mediterraneo potrebbe esistere una buona possibilità di espandere i consumi, riducendo in qualche modo il prezzo all'ingrosso (nell'ipotesi ovvia che questa riduzione sia interamente trasferita al consumo). Al contrario, non ci si deve attendere una espansione dei consumi all'aumentare del reddito reale tranne che in Spagna e in Italia nel lungo periodo, Paesi in cui la domanda rispetto al reddito è relativamente meno rigida.

Ma l'aspetto più importante da rilevare, è il fatto che in Italia e in Francia l'effetto di sostituzione (dovuto al prezzo dell'olio di semi) sembrerebbe superiore all'effetto reddito.

Con riferimento alla funzione dell'Italia un aumento della spesa pro-capite per consumi privati del 4% dovrebbe far aumentare il consumo pro-capite di olio d'oliva del 1,2% nel breve

periodo (un anno); lo stesso incremento di consumo, però, potrebbe essere ottenuto con un aumento del 3% del prezzo all'ingrosso dell'olio di semi.

In altre parole, se si considera che attualmente (74-76) il rapporto tra i prezzi dell'olio d'oliva e di semi è pari a 2,1 in Francia e a 2,8 in Italia, esiste la possibilità di contrattare una espansione del consumo d'olio d'oliva nella CEE, ritoccando verso l'alto il prezzo dell'olio di semi.

TABELLA F1

Coefficienti di elasticità della domanda all'ingrosso di vino e olio di oliva (1)

	VINO (2) Coefficienti di elasticità		OLIO D'OLIVA (3) Coefficienti di elasticità		
	diretta	reddito	diretta	incrociata	reddito
I	—0,07	0,13	—0,84 (—1,92)	0,39 (0,89)	0,29 (0,65)
F	—0,19 (—0,40)	—	—0,46	0,39	0,20
BDR	—0,46	0,47			
N	—0,15	2,24			
UEBL	—0,61	1,29			
UK	—0,38	2,84			
IRL	—0,76	1,19			
DK	—0,85 (—2,20)	—			
E	—0,36	0,17	—0,56	0,07	0,65
P	—0,51	—	—0,44	—	0,06
GR	—0,15	0,15	—0,21	—	0,17

(1) Le funzioni sono stimate su serie storiche che vanno dalla seconda metà degli anni '50 al 1975 e a prezzi '70 per il vino, al 1976 e a prezzi '75 per l'olio d'oliva.

(2) Funzioni di tipo doppio-logaritmico.

(3) Funzioni doppio-log per I e F, lineari per gli altri tre paesi.

N.B.: In parentesi sono riportati i coefficienti di elasticità di lungo periodo.

Le accise sul vino: loro incidenza sul valore delle esportazioni italiane di vino e sui consumi della Comunità.

Pur rappresentando un prodotto importante per l'economia delle regioni mediterranee, il vino gode attualmente di una minore preferenza comunitaria e di un sostegno proporzionalmente minore rispetto a quello accordato ad altri settori (nel '76 il vino ha contribuito per circa il 5% al valore della produzione finale agricola ricevendo solo il 3% delle risorse FEOGA-Garanzia).

Da questo punto di vista, l'accisa sul vino si rivela come una tassa iniqua perché, colpendo i consumi proprio nelle aree dove vi sono migliori probabilità di espansione della domanda, riduce le opportunità di reddito di regioni relativamente più svantaggiate della Comunità. Ancora è iniqua perché trasferisce una parte del reddito prodotto in queste regioni a vantaggio dell'erario di Stati membri relativamente più avvantaggiati dalle politiche di mercato.

Probabilmente è una tassa inutile, almeno fino a che non sarà dimostrato *se e quanto* vino e birra siano tra loro sostituiti; ma se anche lo fossero, l'accisa sul vino rappresenterebbe un forte elemento di distorsione della concorrenza, dato il suo alto livello rispetto a quella riscossa sulla birra.

Nella tabella F2 è possibile valutare l'evoluzione del rapporto produzione utilizzabile consumo umano in questi ultimi anni, sia nella CEE a « 9 », sia in una prospettiva di allargamento.

TABELLA F2

Produzione e consumo di vino (000 HI)

	1972 (*)			1975 (**)		
	Prod.	Cons.	Prod./Cons. %	Prod.	Cons.	Prod./Cons. %
CEE 9	137843	128966	107	158755	128961	123
E	31359	22820	137	34190	26534	129
P	9553	7564	126	10803	8081	134
GR	5223	3382	154	5360	3344	160
CEE 12	183978	162732	113	209108	166920	125

(*) 72 media delle campagne 70/71 - 71/72 - 72/73.

(**) 75 media delle campagne 73/74 - 74/75 - 75/76.

Fonte: Elaborazioni da ISCE e OIV.

Questi dati suggeriscono che l'abolizione dell'accisa sul vino potrebbe rappresentare uno degli accorgimenti da adottare per gestire l'eccesso di offerta, soprattutto nel breve e medio termine.

Nel seguito di questa nota sono sviluppati due esercizi volti a valutare, il primo l'ammontare di risorse trasferite dai produttori italiani all'Erario degli Stati membri; il secondo l'aumento di consumo di vino che si avrebbe nella Comunità se venisse abbattuta l'accisa.

1. Incidenza delle accise sulle esportazioni italiane di vino (spumanti).

— Le informazioni di base sono state desunte dalle seguenti fonti:

Per la struttura della quantità esportata

ICE, Produzione e Commercio del settore vinicolo nel 1976, dattil. Roma 1977.

ISTAT, Statistica annuale del Commercio con l'estero, vari anni.

Per le accise

Com, DG Istituzioni finanziarie e Affari fiscali, Inventario delle imposte, situazione 1-7-1976, ediz. 1976.

Il calcolo è stato ripetuto per gli anni dal 1974 al 1976 e il risultato medio dei tre anni è riportato nella tabella F3.

TABELLA F3

*Incidenza delle accise sul valore delle esportazioni italiane di vino
(e spumanti) negli Stati membri
Valori in milioni di UC - 1974-76*

	Esportazioni		Accise		Accise- Esport.
		%		%	%
F	162,782	54,3	14,770	14,8	9,1
BDR	103,921	34,7	25,080	25,0	24,1
UK	20,311	6,8	48,652	48,6	239,5
UEBL	7,813	2,6	5,038	5,0	64,5
NL	1,919	0,6	1,369	1,4	71,4
DK	2,615	0,9	4,390	4,4	167,9
IRL	0,450	0,1	0,766	0,8	170,2
TOTALE	299,808	100,0	100,065	100,0	33,4

(*) Prezzi e tassi di cambio correnti.

In Germania, a differenza che per l'accisa su spumanti e vini simili, quella sul vino da pasto viene riscossa solo in alcuni l nder (Baviera, Brema, Assia, Bassa Sassonia, Schleswig-Holstein); l'accisa   pari almeno al 5% del prezzo al minuto e pu  raggiungere anche il 15%. Il criterio seguito per tener conto di questa circostanza pu  aver sovrastimato l'ammontare globale riscosso in Germania; per contro   stata fatta una stima prudente nei Paesi come Olanda, Gran Bretagna e Irlanda dove si applica una aliquota proporzionale alla gradazione alcolica.

In complesso, dal prospetto appare una pressione fiscale molto forte in media (33% del valore delle esportazioni) ed estremamente sperequata: la Francia col 54,3% del valore delle esportazioni incassa solo il 14,8% dell'intero ammontare delle accise; mentre in Gran Bretagna le proporzioni si invertono (le quote sul valore di accise ed esportazioni sono rispettivamente 48,6% e 6,8%).

In valore assoluto negli anni dal '74 al '76 il trasferimento di reddito dai produttori italiani di vino all'Erario degli Stati

membri ammonta a 100,1 milioni di UC (circa 63 miliardi) per anno. Ciò significa che in tre anni è stato restituito in altra forma circa il 55% della somma erogata all'Italia dalla sezione Orientamento del FEOGA (547 milioni di UC dal '64 al '76).

2. Stima del mancato consumo di vino nella CEE per la presenza delle accise.

Anche questo esercizio è stato fatto per gli anni dal 1974 al 1976. La stima dell'ipotetico incremento di consumo è stata ottenuta moltiplicando i coefficienti di elasticità della domanda rispetto al prezzo (presentati in altro allegato) per l'incidenza % dell'accisa sul prezzo all'ingrosso (valore medio all'importazione) in ogni Stato membro (nel calcolo è implicita l'ipotesi che l'offerta di vino in ogni Stato sia infinitamente elastica per modo che il prezzo si riduca dell'intero ammontare dell'accisa).

Dalla Tabella F4 si vede che l'incremento di consumo avrebbe potuto essere di 2,9 milioni di Hl in media nei tre anni e di 31,1 milioni di Hl nel '76. In particolare, nel 1976, l'ipotetico incremento di consumo conseguito con l'abbattimento dell'accisa, rappresenta il 78% della quantità di vino distillata (4000 Hl) e avrebbe consentito di mantenere la domanda comunitaria praticamente invariata rispetto al '75, quando di fatto è diminuito del 2,4%.

Valutato ai prezzi '76, il mancato consumo del '76 ammonterebbe a 154,2 milioni di UC, che rappresenta l'89% della somma spesa dal FEOGA-Garanzia per il settore (172,9 milioni di UC).

TABELLA F4

*Stima dell'incremento di consumo di vino nella CEE,
se le accise fossero abbattute*

	Quantità 000 HI		Quantità % 76/75		Valore nel '76
	1974/76	1976	Effettiva	Senza accisa	Milioni di UC
I	—	—	— 5,2	— 5,2	—
F	924	923	0,2	1,9	17,0
D	820	1063	1,4	8,8	31,7
UK	626	557	—25,5	— 8,4	59,6
NL	44	64	8,8	13,6	4,0
UEBL	256	245	2,0	16,9	19,4
DK	243	270	15,5	66,4	18,4
IRL	23	23	8,7	42,0	4,1
CEE	2936	3145	— 2,4	— 0,1	154,2

APPENDICE G

Effetti degli importi compensativi monetari sulla competitività internazionale delle produzioni agricole italiane

Le variazioni di competitività vengono definite come il complemento all'unità del prodotto fra l'indice di svalutazione e l'indice di inflazione relativa.

Ad esempio nella tabella G1 con riferimento al gennaio 1973, data di nascita della CEE a 9 membri, nel dicembre 1973 la lira italiana si era svalutata rispetto al marco del 20% (indice di svalutazione 0,80), ma in Italia il livello di inflazione (indice generale dei prezzi all'ingrosso) era cresciuto del 16,3% in più rispetto a quello tedesco (indice di inflazione relativa 1,163). Di conseguenza la variazione di competitività delle merci italiane sul mercato tedesco era del 6,9%, cioè mediamente i nostri prezzi espressi in marchi erano inferiori a quelli tedeschi di questa percentuale.

I montanti compensativi avrebbero dovuto eliminare per i prodotti agricoli italiani questo vantaggio di competitività con un'incidenza del 6,9% per mantenere il mercato unico e concorrenziale in termini reali. Invece gli icm fra Italia e Germania complessivamente ammontavano al 25,8% creando quindi una competitività negativa per i nostri prodotti agricoli del 18,9%, in pieno contrasto con l'unicità del Mercato comune e con la sua concorrenzialità, oltre che a danno dei nostri produttori.

TABELLA G1

Competitività italo-tedesca e italo-francese

	Competitività italo-tedesca					Competitività italo-francese				
	Indice di inflazione relativa	Indice di svalutazione	Indice di competitività 1 - (1) x (2)	I.C.M. italo-tedeschi	Competitività agricola (3) - (4)	Indice di inflazione relativa	Indice di svalutazione	Indice di competitività 1 - (1) x (2)	I.C.M. italo-francesi	Competitività agricola (3) - (4)
1973	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
G	1,00	—	—	— 5,7	— 2,9	1,00	—	—	—	—
F	1,011	0,957	3,2	— 6,1	— 7,9	1,008	0,953	3,9	— 1,9	2,0
M	1,019	0,901	8,1	— 15,2	— 9,8	1,014	0,907	8,0	— 10,3	— 2,3
A	1,029	0,881	9,3	— 19,1	— 9,8	1,017	0,889	9,5	— 13,7	— 4,2
M	1,044	0,866	9,5	— 21,4	— 11,9	1,024	0,874	10,5	— 16,1	— 5,6
G	1,059	0,792	16,1	— 26,8	— 10,7	1,066	0,819	12,6	— 20,1	— 7,5
L	1,087	0,736	19,9	— 37,3	— 17,4	1,076	0,802	13,7	— 25,6	— 9,9
A	1,095	0,773	15,3	— 36,8	— 21,5	1,079	0,851	8,1	— 24,8	— 16,7
S	1,102	0,785	13,4	— 30,3	— 16,9	1,073	0,867	6,9	— 18,3	— 11,4
O	1,120	0,780	12,6	— 32,1	— 19,5	1,072	0,857	8,1	— 20,1	— 12,0
N	1,128	0,799	9,8	— 27,5	— 17,7	1,062	0,858	9,7	— 15,5	— 5,8
D	1,163	0,800	6,9	— 25,8	— 18,9	1,089	0,869	5,3	— 13,8	— 8,5
1974										
G	1,199	0,796	4,5	— 19,8	— 15,3	1,101	0,894	1,5	— 7,3	— 5,8
F	1,248	0,759	5,2	— 18,4	— 13,2	1,140	0,871	0,7	— 0,8	— 0,1
M	1,287	0,752	3,2	— 21,5	— 18,3	1,159	0,870	0,8	— 3,8	— 2,0
A	1,301	0,727	5,4	— 22,0	— 16,6	1,155	0,880	1,6	— 1,9	— 0,3
M	1,273	0,712	9,3	— 26,5	— 17,2	1,149	0,885	1,6	— 1,6	— 0,0
G	1,296	0,711	7,8	— 27,5	— 19,7	1,190	0,868	3,2	— 2,6	— 0,6
L	1,330	0,725	3,5	— 23,8	— 20,3	1,208	0,852	2,9	— 0,9	— 2,0
A	1,350	0,731	1,3	— 14,5	— 13,2	1,228	0,839	3,0	— 6,0	— 9,0
S	1,368	0,736	0,6	— 13,6	— 13,0	1,229	0,835	2,6	— 5,5	— 8,1
O	1,372	0,711	2,4	— 14,4	— 12,0	1,240	0,817	1,3	— 3,6	— 4,9
N	1,360	0,688	6,4	— 13,5	— 7,0	1,241	0,807	1,4	— 6,0	— 7,4
D	1,360	0,681	7,3	— 16,0	— 8,7	1,259	0,791	0,4	— 4,5	— 4,9

1975	G	1,322	0,671	11,2	-16,5	-	5,3	1,252	0,779	2,4	+ 2,7	+ 5,1
	F	1,325	0,668	11,4	-17,3	-	5,9	1,259	0,772	2,8	+ 1,9	+ 4,7
	M	1,327	0,672	10,8	-14,4	-	3,6	1,267	0,766	2,9	+ 2,0	+ 4,9
	A	1,329	0,686	8,8	-11,5	-	2,7	1,289	0,763	1,6	+ 1,3	+ 2,9
	M	1,321	0,685	9,5	-11,0	-	1,5	1,271	0,743	5,5	- 0,7	+ 4,3
	G	1,312	0,684	10,2	-10,2	+	0,0	1,287	0,736	5,2	- 0,2	+ 5,0
	L	1,321	0,695	0,1	-9,8	-	1,7	1,297	0,748	2,9	+ 0,2	+ 3,1
	A	1,332	0,705	6,0	-8,7	-	2,7	1,283	0,754	3,2	+ 1,3	+ 3,5
	S	1,344	0,706	5,1	-8,7	-	3,6	1,294	0,759	1,7	+ 1,3	+ 3,0
	O	1,346	0,696	6,3	-8,7	-	2,4	1,294	0,748	3,2	+ 1,3	+ 4,5
	N	1,351	0,697	5,8	-9,7	-	3,9	1,294	0,747	3,3	+ 0,3	+ 3,6
	D	1,350	0,702	5,2	-9,0	-	3,8	1,297	0,751	2,5	+ 1,0	+ 3,5
1976	G	1,364	0,697	4,9	-8,8	-	3,9	1,308	0,753	1,5	+ 1,2	+ 2,7
	F	1,401	0,611	14,3	-14,5	-	0,2	1,342	0,671	9,9	- 4,5	+ 5,4
	M	1,445	0,568	17,9	-18,6	-	0,7	1,385	0,644	10,8	- 8,7	+ 2,1
	A	1,506	0,528	20,4	-24,7	-	4,3	1,419	0,611	13,2	-14,6	- 0,6
	M	1,533	0,547	16,1	-20,7	-	4,8	1,417	0,631	10,5	-10,6	- 0,1
	G	1,556	0,535	13,6	-14,0	-	0,4	1,466	0,642	5,8	- 3,9	+ 1,9
	L	1,574	0,563	11,3	-14,0	-	2,7	1,437	0,665	4,4	- 3,5	+ 0,9
	A	1,583	0,552	12,6	-13,8	-	1,2	1,435	0,683	1,9	+ 1,3	+ 0,6
	S	1,615	0,540	12,7	-16,1	-	3,5	1,445	0,670	3,1	+ 1,0	+ 2,1
	O	1,658	0,520	13,7	-20,3	-	6,6	1,478	0,670	0,9	- 0,5	+ 0,4
	N	1,697	0,510	13,4	-26,3	-	12,9	1,475	0,664	2,0	- 2,1	- 0,1
	D	1,715	0,502	13,9	-27,0	-	13,1	1,500	0,661	0,8	- 1,6	- 0,8
1977	G	1,733	0,498	13,6	-29,3	-	15,7	1,519	0,651	1,1	- 2,8	+ 1,7
	F	1,760	0,498	12,3	-29,2	-	16,9	1,534	0,649	0,4	- 4,8	- 4,4
	M	1,778	0,493	12,3	-29,8	-	17,5	1,547	0,647	0,0	- 4,3	- 4,3
	A	1,788	0,439	12,5	-22,6	-	10,1	1,544	0,644	0,5	+ 0,1	+ 0,6
	M	1,792	0,487	12,7	-22,3	-	9,6	1,520	0,643	2,2	- 0,3	+ 1,9
	G	1,794	0,487	12,6	-22,3	-	9,7	1,568	0,642	0,6	- 0,3	- 0,3
	L	1,819	0,473	13,9	-22,5	-	8,6	1,589	0,633	0,5	- 1,5	- 1,0
	A	1,844	0,480	11,4	-23,0	-	11,6	1,604	0,639	2,4	- 2,1	+ 0,3
	S	1,868	0,481	10,1	-22,6	-	12,5	1,587	0,641	1,7	- 0,8	+ 0,9
	O	1,890	0,473	10,6	-23,2	-	12,6	1,612	0,635	2,3	- 1,2	+ 1,1
	N	—	0,467	—	-24,0	-	—	1,608	0,636	2,2	- 1,7	+ 0,5
	D	—	0,449	—	-26,2	-	—	—	0,629	—	- 1,9	-

Fonte: S. Tarditi, *Currency interference in Common Agricultural: monetary compensatory amounts*, Economic Notes, 1, 1978.

TABELLA G2

Competitività bilaterale generale ed agricola

	Italia-Olanda			Italia-Belgio-Lussemburgo			Italia-Gran Bretagna			Italia-Irlanda			Italia-Danimarca	
	Indice di competi- tività	Competi- tività agricola		Indice di competi- tività	Competi- tività agricola		Indice di competi- tività	Competi- tività agricola		Indice di competi- tività	Competi- tività agricola		Indice di competi- tività	Competi- tività agricola
1973														
G	3,1	-1,4	-	3,3	-1,2	-	-0,1	-0,3	-	-1,1	-1,3	-	3,5	+2,8
F	5,9	-7,9	-	6,8	-7,0	-	-0,1	-4,3	-	+0,2	-4,2	-	6,4	-4,1
M	7,3	-7,8	-	7,6	-7,5	-	+0,5	-5,9	-	+4,0	-2,4	-	8,4	-5,2
A	9,3	-8,0	-	8,5	-8,8	-	+1,4	-8,5	-	+5,5	-4,4	-	9,9	-5,0
M	14,2	-8,4	-	12,5	-10,1	-	+3,0	-10,6	-	+6,9	-6,7	-	16,6	-3,0
G	12,6	-15,7	-	14,1	-14,2	-	-2,4	-15,1	-	+0,8	-11,9	-	19,0	-6,6
L	9,2	-18,3	-	9,0	-18,5	-	-7,6	-15,6	-	-4,2	-12,2	-	12,8	-12,0
A	9,3	-11,7	-	7,6	-13,4	-	-9,4	-11,9	-	-9,1	-11,6	-	9,2	-9,1
S	11,9	-10,9	-	6,7	-16,1	-	-9,5	-11,2	-	-10,9	-12,6	-	10,6	-9,5
O	9,8	-8,4	-	5,8	-12,4	-	-7,7	-6,8	-	-9,1	-8,2	-	9,6	-5,9
N	5,8	-10,7	-	2,1	-14,4	-	-11,8	-11,8	-	-14,0	-14,0	-	6,8	-7,0
D														
1974														
G	4,3	-6,2	-	1,2	-9,3	-	-13,4	-10,3	-	-14,6	-11,5	-	6,7	-1,1
F	3,7	-5,4	-	1,5	-7,7	-	-13,3	-8,0	-	-17,2	-11,9	-	5,6	-0,8
M	0,0	-12,2	-	2,7	-9,5	-	-15,6	-12,4	-	-20,1	-16,9	-	3,6	-5,9
A	0,4	-12,3	-	0,0	-12,7	-	-12,6	-8,9	-	-17,4	-13,7	-	4,1	-5,9
M	3,1	-14,1	-	2,4	-14,8	-	-10,7	-11,5	-	-16,5	-17,3	-	6,1	-8,4
G	2,4	-15,8	-	2,3	-15,9	-	-9,3	-9,2	-	-17,8	-17,7	-	6,3	-9,2
L	0,6	-13,9	-	0,6	-13,9	-	-11,1	-7,6	-	-20,6	-17,1	-	5,1	-6,7
A	0,4	-4,8	-	2,7	-2,5	-	-11,4	+1,4	-	-21,9	-9,1	-	3,3	+0,8
S	1,4	-2,9	-	3,8	-0,5	-	-11,4	+2,0	-	-23,9	-10,5	-	2,1	+0,5
O	2,0	-3,1	-	2,0	-3,1	-	-8,5	-2,6	-	-22,5	-16,9	-	5,7	+3,3
N	5,2	+1,0	-	0,2	-4,0	-	-7,4	+0,2	-	-19,6	-15,1	-	7,2	+5,7
D	5,7	-1,0	-	0,2	-6,5	-	-6,9	+1,1	-	-17,9	-13,5	-	8,1	+4,1

1975	G	83	+ 1,1	1,6	— 5,4	— 4,2	+ 5,8	— 11,0	— 4,3	9,9	+ 5,4
	F	7,7	— 0,3	1,4	— 5,6	— 2,5	+ 7,9	— 7,8	— 0,7	9,4	+ 4,1
	M	7,5	+ 0,9	1,5	— 4,9	— 0,8	+ 9,3	— 4,0	+ 0,9	9,4	+ 7,0
	A	6,1	+ 2,6	0,2	— 3,3	— 0,8	+ 10,4	— 4,4	+ 1,0	8,6	+ 7,1
	M	6,3	+ 3,3	0,4	— 2,6	— 1,0	+ 12,1	— 9,7	— 2,4	9,2	+ 8,2
	G	5,9	+ 3,7	1,1	— 1,1	— 2,1	+ 15,0	— 8,4	+ 2,7	10,8	+ 10,6
	L	3,8	+ 2,0	1,6	— 0,2	— 1,4	+ 11,6	— 10,4	+ 8,6	9,0	+ 9,2
	A	6,3	+ 5,8	2,4	+ 1,7	— 1,6	+ 9,9	— 12,1	— 6,2	7,7	+ 9,0
	S	5,4	+ 4,7	3,9	+ 3,2	— 1,8	+ 9,9	— 11,9	— 5,9	6,7	+ 8,0
	O	7,4	+ 6,7	3,2	+ 2,5	— 2,8	+ 8,3	— 11,9	— 5,9	7,7	+ 9,0
	N	8,4	+ 6,7	3,8	— 2,1	— 3,3	+ 3,4	— 12,4	— 7,3	7,3	+ 7,6
	D	7,1	+ 6,1	4,6	+ 3,6	— 3,5	+ 3,9	— 13,5	— 7,7	5,7	+ 6,7
1976	G	9,6	+ 8,8	4,8	+ 4,0	— 3,1	+ 4,5	— 12,2	— 6,2	4,7	+ 5,9
	F	19,3	+ 12,8	4,2	— 2,3	+ 6,1	+ 8,0	+ 0,4	+ 0,7	13,5	+ 9,0
	M	21,8	+ 10,2	8,5	— 3,1	+ 5,5	+ 7,5	+ 2,3	— 2,9	16,8	+ 6,9
	A	25,1	+ 6,5	10,0	— 8,6	+ 3,2	+ 7,7	+ 0,4	— 5,9	20,3	+ 3,1
	M	21,6	+ 7,0	5,4	— 9,2	— 1,9	+ 11,7	— 6,0	— 4,3	16,5	+ 3,3
	G	19,8	+ 11,9	3,4	— 4,5	— 6,0	+ 15,4	— 9,7	+ 0,2	14,4	+ 7,9
	L	15,9	+ 8,0	0,6	— 7,3	— 6,1	+ 7,4	— 9,8	— 0,4	12,1	+ 5,6
	A	16,1	+ 8,4	1,6	— 6,1	— 5,4	+ 8,8	— 10,5	— 0,5	12,6	+ 6,3
	S	17,7	+ 7,7	2,9	— 7,1	— 8,2	+ 7,2	— 13,1	— 2,0	13,5	+ 4,9
	O	18,3	+ 4,4	5,0	— 8,9	— 13,7	+ 7,6	— 17,8	— 8,0	14,7	+ 2,2
	N	18,4	+ 0,0	5,0	— 13,4	— 12,6	+ 11,2	— 17,2	— 8,5	14,2	+ 2,8
	D	7,7	— 11,4	5,5	— 13,6	— 9,6	+ 11,2	— 15,4	— 9,6	14,8	+ 2,9
1977	G	—	—	6,2	— 15,2	— 4,3	+ 13,7	— 9,8	— 11,8	14,3	+ 5,7
	F	—	—	4,9	— 17,4	— 4,3	+ 9,6	— 9,1	— 19,3	13,3	+ 6,6
	M	—	—	5,1	— 16,8	— 3,1	+ 11,1	— 6,5	— 16,6	14,9	+ 5,6
	A	—	—	5,4	— 9,3	— 2,0	+ 19,6	— 6,1	— 16,8	14,1	+ 0,8
	M	—	—	5,1	— 11,1	— 0,9	+ 16,6	— 6,1	— 16,3	13,4	+ 1,4
	G	—	—	4,5	— 11,8	— 0,3	+ 17,2	— 6,5	— 16,7	13,3	+ 1,5
	L	—	—	4,7	— 11,7	+ 0,5	+ 18,2	— 7,1	— 17,0	13,5	+ 1,5
	A	—	—	3,1	— 13,8	+ 1,6	+ 18,0	— 6,7	— 16,9	11,6	+ 3,9
	S	—	—	0,8	— 15,7	— 0,3	+ 16,5	— 7,1	— 17,9	9,4	+ 5,7
	O	—	—	1,0	— 16,1	+ 2,4	— 18,6	— 6,6	— 18,0	9,0	+ 5,8
	N	—	—	0,7	— 17,2	+ 4,8	+ 18,1	—	—	9,6	+ 6,9
	D	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

APPENDICE H

TABELLA H1

Spese comunitarie e nazionali per occupato in agricoltura: 1972-1973

	Feoga		Feoga + nazion.		1/2
	UC	CEE = 100	UC	CEE = 100	%
D	434	101	1666	114	26
F	499	116	2020	138	25
NL	684	159	1531	104	45
I	325	76	839	57	39
B	667	155	1644	112	41
CEE 6	430	100	1466	100	29
Regioni mediterranee:					
— francesi	278	65	1799	123	15
— italiani, Centro-Nord	330	77	844	58	39
— Mezzogiorno	315	73	829	57	38

Fonte: G. Coda Nunziante, Les contradictions Nord-Sud au sein de l'Europe, Economie Rurale, 1, 1978.

L'intervento FEOGA per ogni agricoltore belga o olandese è di oltre il 50% superiore alla media europea. Al contrario, in Italia, l'aiuto rappresenta solo il 76% della media. Nelle stesse zone, le regioni mediterranee ricevono un aiuto comunitario vicino o inferiore a quello medio italiano. Se si considera l'aiuto complessivo, Francia e Germania aumentano il loro scarto dalla media, perché l'aiuto nazionale è più importante che in altri Paesi come Olanda e Belgio.

In Italia, l'aiuto nazionale è tanto scarso da aumentare lo scarto negativo rispetto la media europea da 24 a 43 punti %.

Questa diversa capacità di spesa a livello nazionale consente anche agli agricoltori francesi delle regioni mediterranee di rice-

vere un aiuto in media superiore a quello dei colleghi olandesi, belgi e tedeschi.

L'ultima colonna della tabella H1 mostra come la PAC rimanga ancora per più di 2/3 una politica nazionale.

POLITICA DELLA PESCA

A. - *Cenni storici*

Fino agli anni sessanta, l'attività del settore della pesca è stata in continua espansione; tra il « 58 e il 78 » si verifica un considerevole sviluppo della flotta peschereccia con un andamento spesso disordinato e non sempre seguendo criteri finanziari razionali. L'Italia partecipa a questa evoluzione, con un aumento tra il 1969 ed il 1976, del naviglio di tonnellaggio superiore a 100 tsl. all'incirca del 28%.

In questo stesso periodo sono da segnalare anche l'aumento della potenza motrice e lo sviluppo del progresso tecnico. Ciò nonostante per un gran numero di imprese l'aumento delle catture è risultato molto meno che proporzionale allo sforzo di pesca e le loro difficoltà di gestione sono state aggravate dall'evoluzione negativa delle quotazioni di mercato e soprattutto dal rapido aumento dei costi di produzione (aumento del prezzo del carburante a seguito della crisi energetica, rialzo dei costi delle costruzioni navali).

La flotta da pesca italiana si è trovata quindi di fronte a serie difficoltà causate dalle *perdite delle estesissime aree di pesca* tradizionalmente frequentate dai nostri battelli e successivamente ad essi precluse per la sempre crescente tendenza degli Stati mediterranei ed atlantici ad estendere le acque riservate alla pesca a protezione degli interessi nazionali ed a mostrare una sempre più dura intransigenza nel far osservare il relativo divieto.

L'istituzione della Comunità Economica Europea non ha potuto impedire né contrastare la flessione constatata nella produttività del settore pesca marittima, flessione dovuta recentemente

anche all'affermarsi di un diritto dello Stato costiero allo sfruttamento esclusivo delle risorse ittiche presenti in una fascia di mare dell'ampiezza di 200 miglia dalla linea di base della costa.

L'Italia non è rimasta certo indenne da questa evoluzione, anche perché il nuovo regime ha colpito in particolare l'operatività della flottiglia della pesca oceanica che già aveva dovuto rinunciare alle pescose acque del Sahara Spagnolo, della Mauritania, del Senegal, della Guinea, da cui le nostre flotte sono state man mano estromesse, ed ora veniva ulteriormente colpita proprio in quelle acque, canadesi e statunitensi in particolare, dove essa aveva potuto trovare positive possibilità di lavoro.

La nuova situazione ha anche modificato le condizioni di esercizio della flotta comunitaria principalmente sotto due aspetti: quello sul piano geografico e l'altro sul piano qualificativo e quantitativo del pescato.

Al fine di superare le disparità esistenti ed armonizzare l'attività della pesca in tutto il territorio comunitario, realizzando al tempo stesso anche in tale settore gli obblighi comunitari di libera circolazione dei prodotti, di soppressione di ogni discriminazione nazionale, della realizzazione del diritto di stabilimento e della creazione di norme comuni di concorrenza, le Istituzioni comunitarie (Commissione e Consiglio) hanno adottato - con i Regolamenti 100/76 e 101/76, rispettivamente relativo il primo all'organizzazione comune di mercati ed il secondo all'attuazione di una politica comune delle strutture - una serie di misure tendenti a porre le condizioni indispensabili per un mercato unico dei prodotti della pesca.

B. - Situazione attuale

I meccanismi di intervento ideati in sede comunitaria per incentivare la produzione, armonizzare i mercati, eliminare le distorsioni della concorrenza, risultano complessi, per cui, in Italia, ove le strutture e l'organizzazione della pesca si discostano radicalmente da quelle degli altri paesi della Comunità, non sempre è stata possibile un'agevole e tempestiva applicazione di essi.

Le specie ittiche che i regolamenti comunitari elencano, ai fini degli interventi di stabilizzazione dei prezzi, sono quelle capaci di incidere in modo significativo sul reddito dei produttori.

Per noi si tratta delle sardine e delle acciughe, nel settore del fresco, dei calamari, delle seppie, dei polpi, dei dentici e dei pagelli per il congelato; il tonno per l'industria conserviera: di specie, cioè, che rappresentano quasi la metà della produzione complessiva nazionale. La rimanente nostra produzione, costituita in gran parte dai produttori della pesca mediterranea, rimane quindi fuori dalla possibilità di intervento comunitario sul regime dei prezzi.

Una particolare attenzione, anche da parte dei produttori, dovrà essere volta ad evitare che prezzi di ritiro o di intervento troppo alti non incitino a pescare per la trasformazione in farina di pesce, anche perché, data la scarsità delle risorse, questo tipo di intervento minaccia di ritorcersi a lungo termine a tutto danno dei produttori per la possibile riduzione dei premi di intervento o di ritiro. Comunque, una recente proposta di Regolamento prevede misure per la limitazione dello « sforzo di pesca », nonché una disciplina dei prelievi mediante una determinazione di contingenti annuali di cattura (TAC) per gli Stati membri. Tale proposta, infine, allo scopo di evitare che quantitativi di *risorse pelagiche* (pesce azzurro) pescato indiscriminatamente, finiscano alle fabbriche di farina di pesca suggerisce di fissare incentivi per stimolare la riduzione della produzione di tale farina con giustificata eccezione per quegli impianti destinati alla lavorazione delle frattaglie o, comunque, degli scarti in genere.

L'elemento principale della politica comune è il riconoscimento per tutti gli Stati membri del principio dell'eguaglianza delle condizioni di accesso alle acque territoriali di tutti gli Stati membri in vista delle operazioni di pesca, insieme ad una abolizione delle restrizioni nazionali riguardo allo sbarco delle pesche da parte dei pescatori di altri Stati membri della CEE.

L'opposizione, però, ad alcune proposte intese a regolamentare la pesca nelle acque comuni da parte del Regno Unito e dell'Irlanda, che intendono salvaguardare le loro rivendicazioni sulle frange esclusive di 50 miglia, ha portato nell'ottobre del

1976, all'Aia, alla firma tra i Ministri degli esteri dei Paesi comunitari di un compromesso, ratificato, poi, ufficialmente, il 3 novembre dello stesso anno.

Nel quadro di questo compromesso il Consiglio, nell'accettare che gli Stati membri estendano, a decorrere dal 1° gennaio 1977, i limiti delle loro zone esclusive di pesca a 200 miglia al largo delle coste del Mare del Nord e dell'Atlantico, in conformità all'evoluzione del diritto del mare, ha preso anche atto delle particolari difficoltà in cui si sono venuti a trovare i pescatori della Groenlandia, delle parti settentrionali del Regno Unito e dell'Irlanda e si è riservato di tenerne conto nella ripartizione delle risorse di pesca nella CEE.

L'istituzione di una zona economica comunitaria di 200 miglia marine dalla linea di base della costa ha reso urgente adottare, così come peraltro previsto dall'accordo, provvedimenti di conservazione delle risorse ittiche, al fine della loro ricostituzione ad un livello ottimale entro termini ragionevoli e disposizioni complementari a favore della pesca costiera. Sono stati quindi proposti i *piani di pesca* come soluzione di compromesso, al fine di consentire allo Stato costiero di ottenere un trattamento preferenziale in alcune aree particolarmente importanti, pur senza giungere al riconoscimento di una zona esclusiva di 50 miglia a favore dello Stato costiero, come richiesto dall'Inghilterra. I piani non sono stati approvati ed ora, quindi, in temporanea assenza di una politica comune di conservazione e gestione delle risorse, ogni Stato membro mantiene il diritto di adottare le misure di conservazione ritenute più idonee; ciò comporta, peraltro, l'impossibilità per la CEE di negoziare e concludere accordi di pesca con i vari Paesi dell'area atlantica nord-orientale a tutto danno dei pescatori tedeschi e francesi, ma anche inglesi o con i Paesi dell'Africa occidentale a danno, precipuo, in questo caso, dei pescatori italiani.

La situazione in cui versa la pesca non lascia adito a lunghe meditazioni e l'attuale stato delle cose nella Comunità, in mancanza di un regolamento circa la futura politica in materia di pesca, non può che aggravare sempre più le già precarie se non allarmanti condizioni di tale settore.

Purtroppo le trattative tra i nove Paesi per giungere ad un regime definitivo e, in ogni caso meno temporaneo e provvisorio di quello attualmente esistente nel settore della pesca, non hanno approdato a nulla di concreto.

Per quanto riguarda l'azione della Comunità per la stipula di accordi di pesca con Paesi extracomunitari, la situazione in atto è la seguente: la Comunità ha concluso un accordo quadro con gli Stati Uniti, che sancisce l'accesso dei pescatori comunitari nelle acque statunitensi; sono stati avviati negoziati con il Canada, la Finlandia, la Spagna, il Portogallo; sono stati, inoltre, firmati accordi-quadro con la Norvegia, la Svezia e le isole Faeroër, mentre i negoziati a suo tempo intrapresi con l'Unione Sovietica e altri Paesi dell'Est sono stati interrotti. L'Italia, è noto, è particolarmente interessata al rapido rinnovo degli accordi con la Tunisia, la Jugoslavia e il Senegal, alla conclusione dei negoziati tra la Comunità e la Guinea-Bissau, la Mauritania e le isole del Capo Verde, nonché alla definizione dei rapporti con la Libia (1).

Rispetto ai Paesi africani, gli obiettivi essenziali del negoziato sono quelli di mantenere i diritti acquisiti nel quadro dei precedenti accordi bilaterali, di restaurare tutte le attività di pesca tradizionale dalle quali siamo stati estromessi ed infine, di ottenere, anche se limitati, nuovi diritti di accesso in modo da aumentare le possibilità di pesca dei battelli comunitari.

E' auspicabile che la solidarietà comunitaria possa giocare pienamente a favore di un armamento la cui esistenza stessa dipende in gran parte da questo atteggiamento della Comunità.

Per quanto, in particolare, si riferisce agli *scambi con i Paesi terzi* si può dire che *il regime attuale all'importazione* ha funzionato in generale in modo soddisfacente; per quanto riguarda i prodotti che interessano particolarmente l'Italia, un solo importante problema si pone: *l'introduzione di un regime comunitario all'importazione per le conserve di tonno e di sardine.*

(1) Nel momento in cui fu redatta questa nota erano state avviate trattative con il Senegal non positivamente concluse.

C. - Prospettive

Una proposta della Commissione della CEE, del luglio 1976, cerca di introdurre un regime comune, basato sulla *liberalizzazione delle conserve di tonno e di sardine accompagnata da misure di protezione alla frontiera*. Questa protezione risiede essenzialmente nella *fissazione di un prezzo minimo e nell'instaurazione di un sistema di certificati all'importazione*.

Tale proposta non è sinora stata approvata; la ragione principale è nel fatto che il livello del prezzo minimo che si sarebbe dovuto fissare è troppo basso rispetto ai costi di produzione comunitari.

Sembra che la Comunità segua con maggiore attenzione che per il passato i problemi delle sue regioni del Sud. Un nuovo evento, del resto, sta rendendo inevitabilmente tutti più attenti a questi problemi: l'adesione della Spagna, del Portogallo e della Grecia.

I dati statistici documentano una potenzialità conflittuale degli interessi di pesca tra il nostro ed i suddetti Paesi. L'opera di adattamento, risanamento e potenziamento del settore dovrà essere portata avanti soprattutto dagli operatori, ma è evidente che un intervento finanziario dello Stato e della Comunità si rende necessario in quanto può contribuire in maniera decisiva alla realizzazione degli obiettivi comunitari prefissati.

La politica strutturale comporta due dimensioni distinte: quella *economica* e quella *sociale*. Tali tipi di intervento possono essere così sintetizzati:

sul *piano economico*:

— *orientamento di una parte delle capacità eccedentaria di produzione* verso la cattura di specie attualmente sfruttate al disotto delle possibilità o verso la prospezione di nuove zone di pesca;

— *riduzione temporanea dell'attività di pesca* in attesa della ricostituzione delle scorte e nella misura in cui le possibilità di indirizzo di cui sopra non siano sufficienti;

— *arresto definitivo dell'attività di pesca* di talune navi che non possono essere utilizzate a causa della penuria di risorse o che non sono adattabili alla nuova situazione, specialmente a causa delle loro caratteristiche tecniche.

L'azione di disinvestimento interessa in primo luogo la pesca oceanica e quella d'altura: nel primo caso si cerca di sospendere parzialmente l'attività di pesca tramite premi allo immobilizzo di battelli per alcuni periodi dell'anno, nel secondo essa tende a diminuire in maniera definitiva la capacità di pesca globale tramite premi di cessazione di attività (vendita all'estero o demolizione dei battelli).

Per quanto riguarda le misure concernenti l'industria di trasformazione e la commercializzazione, è da notare che un'azione comune è già in vigore, tendente a finanziare gli adattamenti, le ristrutturazioni o lo sviluppo della parte dell'industria della pesca cosiddetta terrestre.

Sul piano sociale: mantenimento di un livello occupazionale soddisfacente e adeguato alle necessità locali delle regioni dipendenti più strutturalmente dall'attività di pesca; tenendo indubbiamente conto delle conseguenze che avranno sugli equipaggi le misure di riduzione definitiva o temporanea di tale attività. Sono infatti, previsti interventi per favorire il pensionamento anticipato dei pescatori a partire da 50 anni, nella misura in cui sono colpiti dall'azione di disinvestimento, nonché un'integrazione di reddito per quelli che dovranno interrompere temporaneamente l'attività.

Bisognerà, inoltre, che in sede comunitaria:

— vengano istituite forme di intervento o di sostegno finanziario (*aiuti allo stoccaggio - campagne promozionali*) a favore di quei prodotti, come il pesce azzurro, dei quali vi è abbondanza nei nostri mari;

— *l'aiuto vigente per la costituzione delle associazioni dei produttori venga opportunamente aumentato e portato dagli attuali 3 anni ad almeno 5 anni;*

— vengano istituiti, in favore delle associazioni di produttori, *incentivi sul costo del trasporto* del pesce azzurro che viene

commercializzato lontano dai porti di sbarco e per il quale vi sono difficoltà di smercio;

— vengano fissati, per i prodotti importati dai Paesi terzi, *prezzi di riferimento diversificati* in ragione dell'effettivo valore delle merci;

— vengano introdotte, nella normativa comunitaria, *misure di tutela (clausola di salvaguardia, certificati di importazione* più efficaci per la produzione italiana di quelle in atto.

Più in generale, bisognerà, però, prevedere, nel quadro di piani nazionali o regionali di riassetto del litorale, programmi di sviluppo o di mantenimento di attività di pesca, o di acquacoltura, capaci di contribuire a risolvere le difficoltà economiche e sociali di certe regioni marittime.

**RELAZIONE DELLA
COMMISSIONE PERMANENTE PER L'INDUSTRIA,
L'ARTIGIANATO, IL COMMERCIO ED IL TURISMO (IV)**

INTRODUZIONE

La Commissione permanente per l'Industria, l'Artigianato, il Commercio ed il Turismo (IV) del CNEL, presieduta dal Consigliere Franco Mattei, accogliendo la richiesta del Comitato referente all'uopo costituito per la redazione del « Rapporto Europa », ha esaminato e discusso l'indice ragionato ed il questionario predisposto dal Comitato suddetto.

Per conseguire una più puntuale chiarezza dei diversi problemi prospettati, ha deliberato all'unanimità di considerare analiticamente le singole domande del questionario.

E' stato pertanto deciso di affidare l'incarico al Consigliere Franco Mattei, il quale ha portato a termine l'incarico affidatogli, presentando sollecitamente le risposte definitive ai quesiti indicati, che sono state poi approvate dalla Commissione nella riunione del 25 ottobre 1978.

1 a. Quali sono stati gli effetti della smobilitazione doganale e dell'istituzione di una tariffa esterna comune sullo sviluppo degli scambi (intra ed extra comunitari)?

1. Lo stato delle conoscenze sul rapporto fra cause ed effetti nel complesso della economia ed in particolare nella economia industriale non consente di « *misurare* » gli effetti della smobilitazione doganale intra-comunitaria e della adozione della tariffa esterna comune sullo sviluppo degli scambi intra ed extra comunitari.

All'inizio dello smantellamento delle tariffe doganali, l'Italia era già avviata ad un rapido sviluppo industriale per effetto (non misurabile) della precedente liberalizzazione degli scambi della OCSE e del notevole sviluppo del reddito e degli scambi internazionali successivo alla ricostruzione post-bellica.

Oggi è possibile misurare lo sviluppo degli scambi intra comunitari *dopo* l'inizio del mercato comune senza poter precisare quale parte di tali scambi sia stata dovuta alla smobilitazione tariffaria della CEE (1).

2. La misura o la valutazione degli effetti della creazione del mercato comune europeo per gli scambi delle merci — come per ogni altro aspetto della CEE — può farsi con due metodi:

a) confrontare lo « stato » post-CEE con quello che si sarebbe avuto senza la costituzione della CEE;

b) ipotizzare cosa succederebbe se tutto ciò che ha fatto la CEE fosse gradualmente smantellato.

(1) Per tale misura ci si riferisce in particolare ed in prima approssimazione allo studio di Onida: « La collocazione dell'Italia nel commercio internazionale » - Giornale degli Economisti ed Annali di Economia, nov. dic. 1977. Ulteriori perfezionamenti potrebbero derivare dai risultati dello studio IAI o dal completamento dello studio di Onida con i dati del 1977.

Il primo metodo è difficile ed in ogni caso criticabile per la inevitabile estrema soggettività delle ipotesi su « quel che poteva essere e non è stato ».

Lo stesso si potrebbe dire per il secondo metodo; aggiungendo però che tutti oggi associano alla eventualità dello smantellamento delle realizzazioni CEE previsioni negative sullo sviluppo economico e sociale del paese.

3. Per questo anche se non è possibile precisare la parte dell'aumento del commercio intra comunitario che può essere stato un « effetto » della Comunità stessa, si possono indicare alcune valutazioni qualitative così largamente diffuse nel mondo degli operatori da poter essere considerate conferma di un fatto realmente esistente — opinioni che sono « aspettative » e « fatti » — anche se non sono precisamente quantificabili.

Tali opinioni sono, in breve sintesi:

a) la smobilitazione tariffaria risultante dal mercato comune, e sancita dal Trattato, ha riscosso e continua a riscuotere forti consensi negli ambienti politici e nella opinione pubblica; ciò ha consentito una stabilità di prospettiva per un ampio mercato multiplo nel mercato nazionale;

b) all'inizio del mercato comune, ed in regime di stabilità dei cambi, le tariffe doganali erano considerate l'ostacolo principale agli scambi internazionali dopo il processo già avviato di eliminazione delle restrizioni quantitative; la loro prevista abolizione nell'area MEC e addirittura l'anticipata realizzazione delle ultime tappe dello smantellamento hanno costituito stimolo per produzioni più elevate e più efficienti, dovendo le imprese preoccuparsi anche della concorrenza sul mercato interno sino ad allora difeso dalle barriere doganali;

c) la trasformazione, alla fine degli anni sessanta, del sistema monetario internazionale da cambi relativamente fissi a cambi relativamente variabili, sia per le monete comunitarie che per le monete terze, ha ridotto l'importanza — ai fini del commercio internazionale — dei dazi doganali, già eliminati all'interno della Comunità, anche nei confronti dei paesi terzi, dato che le variazioni del tasso di cambio possono correggere l'effetto delle bar-

riere doganali. Le successive frequenti, elevate variazioni nei cambi fra le monete comunitarie e quelle dei paesi terzi hanno avuto molto maggiore peso nella determinazione dei prezzi dei beni scambiati internazionalmente (e delle ragioni di scambio) che non le possibili variazioni delle tariffe doganali. Proprio la riduzione del peso economico reale delle tariffe doganali ha consentito di allargare l'area di libero scambio con accordi doganali di grande importanza fra la CEE ed i paesi già aderenti all'Area di libero scambio europeo (AELE) senza che tale operazione trovasse ostacoli o resistenze. Tale ulteriore allargamento dell'Area di libera circolazione delle merci senza ostacoli di restrizioni quantitative e tariffarie ha rafforzato le opinioni positive sulla CEE precedentemente indicate;

d) la CEE, oltre alla eliminazione delle tariffe doganali, ha assicurato — effetto non meno importante — il consolidamento della eliminazione delle restrizioni quantitative, principalmente intracomunitarie, che di tutti gli ostacoli agli scambi sono i più negativi non solo per gli scambi ma anche per le distorsioni che provocano nelle condizioni di produzione.

4. Partecipare ad un'area di libero scambio internazionale è una grande scelta economica: significa accettare la continua variazione dei «prezzi relativi» dei beni e dei servizi. Questa continua variazione è l'essenza della economia di mercato; è lo stimolo che provoca l'adattamento della produzione alla domanda; è il modo con il quale si manifesta l'innovazione nella sua più larga accezione. Le spinte al riequilibrio degli scambi mercantili internazionali più attraverso le variazioni dei tassi di cambio che attraverso le manovre per prodotto delle tariffe doganali e dei contingenti hanno avuto una importante conseguenza: quella di conferire maggiore flessibilità alle modifiche dei prezzi relativi per i prodotti dei diversi settori merceologici ed all'interno degli stessi settori; flessibilità che è condizione per il miglior uso delle risorse mondiali e per la più efficiente ed equa distribuzione internazionale del lavoro.

Ciò porta inevitabilmente ad una trasformazione sostanziale, già avvenuta ma che solo oggi comincia a percepirsi, nella meccanica e nella giustificazione delle trattative doganali interna-

zionali di tipo GATT. In altri termini perde progressivamente di senso il principio dell'equivalenza globale dei cosiddetti « sacrifici » derivanti dalla negoziazione: per esempio la equivalenza della concessione di una riduzione sulle « maglierie » in cambio di una riduzione ottenuta sui grandi autocarri, equivalenza fondata sull'assunto che la possibile minore occupazione nel primo settore debba o possa essere compensata da una maggiore occupazione nel secondo. Le eventuali variazioni del tasso di cambio collegabili alle riduzioni tariffarie concesse consentono di trovare compensazione non su uno specifico settore (che molte volte assolutamente non ha nulla a che fare con la presunta contropartita) ma con tutte le possibili contropartite che possono emergere riaggiustando il tasso di cambio per tutta la economia.

La Comunità, sin dall'inizio della sua attività, ha assunto giustamente l'obiettivo generale di negoziare, sulla base della tariffa esterna comune, più con riduzioni generali ed armonizzate delle tariffe (*across the board*) che mercanteggiando su singoli dazi. Tale politica porta a restringere notevolmente la possibilità dei singoli paesi (o aree economiche) di stabilizzare la struttura dei prezzi relativi interni fra i settori di prodotti o i singoli prodotti; che è una aspirazione di « conservatorismo » (inconscio anche in quelli che più si definiscono « innovatori ») contrario al miglior utilizzo delle risorse e che, piaccia o non piaccia, è destinato a non poter sopravvivere di fronte alla forza degli stimoli di mercato sollecitati dalla stessa eliminazione degli ostacoli agli scambi internazionali.

In altri termini ancora gli operatori sentono molto che il processo di liberalizzazione degli scambi ormai messo in moto, ha tutt'oggi notevoli potenzialità di stimoli al cambiamento continuo delle strutture; e che non si può volere il primo opponendosi al secondo con azioni classiche di retroguardia.

5. Considerando l'aumento degli scambi successivo alla costituzione della CEE e per valutare gli effetti, occorrerebbe conoscere quale parte dell'aumento è risultante dell'effetto « creazione di scambi » e quanta dell'effetto « sostituzione di scambi ». Ma tale argomento che appassiona molto i ricercatori economici viene considerato di importanza molto minore da parte degli operatori. Gli scambi sono aumentati nei confronti di

tutte le altre aree anche se a ritmo minore di quello relativo all'area CEE. Se l'aumento degli scambi internazionali è anche solo in parte un effetto del Mercato Comune e nella misura in cui è stato effetto dello stesso, si deve considerare l'effetto come positivo anche se esso ha potuto portare ad una struttura diversa degli scambi internazionali in raffronto a quella che avrebbe potuto essere senza la costituzione della CEE e la tariffa comune esterna.

D'altra parte era implicita, nella stessa costituzione e strutturazione della CEE, la possibilità di un effetto « sostituzione di scambi »; possibilità successivamente attenuata dalla struttura e dal basso livello della tariffa esterna comune, dalla concessione delle preferenze generalizzate ai paesi in via di sviluppo collegati con la CEE ed agli altri; dalle progressive riduzioni della T.E.C. in conseguenza dei successivi negoziati GATT, etc.

Infine, sempre su questo argomento, occorre ricordare — con particolare riferimento alle esportazioni — che i mercati naturali, per una parte sostanziale dell'industria italiana, sono quelli ad alto livello di reddito pro-capite nei quali anche un modesto aumento della quota di penetrazione rappresenta grandi quantità.

6. Gli andamenti degli scambi negli ultimi anni, dopo la crisi mondiale che ha avuto inizio nel 1973, inducono a chiedersi (almeno per l'Italia) se non ci si trovi ormai ad un punto di arresto o di svolta dei trends chiaramente manifestatisi dopo l'inizio del MEC. E cioè se il grado di interpenetrazione comunitaria non abbia ormai raggiunto un livello di regime che difficilmente potrà continuare ad aumentare molto; e se quindi lo sviluppo delle esportazioni dei singoli Paesi europei debba ormai affidarsi più agli scambi con i paesi terzi — con i paesi di ogni tipo — che non a quelli con i paesi comunitari. Le risposte a questa domanda possono essere fonte di indirizzi e di vincoli per la CEE e per i paesi ad essa partecipanti. Più in chiaro se lo sviluppo delle esportazioni dei Paesi CEE dipenderà più dalla domanda dei paesi terzi che di quella degli stessi Paesi CEE, la politica commerciale CEE verso i paesi terzi dovrà essere molto più attenta e liberale: « trade is a two ways business ». Nei

confronti dei paesi del terzo mondo e soprattutto di quelli ormai industrialmente emergenti la CEE è, checché se ne dica, ancora particolarmente e protezionisticamente attenta.

Accordi parapubblici o para-privati sulla base del cosiddetto « orderly marketing », veri e propri contingenti limitativi a gestione mista comunitaria e nazionale e simili, controllano ancora le possibili importazioni dai paesi emergenti. Se è vero che la gestione di tali restrizioni consente un graduale aumento delle importazioni nell'area CEE, non è men vero che molto basso era il livello di partenza e che la gradualità è probabilmente molto più lenta di quanto sarebbe richiesto dalle aspettative per un maggior contributo dei paesi fra i più ricchi — quelli della Comunità — all'equilibrato sviluppo del mondo.

7. Dalle diverse considerazioni fatte si possono trarre alcune conclusioni:

a) lo sviluppo dell'industria italiana è ormai storicamente associato alla costituzione della CEE ed alle sue realizzazioni in campo doganale (in senso lato);

b) il ritorno al protezionismo intracomunitario si assocerebbe, inevitabilmente, ad una ristrutturazione per il peggio dell'economia italiana riducendo un mercato che, per tante ragioni, possiamo considerare « naturale » per il nostro Paese;

c) il mercato CEE è necessario ma non sufficiente, ed agli stimoli che da esso derivano devono ancor più aggiungersi quelli derivanti da un maggior scambio con i paesi terzi;

d) gli stimoli del mercato internazionale impongono il continuo adattamento dei « prezzi relativi » dei diversi beni e servizi e richiedono quindi una elevata flessibilità dei sistemi di produzione;

e) il probabile livello di regime ormai raggiunto dalla interpenetrazione comunitaria, richiede un minor atteggiamento protezionistico della CEE nei confronti di tutti i paesi ed in particolare di quelli industrialmente emergenti. L'Europa deve accettare la nuova sfida e porsi in condizioni di sostenerla.

1 b. *Quali conseguenze ha avuto per l'industria e per i commercianti italiani la permanenza di taluni ostacoli non tariffari negli scambi?*

1. Gli ostacoli « non tariffari » residui nel commercio intra-europeo sono di varia natura; e le conseguenze per l'industria italiana devono essere considerate in relazione specifica ad ogni tipo di tali residui ostacoli.

In relazione alla rilevanza occorre considerare per primi gli ostacoli relativi al *permanente « nazionalismo » delle commesse pubbliche* intese in senso lato e cioè non solo l'ampio settore delle opere pubbliche, ma anche settori importanti per l'industria manifatturiera fornitrice come quelli degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, delle elettrocomunicazioni, dei trasporti, etc. Si deve ritenere che la permanente « riserva nazionale » per tali commesse, per alcuni settori dell'industria nazionale, abbia potuto costituire un vantaggio piuttosto che uno svantaggio tenuto conto della difesa del mercato interno che ciò ha rappresentato. La valutazione dei possibili svantaggi e vantaggi è estremamente difficile (per non dire impossibile) per la necessità di dover confrontare un mercato reale, quello interno, che si sarebbe dovuto veramente aprire (veramente: e cioè non solo a promesse e parole) alla concorrenza comunitaria con un mercato soltanto potenziale o ipotetico e cioè con quello che sarebbe potuto derivare dalla apertura alla industria italiana delle commesse pubbliche degli altri paesi.

L'elevato grado di pubblicizzazione della economia italiana, specie nel settore dei servizi (se confrontato ad esempio con quello della Germania o dei paesi del Benelux), fa presumere che la difesa del mercato interno fosse considerata più vantaggiosa per la produzione nazionale. Peraltro, in una nuova riflessione sull'argomento, l'industria interessata dovrebbe anche considerare la sua condizione di debolezza derivante dall'andamento sussultorio della domanda pubblica in Italia; riflettere sull'anomalia, probabilmente non riscontrabile in alcun altro paese comunitario, delle imprese che sono costrette esse a prefinanziare per lunghi periodi gli stessi investimenti pubblici, etc. Sono questi dati di fatto che hanno certo costituito remora alla espansione e fat-

tori di instabilità per i settori interessati non compensati dalla possibilità di poter approfittare delle enormi potenzialità dell'ampio mercato europeo.

La Commissione CEE ed i Governi hanno già assunto impegni per l'avvio della apertura comunitaria dei « mercati pubblici ».

L'Italia, se veramente crede nella Comunità economica europea, deve farsi parte « traente » in questo processo. La domanda pubblica è rilevante in ogni paese della Comunità. Anche se ci si deve augurare che non aumenti in termini relativi rispetto al GNP europeo, essa è destinata ad aumentare in termini assoluti ed in qualificazione tecnologica. Non realizzare anche in questo campo un mercato europeo significherebbe consolidare un dualismo fra mercato per la domanda pubblica e per quella privata, dualismo che non conoscono i grandi mercati con i quali la CEE intende e deve confrontarsi: gli USA ed il Giappone per non parlare di quello del Comecon.

La struttura dell'industria europea risulterebbe distorta dalle fondamenta: specializzazione e divisione del lavoro per la domanda privata, divisione del lavoro « nazionalistica » e non specializzazione per la domanda pubblica.

2. Numerosi ostacoli residui sono costituiti dalla diversità delle norme tecniche e di sicurezza per i prodotti dell'industria manifatturiera ivi compresi, ovviamente, i beni di investimento. In questo campo la cosiddetta « armonizzazione » non basta; occorre giungere alla vera e propria « unificazione » perché solo essa consente una produzione unica per tutti i mercati comunitari e la vera semplificazione delle procedure di controllo e certificazione. Si può dire — in generale — che i progressi in materia sono stati molto più lenti e faticosi di quanto sarebbe stato desiderabile; con una lentezza esasperante dell'iter, dalla individuazione del problema all'esame tecnico delle norme di unificazione od armonizzazione, alla loro approvazione tecnico politica, alla adozione formale da parte dei singoli paesi.

Per ostacoli non tariffari si intendono generalmente quelli derivanti da provvedimenti legislativi basati su caratteristiche o

prescrizioni di origine tecnica per prodotti e merci: è su tale tipo di ostacoli che l'art. 100 del Trattato di Roma ha trovato il suo maggior campo di applicazione.

L'ostacolo di carattere tecnico sostitutivo di quello tariffario ha presentato una evoluzione tale che parlare di « permanenza di taluni ostacoli... » non risponde completamente alla situazione reale. Si è assistito infatti allo svilupparsi di due fenomeni paralleli nel campo degli scambi comunitari, fenomeni che hanno assunto un carattere assai accentuato, in particolare nei riguardi dell'esportazione italiana:

a) proliferazione ed accentuazione di provvedimenti di carattere legislativo basati su presupposti tecnici, man mano che veniva attuata la riduzione delle tariffe doganali;

b) accentuarsi dell'utilizzo, anche mediante interventi statali a livello di informazione o di propaganda, dell'ostacolo di carattere tecnico non basato su prescrizioni legislative, man mano che venivano emanate direttive comunitarie ex articolo 100 che in questo modo venivano di fatto eluse.

3. L'ostacolo non tariffario a carattere tecnico si può definire, nella stragrande maggioranza dei casi, una misura cripto-protezionistica, in quanto tende a favorire la commercializzazione dei prodotti dello Stato che ha elevato tale ostacolo, senza però esplicitamente discriminare i prodotti di importazione: se il prodotto « A1 », fabbricato in Italia, è sostanzialmente uguale od equivalente sotto il profilo della qualità, sicurezza intrinseca, affidabilità, etc., al prodotto « A2 », fabbricato per esempio in Francia, basta rendere obbligatorio per legge in Francia che tutti i prodotti « A » (quindi « A1 », « A2 », « A3 », etc.) che aspirano alla libera circolazione in Francia debbano rispondere ad una ben determinata e dettagliata caratteristica riguardante generalmente la sicurezza intrinseca (e la non nocività), le prestazioni o le indicazioni atte a realizzare una leale concorrenza.

La scelta di tale caratteristica è fatta in modo che la stragrande maggioranza dei prodotti « A1 » non sia ad essa rispondente, e debba pertanto essere modificato, mentre invece la stragrande maggioranza dei prodotti « A2 » risponde già alle sud-

dette prescrizioni divenute improvvisamente obbligatorie per legge. Di tali casi verificatisi specialmente allorché una corrente di esportazione italiana verso gli altri paesi comunitari si manifestava particolarmente vivace e massiccia, si potrebbero citare molteplici esempi precisi se si volessero riaccendere polemiche e contrasti nella maggior parte ormai superati e risolti.

Il tipo di provvedimenti sopra accennato danneggia particolarmente i processi produttivi basati su « grandi serie », per le quali uno dei principali fattori di economicità è appunto l'unificazione del ciclo produttivo. Se una parte della produzione deve ad un certo punto di detto ciclo essere diversificata per rispondere alle prescrizioni tecniche obbligatorie di un solo mercato estero, l'aumento dei costi per la produzione, destinata al paese ostacolante, può fare uscire dai limiti della concorrenzialità. La casistica di tale tipo è stata assai complessa nel corso degli ultimi dieci anni, e se le esportazioni italiane verso gli altri paesi della Comunità hanno manifestato un costante incremento globale, tale incremento « *ceteris paribus* » avrebbe potuto essere di entità sensibilmente maggiore senza le accennate azioni di criptoprotezionismo.

A titolo di esempio, in uno dei settori più impegnati nell'esportazione verso i mercati comunitari, quello elettrotecnico, si è calcolato induttivamente che l'esistenza di ostacoli non tariffari abbia rappresentato un freno dell'ordine di circa il 20%: in altre parole ove si è esportato 100 si sarebbe potuto esportare 120 se non fossero esistiti gli ostacoli tecnici.

All'interno di tale dato indicativo globale si rilevano situazioni differenziate da un minimo dell'ordine del 2% - 3% fino ad un massimo del 100% nei casi in cui l'esportazione è diventata impossibile.

Un altro dato significativo è la variazione della fascia di produzione non toccata da ostacoli non tariffari, variazione legata strettamente alla situazione congiunturale dei singoli paesi importatori o esportatori. Come ordine di grandezza indicativo di tali fasce, sempre nel settore prima indicato, la percentuale di scambi non toccata da ostacoli non tariffari è variata negli

ultimi dieci anni fra un massimo del 90% ed un minimo del 60%, con andamento variabile. Inversamente la produzione danneggiata dagli ostacoli non tariffari è variata fra il 10% ed il 40%.

4. Quindi non solo « permangono ostacoli » ma continua nei singoli paesi comunitari la introduzione di nuove norme che, se trovano sempre la giustificazione nelle cosiddette nuove esigenze di tutela pubblica dei consumatori e della loro sicurezza, mostrano anche troppo trasparentemente obiettivi di tutela della produzione nazionale contro la concorrenza internazionale. Cioè non solo non si è unificato (armonizzato) l'esistente, ma non si è riusciti neppure a concordare uno « stand-still » comunitario che impedisse almeno di allargare le diversità « ad libitum » degli interessi nazionali. Anche in questo caso, come nel precedente, (commesse pubbliche) è pressoché impossibile una analisi quantitativa — per l'industria nazionale — dei vantaggi e degli svantaggi, che dovrebbe essere compiuta caso per caso. In diversi casi l'industria italiana è stata « traente » della armonizzazione; in altri « resistente », ovviamente in relazione alle sue valutazioni di convenienza. L'Amministrazione pubblica (in senso lato) è stata generalmente più « resistente » che « traente », cosa che si può dire di ogni altra Amministrazione pubblica comunitaria. Ogni volta che l'industria si è trovata a lottare in favore dell'unificazione comunitaria di questa o quella norma tecnica ha avuto la spiacevole sensazione di scontrarsi con sconosciute aree di potere burocratico, reagenti con ogni determinazione al pericolo dell'esproprio di quel potere attraverso una unificazione comunitaria delle norme.

La unificazione delle norme tecniche è comunque considerata dall'industria un obiettivo necessario della Comunità per il completamento del mercato comune dei prodotti industriali nella convinzione che soltanto attraverso la eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi sia possibile facilitare e sviluppare la libera circolazione delle merci in situazione di effettiva concorrenza, condizione questa indispensabile per la realizzazione di un vero mercato interno.

Lo stato di insoddisfazione oggi esistente in proposito non può quindi essere imputato ai servizi della Comunità che pur hanno operato attivamente.

5. Gli strumenti previsti dal Trattato di Roma per ovviare ai fenomeni precedentemente indicati sono quelli contenuti nell'art. 100 del Trattato.

La Commissione esecutiva della Comunità ha preparato e fatto approvare dal Consiglio un notevole numero di direttive tendenti ad eliminare la radice legislativa degli ostacoli tecnici agli scambi.

Il riavvicinamento conseguente delle legislazioni avrebbe dovuto portare come conseguenza una uguale intensità giuridica in tutti i paesi della Comunità di quelle che vengono comunemente chiamate « norme tecniche ». E' un primo ed importante passo. Si stabilisce che, ad esempio, la norma riguardante la non nocività di coloranti impiegati nelle bevande è obbligatoria per legge in tutti i paesi, o presuntiva per legge in tutti i paesi, oppure facoltativa in tutti i paesi. Realizzato questo primo importante passo mediante un lungo e difficile negoziato multilaterale, rimane il secondo passo conclusivo, in mancanza del quale il primo rimane lettera morta, ed assai spesso lascia un dannoso vuoto legislativo: si tratta dell'armonizzazione delle norme tecniche vera e propria, di rendere cioè il contenuto delle norme tecniche dei singoli paesi (che possono essere come abbiamo detto obbligatorie per legge, presuntive per legge, o facoltative) equivalenti fra di loro. In altre parole, rifacendoci all'esempio precedente, un colorante dichiarato nocivo per legge in un paese viene proibito se contenuto in misura superiore all'uno per mille, mentre in un altro paese viene proibito per la sua nocività solo se contenuto in misura superiore al due per mille. In questo caso la disarmonizzazione di carattere tecnico vanifica l'armonizzazione a livello legislativo, ed è necessario quindi armonizzare i due livelli massimi consentiti (per esempio 1,3 per mille), stabilendo per di più a quale procedimento analitico si debba far ricorso per accertare le percentuali suddette.

Poiché le direttive vincolano gli Stati membri per il raggiungimento degli scopi da esse prefissi, ma lasciano agli Stati membri stessi la scelta dei mezzi legislativi ed amministrativi per raggiungere i suddetti scopi, si è assistito nella pratica degli ultimi dieci anni ad una tendenza pressoché generalizzata di applicare le direttive ex articolo 100 in maniera troppo restrittiva

nei riguardi dei prodotti di altri paesi, ed in maniera notevolmente permissiva nei riguardi dei prodotti domestici. In particolare da parte italiana ci si è trovati a dover ricorrere più volte ai buoni uffici della Commissione esecutiva per attenuare restrizioni e soprattutto dilazioni ad atti liberatori per la circolazione di merci italiane negli altri paesi, previsti dalle direttive.

Al di là di ogni ragionevole dubbio, l'armonizzazione (unificazione) delle norme tecniche è la « *conditio sine qua non* » per una effettiva rimozione degli ostacoli di carattere tecnico.

6. Mentre la parte legislativa delle direttive ex articolo 100 è di pertinenza dello Stato, la elaborazione del processo di armonizzazione (unificazione) delle norme tecniche vera e propria non può essere delegata alla pubblica amministrazione, perché essa non ha né il sapere, né l'esperienza, né la competenza di potersi sostituire alla professionalità dei tecnici delle industrie, delle università, dei lavoratori di prova, che attualmente elaborano le norme tecniche.

Tale principio è pienamente riconosciuto ed attuato da tutti gli altri Stati delle Comunità Europee con l'unica eccezione dell'Italia, che tende sempre più a statalizzare ed a rendere autarchica la normalizzazione tecnica.

7. E' di particolare rilievo fra le conseguenze che gli ostacoli non tariffari hanno per gli scambi italiani il fatto che, mentre come già detto, negli altri Stati membri delle Comunità si manifesta un sensibile criptoprotezionismo, soprattutto nei momenti di congiuntura economica negativa, da parte dello Stato italiano, salvo rarissime eccezioni, si è constatata l'assenza di iniziative atte ad equilibrare sul mercato interno le azioni restrittive degli altri paesi. Le cause di tale assenza di iniziative sono individuabili facilmente sia nella giustificabile incompetenza e quindi mancanza di diretto interesse dei rappresentanti italiani nelle vare sedi comunitarie (in contrasto con l'altissimo grado di preparazione dei rappresentanti degli altri paesi), sia in una mancanza di volontà politica decisa a correggere gli inconvenienti sopra rilevati.

8. Pur con le riserve prima indicate, si deve ricordare che dopo l'adozione del programma generale per l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi, approvato nel 1969, sono stati compiuti notevoli progressi nel campo della armonizzazione delle norme tecniche soprattutto in alcuni settori quali quelli dei veicoli a motore, dei trattori agricoli e della metrologia. Complessivamente sono state sinora adottate 100 direttive in materia di prodotti industriali e 40 in materia di prodotti alimentari. A queste si aggiungono altre 12 direttive di adeguamento al progresso tecnico adottate dalla Commissione.

Negli ultimi due anni il processo è stato accelerato: 40 direttive adottate e 41 proposte di direttiva presentate dalla Commissione al Consiglio in attesa di approvazione. E' intendimento inoltre della Commissione rivedere le procedure attualmente seguite al fine di raggiungere entro breve tempo la cifra di 300 direttive, obiettivo che l'esecutivo ritiene necessario per consentire una effettiva libera circolazione dei prodotti all'interno della Comunità. Come inevitabile, sono rimasti, fra i casi da risolvere, quelli più difficili; e proprio per questo non dovrebbe mancare alla Commissione il più sincero appoggio dei Governi nazionali.

9. La unificazione europea delle norme tecniche è la condizione per poter introdurre nei nuovi mercati internazionali il prodotto europeo ed eliminare la non accettabile forma di concorrenza che i singoli paesi della CEE si fanno nei mercati terzi per far adottare i propri standards nazionali.

10. Occorre considerare a parte un insieme di ostacoli agli scambi che, a rigore, non possono essere compresi in quelli ricordati nei precedenti punti. Si tratta di quell'insieme di norme (di prodotto o di procedimento) derivante da politiche (e conseguenti norme) protettive a fini generali (o a fini particolari mascherati da fini generali) come — ad esempio — quelle relative all'ecologia, alla sanità dei cibi e degli alimenti, alla difesa dei consumatori, alla protezione di qualche particolare prodotto (fine particolare) realizzata ponendo ostacoli alla produzione ed alla commercializzazione di prodotti concorrenti, etc.

In questi casi, in genere, se le politiche del tipo citato definiscono sistemi di « standards » molto elevati, o « standards » più elevati che nei paesi comunitari, l'industria italiana è costretta o a sopportare costi più elevati (come nel caso delle norme ecologiche) o a produrre prodotti con particolari norme tecniche che non trovano mercato negli altri paesi e lo trovano solo a prezzi che non coprono i maggiori costi di produzione. Le considerazioni precedenti servono a richiamare l'attenzione sul fatto che il completamento del mercato industriale comunitario non richiede solo la unificazione delle norme tecniche in senso stretto, ma anche dei sistemi di standards che sono risultanti di scelte politiche ancor prima che tecniche (almeno in Italia); apparendo inaccettabili al senso comune, ad esempio, che un additivo per i prodotti alimentari sia dannosissimo alla salute degli italiani, ed innocuo per quello di tutti gli altri europei; o che l'utilizzo dello zucchero per la produzione del vino sia scandaloso in Italia mentre è considerato in Francia un ingrediente necessario di quell'arte enologica di fama mondiale ben superiore alla nostra.

11. La eliminazione nella CEE delle tariffe doganali e delle restrizioni quantitative è stata in parte controbilanciata dal crescere, in diversi paesi della Comunità e per diversi settori, di un complesso sistema di sussidi alle imprese, visibili o sommersi, che la CEE ha praticamente voluto o dovuto ignorare.

Tali sussidi, proliferati in misura esponenziale, hanno continuato a ridurre il funzionamento degli automatismi di mercato nel determinare lo sviluppo delle produzioni e degli scambi. Ci si riferisce in particolare non solo a tutti i sistemi di credito agevolato nei quali la agevolazione è superiore o per nulla correlata con gli « handicaps » naturali che attraverso quei sistemi si vorrebbe superare; ma anche tutti gli altri tipi di sussidi dati attraverso il bilancio dello Stato alle aziende pubbliche, alle aziende in stato fallimentare di cui si assicura la sopravvivenza scaricandone l'onere sulla collettività; ai sussidi in funzione della natura giuridica e proprietaria delle imprese (ad es. cooperative), ai sussidi fiscali, etc.

Il fatto che su tale tipo di interventi la Comunità abbia chiuso « tutti e due gli occhi » e che l'Italia abbia di essi abusato più di ogni altro paese comunitario, potrebbe indurre a pensare

che il « vantaggio sia stato da parte dell'Italia »; che avrebbe così potuto proteggere la propria industria ben oltre i limiti previsti dalla lettera e dallo spirito del Trattato. Ma i risultati ottenuti dall'Italia non convalidano questa prima impressione. Il sistema di sussidi, in conto capitale o in conto esercizio, ha finito con il togliere al paese il controllo e la conoscenza dell'effettiva competitività dell'industria italiana in genere e di molte imprese in particolare (oltre che a provocare un elevato spreco di risorse); ad occultare stati di fatto che sono poi emersi di colpo mettendo in evidenza, per alcuni settori ed imprese, il paradosso dell'accompagnarsi del massimo europeo dei sussidi con la peggiore situazione comparativa dei risultati economici.

12. L'assenza di una politica e di una regolamentazione comunitaria dei « sussidi degli Stati » sta ora emergendo in tutta la sua negatività in relazione alle trattative GATT in corso ed allo scadere, alla fine dell'anno, della facoltà concessa alla Amministrazione USA di non applicare dazi compensativi sulle importazioni di prodotti sovvenzionati dai singoli Governi. Ciò significa che dal primo gennaio prossimo l'Amministrazione USA *dovrà* applicare dazi compensativi. La CEE sapeva da quattro anni di questa improrogabile scadenza.

Una tempestiva regolamentazione europea, oltre che tornare a vantaggio dell'integrazione economica europea, avrebbe evitato la guerra commerciale con l'USA che già si profila o la necessità di giungere ad un affrettato accordo in sede GATT non ancora preparato da una coerente e concordata posizione comunitaria.

13. Il completamento della integrazione economica nella CEE richiede la accelerazione (o la ripresa) delle azioni già previste dal Trattato o dalle successive scelte politiche della CEE per la eliminazione dei residui ostacoli agli scambi, e la massima attenzione affinché tolto un ostacolo, esso non venga surrettiziamente sostituito da un ostacolo maggiore e peggiore.

Le azioni più rilevanti che dovrebbero essere ormai compiute possono essere così individuate:

a) effettiva apertura del mercato europeo delle commesse pubbliche per superare il dualismo della produzione industriale

europea: da un lato specializzazione e divisione del lavoro per la domanda privata e dall'altro divisione del lavoro « nazionalistico » e non specializzazione per la domanda pubblica;

b) accelerata « unificazione » delle norme tecniche per la produzione industriale eliminando le residue protezioni che in esse si annidano e snidando anche le aree di piccolo potere burocratico nazionale; accelerata unificazione indispensabile anche per eliminare la non accettabile concorrenza che i singoli paesi della CEE si fanno sui paesi terzi per far adottare i propri standards nazionali;

c) in ogni caso adottare subito uno « stand-still » effettivo per l'emanazione di nuove norme nazionali;

d) politica e legislazione armonizzata per i problemi dell'ecologia, della sanità, la difesa dei consumatori, etc.; e cioè per quelle politiche generali che hanno delle ricadute sulle norme per i prodotti ed i procedimenti;

e) affrontare il problema dei sussidi nazionali alla produzione — visibili o sommersi — che continuano a proliferare; problema particolarmente importante per l'Italia che, nella guerra dei sussidi, più spende e più perde.

1 c. E' da condividere l'opinione secondo cui l'integrazione settoriale realizzata dalla C.E.C.A. che pure dispone — grazie al Trattato di Parigi — di buoni mezzi d'intervento, non sarebbe in grado di offrire soluzioni stabili ed armoniche ai problemi del carbone e dell'acciaio, ossia di settori cosiddetti « maturi », in presenza di una crisi economica generalizzata?

1. La esperienza della CECA per il carbone e l'acciaio interessa l'Italia soprattutto per l'acciaio. Essa dovrebbe essere esaminata molto attentamente in relazione alla teoria ed alla prassi degli interventi cosiddetti settoriali.

L'origine storica della CECA si ritrova nella permanenza, presso i suoi padri fondatori, di un residuo dei sentimenti profondi della politica europea della « belle époque »; nella sopravvivenza della diplomazia delle materie prime per l'industria pesante e

delle preoccupazioni esistenti alla vigilia della prima guerra mondiale; si ritrova insomma in quel gran capitolo della « diplomazia dell'imperialismo » che vedeva contrapposte Francia e Germania per assicurarsi anche con conquiste territoriali il possesso fisico di carbone e di minerali di ferro.

Tali temi e preoccupazioni della diplomazia nazionalistica ottocentesca, al momento della costituzione della CECA, erano stati di fatto già consegnati alla storia con la sconfitta della Germania nazista. In funzione anche di questo non trascurabile vizio di origine, la CECA ha ritenuto di dover controllare, in base al suo Trattato, l'industria siderurgica europea in termini di un controllo che in qualche modo condizionasse e limitasse gli sviluppi spontanei secondo criteri di un « equilibrio politico » determinato più ancora dalle « ragioni di Stato » che dalle ragioni dell'economia. Da questa concezione doveva derivare una sorta tutta particolare di « semi-dirigismo » sia per quanto riguarda la determinazione dei prezzi sul mercato europeo, sia, ancor più importante, per quanto riguarda il coordinamento degli investimenti. In questa concezione si è persa forse, fin dall'inizio della CECA, la visione della realtà di una industria che per naturale processo evolutivo, tecnologico e di mercato, si stava diversificando dal proprio modello ante seconda guerra mondiale.

Le procedure pre-dirigistiche per quanto riguardava la denuncia e l'esame preventivo (a generico obiettivo coordinatorio) per i nuovi impianti sono di fatto diventate una procedura burocratica senza reale contenuto di controllo e di coordinamento.

La concezione — cosciente o subcosciente — del mantenimento dell'equilibrio di potenza ha portato più al moltiplicarsi nei vari paesi degli investimenti ripetitivi che alla diversificazione e specializzazione su base europea.

L'industria siderurgica europea, nel suo complesso, nel momento della crisi che dovrebbe essere un evento relativamente normale per i periodi lunghi nei quali un'industria ad alta intensità di capitale deve vivere, si è trovata ad avere una elevata capacità produttiva inutilizzata ed inutilizzabile in una situazione concorrenziale internazionale, nonostante tutto il pre e para dirigismo della CECA che proprio questo avrebbe dovuto evitare.

La filosofia di origine della CECA ipotizzava un solo modello possibile: quello delle grandi unità produttive integrate, il mito ed il fascino per la Germania guglielmina del « colossale » verticalmente integrato. Le preoccupazioni originarie della CECA erano nei confronti delle minori unità produttive che, si era certi, sarebbero state costrette a scomparire; mentre la crisi si è poi manifestata soprattutto per le grandi imprese.

Il ricorso a misure altamente protettive, sia per quanto riguarda le importazioni, sia per quanto riguarda la determinazione amministrativa comunitaria di prezzi di sostegno, ha dimostrato la inefficacia di tutto ciò che era stato messo in opera proprio per evitare che cose del genere potessero avvenire.

2. Le ragioni storiche prima ricordate portarono a volere la CECA come organismo europeo dotato di poteri sovranazionali: una Alta Autorità autonoma rispetto ai Governi e Parlamenti dei Paesi partecipanti con anche una finanza autonoma. La costituzione della CEE e la successiva unificazione degli organi istituzionali delle diverse Comunità ha portato ad una attenuazione dei poteri « sovranazionali » della CECA che, per quanto sopravvissuti nella lettera degli strumenti costituzionali esistenti, hanno teso sempre più a dissolversi nell'uso del consenso necessario, in via pragmatica, per far funzionare sino ad oggi la CEE. In sostanza i singoli governi sono stati sempre più contrari ad accettare le procedure vincolanti che pur il Trattato CECA prevedeva; e c'è da chiedersi se essi abbiano mai veramente accettato la « sovranazionalità della CECA » senza radicatissime riserve mentali. Sarebbero comunque restati per la CECA alcuni compiti importanti di indirizzo allo sviluppo della siderurgia europea; come quello delle previsioni di possibile sviluppo, di consultazione-controllo sui nuovi investimenti, di commercio con il resto del mondo. Quest'ultimo peraltro non può essere considerato « settorialmente », come « corpo separato » nella politica commerciale comune CEE: basta ricordare le reazioni provenienti da ogni parte del mondo alla introduzione (dicembre 1977) dei sistemi e dei livelli di protezione adottati per tentare di lenire la crisi della siderurgia comunitaria. Perché anche una Alta Autorità della siderurgia europea non ha alcuna forza contrattuale con i paesi terzi per indurli a limitare la loro produzione o la loro espansio-

ne di capacità produttiva se non può anche offrire maggiori sbocchi per prodotti di altri settori.

Nella funzione di « indirizzo » la CECA ha perso proprio negli anni della crisi molto della sua credibilità e quindi della possibilità pratica di usare i propri poteri. A questo riguardo sembra tipico quanto è detto a proposito della CECA dal recente rapporto del Ministero industria sulla « Proposta di piano siderurgico » per l'Italia (24 giugno 1978) nel quale si pongono in evidenza i macroscopici errori di previsione del piano CECA a medio termine approvato (metà 1976) quando già era in atto la crisi, l'ottimismo nella giustificazione di ulteriori sviluppi della capacità produttiva europea, etc.

3. Per far fronte alla situazione di crisi la Commissione CEE decideva, nell'ottobre 1975, con notevole ritardo rispetto alle attese, di intervenire con l'introduzione di una serie di misure indirette (pubblicazione di programmi previsionali sul consumo di acciaio; istituzione di un sistema di sorveglianza statistica degli scambi; consultazioni in sede OCSE con i principali partners dei paesi terzi). Il persistere della crisi portò l'Esecutivo CEE ad affrontare, sul finire del 1976, il problema in modo più penetrante, con l'adozione di una serie di interventi contenuti nel Piano Simonet (informazioni statistiche sull'analisi e la sorveglianza del mercato; programmi previsionali trimestrali orientati; impegni volontaristici di riduzione delle produzioni; ricerca di una più stretta cooperazione a livello internazionale; rafforzamento dell'intervento comunitario per la soluzione di problemi occupazionali). In relazione al continuo deteriorarsi della situazione, venivano adottate nel marzo 1977 ulteriori misure (fissazione prezzi minimi e di orientamento; introduzione delle licenze automatiche all'importazione; avvio di procedure antidumping) successivamente estese nel dicembre 1977 e rese più vincolanti. Nel contempo la Commissione avviava e concludeva una serie di intese bilaterali e multilaterali con alcuni importanti paesi esportatori di acciaio nella CEE volte al mantenimento di correnti normali di scambio a prezzi non perturbatori del mercato.

E' venuto così progressivamente definendosi, attraverso una serie di vincoli sempre più penetranti, un sistema di misure anti-

congiunturali sul piano delle produzioni, dei prezzi, del controllo delle importazioni e dell'attenta vigilanza statistica del mercato che — nonostante le incoerenze (si veda il problema dei « Bresciani ») e le disfunzioni sul piano applicativo — ha certo influito nell'attenuare gli effetti conseguenti la crisi.

Per far fronte alla situazione recessiva del mercato, la Commissione non si è avvalsa dei poteri che pur le spettavano ai sensi del Trattato di Parigi (dichiarazione di « crisi manifesta » con la fissazione di quote di produzione obbligatoria per imprese ed il contingentamento delle importazioni dai paesi terzi), ma ha cercato sempre di operare alla ricerca del consenso sulle misure che veniva proponendo.

Non sono stati ancora risolti i problemi di sovracapacità produttiva (il potenziale produttivo degli impianti supera ancora di circa il 20% il fabbisogno del mercato europeo) il che dimostra le difficoltà di affrontare in modo coerente i problemi di carattere strutturale.

Lo strumento di base del programma di ristrutturazione dell'industria siderurgica comunitaria dovrebbe essere costituito dagli « Obiettivi generali Acciaio 1980-85 », documento già approvato nel settembre del 1976, ma le cui stime sullo sviluppo dei consumi interni di acciaio, sul commercio esterno di acciaio, sull'equilibrio tra l'offerta e la domanda e la disponibilità di materie prime sono state oggetto di una profonda revisione alla luce delle modificazioni in atto nella struttura del mercato mondiale (tendenza al rincaro ed alla rarefazione delle materie prime e delle fonti energetiche; programmi di industrializzazione di paesi in via di sviluppo; comparsa di fenomeni di saturazione di determinati beni). Le nuove previsioni, pur basandosi in buona misura sulla prevedibile evoluzione dell'offerta e della domanda di acciaio sui vari mercati, tengono conto anche di alcuni obiettivi politici, quali quello di mantenere un'industria siderurgica europea sana e di proseguire nella ripartizione internazionale del lavoro.

Sulla base delle linee direttrici indicate negli « Obiettivi acciaio », l'intervento della Commissione dovrebbe avere un carattere essenzialmente finanziario, di sostegno — attraverso il mec-

canismo del bonifico interessi — a quegli investimenti che permetteranno di conseguire gli obiettivi di politica settoriale che saranno indicati.

In ottobre la Commissione presenterà al Consiglio CEE le sue proposte per tutti gli aspetti del piano siderurgico (volet interno ed esterno, ristrutturazione, riconversione, obiettivi generali 1980-85 con proiezione fino al 1990): un giudizio quindi sulle capacità della Commissione CEE di offrire soluzioni stabili ed armoniche ai problemi di più lungo periodo nel settore dell'acciaio è al momento prematuro.

Ciò non ha impedito che nel frattempo i singoli Stati membri procedessero, in via autonoma, alla soluzione dei problemi di carattere nazionale connessi alla ristrutturazione e riconversione del settore. La CEE non ha ostacolato tali iniziative, consapevole del fatto che da sola non sarebbe stata in grado di soddisfare tutte le necessità di sostegno del settore. Forse avrebbe dovuto maggiormente vegliare affinché questi interventi si muovessero in una logica conforme agli obiettivi di fondo della strategia definita in sede comunitaria (si veda ad esempio la posizione assunta dall'esecutivo comunitario in merito al centro siderurgico di Gioia Tauro).

Accanto all'azione di sostegno propria della Commissione — opportunamente potenziata attraverso la mobilitazione di tutti i molto limitati mezzi di intervento finanziario disponibili (bilancio CECA, fondi sociale e regionale, prestiti comunitari) — è stato messo a punto un regime di inquadramento degli aiuti e degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria siderurgica atto a garantire la loro compatibilità con le politiche generali della CEE e ad evitare distorsioni di concorrenza derivanti da provvedimenti presi unilateralmente per consentire alle imprese di superare la crisi.

4. Oggi, se si dovesse fare il punto della situazione, si potrebbe così sintetizzarla:

a) la CECA è stata indotta ad intervenire, timidamente prima (fine 1976, Piano Simonet) e decisamente dopo (inizio e fine 1977, Piano Davignon) con praticamente tutti gli strumenti di cui

poteva disporre (con il « consenso ») sino ad assumersi la responsabilità diretta di una pesante azione anticongiunturale: fissazione di prezzi minimi, speciali procedure antidumping, prezzi di orientamento (e cioè invito specifico a certi aumenti di prezzo), estensione ai commercianti degli obblighi per i prezzi minimi anche per i prodotti da essi importati dai paesi terzi, prezzi base di importazioni, divieto di allineamento delle imprese comunitarie ai prezzi di importazione, regolamentazione quantitativa delle correnti di scambio all'interno della Comunità, etc.;

b) i singoli Paesi, invece, hanno adottato o stanno adottando misure nazionali di risanamento o salvataggio della propria siderurgia: il piano immediato finanziario e produttivo per la British Steel e per le maggiori imprese siderurgiche francesi, la proposta del Ministero industria italiano, etc. Che questi piani siano tra loro compatibili sul piano europeo per ora si può solo sperare. La Comunità, per quanto decisa, è costretta a restare ai margini del vero problema della ristrutturazione siderurgica europea per la modestia dei mezzi disponibili di fronte alle voragini create quasi in ogni Paese dalla grande siderurgia ed al deciso prevalere dei Governi nazionali nelle decisioni che si stanno prendendo.

Si ritiene forse ovvio, ma è pur necessario dirlo, che il piano congiunturale della CECA sta rendendo comparabile il mercato dell'acciaio europeo a quello creato dalla politica agricola comune che è tutto fuorché un buon esempio di mercato comune europeo aperto verso l'esterno; ma che è molto difficile che per la siderurgia esso possa « reggere » così come ha retto il mercato agricolo di fronte al prevalere delle soluzioni nazionali per la siderurgia.

5. Tutta l'esperienza CECA deve essere considerata con molta maggiore attenzione dai costruttori dell'Europa e dall'economia italiana.

Nonostante le osservazioni e critiche prima ricordate il mercato comune dell'acciaio ha avuto per l'Italia effetti positivi. Il mercato siderurgico italiano, prima della CECA, era caratterizzato da un livello di prezzi molto superiore a quello dei concorrenti europei e mondiali. Risultava perciò limitata la possibilità di espansione di tutti i settori a valle ed in particolare della mec-

canica. Il ritornare alla segmentazione del mercato europeo significherebbe perciò perdere la condizione necessaria del prezzo internazionale o almeno europeo dei prodotti siderurgici.

6. Il settore dell'acciaio viene oggi considerato, contrariamente alla ispirazione originaria della CECA, un settore « maturo ». Tale espressione, che compare in diversi punti del questionario, richiede qualche considerazione particolare.

Con riferimento specifico dell'industria dell'acciaio ed in altri casi simili, l'espressione « settore maturo » può indicare la convinzione che si tratti di settori per i quali non sono più prevedibili periodi di vero e proprio elevato sviluppo e che quindi si trovano a dover far fronte, a scadenze ravvicinate, a rallentamenti e riprese di domanda su un « trend » di sviluppo mondiale a modesto gradiente. Può anche significare che si tratta di settori « maturi » nelle previsioni di sviluppo della economia industrializzata dell'occidente in relazione alla possibilità di emergenza di nuovi centri geografici di produzione tendenti a sostituire le importazioni dai paesi industrializzati. Tale ultima interpretazione appare apprezzabilmente diversa dalla precedente; perché mentre la prima si dovrebbe riferire ad una condizione già presente di medio-lungo periodo, la seconda, nella realtà dei fatti, potrebbe svilupparsi in ogni caso in modo graduale e quantitativamente prevedibile, dato che l'incremento della produzione da nuovi investimenti in paesi emergenti (in industrie ad alta intensità di capitale) può prevedersi con esattezza quattro o cinque anni prima che la produzione avvenga; sviluppo graduale quindi che può o deve consentire di correggere in tempo utile le previsioni di sviluppo di produzione del mondo occidentale.

In questo senso il settore siderurgico potrebbe essere considerato maturo tenendo conto che il fabbisogno mondiale sarà coperto in proporzioni crescenti, ma crescenti molto lentamente, dalla produzione degli stessi paesi emergenti.

Ma resta il fatto che il settore siderurgico è tutt'altro che « maturo » nelle sue potenzialità di ulteriore sviluppo tecnologico, di diversificazione produttiva delle imprese anche per meglio poter superare le crisi congiunturali che il settore deve conside-

rare come certezza anziché come rischio poco probabile. Forse è soltanto « maturo » il modo di guardare al settore; come ad un settore politicamente o industrialmente « strategico », come si suol dire, che richiede che lo Stato se ne interessi troppo quasi legando il suo potere e prestigio di Stato al continuo moltiplicarsi di questi monumenti all'industria pesante.

E' questa la malattia infantile dei Paesi che vogliono emergere industrialmente. Forse è « maturo » anche il modo di decidere per estrapolazioni macrosettoriali di domanda e di produzione, metodo troppo facile ed i cui propagatori sono fra i maggiori responsabili delle sovra-capacità produttive nei settori di base avendo sempre avuto la meglio sugli inascoltati propagatori delle previsioni e controlli sulla economia futura delle imprese (e non dei settori) realisticamente scontati.

7. Ciò premesso la risposta alla domanda del questionario dovrebbe indicare se soluzioni come quelle della CECA possono consentire di far fronte ai problemi di una crisi economica generalizzata per i settori maturi ma, in genere, per i problemi di sviluppo dei settori maturi o non maturi in presenza o non in presenza di crisi generalizzata.

Dopo il sostanziale fallimento dei tentativi di affrontare con un approccio globale il tema della politica industriale, si è venuta sempre più manifestando la tendenza della Commissione CEE a tradurre tale politica in una serie di interventi a carattere settoriale. Molteplici sono stati i tentativi su questa linea.

Non considerando la siderurgia, i primi settori ad interessare la Comunità sono stati quello aeronautico (luglio 1972) e quello dell'informatica (novembre 1973): trattavasi di settori ad alto contenuto di futuro per i quali si richiedeva, ad avviso della Commissione, un intervento diretto della CEE per porre l'industria europea in condizioni di sostenere la concorrenza internazionale. Nonostante l'impegno della Commissione non si è sinora giunti alla formulazione di una politica comune per entrambi i settori per il mancato accordo degli Stati membri sulla linea di azione proposta.

Ancor prima, le istituzioni comunitarie si erano occupate del settore delle costruzioni navali (luglio 1969) regolamentando il

regime degli aiuti concessi dagli Stati membri alle industrie del settore al fine di correggere le esistenti distorsioni di concorrenza sul mercato. Soltanto nel dicembre 1977 venivano deliberate dalla Commissione le direttrici di un vero programma di azione comunitario per il risanamento del settore che attende ancora l'approvazione.

L'esecutivo CEE si è occupato anche di altri settori, cosiddetti « maturi », più esposti ai mutamenti in atto nella divisione internazionale del lavoro. Per questi settori (tessile, carta, calzature, fibre chimiche, automobile) gli interventi della Comunità si sono sostanzialmente tradotti in misure di politica commerciale volte a salvaguardare il mercato interno da pressioni concorrenziali esterne.

Un caso a parte costituisce il settore delle fibre chimiche dove in un primo momento si è assistito, con la mediazione della Commissione, alla conclusione di un accordo di autolimitazione volontaria delle produzioni tra le principali aziende produttrici, accordo successivamente messo sotto accusa da alcuni membri della stessa Commissione in quanto ritenuto in contrasto con l'art. 85 del Trattato CEE. Una decisione definitiva sulla validità del cartello non è comunque ancora avvenuta. Per altri settori infine (edile, materiale mobile ferroviario e zinco) soltanto recentemente la Commissione ha manifestato un certo interessamento non tradottosi in iniziative di un benché minimo rilievo.

In conclusione si può dire che gli interventi di politica settoriale svolti dalla Comunità mancano di una logica comune, sono stati spesso derivati da situazioni contingenti e si sono tradotti, nella maggior parte dei casi, in misure restrittive all'importazione e soltanto parzialmente in sostegni alla ricerca tecnologica.

8. La soluzione « settoriale », nell'esperienza CECA, e gli altri limitati tentativi di interventi settoriali non hanno mai potuto risolvere l'angoscioso dilemma per lo sviluppo di ogni settore (soprattutto ad alta intensità di capitale): come evitare l'eccesso di capacità produttiva e quindi la bassa utilizzazione degli impianti e nello stesso tempo mantenere la concorrenzialità internazionale del settore, lo stimolo al rinnovo degli impianti, la eliminazione degli impianti obsoleti. Un « cartello » di tipo clas-

sico risolve il primo corno del dilemma con i suoi normali ingredienti: il controllo alla espansione della capacità produttiva, le quote di produzione, i prezzi minimi. Ma, in un'area aperta alla concorrenza internazionale, il cartello ha bisogno soprattutto di un ulteriore (e fondamentale) ingrediente: il controllo delle quantità o dei prezzi alla importazione e, normalmente, di tutte e due le variabili. Tutto questo è incompatibile con il mantenimento degli stimoli al miglioramento della economicità; anche perché ogni successo del cartello nel raggiungere i suoi obiettivi è più che neutralizzato dal peggioramento della concorrenzialità internazionale di tutti i settori a valle del settore protetto. Ciò vale, in particolare, per il settore siderurgico dal quale dipendono settori per i quali il mercato aperto internazionale è vitale, come l'industria metalmeccanica. Ma un ragionamento simile può farsi praticamente per tutti i settori della produzione industriale (e di moltissimi servizi).

9. Sui dubbi che soluzioni settoriali come quella per il carbone e l'acciaio possano essere utili si è già detto prima. Si deve aggiungere, in linea generale, che le obiezioni che si possono avanzare sulla soluzione tipo CEEA diverrebbero più forti quando si volesse estenderla ad altri settori, per i quali minori sono i tempi tecnici di sviluppo, più instabile la domanda tanto nel mercato comune quanto nel mercato internazionale; e ciò sia per i settori che si vogliano definire « maturi », sia per i « nuovi ».

Si pensa ad esempio ai due poli opposti di un ampio spettro di settori e di comparti come potrebbero essere da una parte l'industria tessile tradizionale (filatura, tessitura per le fibre naturali e « man-made ») e dall'altra l'industria elettronica.

L'esame attento della tabella sinottica allegata che indica i diversi progetti settoriali sinora promossi in sede CEE indica anche i limiti di una tale politica. (All. 1). Non è che essa non sia stata tentata, per diversi casi, ma la realtà ne ha delimitato molto la possibile portata. Di fronte alle evidenti difficoltà delle programmazioni settoriali nazionali si coltiva l'illusione che esse possano essere superate andando al livello più ampio della programmazione settoriale comunitaria. Ma qui si ritrovano, esponenzialmente moltiplicate, tutte le difficoltà nazionali. Anche

se si chiudesse l'area comunitaria agli scambi con l'esterno, le difficoltà non si attenuerebbero; solo in un primo momento ci si potrebbe illudere di averle superate con una soi-disant programmazione degli investimenti (e della occupazione) che però dovrebbe dare ad ogni paese il suo « fair-return » e la sua « fair-share » di occupazione, di nuovi impianti, di nuove quote di produzione.

2 a. Quali sono stati per l'economia italiana gli effetti della politica industriale perseguita dai paesi della Comunità, in particolare in presenza della crisi progressiva dei settori cosiddetti « maturi » e dell'importanza crescente dei problemi tecnologici e della ricerca?

1. Per rispondere a tale domanda occorre prima indicare quale è stata la politica o la non-politica industriale della CEE che si assume come riferimento.

Fin dalla prima fase di applicazione del Trattato di Roma, anche se questo non prevedeva disposizioni particolari per la cosiddetta « politica industriale », emerse l'esigenza che, nel rispetto delle norme previste dal Trattato, venisse attuata una politica industriale per favorire il formarsi e lo svilupparsi di una struttura industriale della Comunità adeguata alle esigenze del mercato integrato in un quadro di aperta e sana concorrenza interna ed esterna.

La Commissione europea si era resta interprete di tale esigenza promuovendo alcune iniziative intese a porre le basi di una politica industriale comune.

Fra tali iniziative, maturatesi nell'arco del quadriennio 1966-69, si trova l'elaborazione, nel luglio del 1967, di un primo Memorandum sulle grandi linee della politica industriale; e soprattutto la collocazione della cosiddetta « politica industriale » nel più ampio quadro delle prospettive di sviluppo economico comunitario rappresentato dal primo ed in special modo dal secondo programma di politica economica a medio termine della Comunità 1966-70.

L'approvazione formale di questi documenti da parte dei governi costituì il riconoscimento ufficiale della politica indu-

striale comunitaria e del suo organico inserimento, come parte essenziale, nella politica economica generale della Comunità.

2. I documenti comunitari posero a caposaldo della politica industriale il riconoscimento della funzione primaria del libero gioco del mercato e del libero estrinsecarsi delle forze che nel mercato operano. In armonia con questo principio fu stabilito che incombesse essenzialmente alle imprese di realizzare spontaneamente l'adeguamento delle strutture aziendali e settoriali alle più difficili condizioni di competitività ed ai mutamenti della realtà economica; e che, dall'altro lato, fosse funzione specifica delle istituzioni comunitarie e dei governi creare un clima generale e condizioni idonee affinché potesse svilupparsi il suddetto processo di adeguamento.

Precisate così le rispettive responsabilità delle imprese e dei poteri pubblici, il programma comunitario indicò due ordini di azioni attraverso i quali la politica industriale doveva attuarsi:

— *azioni di carattere generale*, rivolte cioè alla globalità delle imprese e da realizzare, fra l'altro, con: la creazione di un quadro giuridico che consentisse alle imprese il conseguimento di idonee dimensioni; l'aumento delle disponibilità finanziarie delle imprese; lo sviluppo della ricerca tecnologica e scientifica; l'eliminazione degli ostacoli agli scambi intracomunitari;

— *azioni di carattere settoriale*, da intraprendere nel caso in cui circostanze imperiose lo esigessero, con la finalità di facilitare gli adattamenti necessari nelle industrie in declino, di risolvere problemi regionali e di rafforzare i settori d'avvenire sotto il profilo tecnologico.

3. Adottati dai governi i principi di base, il problema sarebbe stato quello di specificarli e precisarli ai fini di una loro traduzione in termini concreti. A tale scopo nel 1970 venne predisposto dalla Commissione europea il « Memorandum Colonna », documento che, per l'ampiezza e l'articolazione delle indicazioni prospettate, fu considerato una vera e propria « magna charta » della politica industriale comunitaria. Il Memorandum

dum Colonna affrontò con un'ottica globale la necessità e le urgenze dell'industria comunitaria, muovendo da una analisi della situazione per giungere all'individuazione delle linee di azione atte a fronteggiare le esigenze di miglioramento delle condizioni ambientali delle imprese della Comunità, l'adeguamento delle strutture industriali alle nuove esigenze tecniche, economiche e sociali, la promozione di industrie tecnologicamente avanzate.

Tenuto conto che la prima esigenza di una politica di sviluppo industriale è quella di permettere a tutte le imprese ed a tutte le produzioni di trarre pieno vantaggio dall'esistenza di un grande mercato, vennero indicate le azioni che avrebbero dovuto fra l'altro tendere alla eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi, attraverso l'armonizzazione delle normative nazionali ed all'apertura dei pubblici appalti, una concertazione delle politiche degli acquisti per i settori a tecnologia avanzata.

Inoltre vennero chiarite le forme di cooperazione e concertazione fra le imprese, necessarie per adeguare dimensioni e strutture dell'apparato produttivo; furono precisate ragioni e modalità per la creazione di un mercato unico dei capitali, l'adozione di criteri comunitari per le politiche di aiuti settoriali e regionali e, infine, l'armonizzazione e l'unificazione del quadro istituzionale, sotto l'aspetto giuridico, fiscale e finanziario, in cui si svolge la vita delle aziende. Il Memorandum Colonna fu figlio delle reazioni emotive provocate in Europa dal saggio piuttosto superficiale di Servan Schreiber su la « Sfida americana ». Fatto il Mercato europeo, questa era la tesi, erano le imprese multinazionali statunitensi che ne approfittavano a spese delle imprese e delle economie europee. Così il Memorandum Colonna voleva indurre gli imprenditori europei a non concepire solo lo sviluppo industriale nel quadro di un impegno di reciproca concorrenza ma a sentirsi partecipi di una stessa area in concorrenza con altre aree mondiali. Esso tese soprattutto a far perno sull'industria, quale fattore traente dello sviluppo socio-economico della Comunità, per giungere ad una visione d'insieme di tutte le politiche che riguardano o si riflettono sull'industria (finanziaria, fiscale, settoriale, regionale, sociale).

4. Le aspettative dei vari ambienti e particolarmente di quelli industriali, sono state profondamente deluse dall'atteggiamen-

to dei governi dei paesi membri che, dopo aver approvato i contenuti del documento, si trovarono fortemente discordi sulle modalità di applicazione delle sue enunciazioni. Si perse una grande occasione. La politica industriale entrò praticamente in un periodo di ibernazione riflettendo anche, ed ovviamente, la crisi che su un piano più generale andava progressivamente colpendo tutto il processo di costruzione comunitaria. La politica industriale tornò di fatto alla ribalta, con il Vertice dei Capi di Stato e di Governo, svoltosi nell'autunno del 1972, che sanzionò solennemente ed esplicitamente la validità delle impostazioni che in materia e nelle grandi linee si erano già profilate. Ma non si andò oltre all'enunciazione di principi, perché non seguì l'indicazione di strumenti e tempi operativi, sia pure nei termini di larga approssimazione propri di organi così politicamente caratterizzati.

Mentre non veniva compiuto alcun passo sul piano pratico, sotto il profilo dell'elaborazione, si assistette nel 1973 alla diffusione di un nuovo documento di politica industriale ad iniziativa del Commissario Spinelli.

La novità emergente dal documento Spinelli era rappresentata da un rovesciamento dell'approccio che aveva caratterizzato l'impostazione del Memorandum Colonna, e dall'assunzione di una nuova linea che, rinunciando al principio della globalità, si sarebbe dovuta estrinsecare nell'adozione di politiche per singoli settori industriali. Il documento Spinelli, considerando le difficoltà che innegabilmente frenavano gli sforzi della Commissione a muoversi nel senso originariamente preconizzato, fu ispirato dall'intento di spostare l'azione su criteri pragmatici e di seguire un « programma minimo » ma a filosofia di fondo apprezzabilmente divergente da quella precedente. Questo spiega l'indicazione, contenuta nello stesso documento — oltre alle azioni per settori — di alcune decisioni da prendere in materia di eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi, aperture dei mercati pubblici, definizione di taluni problemi giuridici e fiscali, cooperazione industriale con i paesi terzi. Decisioni che si sarebbero potute rivelare utili per l'industria, a condizione che fossero state non solo auspicate ma concretamente elaborate e poste su un piano di operatività.

Per le carenze richiamate, per la inaccettabilità per alcuni paesi dello spinto approccio settoriale, anche il documento Spinelli non trovò di fatto alcun seguito.

5. Dopo un nuovo periodo di silenzio, in questo momento sembrerebbe in movimento il rilancio del dibattito sugli indirizzi e contenuti di una politica industriale comune.

Nel generale riconoscimento che l'industria è chiamata a svolgere una funzione fondamentale per ridare nuovo impulso all'intera economia ed al progresso della società, Comunità e Stati membri si starebbero muovendo per definire tale politica. Sul significato della politica industriale si è sviluppata un'ampia dialettica. Da un lato, si tende ad identificare la politica industriale in un complesso di azioni a carattere strumentale, diretta cioè a preconstituire le condizioni — economiche, normative, di comportamento — affinché sia consentito alla generalità delle imprese di adattare le proprie strutture produttive alle indicazioni del mercato e di superare le remore che ne impediscono lo sviluppo.

Dall'altro lato, si concepisce la politica industriale come una serie di azioni a carattere settoriale volte a risolvere, attraverso soluzioni specifiche, i problemi particolari dei singoli comparti produttivi.

La tendenza della Commissione europea, quale si desume dalle molteplici iniziative promosse, è sembrata recentemente orientata verso una serie di interventi di natura settoriale limitati per altro ai settori palesemente in crisi; come la siderurgia, le fibre tessili man-made, la petrolchimica, i cantieri navali.

6. Si ha l'impressione che al momento attuale la CEE si dibatta nella ragnatela delle sue forti contraddizioni interne. La crisi 1973-78 di molti importanti settori industriali ha rafforzato la « anima Spinelli » degli interventi settoriali. Si aspirerebbe ad un proliferare di piani settoriali che, fermamente guidati (o imposti) dalla Comunità, coprissero di fatto tutto il settore industriale, chiudendo questo o quell'impianto, facendo questo o quell'investimento, assicurando prezzi minimi per tutto il periodo del riassetto, gestendo il mercato quasi come nella politica agricola

comune. Il tutto nelle ipotesi che la Comunità sappia correttamente prevedere a medio termine e sia libera di regolare i rapporti con i paesi terzi: ipotesi entrambe non vere.

A quest'anima si contrappone la « anima Colonna » che certo meglio risponde alla costituzione della Comunità ed alla sua effettiva capacità di azione: agire nel perfezionamento del mercato europeo dei fattori della produzione, con azioni che si presentano uniformi per tutti i settori e tutte le imprese, e che non costringono alla impossibile equa ripartizione dei costi e dei benefici dei cosiddetti piani di « ristrutturazione » o di « riconversione »; operazione che di fatto diventa politicamente impossibile e che può produrre solo estenuanti sterili negoziazioni.

L'Italia non avrebbe nulla da guadagnare dal prevalere della « anima Spinelli ».

7. Arrivati a questo punto si può affermare che:

a) sinora non si è avuta una « politica industriale comunitaria » nel senso corrente, anche se non si possono sottovalutare gli effetti sulla industria delle politiche orizzontali. Fra queste la più importante è stata la creazione ed il mantenimento della libertà di scambi all'interno della CEE e l'apertura del mercato verso l'esterno. Essa ha definito la vera politica industriale della CEE;

b) in mancanza di una politica industriale comunitaria in senso stretto, i singoli paesi quando hanno adottato provvedimenti specifici di politica industriale, lo hanno soprattutto fatto sulla base delle valutazioni nazionali; superando il vincolo della apertura dei mercati nazionali con l'introduzione o l'allargamento dei sistemi di sussidi, di « nazionalizzazioni » di settori o di imprese o di una parte dei loro costi. Si ha in mente non soltanto l'Italia ma alcuni altri paesi in particolare il Regno Unito e, in minor misura, la Francia;

c) non sempre le politiche nazionali hanno messo in migliore condizione competitiva l'industria del paese; in numerosi casi e periodi le misure nazionali hanno peggiorato la posizione competitiva dell'industria, ad esempio, con i controlli dei prezzi in Italia ed in Francia. Non è senza significato che la Germania, che

è il paese che meno è intervenuto nell'industria con specifici provvedimenti ed azioni, ha visto una continua espansione e rafforzamento competitivo della propria industria;

d) quasi nessuna influenza ha avuto la CEE nella ricerca tecnologica nei singoli paesi che hanno provveduto — chi meglio, chi peggio — con sistemi e mezzi nazionali. Anche in questo caso è significativo che la Germania si distingua per il minor intervento pubblico a sostegno della ricerca a fini industriali che trova il suo stimolo e suo finanziamento soprattutto nella solidità economica delle imprese che consente di sopportare il costo ed il rischio della ricerca.

2 b. E quali i motivi di fondo delle presenti difficoltà del nostro sistema industriale?

1. Descrivere compiutamente i motivi di fondo delle presenti difficoltà del nostro sistema industriale significherebbe rifare la storia ragionata dello sviluppo industriale italiano dalla ricostruzione del nostro paese dopo la seconda guerra mondiale alla fase di espansione degli anni '50 e degli inizi degli anni '60; alla successiva fase di ristagno sin verso la fine degli anni '60 ed al deciso emergere di una situazione aperta di crisi all'inizio degli anni '70.

Tale analisi non può rientrare nell'economia di una risposta al questionario inviato alla Commissione Industria. La risposta deve perciò limitarsi — per il momento — a catalogare quelle che sono considerate le ragioni di fondo della crisi nella letteratura sull'argomento e nelle analisi delle varie parti ed in particolare in quella degli imprenditori. Tale catalogo potrebbe così articolarsi:

a) la vischiosità nell'accettare in pieno le conseguenze di una integrazione industriale al livello dell'economia particolarmente sviluppata dell'occidente; più ancora il ricadere — di fronte quasi ad ogni problema o sussulto congiunturale — in una visione sempre più nazionale dei problemi dello sviluppo. Passata la prima fase dell'attivismo comunitario per la abolizione delle tariffe doganali intracomunitarie e per la introduzione della tariffa

esterna comune, anche in mancanza di più decise spinte per l'integrazione economica, il paese si è progressivamente indirizzato in una specie di marcia a ritroso rispetto alla iniziale euforia per la integrazione europea;

b) l'integrazione economica internazionale è, di per sé, un sistema molto dinamico che richiede un continuo aggiustamento di prezzi relativi e quindi di strutture di produzione. Ma l'automatismo delle forze di mercato europee e mondiali come motore principale e continuo — non limitato cioè ad un periodo iniziale — è stato sempre meno accettato volendosi subordinarne gli effetti alla soluzione dei problemi che nazionalmente apparivano di più pressante priorità politica. In questa direzione, per varie ragioni, non si sono avuti apprezzabili risultati; e ci si è radicati nell'idea che essi potessero ottenersi attraverso la moltiplicazione di interventi di vario tipo — pubblici, sindacali, imprenditoriali — che hanno finito con l'ostacolare, all'interno del nostro paese, le spinte dell'automatismo di mercato rendendo l'economia industriale sempre più rigida di fronte ad ogni necessario cambiamento. Cosicché sono state progressivamente devitalizzate le grandi potenzialità di sviluppo nazionale in una integrazione economica guidata dagli automatismi di mercato. Tale situazione di crescente rigidità ha potuto essere nei fatti compensata o attenuata sintanto che l'economia mondiale, e nel suo quadro l'economia nazionale, ha potuto percorrere una strada di progresso quantitativo pur a ritmi diversi da anno ad anno; ma è emersa in tutta la sua evidenza ben prima dello scoppio della grande inflazione e della crisi economica generale il cui inizio si deve collocare nel 1973, cioè ancor prima della forte variazione nei prezzi relativi delle materie prime e delle fonti di energia;

c) se si analizzano i punti di maggiore crisi attuale della industria italiana (di settore, di impresa o di tipo di impresa) si deve giungere alla conclusione che di essi non si può certo dar colpa agli automatismi di mercato sollecitati dalla CEE. Senza voler far nomi per non correre il rischio di far torto a qualcuno, si può esemplificare ricordando che l'eccesso di capacità produttiva in qualche settore manifatturiero di base deve ricollegarsi all'eccesso di incentivazione nazionale commisurato al capitale investito; che coesistono per lo stesso prodotto aziende che sopporta-

no a livello normale di difficoltà (sempre però con profitto) l'automatismo del mercato europeo mentre altre aziende per lo stesso prodotto — e proprio le più direttamente o indirettamente aiutate dallo Stato — affogano in un mare crescente di perdite non potendo coltivare speranze neanche nel ritorno all'autarchia nazionale; che altre aziende (singolarmente di minori dimensioni) sono considerate dei gravi pericoli concorrenziali per tutto il resto dell'industria europea mentre nello stesso settore altre aziende languono in condizioni preoccupanti e forse insanabili e per esse non vi è altra speranza che un ulteriore salvataggio da parte dello Stato; e così via;

d) la giusta preoccupazione politica di ottenere uno spostamento sostanziale delle attività produttive nel Mezzogiorno, obiettivo correttissimo, ha voluto utilizzare strumenti e comportamenti che hanno teso a ristrutturare geograficamente la produzione industriale italiana in modo estremamente irrazionale; tanto irrazionale da far considerare che in alcuni settori (per esempio nell'industria manifatturiera di base) la struttura geografica sia notevolmente peggiorata senza apportare duraturo beneficio all'economia meridionale;

e) lo sviluppo dell'industria, che pur è avvenuto in tutto il lungo arco di tempo intercorrente dal periodo precedente all'inizio del mercato comune sino al momento attuale, non è stato accompagnato da un parallelo soddisfacente sviluppo di tutto ciò di cui l'industria manifatturiera ha bisogno per potersi sviluppare su basi economiche. In questo quadro si deve ricordare la difficoltà del crescere nel Paese di una « cultura industriale » come generalmente ed anche abbastanza impropriamente si dice;

f) ciò ha costituito, in concreto, una remora all'adattamento continuo della industria. Al primo posto il problema del profitto considerato ideologicamente misura dello sfruttamento abusivo dei lavoratori e/o dei consumatori e non condizione necessaria ed unica misura possibile della attività industriale utile alla collettività;

g) la conseguenza diretta è stato il completo inaridirsi del flusso di capitale di rischio già molto evidente sin dalla seconda

metà degli anni sessanta dopo la nazionalizzazione elettrica. L'Italia è arrivata buon ultima nella Comunità ad attenuare il sistema fiscale punitivo sul capitale di rischio ed oggi ancora mantiene un sistema che con l'inflazione moltiplica ogni giorno il peso reale dell'onere fiscale sul reddito di impresa;

h) il progressivo prevalere dell'intervento pubblico in ogni campo e l'accrescersi a dismisura della parte del reddito nazionale necessaria a coprire la spesa pubblica, ha fatto considerare il risparmio disponibile per l'esercizio e lo sviluppo delle attività industriali (economiche) come una quantità residuale: ciò che restava, soddisfatta ogni altra esigenza pubblica;

i) l'industria è stata indotta a contare sempre di più su un sistema di incentivi stratificati, caotico, differenziale, discrezionale e non trasparente; sistema che differenzia l'Italia da ogni altro Paese comunitario sia per la qualità che la quantità di incentivi;

l) la rigidità del fattore lavoro è stata e continua ad essere ben superiore che in ogni altro paese comunitario; ben maggiore che ad esempio nel Regno Unito che è il paese comunitario con maggiore similitudine di punti di crisi (rispetto a quelli italiani) nei quali sono frequenti decisioni drastiche di chiusura di impianti non efficienti, dall'industria siderurgica nazionalizzata alla Leyland, ai cantieri navali, alla petrolchimica;

m) più in generale, il giusto perseguimento nell'industria di un salario reale pari a quello degli altri paesi comunitari non è stato bilanciato dalla considerazione che il paese ha un reddito pro-capite ancora inferiore a quello di ogni altro paese comunitario (Irlanda esclusa) e notevolmente inferiore alla media comunitaria (è il terzultimo di tutti i paesi industrializzati del mondo nella classificazione BIRS); e il rapido livellamento dei salari reali si è accompagnato con un costo dell'ora lavorata anormalmente elevato sia per gli oneri impropri che gravano sulla mano d'opera industriale sia per la bassa produttività;

n) una attitudine a considerare molto più meritoria la costruzione di nuovi impianti industriali anziché la migliore utilizzazione degli impianti esistenti; a badare più alla cifra ben poco significativa del volume di mezzi finanziari assorbiti dai cosid-

detti « investimenti industriali » che al coefficiente di utilizzazione degli impianti esistenti;

o) la costruzione di un « non mercato del lavoro »; caratterizzato da un incrociarsi e sovrapporsi di giungle: da quella delle retribuzioni, a quelle della produttività, delle condizioni normative, del collocamento, dei disoccupati, dei sottoccupati, dei trattamenti assistenziali, etc. etc.

2. Se l'Italia intende veramente sollecitare nuovi passi della Comunità verso l'integrazione economica e monetaria, se intende a questi passi effettivamente partecipare come ad esempio legandosi al più presto con gli altri Paesi in un'area di stabilità dei tassi di cambio, sembra inevitabile doversi porre a confronto, anche sulla cosiddetta politica industriale, (o meglio sulla politica per l'industria) con il paese al quale la storia destina oggi la posizione di leader economico della Comunità. Ciò significa porsi il preciso obiettivo se non proprio di ricopiare, di adeguarsi alla politica o alle politiche seguite dalla Germania nell'ultimo ventennio in ogni campo dell'attività economica e che hanno assicurato ad essa il « ciclo virtuoso » della piena utilizzazione delle risorse del Paese, della solidità del marco, della competitività dell'industria nonostante la continua rivalutazione della moneta, del crescente tenore di vita e livello di reale assistenza sociale, etc.

Si tratta di cominciare la revisione da zero di ogni sistema di intervento, una specie di « zero budgeting » delle condizioni istituzionali e dei lacci amministrativi che caratterizzano l'economia produttiva italiana in modo « unico » rispetto agli altri Paesi comunitari. Certamente non si tratterà di una facile manovra, come non è facile una conversione ad U su una autostrada. Ma continuare a velocità sostenuta nella direzione attuale significa doversi necessariamente ritrovare nel cuore dell'Africa anziché nel cuore dell'Europa. Nella condizione attuale apparirebbe ridicolo consolarsi ritrovando nelle critiche marxiste al capitalismo « maturo » della nazione tedesca, la stessa qualità dei problemi che — sempre secondo la critica marxista — sarebbero la causa dell'attuale crisi del Paese.

L'esempio della Germania deve essere determinante nel delineare la nuova politica per l'industria dell'Italia che, come la

Germania, non può attendersi di essere beneficiata dall'emergere di nuove risorse naturali. Regno Unito e Norvegia forniscono la prova che anche nuove enormi risorse disponibili, come il petrolio del Mare del Nord, non possono risolvere crisi determinate dagli indirizzi e strutture della politica economica del Paese.

La strada suggerita — il confronto con la Germania — è del resto già implicitamente od esplicitamente imboccata dagli altri grandi paesi comunitari. Dalla Francia con la politica Giscardiana di collegamento monetario e con la politica (e l'azione) del Presidente del Consiglio Barre. Dal Regno Unito con le linee di politica economica generale indicate nell'autunno del 1977 dal premier Callaghan ai Congressi del Labour Party e delle Trade Unions; con gli specifici confronti già fatti sulle ragioni dei risultati positivi dell'industria tedesca e negativi della industria inglese (2).

2 c. Quali problemi si ritiene che si pongano oggi all'industria italiana sotto il profilo della disciplina comunitaria della concorrenza e quali potrebbero essere le soluzioni anche in rapporto alla definizione di una politica industriale comunitaria?

1. Nei momenti di crisi economica i problemi della regolamentazione della concorrenza si vedono in maniera diversa rispetto a come essi vengono visti nei momenti di sviluppo senza crisi. In questi ultimi, ovviamente, è preoccupazione di ogni organo politico assicurare la tutela dei consumatori e l'accettazione dei sistemi operativi della economia industriale.

Le regole di concorrenza della CEE sono state concepite in una ottica propria del secondo tipo e l'applicazione di tali norme con i suoi numerosi regolamenti, istituzioni, etc., è stata costruita nel periodo nel quale il boom sembrava non dovesse mai terminare. In prima approssimazione si può quindi affermare che il sistema delle regole di concorrenza della CEE (ci

(2) Anglo-german Foundation for the study of industrial society: Saving and investment in the United Kingdom and West-Germany, by J.M. Samuels and P.C. McMahon.

riferiamo in particolare alle norme di applicazione) dovrebbe essere visto per predisporre un sistema un poco più flessibile che possa essere utile, politicamente ed economicamente giustificato, sia per i periodi di boom che per quelli di stagnazione o recessione. Ciò, sempre in prima approssimazione, non significa affatto ritenere che le situazioni di crisi per i settori maturi o non maturi debbano necessariamente essere risolte con il sistema dei « cartelli »; ma solo non escludere la eventualità che in determinati casi e contingenze possano essere utili degli accordi veramente temporanei volti a ristabilire condizioni nelle quali la concorrenza possa tornare ad operare in pieno. Un accordo del tipo ipotizzato è il « secondo male » rispetto agli interventi isterici dei Governi per aiutare la propria industria in crisi con sussidi e protezione senza alcuna trasparenza e che reciprocamente si contrastano ed annullano. Resta veramente molto appariscente il contrasto fra la rigidità e fastidiosa minuziosità delle norme generali che riguardano soprattutto (di fatto esclusivamente) i prodotti della industria manifatturiera e gli interventi tutti di tipo od effetto « monopolistico » della politica agricola comune gestita proprio dalla Comunità, le possibilità di interventi « cartellistici » della stessa Comunità consentiti o imposti dal Trattato CECA per il carbone e l'acciaio ed il perdurante regime nazionale-corporativo-protettivo per molti servizi pur direttamente rilevanti per gli scambi e l'integrazione economica.

2. La farraginosa bardatura burocratico-giurisdizionale che si è venuta creando nel campo della tutela della concorrenza ha di fatto dato risultati visibili estremamente modesti. Occorre premettere che, quando si parla dei risultati delle legislazioni a tutela della concorrenza, gli effetti più rilevanti dovrebbero essere quelli che non è possibile conoscere e cioè tutte le potenziali pratiche anticoncorrenziali che sono state evitate per la sola esistenza di norme di controllo e repressive.

Ciò premesso, se si considerano i casi che sono giunti al contenzioso comunitario (ai suoi vari livelli) ed allo scarso valore economico dei singoli casi, si dovrebbe dire che ben poco è successo in questo campo di attività.

Le regole di concorrenza previste dal Trattato CEE ed i relativi regolamenti di attuazione si applicano direttamente alle

imprese dei paesi membri qualora si riscontrino le condizioni per la loro applicabilità. La condizione per l'applicabilità dell'art. 85 è che gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese o le pratiche concordate « possano pregiudicare il commercio tra gli stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ».

Per l'applicazione dell'art. 86 la condizione è data dallo « sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo ».

Le decisioni adottate dalla Commissione CEE, se si considera il lasso di tempo intercorso (16 anni) dal momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 17 di attuazione degli articoli 85 e 86, non sono in effetti molto numerose. Inoltre, la Commissione europea ha esaminato, forse a causa del grande numero di notifiche a suo tempo effettuate, più gli accordi di distribuzione che altri tipi di accordi o i casi di abuso di posizione dominante (le decisioni, infatti, di applicazione dell'art. 86 sono di numero esiguo).

In percentuale le imprese italiane nei confronti delle quali sono state adottate decisioni della Commissione o sentenze da parte della Corte di Giustizia, a seguito di ricorso, sono meno numerose delle imprese di altri paesi. Questa circostanza può essere dovuta al grado di minore spirito cooperativo esistente tra le imprese italiane o, più in generale alla minor forza contrattuale delle maggiori imprese nel mercato interno oltre che internazionale.

3. A parte le suesposte considerazioni e prescindendo da una analisi delle decisioni o sentenze emanate dalle autorità comunitarie nei confronti di imprese italiane, sembra opportuno richiamare l'attenzione sulla applicabilità diretta anche nell'ordinamento giuridico italiano delle norme comunitarie sulla concorrenza, sempre che si riscontrino le due condizioni prima ricordate.

Le norme comunitarie sulla concorrenza costituiscono uno strumento — come messo in evidenza dall'art. 3 (f) del Trattato

CEE — per raggiungere le finalità enunciate dall'art. 2 del Trattato e cioè « La Comunità ha il compito di promuovere... uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme delle Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta... ».

In effetti quello che non si è verificato ancora nella Comunità europea è proprio la definizione di una politica economica comunitaria e quindi anche di una politica industriale comunitaria. L'applicazione delle norme di concorrenza, mancando del suaccennato presupposto, ha rischiato di divenire un fine in sé stesso e si è così determinata, a volte, una divergenza tra la realtà economica dei paesi membri e le decisioni di applicazione degli artt. 85 e 86 che ipotizzano una ancora inesistente politica economica comunitaria.

4. Allorché vengono imposti oneri artificiali alla condotta delle imprese sul mercato o vengono concessi vantaggi altrettanto artificiali, l'economia perde il suo equilibrio. L'intervento del settore pubblico nell'economia è una scelta consentita dal Trattato CEE, ma l'applicazione delle norme di concorrenza — e in particolare la repressione degli abusi di posizione dominante — deve essere effettuata anche nei confronti di questo settore per restituire al mercato la sua funzione riequilibratrice dell'economia.

E' stata recentemente indicata la necessità od opportunità di regolare legislativamente i problemi di « concorrenza sleale » che possono sorgere dal diverso tipo di condizioni assicurate dallo Stato alla gestione di alcune categorie di imprese nazionali in funzione della loro appartenenza all'area pubblica.

Anche questo caso è già regolato dal Trattato di Roma. L'art. 222 precisa che il Trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri e quindi nulla si oppone a che essi creino o mantengano delle imprese pubbliche. Ma l'art. 90 (par. 1) precisa che gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche, alcuna misura contraria alle norme del Trattato e l'art. 92 stipula che sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favo-

rendo talune imprese, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

La Commissione CEE è stata sinora completamente inerte nella applicazione di queste norme nonostante che lo stesso Trattato (art. 90, par. 3) affidasse esplicitamente ad essa il compito di vigilare ed il potere di rivolgere agli Stati direttive e decisioni.

E' attualmente allo studio della CEE una prima direttiva in proposito che peraltro — nel progetto conosciuto — si limita a sancire un « obbligo di notificazione » dei progetti di assegnazione di risorse pubbliche alle pubbliche imprese, ivi compresi i conferimenti di mezzi di bilancio a imprese pubbliche o la concessione a queste ultime di vantaggi economici di effetto equivalente che costituiscano il controvalore del costo delle attività che le imprese pubbliche esercitano su richiesta dei poteri pubblici con fini di interesse generale e che non avrebbero assunto affatto o non nella stessa misura o nelle stesse condizioni se le loro attività si fossero ispirate esclusivamente ai principi di una economia di mercato. Tali tipi di interventi pubblici a compensazione dei cosiddetti « oneri impropri » sono considerati dalla Commissione compatibili con il Trattato CEE solo nei limiti in cui rappresentano la semplice contropartita di tali oneri; mentre, sempre per la Commissione, il mantenimento per un periodo prolungato delle attività di un'impresa pubblica malgrado le ripetute perdite di gestione, può indicare l'esistenza di un aiuto statale ogniquale volta sia palese che tali attività non avrebbero potuto essere esercitate per un periodo di tempo così lungo da imprese gestite secondo criteri puramente commerciali e poste in condizione di gestioni simili.

Per il momento, cioè, la Commissione dopo aver individuati alcuni principi, si prepara a rendere trasparente al livello comunitario il sistema di rapporti finanziari (e le loro causali politiche ed economiche) fra sistema pubblico ed imprese, in particolare imprese pubbliche. Il problema di tale « trasparenza » è particolarmente acuto proprio nel nostro Paese che deve risolverlo indipendentemente dagli obblighi che deriveranno dalle decisioni CEE.

5. Salvo una analisi, se necessaria, delle maggiori questioni giuridiche di interpretazione e di applicazione del Trattato e dei loro possibili effetti sulla economia industriale italiana, il momento di riflessione sulla integrazione economica europea richiederebbe qualche considerazione più generale sulla politica CEE per la tutela della concorrenza.

In primo luogo, nella struttura della costruzione comunitaria, la tutela della concorrenza è affidata prioritariamente (e « costituzionalmente » in senso lato) alla operatività degli automatismi di mercato operanti in un'area ampia, senza ostacoli (di qualunque tipo) agli scambi, aperta alla concorrenza esterna. Più funziona questa « operatività » meno si richiedono — nei fatti — specifiche misure di tutela della concorrenza. La natura di un mercato aperto e concorrenziale non sollecita o non consente accordi fra le imprese di tipo « cartello » tradizionale. Nelle condizioni di sviluppo dell'economia europea ipotizzate dal Trattato sarebbe già molto difficile per le imprese fare un accordo; e quasi impossibile mantenerlo (ove fossero riuscite a farlo) anche nei diversi momenti di una stessa congiuntura.

Il Trattato giustamente si è voluto premunire per le possibili eventualità con un sistema che è costituzionale, amministrativo e giurisdizionale allo stesso tempo. Un sistema molto difficile da gestire quando l'oggetto del sistema autorizzativo e repressivo è costituito da singoli atti economici che possono essere di natura profondamente diversa ed andare, per esempio, da un accordo generale sui prezzi minimi allo sfruttamento di uno specifico brevetto; che hanno valore economico diverso ad ogni variare di congiuntura, etc.

E' certo istruttivo a questo proposito che quando la stessa Comunità, con grande dispiego politico delle proprie intenzioni, ha voluto fare i primi veri importanti « cartelli » di cui si sia parlato dall'inizio della Comunità, abbia dovuto poi porre il « veto » a sé stessa.

D'altra parte la economia della Comunità è una moderna economia di mercato; cioè una « economia contrattuale ». Qualunque transazione economica trae origine da un « contratto » che stabilisce il punto di incontro fra gli interessi delle due parti;

« contratto » che in una moderna economia di mercato deriva dalla considerazione simultanea, per ogni parte, di numerose condizioni della transazione che tengono conto non solo delle convenienze immediate ma anche di quelle future. Senza necessità di dover sostenere la tesi estrema che ogni « contratto », nel momento della sua stipula, riduce il modello della concorrenza perfetta (quella del « banditore ») è inevitabile che in molti contratti siano comprese clausole che riducono la concorrenza per il presente ed il futuro. Ed esse, tutte o quasi tutte, diventano sospette per chi deve amministrare un sistema giuridicamente rigido (perché derivante da norme costituzionali). La rigidità giuridica pu essere solo limitatamente attenuata dalle aree di discrezionalità (o di scelta politica) che il Trattato lascia alla Comunità sull'apprezzamento delle conseguenze « economiche » di alcuni tipi di accordi.

Ma, proprio la rigidità del sistema richiede un complesso burocratico di procedure, di esami, di istruttoria poliziesca e di negoziazioni al livello amministrativo; un sistema che deve essere fastidioso senza poter essere efficace nei casi che realmente possono influenzare gli scambi intracomunitari. E ci si deve chiedere se è veramente un giuoco che vale la candela; anche se questo sistema ha offerto molti casi di specie intellettualmente divertenti come quello della distribuzione del whisky scozzese sul continente.

3 a. Quali sono state le conseguenze per l'economia italiana dell'avvio di una politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi?

1. Il settore industriale è fortemente interessato a tutte le politiche comuni della CEE, sia a quelle esplicitamente previste dal Trattato, sia a quelle che sono state ipotizzate o avviate pur non essendo esplicitamente previste dal Trattato. Ma il settore industriale è ancor prima interessato alla attuazione degli obiettivi fondamentali del Trattato di Roma: a) la libertà di movimento delle merci e dei servizi; b) la libertà di movimento dei capitali; c) la libertà di movimento delle persone.

Le politiche « comuni » esplicitamente previste dal Trattato e le altre, devono essere considerate modi di attuazione delle libertà fondamentali e, quindi, in grado di valore, appaiono inferiori alle prime essendo strumentali rispetto ad esse.

2. *Libertà movimento merci.* Si è già detto in altra parte della risposta come tale libertà sia stata attuata, almeno per i prodotti industriali. Occorre peraltro rilevare in proposito come fra i paesi della Comunità siano rimaste fisicamente le barriere doganali. Esse, per quanto riguarda il movimento intracomunitario delle merci, non hanno più la funzione di far pagare i dazi o far rispettare i contingenti (salvo limitate e circoscritte eccezioni). Sono rimaste però alle dogane numerose altre importanti funzioni che riguardano praticamente ogni passaggio di prodotti industriali o agricoli: pagamento alla importazione e rimborso alla esportazione dell'IVA; pagamento dei montanti compensativi per le importazioni di prodotti agricoli; accertamenti valutari; applicazione delle norme sanitarie; certificazione dell'origine, etc. Ovviamente le barriere doganali sono ancora necessarie per tutti gli scambi con i paesi terzi, per l'applicazione della tariffa esterna comune etc.

La struttura del mercato comune delle merci e dell'insieme del Trattato rende impossibile la eliminazione completa delle operazioni doganali per gli scambi intracomunitari. A tale eliminazione si potrebbe arrivare per esempio, ove fosse unificato non soltanto il sistema dell'IVA, ma anche le aliquote per i singoli prodotti; ove fossero eliminate le restrizioni derivanti dai controlli valutari in vigore ancora in alcuni paesi; ove fosse eliminato il sistema dei montanti compensativi per il commercio agricolo; etc.

Delle azioni citate sembra che soltanto sull'ultima — l'abolizione dei montanti compensativi agricoli — vi siano prospettive favorevoli.

Dato quindi che le dogane devono continuare ad esistere, occorre che esse non rappresentino un ostacolo agli scambi superiore allo strettamente necessario per realizzare i compiti che il sistema doganale deve forzatamente continuare ad assolvere.

Si ritiene che vi sia ampio campo, soprattutto in Italia, per una notevole semplificazione. Ma soprattutto, per l'Italia, si presenta il problema della adeguatezza e della efficienza del sistema doganale, che dovrebbe avere mezzi ed adottare sistemi opportuni in relazione all'aumento considerevole del lavoro scaricato sulle dogane non solo dalle varie regolamentazioni nazionali prima ricordate, ma anche e forse soprattutto dal notevolissimo incremento del numero delle operazioni con gli altri paesi comunitari ed il resto del mondo.

Si può citare a questo proposito, come esempio ed emblema delle distorsioni, il prevalere in alcuni paesi di preferenze per soluzioni corporative per le operazioni connesse con le operazioni doganali. Così è della certificazione in dogana che si vorrebbe riservata a categorie di professionisti impedendo ai singoli operatori di organizzarsi come meglio ritengono anche per ridurre i costi delle operazioni. Analogamente il monopolio delle compagnie portuali equivale a una vera e propria imposta sostitutiva del dazio che viene a gravare il commercio di alcuni paesi nei confronti di tutti gli altri.

3. *Libertà di movimento per i servizi.* I servizi che particolarmente interessano il settore industriale sono ovviamente quel-

li dell'intermediazione bancaria, delle assicurazioni, dei trasporti.

Rinviando, per quanto riguarda i trasporti, alla risposta della Commissione V, per la libertà di movimento dei servizi di intermediazione bancaria, essa è un aspetto particolare di una ben maggiore deficienza del mercato comune: la mancata realizzazione della libertà di movimento dei capitali. Questa, nella concezione economica del Trattato del Mercato comune, è forse ancor più importante della libertà di movimento delle merci per assicurare il più efficiente uso delle risorse disponibili nella Comunità. Un paese come l'Italia, a maggior scarsità di capitali degli altri paesi comunitari, dovrebbe non solo teoricamente ma anche praticamente, fornire la più elevata attrattiva ai capitali esteri. Essi dovrebbero poter ottenere una remunerazione relativamente maggiore oltre che comparabile sicurezza. Alcuni paesi come ad esempio la Germania, per le loro condizioni, sono costrette ad incitare i privati alla esportazione dei capitali; capitali che letteralmente passano sopra la testa dei paesi che, pur essendo in condizioni strutturali di mercato favorevoli per la attrazione di capitali esteri, presentano tutta una serie di altre condizioni negative. Gli squilibri esistenti fra i vari paesi nel « fondo » di capitali disponibili per abitante, nella struttura della produzione ed in genere degli investimenti, potrebbero essere gradualmente compensati solo da un flusso di capitali dall'estero; un flusso permanente e orientato dal mercato. In termini di quantità e di continuità, poco ci si può attendere dai trasferimenti pubblici come quelli che possono derivare dai Fondi comuni o da altre simili iniziative della CEE.

Assicurare le condizioni per determinare tale flusso e cioè le condizioni perché i capitali esteri trovino nel nostro paese le loro opportune convenienze è il maggior problema nazionale almeno per tutto il prossimo decennio, si realizzi o non si realizzi una maggiore integrazione economica e monetaria europea.

L'analisi di dette condizioni non può essere di competenza della Commissione Industria come non può essere di sua competenza analizzare le politiche comuni nel campo monetario e finanziario pur di estrema importanza per i settori produttori di beni e di servizi; ma è certo di sua competenza richiamare

l'attenzione sul fatto che una reale libertà di movimento dei capitali dovrebbe certamente favorire il nostro paese ove in esso si ricreassero le condizioni per offrire le necessarie convenienze ed aspettative di stabilità.

L'industria ritiene che una libertà di movimento dei capitali limitata ai movimenti strettamente collegati agli scambi commerciali e di servizi non possa realizzare l'equilibrio che il Trattato, esplicitamente o implicitamente, saggiamente ricercava fra l'aumento degli scambi commerciali e lo sviluppo economico dei singoli paesi.

4. E' in questa premessa che devono essere viste le limitazioni che oggi sono poste allo sviluppo industriale e commerciale dalle profonde differenze di legislazione, ad esempio, nel campo valutario. Nonostante che certamente un gran progresso sia stato fatto per facilitare le operazioni di intermediazione connesse agli scambi, non è men vero che l'Italia ha principi e norme di legislazione valutaria particolarmente restrittivi. In linea generale si può dire che esse impediscono all'operatore la scelta delle condizioni più favorevoli per il pagamento o il ricavo delle proprie operazioni (elementi non marginali delle transazioni commerciali) ponendo vincoli e limiti ai pagamenti anticipati o posticipati, limitando severamente le contrattazioni a termine della valuta, la scelta del più favorevole mercato di finanziamento, la durata dello stesso, etc. Non ultimo il rischio anche penale che purtroppo è oggi sempre connesso ad ogni operazione valutaria.

5. Per le assicurazioni, viste dal punto degli operatori che ad esse devono ricorrere, l'apertura dei mercati nazionali alle assicurazioni straniere resta ancora notevolmente vincolata.

6. *Libertà di movimento delle persone — Diritto di stabilimento.* Per quanto specificamente riguarda l'industria si deve rilevare che la faticosa e lenta realizzazione di questo obiettivo fondamentale del Trattato insieme alla lentissima realizzazione del programma di riavvicinamento delle legislazioni, ha certamente ridotto la possibilità di sfruttamento delle potenzialità dell'area economica integrata comunitaria. La regolamentazione valutaria italiana costituisce certamente ostacolo ad una effettiva

libertà di movimento delle persone, delle professioni ed alla libertà di stabilimento delle imprese.

La filosofia prevalentemente mercantile che ha presieduto all'accordo per la costituzione della CEE mostra ovviamente i suoi limiti quando si miri ad una più stretta e duratura integrazione economica. Essa ha bisogno di grande coesione politica fra gli stati membri e di ampio consenso popolare. Il cittadino europeo sente certo la grande libertà che la CEE gli consente quando, continuando a risiedere ed a muoversi nel proprio Paese, può spendere il suo reddito scegliendo nella amplissima gamma di prodotti che l'industria comunitaria può offrirgli. Ma egli deve oggi sentirsi necessariamente molto meno libero quando consideri che i suoi spostamenti nella CEE sono ancora soggetti a restrizioni valutarie ed alle relative complesse procedure amministrative; quando il collocamento dei suoi risparmi nell'area comunitaria è praticamente vietata da alcuni paesi coesistendo così, nella CEE, risparmiatori che hanno anche illimitata possibilità di scelta e risparmiatori che hanno solo scelte strettamente limitate all'ambito nazionale. Sembra veramente non accettabile alla coscienza del cittadino europeo che egli possa essere considerato buon europeo se per il consumo dei suoi risparmi acquista una Rolls-Royce, e debba invece essere considerato un delinquente se intende investire i suoi risparmi in azioni della stessa Rolls-Royce.

7. *Politica commerciale comune.* Occorre non sottovalutare i risultati raggiunti dalla Comunità in materia di politica commerciale comune. Essi sono tutt'altro che completi o completamente soddisfacenti ma non sono insussistenti. E' necessario ricordarlo di fronte alla tendenza di riversare sulla Comunità delle colpe di omissione per coprire le ben più importanti colpe dei singoli Stati nell'adattarsi agli obiettivi di una graduale completa integrazione economica in un mercato aperto al resto del mondo.

La politica commerciale comune ha dato alla Comunità e ad ogni singolo paese partecipante, un potere contrattuale ben superiore a quello che avrebbe potuto avere ogni paese isolatamente considerato; e ciò vale soprattutto per i paesi contrattualmente più deboli come certamente è l'Italia.

La politica commerciale comunitaria ha riguardato soprattutto:

— la partecipazione comune alle negoziazioni in sede GATT sia per quanto riguarda la riduzione delle tariffe, sia per quanto riguarda altri tipi di accordi come quello delle preferenze generalizzate nei confronti dei paesi in via di sviluppo;

— l'uniformità di comportamenti nei confronti dei rapporti commerciali con i paesi ad economia di stato;

— la gestione e rinnovo dell'accordo multifibre;

— gli accordi « mediterranei », come gli accordi per il Maghreb (e la loro estensione; con Israele, etc.).

8. A completamento delle osservazioni sulla politica commerciale comune in senso stretto, occorrerebbe ricordare che tutta la politica esterna della Comunità (che va ben oltre la « politica commerciale comune » in senso stretto) contiene elementi di politica commerciale.

Ci si riferisce in primo luogo all'allargamento della Comunità a Grecia, Portogallo e Spagna; al cosiddetto dialogo Nord-Sud; alle negoziazioni sui prodotti di base; alla gestione e rinnovo della Convenzione di Lomé, etc.; aree di attività qui ricordate, al momento, per memoria. In genere si può dire che l'azione di « politica esterna » della Comunità per quanto possa essere criticabile per la quantità e qualità dei risultati ottenuti ha consentito ad un Paese come l'Italia a modesto contrattuale di partecipare al livello dei grandi interlocutori internazionali.

Per considerare gli effetti della « politica commerciale comune » in senso stretto, occorrerebbe analizzare, e purtroppo soltanto con la esperienza del poi, quale è stata in realtà la politica seguita dalla Comunità per conto dei paesi partecipanti nelle negoziazioni prima ricordate. Dal punto di vista generale dell'industria si deve rilevare come la politica commerciale comune è stata apprezzabilmente influenzata e certo distorta da un obiettivo che la Comunità, a torto od a ragione, ha ritenuto decisamente prioritario quale quello della difesa a oltranza della politica agricola comunitaria.

Comunque quanto è stato realizzato dalla Comunità per imperfetto che si giudichi, deve essere valutato positivamente dato che il potere contrattuale italiano non avrebbe consentito di ottenere risultati mediamente migliori.

9. *Politica agricola comunitaria.* A prescindere da un esame globale di tale politica non certo di competenza della Commissione industria, in questa risposta si devono rilevare i particolari effetti della politica agricola comune sull'industria.

Essi sono di due tipi:

a) il primo per rilevanza (anche se non è possibile darne una misura) sta nel fatto che la politica agricola comunitaria — una vera e propria autarchia eccedentaria — ha come effetto di innalzare il costo della vita dei paesi membri attraverso il capitolo della alimentazione, con effetto riduttivo sui salari spendibili nel consumo di altri beni e dei servizi. Ciò significa, a parità di reddito reale, una minore domanda per i prodotti (beni e servizi) degli altri settori: un freno costante cioè allo sviluppo della domanda e della produzione. Il livello dei prezzi determinato dalla politica agricola agisce sostanzialmente come un aumento artificiale dei prezzi relativi con tutte le sue conseguenze di tipo deflazionistico. In parole più semplici, per i prodotti alimentari, la politica comunitaria ha avuto effetto analogo all'aumento dei prezzi del petrolio: una imposta sui consumatori di prodotti alimentari avente importante effetto redistributivo all'interno della Comunità fra il settore dell'agricoltura e tutti gli altri, fra i singoli paesi partecipanti, ed inoltre con un effetto distruttivo di ricchezza reale determinato dal costo delle eccedenze;

b) l'autarchia eccedentaria della politica agricola comune riduce le possibilità di scambio con i paesi terzi a maggiore vocazione agricola; oltre che comportare la penalizzazione di quelli fra essi che hanno o possono avere le produzioni agro-alimentari più efficienti sul piano mondiale, la qual cosa si traduce in una capacità di sviluppo inferiore alle potenzialità presenti. Tali Paesi perciò devono ricercare spazio in altri campi. In alcuni Paesi la limitazione artificiale del mercato per i prodotti primari costringe ad accelerare la politica di « import-substitution » nel

campo dei prodotti dell'industria manifatturiera con ovvia riduzione delle possibili importazioni e con l'ovvio peggiore uso delle risorse mondiali. Ne consegue la spinta o la necessità di passare più rapidamente del necessario, alla politica di aumento delle esportazioni degli stessi prodotti manifatturati che peraltro devono essere assistiti da un sistema di incentivi, tanto più elevato quanto più elevato è il costo che i produttori devono sopportare per doversi approvvigionare all'interno di tutti gli inputs necessari e che la politica di « import substitution » ha reso disponibili. Così i gravi impedimenti al libero commercio internazionale dei prodotti agro-alimentari generano, a catena, una serie di conseguenze negative per lo sviluppo del mondo; e prima di tutto per lo sviluppo economico dell'area comunitaria.

Ciò significa che la politica agricola comunitaria deve essere riveduta nei suoi metodi di intervento con l'obiettivo di realizzare un adeguato ed equo livello di protezione all'agricoltura europea; di porsi un obiettivo ragionevole di autosufficienza ma ben più basso di quello attualmente raggiunto; di impedire che si possano costituire strutturalmente delle eccedenze comunitarie; di gradualmente allargare gli scambi con il resto del mondo.

3 b. Qual è la valutazione generale da dare allo sviluppo delle relazioni economiche della Comunità con l'esterno?

3 c. E quali i riflessi, positivi e negativi, per l'Italia?

1. Delle relazioni economiche della Comunità con l'esterno si è già parlato a margine della « politica commerciale comune ». Quanto sinora realizzato o in atto è da considerare in definitiva relativamente poco rilevante (eccetto forse ciò che riguarda l'allargamento della Comunità) come « politica internazionale comune ». La mancanza di un sufficiente grado di omogeneità politica fra i Paesi comunitari e di azione comune di politica internazionale rende relativamente non determinante di un « nuovo ordine » la ricaduta dell'azione della Comunità in specifici campi delle relazioni economiche internazionali.

La politica economica internazionale è o può essere conseguenza o complemento della più generale politica internazionale; e quest'ultima — salvo alcuni sporadici tentativi in generale male o poco riusciti — è rimasta sostanzialmente nazionale o nazionalistica. Un maggior peso della Comunità europea nel campo della politica economica internazionale può derivare soltanto da un maggior peso politico (senza qualificazioni). E' ovvio che l'industria europea è ansiosa di vedere la CEE acquisire il peso e la forza negoziale di un « grande » nella politica mondiale; ma è altrettanto ovvio che essa (l'industria europea) considerando realisticamente il momento storico della struttura politica mondiale non possa attendere modifiche radicali e subitanee dei rapporti di consistenza e di forze nel mondo di oggi. Né ritiene che queste possano derivare dalla limitate modifiche istituzionali in corso, come l'elezione diretta (nazionale) del Parlamento Europeo che, nella migliore delle ipotesi, potrà solo molto gradualmente rafforzare la costruzione politica dell'Europa. La Comunità economica, quale oggi è, ha molti meriti. Si è cercato di ricordarli. Ma essa ne ha soprattutto uno particolare: quello di esistere. Non è merito da poco nel turbinare di tanti progetti grandiosi ma vaghi e nel ricordo dei tanti progetti falliti.

Il realismo necessario, pertanto, impone alla industria europea di perseverare con tutta la possibile accelerazione nel disegno di costruzione dell'Europa economica, conscia dei limiti che essa ha ed avrà sintanto che non sarà ancor più avviata la costruzione di una integrazione politica, ma altrettanto conscia che il ritorno ad una Europa anche economicamente divisa non potrebbe che rappresentare — e per generazioni — una condanna al sottosviluppo civile ancor prima che economico.

**RELAZIONE DELLA
COMMISSIONE PERMANENTE PER I TRASPORTI,
LE COMUNICAZIONI, L'ENERGIA ED I SERVIZI (V)**

INTRODUZIONE

La Commissione permanente per i Trasporti, le Comunicazioni, l'Energia ed i Servizi (V) del CNEL, presieduta dal Consigliere Dott. Giuseppe Giacchetto, accogliendo la richiesta del Comitato referente all'uopo costituito per la redazione del « Rapporto Europa », ha esaminato e discusso l'indice ragionato ed il questionario predisposto dal Comitato suddetto.

Ha deliberato di trattare il tema relativo ai trasporti ed ha pertanto affidato l'incarico di predisporre la relazione al Consigliere Giacomo Sarzina per la parte relativa ai regolamenti e direttive della CEE in materia di trasporti, ai principi della politica comune dei trasporti e ad una serie di considerazioni e di proposte in merito all'azione comunitaria; al Consigliere Fausto Balducci per la parte relativa ai porti ed ai bacini di carenaggio, ed infine al Consigliere Giovanni Forcignanò per la parte relativa ai trasporti marittimi.

La Commissione ha altresì rilevato l'opportunità di allegare alla relazione la Risoluzione del Parlamento Europeo concernente taluni problemi della navigazione marittima nell'ambito della Comunità.

1 Regolamenti e direttive della C.E.E.

Gli organi della C.E.E. hanno approvato una serie di « direttive » e « regolamenti » in materia di trasporti, dei quali si citano qui i più importanti, a partire dal 1968:

1.1. - *Sui trasporti in genere*

1.1.1. Il regolamento n. 1017/68 del 19 luglio 1968 riguarda l'applicazione di regole di concorrenza ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.

Il campo di applicazione delle norme è quello degli accordi, decisioni e pratiche concordate, che hanno per oggetto o per effetto la fissazione dei prezzi e condizioni di trasporto, la limitazione dell'offerta di trasporto, la ripartizione dei mercati di trasporto, l'applicazione di miglioramenti tecnici o la cooperazione tecnica, il finanziamento o l'acquisizione in comune di materiali o di forniture di trasporto direttamente connessi alla prestazione di trasporto e alle posizioni dominanti sul mercato dei trasporti.

Il regolamento vieta, in generale, qualsiasi intesa che possa pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbia per oggetto o per effetto d'impedire, restringere o falsare il giuoco della concorrenza all'interno del mercato comune; in particolare è proibito alle imprese di fissare, in modo diretto od indiretto, i prezzi e le condizioni di trasporto, di limitare l'offerta, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti, di ripartire i mercati, di applicare condizioni dissimili per servizi equivalenti, e di subordinare la conclusione di contratti all'accettazione di servizi supplementari che non abbiano alcun nesso col servizio di trasporto.

Sono esenti dall'applicazione delle norme gli accordi per l'applicazione di miglioramenti tecnici o la cooperazione tecnica; gli

accordi per la costituzione e l'attività di raggruppamenti di piccole e medie imprese di trasporto su strada o per via navigabile, la cui capacità totale di carico non superi rispettivamente le 10.000 tonnellate e le 500.000 tonnellate.

Sono esenti, inoltre, gli accordi che abbiano per fine il miglioramento della qualità dei servizi; l'adeguamento immediato dell'offerta alla domanda; l'aumento della produttività delle imprese; il progresso tecnico ed economico.

Esso vieta, infine, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese, di una posizione dominante sul mercato comune o su una sua parte sostanziale, nella misura in cui tali posizioni pregiudichino il commercio tra gli Stati membri.

1.1.2. Il regolamento 1018/68 del 19 luglio 1968 e quello 1224/68 del 9 agosto 1968 prevedono l'istituzione di un contingente comunitario per i trasporti di merci su strada tra gli Stati membri, i modelli di tali autorizzazioni ed i formulari per ottenere informazioni statistiche sull'uso delle autorizzazioni comunitarie.

Tale contingente si cumula con quelli delle autorizzazioni che formano oggetto degli accordi bilaterali tra i singoli Stati, e che valgono, in modo esclusivo, per i trasporti tra i due Stati contraenti, mentre le autorizzazioni comunitarie valgono per i trasporti in tutti gli Stati.

1.1.3. La direttiva n. 297/68 del 19 luglio 1968 riguarda l'uniformazione delle disposizioni sull'ammissione in franchigia del carburante contenuto nei serbatoi degli autoveicoli industriali.

1.1.4. Il regolamento n. 542/69 del 18 marzo 1969 riguarda il transito comunitario ed ha il fine di accelerare e semplificare le procedure in materia di circolazione delle merci all'interno della Comunità, consentendo il loro trasporto dal luogo d'introduzione nella Comunità al luogo di arrivo o di uscita.

Le norme prevedono una garanzia da parte dell'obbligato generale, che è colui che ha chiesto di compiere l'operazione di transito; da tale garanzia sono esenti i trasporti per ferrovia sul

Reno e sulle vie renane; i trasporti per mare, per via aerea e per condotta.

Tale disciplina è sostitutiva di quelle della convenzione TIR; della convenzione TIF e del manifesto renano, le quali hanno per oggetto rispettivamente gli autotrasporti, i trasporti per ferrovia e per via navigabile.

1.1.5. Il regolamento n. 1191/69 del 26 giugno 1969 riguarda l'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel campo dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

Esso impone agli Stati membri di sopprimere gli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, nei campi suddetti, stabilendo che tali obblighi possono essere mantenuti nella sola misura in cui siano indispensabili a garantire la fornitura di sufficienti servizi di trasporto.

1.1.6. Il regolamento n. 1192/69 del 26 giugno 1969 detta norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie e stabilisce che la normalizzazione consiste:

"a) nel determinare, rispetto alla situazione in cui esse si troverebbero se fossero nelle stesse condizioni delle imprese appartenenti agli altri modi di trasporto, sia gli oneri che gravano su dette aziende, sia i vantaggi di cui esse beneficiano e che derivano dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative,,;

"b) nel compensare finanziariamente gli oneri e i vantaggi risultanti dalla determinazione di cui alla lettera a)".

Nell'elencare gli oneri e i vantaggi cui si applica la normalizzazione, il regolamento stabilisce quelli che devono essere soppressi entro e non oltre il 1° gennaio 1971 e il 1° gennaio 1973; e quelli che devono essere normalizzati fino al loro esaurimento; quelli, infine, che devono essere normalizzati in modo permanente. Tali obblighi sono, in sostanza, gli oneri impropri e le spese di natura sociale, specificati nel comma 4 dell'art. 4.

1.1.7. La direttiva n. 221/70 del 20 marzo 1970 riguarda il « ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai

serbatoi di carburante liquido e ai dispositivi di protezione posteriore dei veicoli a motore e loro rimorchi », e la direttiva n. 220/70 del 20 marzo 1970, riguarda « il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico per i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore ». Esse sono entrambe approvate in esecuzione della direttiva del 6 febbraio 1970, che riguarda il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e loro rimorchi.

1.1.8. Il regolamento n. 1108/70 del 4 giugno 1970, istituisce una contabilità delle spese, per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, determinando i metodi per la registrazione delle spese proprie della funzione di trasporto, delle infrastrutture e la parte delle spese comuni ad altre funzioni, la quale sia imputabile alla funzione di trasporto.

Tali spese sono quelle che gli Stati devono registrare ogni anno per la costruzione, il funzionamento e l'esercizio delle infrastrutture, al netto degli interessi dei prestiti contratti per i finanziamenti.

1.1.9. La direttiva n. 561/74 del 12 novembre 1974 detta le norme per l'accesso alla professione di vettore per conto di terzi nel campo dell'autotrasporto, fissando i requisiti della preparazione professionale da accertarsi mediante esami; quelli della capacità finanziaria e della onorabilità, esentando da tale disciplina coloro che sono proprietari di veicoli aventi portata non maggiore di 3,5 tonnellate e peso totale massimo di 6 tonnellate. Questa direttiva è la conclusione di varie proposte nelle quali era prevista anche la disciplina della capacità di carico delle imprese.

1.1.10. Il regolamento n. 2183/78 del 19 settembre 1978 stabilisce principi uniformi per il calcolo dei costi delle aziende ferroviarie, avendo riconosciuto che la fissazione di tali principi « è atta a garantire una migliore cooperazione tra le aziende e gli Stati e può contribuire al risanamento della loro situazione finanziaria ».

I principi suddetti si applicano ai soli trasporti internazionali di merci, eseguiti con treni completi e per « costi » si intendono le modifiche dei costi totali dell'azienda, che sono richieste dall'introduzione di un nuovo traffico, l'aumento o la riduzione del volume di traffico esistente o la sua cessazione.

E' prevista l'istituzione, presso la Commissione di un Comitato consultivo, affinché l'assistente nello studio dei principi definiti nel regolamento.

I criteri da seguire per il calcolo dei costi sono riportati negli allegati I - II - III - IV al regolamento.

1.2. - Sull'imputazione dei costi delle infrastrutture

Su questo importante argomento sono stati compiuti molti e complessi studi dagli organi della C.E.E. e da quelli dei singoli Stati membri, nell'intento di arrivare alla definizione di criteri accettabili per l'imputazione dei costi.

Nessuna norma positiva, tuttavia, è ancora stata approvata in materia e sono state presentate soltanto proposte per una prima direttiva, di cui l'ultima nel tempo è quella stesa nella seconda metà del 1976 e le cui norme dovrebbero entrare in vigore col 1° gennaio 1979.

Sarebbero soggetti alle norme della direttiva i veicoli industriali con motore diesel, usati per il trasporto di merci ed il cui peso superi le 12 tonnellate o le 16 tonnellate, secondo il tipo del veicolo, e per tali veicoli non dovrebbe essere più imposta la tassa di circolazione.

I veicoli sarebbero classificati per categoria ed all'interno di ciascuna di esse, la base dell'imposizione sarebbe quella del peso complessivo a pieno carico autorizzato dei veicoli.

Per la determinazione delle tariffe di tassa, si calcolerebbero il costo marginale d'uso e l'accisa sul gasolio, e la definizione dei suddetti termini è la seguente:

— costo marginale d'uso, l'aumento delle specie di funzionamento e d'esercizio, di manutenzione corrente e di rinnovo

delle infrastrutture stradali derivante da una circolazione supplementare;

— accise sul gasolio, l'imposta di fabbricazione per l'Italia e per gli altri Stati, le imposte specificate in modo tassativo nella direttiva.

Per ciascuna categoria di veicoli, le tariffe di tassa risulterebbero dalla moltiplicazione delle differenze: costo marginale d'uso meno accisa sul gasolio per il percorso annuo dei veicoli considerati.

1.3. - *Sulle tariffe di trasporto*

1.3.1. I regolamenti n. 1174/68 del 30 luglio 1968 e n. 358/69 del 26 febbraio 1969 hanno istituito un sistema di tariffe « a forcella » per l'esecuzione dei trasporti di merci su strada tra gli Stati della Comunità.

Le loro norme sono state applicate per i trasporti tra l'Italia ed il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo, la Francia e la Germania con decreti del Ministro dei trasporti, rispettivamente del 15 ottobre 1971, per i primi tre Stati, del 16 novembre 1971 e del 28 dicembre 1973 per gli altri.

Col D.P.R. 29 dicembre 1969, n. 1228 sono comminate le sanzioni amministrative a carico dei vettori che non osservano le tariffe e tutte le norme che le riguardano.

La forcella delle tariffe ha l'apertura del 23 per cento rispetto al limite massimo ed il trasporto di merce per uno stesso mittente e per quantità determinate (contratti particolari) è esente dalla disciplina tariffaria.

1.3.2. Col regolamento n. 2831/77 del 12 dicembre 1977, si modifica in parte la disciplina tariffaria inderogabile secondo i regolamenti precedenti, dando facoltà agli Stati di optare, mediante accordi bilaterali o multilaterali, per le tariffe oppure per prezzi di riferimento.

Tale regolamento prescrive l'obbligo di una relazione annuale sull'andamento del mercato, per adottare provvedimenti restrittivi qualora il mercato stesso sia perturbato in alcune relazioni.

1.4. - *In materia sociale*

1.4.1. Il regolamento n. 543/69 del 25 marzo 1969 detta disposizioni sugli orari di guida e di riposo nel campo del trasporto delle merci e dei passeggeri; sulla composizione degli equipaggi e sulla formazione professionale dei conducenti; sull'accertamento dell'osservanza delle disposizioni da parte dei lavoratori e delle imprese. Tali norme sono state parzialmente modificate coi successivi regolamenti n. 514/72 del 28 febbraio 1972; n. 515/72 del 28 febbraio 1972; n. 2827/77 del 12 dicembre 1977; n. 2827 della stessa data lasciando invariata la sostanza del primo.

1.4.2. Il regolamento n. 2829/77 del 12 dicembre 1977 riguarda l'entrata in vigore dell'accordo europeo in materia di lavoro degli equipaggi dei veicoli che eseguono trasporti su strada (AETS) e le sue norme sono applicabili sia per gli Stati membri sia per gli Stati terzi.

1.4.3. Il regolamento n. 1463/70 del 20 luglio 1970 prevede l'istituzione di un apparecchio (cronotachigrafo) per il controllo dell'osservanza delle norme in materia sociale, in sostituzione del libretto individuale, prescritto dal regolamento n. 543/69.

Con la legge approvata il 7 febbraio 1974, il Parlamento italiano ha introdotto nel codice della strada le modifiche derivanti dall'applicazione delle norme comunitarie, e le pene da infliggere ai trasgressori.

2. **Principi della politica comune dei trasporti**

Il Parlamento Europeo, con la « risoluzione » pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 18 ottobre 1974, ha approvato i « Principi della politica comune dei trasporti », i

quali per l'importanza dell'argomento, si riportano integralmente.

Come si vede dai termini della risoluzione, il Parlamento ha giudicato necessario fissare questi principi, poiché i provvedimenti approvati fino a quella data e qui elencati nel punto 1, erano insufficienti a raggiungere l'obiettivo dell'instaurazione della politica comune dei trasporti.

Dall'esame della risoluzione, è possibile valutare anche l'efficacia dei provvedimenti successivi, tenendo presente che il mercato comune dei trasporti si sarebbe dovuto attuare compiutamente nel 1983.

Il testo della risoluzione è il seguente:

« Il Parlamento Europeo

(omissis)

1 - chiede l'immediata instaurazione di una coerente politica comune dei trasporti, idroviari e stradali;

2 - chiede al Consiglio di applicare senza indugio l'articolo 84, paragrafo 2, del Trattato C.E.E., allo scopo di inserire, nella misura necessaria, anche la navigazione marittima ed aerea in questa coerente politica comune dei trasporti, altrimenti la politica comune dei trasporti — quanto meno a partire dall'ingresso nella Comunità della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito — è destinata a rimanere un'opera imperfetta;

chiede inoltre che sia sviluppata una politica portuale comune;

3 - si compiace del fatto che la Commissione con la sua comunicazione del 24 ottobre 1973 abbia delineato una concezione globale della politica comune dei trasporti e approva il suo atteggiamento di principio;

4 - invita la Commissione a completare la sua « comunicazione » sulla base del parere che è oggetto di questa risoluzione;

5 - invita inoltre la Commissione a presentare al Consiglio una proposta di decisione, elaborata sulla base della comunicazione così completata, che gli consenta di approvare sostanzialmente i principi cui si ispira la « comunicazione » senza addivenire a una discussione su tutti i dettagli;

6 - sollecita il Consiglio ad approvare la proposta di decisione precedentemente citata, onde ripristinare così la fiducia dell'opinione pubblica e degli interessati nella realizzazione di una politica comune dei trasporti;

7 - chiede inoltre alla Commissione di presentare immediatamente al Consiglio dei suggerimenti per la discussione globale e l'adozione delle misure previste nel programma della comunicazione per la prima fase (fino al 1976) e chiede al Consiglio di tenere, previa consultazione del Parlamento in merito ai particolari sui quali quest'ultimo non si sia ancora pronunciato, una sessione sufficientemente lunga in cui si decida sulle proposte;

8 - chiede alla Commissione di tener conto nelle sue ulteriori proposte al Consiglio dei seguenti principi:

I. Progetto in due fasi per l'avvio di un sistema comunitario di trasporti

a) Il periodo transitorio previsto dalla « comunicazione » della Commissione per l'avvio dei trasporti comunitari si articola in due fasi. La prima comprende gli anni 1974/76 (vedasi capitolo IV), la seconda inizia nel 1977 e si conclude nel 1983, o anche prima, se la definitiva instaurazione dell'unione economica e monetaria si realizzerà con anticipo;

b) I provvedimenti della prima fase dovrebbero essere approvati dal Consiglio in una delle sue prossime sessioni (prima della metà del 1975) ponendo le premesse che garantiscano che tutti gli atti normativi necessari entrino in vigore prima del 31 dicembre 1976;

c) per la seconda fase dovrebbe essere compilato nel corso che definisca in maniera sufficientemente vincolante l'auspicato

stadio finale della politica comune dei trasporti al momento dell'entrata in vigore dell'unione economica e monetaria, cosicché gli ambienti interessati possano prendere posizione in merito;

d) la Commissione presenterà in tempo utile entro la fine del 1975 un programma di azione per la seconda fase — che verrà deciso dal Consiglio entro la fine del 1976 — in modo che le misure previste per la seconda fase a partire dal 1977 possano essere decise una dopo l'altra ed entrare in vigore.

II. Principi fondamentali della politica comune dei trasporti

Le misure prese nel corso delle due fasi e la futura politica comune dei trasporti dopo l'instaurazione del mercato comune dei trasporti devono ispirarsi ai seguenti principi fondamentali:

a) la politica dei trasporti deve essere organicamente inserita — tenendo conto ovviamente delle peculiarità del settore — nella concezione economica e sociale generale della Comunità;

b) la politica dei trasporti deve contribuire alla creazione delle premesse dell'unione economica e monetaria, consentendo nella massima misura del possibile la libera circolazione delle persone, dei beni e delle informazioni (istituzione di un mercato comune dei trasporti), nonché sopprimendo gli squilibri regionali e migliorando le condizioni di vita e di lavoro;

c) la politica dei trasporti deve essere volta al raggiungimento degli obiettivi della politica regionale;

d) la politica dei trasporti deve considerare il mercato dei trasporti, vale a dire il mercato delle prestazioni dei vari modi di trasporto, come un'unità e le vie di comunicazione europee come una rete unitaria e coerente, con sufficienti infrastrutture per tutte le zone della Comunità;

e) la concorrenza fra i vari modi di trasporto e, all'interno di ciascuno di essi, tra le varie imprese deve costituire il motore del progresso. Ove necessario, essa deve essere tutelata dalle distorsioni tramite interventi della politica dei trasporti miranti a regolare la capacità e i prezzi;

f) in tale contesto creato dalla politica dei trasporti gli utenti devono poter decidere liberamente, in regime di concorrenza, il mezzo di trasporto da utilizzare;

g) affinché la libera scelta degli utenti porti a risultati economici generali vantaggiosi, è necessario eliminare tutte le distorsioni artificiali dei costi tra imprese di diversi modi di trasporto e di diversi paesi. A tale scopo è in particolare necessario che dalle norme sociali, tecniche e fiscali vengano eliminati gli elementi discriminanti;

h) le imprese di trasporto devono poter coprire tutti i loro costi economici generali (principio della redditività) e tutte le decisioni circa gli investimenti della mano pubblica a favore del settore dei trasporti devono essere prese in base al criterio della redditività economica generale. Deroghe al principio della redditività per motivi di politica sociale, regionale ed altri motivi superiori si renderanno necessari e dovranno essere collegati a proposte relative al loro finanziamento mediante mezzi pubblici. Le imprese eventualmente colpite vanno risarcite.

III. Creazione di un mercato comune dei trasporti

Allo scadere della seconda fase deve esistere un mercato comune dei trasporti con le seguenti caratteristiche:

a) le imprese dei trasporti beneficino della libertà di stabilimento in tutto il territorio della Comunità. Nel caso di una limitazione dell'accesso al mercato, determinata dal contingentamento o da criteri soggettivi di ammissione, essa deve essere stabilita in base a principi comuni e i cittadini di tutti gli Stati membri devono aver uguale accesso al mercato;

b) i lavoratori nel settore dei trasporti godono di piena libertà di circolazione. Ove si rendano necessari all'esercizio di tale professione esami oppure diplomi, questi devono essere basati sugli stessi principi, devono essere riconosciuti reciprocamente, e conferire ai cittadini di tutti gli Stati membri uguale accesso ai corsi di insegnamento e agli esami;

c) va instaurata la libera circolazione dei servizi nel settore dei trasporti. I trasporti internazionali da o verso il territorio di uno Stato membro e il traffico di transito non devono sottostare a controlli di capacità più severi di quelli previsti per i trasporti interni dei vari paesi. Lo stesso vale per l'accesso di imprese di trasporto della Comunità ai trasporti all'interno di uno Stato membro nel quale esse non risiedono. La libertà di navigazione su tutte le vie navigabili europee deve essere garantita alle imprese della Comunità e concessa ai paesi terzi sulla base della reciprocità;

d) devono essere abolite le restrizioni cui sottostanno, per la navigazione fra porti di uno Stato membro, navi battenti bandiera di altri Stati membri;

e) una politica comune dei trasporti aerei deve condurre a una multilateralità dei negoziati sui diritti di traffico e sulla programmazione delle linee aeree all'interno della Comunità e nei confronti dei paesi terzi;

f) la collaborazione tra le ferrovie deve essere incentivata mediante la creazione di un'organizzazione permanente centrale delle ferrovie dei nove Stati membri, nel cui ambito le varie istanze interessate possano perseguire una sempre più ampia armonizzazione delle tariffe e delle condizioni di trasporto, l'eliminazione della rottura di carico alla frontiera in primo luogo per le merci alla rinfusa, l'armonizzazione tecnica, la programmazione comune dell'acquisto dei materiali e l'eliminazione di tutti gli ostacoli al passaggio delle frontiere, soprattutto accelerando il disbrigo delle formalità doganali.

IV. Misure da adottare durante la prima fase

a) Il Consiglio dovrebbe approvare nel corso di una sessione sufficientemente lunga da tenere entro la metà del 1975 le proposte che figurano nel programma di priorità della Commissione e sulle quali il Parlamento, in parte da molto tempo, si è già pronunciato e cioè:

— regolamentazione del contingente comunitario per i trasporti internazionali su strada;

- mandato di negoziazione concernente il traffico di omnibus con i paesi terzi;
- regimi di immobilizzazione per i battelli;
- norme di ammissione all'esercizio della professione e libertà di stabilimento nei trasporti;
- ratifica dell'accordo europeo relativo ai trasporti internazionali su strada (AETR) e completamento del regolamento (CEE) n. 543/69 (armonizzazione delle disposizioni sociali nel settore dei trasporti su strada);
- armonizzazione delle patenti di guida;
- fissazione definitiva dei pesi e delle dimensioni massime consentite per gli autoveicoli adibiti al trasporto;
- armonizzazione delle disposizioni relative al controllo tecnico degli autoveicoli;
- primo passo sulla strada dell'armonizzazione delle imposte sugli autoveicoli;
- adozione del sistema di tariffazione dell'uso delle infrastrutture;
- regime comune del rapporto finanziario tra gli Stati e le ferrovie;
- primi passi verso una politica comune dei trasporti aerei.

b) La Commissione dovrebbe presentare fino all'inizio del 1975 proposte per le misure seguenti, affinché esse possano essere approvate dal Consiglio prima della metà del 1975:

- sviluppo della procedura di consultazione sulle infrastrutture allo scopo di passare dalla semplice informazione a una cooperazione permanente nel quadro di riunioni a carattere consultivo, di redigere programmi comuni per le infrastrutture e in particolare per le decisioni sugli investimenti con effetto a lungo termine come tunnel sotto canali, tunnel alpini, introduzione di nuove tecniche dei trasporti, conversione, per le piccole distanze, dai trasporti privati a mezzi pubblici di trasporto, ecc. e allo scopo di sviluppare efficaci meccanismi decisionali comuni;

— proposta globale per il controllo della capacità nei trasporti su strada, in particolare sostituzione dei contingenti bilaterali mediante il contingente comunitario, armonizzazione della procedura relativa al controllo della capacità per i trasporti su strada all'interno degli Stati membri e procedura per l'eventuale eliminazione del contingentamento, pur rimanendo inalterata la possibilità di reintrodurlo nel caso di perturbazioni del mercato;

— proposta globale per il controllo della capacità per la navigazione interna; in tale ambito è necessario progettare una procedura comunitaria per il controllo della capacità, poiché il regime di immobilizzazione per i battelli non può risolvere da solo il problema in tutte le situazioni congiunturali;

— proposta globale di regolamentazione dei prezzi per il trasporto di merci di tutti i modi di trasporto sia interni che internazionali, prefiggendosi come obiettivo una libertà possibilmente ampia di formazione dei prezzi; bisogna tuttavia da un lato garantire la pubblicità dei prezzi e dall'altro creare procedure comuni che consentano di intervenire celermente ed efficacemente in caso di perturbazioni da mercato;

— estensione dell'armonizzazione sociale alla navigazione interna e alle ferrovie, nonché ai trasporti aerei e alla navigazione marittima;

— primi passi nel settore di una politica comune della navigazione marittima.

c) La Commissione dovrebbe presentare al Consiglio entro la fine del 1975 proposte formali in merito ai seguenti problemi, affinché il Consiglio possa predisporre i relativi atti normativi prima della metà del 1976:

— programma sulla sicurezza dei trasporti che comprenda un progetto di ordinamento europeo uniforme nel settore dei trasporti su strada, nel quale vengano inseriti i risultati ottenuti dall'opera di armonizzazione della Commissione economica per l'Europa (CEE) e della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT);

— utilizzazione delle statistiche dei trasporti come strumento della politica dei trasporti, specie per quanto riguarda i pro-

getti previsionali da definire nell'ambito della politica di infrastruttura nonché lo studio del mercato dal punto di vista della regolamentazione delle capacità e dei prezzi;

— creazione di strumenti comuni di finanziamento per progetti di infrastruttura per i quali l'interesse comunitario oltrepassi di gran lunga quello degli Stati in questione, segnatamente per quanto riguarda il completamento della rete dei trasporti alle frontiere interne della Comunità;

— programma comune di ricerca per nuove tecniche di trasporto;

— programma comune per l'incentivazione e l'armonizzazione professionale per tutti i modi di trasporto.

V. Misure da adottare durante la seconda fase

a) Contemporaneamente alla preparazione delle misure che devono essere adottate durante la prima fase, bisogna portare avanti la preparazione delle misure previste per la seconda fase, affinché il Consiglio possa decidere già entro la fine del 1976 in merito ad uno scadenziario preciso per questa fase.

b) Le misure da adottare nel corso della seconda fase risultano dalla differenza tra il succitato elenco di obiettivi e lo stadio raggiunto nella prima fase della politica comune dei trasporti.

c) Bisogna però fin d'ora prevedere che durante la seconda fase dovranno essere risolti soprattutto i seguenti problemi:

— definitiva entrata in vigore del sistema della tariffazione dell'uso delle infrastrutture;

— armonizzazione delle imposte sugli autoveicoli e sui carburanti;

— perfezionamento dell'armonizzazione tecnica dei mezzi di trasporto;

— perfezionamento della politica comune dei trasporti aerei e marittimi.

d) L'obiettivo da perseguire resta in ogni caso la creazione, al termine della seconda fase, di un mercato comune dei trasporti.

9. Fa appello agli ambienti economici interessati, ai governi e per loro tramite all'opinione pubblica affinché in futuro tengano conto del fatto che l'opera in edificazione europea non potrà procedere e che perfino i successi parziali finora ottenuti, come l'unione doganale, ne risulteranno compromessi, se non verranno integrati da una politica comune dei trasporti e che pertanto quest'ultima non è qualcosa che riguardi solamente il mercato dei trasporti e coloro che vi sono addetti, bensì ha effetti di vasta portata e a lunga scadenza su tutti i settori dell'attività economica e dell'unione economica;

10. Incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione ad essa attinente al Consiglio e alla Commissione delle Comunità Europee.

3. Considerazioni e proposte

3.1 — *Valutazione dell'azione comunitaria*

I regolamenti e le direttive, che sono stati elencati nel capitolo 1, con le note differenze che vi sono tra i primi, applicabili direttamente ed immediatamente nei singoli Stati, e le seconde, applicabili soltanto se siano tradotte in leggi nazionali, hanno avuto scarsi effetti positivi ed in minima parte hanno raggiunto i fini prestabiliti.

Il divieto di limitare la concorrenza, che è il fine del regolamento n. 1017/68, non ha ragione d'essere per l'Italia, dove nel campo dei trasporti su strada la concorrenza è massima e non v'è pericolo alcuno che si stabiliscano « posizioni dominanti ».

Tale regolamento ha, quindi, valore come affermazione d'un principio e può servire a scopi di prevenzione.

Grande importanza fu attribuita ai regolamenti n. 1174/68 e n. 358/69 coi quali sono state istituite le tariffe « a forcilla », nel campo dell'autotrasporto merci, le quali, tuttavia, non sono mai

state osservate, a causa della difficoltà degli accertamenti che avrebbero dovuto compiere gli organi della pubblica amministrazione; aggiungasi che la complessità delle procedure è stata di grave ostacolo alle modifiche che si sarebbero rese necessarie per la svalutazione monetaria e per le frequenti variazioni dei cambi.

Ciò spiega perché, col regolamento n. 2831/77 si è data facoltà ai singoli Stati di optare, con accordi bilaterali, o per le tariffe o per prezzi di « riferimento », con l'obiettivo finale di sostituire questi a quelle.

Se le tariffe non sono state applicate, si sono dovute osservare, per contro, tutte le norme che hanno imposto alle imprese l'onere di compilare una serie alquanto complessa di documenti da inviare al Ministero dei trasporti, per gli accertamenti che esso non ha potuto compiere.

In materia sociale, le norme del regolamento n. 543/69 e successive modificazioni, sono state superate ben presto dalle norme dei contratti collettivi di lavoro ed anch'esse hanno avuto il solo effetto di accrescere gli oneri burocratici, con la compilazione di libretti individuali di controllo e di altri formulari. Il cronotachigrafo, che ora sostituisce i libretti individuali, è entrato nell'uso dal 1° gennaio 1978 e non sono state approvate ancora dal Parlamento italiano le norme penali per punire le violazioni delle norme comunitarie; l'uso dello strumento è stato contestato, peraltro, anche dai sindacati dei lavoratori.

Si deve riconoscere, tuttavia, che tali norme hanno avuto in Italia un effetto positivo, vale a dire quello di codificare le disposizioni amministrative dettate nel 1968, le quali con un'interpretazione discussa delle norme dell'art. 124 del codice della strada, avevano consentito la guida degli autotreni e degli autocarri articolati con un solo conducente.

L'Italia è venuta a trovarsi così nelle condizioni degli altri Stati della C.E.E., che potevano impiegare un solo conducente alla guida dei veicoli suddetti, mentre i vettori italiani dovevano impiegarne due, in applicazione delle norme citate dell'articolo 127.

La politica comunitaria, nel campo dei trasporti, è fallita su un punto di fondamentale importanza, quello della unificazione delle norme sui pesi e le dimensioni dei veicoli industriali.

Le differenze sussistenti in passato ed anche oggi, dopo la approvazione in Italia della legge 5 maggio 1976, n. 313, di capacità di carico tra i veicoli costruiti nei diversi Stati, sono causa di disuguaglianze e falsano le regole di concorrenza tra i vettori; sono, inoltre, la causa prima delle gravi difficoltà che s'incontrano nel dettare norme sull'imputazione dei costi delle infrastrutture.

Con la legge citata, gli autoveicoli italiani, autotreni ed autoarticolati in ispecie, sono venuti ad essere i più produttivi ed i più tecnicamente progrediti, ma quando devono essere usati negli altri Stati del mercato comune, la loro produttività viene fortemente ridotta, in virtù dei limiti di peso a pieno carico, i quali sono minori di quelli vigenti in Italia.

L'autotreno e l'autoarticolato italiani hanno oggi il peso massimo di 44 tonnellate e la portata di 30 tonnellate circa; quando viaggiano, ad esempio, in Francia e nel Belgio, il loro peso totale non può superare le 38 tonnellate e la portata le 24 tonnellate, mentre gli stessi autoveicoli di quegli Stati hanno la capacità di carico di 25-26 tonnellate, per effetto della minore tara.

Le condizioni di grave inferiorità tecnica del vettore italiano, prima che fosse approvata la legge citata n. 313/1976, e le differenze che ancora sussistono spiegano perché, con altre cause di cui si dirà più avanti, i trasporti internazionali sono eseguiti per la maggior parte dai vettori esteri.

La legge italiana, quindi, che rende possibile la costruzione dei veicoli più efficienti e produttivi, in termini assoluti, secondo un giudizio generale, dovrebbe costituire il modello della direttiva comunitaria in materia.

Gli organi comunitari, tuttavia, malgrado molteplici tentativi compiuti durante molti anni, non sono riusciti a conciliare gli interessi dei singoli Stati e ad approvare una direttiva sulla unificazione delle norme in materia di pesi e dimensioni degli autoveicoli industriali.

La necessità assoluta di stabilire condizioni d'uguaglianza tecnica per gli autoveicoli, per poter approvare norme sulla imputazione dei costi delle infrastrutture, che è uno dei cardini della politica comunitaria, e per poter dare l'avvio concreto alla nuova fase di tale politica, tendente ad una maggiore libertà degli scambi, con l'annullamento dei contingenti e delle tariffe di trasporto, è stata ribadita dal Ministero dei trasporti italiano, in una lettera del 14 febbraio 1977 al Ministro dei trasporti della Germania Federale.

Particolare importanza ha, nel campo specifico dei trasporti, l'efficienza della Pubblica Amministrazione, sia per attuare la programmazione interna, sia per far osservare ai vettori esteri, che viaggiano in Italia, le norme comunitarie e quelle dello Stato italiano.

In tutti questi anni, infatti, è stato accertato che mentre i vettori italiani all'estero non possono violare mai le norme comunitarie e nazionali e sono inflessibilmente colpiti quando le violano, i vettori esteri in Italia possono impunemente commettere ogni abuso.

Concorrono a tale risultato negativo talune leggi, come quella sulla « depenalizzazione » dei reati, la quale, in virtù delle procedure stabilite, rende impossibile far pagare al vettore estero le pene pecuniarie anche nei pochi casi in cui esse gli sono inflitte dagli agenti del traffico.

In questo modo, sia per la differenza delle condizioni tecniche d'esercizio, già specificate, sia per la maggior forza contrattuale del vettore estero, sia, infine, per l'inefficienza cronica degli organi dello Stato italiano, si è stabilita nei trasporti internazionali la supremazia dei vettori degli altri Paesi.

Le imprese italiane sono, singolarmente considerate, efficientissime, ma mancano quelle condizioni generali che di esse facciano un complesso efficiente, tale da competere vittoriosamente con gli imprenditori dei Paesi più progrediti.

Anche nel campo dei trasporti ferroviari, il regolamento n. 1192/69 non ha prodotto in Italia alcun effetto, e la recente Conferenza nazionale dei trasporti ha fornito prove e conferme

che tutti i problemi, alla cui soluzione tendono le norme comunitarie, devono essere ancora totalmente risolti ed in ispecie quello della autonomia funzionale delle aziende, obiettivo che avrebbe dovuto essere raggiunto alla fine del 1976.

Questa inefficacia delle norme comunitarie è tanto più grave, poiché il grado d'improduttività dei servizi ferroviari italiani è assai scarso rispetto ai servizi ferroviari degli altri Paesi (1) sia per quanto riguarda il trasporto delle merci (132.000 TKm annue del carro italiano, contro 180.000 della Germania; 251.000 della Francia; 303.000 della Svezia; 445.000 della Jugoslavia) sia per quanto riguarda il lavoro umano (160.000 VKm e 67.000 TKm/ agente annuo italiano, contro 185.000 VKm e 248.000 TKm della Francia; 98.000 e 154.000 della Germania occidentale; 147.000 e 387.000 della Svezia; 495.000 e 105.000 del Giappone).

Rispetto all'autotreno italiano, la produttività del carro ferroviario è pari all'11 per cento del primo, e su dieci giorni, il carro ferroviario viaggia per uno soltanto (2), mentre il rapporto è invertito nell'uso degli autoveicoli nei viaggi di lunghezza maggiore di 500 km.

3.2 — *I trasporti marittimi*

Solo negli ultimi anni gli organi comunitari hanno cominciato ad interessarsi dei problemi dei trasporti marittimi, essendosi a lungo disputato sulla interpretazione da dare all'art. 84, ultimo del Titolo IV — parte II, il quale prevede testualmente: « 1. Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili; 2. Il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura, e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima ed aerea ».

Riteneva infatti la Commissione che il paragrafo 2 dell'articolo escludesse i trasporti marittimi dalle norme del titolo IV ma

(1) Cfr. Stagni — Conferenza nazionale dei trasporti, « Relazione generale », pagg. 9 e 12.

(2) CNEL, « Osservazioni e Proposte sull'autotrasporto di cose », Assemblea del 26 ottobre 1978, pagg. 10, 22.

non da quelle generali del Trattato che, applicandosi a tutte le attività economiche, non potevano non disciplinare anche quella dei trasporti marittimi.

Di contro, si sosteneva da più parti che gli autori del Trattato con il citato paragrafo avevano inteso escludere di fatto, pur lasciando la porta aperta per il futuro, i trasporti marittimi dal Trattato nel suo complesso, tenuto conto che il mercato dei noli è sostanzialmente regolato dalla legge della domanda ed offerta ed è aperto alla concorrenza di tutte le marine del mondo, che esistono vincoli internazionali e regolamenti di portata mondiale e che una politica comune avrebbe comportato necessariamente limitazioni alla libertà dei singoli Paesi partecipanti per cui la politica comune stessa avrebbe potuto essere più dannosa che utile.

Una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 4 aprile 1974 ha però posto fine alla disputa. La Corte giudicando che le disposizioni della Francia che riservavano ai propri cittadini i posti di lavoro su navi di bandiera nazionale erano contrarie ai regolamenti in materia di libera circolazione dei lavoratori, ha anche deciso che le norme generali del Trattato si applicano a tutti i settori produttivi, compreso quindi anche quello dei trasporti marittimi a meno che non ne siano esplicitamente esentati.

In questa situazione la Commissione più che alla elaborazione di una politica comune ai sensi dell'art. 84.2 ha dedicato la sua attenzione ad alcuni problemi che i fatti o le pressioni dei circoli interessati avevano portato alla ribalta. Così, a parte le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori che, come si è detto, si applicano anche ai marittimi (in Italia sono state recepite provvisoriamente con circolare del Ministero della Marina Mercantile, ma non è stata ancora avviata la procedura per la modifica dei relativi articoli del Codice della Navigazione) e quelle riguardanti il diritto di stabilimento in materia di assicurazioni diverse da quelle sulla vita che ovviamente si applicano anche alle assicurazioni marittime, il Consiglio ha preso due altre decisioni: la prima in data 13 settembre 1977 che stabilisce una procedura di consultazione fra gli Stati membri e la Commissione sia sui problemi di carattere marittimo trattati nelle varie

organizzazioni internazionali sia sulle relazioni fra Stati membri e Paesi terzi nonché sugli accordi bilaterali e multilaterali conclusi nel settore della navigazione marittima; la seconda riguarda la concorrenza « non commerciale » da parte di determinati Paesi terzi e prevede, fra l'altro, la possibilità che, per decisione unanime del Consiglio, gli Stati membri applichino congiuntamente misure di ritorsione verso quei Paesi le cui pratiche sono tali da danneggiare gli interessi delle flotte comunitarie.

La Commissione sta inoltre dedicando da tempo la sua attenzione al problema della ratifica della Convenzione sul « Codice delle pratiche conferenziali », approvata in sede UNCTAD il 7 aprile 1974, che mira a regolare i traffici marittimi di linea sui quali esistono accordi di « conference ».

La Commissione, rilevando che alcune norme della Convenzione sono limitative della concorrenza e discriminatorie fra gli stessi armatori della Comunità e sono quindi contrarie a quelle del Trattato di Roma, ha vietato ad alcuni Paesi membri di ratificarla, come intendevano fare, e ora sta studiando una soluzione che, eliminando il contrasto fra le due normative, possa essere approvata da tutti i Paesi membri.

Altro problema all'esame degli organi comunitari è quello della applicazione delle regole di concorrenza previste dagli articoli 85 e 86 del Trattato, dalle quali i trasporti marittimi erano rimasti finora esclusi per decisione del Consiglio. Si tratta di problema collegato a quello del codice di condotta delle pratiche conferenziali e pertanto sarebbe opportuno attendere la soluzione di quest'ultimo prima di prendere qualsiasi decisione.

Altri temi allo studio riguardano la equiparazione ed il riconoscimento dei titoli professionali marittimi e la libera prestazione dei servizi in campo assicurativo, problema questo di grande interesse per l'armamento italiano.

Quanto sopra è ciò che si è fatto nel settore della navigazione marittima e non è certamente molto, anche se le dispute cui sopra si è accennato ne costituiscono una giustificazione.

Ora, valutare quali effetti abbia avuto la parziale o la mancata attuazione delle regole comunitarie ed in particolare la

mancanza di una politica comune dei trasporti marittimi è piuttosto arduo. Quello che certamente si può dire è che gli effetti non sono stati positivi, tanto che anche negli ambienti che erano stati contrari all'applicazione del Trattato ai trasporti marittimi si è fatta strada la convinzione che sia necessario attuare un'azione comune in materia di rapporti con i Paesi terzi. I cambiamenti avvenuti nel settore dal 1957 ad oggi sono stati infatti così sostanziali da rendere chiaro che la situazione non può più essere affrontata singolarmente. L'approvazione del codice delle pratiche conferenziali, imposta dai Paesi in via di sviluppo con l'aiuto dei Paesi ad economia di Stato, che ha rappresentato una vera svolta nei traffici di linea, la politica di penetrazione delle flotte dei Paesi del Comecon, il dilagare delle discriminazioni di bandiera, delle riserve di carico ed il prodigioso sviluppo delle bandiere di comodo sono tutti fatti che hanno reso indispensabile una politica comune dei Paesi membri, che hanno già acquisito o stanno per acquisirne altri che hanno notevole peso nelle attività marittime, per evitare o almeno limitare i danni della nuova situazione che si è creata.

Anche il Parlamento Europeo ha avvertito questa necessità e con una risoluzione approvata il 20 aprile 1977 (vedi allegato) ha chiesto che « venga conferito alla Commissione — fatte salve le competenze assegnate in forza delle disposizioni generali del trattato — un mandato generale che le consenta di elaborare i principi cui dovrà ispirarsi una politica comune coerente della navigazione marittima e di proporre su queste basi le priorità per le questioni più urgenti ».

La risoluzione suggerisce anche i principi sui quali dovrebbe essere basata una politica di tal genere, tenendo conto di tutti gli aspetti che vi sono connessi. Ed, in verità, è ovvio che la politica comune verso i Paesi terzi non può non investire anche la politica all'interno dei singoli Paesi ed all'interno della Comunità stessa.

Quando ad esempio il Parlamento Europeo suggerisce un'azione comune per risolvere il problema delle bandiere di comodo « ricorrendo all'armonizzazione fiscale, all'armonizzazione delle disposizioni in materia di sicurezza e di assicurazione » richiama non solo problemi di politica economica verso l'esterno ma anche

problemi di politica economica all'interno dei singoli partecipanti e della Comunità, la cui soluzione faciliterebbe a sua volta anche quella di altri problemi che non riguardano i rapporti con i Paesi terzi.

Ci si riferisce qui in particolare alla abolizione della riserva di cabotaggio della navigazione costiera nazionale, auspicata dal Parlamento Europeo, la quale deve essere preceduta dalla armonizzazione delle legislazioni e dei fattori di costo. E' infatti evidente che l'Italia, che fra tutti i Paesi ha il maggior traffico di cabotaggio, non potrebbe consentire alla abolizione *sic et simpliciter* della riserva senza che prima sia stata raggiunta una tale armonizzazione, perché a farne le spese sarebbe la marina mercantile italiana che ha i maggiori costi di gestione proprio per effetto della sua legislazione interna.

Una politica comune della navigazione marittima non può quindi essere limitata ad un solo aspetto, quello dei rapporti internazionali ma deve essere globale ed organica.

Il Parlamento Europeo ne ha indicato i principi che, in linea di massima, possono essere accettati anche se meritano approfondimento. L'auspicio è che il suo suggerimento non rimanga lettera morta.

3.3 *I porti*

Anche per la realizzazione di una politica comune dei trasporti portuali tendente a fare della concorrenza fra i porti uno strumento della politica economica della Comunità con particolare riguardo alla politica commerciale esterna, ritardi sono stati causati dall'interpretazione restrittiva dell'art. 84 del Trattato di Roma. Tuttavia sia per il fatto che lo stesso articolo del Trattato non esclude possibilità di unanimi accordi su tale materia, sia in conseguenza della decisione dell'Alta Corte di Giustizia Europea, in data 4 aprile 1974, sia infine perché non poteva sfuggire agli organi comunitari che una politica comune dei trasporti non può non comprendere una politica comune dei porti specialmente in una grande area in cui la dipendenza dell'economia dall'export via mare si è andata progressivamente accentuando, si sono via

via sviluppate ed affermate istanze miranti a una politica portuale nell'ambito di una vera e propria politica comunitaria.

In sostanza, nel caso della Comunità Economica Europea — che peraltro ha raggiunto risultati di maggiore concretezza per quanto riguarda i sistemi di sostegno dell'industria cantieristica — si è rilevato predominante il fattore politico mentre nel caso del Comecon ha prevalso il fattore operativo, di vera e propria intesa industriale, che copre facilmente indirizzi protezionistici e discriminanti nonostante la dichiarata contrarietà ad ogni interferenza nella libera attività di mercato.

Per quanto specificatamente concerne il settore portuale, si è sviluppato un più ampio e articolato discorso sin dall'entrata in vigore del Trattato di Roma il che ha, intanto, permesso di raggiungere e di approfondire conoscenze sull'organizzazione, sui metodi amministrativi ed operativi, sugli interventi governativi e sulle concrete possibilità di perseguire una politica comune in materia portuale indispensabile per la CEE, giacché questa non è una semplice zona di libero scambio dove è istituito solamente un mercato comune interno che lascia immutata la politica degli Stati membri nel loro commercio esterno, ma è in buona sostanza un'unione doganale che persegue una politica commerciale comune, una politica, cioè, in cui commercio estero, navigazione marittima e porti marittimi, sono indissolubilmente legati fra di loro.

Questi concetti sono contenuti sulla prima Relazione (Rapporto Kaptejn Doc. 106 dell'11 dicembre 1961) presentata a nome della Commissione per i trasporti dell'Assemblea parlamentare europea e sono stati poi ampliati e approfonditi dalla risoluzione sulla politica comune dei trasporti portuali (Rapporto Seifriz del 1967) nonché da numerosi altri documenti, tra i quali il Rapporto Seefeld approvato dal Parlamento Europeo il 10 marzo 1972 (Doc. 10/72 del 12 aprile 1972).

Tuttavia nonostante la validità delle tesi sostenute in questi documenti e sebbene i porti europei possedessero già, per così dire, un carattere comune, per la contiguità geografica dei territori cui la ricchezza delle comunicazioni ferroviarie, stradali, fluviali, idrovie e oleovie conferisce agli stessi una funzione capitale per secondare lo sviluppo dei traffici marittimi, si è

ancora lontani, sul piano pratico, dall'intravedere quali decisioni debbano essere attuate per stabilire una comune politica comunitaria dei trasporti. E, in effetti, essendo i porti punti di confluenza dei trasporti marittimi con quelli terrestri, qualsiasi realizzazione in materia di politica ferroviaria o stradale, di infrastrutture o di sviluppo industriale territoriale non può lasciare indifferente il sistema portuale. Ma l'attuazione di una politica portuale, nell'ambito della politica comune dei trasporti, ha sinora trovato invalicabili ostacoli proprio perché una politica portuale nell'ambito di una più vasta politica comunitaria dei trasporti non può non interferire con la politica industriale e nazionale degli Stati membri, provocandone resistenze e reazioni.

Si ricordi poi che esistono, a rendere più ardui gli obiettivi intravisti dai Rapporti citati, sostanziali differenze negli ordinamenti portuali dei singoli Paesi: autonomia accentuata nel settore in Belgio - Olanda - Germania; centralizzazione in Francia e in Italia sia pure — nei grandi scali — con soluzioni autonomistiche di limitata ampiezza quanto a poteri effettivi; varietà e discontinuità in Gran Bretagna, anche se questa vada da tempo orientandosi verso la nazionalizzazione e la centralizzazione.

In sostanza mentre sul piano della funzionalità gli studi della Comunità sono incentrati sulla necessità di assicurare massimo sviluppo alle capacità concorrenziali dei singoli porti, la mancanza di una parità di condizioni base o meglio di partenza, ha sinora ostacolato la realizzazione di una politica comunitaria nel settore portuale.

Si pone quindi un dilemma comune, del resto, a tutte le politiche del trasporto. Si deve guardare con preferenza a un mercato, con tutte le sue manifestazioni concorrenziali non sempre sane, in modo che si mantenga un mosaico di porti formanti un complesso eterogeneo in cui ogni azienda tenti di raggiungere gli obiettivi con modi e mezzi propri o si deve, al contrario, considerare il sistema portuale europeo come un tutto unico e integrato sotto una direzione unitaria?

Sembra evidente che pur optando, in astratto, per la seconda alternativa, occorra, se si vuole essere realistici, limitarsi alla soluzione dei problemi che hanno una dimensione comunitaria

individuando gradualmente una serie di obiettivi da raggiungere per migliorare tangibilmente il sistema portuale europeo.

Per raggiungere tali scopi soccorre, come un ottimo strumento di lavoro, il « Rapporto sulla situazione di fatto nei porti marittimi della Comunità » elaborato dal Gruppo di lavoro portuario per incarico della Commissione delle Comunità Europee e ultimato nel settembre 1977.

Tale rapporto o indagine conoscitiva illustra compiutamente l'organizzazione interna dei singoli porti, le relazioni esterne, la ripartizione delle responsabilità e delle competenze, la politica dei servizi, delle tariffe e delle infrastrutture.

Offre inoltre ampi e aggiornati dati sull'organizzazione del lavoro portuale e fornisce statistiche sui traffici di 80 amministrazioni portuali della Comunità responsabili di 115 porti che rappresentano l'80% del traffico totale dei porti comunitari.

Questo valido approccio alla realtà lascia insoluto il problema dei pubblici poteri nel quadro della politica portuale comunitaria; né poteva essere altrimenti prevalendo nella Comunità la tendenza a considerare le amministrazioni portuali come semplici aziende autonome e ignorando quindi le amministrazioni statali o pubbliche che controllano e disciplinano il settore. E ciò sebbene la stessa Commissione che ha redatto il Rapporto abbia dovuto prendere atto che forme d'intervento finanziario pubblico sono ormai generalizzate, anche se con intensità e modalità diverse.

Attualmente il Gruppo di lavoro, che ha elaborato il Rapporto in parola, ha avuto il compito prioritario di esaminare a fondo le differenze nell'organizzazione, nella direzione, nella gestione, nel finanziamento e nelle diverse leggi applicate. Tutto ciò al fine di stabilire:

— fino a quale punto queste differenze possono portare a serie ed eliminabili distorsioni della concorrenza;

— quale incidenza possono avere sul costo di manipolazione delle merci.

Anche tale compito, a quanto risulta, è ormai in fase di ultimazione.

In conseguenza il Governo italiano, che già può disporre dei risultati della ricordata indagine conoscitiva, potrà quanto prima disporre anche di un nuovo documento richiesto dalla Commissione della Comunità.

Tali due documenti potrebbero essere quindi sottoposti ad approfondito analitico esame, confrontati con le complesse realtà portuali nazionali e con quelle comunitarie al fine di adottare sia da parte dell'Amministrazione centrale quando necessario, sia delle amministrazioni portuali autonome quando rientri nelle rispettive competenze, tutti quei provvedimenti che — in un settore in cui la attuazione di una politica comunitaria non è stata ancora iniziata — mirino ad armonizzare le gestioni portuali e ad apportare tutti i possibili miglioramenti atti ad assicurare maggiore competitività agli scali marittimi nazionali.

Considerando poi la decisione del Consiglio della Comunità del 27 gennaio 1978 (R/160/78/TRANS 12) l'Italia, ai fini dell'attuazione di una politica comune nel settore basata su informazioni relative a piani e programmi di sviluppo, dovrebbe richiedere che vengano sottoposti a una procedura di consultazione i progetti di opere marittime d'interesse comunitario presentando per suo conto (anche prescindendo dall'aspetto costo), progetti di alcune strutture fondamentali veramente moderne quale potrebbe essere il nuovo bacino di Voltri, il completamento della darsena Toscana a Livorno, il raddoppio del Molo VII a Trieste.

In un ambito di gran lunga più modesto — importante tuttavia ai fini dell'apporto di valuta e d'incremento del turismo — l'Italia potrebbe rendersi promotrice di un'azione intesa a ottenere che nelle infrastrutture turistiche riguardanti assi transfrontalieri siano evitate distorsioni concorrenziali derivanti dalle eccessive differenze tra le aliquote stabilite per tasse di stazionamento di naviglio da diporto dalla legge 6 marzo 1976, n. 51 e le aliquote di gran lunga inferiori esistenti in Francia (legge n. 67-1175 del 28-12-1967 e decreto n. 68-803 del 10-9-1968) che fissano il pagamento di un diritto chiamato « redevence d'équipement des portes de plaisance ».

Quando la Comunità avrà adottato le proprie decisioni sul Rapporto sui porti, già ultimato e su quello in via di ultimazione,

sarà possibile avviare una vera e propria politica portuale comunitaria.

Dai modi e dai tempi che caratterizzeranno l'azione italiana per l'applicazione di tale politica dipenderà l'avvenire dei porti marittimi nazionali.

Nella recente Conferenza dei trasporti è stato affermato che, nell'interscambio mondiale, l'Italia deve portarsi dal 4 al 6%; ciò impone che nei porti, solo le strutture e le relative tariffe possano trovare cittadinanza; le sovrastrutture dovranno essere totalmente eliminate come essenziale condizione per raggiungere l'obiettivo di far entrare i nostri maggiori scali in un sistema portuale comunitario integrato.

In caso contrario questi stessi scali si ridurranno a livello di porti d'interesse locale e la parte più ricca delle nostre importazioni e delle nostre esportazioni si avvierà verso altri più economici sbocchi.

3.4. *I bacini di carenaggio*

Tra le infrastrutture di trasporto di interesse comunitario per le quali è già in vigore una procedura di consultazione (Decisione del 28 febbraio 1966 ora in fase di revisione innovativa) meritano un cenno particolare i grandi bacini di carenaggio e cioè quei complessi impianti ubicati negli ambiti portuali — e che possono essere fissi o galleggianti — dove le navi vengono immesse o periodicamente, per effettuare a secco lavori di pulizia della carena, di pitturazione etc. o, saltuariamente, per effettuare lavori di riparazione o di grande manutenzione allo scafo.

Si tratta, in sostanza, di infrastrutture portuali di mole e di costo enormi che si sono andate sviluppando parallelamente alla evoluzione dimensionale del moderno naviglio commerciale soprattutto cisterniero. La navigazione, pertanto, non può esercitarsi in condizioni ottimali se non quando esistano bacini in numero sufficiente, idonei non solo per la capacità ma anche per l'efficienza delle attrezzature complementari.

Poiché, specialmente nella fase dello sviluppo del traffico cisterniero e della corsa al gigantismo navale, si è verificata in alcuni Paesi, tra i quali l'Italia e la Francia, la tendenza a costruire sempre nuovi bacini e superbacini sì da arrivare ad una vera e propria diseconomia da esuberanza, appare molto opportuno, nel settore, un più efficace e continuativo intervento comunitario onde correggere e possibilmente eliminare iniziative individualistiche di singoli Stati, che potrebbero risolversi in concorrenzialità distorte e in rovinose sottoutilizzazioni d'impianti che, per una economica gestione, devono poter lavorare intorno ai 250 giorni l'anno.

Per una migliore conoscenza del problema si riportano dati relativi al rapporto tra domanda e offerta dei principali superbacini di carenaggio attualmente in esercizio nel mondo:

— nel febbraio 1978 i superbacini di carenaggio in funzione nel mondo (di dimensioni superiori a mt. 280x50, cioè in grado di ricevere navi di oltre 150.000 tpi) erano esattamente 52, così distribuiti: 1 nel Baharein; 1 nel Belgio; 1 in Brasile; 2 nella Corea del Sud; 2 nel Dubai; 4 in Francia; 2 nella Germania Occidentale; 18 in Giappone; 2 in Grecia; 1 in Irlanda N; 1 in Italia; 1 in Malesia; 1 in Norvegia; 1 in Olanda; 4 in Portogallo; 6 a Singapore; 2 in Spagna; 1 in Svezia; 1 negli USA.

— Sempre nel febbraio 1978 i superbacini in progetto o in costruzione nel mondo assommavano a 29, così localizzati: 1 in Brasile; 1 nelle Canarie; 1 nel Dubai; 1 nelle Filippine; 2 in Francia; 1 in Germania Occidentale; 4 in Giappone; 1 in Gran Bretagna; 1 a Hong Kong; 2 in Iran; 5 in Italia; 1 a Malta; 1 a Singapore; 2 in Sud-Africa; 1 a Taiwan; 3 negli USA; 1 nel Venezuela.

— Secondo le Statistical Tables 1977 del Lloyd's Register al 30 giugno 1977 le navi di lunghezza superiore a m. 280 in esercizio nel mondo erano circa 940. Ne consegue:

a) mediamente può assumersi che le navi di dimensioni superiori alle 150.000 tpi debbano effettuare lavori di carenaggio ogni 18 mesi con una permanenza a secco di 7 giorni;

b) considerato il numero delle navi e la rotazione del carenaggio, la richiesta di bacini nel mondo ammonta, in cifra tonda, a 4.400 giornate/anno;

c) ipotizzando che, come dianzi accennato, ogni bacino sia utilizzato, per poter garantire una gestione economicamente accettabile, non meno di 250 giornate/anno, l'offerta dovuta ai su richiamati 52 impianti è di circa 13.000 giornate/anno.

Da quanto detto risulta pertanto che il rapporto domanda/offerta si aggira attualmente sul valore di 1/3 e non è oggi in alcun modo ipotizzabile che possa migliorare, in quanto il numero degli impianti, come il completamento di quelli in costruzione, è destinato ad aumentare in misura superiore a quello delle grandi navi, considerato che l'epoca del gigantismo navale deve considerarsi ormai conclusa.

Come si vede, nell'ambito della Comunità, la Francia e l'Italia hanno assunto una posizione preminente nel settore dei grandi bacini di carenaggio. In linea di principio ciò appare razionale, specialmente per il nostro Paese, dato che una notevole crescente quota delle navi provenienti e dirette a Suez tende a utilizzare i nostri impianti di carenaggio.

Peraltro, già prima del recente intervento CEE di cui in appresso, sia l'Amministrazione della Marina Mercantile che la Fincantieri avevano rilevato, sulla base di approfondite analisi della crisi cantieristica in atto nonché sulla base di confronti con altre iniziative del genere in corso sia nel Mediterraneo che in aree marittime adiacenti, l'assoluta necessità di frenare in maniera decisa la politica iniziata nella metà degli anni '60 e perseguita, quasi per forza d'inerzia, anche dopo l'inizio della crisi petrolifera.

All'inizio dell'anno in corso la situazione dei superbacini di carenaggio in costruzione o in progetto in Italia, era la seguente:

1) *superbacino galleggiante di Genova* (legge 27-10-1969, n. 810) (m. 350x63 cioè per navi fino a 350.000 tpl). Sarà il più grande superbacino *galleggiante* del mondo, essendo i 3 esistenti (Amburgo, Gotemborg, Chester) e gli altri 2 in progetto (Amburgo, Norfolk) di dimensioni sensibilmente più ridotte. Poiché l'opera è realizzata per circa il 50% si è esaminata l'opportunità di un suo eventuale accorciamento intorno ai 305/310 metri. Scar-

tata tale ipotesi per ragioni tecniche l'opera verrà condotta a termine con una spesa che non dovrebbe superare i 30 miliardi contro i 55 e 900 milioni indicata in un disegno di legge di rifinanziamento.

2) *Superbacino in muratura di Trieste*. In relazione alla suaccennata esuberanza di superbacini di carenaggio nonché alla caduta delle ordinazioni di navi di tipo gigante, su richiesta dell'Arsenale Triestino San Marco, il superbacino di Trieste è stato ridimensionato in corso d'opera, da 250.000 a 150.000 tpl.

3) *Superbacino in muratura di Palermo*. (m. 400x62 cioè per navi, fino a 400.000 tpl). L'opera è in fase di ultimazione con finanziamenti regionali.

4) *Bacino in muratura di Palermo*. (m. 310x54 cioè per navi fino a 150.000 tpl). Per la realizzazione di detta opera sono stati stanziati (L. 27-12-1973, n. 927; D.L. 13-8-1975, n. 376) contributi, a carico dello Stato, per L. 17.300.000.000.

L'opera, il cui inizio è stato più volte rinviato, non sarà più realizzata almeno in un prossimo avvenire essendo stato accertato che l'impianto non avrebbe possibilità di gestione economica.

5) *Superbacino di carenaggio in muratura di Napoli*. (m. 366x66). Per la realizzazione di tale impianto era stata stanziata, con legge 10-7-1969, n. 470, la somma di L. 12 miliardi, a titolo di contributo sull'80% della spesa all'epoca preventivata.

Peraltro, dopo complesse vicende si è deciso di non costruire più nemmeno tale opera e la somma di cui sopra è andata in perenzione.

Si aggiunga che, oltre alle sostanziali riduzioni di cui sopra, è stato espresso, dall'amministrazione marittima, un parere di non fattibilità per un nuovo, sia pur modesto, bacino a Siracusa e per il quale la Regione Sicilia prevedeva un primo contributo di 350 milioni.

Nonostante che le accennate iniziative di carattere fortemente riduttivo siano state adottate autonomamente dall'Italia, la

Commissione delle Comunità Europee ha recentemente ritenuto opportuno iniziare, nei confronti del superbacino di Palermo di cui al precedente punto 3), la procedura prevista dall'art. 93, paragrafo 2, del Trattato CEE, ritenendo che un nuovo finanziamento (L. 16.250 milioni) deciso dalla Regione Sicilia per consentire il completamento dell'opera « risulti incompatibile con il Mercato Comune perché la ditta beneficiaria verrebbe sgravata di taluni costi che in mancanza dell'intervento statale (*rectius* regionale) essa dovrebbe normalmente sopportare ».

La Commissione ritiene inoltre che un tale aiuto potrebbe alterare le condizioni del mercato della riparazione navale, attualmente molto competitive nell'ambito della Comunità.

Non sembra possibile, ciò nonostante, che l'Italia possa aderire a tale tesi trattandosi di completare un'opera il cui stato di avanzamento dei lavori supera l'80% e trattandosi, soprattutto, di un bacino felicemente ubicato per il quale non dovrebbero sussistere dubbi circa l'economicità della gestione.

Se poi si considera che, come già accennato, l'altro bacino di carenaggio destinato a sorgere a Palermo (vedi punto 4) non sarà più realizzato, dovrebbe essere certo che la Commissione delle Comunità Europee, sulla base dei chiarimenti che saranno forniti dall'Italia, non potrà che concludere con una archiviazione della procedura iniziata dalla Commissione stessa ai sensi del ricordato articolo 93 del Trattato.

Se, peraltro, è evidente che un intervento comunitario inteso a bloccare un'opera pressoché ultimata e di costo elevatissimo non può sortire effetto, è altrettanto evidente che l'azione comunitaria non può continuare a limitarsi a un esame a posteriori di alcuni grandi progetti comunicati dagli Stati membri. La meccanica della consultazione, al contrario, deve poter consentire un'analisi preliminare dei progetti, di proseguirne l'esame parallelamente allo sviluppo di quelli prescelti e di coglierne così tutti gli effetti e le ripercussioni economiche.

Infine, come auspicato dalla Comunità (cfr. — Comunicazione Com (76) 336 def — del 30 giugno 1976) dovranno essere previsti sia il principio sia le modalità dell'intervento nel settore del finanziamento, intervento che, senza sostituirsi alle autorità

nazionali, potrebbe assumere un ruolo determinante per eliminare gli scarti che potrebbero esistere tra i programmi nazionali e i bisogni della Comunità.

3.5. I trasporti aerei

Il Parlamento Europeo, nella risoluzione dianzi riportata, stabilisce che, per i trasporti aerei, deve essere concepita e seguita una politica comune, per concludere accordi sui diritti di traffico e sulla programmazione delle linee aeree all'interno della Comunità e verso i Paesi terzi.

Aggiunge che anche in questo campo è necessaria l'armonizzazione delle norme in materia sociale, in modo che, sempre entro il 1983, sia portata a compimento la politica comune dei trasporti aerei.

Caduta, come per i trasporti marittimi ed i porti, la preclusione dell'applicazione restrittiva dell'art. 84 del Trattato di Roma, v'è da osservare che norme positive per i trasporti aerei non risultano approvate ancora dagli organi comunitari, ma l'esigenza resta e si è fatta anche più perentoria oggi.

Il trasporto aereo in Italia, infatti, ha avuto nel dopoguerra un grande sviluppo, che può continuare nel futuro, superate le difficoltà del momento.

L'Italia ha una posizione geografica favorevole all'evoluzione di questo tipo di trasporto e, specie nel campo dei passeggeri, le possibilità di progresso sono molte.

E' necessario, a questo scopo, rendere più razionali e riorganizzare tutte le attività connesse al trasporto aereo e soprattutto pianificarle nell'ambito europeo.

3.6. Il contributo dell'Italia

Il rapido esame compiuto dimostra l'insufficienza dei risultati ottenuti finora con l'azione degli organi comunitari, e che l'obiettivo del mercato comune dei trasporti non potrà essere

raggiunto certo nel termine prestabilito del 1983, previsto dal Parlamento Europeo.

Le due condizioni che hanno frustrato in buona parte tale azione sono, da un lato, la maggior forza economica e sociale di alcuni Stati rispetto agli altri, e dall'altro, l'incapacità degli organi comunitari a concepire e ad attuare il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri, vincendo l'inevitabile interesse dei Paesi più forti ad affermarsi nell'ambito comunitario a danno degli altri.

Questo giudizio deve implicare per l'Italia non una rinuncia all'Europa, che sarebbe un fatale errore storico, ma un impegno ed uno sforzo diretti a dare al nostro Paese il peso economico e sociale, che sono venuti ad avere i Paesi più progrediti.

Le vie da seguire per raggiungere tale risultato sono note e sono state indicate nuovamente nel cosiddetto piano Pandolfi.

Nel campo economico, devono essere resi omogenei con gli altri Paesi il costo del lavoro per unità di prodotto e deve essere aumentata la produttività dei servizi, seguendo le linee programmatiche già tracciate anche dal CNEL con le « Osservazioni e Proposte sull'autotrasporto di cose ».

Per costruire l'Europa, il primo obiettivo da raggiungere è quello di programmare il nostro sviluppo economico e sociale, anche nel campo dei trasporti; il secondo, è quello di contribuire a dare agli organi della Comunità i poteri necessari a coordinare la programmazione dei singoli Paesi.

E' chiaro che, nell'ambito di tale coordinamento, deve essere previsto l'appoggio degli Stati più forti, socialmente ed economicamente, ai Paesi più deboli, ma è altresì chiaro che il presupposto deve essere quello del raggiungimento, coi propri mezzi e con proprio impegno, di condizioni di sufficiente omogeneità tra gli Stati membri.

ALLEGATO

RISOLUZIONE

su taluni problemi della navigazione marittima nell'ambito della Comunità

Il Parlamento Europeo

1. esprime la sua crescente preoccupazione per la mancanza di norme comunitarie sulla navigazione marittima e di una linea di condotta comune di fronte ai problemi della navigazione marittima internazionale;

2. plaude alla decisione del Consiglio di dar subito l'avvio ad una procedura di consultazione in materia di navigazione marittima;

3. si compiace che alla Commissione venga assegnato per lo meno il compito di svolgere indagini in un settore importante;

4. chiede tuttavia che venga conferito alla Commissione — fatte salve le competenze assegnatele in forza delle disposizioni generali del Trattato — un mandato generale che le consenta di elaborare i principi cui dovrà ispirarsi una politica comune coerente della navigazione marittima e di proporre su questa base le priorità di un'azione comunitaria per le questioni più urgenti;

5. invita la Commissione a presentare, sui temi sotto elencati, delle proposte basate sui principi qui di seguito enunciati:

I. Sulla funzione della navigazione marittima nel quadro del commercio esterno della Comunità:

a) gli Stati membri della Comunità dovrebbero ormai seguire quanto prima, nella misura del possibile, una linea di condotta comune tanto in seno alle organizzazioni internazionali che si occupano dei problemi della navigazione marittima, quanto alle conferenze internazionali su tali problemi;

b) vanno armonizzate nel quadro di una politica comune della navigazione le clausole sui traffici marittimi figuranti negli accordi commerciali e nei trattati sulla navigazione conclusi della Comunità con paesi terzi;

c) la Comunità deve definire e mantenere, segnatamente nel quadro dell'UNCTAD, una linea di condotta comune nei confronti dei paesi che vogliono dotarsi di una flotta mercantile;

d) analogamente dovrebbe essere messo a punto un atteggiamento comune nei confronti dei paesi a commercio di Stato;

e) la Comunità deve intraprendere un'azione comune contro le discriminazioni di bandiera, in collaborazione però con le organizzazioni internazionali, quali l'OCSE, che si stanno già occupando della questione;

f) è urgente avviare a soluzione, grazie ad un'azione comune, il problema delle bandiere di comodo, chiarendo in primo luogo il concetto di « bandiere di comodo » e ricorrendo fra l'altro all'armonizzazione fiscale, all'armonizzazione nel progresso delle norme sociali e all'armonizzazione delle disposizioni in materia di sicurezza e di assicurazione. La Comunità dovrebbe inoltre sostenere l'azione dell'OCSE in questo campo;

g) gli Stati membri dovrebbero aderire per decisione comune alla Convenzione sul codice di comportamento per le conferenze marittime, senza però applicare tra di loro le norme in questo contenute sulla ripartizione del volume del carico da trasportare, e adoperarsi insieme, alla prossima conferenza che avrà luogo in tema di revisione, ai fini del perfezionamento di tale Convenzione, obiettivo per il quale è necessario che, prima di allora, venga definito a livello comunitario un accordo di base sulla politica della navigazione marittima;

h) le questioni relative alla navigazione marittima dovrebbero essere incluse, se del caso, in qualsiasi tipo di negoziato con paesi terzi;

i) solo nel caso che siano state esaurite, e senza alcun esito, tutte le possibilità di negoziato, la Comunità dovrebbe far ricorso a misure di ritorsione in risposta a pratiche discriminatorie e ad altri intralci alla navigazione.

II. Sulla funzione della navigazione marittima nel quadro dei trasporti intracomunitari:

a) va abolita per i paesi della Comunità la clausola relativa alla riserva di cabotaggio tanto nella navigazione costiera di tali paesi quanto nella navigazione marittima tra questi ed i loro territori d'oltremare; vanno inoltre adottate misure intese ad armonizzare i più importanti fattori che influiscono sui costi e che attualmente falsano la concorrenza;

b) le misure comunitarie debbono contribuire, grazie soprattutto all'armonizzazione delle legislazioni e dei fattori di costo, a fare in modo che la concorrenza, sia fra le società armatrici dei vari Stati membri che fra la navigazione costiera ed i trasporti per via di terra e d'aria, favorisca il mezzo di trasporto a seconda dei casi più conveniente da un punto di vista economico-generale;

c) la Commissione dovrebbe indagare in quale misura, ai fini del buon funzionamento del mercato comune, si debbano definire talune norme tariffarie intese a garantire la non discriminazione;

d) la politica comune della navigazione marittima dovrà tener conto anche dei traffici fra i porti ed il retroterra e delle loro ripercussioni sull'economia regionale.

III. Sull'importanza della politica della navigazione marittima per i porti e per le costruzioni navali:

a) la politica comune della navigazione marittima deve essere concepita in modo da tener conto della politica portuale auspicata anche dal Parlamento Europeo;

b) la politica comune della navigazione marittima deve contribuire a risolvere il problema dei nuovi e sempre più cospicui investimenti in attrezzature portuali che richiede l'evoluzione della tecnica dei trasporti marittimi (super petroliere, navi portacontenitori); in questo campo la Comunità dovrebbe dare un suo contributo al progresso tecnico (propulsione nucleare, piattaforme di attracco, ecc.);

c) una politica comune nel settore delle costruzioni navali e delle relative sovvenzioni deve essere parte integrante della politica industriale comune, ma va armonizzata con la politica della navigazione marittima.

IV. Sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla navigazione marittima:

a) le condizioni di lavoro della gente di mare e degli altri lavoratori occupati nel settore della navigazione marittima devono essere armonizzate nel progresso, tenendo conto anzitutto delle norme relative al numero dei membri dell'equipaggio, alla formazione professionale, al reciproco riconoscimento degli attestati di idoneità ed alla libera circolazione, nonché al lavoro straordinario, alle ferie ed alle assicurazioni, tra cui quella di vecchiaia, senza peraltro pregiudicare l'autonomia delle parti sociali in materia di contratti collettivi;

b) vanno armonizzate le norme fiscali applicabili nei singoli Stati membri alle società di navigazione, ivi comprese le condizioni speciali di ammortamento — e lo stesso vale per quanto riguarda le sovvenzioni dirette o indirette — tenendo conto dello stato della concorrenza nei confronti delle bandiere di paesi terzi;

c) spetta alla Commissione esaminare quali disposizioni del diritto commerciale degli Stati membri debbano essere armonizzate;

d) fra le norme di ordine tecnico debbono essere armonizzate in particolare quelle riguardanti la sicurezza, le costruzioni, gli impianti, le misurazioni e le registrazioni — sempreché non siano già oggetto di accordi internazionali — assicurando un'interpretazione comune delle convenzioni esistenti;

e) la Comunità deve appoggiare con azioni comuni gli sforzi compiuti su scala internazionale per proteggere i mari dall'inquinamento;

f) misure di controllo idonee ed equivalenti dovranno assicurare l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri delle misure di armonizzazione;

g) la Commissione deve promuovere, con l'ausilio del suo Istituto statistico, l'ulteriore armonizzazione delle statistiche sui traffici marittimi.

6. chiede che, nell'elaborare la politica della navigazione marittima della Comunità e nel procedere all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, si tenga conto nella misura del possibile degli accordi internazionali conclusi nel quadro di organizzazioni già esistenti nonché della situazione, in fatto di competitività, derivante da una concorrenza su scala mondiale;

7. incarica la propria Commissione per le relazioni economiche esterne di rivolgere una particolare attenzione, nel riferire in merito ad accordi commerciali tra la Comunità e paesi terzi, ai problemi della navigazione marittima e di chiedere eventualmente il parere della Commissione per la politica regionale, l'assetto territoriale ed i trasporti;

8. esorta la Commissione delle Comunità europee a presentare quanto prima le proposte sulla politica comune della navigazione marittima da essa preannunciate nella sua comunicazione al Consiglio relativa allo sviluppo della politica comune dei trasporti del 24 ottobre 1973 (doc. 226/73);

9. invita la Commissione a presentare proposte per la definizione di una linea di condotta comune da seguire in occasione delle prossime riunioni della Conferenza sul diritto del mare che si intende proseguire e che verterà su importanti aspetti della politica della navigazione;

10. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione ad essa attinente al Consiglio ed alla Commissione delle Comunità europee.

**RELAZIONE DELLE
COMMISSIONI CONGIUNTE
INDUSTRIA (IV) E TRASPORTI (V)**

INTRODUZIONE

Le Commissioni permanenti Industria (IV) e Trasporti (V), avendo già esaminato congiuntamente i problemi relativi all'energia, hanno deliberato di elaborare in comune un testo concernente la stessa materia nelle sue interconnessioni comunitarie, accogliendo la richiesta del Comitato Referente per gli Affari Europei.

Le Commissioni hanno deciso di affidare l'incarico di Relatore al Presidente della IV Commissione Permanente, Consigliere Franco Mattei.

Quali sono le conseguenze della politica energetica dei Paesi membri della Comunità prima della crisi « petrolifera », anche alla luce del sostanziale insuccesso dell'Euratom? E dopo la crisi?

1. Subito dopo la seconda guerra mondiale, il fabbisogno globale di energia dei Nove Paesi che costituiscono attualmente la Comunità era coperto per oltre l'80% dai combustibili solidi (carbon fossile e lignite) e per non più del 10% dal petrolio.

Tale situazione si è andata rapidamente evolvendo, soprattutto negli anni '50 e '60 e fino alla crisi energetica del 1973, in un lungo periodo che ha visto la costante e inarrestabile affermazione del petrolio. Nel 1973 il bilancio energetico della Comunità rifletteva i cambiamenti intervenuti: il 60% circa del fabbisogno era coperto dal petrolio, il 23% dai combustibili solidi, il 12% da una fonte relativamente nuova, il gas naturale e il restante 5% era suddiviso tra l'energia idroelettrica, geotermica e nucleare. La Comunità Europea ha cercato di gestire, attraverso la CECA, questa fase di graduale riduzione nell'uso del carbone come fonte energetica; con i gravissimi problemi economici e sociali che essa ha comportato per alcuni Paesi come la Germania ed il Belgio. I tentativi ovvii dei Paesi interessati per salvaguardare i loro interessi carboniferi e per ridurre l'avanzata del petrolio, hanno avuto risultati estremamente modesti anche per l'opposizione degli utilizzatori degli altri Paesi che non avevano alcuna ragione di pagare per le fonti energetiche un maggiore prezzo rispetto a quello internazionale. Nella sostanza, peraltro, si deve riconoscere che la produzione del carbone in Europa nei Paesi prima citati (e nell'Inghilterra che nei momenti maggiori della crisi era ancora fuori del Mercato comune) sono stati apprezzabili nel ristrutturare l'industria e nel ridurre o eliminare la produzione delle fonti meno economiche.

La ristrutturazione nella produzione del carbone è stata resa più facile dal complessivo sviluppo della economia dell'Europa occidentale ed in particolare della Germania.

2. L'economia energetica della CEE sino al 1973 si è andata quindi sempre più orientando verso il petrolio, in una situazione internazionale che — sino a quella data — si è andata progressivamente e lentamente modificando a sfavore dell'Europa.

L'Europa non solo ha favorito l'avanzata del petrolio ma ne ha tratto profitto per il suo sviluppo, con l'utilizzo di una fonte energetica relativamente a buon mercato e con lo sviluppo sia dell'industria della raffinazione, sia dell'industria petrolchimica nella quale tutti i maggiori paesi europei si sono lanciati con rapidità e fervore; forse con troppo fervore.

Questa trasformazione ha avuto comunque importanti effetti sulla Comunità, ravvicinando situazioni nazionali molto diverse e riducendo le distanze tra i paesi tradizionalmente produttori di carbone — come Germania Federale, Belgio, Gran Bretagna e Francia — e Paesi consumatori/importatori come Italia, Danimarca, Lussemburgo e Irlanda.

Questa stessa evoluzione ha avuto però come contropartita l'accrescimento della dipendenza della Comunità nel suo insieme dalle fonti di importazione, essenzialmente petrolio, giunta al livello di oltre il 60%, con delle « punte » per i singoli Paesi che andavano nel 1973 dall'83% per l'Italia al 99,6% della Danimarca e del Lussemburgo.

3. La CEE nel periodo sino al 1973 si è preoccupata più di assicurare il mantenimento di prezzi bassi del petrolio, tentando di intervenire sulla formazione dei prezzi sul mercato europeo (dominata dal « sospetto » per le multinazionali del petrolio) che di creare una politica energetica comune. Che poi, che cosa avrebbe dovuto essere?

Per la verità, nel giugno 1962 un « gruppo di lavoro Energia » approvò un « Memorandum sulla politica energetica » che — a parte l'auspicio di un rapido sviluppo dell'energia nucleare e alcune proposte in materia di fiscalità e di regime di importazione — si limitava a sancire ciò che il mercato stava già autono-

mamente attuando: la libera circolazione dei prodotti energetici nel mercato comune.

In effetti il mercato è stato dominato da una abbondante offerta di fonti primarie, sufficientemente diversificate, a prezzi relativi calanti. Esso è stato quindi sempre più unificato nei tipi di fonti disponibili e nei prezzi; il prezzo del mercato europeo era il prezzo internazionale.

Solo nel campo dell'energia trasformata ed in particolare della energia elettrica e di alcuni derivati del petrolio il mercato europeo non è stato unificato a causa delle politiche nazionali: fiscali, di nazionalizzazione dell'energia elettrica, di controllo dei prezzi (per le tariffe dell'energia elettrica e per alcuni prodotti petroliferi). Perciò l'ulteriore e possibile unificazione del mercato si è scontrata con « i poteri sovrani » dei singoli Stati.

4. In conclusione per l'energia i paesi CEE hanno svolto una politica nazionale; sino al 1973 non vi sono stati stimoli sufficienti per doversi preoccupare realmente di una politica comunitaria, anche se la Commissione aveva tracciato nel 1968 al Consiglio dei Ministri un « Primo orientamento per una politica energetica comunitaria », cui aveva fatto seguito con due comunicazioni, la prima dell'ottobre 1972 « Progressi necessari della politica energetica comunitaria » e l'altra, dell'aprile 1973, « Orientamenti e azioni prioritarie per una politica energetica comunitaria », che delineavano alcune iniziative in rapporto alla nuova configurazione che si era andata manifestando nel mercato mondiale dell'energia.

5. Questa mancanza di stimoli era un fatto abbastanza concreto anche se sin dai primi tentativi di unità economica dell'Europa, i Paesi CEE si erano preoccupati di stabilire forme di cooperazione e di collegamento per lo sviluppo dell'uso dell'energia nucleare. Si trattava di creare una « via europea » all'utilizzazione dell'energia nucleare in contrapposizione alla via americana; di dare un contenuto alla « utilizzazione pacifica dell'atomo ». La prima fase è la fase dell'entusiasmo; e, allora, le difficoltà ecologiche e di opinione pubblica erano molto limitate. Il Rapporto dei 3 saggi (1957) prevedeva e suggeriva uno sviluppo rapido dell'utilizzazione dell'energia nucleare per l'uso dell'energia elettrica. Secondo

questo Rapporto, nel giro di una decina di anni l'energia nucleare avrebbe dovuto ridurre l'entità delle importazioni di petrolio della Comunità, migliorandone sensibilmente la struttura degli approvvigionamenti. Ma in alcuni paesi (soprattutto Inghilterra e Francia) l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, nonostante le buone intenzioni, continuava a restare coinvolta con gli obiettivi o le illusioni del « potere nucleare » nazionale. Questo vizio è stato alimentato anche da un « nazionalismo tecnologico ». Tale stato di cose è tuttora presente. Lo sviluppo dell'uso dell'energia nucleare per l'energia elettrica è stato, nonostante tutto, importante in Francia, Inghilterra e Germania anche se molto inferiore a quello originariamente previsto. La Francia è il paese che è riuscito a dare maggiore continuità ai suoi investimenti (in senso lato) nel settore nucleare.

6. I risultati dell'Euratom sono stati quindi modesti rispetto alle dichiarate volontà e alle previsioni, per il perdurare delle politiche nazionalistiche, soprattutto in Francia ed Inghilterra. Si dovrebbe ritenere che la Germania abbia guardato più degli altri paesi allo sviluppo tecnico-commerciale piuttosto che allo sviluppo in funzione bellica, con notevoli risultati relativi e con minimo coinvolgimento diretto dello Stato.

7. La crisi del petrolio dell'ottobre 1973 — cui ha fatto seguito la più grave recessione economica del dopoguerra (tra il 74 e il 75 la produzione industriale della Comunità è diminuita dell'8% e il prodotto interno lordo del 2,2%) — pone il problema della strutturazione dei modelli di consumo energetici in termini radicalmente nuovi, per varie ragioni: a) minaccia di scarsità di petrolio sul medio e lungo termine; b) possibilità dell'uso del petrolio come mezzo di pressione politica e strategica da parte dei paesi produttori; c) elevazione generale del prezzo relativo dell'energia; d) variazione dei prezzi relativi fra le varie fonti di energia.

8. Sul piano politico, la prima reazione dei paesi industrializzati rappresentati nell'OCSE alla quintuplicazione dei prezzi del petrolio si è avuta con l'accordo internazionale sull'energia scaturito dalla conferenza di Washington del febbraio 1974 (con la partecipazione, oltre alla Comunità in quanto tale, dei singoli

Stati membri) e con la creazione dell'Agenzia internazionale dell'energia (cui non ha aderito la Francia).

L'accordo prevede in sostanza un meccanismo di ripartizione del petrolio disponibile in caso di crisi e un livello comune di autonomia degli approvvigionamenti petroliferi (attraverso l'aumento delle scorte di emergenza); l'applicazione di un programma di cooperazione a lungo termine per la riduzione della dipendenza dalle importazioni di petrolio, l'avvio di rapporti di cooperazione con i paesi produttori (tentato poi in sede di Conferenza Nord-Sud, protrattasi dal dicembre 1975 al giugno 1977, ma con ben scarsi risultati).

A livello della Comunità, è stata la Conferenza al Vertice di Copenhagen del dicembre 1973 ad esaminare le ripercussioni della crisi petrolifera. Oltre a riconoscere la necessità dell'immediata adozione di efficaci misure di politica energetica — sulla scorta di quanto già deciso a Washington — il Vertice ha costituito il « Comitato dell'energia », con il compito di coordinare l'applicazione delle misure decise dalla Comunità da parte degli Stati membri e di assistere la Commissione nella preparazione delle relative proposte.

9. In sostanza, la politica energetica comunitaria ha potuto registrare qualche progresso solo con l'approvazione del documento « Verso una nuova strategia di politica energetica » del 19 maggio 1974, con il quale si delinea la collaborazione tra i Nove Paesi nel settore energetico — enunciando alcuni importanti principi quali la libera circolazione dei prodotti, l'instaurazione di rapporti di cooperazione con le altre aree di consumo, la tutela dei consumatori — e con le risoluzioni del 17 dicembre 1974 e del 13 febbraio 1975, con le quali il Consiglio dei Ministri ha dichiarato la volontà di diminuire entro il 1985 il tasso di dipendenza energetica nella Comunità dal 63% al 50% e, possibilmente, al 40%. Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione propone le seguenti azioni: il risparmio dell'energia (diminuzione dei consumi del 15%); lo sviluppo nucleare (con l'installazione di centrali con potenza pari a 160 GWe e possibilmente a 200 GWe); una maggiore produzione di petrolio (raggiungere il livello di 180 milioni di tep nell'85); il mantenimento della produzione di car-

bone (circa 250 milioni di tep) e l'incremento di quella di lignite (30 milioni di tep).

Successivamente la Commissione, riconoscendo l'impossibilità di pervenire entro il 1985 ad un grado di indipendenza energetica pari al 50% dei consumi, ha proposto l'obiettivo, assai ridimensionato rispetto alle previsioni del 1974, di giungere ad un livello d'importazione globale di fonti energetiche compreso tra i 770 (dipendenza 58%) ed i 700 milioni di tep (dipendenza pari a circa il 51%), cui dovrebbero corrispondere rispettivamente 580 e 650 milioni di tep di origine interna, ed ha formulato così nuove previsioni per il bilancio energetico comunitario del 1985.

10. Per giungere comunque a realizzare anche questi obiettivi « minimi », la Commissione ha elaborato una strategia basata sui seguenti punti:

- a) cooperazione economica e sociale a livello mondiale;
- b) cooperazione tra i paesi CEE in caso di difficoltà degli approvvigionamenti;
- c) azioni volte a contenere la domanda;
- d) azioni per sviluppare le fonti energetiche comunitarie (offerta di energia).

In attuazione di tale strategia, la Commissione — oltre a partecipare alla Conferenza Nord-Sud in rappresentanza dei Paesi membri e a riservarsi l'elaborazione di un sistema di solidarietà in caso di crisi — ha predisposto una serie di proposte in materia di economie di energia e di razionalizzazione dei consumi, intese soprattutto ad impegnare gli Stati all'istituzione di appositi fondi volti a favorire le trasformazioni che consentano di impiegare minori quantità di energia.

Per il risparmio di energia, dunque, i singoli paesi hanno provveduto con politiche sostanzialmente nazionali. Tutti, salvo l'Italia, hanno cercato di adeguare il più rapidamente possibile i prezzi al consumatore ai nuovi prezzi delle fonti energetiche. Per la verità il problema « maggior prezzo » si è andato progressivamente attenuando dall'anno più grave (il 1974) per la costanza dei prezzi internazionali del petrolio grezzo in termini di dol-

lari. Nella generale inflazione, si è ridotto quindi il prezzo reale del petrolio grezzo. Per i paesi europei si deve inoltre tener conto che il miglioramento del loro tasso di cambio in rapporto al dollaro ha ulteriormente ridotto il prezzo reale del petrolio in termini di moneta nazionale; e di ciò hanno beneficiato maggiormente le economie interne di produzione e di consumo dei paesi la cui moneta si è maggiormente apprezzata. Ciò peraltro fa rendere molto prevedibile, nell'immediato futuro, un aumento del prezzo del petrolio in termini di monete nazionali che proporrà, sia pure in misura minore, lo stesso tipo di problemi che hanno dovuto essere affrontati nel 1974.

11. Gli altri strumenti proposti dalla Comunità in attuazione della suddetta strategia riguardano: l'incentivazione dello sviluppo delle fonti interne alla CEE attraverso la costituzione di un fondo EURATOM per la costruzione di centrali nucleari (il fondo, di 500 milioni di u.c., è stato poi approvato dal Consiglio dei Ministri); il sostegno, in varie forme, del carbone comunitario; l'istituzione, a livello CEE, di un sistema di prezzo minimo per il petrolio; l'integrazione del mercato europeo dell'energia.

L'esame delle proposte avanzate in materia di offerta di energia (sviluppo delle fonti interne alla CEE) e i ritardi e le incertezze che hanno contraddistinto nel frattempo la realizzazione dei programmi nucleari in alcuni Stati membri (in Italia, più che altrove) rivelano peraltro come l'obiettivo prioritario della Comunità, la riduzione della dipendenza energetica, possa finire in ultima istanza col favorire talune fonti interne alla Comunità — essenzialmente il petrolio del Mare del Nord e il carbone tedesco — piuttosto che la fonte nucleare, dalla quale soltanto paesi poveri di risorse interne come l'Italia (e in pari misura la Francia) si attendono una riduzione della loro dipendenza.

Con il sistema del prezzo minimo per il petrolio — per assicurare la redditività degli investimenti nel Mar del Nord — e con il pacchetto di proposte per favorire il carbone comunitario (sovvenzione al carbone utilizzato nelle centrali elettriche e so-

stegno allo stoccaggio), è chiaro che verrebbero « premiati » proprio i Paesi più ricchi di risorse. E ciò, proprio nel momento in cui la crisi del petrolio e l'aumento dei prezzi relativi accelerano lo sviluppo di queste fonti (petrolio del Mare del Nord) che finalmente trovano nell'accresciuto prezzo mondiale le condizioni di equilibrio economico.

Tutto questo ha finito col determinare all'interno della Comunità l'emergere di interessi nazionali profondamente diversi e, per conseguenza, di forti contrasti nella definizione della stessa politica energetica comune, che dal 1975 ad oggi sta attraversando una pericolosa fase di stallo.

12. Ad evitare che tale situazione di incertezza sfoci in ulteriori tensioni tra i Nove, capaci di rompere anche quei legami che fino ad oggi hanno tenuto uniti i Paesi della Comunità, l'Esecutivo CEE ha deciso di dare un nuovo impulso alla sua azione politica in campo energetico, anche alla luce delle conclusioni del Consiglio Europeo di Brema del 6-7 luglio 1978 (e delle discussioni del successivo Vertice Occidentale di Bonn), che hanno ribadito l'obiettivo essenziale per l'Europa della riduzione al 50% delle importazioni di energia dai Paesi terzi.

In una recente comunicazione al Consiglio (15 settembre 78), la Commissione analizza pertanto le tendenze della situazione energetica europea e ribadisce le proprie priorità, già in parte formulate attraverso precise proposte:

— limitare le importazioni, al 1985, a 500 milioni di TEP. L'obiettivo è possibile se si pensa che gli Stati membri prevedono per quell'epoca di produrre tra i 115 e 165 milioni di TEP a fronte dei bisogni totali di 635 milioni di TEP;

— aumentare gli sforzi per quanto riguarda l'esplorazione di energia per arrivare, al 1985, ad una produzione di 140 milioni di TEP di petrolio e di 160 milioni di TEP di gas naturale;

— trovare un equilibrio tra le capacità ed i bisogni reali di raffinazione;

— prendere le dovute misure per evitare un'ulteriore diminuzione nell'utilizzazione e nella produzione di carbone comunitario (1);

— recuperare i ritardi intervenuti nell'esecuzione dei programmi nucleari;

— incoraggiare lo sviluppo di nuove fonti di energia;

— prendere le misure necessarie per incoraggiare gli investimenti destinati alle economie di energia;

— coordinare le varie politiche energetiche nazionali alla luce dei programmi energetici comunitari;

— creare un clima favorevole agli investimenti destinati al settore energetico, migliorando gli strumenti di credito e riducendo i fattori di incertezza delle politiche future;

— informare l'opinione pubblica sull'insieme dei problemi energetici e sulla loro influenza sulla società futura.

13. Si dovrebbe rispondere alle domande:

a) la Comunità avrebbe dovuto e potuto fare di più per assicurare un coordinamento delle politiche energetiche nazionali? La risposta, con il senno di poi, è certamente sì. Ma occorre riconoscere che la politica energetica è stata considerata dagli Stati membri come un campo di interessi nazionali preminenti; e, ancora con il senno di poi, si può affermare che le politiche nazionali non hanno favorito i singoli paesi nello sviluppare un equilibrato sistema di offerta di fonti energetiche.

b) che cosa dovrebbe e potrebbe fare oggi la Comunità?

14. Dall'osservatorio italiano, i punti « critici » in rapporto ai programmi di Bruxelles appaiono sostanzialmente tre:

(1) Le proposte avanzate dalla Commissione per gli aiuti al carbone riguardano: sostegno allo stoccaggio, 150 milioni di u.c. in 3 anni pari a 2,5 u.c. per tonnellata; incentivazione all'utilizzo del carbone nelle centrali elettriche, 500 milioni di u.c. in 15 anni; misure finanziarie per gli scambi intracomunitari di carbone, 100 milioni u.c./anno per 3 anni, pari a 10 u.c. per tonnellata (\$ 12.40).

- a) il ritardo del nostro programma nucleare;
- b) l'eccesso di capacità di raffinazione;
- c) la partecipazione italiana al sostegno del carbone comunitario.

Per quanto riguarda il punto a) è evidente che le decisioni relative dovrebbero essere assunte in sede nazionale (essenzialmente, si tratta dello sblocco dei siti sui quali dovranno sorgere le centrali).

D'altra parte tali ritardi limitano anche la possibilità per il nostro paese di attingere allo stanziamento di 500 milioni di U.C. l'anno per la costruzione di centrali nucleari. L'unico aiuto della Comunità potrebbe venirci in questo caso da una intensificazione dell'informazione del pubblico, per rimuovere gli ostacoli di natura psicologica che hanno finora ritardato l'avvio del programma.

Circa la ristrutturazione dell'industria di raffinazione, il problema si presenta in Italia in termini più acuti rispetto alla situazione media europea, non solo a causa della flessione dei consumi, ma anche in rapporto al marcato ridimensionamento del volume delle esportazioni.

Secondo la Commissione CEE vi è ancora nella Comunità una eccedenza di circa 60 milioni di tonnellate di capacità: entro il 1980 quindi l'apparato di raffinazione del petrolio dovrebbe essere ridimensionato dagli oltre 750 milioni di tonnellate attuali a circa 700 milioni attraverso forme di autodisciplina dell'industria. In sostanza, la razionalizzazione del settore non mira soltanto al congelamento o alla riduzione della capacità di distillazione primaria, ma deve proporsi come obiettivo quello di consentire agli operatori il miglioramento del grado di efficienza delle lavorazioni, con conseguenti incrementi negli impianti di conversione allo scopo di ottenere produzioni a più alto valore aggiunto, suscettibili anche di corrispondere all'evoluzione tendenziale della domanda. Ciò richiede, necessariamente, il ripristino di favorevoli condizioni economiche che consentano la formazione di adeguati flussi di autofinanziamento necessari per gli investimenti di ristrutturazione e riconversione.

Eventuali problemi di natura sociale, connessi al reinserimento in altre attività produttive dei lavoratori coinvolti nel processo di ristrutturazione, potrebbero trovare adeguata soluzione attraverso azioni di sostegno del Fondo Sociale Europeo.

Per quanto riguarda il carbone, la Comunità ritiene che — permanendo l'obiettivo di ridurre entro il 1985 la quota del petrolio nei consumi energetici — il ritardo previsto dai programmi nucleari possa essere compensato con l'impiego di 30 milioni di tonnellate di carbone nelle centrali termoelettriche.

Sempre secondo la Commissione « il mantenimento di una produzione comunitaria di carbone, anche costoso, è giustificato — malgrado un'offerta estremamente vantaggiosa sul mercato mondiale — per l'elevato grado di sicurezza di approvvigionamento » (2).

Dal punto di vista dell'Italia, le motivazioni addotte dalla Commissione non appaiono tanto giustificate da ragioni di sicurezza energetica (sul mercato internazionale infatti non vi sono, né si prevedono, problemi connessi alla disponibilità di carbone), quanto piuttosto dalla crisi strutturale che il settore carbonifero della Comunità sta attraversando (nel 1977 la produzione di carbone è stata pari a 220 milioni di tonnellate e gli stoccaggi hanno raggiunto il livello di ben 60 milioni di tonnellate).

In linea di principio, poi, lo sfruttamento di una energia ad un costo superiore al prezzo al quale la medesima è largamente disponibile sul mercato internazionale, configura senz'altro una misura di carattere protezionistico (che si voglia ripetere l'esperienza della politica agricola comune?), mentre un sostegno finanziario di 10 U.C. per tonnellata non è certo in grado di risolvere i numerosi problemi del settore carbonifero della Comunità. Essi dovrebbero quindi trovare soluzione a livello di ristrutturazione industriale, mediante un intervento diretto degli Stati interessati (3).

(2) Proposta di Regolamento COM (78) 364 def. del 2 ottobre '78.

(3) Il carbone per centrali può essere attualmente acquistato sul mercato mondiale a prezzi pari a 30-35 dollari USA cif per t., mentre i costi di estrazione del carbone comunitario risultano in media nazionale, pari a 45 dollari nel Regno Unito, 75 dollari in Germania e in Francia e circa 100 dollari in Belgio.

15. L'atteggiamento dell'Italia in sede comunitaria è stato finora di netto diniego ad ogni proposta di aiuto al carbone comunitario.

Si dovrebbe valutare se tale posizione sia ancora da mantenersi o se non sia possibile ricercare una soluzione compensativa tra gli aiuti al carbone e il problema della sovracapacità di raffinazione, fermo restando l'impegno dell'Italia a partecipare attivamente a tutte le altre azioni comuni tendenti a ridurre il tasso di dipendenza esterna della Comunità nel suo insieme.

TABELLA CEE - POLITICHE SETTORIALI

Settori	Periodi di riferimento			Promotori iniziativa	MOTIVAZIONI D'INTERVENTO	Politica di armonizzazione aiuti nazionali (A)	Politica di armonizzazione legislazione tecnica nazio-
	Studio di mercato	Proposte Commissione	Direttive, Risoluzioni o Decisioni Consiglio				
1. Siderurgia				Trattato CECA-Parigi 18-4-1951	Promuovere un'espansione equilibrata del settore (art. 2 Trattato CECA).	(1)	(2)
2. Aeronautica	1969	12-7-72 3-10-75	4-3-75 14-3-77	Commissione CEE	Favorire lo sviluppo di un settore ad alta tecnologia onde porlo in condizioni più competitive sul mercato internazionale.	(1)	(1)
3. Informatica	1976	21-11-73 5-2-75 22-9-75 9-11-76	15-7-74 22-7-76 27-9-77	Commissione CEE	Promozione delle applicazioni dell'informatica ed accrescimento della competitività dell'industria europea.		(1)
4. Costruzioni navali		6-12-77	28-7-69 20-7-72 10-7-75 4-4-78	Commissione CEE	— Armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di aiuti alla cantieristica. — In relazione crisi mondiale, risanamento dei cantieri della CEE per renderli competitivi sul mercato mondiale.	(2)	
5. Carta	1974	28-3-74 28-7-77	— 17-4-78	Settore industriale	Migliore organizzazione del mercato sia per quanto concerne il reperimento di materie prime che le strutture produttive.		
6. Automobile		30-11-76		Settore industriale	Aumento della produttività del settore e protezione contro concorrenze anomale.		(2)
7. Fibre chimiche		8-2-78		Settore industriale	Mediazione tra produttori europei per giungere ad un accordo su prezzi e livelli di consegne.		
8. Tessile			14-4-75	Settore industriale	Razionalizzazione e più alta specializzazione delle produzioni; protezione contro importazioni anomale.		
9. Calzature	1976	**** 7-4-78	14-2-78	Settore industriale	Promozione tecnologica del settore; protezione contro importazioni anomale.		
10. Comp. elettronici				Settore industriale	Sviluppo del settore.		
11. Edile				Settore industriale	Armonizzazione norme tecniche. (Rilancio del settore).		(1)
12. Materiale mobile ferroviario	1978			Commissione CEE	Riorganizzazione del settore in una ottica comunitaria.		
13. Zinco					Riequilibrio congiunturale tra capacità produttiva e consumo.		

(A) Per il settore siderurgico è in preparazione un progetto di decisione mirante a ricondurre in un quadro organico le misure nazionali di aiuti finanziari agli investimenti; vengono disciplinati altresì gli aiuti e gli interventi a fine regionale, gli aiuti e gli interventi a favore delle imprese pubbliche, gli aiuti accordati non soltanto dall'autorità centrale, ma anche dalle autorità locali.

— Per il settore aeronautico la proposta della Commissione mira ad inquadrare, sul piano comunitario, gli aiuti nazionali alla ricerca, agli investimenti ed alla commercializzazione. Viene altresì auspicata la creazione di una « Agenzia europea per gli acquisti aeronautici militari ».

— Per il settore delle costruzioni navali già vige (dal 1969) una disciplina di armonizzazione degli aiuti nazionali di

* - Per carte e cartoni Kraftliner originari da USA.

** - Accordo multifibre.

*** - Realizzato già in via autonoma dalle imprese produttrici.

**** - Regolamento della Commissione n. 716/78.

N.B.:
(1): impostata
(2): realizzata
+ positivo
— negativo

Tipologia d'intervento															Giudizio globale dei settori	
Politica di ristrutturazio- ne e riconversione appa- rati produttivi (B)	Riduzione volontaria del- le produzioni	Concertazione nuovi pro- grammi produttivi	Concertazione delle poli- tiche di acquisto pubbl.	Politica di sostegno alla domanda privata	Collaborazione industria- le con paesi terzi	Politica dei prezzi (prez- zi minimi)	Politica comune ricerca tecnologica	Politica sociale (C)	Politica commerciale				Finanziam. CEE			Creazione strutture or- ganizzative di studio e di coordinamento
(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	Controlli all'import.	Limitazioni quantita- tive all'import. (D)	Accordi di autolimitazione delle import da paesi terzi a prezzi non perturbatori.	Dazi compensativi (misure an- tidumping)	Investimenti	Ricerca		
(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(1)	(2)*	(1)	(1)	(1)	+
							(2)		(2)	(2)	(2)	(2)		(2)	(2)	-
							(2)		(2)	(2)			(1)	(2)	(1)	+
							(2)	(1)		(2)			(1)	(1)	(1)	-
					(1)				(2)	(2)	(2)**			(2)	(2)	+
							(2)		(2)	(2)				(2)	(2)	+
(2)***								(1)	(1)	(2)						

carattere finanziario e creditizio concessi ai cantieri a valere sul prezzo contrattuale delle navi costruite (aiuti alla produzione).

(B) Per ambedue i settori considerati (siderurgia e cantieristica) trattasi di procedere ad una loro ristrutturazione e riconversione per rispettivamente contenerne e ridimensionarne le capacità produttive in relazione al prevedibile sviluppo della domanda a lungo termine e per migliorarne il grado di competitività. Gli aiuti nazionali e comunitari di cui alla prima e sedicesima colonna dovrebbero essere finalizzati a questi obiettivi.

(C) Politica di riqualificazione della manodopera, nel quadro di attuazione dei programmi di ristrutturazione e riconversione, e suo reimpiego in altre attività produttive attraverso il concorso degli strumenti finanziari ad hoc (Fondo Sociale Europeo, Fondo CECA, BEI, Fondo regionale, utilizzo prestiti comunitari, ecc.).

(D) Le limitazioni quantitative si riferiscono alle provenienze: Paesi a commercio di Stato e/o Giappone.

**MATERIALE STATISTICO SOPRA LA PARTECIPAZIO-
NE DELL'ITALIA ALLA COMUNITA' EUROPEA PRE-
DISPOSTO DALL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
(IAI)**

PIANO GENERALE DELLA RICERCA (*)

Introduzione

Parte prima: L'agricoltura

Cap. 1: Il bilancio

Cap. 2: Il commercio estero e la bilancia dei pagamenti

Cap. 3: La produzione

Cap. 4: Agricoltura e regioni

Cap. 5: Le strutture

Parte seconda: Il settore manifatturiero

Cap. 1: L'interscambio manifatturiero

Cap. 2: Gli investimenti diretti

Cap. 3: La struttura industriale

Parte terza: Alcuni confronti fra indicatori di benessere

(*) La presente pubblicazione contiene solo una parte del materiale elaborato, non essendo stato possibile giungere ad una pubblicazione totale per motivi di spazio. Sono così stati omessi i cap. 3, 4 e 5 della Parte I; i cap. 2 e 3 della Parte II, l'intera Parte III e i cap. 4 e 5 della parte IV. Nei capitali pubblicati sono state soppresse alcune elaborazioni di minore interesse (Nota dello IAI).

Parte quarta: Le strutture economiche regionali

Introduzione

Cap. 1: Occupazione e struttura settoriale

Cap. 2: Tasso di attività, disoccupazione e movimenti demografici

Cap. 3: Analisi del prodotto e della produttività regionali

Cap. 4: Struttura ed evoluzione dei consumi e degli investimenti

Cap. 5: Ambiente e benessere sociale

Cap. 6: La politica regionale

INTRODUZIONE

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha richiesto in data 28 luglio 1978 all'Istituto Affari Internazionali di approntare una raccolta di materiale statistico sopra la partecipazione italiana alla Comunità Europea, utile alla stesura di un rapporto sopra gli obiettivi ed i benefici della partecipazione italiana alla Comunità Europea, che al CNEL è stato richiesto dal Presidente del Consiglio. Il compito dello Iai, come ulteriormente chiarito anche nel corso di una riunione tenutasi presso il CNEL in data 7 settembre 1978, è stato esplicitamente limitato alla raccolta della evidenza empirica, essendo interamente riservato al CNEL il compito di redigere il Rapporto finale.

Questa introduzione non vuole dunque essere una interpretazione politica del materiale che l'Istituto ha raccolto, e che si rimette qui giunto. Vuole semplicemente essere una guida alla lettura che ne faciliti la utilizzazione da parte dei Signori Consiglieri, chirendo anche la corretta interpretazione tecnica delle elaborazioni statistiche effettuate.

In via preliminare, è necessario sottolineare fin daal'inizio alcuni limiti ineliminabili di questo tipo di lavoro.

Il primo e forse più importante è che non tutti gli aspetti della partecipazione italiana alla Comunità Europea si prestano ad una analisi statistica. Questo in taluni casi per la carenza di dati, la cui disponibilità non è affatto uniforme né per precisione di raccolta, né per livello di disaggregazione, né per estensione temporale (1); ed in altri casi per la natura stessa del rapporto,

(1) Da questo punto di vista i dati migliori sono quelli di fonte internazionale (Ocse) sull'interscambio commerciale, molto disaggregati per prodotti, meno per provenienza e destinazione geografica (ove l'unità

che non si presta ad una misurazione e quindi ad una trattazione statistica. La nostra documentazione non tiene quindi — né potrebbe essere altrimenti — affatto conto dei benefici che probabilmente possono attribuirsi alla Comunità Europea quanto a sviluppo politico interno ai paesi membri, quanto alla stabilità nei rapporti internazionali ed alla coesistenza pacifica, quanto all'arricchimento culturale derivante da una sempre più intensa circolazione di uomini e di idee.

Il secondo limite è che, essendo ormai trascorsi venti anni dall'entrata in vigore del Trattato di Roma, non riteniamo corretta né possibile l'utilizzazione di tecniche statistiche al fine di isolare l'« effetto » della Comunità. Qualsiasi tecnica statistica di questo tipo — delle quali ne sono disponibili numerose — richiede preliminarmente che si individui una ipotesi alternativa, uno « scenario di confronto » rispetto al quale calcolare l'effetto netto ricercato. Ora, nel caso della Comunità, ed essendo essa una costruzione complessa, la cui esistenza investe contemporaneamente un numero molto vasto di variabili diversissime, adottare questo metodo sarebbe fare la storia con i se.

Alternativamente, si potrebbe individuare uno « scenario di confronto » caratterizzato da una — o più — ipotesi di diverso comportamento della Comunità. Qui il rischio è di cadere nell'arbitrario o nel banale. In particolare, è del tutto evidente che la Comunità avrebbe potuto in vari momenti adottare decisioni che sarebbero state più favorevoli al nostro paese di quelle che di fatto vennero adottate. Impegnarsi in una dimostrazione fondata su complesse tecniche statistiche di un fatto così intuitivamente evidente e scontato sembra tempo perso.

minima di rilevazione è lo stato nazionale, ciò che impedisce l'analisi dell'interscambio regionale). I dati relativi a politiche comunitarie sono discretamente disponibili, eccetto che in quei casi dove la delicatezza del dato sul piano politico consiglia la Commissione a mantenere la riservatezza. In particolare, non si conoscono i dati di cassa disaggregati per i diversi paesi membri. Infine, la possibilità di istituire comparazioni internazionali di fenomeni strutturali è seriamente limitata dalla incomparabilità dei dati nazionali, che è piuttosto la norma che l'eccezione. In particolare, per quello che riguarda l'analisi regionale, mentre si ha una discreta massa di dati sulle regioni italiane, su quelle degli altri paesi membri le fonti statistiche sono molto più limitate.

Diverso sarebbe se si trattasse di discutere di decisioni sulle quali una trattativa è aperta a livello comunitario, o le decisioni già prese non siano tali da considerarsi politicamente irreversibili. Ha dunque ben senso di discutere di scenari alternativi di politica agricola, ad esempio, supportandoli anche con un'analisi statistica riferita ai dati del recente passato; ma non sembra avere molto senso tentare di calcolare l'« effetto netto » della stessa politica agricola in passato, ipotizzando che essa potesse essere diversa, o addirittura inesistente.

In conclusione, il materiale statistico che abbiamo raccolto descrive l'andamento reale di una serie di variabili ed indicatori nel periodo di esistenza della Comunità, ed in taluni casi questo andamento è anche raffrontato all'andamento negli anni precedente. Questi andamenti, pur essendo temporalmente contemporanei alla Comunità, non possono però essere senz'altro ad essa attribuiti; vi possono essere state altre cause, concomitanti, che hanno avuto sugli andamenti storicamente registrati una importanza ancora superiore a quella della Comunità e delle sue politiche. Il giudizio in materia è politico, ed il ricorso alla tecnica statistica sarebbe a nostro parere più ingannevole che chiarificatore.

Il terzo ed ultimo limite principale, che i Signori Consiglieri debbono tenere presente nella utilizzazione del materiale che si fornisce, è che l'Italia non può essere supposta essere semplice oggetto passivo nei rapporti con la Comunità. In altre parole, certi risultati possono essere stati determinati non solo dalle azioni od omissioni da parte comunitaria, ma anche dalle azioni od omissioni da parte italiana. Non solo, ma il comportamento delle due parti non è mutualmente indipendente, nel senso che le azioni od omissioni dell'una possono aver determinato le azioni od omissioni dell'altra: ed anche in ciò il *primus* non è necessariamente la Comunità. Come sempre in un rapporto dialettico, quale è quello fra ciascun paese membro e la Comunità, non è possibile suddividere i risultati riconducendoli in parte ad un attore, in parte all'altro. Invero, la responsabilità dei risultati appartiene contemporaneamente ed indivisibilmente ad ambedue gli attori.

Per queste considerazioni sarebbe sommamente ingannevole leggere il materiale statistico che si produce come una descrizione

ne degli « effetti della integrazione europea sopra l'economia italiana », perché esso è altrettanto — e forse in maggior misura — una descrizione degli effetti di politiche nazionali, adottate talvolta senza aver tenuto sufficientemente conto della realtà della nostra partecipazione al processo integrativo europeo; né questo materiale può leggersi come descrizione degli « effetti della partecipazione italiana alla Comunità Europea », poiché, come si è accennato, gli andamenti registrati potrebbero essere riconducibili a cause diverse, che con la partecipazione alla Comunità Europea nulla hanno a che vedere. L'unico modo corretto di leggere questo materiale è come una pura e semplice « descrizione quantitativa della partecipazione italiana alla Comunità Europea », cioè come descrizione ed analisi degli andamenti di quelle variabili che si può presumere (senza averne la prova) che maggiormente siano state influenzate dal processo integrativo.

Nella scelta delle variabili e degli indicatori sopra i quali appuntare l'attenzione — essendo impossibile, nel breve tempo consentito all'Istituto, provvedere ad una descrizione assolutamente esauriente ed onnicomprensiva — siamo stati confortati soprattutto dalle indicazioni emerse nel corso della discussione svoltasi nella citata riunione del 7 settembre 1978.

Questo giustifica lo sforzo compiuto, in particolare, nella elaborazione di dati utili a descrivere gli andamenti a livello regionale, essendosi da parte di numerosi Signori Consiglieri sottolineata la scarsa significatività di variabili aggregate a livello nazionale in presenza di andamenti divergenti od opposti a livello regionale. Come si dirà in maggiore dettaglio nelle pagine che seguono, riteniamo che alcune delle elaborazioni che presentiamo alla attenzione dei Signori Consiglieri consentano una visione originale e di notevole interesse dei fenomeni esaminati. Sulla base dello stesso criterio, notevole attenzione è stata dedicata anche alla agricoltura, verso la quale è diretta una delle più strutturate e complesse delle politiche comunitarie. In merito, poiché su taluni aspetti specifici di particolare rilevanza, e segnatamente quello dei « montanti compensativi », sono già in corso altre analisi per conto della Commissione per l'Agricoltura di codesto Consiglio, l'Istituto si è astenuto da duplicazioni ed ha perseguito piuttosto l'obiettivo di una descrizione generale e da diversi punti di vista.

Premesso quanto sopra, il materiale statistico raccolto è stato suddiviso in quattro parti: una prima parte è dedicata ai flussi di bilancio fra le Comunità ed i paesi membri ed alla situazione del settore agricolo; la seconda parte è dedicata al settore manifatturiero, con un prevalente interesse al commercio intereuropeo di prodotti manufatti; una terza parte, molto più ristretta delle rimanenti, raccoglie alcuni confronti fra indicatori di benessere; e l'ultima parte descrive invece gli andamenti delle variabili-chiave a livello regionale.

I flussi di bilancio e la situazione del settore agricolo.

Ai flussi di bilancio fra ciascun paese membro e la Comunità Europea si attribuisce sovente una importanza del tutto esagerata. Pur essendo infatti evidente che la situazione attuale configura una distribuzione dell'onere finanziario della Comunità che non può dirsi equa, ma che appare piuttosto come il risultato bizzarro di una serie di compromessi successivi, ciascuno adottato con una ottica di brevissimo periodo, mai veramente modificata per tenere conto delle evoluzioni successive; rimane indiscutibile che i flussi di bilancio generati dalla Comunità non sono un aspetto importante della sua presenza, se non altro perché è stata finora respinta a livello politico qualsiasi proposta tendente a fare della Comunità un nuovo soggetto gestore di trasferimenti di reddito fra diversi gruppi sociali e/o diverse aree geografiche, compito che è invece svolto senza eccezione da qualsiasi governo nazionale.

In secondo luogo, la caratteristica precipua del bilancio comunitario è quella di essere dominato dal capitolo relativo alla politica agricola: a questa ultima sono state dovute in media l'88 per cento delle spese nel periodo 1962-76. Scarsissima rilevanza concreta assume allora una analisi dettagliata delle rimanenti voci, e risulta chiara la opportunità di concentrare l'attenzione sui soli flussi di bilancio derivanti dalla politica agricola.

La spesa del Fondo Agricolo (Feoga) è aumentata molto rapidamente; delle due sezioni in cui è diviso quel fondo, è la sezione garanzia (sostegno dei prezzi) che ha recentemente registrato la dinamica più pronunciata, essendo passato da 1514 milioni di

unità di conto nel 1971 a 4856 milioni nel 1976; mentre la sezione orientamento (che finanzia il miglioramento delle strutture agricole) è passata nello stesso intervallo di tempo da 200 a 264 milioni di unità di conto. La stessa spesa del Feoga-garanzia, esaminata a seconda del gruppo di prodotti che la originano, appare fortemente concentrata (anche se la concentrazione si riduce con gli anni), e due soli gruppi di prodotti (i cereali e riso, ed il latte e prodotti lattiero-caseari) hanno generato oltre il 54% della spesa nel quadriennio 1973-77. Queste caratteristiche di estrema concentrazione della spesa comunitaria sono chiari indici di una situazione di rigidità che non lascia molto spazio a significative discussioni sulle decisioni di bilancio.

La posizione italiana in materia di politica agricola è stata prevalentemente quella di ricercare da un lato modifiche negli automatismi che regolano la politica di sostegno dei prezzi, dall'altro di chiedere che maggiori fondi fossero attribuiti alla Sezione Orientamento, nell'ipotesi che il nostro paese, avendo le strutture agricole più arretrate all'interno della Comunità, potesse massimamente avvantaggiarsi dei finanziamenti totali della Sezione Orientamento.

Tuttavia il beneficio che si è tratto dalla Sezione Orientamento appare ad una attenta analisi più potenziale che reale: è necessario infatti distinguere fra i bilanci di competenza, che sono quelli cui normalmente si riferiscono le cifre pubblicate dalla Comunità, e gli andamenti di cassa. In merito si attira l'attenzione dei Signori Consiglieri sulla Tabella 1.6 della parte I (pag. 337) la quale mostra chiaramente come vi sia una vistosa e crescente discrepanza fra le somme che la Sezione Orientamento ha stanziato a favore dell'Italia nei suoi bilanci di competenza, e l'andamento delle somme effettivamente esborsate. Poiché è normale che parte dei finanziamenti stanziati in ciascun anno generino degli esborsi soltanto in anni successivi, non è sorprendente che esista un certo divario tra competenza e cassa.

Quello che è sorprendente è che questo divario sia rapidamente crescente; e che, mentre aumentano le somme stanziare, quelle effettivamente spese diminuiscono non soltanto in rapporto alle prime bensì anche in valore. Ora è vero che questo fenomeno non si manifesta soltanto per l'Italia, ma anche per gli

altri paesi membri; tuttavia emerge con chiarezza che nel caso del nostro paese la situazione è fortemente peggiore che negli altri.

Questi dati sono significativi tanto dal punto di vista della corretta interpretazione delle elaborazioni seguenti, che dal punto di vista del giudizio da esprimere sulla Comunità. Per quanto riguarda le elaborazioni successive, i Signori Consiglieri devono rammentare che esse riguardano esclusivamente i bilanci di competenza, essendo le cifre di cassa, come già ricordato, generalmente mantenute segrete dalla Commissione. Questo introduce una distorsione che può essere rilevante per tutte quelle spese che non hanno carattere di automaticità; mentre le spese « automatiche » registrano più probabilmente uno stretto legame tra competenza e cassa. Se dunque avessimo una documentazione statistica completa sui flussi di cassa, la concentrazione della spesa comunitaria nel Feoga, ed all'interno di questo nella Sezione garanzia risulterebbe ulteriormente accentuata.

In secondo luogo le cifre riportate sembrano indicare che la Comunità è relativamente efficiente quanto alla gestione di meccanismi di spesa automatici, ma è disastrosamente inefficiente nella gestione di spesa straordinaria o comunque non automatica. Non necessariamente questa inefficienza è attribuibile alla Commissione o all'apparato amministrativo della Comunità — essa potrebbe essere dovuta a difetto dei potenziali beneficiari di quei fondi: tuttavia è un fatto che una percentuale sorprendentemente elevata dei fondi stanziati per questo secondo tipo di spesa è rimasta sulla carta.

I risultati piuttosto deludenti della gestione della Sezione Orientamento sono stati tuttavia più che compensati da un netto miglioramento per l'Italia della gestione della Sezione Garanzia. Questo miglioramento ha in pratica consentito una inversione del segno dei flussi di bilancio netti imputabili alla politica agricola; infatti, mentre nel quadriennio 1964-68 l'Italia aveva al netto registrato una perdita pari a 36 milioni di unità di conto, nel quadriennio 1968-72 si registra un saldo attivo pari a 85,4 milioni di unità di conto, e nel 1973-76 un saldo attivo pari a 62,5 milioni di unità di conto.

L'attenzione dei Signori Consiglieri deve a questo punto essere attirata su di un particolare tecnico che ha conseguenze estremamente rilevanti. Per tutti gli anni considerati, la contabilità comunitaria è stata tenuta in unità di conto definite pari ad un dollaro Usa ante 1971; la conversione delle singole monete nazionali in queste unità di conto è avvenuta sulla base delle parità centrali dichiarate al Fmi prima del 1971, parità che nulla hanno a che fare con i tassi di cambio prevalenti sui mercati. Di per sé, ciò influisce sulle statistiche in eguale misura sulle poste in entrata e su quelle in uscita, e dunque non muta il segno del saldo netto della contabilità per ciascun paese; tuttavia muta la grandezza relativa della spesa e dei contributi di ciascun paese rispetto al complesso degli altri. Nel caso dell'Italia, questo artificio gonfia la nostra partecipazione al bilancio comunitario: così mentre la contabilità nelle unità di conto menzionate mostra che le spese del Feoga in Italia erano nel 1975 pari al 19,2 per cento del totale, una contabilità in una unità di conto più aderente alle situazioni di fatto (2) fa risultare che la spesa Feoga in Italia è pari soltanto al 15,5 per cento del totale. Analoga variazione si ha dal lato dei contributi italiani al bilancio comunitario, che nel primo caso appare costituire il 17,5 per cento del totale, mentre nel secondo costituisce soltanto il 13,3 per cento del totale.

Inoltre bisogna ricordare che, se nelle statistiche le spese del Feoga vengono contabilizzate sulla base della detta unità di conto, le spese della Sezione garanzia in ciascun paese vengono determinate sulla base di prezzi di intervento in moneta nazionale che sono collegati ad una unità di conto agricola (nella quale sono espressi i prezzi di intervento per l'intera comunità) sulla base delle cosiddette « parità verdi »; orbene, la lira verde è stata svalutata rispetto a questa unità di conto agricola, anche se non nella misura che sarebbe necessaria per riflettere gli effettivi andamenti dei tassi sui mercati di cambi (3). La svalutazione della lira verde ha ovviamente l'effetto di aumentare i prezzi di intervento comunitari, e quindi anche la spesa della Sezione

(2) Definita nel capitolo 1, parte I.

(3) Al luglio 1977 una unità di conto di bilancio era pari a Lit. 625,0; una unità di conto agricola era pari a Lit. 905,0; una unità di conto europea — la più aderente alla realtà — era pari a Lit. 959,8.

garanzia nel nostro paese. A sua volta il fatto che la « lira verde » sia relativamente sopravvalutata rispetto ai reali andamenti del mercato ha condotto all'introduzione dei « montanti compensativi » che pure agiscono da fattore di distorsione.

In breve, la politica agricola comunitaria ha fortemente sofferto della instabilità monetaria: essendo stata concepita essenzialmente per un mondo di cambi fissi, essa risente immediatamente delle variazioni nei tassi di cambio; ciò ha spinto il Consiglio ad adottare di volta in volta delle decisioni che limitassero le implicazioni di bilancio delle variazioni nei tassi di cambio, ma questa linea difensiva — persistendo il disordine sui mercati monetari — ha condotto ad un crescente divario fra i parametri della politica agricola e mondo reale.

Effetto questo, che non si risente soltanto sui flussi di bilancio, bensì anche nella produzione agricola di ciascun paese e nell'interscambio di prodotti agricoli all'interno della Comunità.

Così il deficit agricolo italiano, che rappresenta una costante della nostra struttura economica, ma che negli ultimi anni si è allargato paurosamente, passando da 3.019 milioni di unità di conto nel 1971 a 6.373 milioni nel 1976, deve il suo peggioramento anche al fatto che la relativa sopravvalutazione della lira verde rispetto ai tassi di mercato ha agito nel senso di deprimere i prezzi relativi dei prodotti agricoli, mentre il meccanismo dei « montanti compensativi » tassava le nostre esportazioni e sovvenzionava le nostre importazioni. Il rovescio della medaglia è, ovviamente, che una politica di svalutazione della lira verde parallela a quella registrata sui mercati avrebbe costituito un nuovo impulso inflazionistico (poiché anche i redditi agricoli si sarebbero trovati ad essere protetti da un meccanismo di indicizzazione).

Si giunge così a quello che è il punto cruciale di tutta la politica agricola, e cioè il sistema dei prezzi. Lo scopo dichiarato della politica di intervento è quello di difendere la produzione interna della Comunità, sostenendo i redditi agricoli contro quella che sarebbe altrimenti una inevitabile erosione delle regioni di scambio dei prodotti agricoli relativamente a quelli manufatti. Pertanto, non è affatto sorprendente che i prezzi comunitari si

siano mantenuti in media fortemente al di sopra dei prezzi correnti sui mercati internazionali. Da questa discrepanza fra i due sistemi di prezzi non si può quindi senz'altro inferire un giudizio negativo sulla politica agricola, perché essa andrebbe rapportata alla maggior produzione nazionale ed ai benefici in termini di equità nella distribuzione del reddito fra i diversi settori. Essendo impossibile un calcolo di questi « benefici », neppure si può giudicare sulla entità dei « costi » costituiti dai più alti prezzi dei prodotti agricoli.

Tuttavia, ciò che è possibile fare è un calcolo approssimativo dei trasferimenti di reddito operati attraverso la politica di sostegno dei prezzi. La logica della politica degli interventi di mercato è che con risorse di bilancio relativamente limitate si riescono normalmente a provocare trasferimenti di reddito di molte volte superiori: trasferimenti che avvengono direttamente dal consumatore, che paga un prezzo superiore a quello che pagherebbe in assenza di interventi sul mercato, al produttore agricolo.

Una stima dei trasferimenti netti di reddito che vengono così indotti fra i paesi (cioè dell'effetto che la politica dei prezzi agricoli ha sulla bilancia dei pagamenti di ciascun paese membro) è possibile, ed è riportata nella Tabella 2.11 della parte I (pag. 356). E' necessario tuttavia sottolineare che quelle stime si fondano su ipotesi che tendono ad esagerare la entità di detti trasferimenti. Infatti, esse non tengono conto del meccanismo dei « montanti compensativi », che riduce l'entità dei trasferimenti internazionali. Inoltre, per calcolare l'incremento di prezzo « imputabile » alla politica agricola è necessario raffrontare i prezzi comunitari con quelli internazionali, ipotizzando che questi ultimi rimarrebbero invariati qualora la Comunità si astenesse dall'effettuare interventi di mercato. Questa ipotesi è certamente irrealistica, perché in molti casi la domanda comunitaria rappresenta una quota importante della domanda mondiale, e se i prezzi comunitari non fossero sostenuti la produzione comunitaria subirebbe presumibilmente un crollo, e l'equilibrio fra domanda ed offerta sui mercati internazionali sarebbe quindi modificato provocando un incremento dei prezzi internazionali. Non potendosi calcolare con sufficiente fondamento l'incremento dei prezzi internazionali che deriverebbe da prezzi europei meno

sostenuti, l'ipotesi utilizzata rimane la migliore disponibile, anche se è chiaro che essa tende ad esagerare i trasferimenti provocati dalla politica agricola.

Bisogna anche tenere presente che lo stesso effetto della politica dei prezzi sulla produzione appare spesso dubbio. I Signori Consiglieri troveranno nel terzo capitolo della parte I una serie di grafici che raffrontano i dati della produzione in Italia per alcune derrate oggetto di politica comune alle linee di trend estrapolate sulla base dei dati relativi alla produzione degli anni antecedenti alla entrata in vigore della politica comune. Si noterà come solo in taluni casi i dati si discostano sistematicamente dalla linea di trend in senso positivo o negativo; ed anche in questi casi non è corretto parlare senz'altro di « effetto positivo » o « effetto negativo » della politica comune, poiché gli andamenti registrati possono dipendere da altri fattori vuoi di offerta vuoi di domanda. Statisticamente questo « effetto » di ciascuna politica comune potrebbe forse essere isolato nel contesto di un modello esplicativo della produzione agricola che consideri anche altre variabili, come le condizioni meteorologiche o l'andamento della domanda per quello specifico prodotto, o anche la diversa intensità della concorrenza estera. Non si è proceduto in questo senso tanto per la insufficienza del tempo a disposizione quanto per la poca probabilità di riuscire comunque a formulare conclusioni nette.

Nell'ultimo capitolo della prima parte vengono riportati alcuni dati descrittivi delle strutture agricole italiane, comparate a quelle di altri paesi membri della Comunità. Ciò che interessa sottolineare non è tanto il fatto — probabilmente noto — che le strutture agricole italiane sono molto meno favorevoli di quelle dei nostri partners; quanto il fatto che nel periodo di esistenza della Comunità queste strutture sono rimaste relativamente stabili, e sono evolute meno di quelle dei nostri partners. Questo non è certamente un dato positivo per la politica agricola comune. Ancora una volta, tuttavia, non sarebbe corretto attribuire l'intera responsabilità di questo andamento negativo all'azione comunitaria; forse, anzi, la responsabilità principale deve ricadere sulle omissioni italiane. Su questo punto, come si è accennato nelle prime pagine di questa introduzione, è possibile solo un giudizio politico, che non compete a noi di formulare in questa

sede. In ogni caso è certo che l'atteggiamento italiano verso la politica agricola comune non potrà in futuro prescindere dal dato di fatto che la nostra relativa arretratezza quanto alle strutture agricole sembra essere peggiorata anziché migliorata.

Il settore manifatturiero.

Sebene la politica agricola della Comunità abbia attirato su di sé una notevolissima attenzione, a causa del suo peso nel bilancio comunitario ed a causa delle distorsioni in cui è caduta anche per la sopraggiunta instabilità monetaria, non si deve dimenticare che il disegno fondamentale che si desiderava perseguire con la creazione della Comunità Europea riguardava principalmente il settore manifatturiero. E' l'industria che avrebbe soprattutto tratto vantaggio dalla abolizione degli ostacoli tariffari fra i paesi membri della Comunità, grazie alle economie tanto statiche (di efficienza nella utilizzazione dei fattori della produzione) che dinamiche (economie di scala).

Sarebbe dunque logico in primo luogo domandarsi in qual misura il settore industriale ha goduto dei vantaggi che ci si attendevano per esso, ed in qual modo i vantaggi sono stati distribuiti. Purtroppo questo tipo di calcolo non è possibile: infatti per quanto riguarda le economie di scala, la loro rilevanza e talvolta la loro stessa esistenza è stata perfino posta in dubbio — il che indica quantopoco siano misurabili; e per quanto riguarda invece le economie statiche, la loro importanza è funzione della differenza fra commercio creato a seguito dell'entrata in vigore dell'unione doganale, e commercio che per lo stesso motivo viene invece perduto: ma tentare di stimare a venti anni dall'entrata in vigore del Trattato di Roma quale sarebbe la odierna struttura del commercio internazionale se quel trattato non fosse mai esistito appare una operazione alquanto discutibile.

Pertanto, quello che ci siamo proposti con il materiale statistico che abbiamo raccolto è di fornire ai Signori Consiglieri una descrizione dell'evoluzione nella struttura del commercio estero italiano, raffrontata anche alla evoluzione nel commercio estero degli altri paesi membri.

A tale fine si è provveduto a raggruppare i prodotti oggetti di commercio internazionale in tre gruppi merceologici, dei quali il primo raccoglie i prodotti a maggior contenuto di tecnologia; il secondo raccoglie i prodotti a medio contenuto di tecnologia; ed il terzo raccoglie i prodotti il cui contenuto di tecnologia è basso. Come qualsiasi ripartizione « funzionale » delle statistiche del commercio estero, anche quella da noi adottata è fondamentalmente arbitraria, potendosi discutere sia sul significato di « contenuto di tecnologia », sia sulla attribuzione di ciascun settore all'uno o all'altro dei tre gruppi. La nostra classificazione è stata guidata essenzialmente dai dati sulla spesa in ricerca e sviluppo, assunta come indicativa del contenuto di tecnologia di ciascun settore. A parte il margine di errore che questa ipotesi certamente comporta, bisogna rammentare che la « elevata intensità di tecnologia » non è necessariamente sinonimo di « buono », e « bassa intensità di tecnologia » non è necessariamente sinonimo di « cattivo ». Tanto il valore aggiunto per unità di lavoro che il « potere di mercato » sono in genere positivamente correlati con il contenuto di tecnologia, ma non solo con esso.

Premesse queste cautele, emerge dall'esame statistico condotto che vi è una evoluzione divergente da un lato fra la struttura delle nostre esportazioni verso la Comunità e la struttura delle nostre esportazioni verso il resto del mondo; e dall'altro fra la struttura delle nostre esportazioni verso la Comunità e quella degli altri Paesi membri verso la Comunità.

L'esame delle nostre esportazioni verso il resto del mondo mostra come l'importanza dei prodotti appartenenti al terzo gruppo decresca più rapidamente di quanto non accada nella struttura delle nostre esportazioni verso la Comunità. Infatti, fatto pari a 100 il peso che i manufatti del terzo gruppo avevano nella struttura delle nostre esportazioni nel 1953-58, nel 1973-76 questo indice è pari a 90,7 se si considerano le esportazioni italiane verso il mondo, ma sale a 105,5 se si considerano le sole esportazioni verso la Comunità. Al contrario, per il primo gruppo di due indici sono rispettivamente pari a 154,3 nelle esportazioni verso il mondo e a 116,3 in quelle verso la Comunità; e per il secondo gruppo a 93,6 nelle esportazioni verso il mondo, e a 83,5 nelle esportazioni verso la Comunità.

Per quanto concerne l'andamento relativo degli altri paesi membri, fatta sempre pari a 100 la quota di ciascun gruppo di prodotti nella struttura di esportazione di ciascun paese nel periodo 1953-1958, per il 1973-76 l'Italia registra l'indice più basso per i manufatti del 1° gruppo, largamente inferiore all'indice di Francia, Olanda e Belgio-Lussemburgo, ed in minor misura anche all'indice per la Germania; per i manufatti del secondo gruppo registra un indice superiore solo a quello della Germania Federale, ma largamente inferiore a quello degli altri paesi; e infine all'inverso, per i manufatti del terzo gruppo registra indice pari a quello della Germania Federale, ma largamente superiore a quello degli altri paesi. In definitiva, la struttura delle nostre esportazioni si è evoluta in modo comparabile a quello delle esportazioni tedesche, ma meno favorevole di quello delle esportazioni degli altri Paesi membri.

Il fatto che l'Italia abbia registrato una evoluzione molto vicina a quella tedesca non deve però far dimenticare che molto diversi erano i punti di partenza e sono i punti di arrivo: nel 1976 i manufatti del 1° gruppo costituivano il 29,8% delle esportazioni tedesche verso la CEE, mentre per l'Italia tale quota era pari al 18,5; la quota dei manufatti del 2° gruppo era, rispettivamente, del 36,4 e del 28,6 per cento; e la quota dei manufatti del 3° gruppo era, rispettivamente, del 33,8 e del 52,9 per cento.

Questi andamenti possono essere interpretati in due modi radicalmente diversi, se non opposti. Una prima interpretazione è che le condizioni dell'interscambio con il resto della Comunità sono meno favorevoli all'Italia delle condizioni dell'interscambio con il resto del mondo: le imprese italiane sono più competitive sui mercati mondiali che su quelli europei. Gli equilibri di mercato all'interno della Comunità spingono il nostro paese a perseguire quelle attività industriali che hanno più basso contenuto di tecnologia, mentre gli equilibri di mercato a livello mondiale agiscono in senso opposto. Da qui la convenienza a ridurre l'importanza relativa del nostro interscambio con la Comunità e ad aumentare l'importanza relativa del nostro interscambio con il resto del mondo — e quindi anche un giudizio implicitamente od esplicitamente negativo sopra la partecipazione alla Comunità, che ha condotto semmai al risultato opposto.

L'interpretazione alternativa è che il principale effetto della Comunità sia proprio la maggior protezione da essa concessa ai prodotti tecnologicamente maturi. In assenza di preferenza comunitaria, la struttura delle nostre esportazioni verso la Comunità sarebbe più vicina a quella delle nostre esportazioni verso il resto del mondo. All'interno della Comunità, noi riusciamo ancora ad esportare prodotti tecnologicamente maturi perché su questi la nostra competitività è relativamente maggiore (e questo spiega perché gli altri paesi membri hanno abbandonato il campo), e perché siamo stati efficacemente protetti dalla preferenza comunitaria. In realtà, dunque, le massime beneficiarie della unione doganale sarebbero proprio le industrie italiane produttrici di beni tecnologicamente maturi, poiché per le altre la preferenza comunitaria sarebbe praticamente irrilevante, proprio perché è il contenuto tecnologico, e non il prezzo, che ne determina la competitività.

Fra le due interpretazioni non è possibile scegliere con chiarezza sulla base dei dati rilevati, anche se essi sembrano forse più coerenti con la seconda.

Del resto, anche accettando senz'altro la seconda interpretazione, il giudizio politico rimane indeterminato. Per certi aspetti, infatti, la sopravvivenza nella struttura delle nostre esportazioni di prodotti relativamente maturi è certamente un dato positivo, poiché ha contribuito al sostegno dell'occupazione nel nostro paese ed ha migliorato l'equilibrio dei nostri pagamenti con l'estero. Tuttavia, per altri aspetti essa è un dato negativo, in quanto necessariamente riduce la produttività complessiva del nostro sistema industriale, e rende più vulnerabile la nostra posizione commerciale. Ancora una volta, una interpretazione univoca del fenomeno sarebbe possibile soltanto se si conoscesse quale sarebbe stata l'evoluzione della struttura delle nostre esportazioni e della nostra industria in assenza di preferenza comunitaria ma su questo si possono soltanto avanzare ipotesi.

Tutto ciò non deve oscurare il fatto che la struttura delle nostre esportazioni verso la Comunità è migliorata, nel senso che è aumentato il peso dei manufatti appartenenti al primo gruppo, anche se meno velocemente di quanto non sia avvenuto verso il

resto del mondo. Per dare un più fondato giudizio sulla *performance* italiana è allora necessario rapportare l'andamento delle esportazioni di ciascun settore industriale a quello della domanda rivolta a ciascun settore. Una certa evoluzione nella struttura delle esportazioni potrebbe infatti riflettere non tanto la competitività dell'industria italiana, quanto una dinamica della domanda differenziata per ciascun settore. Per individuare i settori nei quali si verifica un vero e proprio « vantaggio comparato » degli esportatori italiani bisogna quindi rapportare i dati sulle esportazioni italiane a quelli sulle esportazioni di tutti i paesi membri verso la Comunità, operazione che si è fatta nella Tabella 1.13 della parte II (pag. 379).

Si noterà da questi dati che il massimo « vantaggio comparato » dell'Italia nel 1973-76 è stato registrato nell'abbigliamento, nelle calzature e nelle lavorazioni di pelli e cuoio, settori che subiscono una preoccupante concorrenza da parte dei paesi di nuova industrializzazione. In generale, l'Italia ha un vantaggio comparato in quasi tutti i settori appartenenti al terzo gruppo, mentre risulta più spesso svantaggiata nei settori appartenenti al primo ed al secondo gruppo. Anche l'evoluzione temporale è interessante: si aveva un forte vantaggio comparato nel settore delle macchine per ufficio e lo si è perduto, e nell'aeronautica si è passati da una posizione di forte vantaggio ad una di forte svantaggio. I settori in cui la nostra posizione è migliorata, consentendo l'acquisizione di un vantaggio, sono le fibre sintetiche, le macchine elettriche ed i derivati del petrolio. Complessivamente, è un quadro piuttosto negativo, ma bisogna anche tenere conto di un certo *bias* negativo implicito nell'indice: a parità di esportazioni di prodotti del primo e secondo gruppo, il quadro sarebbe apparso molto migliore se fossero state inferiori le esportazioni di prodotti del terzo gruppo e corrispondentemente inferiore il totale delle nostre esportazioni — una situazione che difficilmente si giudicherebbe preferibile.

L'ultima elaborazione sulla quale desideriamo attirare l'attenzione dei Signori Consiglieri è quella del calcolo dei saldi normalizzati, che conduce ai risultati riportati nella Tabella 1.15 della parte II (pag. 381). In effetti, quanto abbiamo detto finora si riferisce unicamente alla struttura delle esportazioni, mentre non

si è tenuto alcun conto della struttura delle importazioni, ciò che è invece possibile con il calcolo dei saldi normalizzati (4). Limitare l'analisi all'esportazione ha il difetto che non consente di distinguere i settori in cui all'aumento delle esportazioni si è accompagnato un quasi parallelo aumento delle importazioni (si è cioè sviluppato il commercio intra-industriale); da quei settori in cui al contrario l'aumento delle esportazioni è indice di una particolare specializzazione della nostra industria. Poiché il saldo normalizzato varia tra il valore +1 (specializzazione netta) ed il valore =1 (despecializzazione), i dati della Tabella 1.15 sembrano indicare soprattutto che nella maggior parte dei settori si è avuta prevalenza di commercio intraindustriale, essendo un alto numero di indici piuttosto prossimi allo zero che all'unità positiva o negativa. Rispetto al 1953-68, la maggior parte degli indici risulta essersi approssimata allo zero, indicando appunto che è stato il commercio intraindustriale l'elemento più dinamico negli scambi all'interno della Comunità. Anche per questo indice, i valori positivi più elevati si registrano nell'abbigliamento, nelle calzature, nel mobilio, nelle lavorazioni in pelle e cuoio e nei derivati del petrolio. I più elevati valori negativi si registrano invece per i prodotti farmaceutici, per i prodotti foto o fonografici e per le lavorazioni in minerali non metalliferi. A differenza di quanto avviene per l'indice di vantaggio comparato precedentemente discusso, il saldo normalizzato dipende solo dalle importazioni ed esportazioni dei prodotti dello specifico settore, e non si può quindi dire che esageri la debolezza italiana. E' ben da notare, tuttavia, che non tutti i valori possono essere positivi; anzi in condizioni di sostanziale equilibrio della bilancia commerciale, saldi normalizzati positivi e negativi dovrebbero approssimativamente compensarsi. Il giudizio politico da esprimere su questi dati è quindi se la specializzazione di cui si gode in certi settori compensi la despecializzazione che si registra in altri.

Tale giudizio non dovrebbe essere espresso tanto in funzione di astratti criteri di « forza » o di « debolezza » di ciascun settore, quanto in funzione delle realtà di mercato a livello internazionale. A tale riguardo il dato forse più importante è quello della

(4) Si veda la definizione matematica di saldo normalizzato nel cap. 1, parte II.

pressione sulle quote di mercato a livello internazionale in certi settori esercitata dai Paesi di nuova industrializzazione. Alcuni dei settori più esposti a questa concorrenza sono molto importanti per le nostre esportazioni. Così, per l'abbigliamento i paesi in via di sviluppo, che nel 1968-69 avevano una quota del mercato dell'intera area OCSE pari al 25,6 per cento, nel 1974-1976 avevano raggiunto una quota del 40,7 per cento; parallelamente la quota italiana sullo stesso mercato scendeva dal 17,9 al 12,1 per cento. Per quanto riguarda il solo mercato Cee, la protezione comunitaria riduce la quota occupata da questi paesi, che è comunque rapidamente aumentata, passando dall'11,7 per cento nel 1968-69 al 26,2 per cento nel 1974-76; mentre la corrispondente quota italiana passava dal 19,0 al 16,5%. Discorso analogo vale per le calzature, settore nel quale i paesi in via di sviluppo hanno portato la loro quota del mercato OCSE dal 9,8 per cento del 1968-69 al 24,9 del 1974-76, e la loro quota del mercato CEE rispettivamente dal 5,7 all'8,1 per cento; parallelamente, la quota italiana passava dal 47,4 al 36,4 per cento del mercato OCSE, e dal 57,8 al 53,1 per cento del mercato Cee. Si tratta, è nostra convinzione, di un processo appena agli inizi e che ha caratteristiche strutturali irreversibili. Certamente, le nostre esportazioni non scompariranno mai del tutto, grazie al vantaggio che gode la nostra produzione in termini di qualità; ma lo svantaggio di prezzo porterà inevitabilmente a perdere gradualmente il mercato delle grandi quantità, e quindi la quota italiana del mercato internazionale tenderà a ridursi ulteriormente. Anche questi dati tendono a confermare l'impressione che dal punto di vista della struttura del commercio estero italiano l'effetto più vistoso della Comunità sia stato quello di consentire la sopravvivenza probabilmente temporanea di correnti di esportazione che a livello mondiale la concorrenza dei paesi in via di sviluppo ha messo in seria difficoltà.

Tuttavia gli aspetti commerciali non esauriscono gli effetti della creazione di un unico mercato di dimensioni così vaste come quello della Comunità. Al contrario, l'effetto forse più appariscente della creazione del mercato comune è stato il forte stimolo che ne è derivato agli investimenti diretti internazionali, specialmente a quelli provenienti dagli Stati Uniti. E' dunque

importante considerare brevemente questo argomento, sul quale viene fornito del materiale statistico nel cap. 2 della parte II.

Un primo elemento da sottolineare è che il nostro paese non sembra aver esercitato forte attrattiva sugli investimenti internazionali. La quota italiana sugli investimenti americani nella Comunità è risultata lentamente crescente fino al 1965, ma si è in seguito notevolmente ridotta; la quota italiana sugli investimenti britannici e su quelli tedeschi si è sistematicamente ridotta negli anni sessanta, e solo negli ultimi anni ha registrato una lieve ripresa.

Questi dati sembrano denunciare un comportamento scarsamente « europeo » da parte delle imprese multinazionali. Se queste ultime avessero effettuato investimenti in funzione dell'intero mercato europeo, ed avessero localizzato gli impianti in quel paese ed in quella regione che offriva il minor costo di produzione, l'Italia avrebbe dovuto ricevere una quota ben maggiore dell'investimento internazionale. Al contrario, le imprese multinazionali hanno seguito piuttosto una strategia di attenzione ai singoli mercati nazionali, ed hanno quindi preferito localizzare gli impianti nel Centro Europa, in prossimità dei mercati più ricchi. Questa seconda interpretazione è confermata dai dati sulla quota delle vendite che viene effettuata all'estero (disponibili solo per le filiali di imprese americane). Si nota che, fatta eccezione per le filiali situate nel Belgio-Lussemburgo, che esportano quasi il 60 per cento del loro fatturato, e per quelle situate in Olanda, che esportano circa il 50 per cento, in tutti gli altri paesi le filiali realizzano la quota di gran lunga prevalente del loro fatturato nello stesso paese in cui sono localizzate. In ogni caso, le filiali in Italia hanno la più alta incidenza di vendite locali sul fatturato totale.

L'Italia non è stata quindi certamente prescelta come base di produzione per l'esportazione verso l'intero mercato europeo e nel complesso il comportamento delle imprese multinazionali è stato piuttosto squilibrato che riequilibrato. Ciononostante, non bisogna sottovalutare gli investimenti che le multinazionali hanno effettuato nelle regioni più deboli della Comunità. Sebbene manchino dati sistematici sugli investimenti diretti a livello regionale, sappiamo che intorno al 1975 le multinazionali aveva-

no nel Mezzogiorno d'Italia più di 60.000 dipendenti. Sulla base di questi ed altri elementi, un recente studio sull'argomento ha concluso che il comportamento delle multinazionali, pur essendo squilibratore, lo è meno di quello dell'industria nazionale.

Nel terzo capitolo della parte II, i Signori Consiglieri troveranno alcuni dati di confronto tra le strutture di alcuni settori industriali in Germania, Francia ed Italia. Purtroppo, la non comparabilità dei dati dei censimenti industriali, che sono le uniche rilevazione che consentono calcoli così disaggregati, limita la possibilità di confronto a sole 13 industrie per le quali le definizioni nei censimenti sono uguali. Questi dati, pur in presenza di andamenti diversi per ciasun settore, mostrano una diversa evoluzione della struttura industriale nei tre paesi considerati.

In Germania ed in Francia si è infatti determinato un fenomeno di ristrutturazione produttiva caratterizzato, da un lato, dal prevalere di forze tendenti ad aumentare la percentuale di occupati ed il numero delle unità locali « medie » e « medio-grandi » a scapito delle unità produttive minori, e dall'altro, dal rafforzarsi della presenza e dell'importanza all'interno dei vari settori degli stabilimenti di grandi dimensioni. Lo sviluppo strutturale dei settori industriali italiani al contrario appare caratterizzato dal consolidarsi del ruolo svolto dalle unità locali di minori dimensioni sia in termini numerici, sia in termini di forza-lavoro occupata; da spostamenti di manodopera dalle unità produttive medie e medio-grandi a favore di stabilimenti più piccoli; da rilevanti incrementi in alcuni settori dell'occupazione nelle unità locali di grande dimensione.

L'esame degli indici di concentrazione mostra come l'industria tedesca sia non soltanto più concentrata, ma tenda col tempo a divenire sempre più uniformemente concentrata. Mentre al contrario in Italia la separazione tra settori molto concentrati e settori a bassa concentrazione, anziché attenuarsi, è andata consolidandosi nel corso degli anni sessanta, contribuendo così a rafforzare la struttura dicotomica del ramo manifatturiero italiano.

Indicazioni analoghe si traggono anche dall'esame di dati relativi alla dimensione « caratteristica » degli impianti che in Italia è relativamente molto bassa e decrescente per 10 settori su

13, mentre in Germania è crescente in 11 settori su 13, ed in Francia in 12.

L'importanza di questi andamenti divergenti non ha ovviamente bisogno di essere sottolineata. Tuttavia, ciò che non si è potuto fare nel breve tempo a disposizione dell'Istituto è stato di collegare questa evoluzione delle strutture industriali alla evoluzione del commercio comunitario di prodotti manufatti. E' necessario infatti tentare di comprendere quali siano le cause di questo andamento divergente, se esse siano prevalentemente legate a fattori nazionali o al processo di integrazione.

Certo è che questi dati dimostrano come per l'Italia il beneficio quanto alle economie di scala nella produzione industriale è stato al più limitato ad alcuni settori. Come si è accennato in precedenza, vi è chi nega la rilevanza delle economie di scala, e sostiene che le piccole dimensioni produttive consentono in definitiva una maggiore efficacia nella utilizzazione dei fattori. Senza entrare in questa discussione, possiamo però dire che, se le economie di scala sono uno dei benefici dell'integrazione europea, questo beneficio non ha toccato l'Italia altro che in misura molto limitata.

Alcuni confronti fra indicatori di benessere.

La terza parte in cui abbiamo suddiviso il materiale statistico è di estensione molto ridotta, non perché manchi la possibilità di allargare questo tipo di confronti, ma perché essa non era di per sé nemmeno prevista nell'originario programma di lavoro assegnato all'Istituto.

Se abbiamo incluso questi dati è soprattutto per metter sull'avviso i Signori Consiglieri che spesso i più appariscenti casi di andamento divergente fra i paesi europei sono conseguenza di decisioni prettamente nazionali o di sviluppi in settori che non sono oggetto di commercio internazionale, come l'edilizia.

Così, se si guarda ai dati sulla disponibilità di medici e di letti di ospedale, l'Italia appare in posizione nettamente migliore di quella della Francia e della Gran Bretagna, ed in posizione molto vicina a quella della Germania; è vero che il nostro paese

rimane relativamente arretrato quanto a disponibilità di infermiere (ma non rispetto alla Germania), ma in sostanza possiamo dire che questi indicatori (per quanto certamente discutibili) non fanno emergere uno squilibrio netto. Ciò non è senza conseguenza per altri versi, poiché il rovescio della medaglia è che le spese sanitarie assorbono una elevata percentuale del prodotto interno lordo. Più in generale, le spese per prestazioni sociali assorbono in Italia una percentuale delle entrate fiscali che è nettamente superiore a quella degli altri paesi.

Tocchiamo qui un punto interessante, ma tale che sfugge alla analisi statistica: questi andamenti sembrano dimostrare come la circolazione degli uomini e delle idee, che pure è collegata al processo di integrazione europea, ha omogeneizzato i livelli di percezione dei bisogni sociali necessari più rapidamente di quanto non abbia omogeneizzato le strutture economiche sottostanti. Così mentre certi divari nelle prestazioni sociali sarebbero forse stati politicamente sostenibili in assenza del processo di integrazione, essi non lo sono in presenza di così strette interrelazioni fra i paesi membri della Comunità; e questo obbliga certi governi a comportamenti difformi, che si riflettono poi negli andamenti divergenti che ben si conoscono, da un lato negli equilibri politici e dall'altro nella congiuntura economica. Considerazione, questa, che conduce logicamente ad affermare la necessità che la Comunità compensi questo fenomeno con opportuni trasferimenti di reddito fra paesi diversi, come del resto già avviene all'interno di ciascuno stato nazionale.

I dati raccolti sulle abitazioni servono invece a sottolineare l'importanza che possono avere squilibri in settori che non entrano nel commercio internazionale, quale è appunto l'edilizia.

Quando si trova che nel 1974 vennero terminate in Germania 160,2 abitazioni per ogni 100 matrimoni celebrati in quel paese, mentre in Italia ogni egual numero di matrimoni si terminavano solo 44,7 abitazioni, si comprende come lo squilibrio sia tale che nel più lungo periodo esso porta necessariamente a prezzi relativi, sia per l'acquisto che per l'affitto, tanto diversi da riflettersi sulle condizioni di efficienza dell'intera struttura economica.

E' interessante notare come in una certa misura questi andamenti divergenti in settori non esposti al commercio interna-

zionale sono anche la conseguenza di diverse decisioni di spesa dei governi nazionali. Nel 1976 in Italia il numero di abitazioni costruite con sovvenzioni del governo rappresentava solo il 16,3% di tutte le abitazioni costruite, contro il 70,4% della Francia, il 52,2% del Regno Unito, e il 33,7% della Germania. Ma pur così bassa, questa percentuale costituisce ugualmente un record per l'Italia, dove essa supera il 10% solo nel 1974 per la prima volta nel dopoguerra.

Riteniamo che questi pochi dati bastino a mostrare come un approfondimento del discorso sulla partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea potrebbe molto utilmente prendere in considerazione anche questi andamenti divergenti in settori tipicamente nazionali, perché essi finiscono col riflettersi necessariamente sulle condizioni dell'intero sistema economico.

Struttura economica regionale.

L'ultima parte di questo rapporto, dedicata alla struttura economica regionale della Comunità, è anche la più estesa e dettagliata. Al suo interno possiamo idealmente distinguere due elementi: cioè da un lato la descrizione delle diversità fra regioni per quanto attiene alla struttura economica; e dall'altro la individuazione dei trends evolutivi di queste strutture, ed in particolare la discussione del problema se i divari fra le strutture economiche di diverse regioni si stiano allargando o restringendo. In questa introduzione ci limiteremo a riprendere ed a sottolineare gli elementi che emergono quanto all'ultimo punto menzionato, mentre per il resto non si può far altro che rinviare alla lettura ed attenta considerazione del materiale raccolto, che, pur nella sua estensione, ha però carattere sintetico ed essenziale ove rapportato alla complessività dei problemi analizzati.

Il primo punto che desideriamo evidenziare alla attenzione dei Signori Consiglieri è la evoluzione delle specializzazioni produttive per le quattro macroregioni italiane, le quali sono visualizzate nelle tavole 1.2/5 della parte IV (pagg. 420-427).

Si noti in primo luogo come solo l'Italia nordorientale cresca più rapidamente della media comunitaria, mentre la posizione

dell'Italia nordoccidentale è stabile, e le posizioni dell'Italia centrale e meridionale si deteriorano.

Quanto alla specializzazione settoriale:

a) l'Italia nordoccidentale risulta particolarmente specializzata nei settori chimico, dei mezzi di trasporto, del legno e mobilio, metallurgico e meccanico (tutti settori in cui la specializzazione è aumentata), nel tessile-abbigliamento (in cui l'elevata specializzazione è rimasta costante) e nel settore delle « industrie manifatturiere varie » (con specializzazione in diminuzione);

b) l'Italia nordorientale risulta specializzata (con tendenza all'aumento) in settori tradizionali quali il legno e mobilio, i minerali non metalliferi e il tessile-abbigliamento, e assai specializzata ma con tendenza alla diminuzione nel settore agricolo;

c) per l'Italia centrale si ha una situazione analoga: agricoltura in discesa e settori tradizionali; tuttavia la perdita più rapida della prima e il guadagno meno rapido dei secondi fa sì che mentre l'Italia nordorientale guadagna occupazione rispetto al complesso Cee, l'Italia centrale ne perde;

d) infine l'Italia meridionale risulta molto fortemente specializzata nel settore agricolo, e con specializzazione crescente; lo stesso vale per le costruzioni, mentre la specializzazione nel settore del legno e mobilio è elevata ma in discesa.

Se questo primo punto di vista sottolinea disparità crescenti, diversa è l'impressione che si ricava analizzando la dispersione geografica della occupazione in ciascun settore. I valori dell'indice di concentrazione spaziale di Florence per 8 settori produttivi risultano crescenti nel decennio 1960-70, ciò che indica un aumento della dispersione geografica, cioè una tendenza alla diffusione della occupazione industriale (v. Parte IV, cap. 1, pag. 430).

Queste due indicazioni, apparentemente contraddittorie, nella realtà coesistono, e determinano la complessiva posizione di ciascuna regione verso la Comunità. Poiché con lo sviluppo economico non tutti i settori crescono egualmente, una diversa composizione della struttura produttiva di partenza può determinare un divario del tasso di crescita fra le regioni. Al tempo stesso la struttura produttiva di ciascuna regione può evolversi, nel senso

che essa può esercitare una forza attrattiva o repulsiva verso l'attività produttiva in generale, e questo può compensare o accentuare il divario implicito nelle diverse strutture produttive di partenza. Al fine di isolare questi due fattori, si è condotta la cosiddetta analisi « shift-share », i cui risultati sono riportati nella Tabella 1.5 della Parte II (pag. 370). L'analisi è stata condotta prendendo in considerazione soltanto i settori oggetto di commercio internazionale: questo spiega alcune discrepanze rispetto ai dati precedentemente esaminati. La differenza fra la crescita dell'occupazione nella regione e la crescita per il complesso della Comunità (Total Shift) appare positiva per l'Italia nordoccidentale, negativa per tutto il resto del paese. Questo risultato deriva in parte dall'effetto della struttura produttiva di partenza (Proportionality Shift), che è positivo per l'Italia nordoccidentale e negativo per il resto del paese. L'effetto di attrazione o repulsione è misurato dal Differential Shift; questo è positivo per l'Italia nordoccidentale, rafforzando così il positivo effetto della struttura produttiva di partenza; negativo per l'Italia centrale, peggiorando così lo svantaggio di partenza; e positivo per le altre due macroregioni, consentendo così una parziale compensazione dello svantaggio di partenza.

Si vede così che le macroregioni italiane non erano egualmente « preparate » allo sviluppo consentito dall'integrazione europea: mentre l'Italia nordoccidentale era in partenza in condizione favorevole, il resto del paese si trovava relativamente sfavorito.

Scontato questo divario di partenza, l'evoluzione non è stata negativa per l'Italia nordorientale e quella meridionale, mentre lo è stato per l'Italia centrale. Questo ultimo dato è dovuto anche alla relativa specializzazione dell'Italia centrale in settori che non entrano nel commercio internazionale, come le costruzioni o la pubblica amministrazione.

Nell'esprimere il giudizio politico complessivo, i Signori Consiglieri devono tenere presente che nello svolgersi di questo processo anche i dati di partenza mutano. Il positivo effetto di attrazione implica che la struttura produttiva si evolve in senso favorevole, e per ciò stesso la negativa situazione di partenza viene gradualmente compensata, e col tempo l'effetto negativo

che da essa deriva dovrebbe ridursi. Così, tornando a considerare il grafico IV che abbiamo già illustrato, si può sottolineare che nella maggior parte dei settori industriali la despecializzazione del sud è in diminuzione; e la crescente specializzazione nel settore agricolo è il risultato di un esodo dall'agricoltura meno rapido che nella media comunitaria (ma sempre più rapido di quello dello Schleswig-Holstein, del Nordrhein-Westfalen e di Berlino in Germania; dell'intera Gran Bretagna meno l'Irlanda del Nord; della Francia meno l'Ovest e il Sud-Ovest; e dell'Irlanda), ma non implica affatto che l'agricoltura abbia crescente importanza nella struttura produttiva meridionale — tutt'altro. Possiamo dunque dire che vi sono alcuni innegabili sintomi di riequilibrio, e il giudizio se questi siano o meno sufficienti può essere solo politico.

Nel terzo capitolo della quarta parte si analizza l'andamento del reddito pro-capite nelle diverse regioni, assieme a quello delle sue tre determinanti fondamentali: la produttività, l'occupazione e la popolazione. Adottando una classificazione delle regioni a seconda che il rispettivo valore per ciascuna delle quattro variabili sia superiore o inferiore a quello della media comunitaria, si rileva che:

a) la maggior parte delle regioni italiane registra un incremento della produttività superiore, ed un incremento della popolazione inferiore alla media comunitaria; questi dati positivi determinano un incremento del prodotto pro-capite superiore alla media comunitaria, nonostante che l'occupazione aumenti meno della media comunitaria;

b) in Liguria le determinanti hanno questo stesso rapporto con la media comunitaria, ma il risultato netto è negativo, perché il prodotto pro-capite aumenta meno della media comunitaria;

c) in Campania tanto la produttività che la popolazione aumentano più della media comunitaria, mentre l'occupazione aumenta meno; il risultato netto è negativo: nel complesso si tratta della regione per la quale lo squilibrio è più chiaramente in aumento;

TABELLA A

Andamento della bilancia commerciale (miliardi di lire) Valore assoluto

Regioni - Anni	1960	1961	1962	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Italia</i>										
Nord Occidentale	954,7	1010,2	1137,0	2898,3	3098,0	3567,5	3563,0	3550,2	5354,5	6059,4
Nord Orientale	54,7	82,9	177,5	— 19,5	281,6	300,4	— 334,6	— 906,5	19,2	— 223,9
Centrale	— 21,3	— 58,1	— 94,1	— 409,6	— 481,4	— 506,7	— 954,4	— 1795,2	— 916,7	— 1195,0
Meridionale	— 1051,1	— 1038,0	— 1388,4	— 2915,2	— 2991,2	— 3628,2	— 5133,0	— 6729,5	— 5981,0	— 8647,5
Italia	— 63,0	— 3,0	— 168,0	— 446,0	— 93,0	— 267,0	— 2859,0	— 6181,0	— 1524,0	— 4007,0

Fonte: Istat, Annuario di Contabilità Nazionale 1974, vol. IV, Tomo I-II.
Unioncamere, I conti economici regionali 1976.

d) infine in Valle d'Aosta, Lombardia e Lazio l'occupazione aumenta più della media comunitaria, ma lo stesso accade anche per la popolazione, mentre la produttività aumenta meno della media; il risultato netto è un aumento del prodotto pro-capite inferiore a quello comunitario.

Una più dettagliata analisi degli andamenti della produttività per regione rivela altri spunti interessanti:

a) nelle regioni italiane la produttività in agricoltura è aumentata non solo più che negli altri paesi, ma anche in misura superiore a quella dell'industria;

b) nelle regioni italiane gli incrementi della produttività dei servizi sono stati generalmente inferiori a quelli degli altri paesi, cosicché se il complessivo tasso di incremento della produttività non si è discostato troppo da quello degli altri paesi, ciò è avvenuto soprattutto grazie agli incrementi nella agricoltura e nella industria: i settori più esposti alla concorrenza internazionale;

c) in tutte le regioni italiane e particolarmente nel Mezzogiorno vi è stato un forte incremento della produttività dovuto allo spostamento di forza-lavoro da settori a bassa produttività verso settori a produttività elevata.

A conclusione di questa breve sintesi delle elaborazioni contenute nella quarta parte di questo lavoro, desideriamo attirare l'attenzione dei Signori Consiglieri sui dati riportati nella Tabella A (5), che mostrano l'andamento della bilancia commerciale per le quattro macroregioni italiane calcolata come residuo sulla base dei conti economici regionali. Questi dati possono essere letti in due modi diversi, anche se non contrastanti. Il primo è quello di mettere in risalto come non esista un problema di debolezza dell'economia italiana in generale, ma solo di debolezza della economia meridionale, tolta la quale il quadro muta radicalmente. Questo punto di vista può avere un suo interesse se serve a sottolineare la importanza del superamento degli squili-

(5) Originariamente tab. 4.1 della parte IV, annessa nella presente pubblicazione.

bri che affliggono il Meridione; altrimenti sembra arbitrario, non essendo ovviamente possibile « togliere » il Meridione, operazione che oltretutto rischierebbe di tramutare l'attivo del resto dell'Italia in un passivo. Il secondo è quello di sottolineare la entità dei trasferimenti reali che avvengono tra le diverse regioni italiane, entità che non può essere disconosciuta, anche se a qualcuno il risultato ottenuto potrà apparire inadeguato rispetto alle risorse impiegate.

Possibili approfondimenti ed estensioni

Le elaborazioni che presentiamo alla attenzione dei Signori Consiglieri non esauriscono certo la possibilità di raccolta di materiale statistico che abbia importanza ai fini di un giudizio politico sopra la partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea. L'Istituto ritiene che, nel breve spazio di tempo consentito, non si potesse pensare di fare molto più di quanto si è fatto. Certo, ove l'argomento potesse essere approfondito con maggiore calma, vi sono alcune linee che andrebbero perseguite più sistematicamente.

In particolare:

a) per quanto riguarda l'agricoltura, l'influenza dei fenomeni monetari; l'andamento della gestione di cassa della Commissione;

b) per quanto riguarda il settore manifatturiero, approfondire il collegamento fra evoluzione dell'interscambio ed evoluzione delle strutture industriali;

c) per quanto riguarda i confronti internazionali, rendere sistematico quello che è solo un abbozzo, raccogliendo dati sulla struttura della spesa pubblica, sulla struttura della imposizione tributaria, sulla gestione dei servizi (come trasporti, elettricità, telefoni); sul sistema scolastico; sul mercato del lavoro e sulle politiche di assistenza;

d) per la parte regionale, approfondire il collegamento tra importazioni ed esportazioni di ciascuna regione e le sue caratteristiche strutturali.

Infine, un interessante sviluppo sarebbe quello dell'analisi empirica delle diverse opzioni di politica che, di volta in volta, sono in discussione a livello comunitario. In tal caso si può procedere alla elaborazione di « scenari » statistici alternativi, che consentirebbero di meglio valutare dal punto di vista dell'Italia i costi di ogni possibile decisione finale.

Se, come ci auguriamo, siamo riusciti ad individuare elementi nuovi pur nel breve tempo assegnatoci, sembra a noi che questa linea di indagine empirica possa dare molti frutti interessanti e meriti di essere ulteriormente perseguita.

Roma, 30 novembre 1978

* * *

Questo rapporto è frutto del lavoro di un gruppo coordinato da Giacomo Luciani e composto inoltre da: Nicola Acocella, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Franca Falcone, Paolo Guerrieri, Giovanni Majnoni, Joseph Sassoon, Richard Walker. Il gruppo desidera particolarmente ringraziare i numerosi funzionari della Commissione che hanno dato un contributo indispensabile al reperimento di materiale essenziale.

PARTE PRIMA

L'AGRICOLTURA

Capitolo 1: IL BILANCIO

In questo capitolo abbiamo cercato di quantificare l'andamento della spesa comunitaria a sostegno dell'agricoltura italiana, nonché del relativo contributo italiano al bilancio comunitario. E' da tenere sempre in mente, infatti, il peso preponderante dell'agricoltura, e cioè del Feoga, nel bilancio comunitario (V. Tabella 1.1).

Come si può rilevare dalle tabelle 1.1. e 1.2 la politica agricola dei primi anni è stata estremamente sfavorevole all'Italia. La quota della sezione orientamento (che avrebbe dovuto garantire quelle riforme strutturali indispensabili per il futuro dell'agricoltura italiana) era esigua rispetto a quella della sezione garanzia (quindi della politica dei prezzi); una quota molto rilevante della spesa globale andava alla protezione dei mercati dei cereali e dei prodotti lattieri-caseari mentre alcuni prodotti chiave italiani rimanevano senza alcuna forma di protezione (olio di oliva, vino) o con forme di sostegno assai meno costose e meno efficaci di quelle messe in atto per proteggere i settori più importanti dell'agricoltura dell'Europa centrale. Questa politica poi era ancora meno favorevole al Mezzogiorno; una zona con forte bisogno di riforme strutturali, con un'agricoltura concentrata in settori privi di sostegno comunitario e rivolta in gran parte verso il mercato interno.

Negli anni seguenti, con l'introduzione del mercato comune per l'olio di oliva e per il vino, con il miglioramento del sostegno agli ortofrutticoli, con la diminuzione relativa delle restituzioni vi è stato un netto miglioramento della situazione. Come si può rilevare dalla tabella 1.3, nel periodo 1966/67-1970 il settore grassi (sinonimo per quanto riguarda l'Italia del settore olio di oliva) assorbiva il 46,6% della spesa Feoga garanzia in Italia. Più recentemente si è arrivati ad un maggior equilibrio. Come si vede nella

tabella 1.4 c'è stato fra il 1973 ed il 1976 un sostanziale sostegno CEE e vari prodotti tipicamente mediterranei, dal tabacco agli ortofrutticoli, dal vino all'olio di oliva. Si può quindi affermare che nell'arco di tempo fra il 1962 ed il 1976 la posizione dell'Italia è migliorata sostanzialmente almeno per quanto riguarda la politica dei prezzi.

Tuttavia nel campo della cosiddetta politica strutturale non c'è stato alcun miglioramento analogo. La spesa globale è stata insignificante rispetto a quella della sezione garanzia ed in questa contesto l'azione redistributiva del fondo è stata necessariamente assai modesta (V. Tabella 1.5). Inoltre si rileva un crescente divario fra gli stanziamenti della sezione orientamento e gli esborsi effettivi, come dicono eloquentemente i dati riportati nella Tab. 1.6.

Rimane il problema del contributo italiano alla politica agricola e del saldo fra spesa e contributo. La spesa Feoga in Italia cambia molto di anno in anno (secondo l'andamento dei mercati) mentre il contributo cresce più o meno regolarmente (il contributo viene calcolato secondo la quota italiana del prodotto lordo interno della comunità misurato in U.C.), ragion per cui in alcuni anni si registra un deficit ed in altri un surplus (V. Tab. 1.7). Ciononostante la tabella 1.8 mostra come nel periodo 1964-1968 l'Italia abbia registrato un deficit annuo medio di 36,2 milioni di U.C. mentre dal 1969 al 1976 vi sia stato un modesto surplus, che possiamo paragonare con la posizione globale dell'Italia verso la Cee (V. Tabella 1.9).

Come avremo occasione di notare in seguito, un surplus in termini di bilancio non significa assolutamente che la politica comunitaria abbia giocato un ruolo positivo per l'agricoltura italiana. Significa però che né il bilancio dello Stato né la bilancia dei pagamenti hanno sofferto in *modo diretto* a causa dei flussi finanziari da essa generati.

Prima però di passare ad esaminare i costi indiretti della politica comunitaria occorre soffermarci un momento su un aspetto apparentemente tecnico del bilancio della partecipazione italiana alla politica comunitaria. Si è detto infatti come il saldo di questa partecipazione, in termini di bilancio, sia positivo; non

si è detto tuttavia quale sia la sua reale importanza, quale parte della spesa Feoga globale venga effettuata in Italia, quale peso abbia il contributo italiano nel finanziamento del bilancio comunitario. E nelle tabelle 13 e 14 vediamo come le cifre ufficiali nascondano una situazione di effettiva marginalizzazione dell'Italia. Il suo contributo al bilancio, che nel 1975 risulta esser stato del 17,5%, nella realtà ammonta al 13,3% soltanto.

In questo contesto il governo italiano si trova chiaramente in difficoltà nel chiedere un aumento della spesa per i prodotti mediterranei. L'Italia non perde direttamente dalla sua partecipazione al Feoga ma nello stesso tempo questa partecipazione è minore di quella di altri paesi dove l'importanza sociale ed economica dell'agricoltura non è superiore a quella dell'agricoltura italiana.

TABELLA 1.1

Contributi finanziari della Comunità (Valori in Muc)

	1962-72		1973-75		Totale	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%
Feoga Garanzia	11990,9	90,2	11494,1	85,6	23485,0	87,9
Feoga Orientamento	858,7	6,5	617,7	4,6	1476,4	5,5
Fondo Sociale Vecchio	265,2	2,0	119,1	0,9	384,3	1,4
Fondo Sociale Nuovo	—	—	802,4	6,0	802,4	3,0
Fondo Regionale	—	—	299,8	2,2	299,8	1,1
Fondo di adattamento	170,8	1,3	97,9	0,7	268,7	1,0
Totale	13285,6	100	13431,0	100	26716,6	99,9

Nota: Non sono stati contabilizzati i prestiti, nonostante essi contengano un « elemento dono » non del tutto trascurabile, anche se difficilmente quantificabile, essi non raggiungono una dimensione tale da cambiare sostanzialmente il quadro generale.

Fonte: Elaborazioni IAI da « Gli Strumenti finanziari della CEE e il Mezzogiorno », Unione Italiana delle Camere di Commercio, p. 23.

TABELLA 1.2

Spesa annua effettuata per gruppi di prodotti in percentuale sul totale della spesa FEOGA Garanzia

	1962-63 1966-67	1967-68 1972	1973-77
Cereali e Riso	53,6	38,3	15,8
Latte + Prod.			
Lattiero Caseari	30,8	28,0	38,7
Carne	3,9	3,2	12,7
Uova e Pollame	1,3	0,5	0,4
Grassi	9,3	11,9	6,6
Ortofrutticoli	0,2	2,2	2,7
Zucchero	0,8	7,7	5,5
Tabacco	—	1,6	4,4
Vino	—	0,7	2,1
Altri	—	5,8	11,0
	99,9	99,9	99,9

Fonte: Elaborazione IAI su dati CEE

TABELLA 1.3

Spesa FEOGA - Garanzia in Italia
1962/63 - 1970

Rimborsi del FEOGA in Italia	1962-63 1965-66	1966-67 1970
1) Restituzioni	80,1	19,3
2) Interventi		
di cui:		
Cereali	19,8	27,8
Prodotti Lattiero-Caseari	—	—
Grassi	—	46,6
Ortofrutticoli	—	4,0
Riso	—	0,1
Carne suina	—	—
Zucchero	—	1,4
Altri	—	0,7
	100,0	99,9

Fonte: Elaborato da Nota Introduttiva al bilancio di previsione Ministero del Tesoro Anno Finanziario 1974.

TABELLA 1.4

Spesa del FEOGA Garanzia in Italia per prodotto (%)

	1973	1974	1975	1976	1973-76
Cereali	22,1	22,3	17,7	6,1	15,2
Riso	1,7	0,1	0,4	2,5	1,4
Latte e prod. lattiero					
caseari	8,0	15,7	9,8	4,8	8,6
Olio di Oliva	45,0	31,6	21,9	20,0	27,4
Semi Oleosi	5,3	0,19	—	0,5	1,4
Zucchero	1,6	2,5	6,4	2,3	3,5
Carne Bovina	—	3,8	6,3	9,6	5,8
Carne Suina	0,6	0,5	0,2	0,5	0,5
Uova e Pollame	—	—	—	—	—
Ortofrutticoli	4,5	10,1	8,6	18,4	11,4
Vini	1,4	0,1	1,6	12,0	5,0
Tabacco	9,9	3,6	15,9	14,7	12,5
Altri	0,1	8,4	10,9	8,4	7,3
Totale	100,0	99,6	99,7	99,8	100,0

Fonte: Elaborazioni IAI su dati CEE

TABELLA 1.5

*Contributi stanziati dal FEOGA Sezione Orientamento dal 1964 al 1976
(MUC)*

	Italia	CEE	Italia come % CEE
1964	3,1	9,1	34,0
1965	5,9	17,1	34,5
1966	13,8	41,6	33,2
1967	8,8	26,0	33,8
1968	31,9	94,9	33,6
1969	54,3	160,0	33,9
1970	54,3	160,0	33,9
1971	67,9	200,0	33,9
1972	50,5	150,0	33,7
1973	47,0	170,0	27,6
1974	65,1	235,0	27,7
1975	59,1	212,6	27,8
1976	85,3	264,2	32,3
Totale	547,0	1740,4	31,4

Nota: Si tratta della Comunità dei 6 fino al 1972 e poi della Comunità dei 9. Questo spiega il brusco calo della quota dell'Italia nel 1972.

Fonte: Relazione Finanziaria del FEOGA 1976.

TABELLA 1.6

FEOGA - Sezione Orientamento - Progetti individuali - Pagamenti effettuati a fronte dei contributi stanziati nei singoli anni - Situazione al 31-12-1975

	ITALIA Pagamenti (M.U.C.)			ALTRI PAESI CEE Pagamenti (M.U.C.)		
	Stanziati 1	Effettuati 2	2/1x100	Stanziati 3	Effettuati 4	4/3x100
1964	3,1	2,4	77,4	6,0	5,2	86,7
1965	5,9	3,5	59,3	11,3	9,8	86,7
1966	13,8	6,8	49,3	27,8	24,6	88,5
1967	8,8	6,3	71,6	17,2	15,2	88,4
1968	33,0	16,3	50,9	62,9	51,7	32,2
1969	54,3	22,0	40,5	105,7	80,7	76,3
1970	54,3	11,1	20,4	105,7	66,8	63,2
1971	67,9	10,7	15,8	132,0	71,0	53,8
1972	50,5	1,2	2,4	99,5	49,0	49,2
1973	47,0	0,1	0,2	122,9	31,1	25,3
1974	65,1	—	—	169,9	14,1	8,3
1975	59,1	—	—	153,5	—	—
Totale	461,8	80,5	17,4	1014,5	419,3	41,3

Fonte: « Gli strumenti finanziari », op. cit.

TABELLA 1.7

Saldo del bilancio dell'Italia in MUC

	Pagamenti stanziati (A)	Contributo Italiano (B)	A-B
1964	5,0	29,5	— 24,5
1965	9,4	43,9	— 34,5
1966	70,7	65,0	— 5,7
1967	161,8	191,0	— 29,2
1968	263,2	361,6	— 98,4
1969	633,0	436,6	+196,4
1970	591,8	279,9	+311,9
1971	238,5	441,4	—202,9
1972	586,1	550,1	+ 36,0
1973	671,0	671,6	— 0,6
1974	594,4	691,4	— 97,0
1975	963,5	760,5	+203,0
1976	1138,7	994,0	+144,7

Fonte: Elaborazione IAI su dati CEE.

TABELLA 1.8

Saldo del bilancio dell'Italia verso il FEOGA, media annua per vari periodi in MUC

	Pagamenti stanziati (A)	Contributo Italiano (B)	A-B
1964-68	102,0	138,2	— 36,2
1969-72	512,3	427,0	+ 85,4
1973-76	841,9	779,4	+ 62,5

Fonte: Elaborazione IAI su dati Cee.

TABELLA 1.9

Saldo per l'Italia della contabilità agricola e del complesso dei flussi di bilancio verso la Comunità

	Saldo Agricolo	Saldo Globale
1972	+ 36,0	— 49,4
1973	— 0,6	—152,5
1974	— 47,0	—231,7
1975	+203,0	+ 51,2
1976	+144,7	+312,2

Nota: Non esistono cifre ufficiali per il saldo dei flussi di bilancio disaggregati per paese membro. Le cifre citate in questa tabella sono di fonte ufficiosi.

Fonte: Elaborazioni IAI su dati Cee.

TABELLA 1.10

Spese FEOGA. Garanzia nei vari paesi membri

	1973		1974		1975	
	MUC	UCE	MUC	UCE	MUC	UCE
Belgio	193.1	201.1	148.2	159.3	177.3	194.7
Germania	676.0	759.5	577.8	687.8	598.7	721.3
Francia	1094.7	1117.0	684.6	664.7	1181.9	1231.1
Inghilterra	624.0	542.6	529.3	426.8	904.4	701.1
Lussemburgo	5.4	5.62	2.0	2.1	5.4	5.9
Paesi Bassi	530.3	552.4	458.2	492.7	472.9	549.9
Danimarca	295.4	298.4	286.4	295.2	314.0	330.5
Irlanda	88.9	73.5	153.1	125.5	236.1	176.2
Regno Unito	151.8	125.4	267.7	219.4	814.6	607.9
	%	%	%	%	%	%
Belgio	5.3	5.4	4.7	5.2	3.8	4.3
Germania	18.5	20.7	18.5	22.4	12.7	16.0
Francia	29.9	31.8	22.0	21.6	25.1	27.2
Irlanda	17.0	14.8	17.0	13.9	19.2	15.5
Lussemburgo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Paesi Bassi	14.5	15.0	14.7	16.0	10.1	12.2
Danimarca	8.1	8.1	9.2	9.6	6.7	7.3
Irlanda	2.4	2.0	4.9	4.1	5.0	3.9
Regno Unito	4.1	3.4	8.6	7.1	17.3	13.5

Fonte: Elaborazioni su dati Cee.

Nota alla tabella 1.10: Fino ad oggi la contabilità del bilancio Cee si è sempre basata su un'«unità di conto» il cui tasso di cambio con le diverse monete nazionali si basa sui tassi centrali registrati con il Fmi prima dell'agosto 1971. Chiaramente gli sconvolgimenti del sistema monetario internazionale in seguito all'abbandono delle parità fisse hanno falsato i termini del calcolo in U.C. Nel 1970 per esempio una spesa di 1 U.C. in Germania equivaleva a 3,65 DM mentre la stessa spesa in Italia equivaleva a 625 Lit., valori, cioè fra loro uguali. Oggi il valore dell'U.C. è sempre quello di una volta ma il tasso di cambio fra lira italiana e deutschmark si è radicalmente modificato. Così è impossibile calcolare il valore reale della spesa Feoga senza convertire la spesa da U.C. in valori in monete nazionali, per poi paragonare questi valori ai tassi di cambio correnti, oppure convertirli in una nuova unità conto che rispecchi il valore reale delle monete.

In questa tabella abbiamo convertito la spesa da U.C. in U.C.E. la nuova unità di conto europea che entrerà in vigore con il bilancio 1979 della Comunità e che rispecchia i valori reali di un paniere di monete. La conversione è stata effettuata secondo la formula seguente

$$\text{Valore U.C.} \times \frac{\text{tasso di cambio Fmi}}{1970} = \text{Valore in moneta nazionale}$$

$$\frac{\text{Valore espresso in moneta nazionale}}{\frac{\text{tasso di cambio U.C.E.}}{(\text{medio annuo})}} = \text{Valore in U.C.E.}$$

L'uso di una media annua per il valore dell'UCE può comportare alcune distorsioni ma queste non dovrebbero incidere in modo rilevante sull'interpretazione dei dati.

La tabella mostra infatti come nel calcolo in valori reali la quota della spesa che va ai paesi a moneta svalutata sia più bassa di quella risultante dal calcolo puramente convenzionale in U.C.

TABELLA 1.11

Il contributo globale dei paesi membri al bilancio comunitario (%)

	1973		1974		1975	
	MUC	UCE (milioni)	MUC	UCE (milioni)	MUC	UCE (milioni)
Belgio	7.1	7.6	7.1	7.6	6.7	7.3
Danimarca	1.4	1.1	1.4	1.4	1.7	1.8
Germania	28.5	32.2	28.5	33.6	28.0	33.3
Francia	24.0	25.0	24.0	23.1	22.8	23.5
Irlanda	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
	18.4	16.5	18.4	14.7	17.5	13.3
	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Paesi Bassi	9.1	9.9	9.1	10.2	9.0	10.2
Regno Unito	11.0	7.2	11.0	9.0	13.6	10.0

Nota: In questa tabella abbiamo compiuto la stessa conversione in U.C.E. già effettuata nell'ultima tabella, dalla quale risulta che anche il contributo italiano è in realtà minore di quanto non potrebbe sembrare dalle cifre ufficiali. In pratica il calcolo della spesa e del contributo in un'unità conto che non rispecchi il valore reale delle monete non cambia il *saldo* della partecipazione italiana nella comunità. Falsa invece il livello della partecipazione globale italiana, meno rilevante in realtà di quanto non emerga dalle percentuali di spesa e di contributo calcolate in U.C.

Fonte: Elaborazioni IAI su dati Cee.

Capitolo 2: IL COMMERCIO ESTERO E LA BILANCIA DEI PAGAMENTI

Come si può rilevare dalle tabelle 2.1 e 2.2 la politica agricola comune ha avuto un potente effetto di « trade diversion ». Se nel 1958 soltanto il 37,7% delle esportazioni ed il 10,8% delle importazioni italiane coinvolgevano l'area comunitaria, nel 1976 la Comunità assorbiva il 66,7% delle esportazioni e forniva il 45,1% delle importazioni. Nello stesso tempo però il saldo del commercio agricolo italiano (Tab. 2.3) continuava a peggiorare passando da un deficit di 623,6 U.C. nel 1958 ad un passivo di ben 6373,2 U.C. 18 anni più tardi; e nel commercio con l'area comunitaria si è passati da un modesto surplus negli anni '50 ed i primi anni '60 ad un deficit sempre più consistente. Anche se non si deve trascurare l'espansione del consumo e la conseguente pressione sull'offerta, fattori cioè del tutto estranei alla politica agricola comune, non si può non rilevare come altri paesi abbiano fatto fronte a questo aumento della domanda in modo assai più efficace dell'Italia.

In realtà si può attribuire il crescente deficit agricolo italiano a 3 fattori distinti: — all'aumento dei consumi, all'inelasticità dell'offerta interna e all'effetto diretto della politica dei prezzi.

Come si può rilevare dalla tabella 2.4 la politica agricola comune porta ad un aumento dei prezzi sul mercato comunitario rispetto ai prezzi sul mercato mondiale ed in alcuni casi questo aumento può anche essere consistente.

Questo aumento generalizzato dei prezzi agricoli all'interno della Comunità determina un aumento dei prezzi all'importazione (V. Tab. 2.5) permettendo allo stesso tempo anche un aumento dei prezzi all'esportazione (V. Tab. 2.8). In questo modo si verifica un trasferimento netto di risorse dai paesi importatori netti ai

paesi esportatori e cioè dall'Italia e dalla Gran Bretagna alla Germania, la Francia, i Paesi Bassi e la Danimarca. (V. Tab. 2.11); un trasferimento di risorse che può incidere anche molto pesantemente sulla bilancia dei pagamenti. Se nel 1976 per esempio l'Italia avesse soddisfatto il suo fabbisogno di carne bovina e di bovini vivi importando liberamente dal mercato mondiale, il costo sostenuto sarebbe stato inferiore di circa 775 milioni di dollari al costo effettivo (V. Tab. 2.7).

Nello stesso tempo i guadagni italiani sulle esportazioni, concentrati essenzialmente nei settori dei cereali, degli ortofruticoli e dei foraggi non sono stati altrettanto cospicui. In questo modo la politica dei prezzi ha portato, nel periodo 1970-76 ad una perdita netta alla bilancia dei pagamenti di 5.972 milioni di dollari (V. Tab. 2.11).

Paragonando questa perdita ai saldi di bilancio calcolati nel primo capitolo (V. Tab. 2.12) risulta evidente come i costi indiretti della politica agricola siano molto superiori a quelli diretti calcolati in termini di bilancio.

Questo non significa tuttavia che la PAC non abbia avuto alcuni effetti settoriali positivi. I dati riportati nella tabella 14, mostrano una correlazione piuttosto stretta fra l'introduzione in alcuni settori di un'organizzazione comune di mercato e l'andamento delle esportazioni; la politica dei prezzi porta quindi non soltanto ad un aumento delle quantità esportate; particolarmente significativo è il caso dei cereali e del vino. Tuttavia si è costretti ad ammettere che l'incidenza macroeconomica di questi effetti positivi, limitati peraltro ai settori più ricchi dell'agricoltura italiana, gli unici capaci di inserirsi pienamente nel mercato comunitario, è stata minima rispetto ai costi rilevati nelle tabelle precedenti. Esistono inoltre dei settori, quali gli agrumi (V. Tab. 2.14), per i quali altre politiche comunitarie (la politica mediterranea) hanno sostanzialmente annullato l'effetto potenzialmente positivo della politica dei prezzi.

TABELLA 2.1

Esportazioni italiane di prodotti agricoli ed alimentari (MUC)

Anno	Comunità	%	Paesi Terzi	%	Totale
1958	214,5	37,7	355,0	62,3	569,5
1959	254,7	42,4	345,4	57,6	600,1
1960	287,6	45,2	348,4	54,8	636,0
1961	329,4	46,7	376,0	53,3	705,4
1962	399,2	49,9	400,6	50,1	799,8
1963	366,5	47,3	408,2	52,7	774,7
1964	404,3	50,0	404,2	50,0	808,5
1965	515,5	54,1	437,6	45,9	953,1
1966	518,4	53,5	450,3	46,5	968,7
1967	505,5	50,2	501,1	49,8	1.006,6
1968	505,8	51,6	474,7	48,4	980,5
1969	608,8	54,3	512,2	45,7	1.121,0
1970	649,8	52,6	585,6	47,4	1.235,4
1971	810,6	56,8	616,0	43,2	1.426,6
1972	964,1	57,7	706,6	42,3	1.670,7
1973	1.047,6	63,2	611,2	36,8	1.658,8
1974	1.323,8	61,2	840,6	38,8	2.164,4
1975	1.600,6	64,1	895,4	35,9	2.496,0
1976	1.829,4	66,7	913,5	33,3	2.742,9

Fonte: Elaborazioni IAI su dati Cee.

TABELLA 2.2

Importazioni italiane di prodotti agricoli ed alimentari (MUC)

Anno	Comunità	%	Paesi Terzi	%	Totale
1958	128,6	10,8	1.064,5	89,2	1.193,1
1959	166,2	13,2	1.095,0	86,8	1.261,2
1960	227,2	13,0	1.514,1	87,0	1.741,3
1961	219,9	12,6	1.519,1	87,4	1.739,0
1962	245,7	13,1	1.627,9	86,9	1.873,6
1963	365,1	14,7	2.122,5	85,3	2.487,6
1964	400,6	16,6	2.012,3	83,4	2.412,9
1965	446,9	17,2	2.156,9	82,8	2.603,8
1966	521,3	17,3	2.485,8	82,7	3.007,1
1967	636,0	20,8	2.428,7	79,2	3.064,7
1968	772,7	24,7	2.357,7	75,3	3.130,4
1969	961,9	26,6	2.657,0	73,4	3.618,6
1970	1.155,6	29,1	2.813,3	70,9	3.968,9
1971	1.502,2	33,8	2.944,3	66,2	4.446,5
1972	2.001,1	38,4	3.211,6	61,6	5.212,7
1973	2.650,9	38,5	4.235,1	61,5	6.886,0
1974	3.179,8	40,9	4.596,8	59,1	7.776,6
1975	3.332,3	48,4	3.553,3	51,6	6.885,6
1976	4.103,8	45,1	5.003,3	54,9	9.107,1

Fonte: Elaborazioni IAI su dati Cee.

TABELLA 2.3

Saldo agricolo italiano (MUC)

Anno	Comunità	Paesi Terzi	Totale
1958	+ 85,9	— 709,5	— 623,6
1959	88,5	— 749,6	— 661,1
1960	60,4	— 1165,7	— 1105,3
1961	109,5	— 1143,1	— 1033,6
1962	153,5	— 1227,3	— 1073,8
1963	1,4	— 1714,3	— 1712,9
1964	3,7	— 1608,1	— 1604,4
1965	68,6	— 1719,3	— 1650,7
1966	— 2,9	— 2035,5	— 2038,4
1967	— 130,5	— 1927,6	— 2058,1
1968	— 266,9	— 1883,0	— 2149,9
1969	— 352,8	— 2144,8	— 2497,6
1970	— 505,8	— 2227,7	— 2733,5
1971	— 691,6	— 2328,3	— 3019,9
1972	— 1037,0	— 2505,0	— 3542,0
1973	— 1603,3	— 3623,9	— 5227,0
1974	— 1856,0	— 3756,2	— 5612,2
1975	— 1731,7	— 2657,9	— 4389,6
1976	— 2274,4	— 4089,8	— 6373,2

Fonte: Elaborazioni IAI su dati Cee.

TABELLA 2.4

Prezzi Cee come % prezzi mondiali per alcuni prodotti

	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	Media
Grano tenero	195	214	189	209	153	79	107	124	204	164
Grano duro	214	230	231	254	181	116	120	145	—	186
Riso scot.	138	186	210	205	115	60	81	137	179	146
Orzo	197	203	146	185	137	96	107	117	147	148
Granturco	178	159	141	176	143	98	106	128	163	144
Zucchero bianco	355	298	203	151	127	66	41	109	176	170
Bovini	169	147	140	133	112	110	162	196	192	151
Suini	135	137	134	131	147	131	109	113	125	129
Uova	137	151	201	162	159	111	164	—	—	155
Burro	504	613	481	171	249	320	316	320	401	375
Olio di oliva	173	167	165	153	125	96	113	207	—	150
Grani oleosi	203	155	131	147	131	77	80	127	—	131

Fonte: CEE annuari di statistica agricola. Varie annate.

TABELLA 2.5

Aumento % dei prezzi all'importazione, per ciascun paese membro

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Germania	20,66	20,00	20,04	11,15	6,47	8,45	8,17
Francia	27,08	13,15	14,39	14,03	7,12	9,98	12,64
Italia	46,44	39,44	35,04	25,54	17,78	25,97	28,32
Paesi Bassi	26,59	23,69	22,60	15,98	4,12	11,43	14,68
Belgio	23,97	19,62	26,29	16,13	11,03	15,76	17,87
Regno Unito	—	—	—	43,38	33,53	26,39	24,16
Danimarca	—	—	—	22,54	16,06	12,29	23,24

Fonte: Elaborato da dati OCSE.

Nota alla tabella 2.5: Usando i dati Ocse per il commercio estero al massimo livello di disaggregazione disponibile su nastro per ciascun prodotto riportato nella classifica SITC e per ciascun paese membro è stato calcolato il valore medio unitario delle importazioni dagli altri paesi membri e quello delle importazioni dai paesi terzi. Da questi dati si può calcolare il grado di protezione accordato ad un determinato prodotto su un determinato mercato.

$$\text{Grado di protezione} = \frac{\text{Valore unitario delle importazioni dai paesi comunitari}}{\text{Valore unitario delle importazioni da paesi terzi}}$$

Poste le due serie di valori si è preso un paniere di prodotti che copra tutte le importazioni agricole di un determinato paese e si è moltiplicato la quantità di ogni prodotto sia per il valore unitario medio delle importazioni dai paesi comunitari, sia per il valore unitario medio delle importazioni dai paesi terzi.

Poiché la politica della Cee tende a riportare i prezzi all'ingrosso delle importazioni dai paesi terzi al normale livello Cee, attraverso il regime dei prelievi agricoli, l'aumento globale dei prezzi all'importazione dovuto alla PAC si calcola secondo la formula:

$$\frac{(A \times B)}{(C \times D)} = E$$

dove A = quantità totale delle importazioni

B = prezzi CEE

C = quantità totale delle importazioni

D = prezzi paesi terzi

E = aumento provocato dalla politica agricola comune nei prezzi all'importazione per ciascun paese membro

TABELLA 2.6

Trasferimenti dai consumatori in ciascun paese membro agli agricoltori degli altri paesi membri (milioni di dollari)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Germania	677	772	919	669	402	570	625
Francia	417	209	290	408	206	377	502
Italia	979	1020	1177	1193	860	1388	1510
Paesi Bassi	304	288	343	371	113	376	492
Belgio	233	212	345	301	223	386	483
Regno Unito	—	—	—	1889	1814	1651	1236
Danimarca	—	—	—	111	87	68	158
Totale	2610	2501	3074	4942	3705	4816	5006

Fonte: ibid.

Nota alla tabella 2.6: l'aumento dei prezzi all'importazione riportato nella tabella 5 genera da una parte un trasferimento di risorse dai consumatori in ciascun paese membro agli agricoltori negli altri paesi membri, dall'altra un trasferimento dai consumatori al bilancio della comunità attraverso i prelievi agricoli. Chiaramente l'effetto di « trade diversion » dovuto all'esistenza di un mercato agricolo comune tende a provocare un aumento del trasferimento agli agricoltori ed una diminuzione del trasferimento al bilancio. In ogni caso la somma di questi due effetti, cioè il costo globale alla bilancia dei pagamenti, si calcola in base all'espressione

Costo delle importazioni ai prezzi comunitari — Costo delle importazioni ai prezzi paesi terzi

I risultati sono riportati nella tabella 6. E' importante rilevare che questo calcolo del costo della PAC all'Italia è pienamente valido soltanto se si assume che l'Italia potrebbe importare tutto il suo fabbisogno agricolo dal mercato mondiale, senza provocare un aumento dei prezzi. In pratica questo aumento dei prezzi dipenderebbe non soltanto dall'azione italiana ma anche da eventuali cambiamenti di politica da parte di altri paesi Cee e le eventuali misure di protezione messe in opera dal governo italiano; non è quindi calcolabile neppure disponendo di accurate stime della elasticità dei vari prodotti. Tutto quello che si può dire in realtà è che l'effetto esiste, e quindi che le cifre in questa tabella sovrastimano in certa misura il costo della PAC ma che, data l'elasticità all'offerta della maggior parte dei prodotti agricoli, l'effetto non dovrebbe essere tale da cambiare radicalmente il quadro generale della situazione.

TABELLA 2.7

*Calcolo dell'effetto prezzo sul costo globale di importazione
di alcuni prodotti agricoli per l'Italia (milioni di dollari)*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1) Animali vivi di cui:	244,5	275,6	385,9	268,3	276,7	335,2	477,8
Bovini	241,6	270,3	374,5	265,7	265,2	305,2	461,6
2) Carne di cui:	237,2	256,3	202,7	142,3	180,1	475,7	379,9
Carne bovina	220,7	224,0	156,6	117,4	175,5	390,2	313,7
3) Prodotti lattiero-caseari	65,0	47,3	66,1	171,0	81,6	69,3	81,2
4) Pesce	57,2	90,8	82,3	104,4	112,8	142,8	130,5
5) Cereali di cui:	249,3	244,0	312,6	250,2	88,0	265,8	312,1
Frumento	46,4	65,5	61,7	31,3	260,5	45,0	48,4
Granturco	150,8	117,4	17,3	12,9	62,9	216,3	219,7
6) Ortofrutticoli	38,6	23,1	24,7	28,3	28,1	11,0	38,8
7) Zuccheri	42,0	43,3	43,2	17,5	32,8	4,8	18,9
8) Foraggi	19,6	18,2	9,3	115,2	13,6	8,0	16,3
9) Vino	15,4	—	29,9	14,1	31,6	22,3	23,8
10) Altri	9,9	21,7	19,9	81,9	15,5	53,0	30,3
Totale	978,7	1020,3	1176,6	1193,2	860,8	1387,9	1509,6

Fonte: elab. da dati OCSE.

Nota alla tabella 2.7: in questa tabella si calcola l'effetto prezzo per alcune importazioni agricole italiane secondo la formula:

$$A \times B - C \times D = E$$

dove:

A = Quantità totale delle importazioni

B = Valore unitario importazioni comunitarie

C = Quantità totale delle importazioni

D = Valore unitario importazioni paesi terzi

E = Effetto prezzo.

TABELLA 2.8

Aumento dei prezzi all'esportazione dovuto alla PAC per ciascun paese membro

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Germania	38,9	31,5	11,6	11,6	8,1	11,8	13,3
Francia	31,9	24,7	18,5	13,3	3,5	10,1	15,2
Italia	22,2	17,1	14,1	11,8	8,8	12,1	11,1
Paesi Bassi	19,2	18,4	14,9	11,5	7,4	9,3	10,9
Belgio	19,1	25,3	16,7	16,6	9,2	9,6	12,3
Regno Unito	—	—	—	3,9	5,9	10,3	14,9
Danimarca	—	—	—	9,2	3,0	4,9	6,6

Nota: In questa tabella abbiamo ripetuto il calcolo della tabella 5 per le esportazioni, abbiamo paragonato cioè il valore totale delle esportazioni agricole in base ai prezzi di esportazione Cee al valore totale in base ai prezzi medi dei paesi terzi esportatori verso un determinato mercato. In questo modo abbiamo calcolato l'aumento medio dei prezzi all'esportazione per ciascun paese membro in base all'espressione

Valore esportazioni ai prezzi della Comunità

Valore esportazioni ai prezzi di esportazione
dei paesi terzi

Fonte: ibid.

TABELLA 2.9

*Guadagno per ciascun paese membro dai trasferimenti agricoli
(milioni di dollari)*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Germania	485	440	298	637	711	761	731
Francia	1091	990	1331	1803	729	1445	1782
Italia	206	180	264	336	392	462	315
Paesi Bassi	615	622	829	1161	1092	1156	1181
Belgio	206	262	350	597	481	457	450
Regno Unito	—	—	—	74	152	284	305
Danimarca	—	—	—	331	163	226	240

Nota: E' evidente che la differenza fra il valore totale delle esportazioni ai prezzi della Comunità ed il valore delle esportazioni ai prezzi dei paesi terzi rappresenta il guadagno dell'agricoltura nei paesi esportatori; guadagno che si può dividere in due voci: guadagno delle restituzioni e trasferimento diretto di risorse dai consumatori degli altri paesi membri.

Fonte: ibid.

TABELLA 2.10

Guadagni dell'agricoltura italiana nelle esportazioni verso gli altri paesi comunitari (milioni di dollari)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Animali vivi	0	0	0	6,0	0	0	1,5
Prodotti latt.-cas.	4,4	5,4	1,1	0,8	0,3	5,3	8,5
Pesce	4,8	14,9	27,7	25,9	42,7	63,1	34,6
Cereali	111,0	78,2	69,4	35,1	1,0	9,8	34,5
Ortofrutticoli	6,0	8,1	22,1	41,6	25,9	35,0	27,0
Foraggi	3,8	—	12,7	13,9	31,4	73,0	61,3
Altri	3,7	17,2	3,1	6,1	17,0	19,8	8,7
	133,7	123,8	136,1	129,4	118,6	206,0	176,1

Fonte: ibid.

Nota alla tabella 2.10: In questa tabella mostriamo per quali settori all'agricoltura italiana sia derivato un guadagno dall'aumento dei prezzi all'esportazione.

Il calcolo è stato effettuato in base alla formula:

$$(A \times B) - (C \times D) = E$$

dove:

A = quantità totale delle esportazioni

B = valore unitario esportazioni intra CEE

C = quantità totale delle esportazioni

D = valore unitario esportazioni paesi terzi.

TABELLA 2.11

Saldo effetto prezzo sulla bilancia dei pagamenti
(in milioni di dollari)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Germania	— 192	— 332	— 621	— 32	309	191	106
Francia	674	781	1.041	1.395	523	1.068	1.280
Italia	— 773	— 840	— 913	— 857	— 468	— 926	—1.195
Paesi Bassi	311	334	486	790	979	780	689
Belgio	— 27	50	5	296	258	71	— 33
Regno Unito	—	—	—	—1.815	—1.662	—1.367	— 931
Danimarca	—	—	—	220	76	158	82

Nota: L'effetto prezzo sulla bilancia dei pagamenti si può misurare sottraendo dal guadagno sulle esportazioni (Tab. 9) la perdita sulle importazioni (Tab. 6) ottenendo in questo modo il saldo riportato in questa tabella.

Fonte: ibid.

TABELLA 2.12

Stima dell'effetto globale della PAC sulla bilancia dei pagamenti

Anno	Effetto Prezzi		Effetto Bilancio	
	Milioni di \$	MUC	Milioni di \$	MUC
1970	— 773	— 773	311,9	311,9
1971	— 840	— 7831,1	— 205,1	— 202,9
1972	— 913	— 852,0	386	36,0
1973	— 857	— 799,4	— 0,6	— 0,6
1974	— 468	— 486,9	— 93,22	— 97,0
1975	— 926	— 967,3	194,3	203,0
1976	— 1196	— 1592,7	108,8	144,7
	— 5973,0	— 6302,4	354,6	395,1

Nota: Occorre notare che « l'effetto prezzo » comprende alcuni elementi in comune con « l'effetto bilancio » (prelievi, restituzioni). Perciò non è possibile addizionare le due colonne di questa tabella per calcolare il costo globale alla bilancia dei pagamenti della PAC. L'effetto prezzo non comprende invece l'effetto dei montanti compensativi che vengono contabilizzati con « l'effetto bilancio ».

Fonte: elaborazioni IAI.

TABELLA 2.13

*Tassi medi di crescita annua per le esportazioni italiane
di alcuni prodotti agricoli (valori in MUC)*

	Ortofrutticoli	Cereali	Vino	Agrumi
1958-62	10,1	— 38,4	6,4	— 0,4
1962-68	3,3	7,3	7,2	3,9
1968-72	9,2	21,6	33,5	2,8
1972-76	11,8	23,2	9,4	4,1

Fonte: elaborazione IAI.

TABELLA 2.14

Quota di alcuni paesi mediterranei nelle esportazioni mediterranee di satsuna, clementine, aranci etc.

	A Spagna	B Marocco	C Algeria	D Tunisia	E Israele	A+B+C +D+E	Italia
1958-59	39,0	13,7	10,5	2,0	16,9	82,1	11,4
1959-60	41,6	14,0	11,0	1,3	15,2	83,1	9,8
1960-61	42,9	16,1	10,4	1,8	12,8	84,0	9,3
1961-62	47,2	13,6	10,7	1,4	11,6	84,5	7,9
1962-63	30,4	16,6	13,3	1,4	19,5	81,2	8,8
1963-64	46,5	16,8	7,5	1,2	13,3	85,3	6,7
1964-65	39,7	15,8	7,8	1,5	16,6	81,4	8,6
1965-66	45,3	15,7	6,9	1,1	16,6	85,6	5,5
1966-67	42,0	17,5	4,8	1,5	18,2	84,0	6,2
1967-68	35,6	21,1	5,0	0,9	20,6	83,2	5,2
1968-69	35,5	17,3	5,7	1,1	18,1	77,7	6,1
1969-70	41,0	17,6	3,9	0,8	17,8	81,1	5,3
1970-71	35,1	17,9	4,3	0,7	20,5	78,5	4,0
1971-72	36,9	17,4	4,9	1,0	19,4	78,8	3,9
1972-73	44,4	18,2	3,1	0,5	15,1	81,3	2,7
1973-74	41,6	16,3	3,2	0,9	17,9	79,9	3,6
1974-75	42,1	13,9	2,3	0,6	19,9	78,9	4,0
1975-76	42,1	13,4	2,0	0,8	20,2	78,5	5,4

Fonte: CLAM.

PARTE SECONDA

IL SETTORE MANIFATTURIERO

Capitolo 1: L'INTERSCAMBIO MANIFATTURIERO

Determinare con rigore analitico quali sono stati gli effetti dell'integrazione europea sulla struttura dell'industria italiana è assai arduo. Tale struttura si è infatti modificata negli ultimi decenni sotto la spinta di svariati fattori, interni ed esterni, che hanno interagito tra loro in modi complessi e difficilmente quantificabili. L'analisi dei flussi di commercio internazionale consente comunque di evidenziare alcune tendenze, sia generali che a livello dei principali settori, da cui l'influenza italiana emerge con sufficiente chiarezza. A questa analisi sono volte le elaborazioni statistiche e le osservazioni che seguono.

Le tabelle 1.1 e 1.2 si riferiscono ai saggi medi annui di variazione rispettivamente delle importazioni e delle esportazioni nazionali nel periodo pre-Cee (1953-58) e negli anni successivi. Da esse rileviamo subito l'eccezionale aumento registrato nell'immediato periodo post-Cee (1958-62) dai saggi di crescita del nostro interscambio con l'area comunitaria.

E' vero che altri fattori estranei alla Cee (congiunture interne ed internazionali) possono aver favorito tale aumento. Una certa influenza della Cee tuttavia ci sembra indiscutibile per due ordini di considerazioni:

1) in seguito all'instaurazione del Mec, contemporaneamente, sono « saltati » i saggi di crescita relativi alle nostre esportazioni e alle nostre importazioni nei confronti della Cee;

2) l'aumento in questione è risultato nettamente superiore alle variazioni registrate, nello stesso periodo, dai saggi di crescita del nostro interscambio con il resto del mondo.

Siffatti aumenti non sembrano però avvenuti (se non in piccola parte) a spese dei nostri rapporti commerciali con i paesi terzi. Infatti, rispetto al periodo pre-Cee, nel 1958-62:

— il saggio di crescita delle nostre importazioni dal resto del mondo ha segnato un discreto aumento (v. tab. 1.1);

— il saggio di crescita delle nostre esportazioni verso il resto del mondo ha fatto registrare una leggera flessione (v. tab. 1.2).

Probabilmente si è quindi trattato di un effetto « creazione di commercio » netto.

Dalla tabella 1.3 inoltre balza subito evidente l'immediatezza dell'effetto Cee per il nostro paese: i saggi di crescita relativi al nostro interscambio con la Cee hanno fatto registrare i primi sensazionali aumenti già nell'immediato biennio post-Cee, e cioè nel 1959-60. In seguito i saggi di variazione si sono ridotti sensibilmente.

Le tendenze generali trovano riscontro nei dati sui flussi commerciali relativi all'industria manifatturiera considerata singolarmente (v. tab. 1.4). Infatti, l'aumento registrato nel 1958-62 dal saggio di crescita delle nostre esportazioni di manufatti verso la CEE non sembra avvenuto a spese del resto del mondo. Lo stesso dicasi per le importazioni. Anzi, è aumentato anche il saggio di crescita delle nostre importazioni dal resto del mondo (creazione di commercio « duplice »).

Osservando la tab. 1.2 notiamo che, nonostante il singolare aumento delle nostre esportazioni verso la Cee, nel 1958-62 il saggio di crescita delle nostre esportazioni verso il mondo è rimasto sostanzialmente inalterato. Tale risultato, più che a rimarchevoli effetti di sostituzione a spese del resto del mondo, è dovuto alla modesta incidenza delle nostre esportazioni verso la CEE sul totale delle esportazioni: appena il 15-16% nel 1951-58 (v. tab. 1.5). Questa modesta incidenza ha fatto sì che i primi rilevanti aumenti delle nostre esportazioni verso la Cee si scaricassero sui saggi di crescita delle nostre esportazioni complessive in misura molto attenuata. In genere, nel periodo post-Cee i saggi di crescita delle nostre esportazioni (e importazioni) verso (e dal) la Cee si sono mantenuti al di sopra dei saggi di crescita relativi alle nostre esportazioni (e importazioni) verso (e da) i paesi terzi. La conseguenza è che la quota del nostro interscambio con la Cee (sui nostri scambi totali) si è ampliata sensibilmente con il passare degli anni.

TABELLA 1.1

Importazioni Italia a prezzi 1963. Saggi medi annui di variazione %

	Importazioni dalla CEE	Importazioni dal Resto del Mondo	Importazioni complessive
1951-54	+26,6%	+ 6,0%	+ 9,5%
1954-58	+ 4,4%	+11,3%	+ 9,8%
1951-58	+13,9%	+ 9,0%	+ 9,7%
1958-62	+32,2%	+16,8%	+20,0%
1962-65	+ 6,3%	+ 6,5%	+ 6,4%
1958-65	+21,1%	+12,4%	+14,2%
1965-68	+16,5%	+ 9,5%	+11,5%
1968-70	+25,7%	+16,1%	+19,1%
1970-72	+10,3%	-12,2%	- 4,5%
1972-75 (*)	- 6,2% (- 5,5%)	2,4% (+ 2,5%)	- 1,4%
1965-75			+ 5,9%
1958-75			+ 9,3%

Fonte: F. Falcone, « L'integrazione economica europea e la sua influenza sulla struttura delle esportazioni italiane », manoscritto in corso di pubblicazione.

(*) I valori entro parentesi si riferiscono alla Cee allargata (i sei originari Stati Membri + il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca). I valori fuori parentesi si riferiscono invece ai sei originari Stati Membri. In questa tavola e nelle due successive i saggi medi annui di variazione del nostro interscambio con la « Cee a 9 » nell'ultimo periodo considerato sono stati calcolati includendo nei dati del 1972 il nostro interscambio con i nuovi tre Stati Membri.

TABELLA 1.2

Esportazioni italiane e prezzi 1963. Saggi medi annui di variazione %

	Esportazioni verso la CEE	Esportazioni verso il Resto del Mondo	Esportazioni complessive
1951-54	+ 5,8%	+11,1%	+10,2%
1954-58	+17,2%	+15,9%	+16,1%
1951-58	+12,3%	+13,8%	+13,5%
1958-62	+30,4%	+13,6%	+16,5%
1962-65	+18,8%	+10,9%	+12,9%
1958-65	+25,5%	+12,4%	+14,9%
1965-68	+20,1%	+ 8,8%	+11,7%
1968-70	+14,8%	+ 8,6%	+10,1%
1970-72	— 5,9%	— 7,5%	— 6,9%
1972-75 (*)	+ 7,9% (+7,7%)	+ 2,4% (+2,1%)	+ 3,8%
1965-75			+ 5,3%
1958-75			+10,0%

(*) I valori fuori e dentro parentesi si riferiscono rispettivamente alla CEE composta dai sei originari Stati Membri ed alla CEE comprensiva dei tre nuovi Stati Membri.

Fonte: Franca Falcone, «L'integrazione economica europea e la sua influenza sulla struttura delle esportazioni italiane», manoscritto in corso di pubblicazione.

Esaminiamo adesso le modifiche intervenute nella composizione merceologica delle nostre esportazioni di manufatti negli anni post-Cee. Ponendo uguale a 100 la composizione percentuale delle nostre esportazioni negli anni pre-Cee, la tabella 1.7 mostra i mutamenti strutturali registrati negli anni successivi. Rispetto al periodo pre-Cee (1953-58) si rileva che nel periodo 1969-72:

a) appare diminuita nel suo complesso l'incidenza dei prodotti mediamente avanzati (2° Gruppo) e tradizionali (3° Gruppo) sul totale delle nostre esportazioni;

b) appare invece decisamente aumentata (di circa il 61%) la quota delle nostre esportazioni di prodotti avanzati (1° gruppo).

La composizione merceologica delle nostre esportazioni complessive sembra quindi indicare un processo evolutivo a favore dei prodotti tecnologicamente avanzati.

Bisogna tuttavia tener conto del fatto che il settore avanzato più dinamico — e cioè il settore delle macchine elettriche — figura nella tabella 1.7 al lordo di un grosso sottosectore ormai decisamente avviato verso la fase matura del ciclo: quello degli elettrodomestici.

Tenendo conto esclusivamente dei dati relativi alle nostre esportazioni verso l'area comunitaria, notiamo che l'evoluzione in questione appare molto più lenta.

Infatti, come risulta dalla tab. 1.8 (relativa alle nostre esportazioni verso la Cee), la quota dei prodotti tradizionali esportati dal nostro paese nel 1969-72 appare sostanzialmente invariata rispetto al 1953-58. Considerando poi i dati relativi al periodo 1973-76, l'incidenza delle nostre esportazioni di prodotti tradizionali appare aumentata. La quota dei prodotti avanzati ha fatto registrare sì un certo miglioramento, ma la dinamica appare decisamente inferiore a quella relativa alle nostre esportazioni verso il mondo.

I dati al 1976 sulla composizione percentuale delle esportazioni manifatturiere dei paesi CEE — v. tab. 1.9 — confermano l'arretratezza strutturale dell'export italiano rispetto ai principali partners commerciali.

TABELLA 1.3

Esportazioni e importazioni italiane a prezzi 1963
Saggi medi annui di variazione %

	1957-58	1959-60	1961-62	1963-64	1965-66
<i>a) Esportazione Italia:</i>					
v/CEE	+11,4	+37,0	+23,9	+14,2	+21,0
v/R.d.M.	+18,9	+15,3	+11,8	+ 7,8	+15,1
<i>b) Importazioni Italia:</i>					
dalla CEE	+ 3,3	+42,9	+21,5	+11,2	+ 7,5
dal R.d.M.	+ 8,7	+20,1	+13,5	+ 7,8	+ 8,0

Fonte: F. Falcone, op. cit.

TABELLA 1.4

*Esportazioni ed importazioni italiane di manufatti a prezzi correnti.
Saggi medi annui di variazione. Numeri-Indice
(Saggi medi annui del 1953-58 = 100)*

	1958-62	1962-68
<i>a) Esportazioni</i>		
v/ la CEE	116,7	95,6
v/ il R.d.M.	99,6	97,4
v/ il Mondo	101,3	97,3
<i>b) Importazioni</i>		
dalla CEE	147,3	110,4
dal R.d.M.	131,4	99,7
dal Mondo	138,7	105,3

Fonte: F. Falcone, op. cit.

TABELLA 1.5

*Esportazioni (e importazioni) italiane verso (e dal)la CEE a prezzi 1963.
Quote % sui totali esportazioni (e importazioni)*

	Esportazioni verso CEEx100	Importazioni dalla CEEx100
	Esportazioni totali	Importazioni totali
1951	18,9	14,6
1952	15,1	16,5
1953	14,0	19,7
1954	14,8	22,5
1955	16,1	21,8
1956	17,1	20,0
1957	16,4	19,2
1958	15,4	18,4
1959	20,2	23,0
1960	20,1	24,5
1961	21,3	25,7
1962	23,6	27,1
1963	23,6	28,8
1964	25,7	28,0
1965	27,4	26,5
1966	27,6	27,6
1967	26,5	29,5
1968	33,0	30,3
1969	29,5	32,3
1970	35,5	33,7
1971	36,8	34,3
1972	35,9	44,9
1973 (*)	44,1 (50,1)	44,2 (48,9)
1974 (*)	39,3 (45,4)	38,5 (42,4)
1975 (*)	39,5 (45,0)	38,3 (43,0)

Fonte: F. Falcone, op. cit.

(*) Come nelle tavole 1 e 2, le percentuali fuori e dentro parentesi si riferiscono rispettivamente alle due definizioni della CEE: la CEE dei sei e la CEE allargata.

TABELLA 1.7

Struttura delle esportazioni italiane di manufatti verso il mondo.
Numeri-Indice (1953-58 = 100)

Settori	1959-63	1964-68	1969-72	1973-76
Fibre sintetiche	61,0	81,1	63,6	52,2
Chimica organica	136,6	152,8	128,6	162,5
Prodotti farmaceutici	96,8	90,9	116,7	108,3
Parachimica	122,6	151,6	134,6	150,0
Macchine per ufficio	152,2	146,8	131,6	90,8
Macchine elettriche	156,7	238,3	265,6	252,3
Aeronautica	236,1	178,9	150,0	129,2
Strumenti di precisione	137,9	163,3	166,7	154,2
Foto-fono	131,3	128,6	150,0	100,0
Manufatti 1° gruppo	135,2	162,0	160,9	154,3
Derivati del petrolio	60,1	56,9	46,6	57,2
Chimica inorganica	79,2	65,5	33,3	43,7
Gomma	72,7	84,1	93,3	88,4
Macchine non elettriche	121,2	132,3	144,7	138,6
Mezzi di trasporto non altrove classif.	82,9	56,8	50,0	28,2
Mezzi di trasporto stradali	121,4	108,0	116,8	118,5
Manufatti 2° gruppo	95,7	92,8	92,6	93,6
Pelli e cuoio	132,1	152,0	175,0	193,8
Legno	88,9	113,9	100,0	75,0
Carta	96,3	153,8	200,0	220,0
Tessili	71,4	51,5	40,6	34,3
Derivati non metalliferi	102,5	131,2	161,9	173,8
Prodotti in metallo	96,2	113,9	83,6	126,8
Lavorazione minerali non metalliferi	47,8	87,1	62,5	67,2
Ferro e acciaio	95,7	91,7	108,6	114,3
Mobilio	165,1	263,0	366,7	550,0
Abbigliamento	204,9	219,3	230,3	187,1
Calzature	288,5	336,1	453,8	380,1
Alimentari	69,9	46,9	45,2	53,8
Manufatti 3° Gruppo	94,1	89,2	89,7	90,7

Fonte: F. Falcone op. cit. e elaborazioni IAI su dati Ocse.

TABELLA 1.8

Struttura delle esportazioni italiane di manufatti verso la CEE.
Numeri-Indice (1953-58 = 100)

Settori	1959-63	1964-68	1969-72	1973-76
Fibre sintetiche	89,6	245,8	300,0	300,0
Chimica organica	134,8	117,9	83,3	111,1
Prodotti farmaceutici	76,3	71,7	128,6	128,6
Parachimica	76,2	86,8	79,5	88,7
Macchine per ufficio	86,7	74,8	66,7	48,7
Macchine elettriche	170,7	255,0	257,1	259,3
Aeronautica	199,0	95,6	33,3	18,3
Strumenti di precisione	131,2	132,0	85,7	128,6
Foto-fono	162,0	122,9	100,0	96,7
Manufatti 1° Gruppo	119,0	126,2	114,7	116,3
Derivati del petrolio	120,5	191,3	134,4	157,0
Chimica inorganica	45,5	37,8	26,9	30,8
Gomma	59,3	70,4	76,5	85,3
Macchine non elettriche	95,8	88,9	91,3	70,5
Mezzi di trasporto non altrove classif.	253,6	159,0	200,0	187,5
Mezzi di trasporto stradale	125,6	99,2	98,3	88,4
Manufatti 2° Gruppo	103,8	98,0	92,7	83,5
Pelli e cuoio	94,2	96,9	106,7	138,3
Legno	111,1	200,3	166,7	133,3
Carta	107,1	189,8	250,0	337,5
Tessili	74,6	49,0	39,8	37,8
Derivati dei minerali non metalliferi	127,6	229,4	275,0	321,9
Ferro e acciaio	65,1	109,9	116,2	121,6
Lavorazione dei minerali non metalliferi	29,6	93,1	64,7	76,5
Prodotti in metallo	97,1	147,4	157,1	172,6
Mobilio	186,0	366,8	500,0	780,0
Abbigliamento	169,3	178,9	223,2	197,8
Calzature	209,8	225,7	259,1	298,8
Alimentari	57,3	42,7	59,1	70,8
Manufatti 3° Gruppo	91,0	92,4	99,8	105,4

Fonte: F. Falcone op. cit., elaborazione Iai su dati Ocse.

TABELLA 1.9

Struttura delle esportazioni di manufatti, 1976 (composizioni percentuali)

SETTORI	Esp. Italia v/mondo	Esportazioni verso la CEE a 6 di:				
		Italia	Belgio- Luss.	Francia	Germania	Olanda
Fibre sintetiche	0,5	0,6	0,4	0,8	0,6	0,4
Chimica organica	2,2	1,4	3,7	2,3	3,5	7,1
Prodotti farmaceutici	1,3	0,8	1,1	1,0	1,0	1,0
Parachimica	4,2	4,2	6,9	7,5	7,8	11,2
Macchine per ufficio	1,8	1,9	0,4	2,1	2,2	1,3
Macchine elettriche	8,0	8,3	5,9	7,7	10,6	9,6
Aeronautica	1,0	0,2	0,3	0,9	1,6	0,4
Strumenti di precisione	1,0	0,9	0,5	1,1	2,0	2,4
Foto-fono	0,2	0,2	0,8	0,7	0,5	0,5
Manufatti 1° Gruppo	20,2	18,5	20,0	24,1	29,8	33,9
Derivati del petrolio	6,0	3,3	3,8	3,8	1,1	17,8
Chimica inorganica	1,2	0,8	3,2	1,6	1,9	2,8
Gomma	1,4	1,6	1,1	2,5	1,4	0,9
Macchine non elettriche	16,9	11,0	5,8	10,5	16,7	5,9
Mezzi di trasporto n.a.c.	0,6	0,3	0,2	0,5	0,6	1,2
Mezzi di trasporto stradali	11,0	11,6	16,4	18,3	14,7	3,8
Manufatti 2° Gruppo	37,1	28,6	30,5	37,2	36,4	32,4
Pelli e cuoio	1,7	2,3	0,5	0,8	0,4	0,4
Legno	0,6	0,8	0,8	0,9	1,8	0,5
Carta	1,1	1,5	2,3	2,3	2,4	3,2
Tessili	6,3	7,9	8,8	6,1	5,4	6,8
Derivati non metalliferi	3,8	5,0	4,1	2,5	2,8	2,2
Prodotti in metallo	6,6	5,1	15,3	9,1	7,4	4,2
Lavoraz. mineral. non metall.	1,0	1,3	5,6	2,6	3,0	3,4
Ferro e acciaio	4,3	3,7	2,9	3,1	4,2	2,8
Mobilio	2,1	3,0	2,2	0,7	2,1	1,0
Abbigliamento	6,4	10,7	3,4	4,0	2,6	2,9
Calzature	5,1	6,8	0,1	0,9	0,3	0,3
Alimentari	3,7	4,8	3,5	5,7	1,4	6,0
Manufatti 3° Gruppo	42,7	52,9	49,5	38,7	33,8	33,7

La tabella 1.10 mostra poi l'evoluzione registrata dalla composizione merceologica delle nostre esportazioni verso i tre nuovi paesi membri: Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Da essa rileviamo che, rispetto al periodo precedente l'ingresso di questi nuovi partners nella Cee (1° gennaio 1973), nell'ultimo triennio considerato appare aumentata l'incidenza delle nostre esportazioni di prodotti a bassa tecnologia (a spese dei prodotti a media e alta tecnologia). Con riferimento all'andamento da un periodo all'altro delle quote relative ai manufatti del 1° e del 3° Gruppo, per queste quote si nota negli ultimi anni una inversione di tendenza. Anche sulla base di questa ultima tavola sembra dunque confermata l'ipotesi di un certo effetto-Cee relativamente favorevole per le nostre esportazioni di prodotti tradizionali nell'area comunitaria.

Le variazioni strutturali registrate dalle esportazioni dei tre gruppi di manufatti nei paesi della Cee sono illustrate dalla tab. 1.11. Come si può vedere, l'evoluzione più lenta in sede CEE a favore dei prodotti avanzati è stata registrata proprio dall'Italia. Per quanto riguarda i prodotti tradizionali, Belgio, Olanda e Francia (che nel 1953-58 erano i paesi Cee più specializzati in questi ultimi prodotti) hanno fatto segnare, a differenza del nostro paese, notevoli concentrazioni delle rispettive quote.

La posizione relativa dell'Italia in sede Cee è quindi tutt'altro che migliorata.

Dal 1953-58 si assiste ad un continuo deterioramento della posizione relativa del nostro paese per quanto concerne il contenuto tecnologico dei prodotti esportati (v. tab. 1.12). Nel 1973-76 fra i paesi della Cee a 6 il nostro appare:

— al penultimo posto per la quota esportata dei prodotti tecnologicamente avanzati (all'ultimo posto figura il Belgio-Lussemburgo, ma il divario con il nostro paese si è andato riducendo);

— al secondo posto per la quota esportata dei prodotti maturi (il primo posto spetta al Belgio-Lussemburgo, ma ancora una volta il divario con il nostro paese si è ridotto).

TABELLA 1.10

Struttura delle esportazioni italiane verso i tre nuovi Stati Membri della CEE. (Composizione %)

Manufatti	1968-69	1970-71	1972-73	1974-76
1° Gruppo	21,8	25,0	25,1	21,4
2° Gruppo	41,5	40,3	42,4	39,2
3° Gruppo	36,7	34,7	32,5	39,3
Tot. Manufatti	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: F. Falcone, op. cit.

TABELLA 1.11

Struttura delle esportazioni di manufatti degli Stati Membri verso la CEE
Numeri-Indice (1953-58 = 100)

Paesi Membri	1959-63	1964-68	1969-72	1973-76 (*)
<i>Manufatti 1° Gruppo</i>				
Italia	119,0	126,2	114,7	116,3
Francia	147,1	173,6	155,6	187,6
Germania Federale	109,1	118,8	124,3	132,9
Olanda	108,9	141,6	167,7	180,7
Belgio-Lussemburgo	116,0	135,1	162,6	214,0
<i>Manufatti 2° Gruppo</i>				
Italia	103,8	98,0	92,7	83,5
Francia	124,4	134,1	191,6	161,6
Germania Federale	89,8	88,0	85,2	79,5
Olanda	114,3	90,5	99,6	115,0
Belgio-Lussemburgo	107,2	116,5	122,2	127,4
<i>Manufatti 3° Gruppo</i>				
Italia	91,0	92,4	99,8	105,4
Francia	82,2	73,6	57,1	62,1
Germania Federale	108,4	104,1	104,4	106,7
Olanda	90,4	90,7	45,6	66,0
Belgio-Lussemburgo	95,8	90,6	85,3	77,1

Fonte: F. Falcone op. cit. ed elaborazione Iai su dati Ocse.

(*) I dati si riferiscono alle esportazioni dei paesi considerati verso la CEE « a 6 » (e cioè verso la CEE nella sua originaria formazione) per rendere possibili i confronti con i periodi precedenti.

TABELLA 1.12

Composizione % delle esportazioni di manufatti degli altri Stati Membri verso la CEE. Confronto con l'Italia (Italia=100)

Paesi Membri	1953-58	1959-63	1964-68	1969-72	1973-76 (*)
<i>Manufatti 1° Gruppo</i>					
Francia	74,8	108,0	102,9	101,3	118,0
Germania Federale	130,5	139,7	122,8	141,5	149,4
Olanda	109,6	117,1	122,9	160,0	170,2
Belgio-Lussemburgo	53,4	52,1	57,2	75,9	98,7
<i>Manufatti 2° Gruppo</i>					
Francia	68,3	72,6	93,5	141,1	132,3
Germania Federale	138,7	106,5	124,5	127,4	132,1
Olanda	78,1	76,3	72,1	84,0	107,8
Belgio-Lussemburgo	62,6	64,6	74,4	82,4	95,4
<i>Manufatti 3° Gruppo</i>					
Francia	129,6	121,0	103,2	74,1	76,4
Germania Federale	63,9	78,6	72,0	66,9	64,7
Olanda	111,3	114,1	109,0	86,3	69,6
Belgio-Lussemburgo	140,7	148,2	138,0	120,3	103,0

Fonte: F. Falcone op. cit. ed elaborazione Iai su dati Ocse

Per il confronto relativo ai singoli prodotti inclusi nei tre gruppi di manufatti, v. la tavola V dell'Appendice.

(*) I dati del 1973-76 si riferiscono esclusivamente alle esportazioni dei 6 originari paesi membri verso l'area della « vecchia » CEE.

Fra gli Stati della CEE a 6 il nostro si avvia quindi a diventare il più specializzato nell'esportazione dei prodotti tradizionali ed il meno specializzato nei prodotti avanzati. Solo il Belgio-Lussemburgo separa l'Italia dal raggiungimento di questo primato.

La tab. 1.13 riporta un indice di vantaggio comparato per settori, calcolato in base alla seguente formula: *

$$\frac{X_i^I}{X^I} \bigg/ \frac{X_i^{Cee}}{X^{Cee}}$$

In base alla tavola, negli ultimi anni l'Italia sembra mostrare vantaggi comparati (valori dell'indice superiori all'unità) in prevalenza nei settori appartenenti al 3° Gruppo. I valori più elevati si riferiscono ai settori: calzature, abbigliamento, pelli e cuoio.

Elevato è anche il valore dell'indice relativo ai derivati del petrolio (2° Gruppo).

Quanto ai settori del 1° Gruppo, i valori dell'indice sono risultati superiori all'unità esclusivamente in due settori: macchine per ufficio (*) e macchine elettriche. Dobbiamo però rilevare che:

a) per le macchine da ufficio, il nostro indice del vantaggio comparato ha fatto registrare un vero e proprio crollo, rispetto al 1953-58;

b) all'interno del settore macchine elettriche i valori più elevati dell'indice si riferiscono agli elettrodomestici (v. tab. 1.14).

Un altro indice di specializzazione è costituito dal cosiddetto « saldo normalizzato », calcolato in base alla formula $(X_i - M_i) / (X_i + M_i)$.

Secondo Balassa, si può parlare di specializzazione inter-industriale per quei settori in relazione ai quali questo indice fa registrare valori prossimi o tendenti all'unità (importazioni pressoché assenti o tendenti all'annullamento).

(*) Dove: X_i^I indica le esportazioni italiane verso la Cee del prodotto *i* esimo; X^I indica le esportazioni totali italiane verso la Cee; X_i^{Cee} indica le esportazioni della Cee verso la Cee del prodotto *i* esimo; X^{Cee} indica le esportazioni totali della Cee verso la Cee.

TABELLA 1.13

Vantaggi comparati dell'Italia nella CEE. Industria Manifatturiera

Settori		1953-58	1959-63	1964-68	1969-72	1973-76	
						CEE a 6	CEE a 9
Settori a maggiore contenuto tecnologico	Fibre sintetiche	0,94	0,37	0,96	0,92	1,04	1,15
	Chimica organica	0,73	0,97	0,90	0,59	0,61	0,62
	Prodotti farmaceutici	0,85	0,08	0,67	0,98	0,88	0,85
	Parachimica	1,00	0,69	0,70	0,59	0,56	0,63
	Macchine per ufficio	3,46	2,10	1,78	1,39	1,35	1,00
	Macchine elettriche	0,43	0,76	1,26	1,25	1,12	1,18
	Aeronautica	2,91	1,90	1,22	1,05	0,60	0,45
	Strumenti di precisione	0,52	0,60	0,69	0,22	0,63	0,63
	Foto-fono	0,48	0,79	0,66	0,49	0,49	0,54
	Derivati del petrolio	0,71	0,99	2,06	2,37	1,25	1,18
Settori a medio contenuto tecnologico	Chimica inorganica	0,70	0,52	0,51	0,39	0,40	0,33
	Gomma	1,53	0,94	1,09	1,13	1,06	1,10
	Macchine non elettriche	0,75	0,77	0,94	1,03	0,92	1,02
	Mezzi di trasporto non altrove classificati	0,09	0,39	0,53	0,64	0,63	0,39
	Mezzi di trasporto stradali	1,45	1,36	1,09	0,99	0,89	1,02
	Pelli e cuoio	1,02	1,12	1,43	1,98	2,88	2,83
	Legno	0,80	0,89	1,68	1,40	1,14	1,25
Settori a minore contenuto tecnologico	Carta	0,22	0,24	0,42	0,48	0,61	0,62
	Tessili	1,78	1,49	1,24	1,20	1,29	1,38
	Derivati dei minerali non metalliferi	0,34	0,50	1,11	1,49	1,70	1,45
	Ferro e acciaio	0,19	0,14	0,37	0,47	0,53	0,59
	Lavorazione dei minerali non metalliferi	0,22	0,11	0,36	0,31	0,43	0,39
	Prodotti in metallo	0,48	0,53	0,88	0,95	1,10	1,07
	Mobiliario	0,48	0,61	0,85	1,07	1,52	1,59
	Abbigliamento	2,09	2,81	2,62	2,79	2,74	3,04
	Calzature	4,49	4,98	4,58	2,96	3,77	6,40
	Alimentari	1,75	1,12	1,08	1,61	1,40	1,48

Fonte: F. Falcone, op. cit. e elaborazione IAI su dati Ocse.

TABELLA 1.14

Vantaggi comparati dell'Italia nella CEE. Settore macchine elettriche

	1958	1964	1970	1975-76	
				CEE a 6	CEE a 9
Elettrodomestici	0,201	2,392	3,540	2,915	3,924
Altre macchine elettr.	0,549	0,964	0,852	0,792	0,888
Tot. macchine elettr.	0,266	1,175	1,214	1,107	1,336

Fonte: F. Falcone, op. cit. e elaborazione Iai su dati Ocse.

TABELLA 1.15

Indice di specializzazione dell'Italia nella CEE

SETTORI	1953-58	1959-63	1964-68	1969-72	1973-75	
					CEE a 6	CEE a 9
Fibre sintetiche	-0,010	-0,527	-0,257	-0,350	-0,330	-0,313
Chimica organica	-0,610	-0,363	-0,226	-0,433	-0,360	-0,391
Parachimica	-0,335	-0,431	-0,320	-0,192	-0,263	-0,324
Prodotti farmaceutici	-0,545	-0,460	-0,438	-0,318	-0,474	-0,375
Macchine per ufficio	+0,373	+0,330	+0,260	+0,103	-0,181	-0,160
Macchine elettriche	-0,581	-0,312	+0,010	-0,011	-0,041	-0,003
Aeronautica	+0,912	+0,283	+0,434	+0,459	+0,151	+0,093
Strumenti di precisione	-0,643	-0,450	-0,285	-0,303	-0,395	-0,315
Foto-fono	-0,648	-0,416	-0,450	-0,526	-0,524	-0,485
Derivati del petrolio	+0,198	+0,703	+0,846	+0,784	+0,652	+0,678
Chimica inorganica	-0,388	-0,385	-0,316	-0,461	-0,405	-0,413
Gomma	+0,315	+0,078	+0,106	+0,088	+0,001	+0,022
Macchine non elettriche	-0,483	-0,360	+0,024	-0,086	-0,267	-0,141
Mezzi di trasporto non altrove classificati	-0,728	-0,247	-0,088	-0,038	-0,096	-0,034
Mezzi di trasporto stradali	+0,623	+0,201	+0,231	-0,053	-0,076	-0,054
Pelli e cuoio	-0,270	+0,108	+0,367	+0,522	+0,536	+0,474
Legno	+0,213	+0,596	+0,798	+0,794	+0,492	+0,506
Carta	-0,467	-0,424	-0,032	+0,026	-0,017	-0,078
Tessili	+0,554	+0,573	+0,412	+0,291	+0,218	+0,240
Derivati minerali non metalliferi	-0,738	-0,466	+0,839	+0,316	+0,333	+0,312
Ferro e Acciaio	-0,720	-0,831	-0,453	-0,352	-0,388	-0,379
Lavorazione minerali non metalliferi	-0,655	-0,746	-0,336	-0,505	-0,447	-0,524
Prodotti in metallo	-0,591	-0,350	+0,100	+0,153	+0,135	+0,130
Mobili	+0,153	+0,102	+0,582	+0,674	+0,755	+0,719
Abbigliamento	+0,721	+0,851	+0,840	+0,810	+0,809	+0,792
Calzature	+0,958	+0,990	+0,982	+0,976	+0,970	+0,973
Alimentari	+0,426	+0,400	+0,391	+0,491	+0,381	+0,405

Fonte: F. Falcone, op. cit.

Si può parlare invece di specializzazione intra-industriale per quei settori in relazione ai quali l'indice assume valori prossimi o tendenti a zero (le importazioni tendono ad uguagliare le esportazioni).

Per quei settori in relazione ai quali l'indice assume valori tendenti a (-1) si può infine parlare di de-specializzazione (esportazioni tendenti a zero).

Tenendo conto dell'andamento dei saldi normalizzati dal 1953-58 al 1973-75 (v. tab. 1.15), notiamo che:

a) si può parlare di specializzazione inter-industriale in Italia per i settori: abbigliamento e calzature (valori degli indice vicini all'unità). Si nota inoltre una tendenza a favore della specializzazione inter-industriale nei settori: pelli e cuoio, mobilio (valori dell'indice tendenti all'unità). Elevati sono anche i valori degli indici relativi ai settori del legno e dei derivati del petrolio (anche se si nota una certa caduta negli ultimi anni);

b) si può parlare invece di specializzazione intra-industriale (valori dell'indice tendenti a zero) per i settori: macchine per ufficio, macchine elettriche, aeronautica, gomma, macchine non elettriche, mezzi di trasporto, carta, tessili, ferro e acciaio, prodotti in metallo;

c) non figurano chiari indizi di de-specializzazione (valori dell'indice tendenti a -1).

Disaggregando ulteriormente il settore della parachimica notiamo però due casi di de-specializzazione riguardanti i sottosettori delle materie coloranti e degli estratti per tinta e concia (v. tab. 1.16).

La specializzazione intra-industriale sembra invece interessare (oltre che settori tradizionali e mediamente avanzati) alcuni settori del 1° Gruppo: macchine per ufficio, macchine elettriche, aeronautica.

Per quanto riguarda le macchine da ufficio e l'aeronautica però gli indici relativi mostrano valori decrescenti (denunciano quindi perdite di competitività sul mercato comunitario).

TABELLA 1.16

Indice di specializzazione italiana nella CEE. Settore Parachimica

SOTTOSETTORI	1958	1961-62	1965-66	1971-72	1976
Materie e coloranti	-0,751	-0,828	-0,847	-0,873	-0,776
Estratti per tinta e concia	0,276	-0,264	-0,688	-0,798	-0,801
Tintura-vernici	-0,836	-0,849	-0,785	-0,802	-0,808
Olii essenziali	0,604	0,336	0,387	-0,067	-0,514
Profumi - Prodotti di bellezza	-0,872	-0,713	-0,634	-0,642	-0,603
Saponi - detersivi	-0,972	-0,935	-0,600	-0,797	-0,871
Materie plastiche e cellulosa artificiale	-0,212	-0,068	0,086	-0,014	-0,261
Prodotti chimici non altrove classificati	-0,816	-0,781	-0,684	-0,643	-0,604

Fonte: F. Falcone, op. cit. ed elaborazione Iai su dati Ocse.

A questo punto ci interessa sapere in quali sottosettori, inclusi nel settore macchine elettriche, si è realizzata la specializzazione italiana all'interno della Cee.

Dalla tabella 1.17 balza subito evidente l'eccezionale miglioramento della posizione italiana riguardo agli elettrodomestici (da importatrice netta a esportatrice netta): l'indice ha fatto registrare negli ultimi anni valori molto vicini all'unità (0,7 circa).

Ma quale situazione si è presentata agli esportatori italiani sul mercato comunitario dal lato della domanda?

Nella tabella 1.18 è evidenziata la dinamica delle importazioni Cee (Italia esclusa) per singoli settori. I valori indicati sono stati ottenuti ponendo uguale a 100 il saggio di crescita relativo al totale manufatti.

Come si vede, le importazioni intracomunitarie degli altri stati membri hanno fatto registrare i maggiori saggi d'incremento nei settori: mobilio, fibre sintetiche, mezzi di trasporto, abbigliamento, macchine per ufficio, calzature, elettrodomestici, e così via.

Dunque, per i prodotti tradizionali, nei quali l'Italia risulta specializzata in sede Cee (e cioè: mobilio, abbigliamento, calzature, elettrodomestici, pelli e cuoio), le industrie nazionali interessate hanno incontrato, proprio sul mercato comunitario, una domanda abbastanza sostenuta: nel 1958-72, per i prodotti in questione, le importazioni intra-Cee dei nostri partners hanno fatto registrare saggi medi annui di crescita decisamente superiori alla media (superiori cioè al saggio di crescita relativo al totale manufatti).

L'incidenza del mercato Cee sul totale delle nostre esportazioni ha così raggiunto nei settori tradizionali quote molto elevate. Osservando i dati relativi al totale dei tre gruppi e al totale generale (v. tab. 1.19), si nota negli anni 1974-76 una rimarchevole inversione di tendenza per quanto concerne la concentrazione delle nostre esportazioni verso l'area comunitaria; la recessione dei paesi occidentali e l'aumentato potere d'acquisto dei paesi Opec spiegano probabilmente la forte tendenza generale delle

TABELLA 1.17

Indici di specializzazione italiana nella CEE. Settore macchine elettriche

SOTTOSETTORI	1958	1961-62	1965-66	1971-72	1974-75	
					CEE a 6	CEE a 9
Generatori di elettricità	-0,631	-0,633	-0,408	-0,451	-0,528	-0,513
Equipaggiamento distribuzione elettricità	-0,739	-0,368	+0,099	+0,007	-0,039	-0,069
Apparecchi telecomunicazioni	-0,780	+0,037	-0,097	+0,300	+0,105	+0,132
Elettrodomestici	-0,758	+0,405	+0,722	+0,715	+0,699	+0,725
Appar. elettroniche medico-radiologici	-0,293	-0,340	-0,228	-0,218	-0,303	-0,340
Altre macchine elettriche	-0,726	-0,543	-0,226	-0,275	-0,290	-0,325

Fonte: F. Falcone, op. cit.

TABELLA 1.18

Importazioni CEE (esclusa l'Italia) dalla CEE. Saggi medi annui di variazione % nel 1958-72. Numeri-Indice (saggio variazione totale manufatti = 100)

Settori con saggi di crescita superiori alla media		Settori con saggi di crescita inferiori alla media	
Mobilio	124,1	Legno	99,9
Fibre sintetiche	116,6	Tessili	98,3
Mezzi trasporto stradali	115,8	Derivati del petrolio	96,6
Abbigliamento	112,4	Derivati minerali non met.	96,3
Macchine per ufficio	111,4	Chimica inorganica	93,7
Calzature	110,6	Ferro e acciaio	93,2
Elettrodomestici	109,7	Macchine non elettroniche	91,5
Mezzi trasporto n.a. classificati	108,9	Lavorazione minerali non met.	87,0
Strumenti di precisione	108,8		
Pelli e cuoio	108,7		
Aeronautica	107,9		
Prodotti farmaceutici	107,3		
Parachimica	106,7		
Gomma	105,6		
Foto-fono	105,0		
Prodotti in metallo	103,8		
Carta	103,3		
Chimica organica	103,3		
Alimentari	101,0		
Macchine elettriche (esclusi gli elettrodomestici)	101,0		

Fonte: F. Falcone op. cit.

TABELLA 1.19

*Incidenza % delle nostre esportazioni verso la CEE (distinte per settori)
sulle nostre esportazioni verso il mondo*

SETTORI	1953-58	1961-62	1967-69	1970-72	1974-76	
					CEE a 6	CEE a 9
Elettrodomestici	18,5 (*)	51,6	53,9	53,2	51,9	66,5
Pelli e cuoio	33,9	36,7	46,3	50,3	52,2	55,9
Tessili	19,9	35,3	44,4	49,7	49,9	57,4
Mobili	16,1	28,1	53,0	58,1	57,8	60,7
Abbigliamento	30,0	39,8	58,7	71,8	69,1	73,4
Calzature	32,7	34,1	41,6	41,0	53,1	63,0
Manufatti 1° Gruppo	23,5	33,9	37,5	41,4	37,7	44,7
Manufatti 2° Gruppo	14,4	25,7	33,5	31,3	27,4	35,5
Manufatti 3° Gruppo	18,6	29,7	44,1	51,1	47,6	53,4
Totale manufatti	17,5	28,9	38,7	41,7	37,9	44,9

Fonte: F. Falcone op. cit. ed elaborazione Iai su dati Ocse.

(*) Solo 1958.

nostre esportazioni a spostarsi verso i mercati extra-comunitari. Ma quello che è importante rilevare è che, contrariamente alla tendenza generale, l'incidenza del mercato comunitario continua a restare pressoché immutata per i settori tradizionali ad alta intensità di lavoro (e in aumento nel settore delle calzature).

Come è noto, la concorrenza dei paesi in via di sviluppo risulta in molti di tali settori sempre più aggressiva. Come si può vedere dalla tabella 1.20, sui mercati OCSE nel 1974-76 appare particolarmente forte nei settori abbigliamento, pelli e cuoio, legno, calzature, tessili, alimentari e derivati del petrolio.

Analizzando l'andamento per settore delle quote di mercato di tali paesi (sempre sulle importazioni Ocse), rileviamo che nel 1974-76 i maggiori incrementi (rispetto al 1968-69) sono stati registrati nei settori abbigliamento e calzature. Fra i settori del 1° Gruppo la concorrenza dei paesi in via di sviluppo appare sensibilmente aumentata nel settore macchine elettriche e, in particolare, in due sottosectori: apparecchi per telecomunicazioni (con radio-tv) ed elettrodomestici.

Nei settori suelencati la concorrenza dei paesi in via di sviluppo appare rilevante anche sul mercato comune.

Analizziamo adesso gli effetti di questa nuova concorrenza sulle nostre quote di mercato nell'area Cee e nell'intera area OCSE. Dalla tabella 1.21 notiamo negli anni recenti (rispetto al 1968-69) perdite di quota delle nostre industrie specie nei settori dell'abbigliamento e delle calzature, negli elettrodomestici, nei derivati del petrolio. Come si può vedere nelle ultime tre colonne della tavole, tali perdite risultano piuttosto forti anche sullo stesso mercato comune, nonostante la barriera protettiva della Cee.

In particolare, osservando l'andamento anno per anno delle quote relative ai settori abbigliamento e calzature, sembra che i nostri esportatori abbiano cominciato a perdere quote già a partire dai primissimi anni '70; mentre i paesi in via di sviluppo denunciano continue acquisizioni di quote (v. tab. 1.22).

Se poi confrontiamo (v. tab. 1.23) l'andamento delle nostre quote di mercato per gruppi di settori sulle due aree (area Cee e area Ocse), rileviamo che:

TABELLA 1.20

Quote di mercato dei paesi in via di sviluppo (composizione %)

SETTORI	Sulle importazioni OCSE		Sulle importazioni CEE (a 6)	
	1968-69	1974-76	1968-69	1974-76
Fibre sintetiche	1,8	1,3	1,5	0,5
Chimica organica	3,3	3,0	2,1	2,0
Prodotti farmaceutici	4,8	4,5	3,1	3,8
Parachimica	2,4	2,2	1,5	1,3
Macchine per ufficio	2,0	6,0	1,1	3,4
Macchine elettriche	4,3	11,7	0,9	4,1
Apparecchi telecomunic.	7,5	16,9	1,6	7,4
Elettrodomestici	0,5	3,8	0,6	2,9
Aeronautica	0,9	2,2	1,5	1,2
Strumenti di precisione	1,2	3,6	0,6	3,3
Foto-fono	0,2	0,2	0,3	0,2
Derivati del petrolio	38,2	37,1	9,4	12,9
Chimica inorganica	10,0	9,5	5,4	6,2
Gomma	1,9	3,2	1,1	1,8
Macchine non elettriche	0,5	1,3	0,3	1,0
Mezzi trasporto n.a.c.	5,3	4,0	3,4	3,1
Mezzi trasporto stradali	0,1	0,7	0,2	0,8
Pelli e cuoio	22,2	31,1	22,1	25,4
Legno	23,2	25,8	10,9	14,5
Carta	0,5	1,2	0,7	0,8
Tessili	13,7	16,0	6,9	11,1
Ferro e acciaio	2,3	4,0	2,1	3,1
Prodotti in metallo	2,2	5,0	0,8	2,2
Mobilio	5,6	6,5	2,8	2,6
Abbigliamento	25,6	40,7	11,7	26,2
Calzature	9,8	24,9	5,7	8,1
Alimentari	18,4	14,4	19,6	12,0
Totale manufatti (*)	9,5	10,7	6,9	6,8
Totale esportazioni	21,5	28,2	20,1	23,3

Fonte: Elaborazione Iai su dati Ocse.

(*) Nel totale manufatti sono considerati anche i dati relativi ai settori derivati e della lavorazione dei minerali non metalliferi.

TABELLA 1.21

Quote di mercato dell'Italia (composizione %)

SETTORI	Sulle importazioni OCSE		Sulle importazioni della CEE		
	1968-69	1974-76	1968-69	1974-76 CEE a 6	1974-75 CEE a 9
Fibre sintetiche	9,8	9,0	9,6	9,1	8,5
Chimica organica	4,7	4,8	5,0	4,4	4,3
Prodotti farmaceutici	4,2	5,7	4,6	5,6	5,2
Parachimica	4,4	4,5	5,4	5,9	5,3
Macchine per ufficio	8,6	5,8	11,3	7,0	5,8
Macchine elettriche	6,1	5,2	10,2	8,3	7,9
Apparecchi telecomunic.	3,4	3,6	9,9	8,0	7,6
Elettrodomestici	28,9	20,2	40,5	28,5	30,5
Aeronautica	1,6	1,4	2,6	1,7	1,5
Strumenti di precisione	3,6	3,1	4,4	3,8	3,4
Foto-fono	3,8	2,8	4,7	3,9	3,7
Derivati del petrolio	10,7	5,9	19,4	7,2	8,1
Chimica inorganica	3,5	2,4	3,3	3,0	2,6
Gomma	8,9	8,2	9,2	10,0	11,6
Macchine non elettriche	6,1	5,9	8,2	6,3	6,9
Mezzi trasporto n.a. class.	2,0	1,4	2,7	2,2	1,9
Mezzi trasporto stradali	5,6	5,4	14,1	9,3	9,0
Pelli e cuoio	9,8	13,3	13,9	18,6	15,5
Legno	5,2	3,5	15,0	7,9	5,9
Carta	1,5	2,1	2,9	3,9	2,6
Tessili	9,1	8,2	12,7	11,1	10,0
Ferro e acciaio	3,0	3,9	3,9	4,9	4,2
Prodotti in metallo	6,7	6,0	10,0	9,6	8,2
Mobilio	10,0	12,1	12,1	16,1	17,7
Abbigliamento	17,9	12,1	29,4	19,0	16,5
Calzature	42,4	36,4	57,8	53,1	47,5
Alimentari	6,4	8,0	6,5	11,0	10,1
Totale manufatti (*)	6,2	5,9	9,2	8,3	7,4
Totale esportazioni	4,5	3,9	6,6	5,8	5,0

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ocse.

(*) Inclusi i settori derivati e lavorazione dei minerali non metalliferi.

TABELLA 1.22

Quote di mercato dell'Italia sulle importazioni della CEE (a 6)

SETTORI	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Abbigliamento	27,7	28,1	30,3	29,0	27,2	25,7	20,1	19,0	19,3	
Calzature	53,7	57,5	58,1	55,9	54,5	54,7	49,6	52,6	53,5	

Fonte: Nostra elaborazione dati Ocse.

Quote di mercato dell'Italia sulle importazioni dei paesi OCSE

SETTORI	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Abbigliamento	13,0	18,3	16,7	15,4	14,5	12,5	11,9	12,8	
Calzature	42,4	42,5	41,7	39,8	39,8	37,0	36,4	28,1	

Fonte: Nostra elaborazione dati Ocse.

Quote di mercato dei paesi in via di sviluppo sulle importazioni OCSE

SETTORI	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Abbigliamento	25,7	26,3	27,7	31,3	33,0	37,0	39,1	39,5	
Calzature	9,9	9,8	11,3	14,4	17,1	21,1	23,4	22,5	

Fonte: F. Falcone, op. cit.

TABELLA 1.23

*Andamento delle quote italiane sulle importazioni dei paesi dell'OCSE
e della CEE per gruppi di prodotti nel 1974-75.
Numeri-Indice (1968-69 = 100)*

GRUPPI DI PRODOTTI	Quote di mercato dell'Italia	
	sulle importazioni OCSE	sulle importazioni CEE a 6
Manufatti 1° Gruppo	91,5	87,5
Manufatti 2° Gruppo	86,0	52,8
Manufatti 3° Gruppo (*)	93,9	96,9
Totale manufatti	94,3	88,4

Fonte: Elaborazione Iai sui dati Ocse.

(*) Esclusi derivati e lavorazione dei minerali non metalliferi.

TABELLA 1.24

Quote di mercato dei paesi in via di sviluppo (composizione %)

SETTORI	Sulle importazioni di:							
	Belgio-Luss.		Francia		Germania		Olanda	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Fibre sintetiche	1,3	—	0,1	—	1,0	0,4	0,1	0,2
Chimica organica	2,2	1,2	1,8	1,9	2,2	2,5	4,0	2,8
Prodotti farmaceutici	1,6	2,4	3,0	2,4	4,3	6,6	7,0	5,3
Parachimica	0,1	0,3	3,0	1,8	1,0	0,9	0,7	1,1
Macchine per ufficio	0,5	2,8	1,7	2,7	0,8	6,9	2,0	3,1
Macchine elettriche	0,4	1,2	0,8	2,9	2,6	6,5	0,9	3,0
Apparecchi telecom.	0,6	3,4	0,3	6,6	5,0	12,2	0,5	5,3
Elettrodomestici	0,2	0,3	0,2	2,3	3,5	5,9	0,1	1,1
Aeronautica	5,7	3,6	0,6	1,2	0,03	1,0	0,2	0,6
Strumenti di precisione	0,5	0,6	0,4	1,6	1,2	8,3	0,3	1,1
Foto-fono	0,3	2,7	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	—
Derivati del petrolio	5,2	18,7	2,7	14,0	3,1	5,6	23,7	24,2
Chimica inorganica	3,2	2,0	4,9	5,5	5,9	3,4	17,3	10,2
Gomma	0,2	0,4	0,9	0,8	2,2	2,6	0,3	1,7
Macchine non elettr.	0,5	0,5	0,1	0,4	1,2	2,6	0,2	0,5
Mezzi trasporto n.a.c.	1,3	0,5	1,0	0,7	0,5	5,7	0,9	8,0
Mezzi trasp. stradali	0,03	0,3	0,2	1,1	0,9	1,5	0,2	0,2
Pelle e cuoio	5,9	6,3	31,0	27,4	11,6	18,7	4,5	12,9
Legno	5,0	6,4	12,5	15,0	11,6	14,6	7,7	10,9
Carta	0,6	0,9	0,7	0,7	0,4	0,4	0,1	0,7
Tessili	3,6	6,5	5,3	6,9	11,0	15,0	4,0	5,8
Ferro e acciaio	0,6	0,9	4,5	6,9	1,7	1,7	0,1	0,1
Prodotti di metallo	0,2	0,7	0,5	1,4	1,8	3,9	0,9	1,3
Mobilio	0,3	1,1	1,1	1,5	5,3	4,0	2,0	1,9
Abbigliamento	2,0	7,9	7,0	20,9	21,0	34,3	6,8	19,4
Calzature	1,4	2,4	4,6	9,6	6,8	8,2	2,8	5,6
Alimentari	4,4	2,9	43,8	19,3	12,8	11,2	8,9	7,9

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ocse.

a) per il complesso dei manufatti del 1° e del 2° Gruppo, le perdite di quote sull'area Cee appaiono più forti che sull'intera area Ocse;

b) per i manufatti del 3° Gruppo invece la perdita di quota complessiva sull'area comunitaria appare meno marcata che sull'area OCSE.

Ciò costituisce un'ulteriore riprova della più efficace protezione doganale del Mec per i settori del 3° Gruppo nel loro complesso.

Se si disaggregano le esportazioni dei paesi in via di sviluppo e dell'Italia verso la Cee distinguendo i flussi diretti verso i principali paesi membri, emergono altre interessanti indicazioni. Come illustrano le tabb. 1.24 e 1.25, il mercato che negli anni tra il 1970 e il 1975 ha teso maggiormente a « chiudersi » alle esportazioni italiane pare essere quello tedesco. In esso le quote dell'Italia hanno registrato nette contrazioni in quasi tutti i settori, e in alcuni casi sono addirittura crollate (elettrodomestici, televisori). Contemporaneamente la Germania ha « aperto » in misura notevole alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo, le cui quote si sono elevate in molti settori ma soprattutto in quelli nei quali l'Italia ha perso di più. Un'evoluzione simile si è avuta anche sul mercato francese, però in misura molto attenuata. Sugli altri mercati comunitari — Olanda e Belgio-Lussemburgo — le perdite di quote dell'Italia appaiono ancor più contenute e le acquisizioni dei paesi in via di sviluppo meno significative.

Il mercato tedesco, in effetti, risulta per l'Italia quello maggiormente problematico — assieme al mercato statunitense — anche dai dati della tab. 1.26. In un quinquennio il peso della Germania come mercato di sbocco per gli esportatori italiani si è contratto di oltre 4 punti percentuali, mentre l'incidenza della Francia e del Regno Unito è leggermente cresciuta. Alla Germania, a ben vedere, è imputabile una contrazione in termini relativi superiori a quella constatabile per l'export italiano verso la CEE a 9.

La Germania d'altra parte occupa in seno all'Europa una posizione peculiare. Come appare chiaramente dalla tab. 1.27 — e dal grafico A costruito in base ai dati della tavola — la forza

TABELLA 1.25

Quote di mercato dell'Italia (composizione %)

SETTORI	Sulle importazioni di:							
	Belgio-Luss.		Francia		Germania		Olanda	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Fibre sintetiche	3,7	9,0	13,9	14,7	14,1	13,3	6,5	12,5
Chimica organica	4,2	6,0	7,8	5,4	5,2	4,8	2,9	4,5
Prodotti farmaceutici	3,9	5,1	11,9	12,3	8,4	5,8	5,4	3,5
Parachimica	4,5	4,1	8,0	7,6	7,9	7,4	3,7	6,0
Macchine per ufficio	9,8	5,6	14,7	8,8	13,9	8,9	8,7	5,0
Macchine elettriche	4,8	5,8	12,2	12,1	16,0	12,1	7,1	6,9
Apparecchi telecom.	3,3	6,8	9,8	8,7	23,8	15,2	6,4	6,7
Elettrodomestici	18,9	16,5	45,4	40,6	57,7	39,7	28,6	24,6
Aeronautica	1,5	0,5	5,1	5,2	6,2	1,0	0,5	0,3
Strumenti di precisione	4,2	4,0	6,7	5,0	6,7	5,2	2,6	2,4
Foto-fono	2,1	2,7	11,5	7,7	5,2	4,7	1,4	0,7
Derivati del petrolio	8,1	2,6	41,7	12,4	12,9	3,5	16,3	21,3
Chimica inorganica	1,3	2,4	4,7	4,5	3,1	1,6	4,2	9,0
Gomma	7,0	5,9	18,9	17,3	11,3	9,4	8,0	7,8
Macchine non elettr.	5,3	4,6	12,8	12,3	14,2	11,7	5,0	4,2
Mezzi di trasporto n.a.c.	0,6	4,1	3,7	3,1	1,6	4,5	2,1	0,8
Mezzi trasp. stradali	5,1	4,0	21,0	18,0	20,4	15,0	7,1	5,6
Pelli e cuoio	8,4	17,5	14,8	20,3	13,9	30,4	7,4	10,9
Legno	4,1	2,4	16,1	13,3	17,5	12,3	2,2	2,2
Carta	0,9	2,4	6,4	6,0	3,6	5,3	0,9	1,2
Tessili	7,0	8,2	14,7	15,6	15,2	16,8	7,1	6,4
Ferro e acciaio	1,2	3,0	5,4	7,6	4,7	8,1	1,5	2,5
Prodotti di metallo	6,0	5,8	16,0	16,6	13,1	13,2	4,1	3,9
Mobilio	8,5	10,6	20,1	21,5	18,9	21,2	3,6	7,2
Abbigliamento	16,2	10,6	46,1	31,4	36,1	23,3	15,1	9,1
Calzature	36,4	40,0	63,8	57,8	61,1	59,2	37,6	42,9
Alimentari	5,1	5,1	13,3	25,9	14,1	12,3	6,6	4,4

Fonte: Elaborazioni Iai su dati Ocse.

TABELLA 1.26

Distribuzione geografica del commercio estero dell'Italia, 1951-76 (composizione %)

	ESPORTAZIONI				IMPORTAZIONI			
	1951	1961	1971	1975/76	1951	1961	1971	1975/76
Totale Paesi sviluppati	60	66	73	63,7	61	67	66	61,0
CEE a 9	32	39	49	46,4	20	36	47	43,2
— Germania	8	18	23	18,8	7	16	20	17,0
— Francia	9	8	13	14,1	4	9	14	13,4
— Regno Unito	13	7	4	4,7	4	5	4	3,4
Altri Europa occidentale	13	12	10	8,5	9	10	7	6,0
— Svizzera	6	7	5	3,7	3	3	2	2,4
U.S.A.	7	9	10	6,5	21	16	9	8,2
Paesi Socialisti	4	5	5	5,8	3	6	6	5,4
— URSS	1	2	2	2,8	1	3	2	2,7
Paesi in via di sviluppo (a)	36	29	22	30,4	35	27	28	33,5
— OPEC	—	—	—	11,1	—	—	—	19,6

(a) Include PVS dell'Europa meridionale, dei quali solo la Jugoslavia fa parte dei PVS secondo la classificazione Ocse.

Fonte: Iai, « Governare l'economia europea », ediz. Fondazione Agnelli, 1978.

TABELLA 1.27

Commercio con CEE-6. Saldi cumulati per settore, 1968-75 (milioni di dollari)

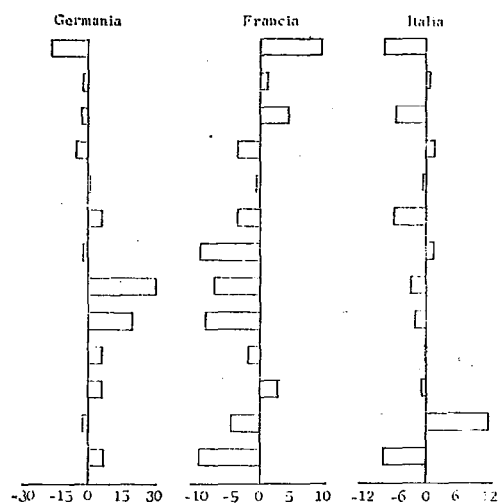
	Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Olanda	Belgio-Luss.
0 Prodotti alimentari	-16.235	9.905	- 7.271	- 5.998	14.544	- 2
1 Bevande e tabacchi	- 1.530	1.155	545	- 711	- 74	- 429
2 Materie prime	- 2.035	4.658	- 5.279	343	3.220	- 1.219
3 Combustibili minerali	- 4.370	- 2.692	1.386	- 3.608	10.880	- 4.112
4 Olii animali e vegetali	459	- 371	- 398	- 182	612	- 155
5 Chimica	4.402	- 2.989	- 5.565	- 1.515	4.106	1.234
6 Manufatti prima trasformazione	- 1.474	- 8.211	961	1.131	- 6.561	17.789
7 Meccanica	29.804	- 6.898	- 2.629	- 3.078	-11.130	- 8.265
71 Meccanica non elettrica	18.613	- 7.981	- 1.917	- 1.118	- 3.657	- 4.562
72 Meccanica elettrica	5.683	- 1.591	- 85	- 1.015	- 2.019	- 1.593
73 Mezzi di trasporto	5.505	2.674	- 628	- 945	- 5.445	- 2.114
8 Manufatti diversi	- 2.091	- 3.283	11.745	- 1.091	- 4.137	- 521
TOTALE	6.018	- 8.761	- 7.485	-15.086	10.884	5.105
di cui 0-4 prodotti primari	-23.711	12.655	-11.017	-10.156	29.182	- 5.117
5-8 Manufatti	29.729	-21.416	3.532	- 4.930	-18.298	11.022

Fonte: V. Tav. 1.26.

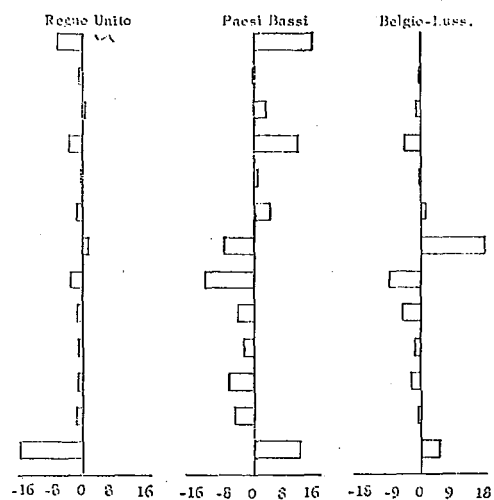
FIGURA A

*Commercio con CEE-6. Saldi cumulati per settore, 1968-75
(milioni di dollari)*

- 0 Prodotti alimentari
- 1 Bevande e tabacchi
- 2 Materie prime
- 3 Combustibili minerali
- 4 Olii animali e vegetali
- 5 Chimica
- 6 Manufatti prima trasform.
- 7 Meccanica
- 71 Meccanica non elettrica
- 72 Meccanica elettrica
- 73 Mezzi di trasporto
- 8 Manufatti diversi
- TOTALE



- 0 Prodotti alimentari
- 1 Bevande e tabacchi
- 2 Materie prime
- 3 Combustibili minerali
- 4 Olii animali e vegetali
- 5 Chimica
- 6 Manufatti prima trasform.
- 7 Meccanica
- 71 Meccanica non elettrica
- 72 Meccanica elettrica
- 73 Mezzi di trasporto
- 8 Manufatti diversi
- TOTALE



dell'industria manifatturiera tedesca nel commercio intra-comunitario trova riscontro in una struttura dei saldi che differisce nettamente da quella degli altri stati membri. I saldi cumulati (anni 1968-75) per settore evidenziano una posizione di predominio nella chimica e nella meccanica; in quest'ultimo settore l'avanzo strutturale della Germania si contrappone ai disavanzi di tutti gli altri paesi della Comunità. L'Italia presenta una struttura del tutto complementare, con avanzi nei settori di beni di prima trasformazione e dei manufatti diversi (che includono la gran parte dei prodotti tradizionali). In passato tale complementarietà ha certamente stimolato l'interscambio, ma oggi sembra rappresentare un limite: poiché gli importatori tedeschi di prodotti tradizionali trovano sempre più vantaggioso rivolgersi ai produttori dei paesi a bassi salari, mentre per gli esportatori italiani di prodotti avanzati risulta verosimilmente assai arduo confrontarsi con le forti imprese tedesche sul loro stesso mercato.

Ad ogni buon conto, che la collocazione all'interno della Comunità sia valsa a contenere l'erosione di competitività sperimentata dall'Italia nel periodo in esame è comprovato dalla tab. 1.28, in cui si può osservare che la tenuta o la flessione moderata delle quote italiane sul mercato comunitario contrasta vivamente con i pessimi risultati conseguiti sul mercato statunitense (molto più aperto alle importazioni dei paesi emergenti).

TABELLA 1.28

Quote delle esportazioni dell'Italia sulle importazioni manifatturiere di alcuni mercati

SITC	Quote sulle importazioni totali						Quote sulle importazioni dai paesi Ocse			
	OCSE		CEE-IT		USA		PVS		PS	
	68-69	74-75	68	74-75	68	74-75	68-69	75	68-69	75
5+6+7+8 TOTALE MANUFATTI										
266 Fibre chimiche	6,5	5,8	8,5	8,4	4,5	3,7	5,6	5,9	13,3	9,6
332 Derivati del petrolio	9,8	8,6	11,8	10,9	7,5	11,3	4,4	2,4	22,2	18,8
5 CHIMICA	10,7	6,2	18,4	8,2	3,9	4,0	17,6	20,4	9,0	9,9
51+52+56 Chimica di base	4,25	4,35	3,7	5,1	2,9	4,3	4,6	5,1	12,5	7,8
53+54+55+57+59 Chimica secondaria	4,0	3,8	4,4	4,0	—	—	4,9	5,8	13,5	9,9
58 Materie plastiche	3,3	3,6	3,2	4,0	—	—	4,5	5,0	6,0	3,8
6 MANUFATTI 1° LAVORAZIONE	7,0	7,0	9,4	5,7	2,8	5,7	5,2	6,6	21,9	11,4
61 Pelli e cuoio	4,35	4,75	5,8	6,6	2,8	2,6	5,9	7,2	12,7	11,3
65 Tessili	7,7	5,5	9,2	14,1	3,2	4,4	7,8	6,7	22,9	38,1
67 Siderurgia	9,1	8,2	11,6	12,1	7,4	4,8	5,8	5,4	22,9	13,6
69 Prodotti di metallo	3,0	3,5	4,7	4,8	2,0	2,4	5,2	8,1	7,4	11,9
7 MECCANICA	6,7	5,9	9,3	8,8	4,9	2,7	10,2	10,7	17,3	10,6
71 Meccanica non elettrica	5,75	5,35	10,0	8,4	3,1	2,9	5,7	5,4	13,6	9,0
714 Macchine per ufficio	6,6	6,0	9,2	8,4	6,4	4,2	6,6	6,9	12,4	10,6
72 Meccanica elettrica	8,6	5,8	12,9	7,5	13,8	4,4	8,0	6,7	12,1	5,1
725 Elettrodomestici	6,1	5,4	10,1	8,8	2,1	0,9	5,1	4,7	13,8	8,2
73 Mezzi di trasporto	28,9	20,9	40,9	30,7	14,6	4,5	17,0	19,5	17,1	21,3
732 Veicoli a motore	4,8	4,5	11,3	8,2	1,9	3,0	4,4	4,1	13,8	3,7
8 MANUFATTI VARI	5,6	5,2	15,3	10,1	1,9	2,9	5,4	6,3	25,8	6,2
82 Mobilio	12,7	10,7	17,2	15,2	12,1	7,3	6,0	7,6	15,2	7,2
84 Abbigliamento	10,0	11,4	11,1	14,0	8,4	6,2	13,8	19,5	8,8	3,4
85 Calzature	17,9	12,1	24,0	16,7	14,9	4,3	8,0	10,5	20,6	8,8
	42,4	37,2	48,8	48,9	40,8	27,1	14,4	20,0	17,1	10,8

Fonte: V. Tav. 1.26.

PARTE QUARTA

LE STRUTTURE ECONOMICHE REGIONALI

INTRODUZIONE

In termini generali, è possibile affermare che la crescita regionale è determinata dalla capacità delle diverse aree di produrre, con vantaggio comparativo nei confronti di altre aree, quei beni e quei servizi che sono via via richiesti dallo sviluppo del sistema economico, nazionale o internazionale, in cui si trovano inserite. Questa ampia definizione dello sviluppo regionale ha fondamentalmente il pregio di evidenziare le due grandi componenti del fenomeno, legate rispettivamente a fattori di domanda e fattori di offerta. Da una parte risulta essenziale l'esistenza, e dunque l'analisi delle diverse componenti della domanda complessiva, dei tassi di sviluppo relativi dei loro diversi comparti merceologici, delle loro diverse caratteristiche di elasticità al reddito e all'andamento dei prezzi relativi; dall'altra parte vengono invece in evidenza quei fattori che caratterizzano la struttura produttiva, la sua efficienza e competitività, come la dotazione di risorse naturali, la presenza di economie interne di scala o di economie esterne di localizzazione e di urbanizzazione, la composizione settoriale della produzione (1). La prima dimensione del problema è quella tradizionalmente affrontata dalle analisi del commercio internazionale, mentre la seconda è prevalentemente affrontata negli studi di economia regionale, più sensibili al tema della differenziazione spaziale delle caratteristiche di produttività e di vantaggio comparato.

(1) H. PERLOFF e L. WINGO Jr.: *Natural Resources Endowment and Regional Economic Growth*; in J. FRIEDMAN e W. ALONSO: *Regional Development and Planning*; Cambridge, Massachusetts, 1964, pag. 216.

R.P. CAMAGNI: *Il ruolo di un'area sviluppata in condizioni di costo crescente del lavoro e del capitale: il caso della Lombardia*; « Rivista Internazionale di Scienze Sociali » n. 1, 1978.

Entrambe queste dimensioni del problema dello sviluppo vengono enfatizzate al progredire della integrazione economica delle diverse economie, regionali e nazionali: l'aumento della domanda potenziale di ogni singola unità produttiva e l'aumento della competizione fra le unità produttive stesse, genera una spinta potente all'aumento dell'efficienza a livello microeconomico, un forte stimolo alla specializzazione a livello territoriale, e, come conseguenza dei primi due effetti, un aumento del reddito e del prodotto a livello aggregato (2).

Se tuttavia tale aumento dell'efficienza e del tasso di sviluppo aggregato possa anche rivelarsi ottimale da un punto di vista di equità interregionale, è problema ampiamente dibattuto nella teoria, la cui risposta risiede largamente nelle risultanze dell'evidenza empirica (3).

Nel mondo occidentale, gli ultimi 30 anni hanno visto crescere a un ritmo elevatissimo la integrazione economica internazionale, evidenziata dall'autentica esplosione del commercio internazionale; tale integrazione va fatta risalire, oltre che a interventi di tipo politico-economico, come la diminuzione delle barriere doganali e degli ostacoli che impediscono la libera circolazione della forza-lavoro e dei capitali, anche alla caduta dei costi di trasporto, alla riduzione dei tempi di comunicazione, e, per gli aspetti più direttamente strutturali e non solo commerciali, alla crescente integrazione (e concentrazione) dei centri di decisione sia privati che pubblici a livello sovranazionale.

La costituzione della Comunità Economica Europea si è inserita come fattore potente di accelerazione di una tendenza alla integrazione delle diverse economie che era già in atto. In conseguenza, quand'anche fosse possibile distinguere gli effetti della integrazione complessiva sullo sviluppo delle singole economie regionali negli ultimi 30 anni da quelli di altri fattori di diversa natura, (come ad esempio il progresso tecnico ed organizzativo),

(2) T. SCITOVSKY: *Economic Theory and Western European Integration*; Unwin University Books, London, 1962. B. BALASSA: *The Theory of Economic Integration*; Unwin University Books, London, 1973.

(3) H.W. RICHARDSON: *Aggregate Efficiency and Interregional Equity*; paper presentato al Regional Science Symposium di Groningen, 20-23 settembre 1977.

sarebbe tuttavia impossibile individuare con certezza la parte attribuibile al solo processo di integrazione europea ed a maggiore ragione quello attribuibile alle particolari misure di politica economica adottate in sede comunitaria. Sul piano regionale poi, gli effetti « spontanei » della integrazione si sono aggiunti, in modo difficilmente quantificabile, agli effetti degli interventi diretti che ciascun governo ha creduto di dover adottare per rispondere all'evidenza di sempre più insopportabili problemi sociali spazialmente localizzati.

Per quanto ora detto, l'ottica nella quale ci poniamo in questa ricerca sulla struttura economica regionale e l'integrazione europea non è un'ottica di tipo causale; al contrario la nostra analisi verterà sui modi in cui si pone il problema dello sviluppo regionale in un contesto di integrazione economica internazionale. Al centro dell'attenzione saranno i processi dinamici che hanno regolato l'evoluzione delle strutture economiche delle diverse regioni, la specializzazione settoriale e la concentrazione spaziale, la convergenza e la divergenza dei redditi, le disparità nelle occasioni di impiego e nel tenore di vita.

L'analisi regionale risulta particolarmente adatta allo studio di una grande area integrata, in quanto, diversamente dalla teoria del commercio internazionale, si fonda sulla ipotesi della libera circolazione non solo delle merci e dei servizi, ma anche dei fattori produttivi. Ed è proprio tale ipotesi di libera circolazione dei fattori e gli effetti che essa ha sul processo di crescita che, unitamente alla realistica assunzione nel quadro teorico delle economie interne delle indivisibilità e delle economie di agglomerazione, che ha frantumato il quadro teorico, statico, di origine neoclassica e la validità delle ottimistiche conclusioni che ne derivano quanto alla spontaneità dei movimenti di riequilibrio (4). In tal modo si rendono possibili le analisi più realistiche, anche se talvolta meno eleganti, dello squilibrio cumulativo e dello sviluppo polarizzato (5). L'analisi dello squilibrio diviene

(4) S. HOLLAND: *Capitalismo e squilibri regionali*; Bari, Laterza, 1976.

(5) F. PERROUX: *L'economie du XX siècle*; Paris, Presses Universitaires de France, 1964, G. MYRDAL: *Teoria economica e paesi sottosviluppati*; Milano, Feltrinelli, 1969.

dunque connaturale alla analisi dello sviluppo regionale: in un mercato integrato lo sviluppo avviene in modo differenziato, un modo che può spingere le regioni inizialmente meno favorite e meno efficienti ai margini del sistema complessivo, in un processo cumulativo che solo qualche artificio statistico (come la scelta di indicatori molto aggregati quali il prodotto pro-capite) può in parte dissimulare. In tal senso, definiamo come situazione di squilibrio non tanto una situazione di diversa specializzazione settoriale o di differenziazione del modello di sviluppo, circostanze inevitabili ed al limite auspicabili in un sistema economico integrato, bensì l'utilizzazione ineguale di quelle risorse che assumono un significato economico concreto solo se riferite alle precise aree regionali in cui di fatto sono localizzate; risorse umane innanzitutto, risorse di capitale fisso sociale, risorse ambientali. In tal senso sono manifestazioni di squilibrio le diversità nei saggi di disoccupazione, nei livelli di produttività, nei costi di congestione o di sottoutilizzazione delle infrastrutture le differenze territoriali nello sfruttamento del sistema ecologico da parte del sistema produttivo.

Dunque, lo squilibrio territoriale è un fenomeno tipicamente economico: da analizzare con gli strumenti dell'economia e da affrontare con gli strumenti della politica economica. Un fenomeno che ha profonde ripercussioni sul sociale, ma che sarebbe errato voler combattere tentando di lenirne gli effetti attraverso interventi « sociali », come purtroppo molto spesso accade.

Da quanto procede, discende l'indicazione precisa degli strumenti di politica economica che possono e devono essere impiegati per la soluzione del problema degli squilibri regionali (6). Devono essere innanzitutto strumenti di « politica regionale », finalizzati e diretti specificamente a certe realtà territoriali e non strumenti aggregati, di carattere macroeconomico; devono riguardare direttamente l'offerta e non la domanda, cioè devono essere diretti alla valorizzazione piena delle risorse e dei fattori produttivi esistenti, attraverso una loro qualificazione o riqualificazione e un loro allargamento.

(6) R. CAPPELLIN: *Regioni e politica industriale*; « Mondo Economico » n. 30, 1978.

In aggiunta a questi, possono essere istituiti sistemi di tassazioni e sussidi per avvicinare i costi privati agli effettivi costi sociali sostenuti dalla collettività.

Come è naturale, investendo il problema regionale l'intero meccanismo di sviluppo della comunità allargata, politiche regionali dovrebbero essere intraprese non solo a livello dei singoli stati, ma a maggior ragione a livello europeo. L'ultima parte dell'analisi, è pertanto dedicata agli effetti regionali delle politiche comunitarie e alla filosofia di intervento regionale attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Come abbiamo affermato in precedenza, lo sviluppo ha una dimensione spaziale ineliminabile, e scaturisce dalla interdipendenza dei fenomeni economici che si manifestano su ogni segmento spaziale, o se vogliamo, in termini più istituzionali, in ogni regione. Per questo, nella nostra analisi, pur centrando l'attenzione prevalentemente sullo sviluppo delle regioni italiane, abbiamo considerato lo sviluppo di tutte le regioni europee come quadro di riferimento più opportuno. Il riferire infatti astrattamente la situazione delle regioni italiane a una entità valida solo dal punto di vista statistico, come la « media europea », ci è sembrato, per quanto detto fin'ora, non corretto o fuorviante. Tale riferimento potrebbe ingenerare la sensazione che la media europea costituisca uno standard, una norma in qualche modo assumibile come obiettivo, e che tutto il resto, cioè l'effettivo pattern dello sviluppo regionale, non costituisca altro che un elenco di « deviazioni » casuali rispetto alla media suddetta.

Al contrario, è proprio il gioco complesso delle interdipendenze e dei rapporti di competizione, di complementarità e di dominazione fra regioni nell'ambito di un sistema economico europeo sempre più integrato che genera lo sviluppo complessivo che va in conseguenza analizzato attraverso le sue specifiche componenti spaziali. E' stato pertanto ampiamente utilizzato lo strumento cartografico, che permette una visualizzazione complessiva degli squilibri interregionali e, quando si è reso necessario esprimere in modo sintetico tali squilibri, si sono calcolati indici di concentrazione fondati sul maggior numero di osservazioni regionali disponibili.

Al fine di sfruttare appieno le informazioni statistiche esistenti, non si è utilizzata una sola classificazione delle aree e delle regioni, ma ci si è riferiti alternativamente alle seguenti disaggregazioni geografiche:

CEE 6 = Germania, Italia, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo;

CEE 9 = Germania, Regno Unito, Italia, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo;

CEE 31 = 11 Länder in Germania, 4 ripartizioni nel Regno Unito, 4 macroregioni in Italia, 8 macroregioni in Francia, Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo;

CEE 76 = Länder in Germania, Standard Regions nel Regno Unito, 20 Regioni Amministrative in Italia, Régions de Programme in Francia, Landsdelen rispettivamente in Olanda e Belgio, Geographical Areas in Danimarca, Irlanda, Lussemburgo.

CEE 93 = come sopra, con le province Olandesi e Belge.

Essendo il problema della utilizzazione delle risorse umane il principale problema che la Comunità Europea deve risolvere, abbiamo iniziato la nostra analisi con lo studio dell'occupazione, le sue tendenze, le principali aree di specializzazione settoriale (capitolo 1). Ciò consente di evidenziare su un lato le strutture e gli orientamenti localizzativi dei singoli settori produttivi, definiti in modo assai disaggregato; dall'altro lato lo sviluppo occupazionale delle diverse aree determina la compressione o l'elevazione del tasso di attività e del tasso di disoccupazione e quindi, la intensità e la direzione dei movimenti migratori. Tali fenomeni sono trattati nel secondo capitolo sul « Tasso di attività, disoccupazione e movimenti demografici ». Nel capitolo terzo abbiamo introdotto l'analisi del prodotto regionale, che è legato alla problematica dell'occupazione attraverso la variabile chiave della produttività, e quindi l'analisi del prodotto pro-capite, che è connesso alla problematica dei movimenti demografici. Nel capitolo 4 si analizzano le grandi componenti della domanda aggregata, consumi e investimenti (con naturali collegamenti, attraverso quest'ultima variabile, con l'analisi della produttività) e si propongono elementi di interpretazione del saldo delle bilance commerciali regionali.

Il capitolo 5 si occupa della problematica del benessere sociale e del tenore di vita, ed inserisce nel quadro complessivo l'analisi della utilizzazione del fattore produttivo denominato « ambiente ». Nell'ultimo capitolo infine sono presentati gli spaccati regionali dei principali interventi di politica comunitaria.

Cap. 1 — OCCUPAZIONE E STRUTTURA SETTORIALE.

Riteniamo che, da un punto di vista economico, il determinante degli squilibri territoriali, e dunque il loro principale indicatore, risieda nella struttura e nell'evoluzione relativa della occupazione nelle diverse aree della Comunità. Tale struttura e tale dinamica spiegano infatti ampiamente le principali tensioni sul mercato del lavoro delle diverse aree, i differenziali nella produttività complessiva e nella quantità di risorse locali a disposizione della popolazione, le conseguenti strutture relative del commercio esterno e la necessità di interventi riequilibratori della finanza pubblica al fine di rendere meno disomogenei sul territorio i livelli di benessere economico collettivo.

I dati di base sui quali abbiamo costruito l'analisi contenuta nel presente capitolo sono tratti dalla pubblicazione citata del Netherland Economic Institute, che ha raccolto e omogeneizzato le informazioni dei censimenti dell'occupazione nei diversi paesi; per l'Italia i dati relativi sono tratti dalla pubblicazione dell'Istat sugli « Occupati presenti », citata, e, sfortunatamente, non sono disponibili dati sulle regioni olandesi. Secondo la più recente metodologia adottata dall'ISTAT, abbiamo considerato alla stessa stregua degli occupati permanenti gli occupati marginali, anche per una ragione di omogeneità con i dati degli altri paesi europei.

Struttura e dinamica della occupazione

Il tasso di occupazione, indice più affidabile del tasso di attività o del tasso di disoccupazione per effettuare confronti internazionali, mostra una relativa stabilità a livello europeo nel periodo 1950-1970, e una sensibile caduta a livello italiano,

soprattutto nel secondo sottoperiodo (tab. 1.1). Mentre tutta l'Italia settentrionale si attesta nel 1970 su valori simili a quelli medi, ampiamente penalizzate risultano le due macroregioni centrale e soprattutto meridionale; quest'ultima mostra infatti in questo anno una differenza di circa 9 punti percentuali rispetto alla media italiana ed europea, pari a circa il 22% di tale media.

Una situazione ancora più drammatica emerge dall'osservazione dei tassi di variazione della occupazione totale, un indice che rispetto al precedente risulta depurato dell'andamento della popolazione (tab. 1.2): il Mezzogiorno mostra un tasso di sviluppo leggermente negativo, ma assai lontano dalla media europea negli anni '50, e un tasso ampiamente negativo e ugualmente lontano dalla media europea negli anni '60. Solo le regioni nord-occidentali mostrano di aver tenuto il passo con il resto della Comunità, anche se il loro sviluppo è stato largamente inferiore a quello dei paesi « forti », la Germania degli anni '50 (regioni di Amburgo, Renania-Westfalia) e la Francia degli anni '60 (Regione di Parigi e area Mediterranea). Parzialmente diversa la situazione degli anni più recenti (1970-76), che vedono i livelli occupazionali italiani sufficientemente stabili, salvo che nel Mezzogiorno, e quelli tedeschi in forte caduta: la spiegazione di questo fatto può utilmente essere ricercata nelle vicende diametralmente opposte che i due paesi hanno vissuto quanto ad andamento dei tassi di cambio, flessibilità del mercato del lavoro ed andamento della produttività.

Osservando gli stessi andamenti per grandi settori, si nota come tutta la Comunità abbia perduto nel primo decennio in media il 27% della sua occupazione agricola, e nel secondo decennio il 40%. Di questo andamento hanno fatto prevalentemente le spese le regioni a maggiore vocazione agricola (tav. 1.1), e fra queste in primis il nostro Mezzogiorno, ma anche altre regioni come il Bassin Parisien, l'Ouest e il Sud-Ouest della Francia e l'Irlanda nel primo decennio, il Niedersachsen nel secondo decennio. Come si afferma nel Rapporto Thomson, la predominanza dell'agricoltura è uno dei fattori più potenti di squilibrio regionale all'interno della CEE. Naturalmente non sempre coloro che hanno lasciato l'agricoltura hanno dovuto cer-

TABELLA 1.1

Tasso di occupazione 1950 - 1960 - 1970

REGIONI	Occupati/Popolazione		
	1950 %	1960 %	1970 %
Nord Ovest	46,00	45,54	40,19
Nord Est	43,07	42,73	39,21
Centro	44,47	42,90	36,50
Sud, Sicilia e Sardegna	37,05	34,96	31,50
ITALIA	41,81	40,62	36,26
GERMANIA	42,38	47,75	43,33
REGNO UNITO	42,70	44,01	42,53
FRANCIA	43,20	39,26	39,23
PAESI BASSI	34,97	n.d.	n.d.
BELGIO	37,10	34,51	34,26
DANIMARCA	42,45	42,91	44,32
IRLANDA	38,66	35,49	34,73
LUSSEMBURGO	42,50	39,04	36,67
CEE 9	41,88	42,66*	40,22*

* CEE 8 (mancano Paesi Bassi).

Fonti: nostre elaborazioni sui dati:

- EUROSTAT - Statistica Regionale: Popolazione, Occupazione, Condizioni di vita, 1975; Lussemburgo 1976.
- ISTAT - Occupati presenti in Italia, Anni 1951-1972; Roma, 1972.
- NEI - Total Population and Employment by Division, 1950, 1960, 1970

TABELLA 1.2

Variazione dell'occupazione 1950-1976

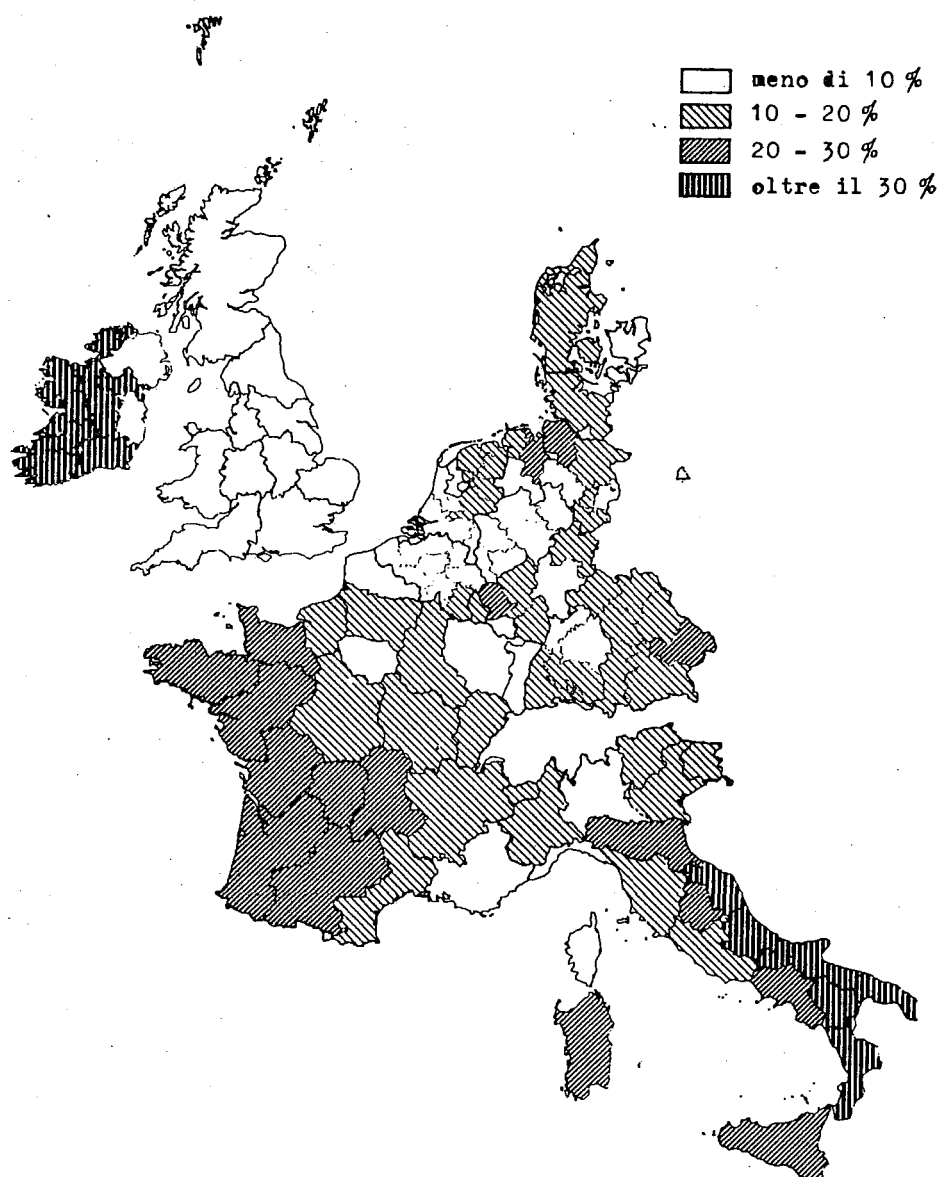
REGIONI	Variazione differenziale regione - CEE		
	1950-60 %	1960-70 %	1970/76 %
Nord Ovest	+ 1,61	—1,44	+ 1,22
Nord Est	— 8,32	—5,75	+ 0,34
Centro	— 3,94	—8,70	+ 2,34
Sud, Sicilia e Sardegna	— 8,76	—9,97	— 1,73
ITALIA	— 4,92	—6,43	+ 0,36
GERMANIA	+16,50	—2,57	— 7,57
REGNO UNITO	— 1,30	+0,25	+ 2,06
FRANCIA	— 9,22	+9,19	+ 4,79
PAESI BASSI	n.d.	n.d.	n.d.
BELGIO	—10,01	+3,14	+10,77
DANIMARCA	— 0,14	+9,39	+ 5,82
IRLANDA	—20,09	+0,10	— 1,80
LUSSEMBURGO	—11,01	—0,45	+16,26
CEE 8	8,47	1,84	2,81

Fonti: nostre elaborazioni sui dati:

- EUROSTAT - Statistica Regionale: Popolazione, Occupazione, Condizioni di vita, 1975; Lussemburgo, 1976.
- ISTAT - Occupati presenti in Italia, Anni 1951-1972; Roma 1972.
- NEI - Total Population and Employment by Division, 1950, 1960, 1970.

TAVOLA 1.1

Percentuale del settore primario sull'occupazione totale



Fonte: CEE - Rapporto sui problemi regionali della Comunità allargata 1973.

care un'occupazione alternativa all'esterno della regione (o almeno della « macroregione »): le stesse aree che abbiamo citato in precedenza, salvo il Mezzogiorno, hanno potuto raggiungere un certo equilibrio occupazionale, più o meno soddisfacente, almeno in uno dei due decenni analizzati, mentre un'area agricola come la Baviera ha sempre raggiunto elevati risultati occupazionali, grazie alla forte dinamica del settore industriale.

« Regioni problema » del punto di vista della dinamica dell'occupazione industriale, sono oltre alla Scozia, Irlanda del Nord e Irlanda del Sud negli anni '50, anche molte regioni fortemente industrializzate, poste di fronte a precise crisi settoriali (industrie estrattive, siderurgiche, tessili), come il Belgio e il Nord della Francia negli anni '50, Amburgo, Berlino, Renania-Westfalia, Nord della Francia negli anni '60. Fino al 1970, le regioni italiane non apparivano toccate da simili problemi di riconversione, venuti al contrario in tutta evidenza negli anni più vicini.

Per quanto concerne il settore dei servizi pubblici e privati, il più dinamico dei tre grandi settori in entrambi i decenni, notiamo come le regioni italiane, ad eccezione del Lazio e della Liguria, siano ancora distanti dai livelli di terziarizzazione delle aree più avanzate d'Europa, come le regioni delle grandi capitali, tutto il sud del Regno Unito, Amburgo, Schleswig-Holstein, Anversa e Brabante e quasi tutta l'Olanda.

Concentrazione territoriale

L'andamento delle disparità regionali dal punto di vista della concentrazione territoriale dell'occupazione, può essere analizzato attraverso una serie di indici e indicatori statistici. W. Molle (7), basandosi sugli stessi dati mostrati in precedenza, disaggregati per 76 regioni, ritiene di poter rilevare un aumento della concentrazione nel settore agricolo, e una diminuzione nel settore

(7) W. MOLLE: *Regional Disparities in the European Community*; nei « Research Paper » n. 5, 1978.

industriale e nel settore terziario. Infatti, (tab. 1.3.), ordinando le regioni in senso decrescente del rapporto « occupaz. agricola/occupaz. totale », le regioni a maggior vocazione agricola che rappresentano il 25% dell'occupazione totale della Comunità, presentavano contemporaneamente il 51% dell'occupazione agricola comunitaria nel 1950 e il 62% nel 1970. Tutti gli indici di concentrazione, calcolati a livello sia di regioni CEE, sia di nazioni, sia anche all'interno di ciascuna nazione, indicavano lo stesso processo. Per l'industria, le regioni più industrializzate che rappresentavano il 25% dell'occupazione totale, scendevano dal 34% al 30% dell'occupazione industriale comunitaria, e per i servizi si scendeva da 36% a 32%.

Gli indici di concentrazione mostravano la stessa tendenza alla diminuzione della concentrazione settoriale. Tali risultati sono tuttavia inficiati da un fatto (che non è sfuggito a Molle): le regioni molto specializzate (nell'agricoltura, nell'industria, nei servizi), sono quelle che si sono sviluppate di meno quanto a occupazione totale: questo fatto agisce in senso inverso alla concentrazione rilevata in agricoltura, mentre accentua la tendenza a una minore concentrazione negli altri settori.

Per ovviare a questo inconveniente abbiamo calcolato uno degli indici di concentrazione, l'indice di Florence, non sulle quote dei tre settori sull'occupazione totale nelle singole regioni, ma sul tasso di occupazione settoriale *per Km²* (tab. 1.4): nell'arco del ventennio, *è risultata per tutti e tre i settori una diminuzione della concentrazione territoriale dell'occupazione*, con una leggera tendenza inversa nel primo decennio per agricoltura e servizi. (Il valore dell'indice è pari a 100 in caso di perfetta omogeneità, e pari a 0 in caso di perfetta concentrazione).

Fatto tuttavia di grande rilievo è *la crescita della concentrazione territoriale qualora si consideri l'occupazione complessiva*: l'indice di Florence infatti scende di circa tre punti percentuali dal 1950 al 1970. Se anche si è assistito a una diffusione dell'occupazione dei singoli grandi settori, le regioni arretrate, hanno perduto terreno nei confronti delle regioni forti quanto all'occupazione complessiva.

TABELLA 1.3

Rapporto percentuale cumulativo di ciascun settore e della occupazione totale

% occupazione settoriale		1950	1960	1970
% occupazione totale				
Agr/tot.	25%	51	56	62
	50%	82	83	84
	75%	96	96	96
Ind/tot.	25%	34	32	30
	50%	62	59	57
	75%	85	82	80
Serv/tot.	25%	36	33	32
	50%	62	59	57
	75%	83	81	80

Fonte: W. Molle, Regional Disparities in The European Community; NEI Research Paper, 1978, Table 5.1.

TABELLA 1.4

Indice di concentrazione spaziale 1950 - 1960 - 1970
Indice di Florence

A = AGRICOLTURA

I = INDUSTRIA

S = SERVIZI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

T = TOTALE

AGRICOLTURA:

1950	74.8876
1960	73.4686
1970	77.3735

INDUSTRIA:

1950	61.1134
1960	61.4760
1970	63.9523

SERVIZI:

1950	65.9682
1960	65.2458
1970	66.4010

TOTALE:

1950	71.8257
1960	68.9120
1970	68.8965

Fonte: nostre elaborazioni su dati N.E.I.

TAVOLA 1.2

*Tendenze delle specializzazioni produttive regionali
Occupazione dell'Italia nord-occidentale (1960-1970)
(quota sul totale (CEE))*

Settori

1. Agricoltura, foreste e pesca
2. Estrattive
3. Alimentari e tabacco
4. Tessili, vestiario,
calzature, pelli e cuoio
5. Legno e mobilio
6. Carta e grafiche
7. Chimiche e gomma
8. Minerali non metalliferi
9. Metallurgiche e meccaniche
10. Mezzi di trasporto
11. Varie
12. Elettriche, gas, acqua
13. Costruzioni
14. Commercio e pubblici esercizi
15. Trasporti e comunicazioni
16. Credito e assicurazioni
17. Servizi e pubblica
amministrazione

Fonte: Elaborazione IAI.

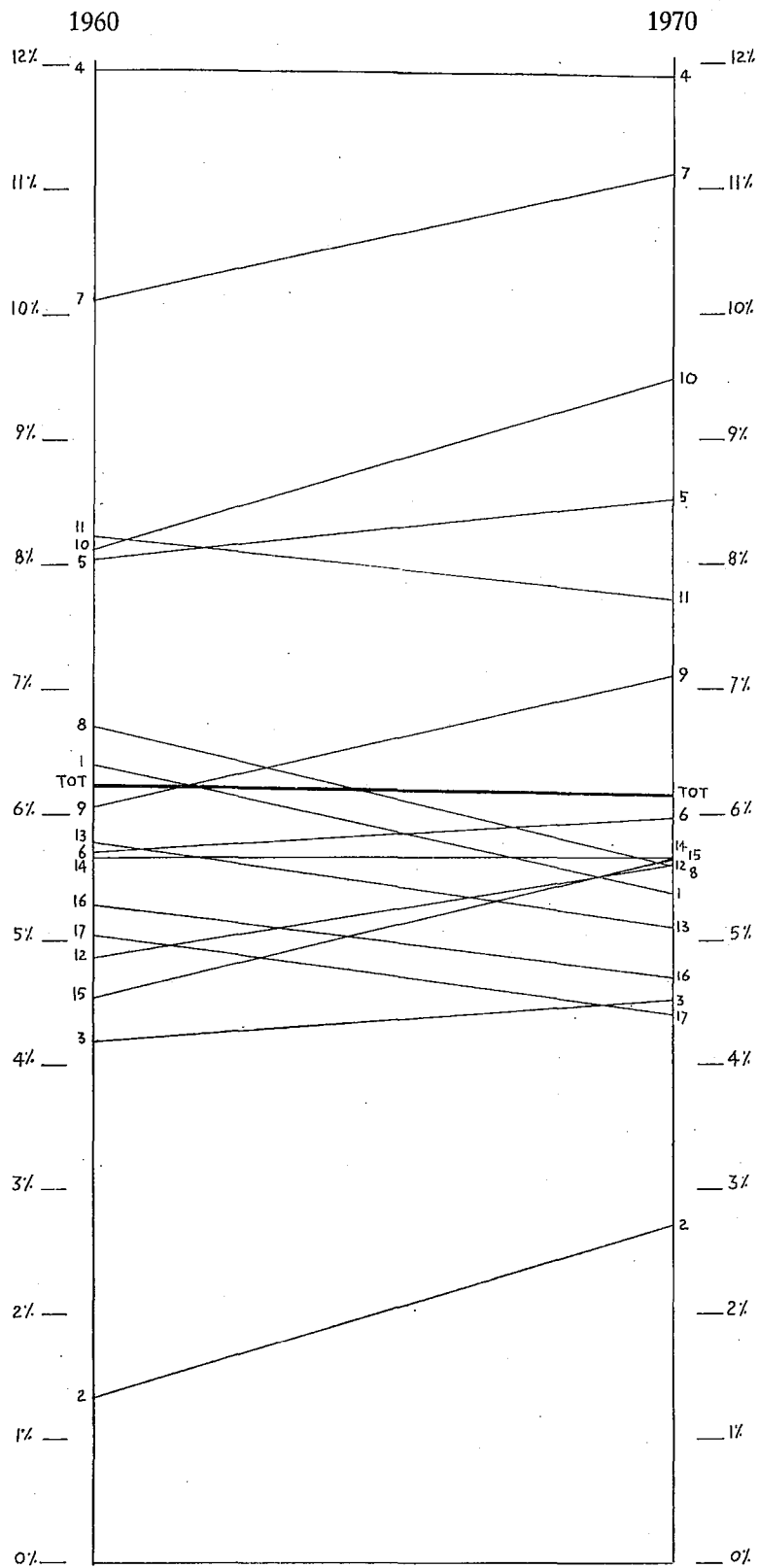


TAVOLA 1.3

*Tendenze delle specializzazioni produttive regionali
Occupazione dell'Italia nord-orientale (1960-1970)
(quota sul totale CEE)*

Settori

1. Agricoltura, foreste e pesca
2. Estrattive
3. Alimentari e tabacco
4. Tessili, vestiario, calzature,
pelli e cuoio
5. Legno e mobilio
6. Carta e grafiche
7. Chimiche e gomma
8. Minerali non metalliferi
9. Metallurgiche e meccaniche
10. Mezzi di trasporto
11. Varie
12. Elettriche, gas, acqua
13. Costruzioni
14. Commercio e pubblici esercizi
15. Trasporti e comunicazioni
16. Credito e assicurazioni
17. Servizi e pubblica
amministrazione

Fonte: Elaborazione IAI.

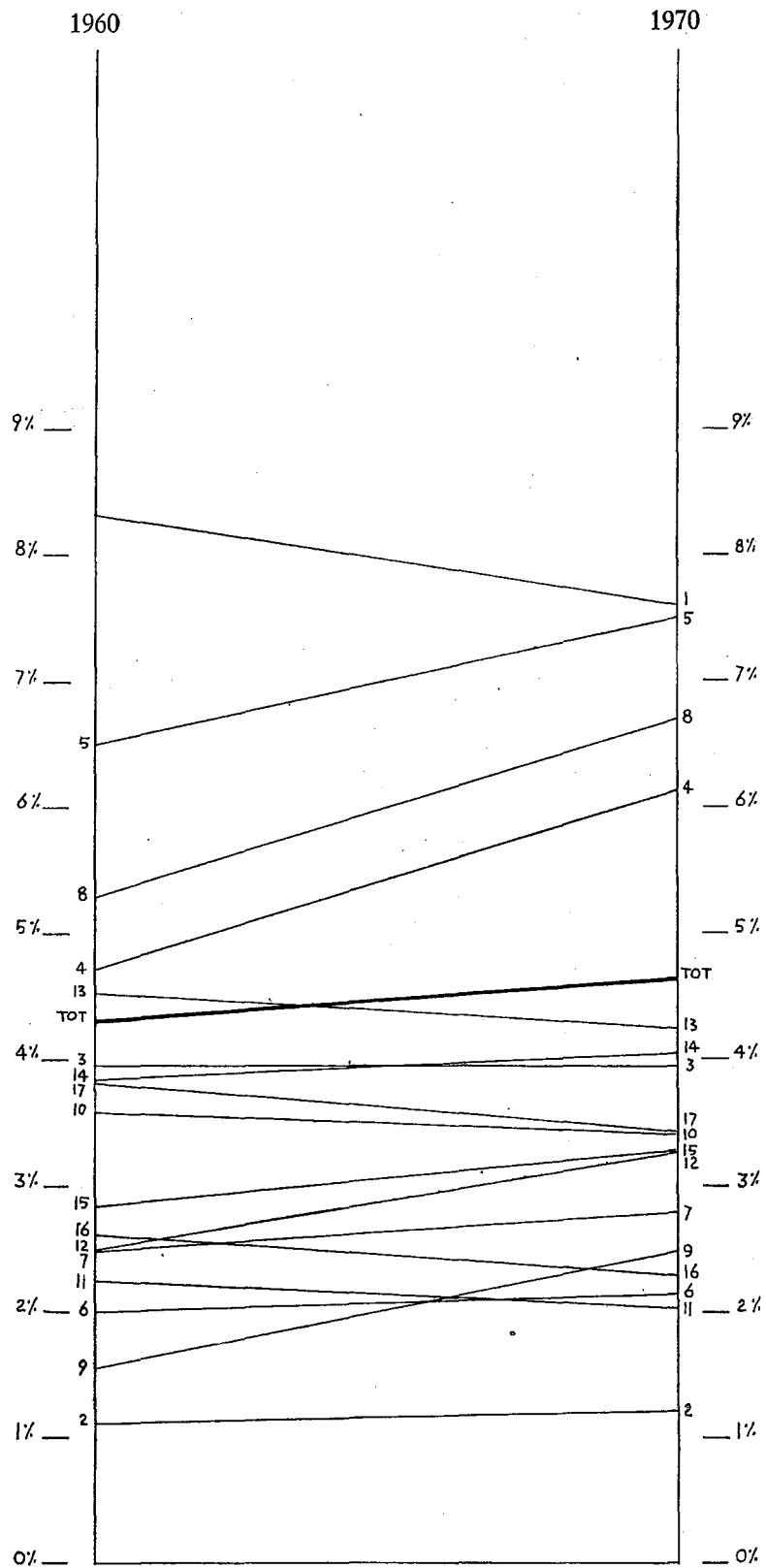


TAVOLA 1.4

Tendenze delle specializzazioni produttive regionali
Occupazione dell'Italia centrale (1960-1970)
(quota sul totale CEE)

Settori

1. Agricoltura, foreste e pesca
2. Estrattive
3. Alimentari e tabacco
4. Tessili, vestiario, calzature,
pelli e cuoio
5. Legno e mobilio
6. Carta e grafiche
7. Chimiche e gomma
8. Minerali non metalliferi
9. Metallurgiche e meccaniche
10. Mezzi di trasporto
11. Varie
12. Elettriche, gas, acqua
13. Costruzioni
14. Commercio e pubblici esercizi
15. Trasporti e Comunicazioni
16. Credito e assicurazioni
17. Servizi e pubblica
amministrazione

Fonte: Elaborazione IAI.

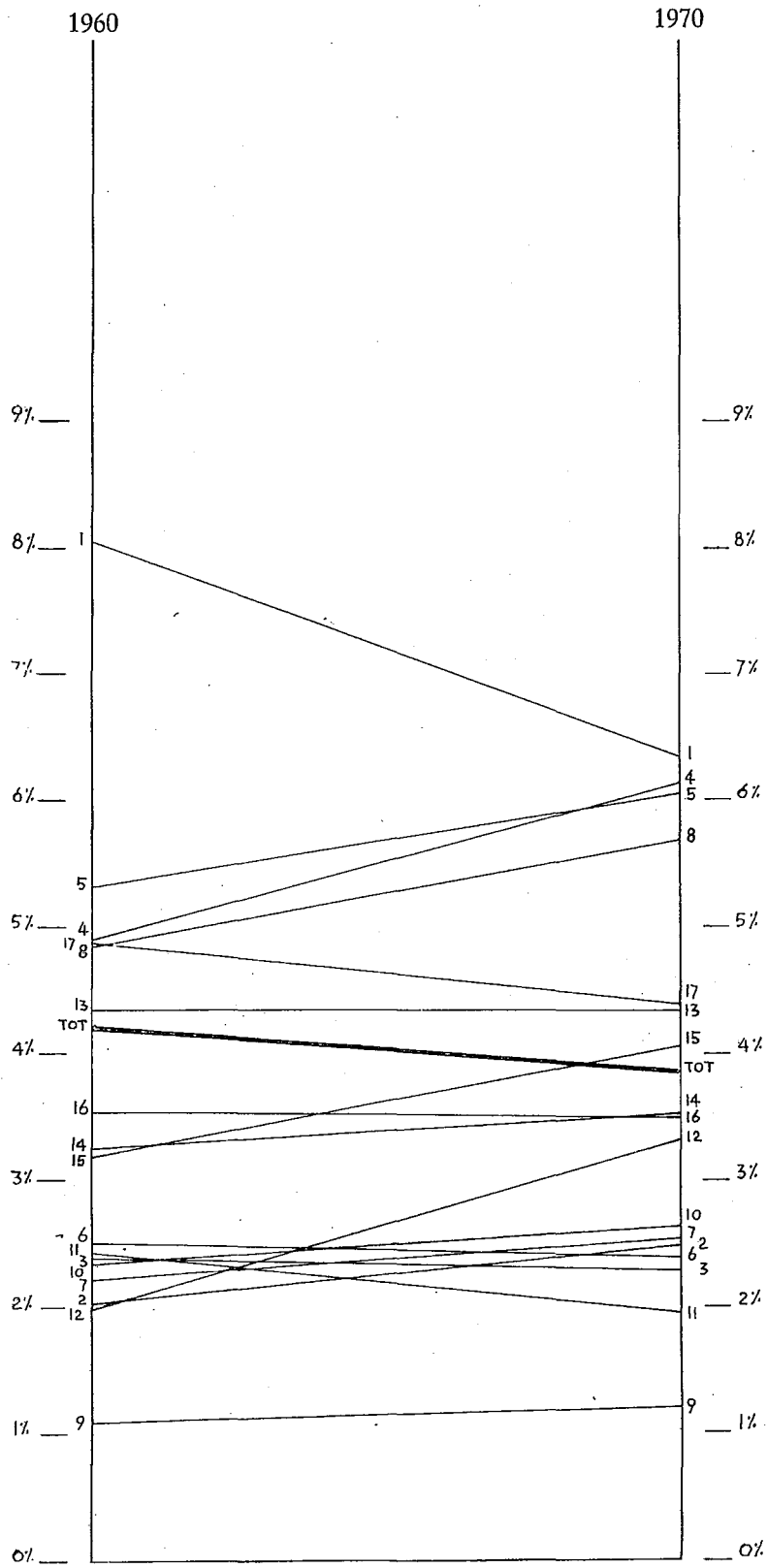


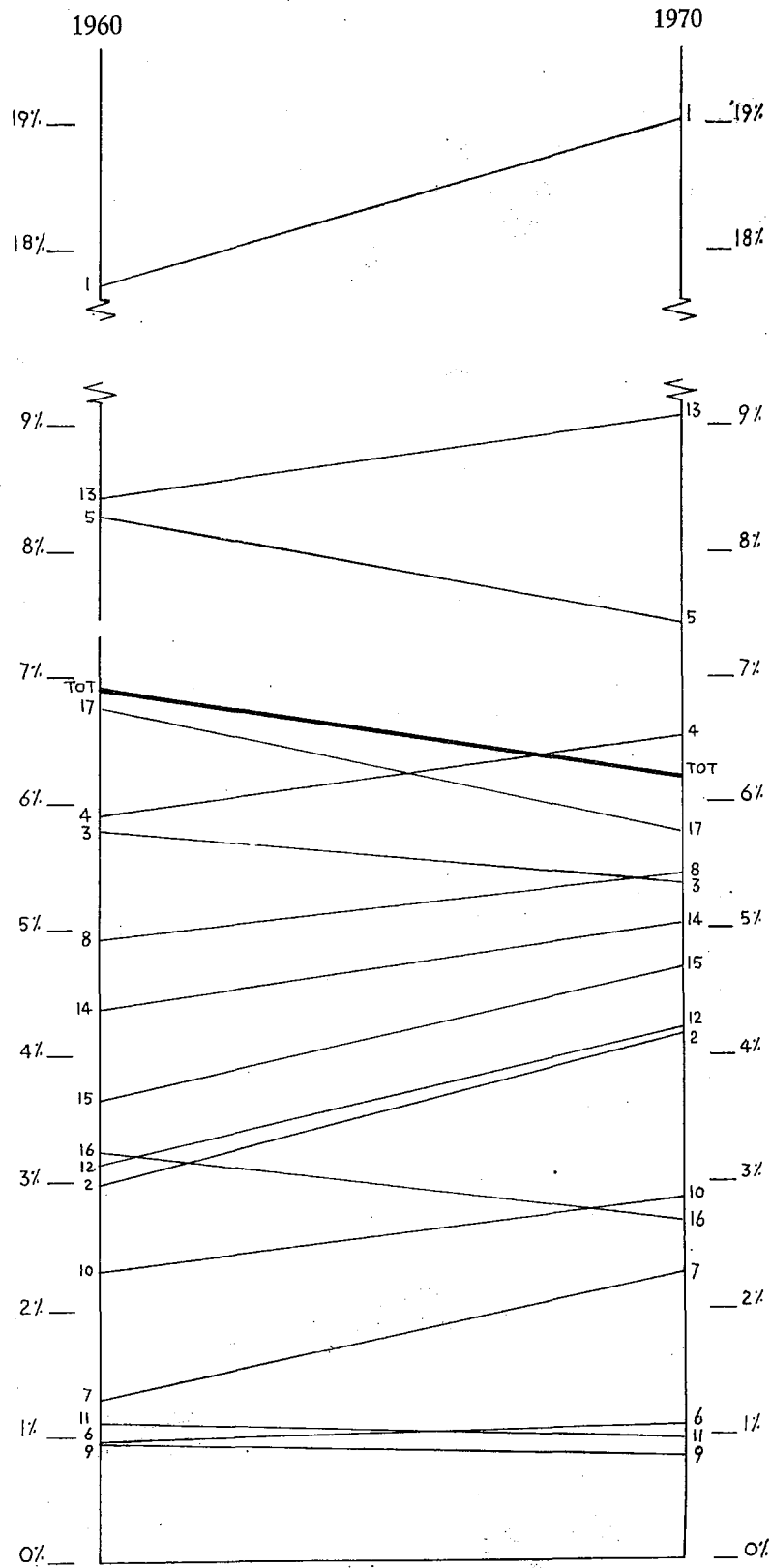
TAVOLA 1.5

*Tendenze delle specializzazioni produttive regionali
Occupazione dell'Italia meridionale (1960-1970)
(quota sul totale CEE)*

Settori

1. Agricoltura, foreste e pesca
2. Estrattive
3. Alimentari e tabacco
4. Tessili, vestiario, calzature,
pelli e cuoio
5. Legno e mobilio
6. Carta e grafiche
7. Chimiche e gomma
8. Minerali non metalliferi
9. Metallurgiche e meccaniche
10. Mezzi di trasporto
11. Varie
12. Elettriche, gas e acqua
13. Costruzioni
14. Commercio e pubblici esercizi
15. Trasporti e comunicazioni
16. Credito e assicurazioni
17. Servizi e pubblica
amministrazione

Fonte: Elaborazione IAI.



Tendenze delle specializzazioni produttive regionali

Se per i grandi settori abbiamo mostrato i tassi di sviluppo e le specializzazioni regionali, come si sono mosse le stesse specializzazioni a livello di singolo settore produttivo?

Per le macroregioni italiane, abbiamo visualizzato tali specializzazioni e la loro evoluzione recente nelle tavv. 1.2/5. La linea più marcata rappresenta l'evoluzione della quota della regione nella CEE nell'occupazione totale; quindi i punti che stanno al di sopra di tale linea rappresentano settori in cui la regione è relativamente specializzata (in linguaggio tecnico, settori con « Quoziente di localizzazione » superiore all'unità: in prima approssimazione, si può ipotizzare che in tali settori la regione sia esportatrice netta); le linee che salgono rappresentano i settori in cui è aumentata la quota e quindi la specializzazione della regione.

L'Italia nord-occidentale, che raccoglie oltre il 6% dell'occupazione CEE (Olanda esclusa), risulta particolarmente specializzata nei settori chimico, dei mezzi di trasporto, del legno e mobilio, metallurgico e meccanico (tutti settori in cui tale specializzazione è aumentata nel decennio 1960-70), nel settore tessile-abbigliamento (in cui l'elevata specializzazione è rimasta costante) e nel settore delle « industrie manifatturiere varie » (con specializzazione in diminuzione). Se, dai 17 settori in cui abbiamo disaggregato l'occupazione totale, estraiamo gli 11 settori che sono oggetto di commercio internazionale (ed escludiamo in pratica i servizi e le costruzioni), possiamo calcolare un indice sintetico di specializzazione regionale nei due anni quanto ai settori che più hanno risentito del processo di integrazione. Per l'Italia nord-occidentale, l'indice di specializzazione di Florence diminuisce da 87,30 a 86,59, ad indicare un aumento della specializzazione media della regione.

L'Italia nord-orientale risulta assai specializzata (con tendenza all'aumento), in settori tradizionali quali il legno e mobilio, i minerali non metalliferi e il tessile-abbigliamento, e assai specializzata ma con tendenza alla diminuzione nel settore agricolo; sostanzialmente costanti appaiono le quote dei settori in cui la specializzazione è minore. L'indice complessivo passa da 74,48 a

76,67, ad indicare un livello di specializzazione superiore a quello dell'area precedente, ma con una tendenza alla diminuzione.

La identica situazione e andamento della specializzazione settoriale si riscontra per l'Italia Centrale: agricoltura in discesa, e settori tradizionali. L'indice aggregato cambia di poco, passando da 71,27 a 71,39.

Per l'Italia meridionale si nota innanzitutto una diminuzione della quota complessiva della occupazione totale all'interno della CEE. La specializzazione risulta assai elevata e crescente per il settore agricolo e il settore delle costruzioni; elevata ma in discesa per il settore del legno e mobilio. Importante anche rilevare, per dare un ordine di grandezza complessivo alle cifre e agli indicatori, che la quota degli occupati complessivi è nel 1970 simile a quella dell'Italia Nord-occidentale (con una popolazione del 30% superiore) mentre nel 1950 tale quota era nettamente superiore, toccando il 7,48% contro il 6,15% dell'Italia Nord-occidentale. L'indice di specializzazione passa da 59,53 a 58,61, ad indicare una fortissima e lievemente crescente specializzazione produttiva.

Giova ricordare che in tutta l'analisi delle specializzazioni produttive effettuata in precedenza non si è mai rilevata una specializzazione nel settore dei servizi, né pubblici (con la sola ma limitata eccezione dell'Italia Centrale), né privati destinati alle imprese, né privati di tipo commerciale. Ciò ad indicare la posizione ancora intermedia raggiunta dal nostro paese quanto agli « stadi » dello sviluppo economico, ed anche a fugare alcuni dubbi sulla relativa ipertrofia del nostro settore commerciale.

Tendenze localizzative settoriali

Se l'analisi precedente è stata condotta per le sole macroregioni italiane e per tutti i settori, vogliamo ora evidenziare per i soli settori industriali (e per i grandi settori) le tendenze localizzative prendendo in considerazione tutte le regioni europee (31).

Il settore *alimentare* mostra in Italia uno sviluppo sostenuto solo nell'area Nord-occidentale, a minor vocazione agricola, mentre mostra uno sviluppo ampiamente negativo nel Mezzo-

giorno. Regioni europee a crescente specializzazione sono altre regioni fortemente urbanizzate, la regione di Parigi e quella di Brema, oltre alle regioni agricole francesi.

Il settore *tessile-abbigliamento*, settore in crisi, mostra una relativa tenuta nelle nostre regioni, e nelle regioni della Saar e del Galles. Il settore del *legno e mobilio*, anch'esso un settore in declino, mostra una buona tenuta in Italia (salvo che nel Mezzogiorno), nel Galles, in quasi tutta la Francia e in Belgio. Il settore della *carta*, un settore in media a sviluppo 0, cede in Germania e si sviluppa in modo limitato in Italia (salvo il N-W) e negli altri paesi. Il settore *chimico e della gomma*, assai composito, non mostra tendenze localizzative specifiche: si manifesta in forte sviluppo nel Mezzogiorno, Schleswig-Holstein, Saarland, Bayern, e in Francia. Il settore dei *minerali non metalliferi* si sviluppa in modo sensibile solo nel Mezzogiorno, nelle regioni meridionali della Germania, nel Bassin Parisien, nelle regioni dell'Est e Ouest della Francia e nel Lussemburgo. Il settore *meccanico e metallurgico* si sviluppa prevalentemente nelle regioni forti: Italia settentrionale, Bremen, Schleswig-Holstein, Renania-Palatinato Baden-Württemberg, oltre ad alcune regioni francesi e irlandesi. Il settore dei *mezzi di trasporto* si sviluppa in modo sensibile in Italia (salvo l'Italia centrale), Niedersachsen, Bayern, Renania-Palatinato, Saarland, Bassin Parisien e Est della Francia.

Per questi settori abbiamo calcolato l'evoluzione dell'indice di concentrazione spaziale di Florence:

*Valori dell'« indice di concentrazione spaziale di Florence »
per otto settori industriali, 1960 e 1970*

	1960	1970	O
Alimentari	66,86	69,96	
Tessile-abbigliamento	62,93	64,22	
Legno e mobilio	65,39	66,34	
Cartario e poligrafico	60,71	63,59	
Chimica e gomma	54,29	55,77	
Minerali non metalliferi	52,71	65,60	
Metallurgico e meccanico	51,47	53,50	
Costruzione di mezzi di trasporto	55,40	59,19	

Viene *confermata* a livello di singolo settore manifatturiero, quella *tendenza alla diffusione dell'occupazione industriale* fra le regioni che abbiamo rilevato in precedenza: tutti i settori mostrano infatti indici crescenti. I settori più concentrati spazialmente in Europa risultano il metallurgico e meccanico, il settore dei minerali non metalliferi, il settore chimico e il settore dei mezzi di trasporto; meno concentrati i settori tradizionali, alimentare e legno-mobilio.

Analisi Shift-Share

Una ulteriore elaborazione sui dati dell'occupazione è stata effettuata attraverso l'analisi « Shift-Share », che permette di scindere il tasso di sviluppo differenziale di una regione rispetto alla CEE nel suo complesso, in due componenti: una componente « competitiva (o differential shift) che sintetizza le favorevoli condizioni di sviluppo settoriali dell'area, e una componente di mix produttivo (proportionality shift), che riconduce lo sviluppo alla presenza nella regione proprio di quei settori che fruiscono di una maggiore dinamica della domanda a livello complessivo. Tale analisi dovrebbe essere più rigorosamente effettuata sul prodotto regionale, e potrebbe in questo modo filtrare, nella prima componente, anche quei fenomeni di economie di scala che sono stati individuati dalla teoria come effetti fra i più rilevanti delle integrazione economica. Attraverso tuttavia l'analisi dello sviluppo dell'occupazione, possiamo evidenziare altri fattori importanti del processo di crescita: i favorevoli fattori di localizzazione (prima componente), e il favorevole mix produttivo (seconda componente), un fattore quest'ultimo che è stato spesso chiamato in causa per spiegare l'ampliarsi del dualismo in Italia: secondo Graziani, ad esempio, le regioni settentrionali erano le regioni più pronte a sostenere la competizione europea, in quanto già attrezzate per la produzione di quei beni che un mercato evoluto come quello europeo avrebbe richiesto (8).

(8) A. GRAZIANI: *L'economia italiana: 1945-1970*; Il Mulino, Bologna, 1972; Introduzione. A. Graziani e Altri: *Lo sviluppo di un'economia aperta*; Napoli, 1969.

Questa ipotesi di Graziani trova piena rispondenza nei nostri risultati, forse non tanto per quanto concerne la possibilità di sviluppo delle regioni settentrionali, quanto per le resistenze che avrebbero trovato le regioni meridionali, a causa dello scarso dinamismo della domanda che si rivolge alle loro tipiche produzioni.

Le regioni nord-occidentali (tab. 1.5) hanno trovato nel loro mix produttivo una componente favorevole al loro sviluppo, ma maggiormente hanno giocato in questo senso le « economie esterne » che il già ampio tessuto produttivo ha potuto generare. Per l'Italia orientale e meridionale esistono *favorevoli fattori di localizzazione* e di sviluppo, ma essi si sono mostrati largamente insufficienti a superare l'effetto negativo di uno sfavorevole mix produttivo.

Nell'Italia centrale infine non si scorgono né favorevoli effetti di competizione né vantaggi di composizione settoriale della produzione (9).

TABELLA 1.5

Analisi dell'evoluzione strutturale (Shift-Share) (1960-1970)
Macroregioni italiane

Regioni	Evoluzione differenziale	Evoluzione proporzionale	Evoluzione totale
Nord-Ovest	3,3965	1,4711	4,8677
Nord-Est	5,8155	—11,2131	— 5,3975
Centro	—2,5385	—13,0604	—15,5989
Sud	5,2715	—19,2480	—13,9766

Fonte: Nostre elaborazioni su dati:

- NEI - *Total Population and Employment by Division, 1950, 1960, 1970*;
- ISTAT - *Occupati presenti in Italia, 1951-1972*, Roma, 1972.

(9) Per una applicazione della analisi Shift-Share alle macroregioni italiane, in riferimento allo sviluppo italiano, vedi: R. CAPPELLIN: *La Padania: confronto con le altre macroregioni italiane*; «L'Industria», n. 5-6, 1975.

Poiché era nostro obiettivo riferire lo sviluppo produttivo delle macroregioni italiane alle caratteristiche della domanda del mercato europeo, anche in questa parte abbiamo considerato solo i settori oggetto di commercio internazionale. Per quanto concerne il Mezzogiorno, giova rilevare che il differenziale di sviluppo complessivo in questi settori rispetto all'Europa è stato negli anni '60 di ben 14 punti percentuali (il nostro « total shift »), laddove il differenziale di sviluppo complessivo è stato di 10 punti percentuali, la differenza essendo stata coperta dallo sviluppo delle produzioni « residenziali » o « locali ». Differenziali settoriali di sviluppo positivi si sono avuti nei settori dei mezzi di trasporto e chimico (settori pubblici o fortemente influenzati da decisione emergenti dall'ambito pubblico), dei minerali non metalliferi e nel tessile-abbigliamento (settori nei quali le favorevoli condizioni di sviluppo individuate in precedenza sono forse più genuine e interessanti).

Capitolo 2: TASSO DI ATTIVITA', DISOCCUPAZIONE E MOVIMENTI DEMOGRAFICI

Tasso di attività

I tassi di attività della popolazione, che l'Eurostat ha calcolato nel 1975 attraverso un'indagine effettuata con criteri omogenei su tutto il territorio della Comunità, ci danno uno spaccato delle caratteristiche del mercato del lavoro nei diversi paesi e le diverse regioni. Troviamo infatti tassi particolarmente elevati in aree precise: Danimarca, Regno unito, alcune aree settentrionali e orientali della Francia, molte aree meridionali della Germania (tavv. 2.1 e 2.2), soprattutto in corrispondenza di tassi assai elevati della componente femminile (spesso doppi rispetto ai corrispondenti tassi di attività femminili delle altre aree, italiane, olandesi e belghe in particolare).

L'Italia mostra un tasso complessivo medio inferiore a quello di tutti gli altri paesi, e in nessuna regione si raggiunge il tasso medio comunitario. Le regioni meridionali (e il Lazio) mostrano tassi particolarmente depressi, pur essendo regioni prevalentemente agricole, a conferma della validità per l'Italia dell'ipotesi del « lavoratore scoraggiato », cioè dell'uscita dal mercato del lavoro di chi su tale mercato non trova occasioni di impiego. Particolarmente pesante risulta in conseguenza la situazione evidenziata dall'indice delle persone inattive a carico di una persona attiva.

Disoccupazione e disoccupazione giovanile

Comparare fra loro dei tassi di disoccupazione fra paesi differenti è operazione assai rischiosa, a causa delle forti differenze che esistono nelle caratteristiche economiche e istituzionali

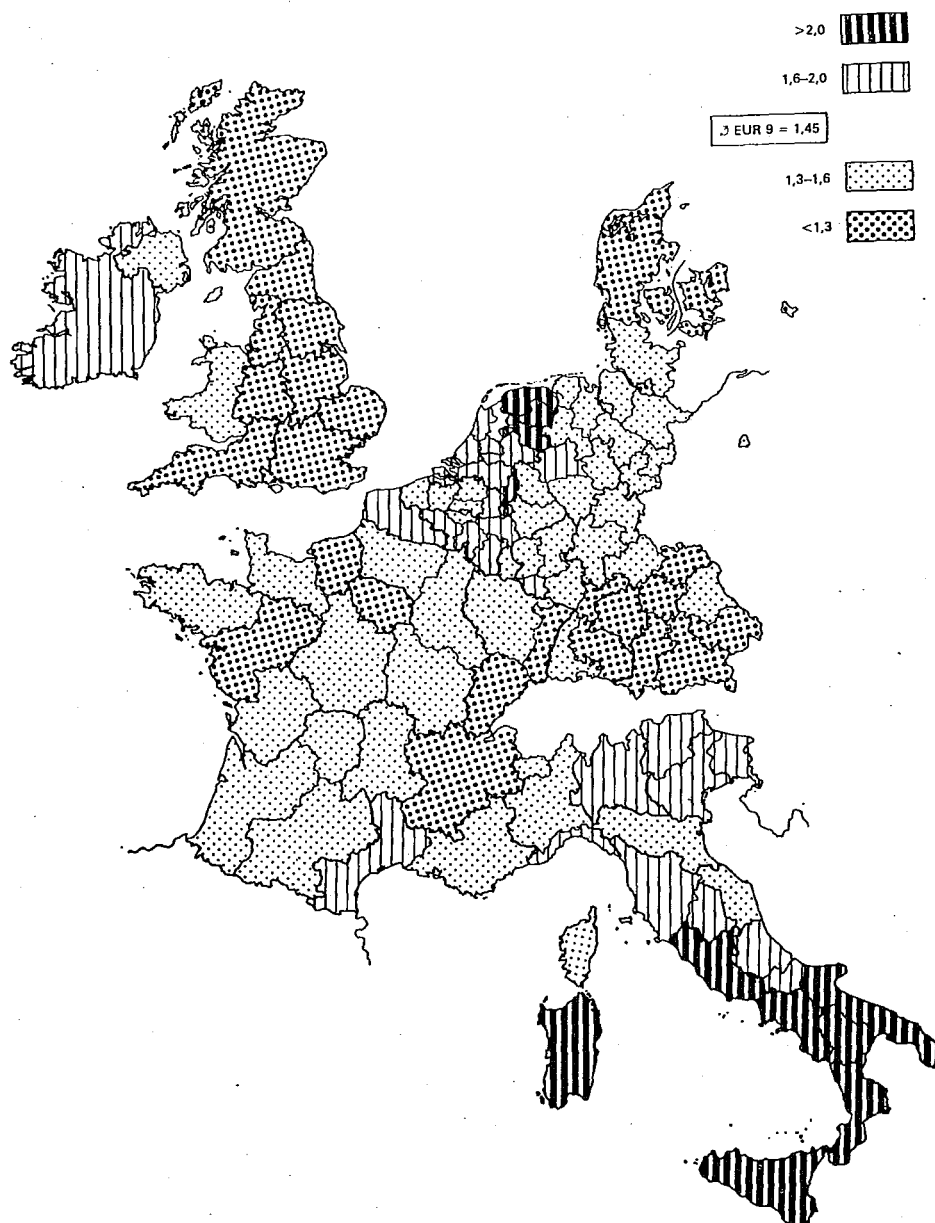
nei rispettivi mercati del lavoro. Tuttavia con cautela e in prima approssimazione possiamo individuare le aree più colpite nell'Italia meridionale (e in particolare la Calabria), nella Corsica, nell'Irlanda, nell'Irlanda del Nord (7,1%), Scozia, Galles, e tutta la fascia occidentale del Regno Unito (che si trova ad affrontare insieme problemi di sottooccupazione e di riconversione di attività industriali obsolete) e la Danimarca (tavv. 2.3 e 2.4). A causa innanzitutto della persistenza nel tempo di problemi occupazionali, e della maggiore rigidità del mercato del lavoro, fra il 1973 e il 1976 tutte le regioni italiane hanno mostrato i minori incrementi della disoccupazione esplicita fra le regioni d'Europa: assai più colpiti sono apparsi i lavoratori tedeschi, danesi e scozzesi. Ma le maggiori rigidità e le maggiori garanzie di conservazione del posto di lavoro per i già occupati si scontano sul tasso di disoccupazione giovanile: non particolarmente elevato nelle regioni tedesche, esso supera il livello del 10% in Francia solo nelle regioni dei Pirenei, Provenza e Corsica, in Belgio nelle regioni di Hainaut, Liegi e Limburgo, nel Regno Unito nel Nord e Irlanda del Nord, mentre si presenta elevatissimo, oltre che in Irlanda, in Liguria, Lazio e Mezzogiorno (con una punta in Calabria del 25%).

Movimenti demografici

In dipendenza dei forti problemi occupazionali che abbiamo analizzato in precedenza, l'Italia (con l'Irlanda) ha subito per tutti gli anni '60 forti movimenti migratori: 2 persone su mille in media ogni anno hanno lasciato il nostro paese. Sono state colpite dal fenomeno (tab. 2.1) le regioni del Trentino, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, in una percentuale simile alla media (ma anche, come ci mostra la tav. 2.5, molto dettagliata, alcune aree della bassa padana), l'Umbria e le Marche, e tutta l'Italia Meridionale, secondo un trend leggermente decrescente nel corso del decennio. Nel corso degli anni '70 la situazione è in parte mutata: il fenomeno è ampiamente diminuito in intensità, a causa della più ridotta forza di attrazione delle aree forti del centro Europa, ma tutte le regioni meridionali (con Lorena e Nord-Pas de Calais) hanno continuato a mostrare saldi notevolmente negativi (tav. 2.6).

TAVOLA 2.1

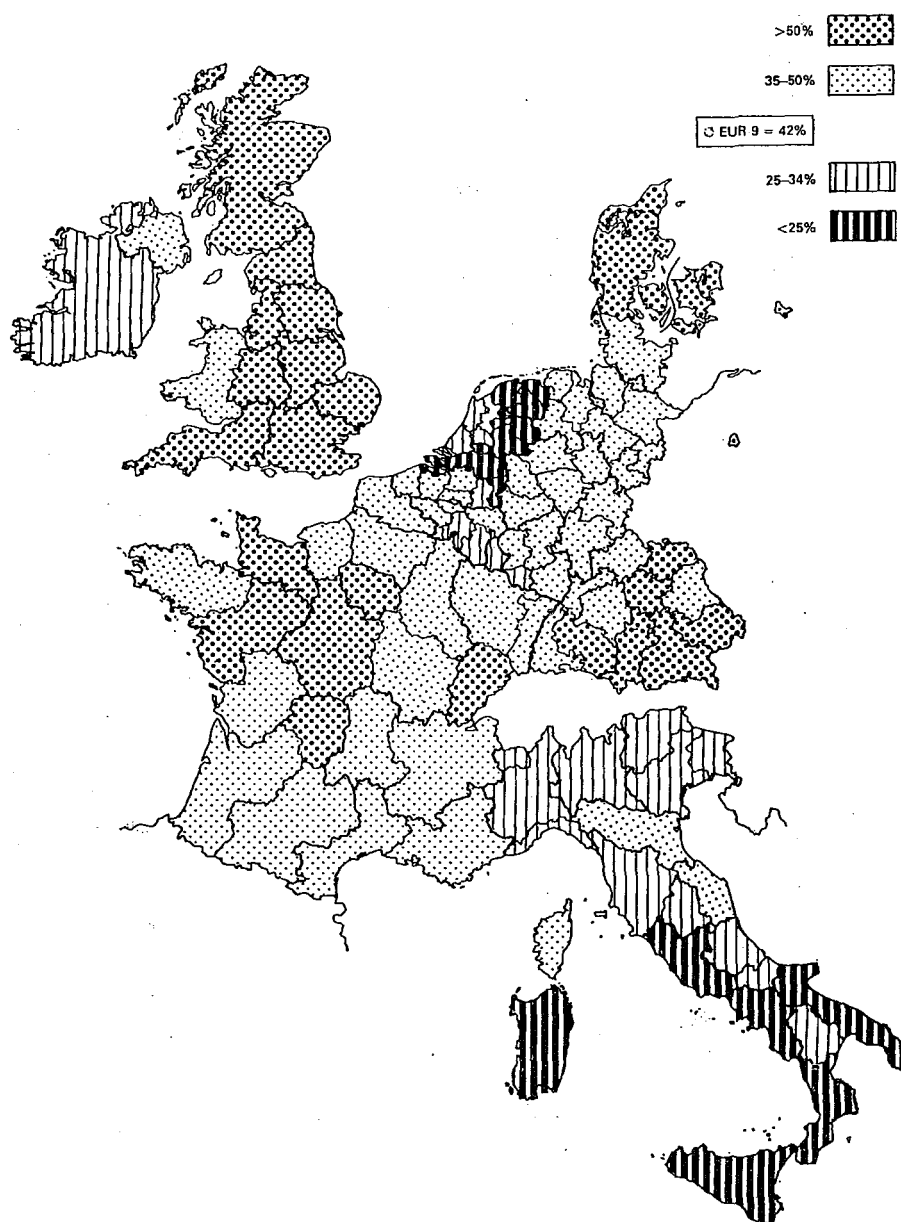
Persone inattive a carico di una persona attiva - 1975



Fonte: EUROSTAT.

TAVOLA 2.2

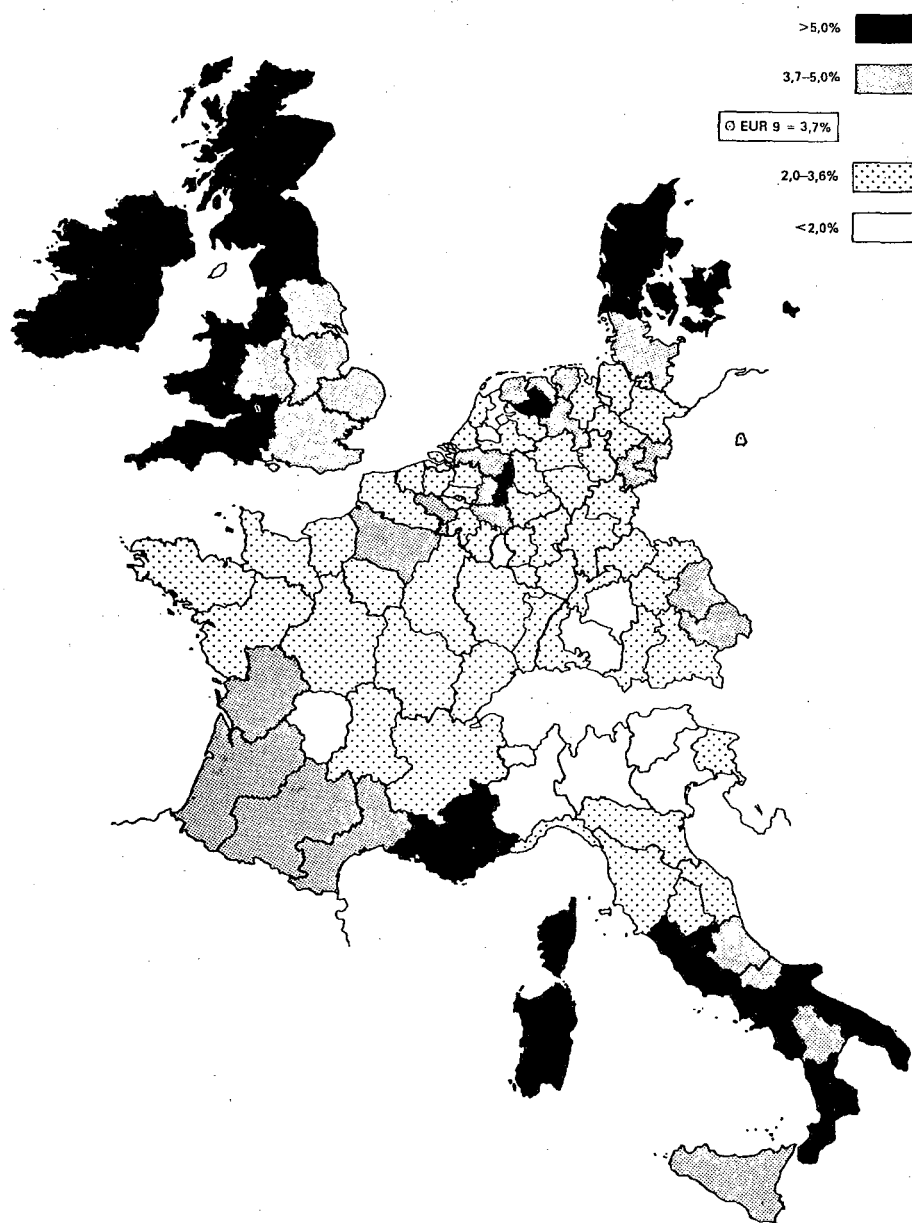
Tassi d'attività delle donne da 14 a 64 anni - 1975



Fonte: EUROSTAT.

TAVOLA 2.3

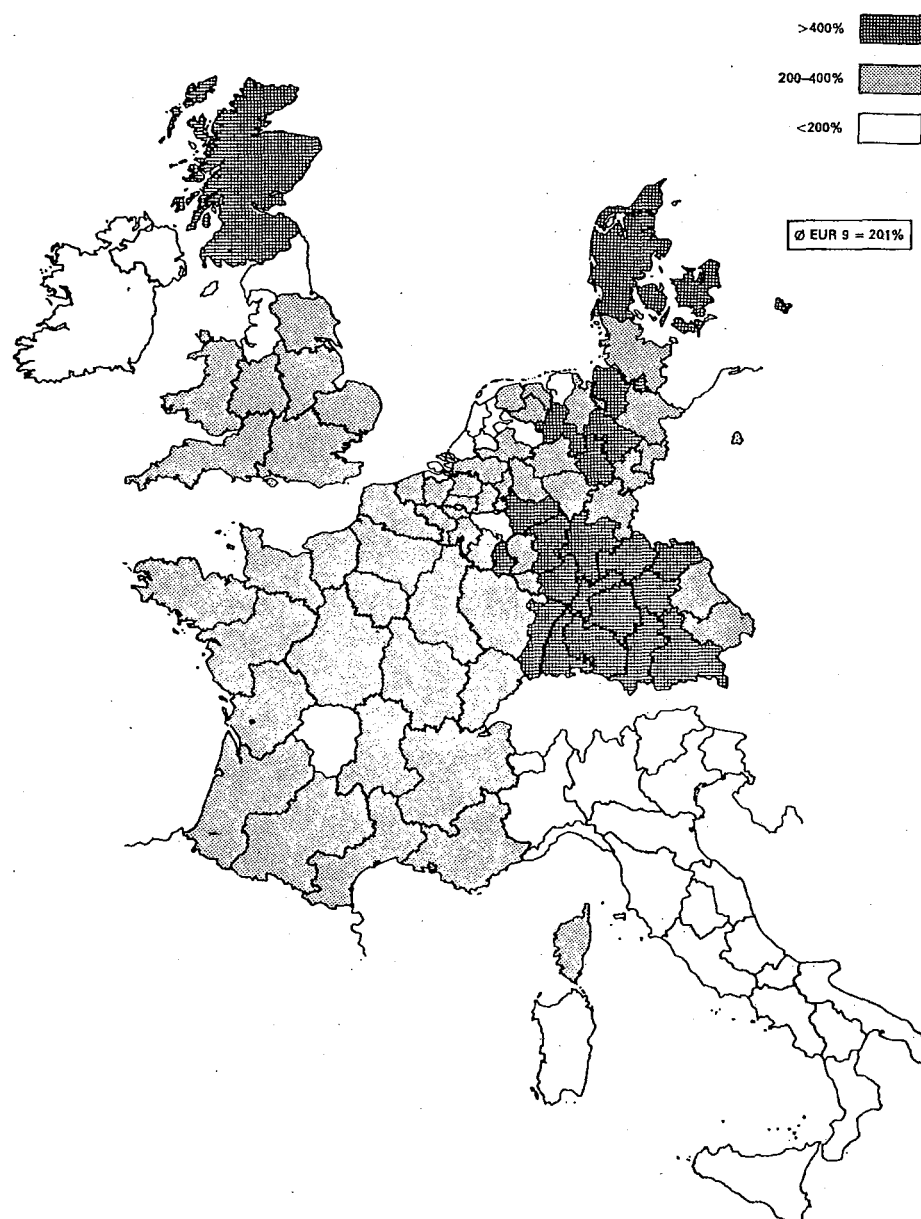
Tassi di disoccupazione 1975



Fonte: EUROSTAT.

TAVOLA 2.4

Aumento dei disoccupati iscritti tra il 1973 e il 1976



Fonte: EUROSTAT.

TABELLA 2.1

Saldo migratorio 1960-1974 (medie annue)

REGIONI	Saldo migratorio / 100 ab.		
	1960-64	1965-69	1970-74
Piemonte	1,4	0,8	0,7
Valle d'Aosta	0,1	0,5	0,8
Liguria	1,1	0,2	0,4
Lombardia	1,0	0,6	0,5
Trentino-Alto Adige	-0,3	-0,3	0,0
Veneto	-0,7	-0,2	0,3
Friuli-Venezia Giulia	-0,2	-0,2	0,4
Emilia-Romagna	-0,1	0,0	0,4
Toscana	0,0	0,2	0,5
Umbria	-1,0	-0,7	0,1
Marche	-0,9	-0,4	0,1
Lazio	0,9	0,3	0,4
Campania	-1,0	-0,9	-0,5
Abruzzi	-1,3	-1,1	-0,1
Molise	-1,7	-2,1	-0,2
Puglie	-1,2	-1,0	-0,4
Basilicata	-2,0	-1,9	-1,1
Calabria	-1,9	-1,6	-0,9
Sicilia	-1,3	-1,3	-0,5
Sardegna	-1,3	-0,9	-0,2
ITALIA	-0,2	-0,2	0,1
GERMANIA	0,4	0,2	0,5
REGNO UNITO	0,0	-0,1	-0,1
FRANCIA	0,7	0,2	0,2
PAESI BASSI	0,1	0,1	0,2
BELGIO	0,2	0,1	0,2
DANIMARCA	0,0	0,0	0,1
IRLANDA	-0,8	-0,6	0,1
LUSSEMBURGO	0,7	0,3	1,2
CEE 9	0,1	0,0	0,2

Fonte: EUROSTAT - Statistica Regionale: Popolazione, Occupazione, Condizioni di vita, 1975; Lussemburgo, 1976.

In questi ultimi anni si è assistito in pratica, come è stato rilevato (10), a una identificazione sempre più stretta fra tasso di crescita demografica e tasso di incremento naturale per le regioni europee, mentre per la comunità nel suo complesso diveniva sempre più importante in termini percentuali la importazione di manodopera da paesi extra-CEE. A causa della scarsa dinamica occupazionale complessiva (specie in Germania) e a causa di questa sostituzione di lavoratori europei con immigrati dall'estero, si è assistito nelle nostre regioni al preoccupante fenomeno della « disoccupazione di ritorno ».

La crescita demografica complessiva (tab. 2.2) dipende da molteplici fattori: tasso di emigrazione netta e incremento naturale, quest'ultimo dovuto alla distribuzione della popolazione per classi di età e dai tassi di natalità/mortalità. I maggiori tassi di sviluppo complessivo (1960-75) si notano lungo l'asse che dall'Inghilterra sud-orientale attraverso tutta la valle del Reno giunge fino all'Italia settentrionale; perdite o tassi di incremento limitati si sono manifestati invece in tutte le regioni « periferiche » dell'Europa (Galles, Irlanda, Scozia, Svezia settentrionale, Mezzogiorno, Spagna e Portogallo). In alcune di queste aree gli elevati tassi di natalità hanno contrastato la tendenza alla diminuzione della popolazione (è il caso del Mezzogiorno), mentre in altre aree la continua emigrazione ha determinato un indice di invecchiamento elevato e un tasso di crescita naturale limitato (come nel caso del Galles). Nelle aree di attrazione della popolazione, assistiamo ad andamenti contraddittori, in quanto una tendenza della popolazione autoctona all'invecchiamento e a limitati tassi di crescita naturale si accompagna alla bassa età media e all'elevato indice di fertilità e natalità della popolazione immigrata.

Concentrazione della popolazione

La densità della popolazione nel 1975 nelle regioni europee è mostrata nella tav. 2.7. Le diversità del rapporto uomo/territorio in Europa vengono in chiara evidenza: ampie aree periferiche,

(10) V. CURZI: *Politiques de Développement Régional dans La Communauté Economique Européenne. Les Cas du Mezzogiorno*; comunicazione presentata al convegno di Pristina (J), 17-20 maggio 1978.

TABELLA 2.2

Crescita demografica 1960-1975

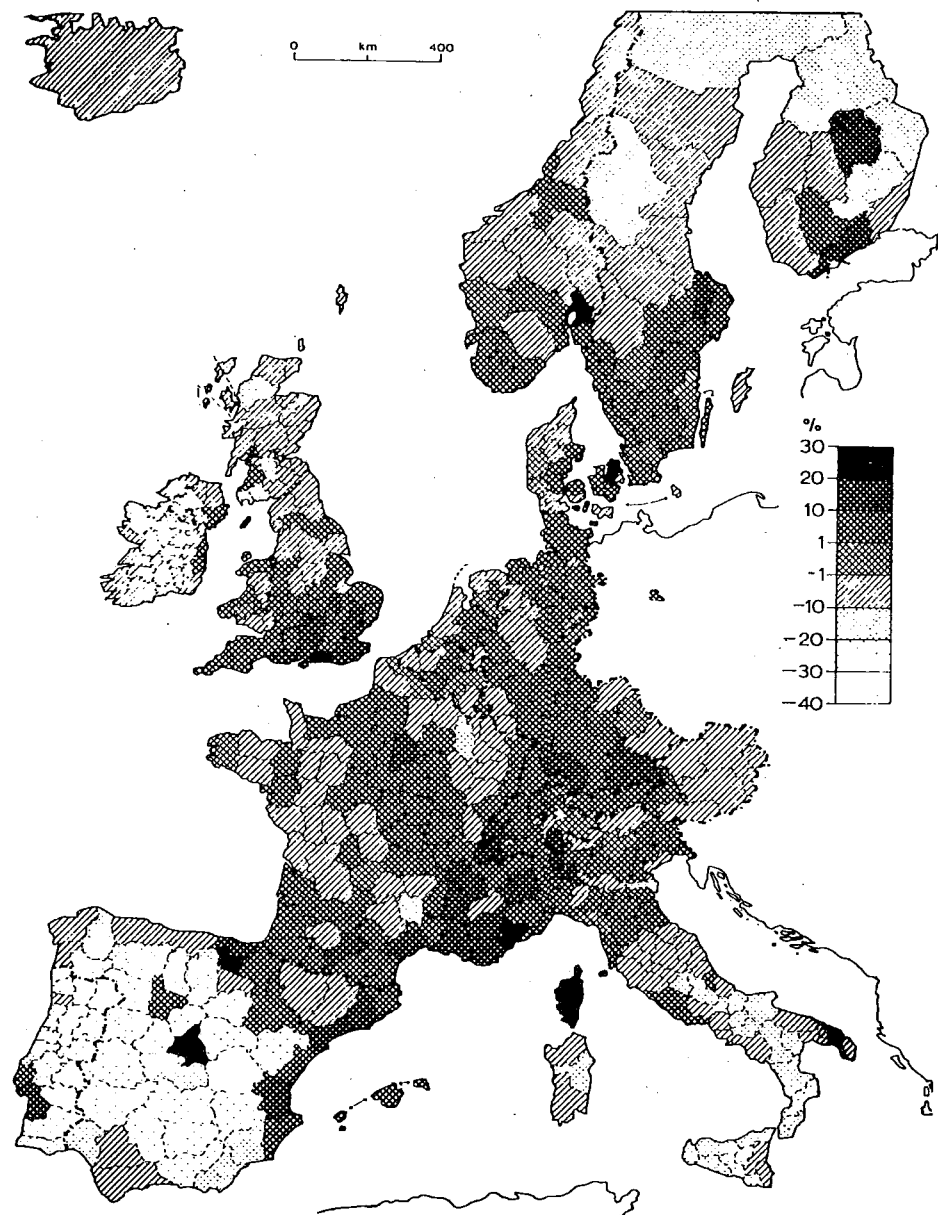
REGIONI	Crescita della popolazione media 1960-1975 %
Nord Ovest	18,72
Nord Est	8,54
Centro	14,56
Sud	5,69
ITALIA	11,22
GERMANIA	11,52
REGNO UNITO	6,62
FRANCIA	15,39
PAESI BASSI	19,07
BELGIO	7,53
DANIMARCA	10,55
IRLANDA	10,42
LUSSEMBURGO	14,33
CEE 9	11,30

Fonti: nostre elaborazioni su dati:

— EUROSTAT - Statistica Regionale: Popolazione, Occupazione, Condizioni di vita, 1975; Lussemburgo, 1976.

TAVOLA 2.5

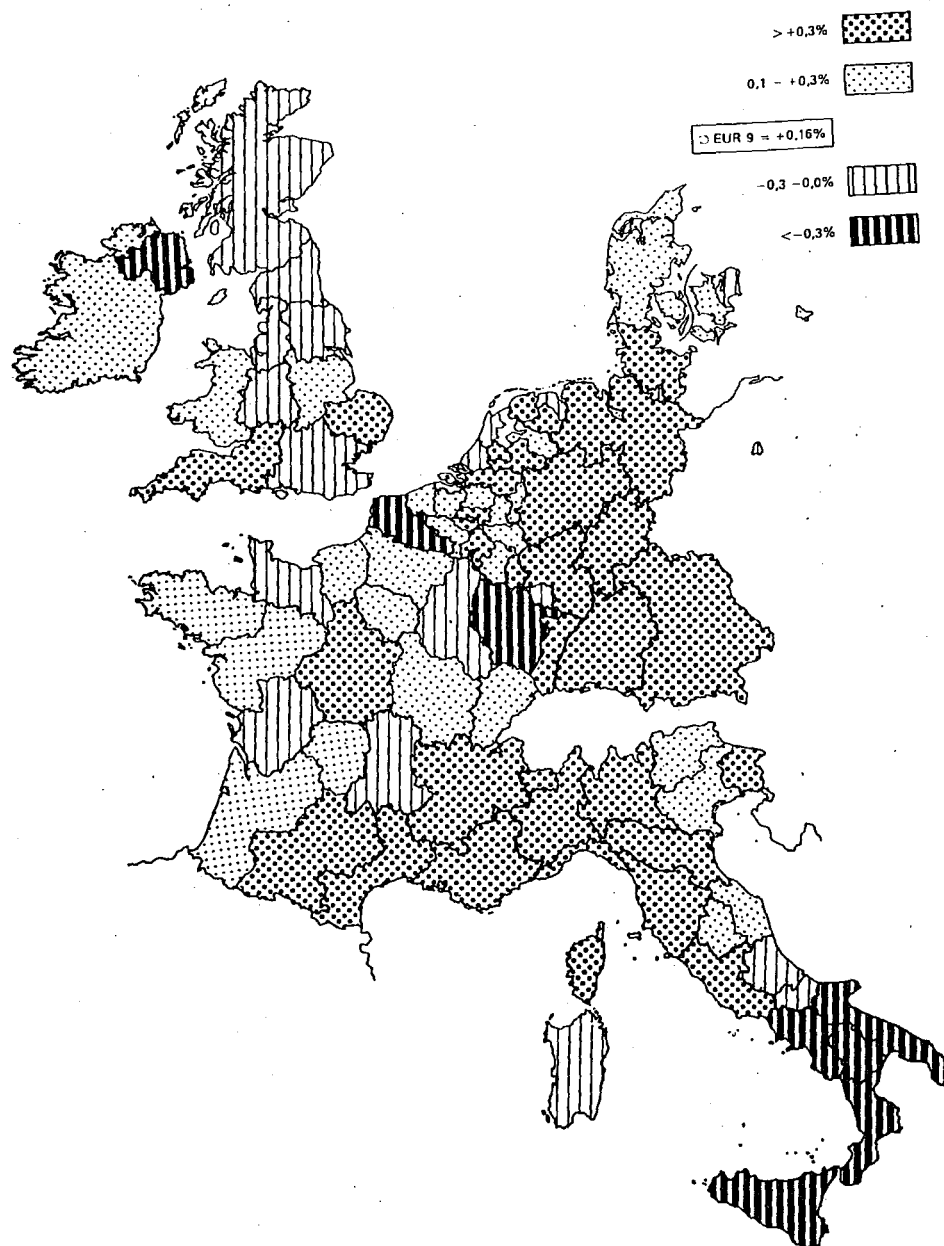
Saldo migratorio netto 1960-1970 nell'Europa Occidentale



Fonte: Hugh D. Glout, *op. cit.* - Fig. 2.4.

TAVOLA 2.6

Saldo migratorio dal 1970 al 1975



Fonte: EUROSTAT.

come Scozia, Mezzogiorno, ma anche ampie parti della Spagna e della Norvegia ospitano meno di 20 abitanti per km²; lungo l'asse che abbiamo definito in precedenza si superano i 200 abitanti per km², e in certe aree si superano i 1000 abitanti (Lancashire, Londra, Rhur). Ma quale è la situazione in un'ottica dinamica? Si sono allargate le disparità nell'utilizzazione del suolo? Nella tav. 2.8 si sono accoppiate due dimensioni: la densità (superiore e inferiore alla media CEE) e l'incremento demografico (superiore e inferiore alla media CEE). Le aree nere accoppiano una densità già elevata con un suo aumento nel decennio 1960-70; quelle bianche, una densità inferiore alla media e in declino. Appare chiaramente che le aree (bianche e nere) che mostrano una situazione di progressiva divergenza e di ampliamento degli squilibri, prevalgono in media sulle aree di convergenza.

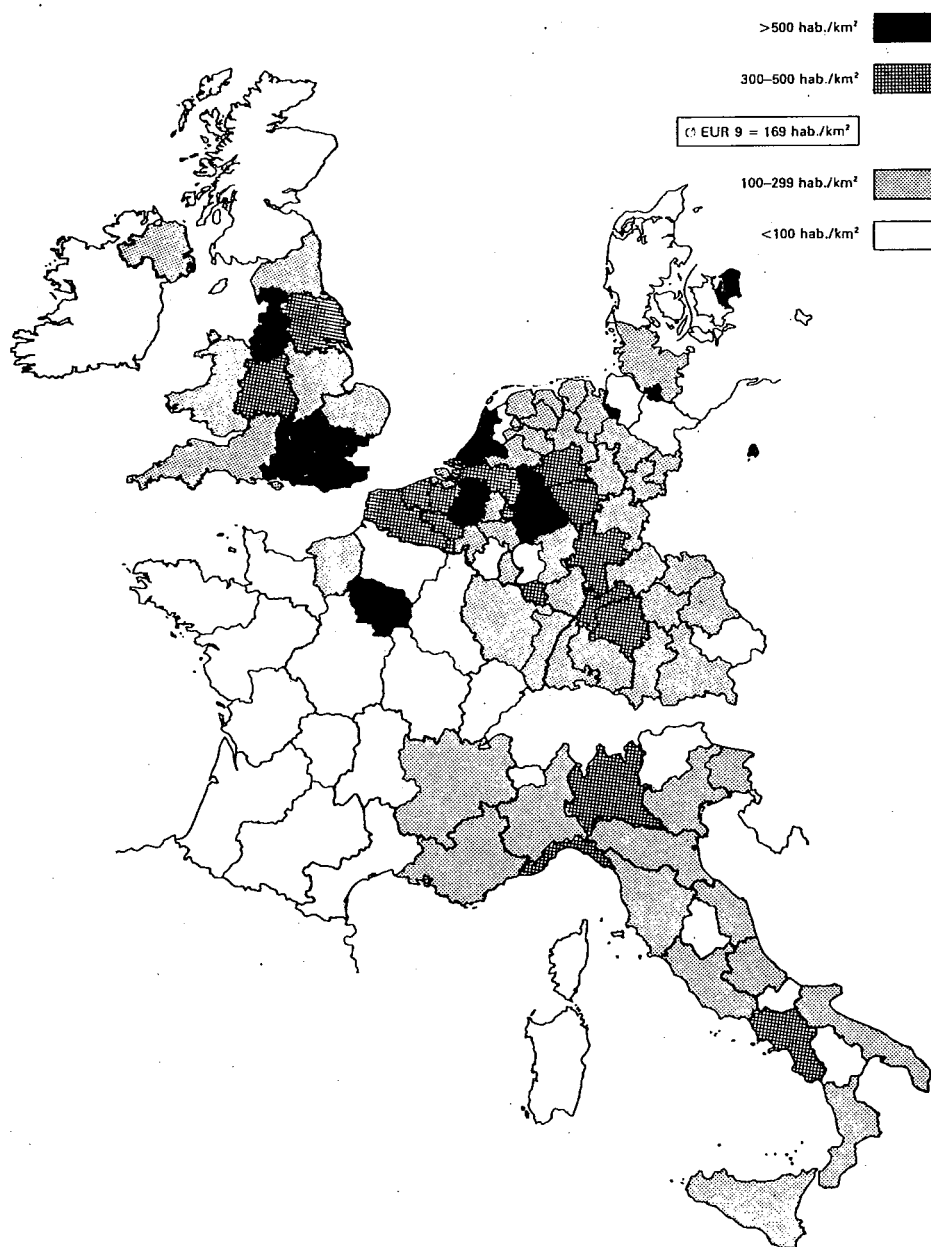
Ma una indicazione più precisa in questo senso può venire dal calcolo di indicatori sintetici. Confrontando (tab. 2.3) la percentuale del territorio CEE occupato dalle aree più popolate negli anni 1950-60-70, si nota come il 25% della popolazione era concentrato sul 7% del territorio nel 1950, e come tale percentuale sia scesa al 6% nel 1970. Rapportando la densità media delle regioni più densamente popolate, che coprono il 25% della popolazione totale, con la densità media delle regioni meno popolate, che coprono la stessa percentuale (metodo del « quartile »), otteniamo un rapporto pari a 8.0 nel 1950 e un rapporto pari a 9.0 nel 1970, con un aumento del 12% (11).

Diversi indici di disparità sulla densità demografica delle regioni CEE indicano quasi concordemente un aumento delle disparità fra il 1950 e il 1970; tale aumento sembra da attribuirsi prevalentemente ad aumenti di disparità all'interno dei singoli paesi (con Italia, Francia e Germania in testa), che non ad aumenti nella disparità fra i diversi paesi. Dalla tab. 2.4 ricaviamo l'indicazione che l'aumento delle disparità nella distribuzione della popolazione nelle regioni CEE è da attribuire per gli anni '50 alle regioni più densamente popolate (oltre 350 abitanti per km²), mentre per gli anni '60 è da attribuire prevalentemente alle regioni mediamente popolate, da 200 a 350 abitanti per km².

(11) W. MOLLE, *op. cit.*, pag. 6.

TAVOLA 2.7

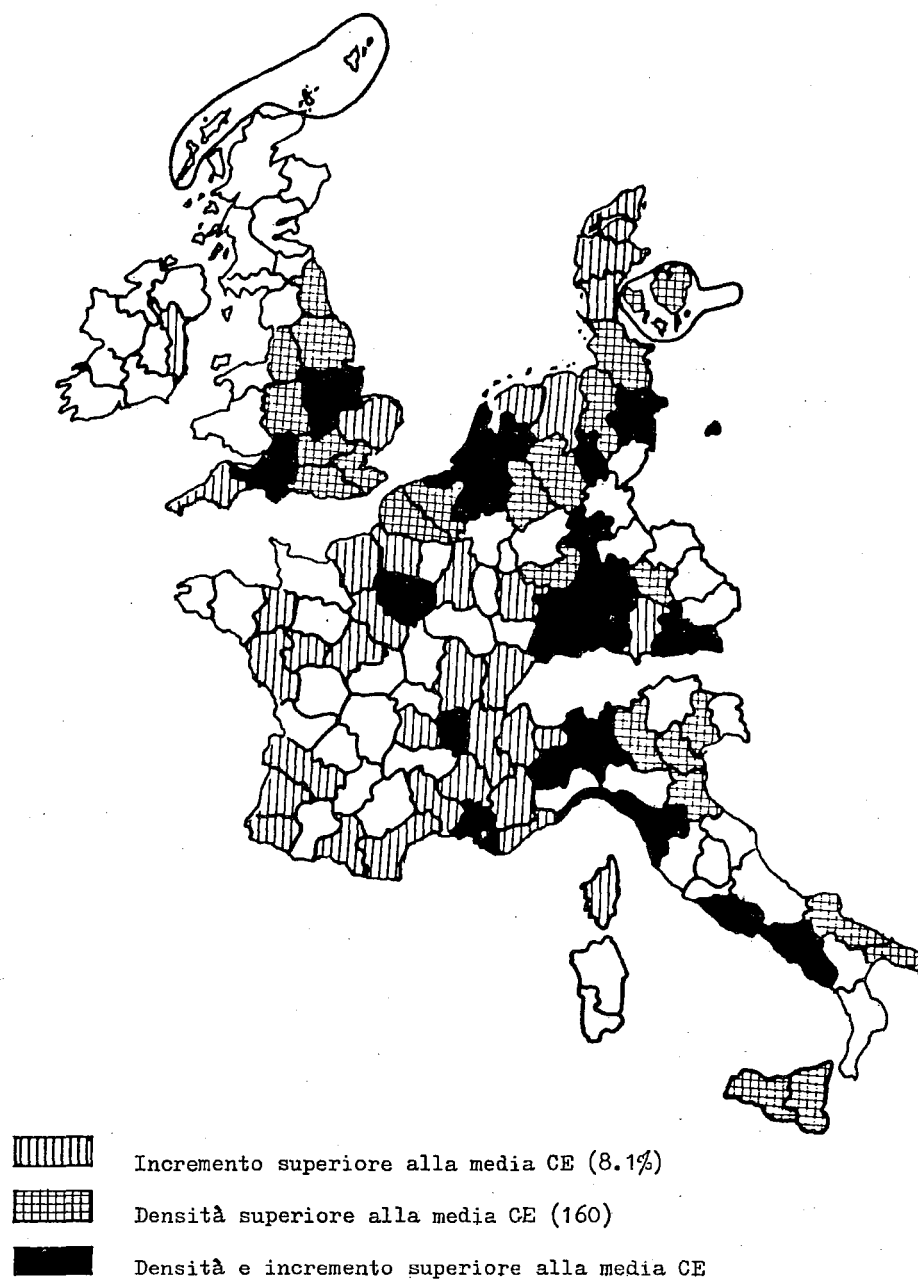
Densità della popolazione 1975



Fonte: EUROSTAT.

TAVOLA 2.8

Densità demografica e tasso d'incremento della popolazione 1961-1970



Fonte: R. Thoss: *La concentrazione geografica nei paesi della Comunità Europea*, 1977.

TABELLA 2.3

Rapporto tra le quote cumulative della popolazione e del territorio

ANNO	1950	1960	1970
% Popolazione	% Territorio		
25%	7	6	6
50%	21	20	19
75%	45	44	44

Fonte: W. Molle, Regional Disparities in The European Community; NEI Research Paper, 1978, Table 3.1.

TABELLA 2.4

Crescita media annua della popolazione per classi di densità

Classe di densità della popolazione		Tasso medio annuo di crescita			
		n. (*)	1950-1960 %	n.	1960-1970 %
1	< 50	9	0,1	9	0,7
2	50-99	19	0,7	18	0,8
			} 0,5		} 0,8
3	100-149	15	0,3	16	0,8
4	150-199	11	0,8	8	0,5
			} 0,5		} 0,7
5	200-249	4	0,6	6	1,5
6	250-299	4	1,3	2	0,8
			} 0,8		} 1,3
7	300-349	4	0,6	5	1,0
8	350-399	2	1,9	2	0,7
			} 1,2		} 0,9
9	400-449	—	—	1	0,6
10	450-500	1	1,2	1	0,8
11	> 500	7	0,9	8	0,7
			} 0,9		} 0,7
Σ		76	0,8	76	0,8

Fonti: W. Molle, op., cit., Table 3.3.

* Numero di regioni per ogni classe.

Capitolo 3: ANALISI DEL PRODOTTO E DELLA PRODUTTIVITA' REGIONALE

L'analisi dell'evoluzione e della struttura settoriale del prodotto regionale a livello europeo è limitata dalla disponibilità di dati statistici rilevati in modo uniforme. Solo ad iniziare dal 1970 l'Ufficio Statistico delle Comunità Europee ha avviato un programma per la rivelazione annuale del prodotto lordo regionale nei paesi aderenti coordinato con l'analogo programma di armonizzazione dei conti economici nazionali (SEC). Tale nuovo schema di contabilità regionale è detto NACE-CLIO RR 17. Per gli anni precedenti il 1970 esistono separate statistiche nazionali, che tranne alcune eccezioni non avevano una scadenza regolare. In particolare tuttavia sono disponibili dati dei prodotti regionali, anche se definito in modo non uniforme e non disaggregato per settori per il 1960 per i paesi allora appartenenti alla Comunità. L'analisi svolta in questa ricerca si limita pertanto ad un confronto del prodotto e di altre variabili economiche ad esso connesse per il 1975 ed il 1960. A tale fine i dati regionali, qualora corrispondenti a definizioni non omogenee, sono stati utilizzati quali parametri di disaggregazione regionale dei dati nazionali, per i quali invece esistono classificazioni uniformi, inoltre essi sono stati convertiti in dollari US sulla base dei tassi di cambio medi annuali al fine di renderli tra loro raffrontabili. E' chiaro che la scelta di questa al posto di altre unità di misura non altera i risultati delle analisi, mentre invece per taluni fenomeni l'utilizzazione di « poteri di acquisto equivalenti » avrebbe condotto a conclusioni parzialmente diverse anche se forse più discutibili.

Nello studio delle disparità regionali è usuale riferirsi al prodotto lordo procapite quale indicatore principale e sintetico. E' peraltro chiaro che l'andamento di tale variabile è il risultato

di processi economici tra loro alquanto diversi e talvolta ben più significativi del dato complessivo, anche se ciò richiede una maggiore disaggregazione delle analisi.

Ai nostri fini è sembrato opportuno evidenziare la relazione tra il prodotto procapite e le seguenti variabili: l'occupazione, la produttiva e la popolazione, dato che, da un punto di vista di politica economica, esse possono rappresentare degli obiettivi intermedi di rilevante e distinto significato. E' chiaro infatti che un certo tasso di crescita del prodotto procapite (X/P) può essere il risultato di diversi tassi di variazione della produttività (X/N) e dell'occupazione (N), che agiscono in senso positivo, o della popolazione (P), che agisce in senso negativo. Tale relazione è mostrata dalla seguente identità:

$$\frac{X}{P} = N \cdot \frac{X}{N} \cdot \frac{1}{P}$$

dalla quale è agevole il passaggio ai corrispondenti saggi di variazione percentuale.

L'analisi svolta nei precedenti capitoli di questa ricerca ha illustrato le caratteristiche della distribuzione interregionale dell'occupazione, che dipende principalmente dalla struttura dei fattori di localizzazione offerti dalle diverse aree regionali e domandati dai diversi settori. Nel contempo si è mostrato l'effetto dell'evoluzione occupazionale sull'andamento dei flussi migratori e quindi delle popolazioni. Sembra quindi opportuno esaminare in questo capitolo l'andamento della produttività nelle diverse regioni, e considerando congiuntamente queste tre variabili, individuare particolari « patterns » di sviluppo economico regionale a livello europeo. E' infine chiaro che il prodotto regionale può essere alquanto diverso dal reddito regionale per ottenere il quale risulta necessario considerare anche i trasferimenti correnti sia privati che pubblici.

Il concetto di prodotto risulta peraltro adeguato per una analisi delle caratteristiche dell'offerta regionale, che è certamente prioritaria. L'analisi di indicatori del reddito regionale e delle caratteristiche della domanda regionale sia corrente che in conto capitale verrà pertanto svolta nel capitolo successivo.

Evoluzione delle disparità regionali di prodotto procapite

Un primo approccio all'esame delle disparità di prodotto procapite può consistere nel calcolo di indicatori statistici, che hanno il pregio sia del rigore che della sinteticità. Lo studio di W. Molle, già più volte richiamato, presenta un'analisi di questo tipo basandosi su dati del prodotto al costo dei fattori calcolato per il 1950, il 1960 ed il 1970 dallo stesso autore per 76 regioni della Comunità a 9 paesi. Non essendo pubblicati i dati originali occorre limitarsi ad un esame dei risultati di questo studio.

La tabella 3.1 indica che il 25% della popolazione nella Comunità Europea che vive nelle regioni con più alto prodotto procapite produce circa il 35% del prodotto totale della Comunità, mentre il 25% che vive nelle regioni con il più basso prodotto procapite non produce che circa il 15% del prodotto totale della Comunità.

E' possibile osservare che mentre la quota delle regioni più ricche è diminuita, è aumentata quella delle regioni più povere ed inoltre che tale processo è stato più rapido nel primo periodo (1950-60) che nel secondo (1960-70). Ad indicazioni simili si arriva anche osservando il rapporto tra la media del prodotto procapite nel primo e nell'ultimo quartile, il quale indica che il rapporto tra il prodotto procapite delle regioni più ricche e quello delle più povere è passato in media da 2,7 a 2,1. Risultati analoghi si ottengono osservando il rapporto tra le due regioni poste alle estremità della scala che chiaramente è maggiore ma anche esso mostra una diminuzione passando da 5.6 a 4.4.

W. Molle calcola quindi diversi indici statistici di disparità sia del prodotto procapite (GDP/P) che del prodotto per occupato (GDP/E) negli anni considerati e quindi la loro variazione percentuale, ove il segno più indica uno sviluppo verso maggiore eguaglianza ed un segno meno un movimento verso maggiore disparità. La tabella 3.2 mostra una considerevole diminuzione delle disparità sia tra i paesi della Comunità Europea (CEE - 9) che tra le regioni (CEE-76). Un'analoga tendenza si nota all'interno dei singoli paesi (righe 3-6), anche se i diversi indici danno risultati tra loro diversi e nel caso della Germania contraddittori.

TABELLA 3.1

Rapporto tra le quote cumulative del prodotto e della popolazione e dell'occupazione

% Prodotto % Popolazione o occupazione	1950	1960	1970
<i>Popolazione</i>			
25%	38	34	34
50%	64	61	61
75%	86	85	83
<i>Occupazione</i>			
25%	37	33	32
50%	64	59	59
75%	85	83	82

Fonte: W. Molle, Regional Disparities, op. cit. Table 4.1.

TABELLA 3.2

Variazioni percentuali in indicatori della disparità di prodotto (I 1970 — I 1950 x 100 — 100)

REGIONI	Indicatori	Coefficiente di variazione	Deviazione media	Deviazione quadratica media	Florence	R ²	Gini	Theil
CEE - 76	GDP/P	+19	+28	+31	+5	+6	+25	+43
	GDP/E	+32	+33	+39	+5	+5	+35	+57
CEE - 9	GDP/P	+29	+25	+21	+4	+4	+24	+42
	GDP/E	+33	+24	+23	+3	+3	+32	+48
GERMANIA	GDP/P	+38	-13	-21	-1	+2	+49	+71
	GDP/E	+70	+49	+42	+2	+3	+59	+84
REGNO UNITO	GDP/P	+37	+54	+75	+2	0	+34	+59
	GDP/E	+54	+10	+53	0	0	+48	+75
ITALIA	GDP/P	+27	+27	+23	+1	+6	+76	+42
	GDP/E	+30	+47	+42	+2	+3	+32	+53
FRANCIA	GDP/P	+16	+20	+13	+1	+2	+17	+30
	GDP/E	+44	+37	+33	+1	+4	+50	+76

Fonte: W. Molle, op. cit., Table 4.3.

Risulta quindi impossibile dire in quale paese le disparità sono diminuite di più.

Appare interessante considerare la rilevanza relativa delle disparità tra i singoli paesi e tra le singole regioni all'interno dello stesso paese. Mediante l'indice di Theil, che consente tale scomposizione, è possibile calcolare che la parte maggiore, pari dal 55 al 60 per cento delle disparità regionali, è dovuta alle disparità tra i prodotti procapite medi dei singoli paesi. Ciò anche se non deve portare a sottovalutare la pur rilevante quota attribuibile alle disparità regionali, nel senso convenzionale, mostra peraltro anche l'importanza che possono avere politiche di sviluppo nazionale nel risolvere il problema delle disparità di prodotto procapite nella Comunità.

L'analisi delle tabelle 3.3. e 3.4 permette di individuare la diversa importanza che nella generale diminuzione delle disparità è stata giocata da un lato dagli incrementi del prodotto e dall'altro dagli incrementi della popolazione e dell'occupazione, che ovviamente agiscono sul prodotto procapite o per occupato, in modo opposto a quello degli incrementi del prodotto. La prima tabella mostra che, dato che gli incrementi della popolazione sono stati sostanzialmente analoghi sia nei paesi con maggiore ($>$) che in quelli con minore ($<$) prodotto procapite, la diminuzione delle disparità tra i singoli paesi è da attribuirsi alla più rapida crescita del prodotto nei paesi più poveri ed alla minore crescita in quelli più ricchi in ambedue i periodi considerati. Nel caso del prodotto per occupato l'effetto negativo sulle disparità degli incrementi relativi di occupazione nel periodo 1950-60 è stato più che controbilanciato dall'effetto positivo degli incrementi relativi del prodotto. Nella tabella 3.4 le regioni di ciascun paese sono state distinte in tre gruppi a seconda che il loro prodotto procapite o per occupato fosse inferiore ($<$), analogo ($=$) e superiore ($>$) alla media del paese. Analizzando il periodo 1960-70, che è quello più rilevante ai fini della nostra analisi sugli effetti dell'integrazione europea, si nota che il prodotto è cresciuto più rapidamente nelle regioni più povere che in quelle più ricche, nel caso della Germania e dell'Italia, ma che il contrario è avvenuto in Gran Bretagna ed in Francia.

TABELLA 3.3

Saggio di crescita medio del prodotto, popolazione ed occupazione in due classi di paesi nella comunità con differenti livelli di prodotto pro-capite

		1950-60		1960-70	
		<	>	<	>
I	GDP	10,2	7,2	10,5	8,3
	Pop.	0,8	0,7	0,9	0,8
II	GDP	10,4	7,3	10,2	7,6
	Emp.	1,5	0,4	-0,1	0,7

Fonte: W. Molle, op. cit., Table 4.4.

TABELLA 3.4

Saggio di crescita medio del prodotto, popolazione ed occupazione in 3 categorie di regioni definito per il loro livello di prodotto pro-capite in relazione al prodotto pro-capite nazionale, per 4 grandi Paesi della Comunità Europea (Periodi 1950-1960 e 1960-1970)

Categoria di regione rispetto alla media nazionale		Periodi					
		1950-1960			1960-1970		
		<	o	>	<	o	>
<i>Paese</i>							
Germania	GDP	11,4	12,3	11,4	10,9	10,1	8,1
	Pop	0,1	1,5	1,6	0,9	1,0	0,0
Gran Bretagna	GDP	7,8	7,3	6,7	5,1	4,2	5,2
	Pop	0,3	0,4	0,7	0,5	0,4	0,6
Italia	GDP	7,2	8,3	8,3	10,9	10,6	9,8
	Pop	0,3	0,5	1,2	0,2	0,9	1,2
Francia	GDP	7,7	7,8	8,0	9,2	9,2	9,5
	Pop	0,4	1,1	1,7	0,7	1,2	1,5
Germania	GDP	12,0	11,9	11,4	11,0	9,8	8,1
	Emp	1,7	2,7	3,9	0,1	-0,2	-0,3
Gran Bretagna	GDP	6,6	7,7	6,4	5,0	4,6	5,3
	Emp	0,2	0,5	1,1	-0,3	0,2	0,4
Italia	GDP	7,2	7,8	8,6	10,9	10,6	9,9
	Emp	0,2	0,5	1,2	-0,6	-0,3	0,2
Francia	GDP	7,7	7,8	8,0	9,2	9,2	9,5
	Emp	-1,1	0,2	1,8	0,4	1,1	2,3

Fonte: W. Molle, op. cit., Table 4.5.

Ovunque invece, con la sola eccezione della Germania, si vede che le variazioni della popolazione e dell'occupazione hanno agito a favore di una diminuzione delle disparità, controbilanciando persino l'effetto negativo delle variazioni del prodotto nel caso della Francia. Si può pertanto concludere che mentre a livello nazionale la diminuzione delle disparità è interamente dovuta alla ridistribuzione del prodotto, a livello regionale un'importanza ben diversa e talvolta prevalente rivestono i movimenti della popolazione e dell'occupazione, ai quali si può attribuire gran parte della diminuzione delle disparità.

Se su queste conclusioni è possibile concordare con W. Molle sembrano peraltro opportune alcune osservazioni. Innanzitutto diversa può essere l'interpretazione delle variazioni dell'occupazione, dato che sembra alquanto paradossale che diminuzioni della occupazione nelle regioni meno sviluppate abbiano effetti positivi sulle disparità. Ciò è senz'altro vero se si considera il semplice rapporto prodotto/occupati, ma, come si può osservare in base all'identità illustrata all'inizio di questo capitolo, e come è evidente dal buon senso, diminuzioni dell'occupazione in una regione meno sviluppata, o anche minori incrementi, hanno effetti negativi sullo sviluppo economico di tale regione e quindi sulle disparità regionali complessive. Analogo è quindi anche il caso delle diminuzioni dell'occupazione nei paesi meno sviluppati nel periodo 1960-1970.

In secondo luogo sembrano opportune alcune considerazioni più generali per quanto riguarda gli incrementi del prodotto procapite, dato che sembra opportuno distinguere, da un punto di vista di politica economica, se questi raggiungono con aumenti del prodotto o con diminuzioni della popolazione, per i costi sia sociali che economici che hanno le emigrazioni che possono essere tali da controbilanciare, o comunque attenuare, l'eventuale vantaggio di una minore disparità regionale. Inoltre considerando gli effetti dell'integrazione europea sembra legittimo porsi la domanda se il più rapido sviluppo della produttività nei paesi meno sviluppati verificatosi negli anni 1960-70 da un lato non sia da attribuirsi alla maggiore competizione determinata dal mercato comune e se dall'altro esso sia la ragione del debole sviluppo dell'occupazione sempre in questi paesi.

Infine ci si può domandare se i motivi della differenza soprarilevata tra i fattori della diminuzione delle disparità tra i paesi e quello tra le regioni non sia dovuta al fatto che tra i primi minore è l'integrazione economica che tra le seconde, cosicché un ulteriore sviluppo del processo di integrazione, quale ad esempio un'Unione Monetaria che eliminasse ogni differenza tra relazioni internazionali e relazioni interregionali, non finirebbe per rendere prevalente anche sul piano internazionale l'effetto perequativo dei movimenti della popolazione, oltre forse a rendere più problematico lo stesso effetto degli incrementi differenziati del prodotto.

E' chiaro che risulta difficile rispondere a questi interrogativi, soprattutto per quanto riguarda il futuro, e in particolare senza poter avere informazioni sulle politiche economiche compensative che in un contesto di maggiore integrazione potrebbero essere intraprese.

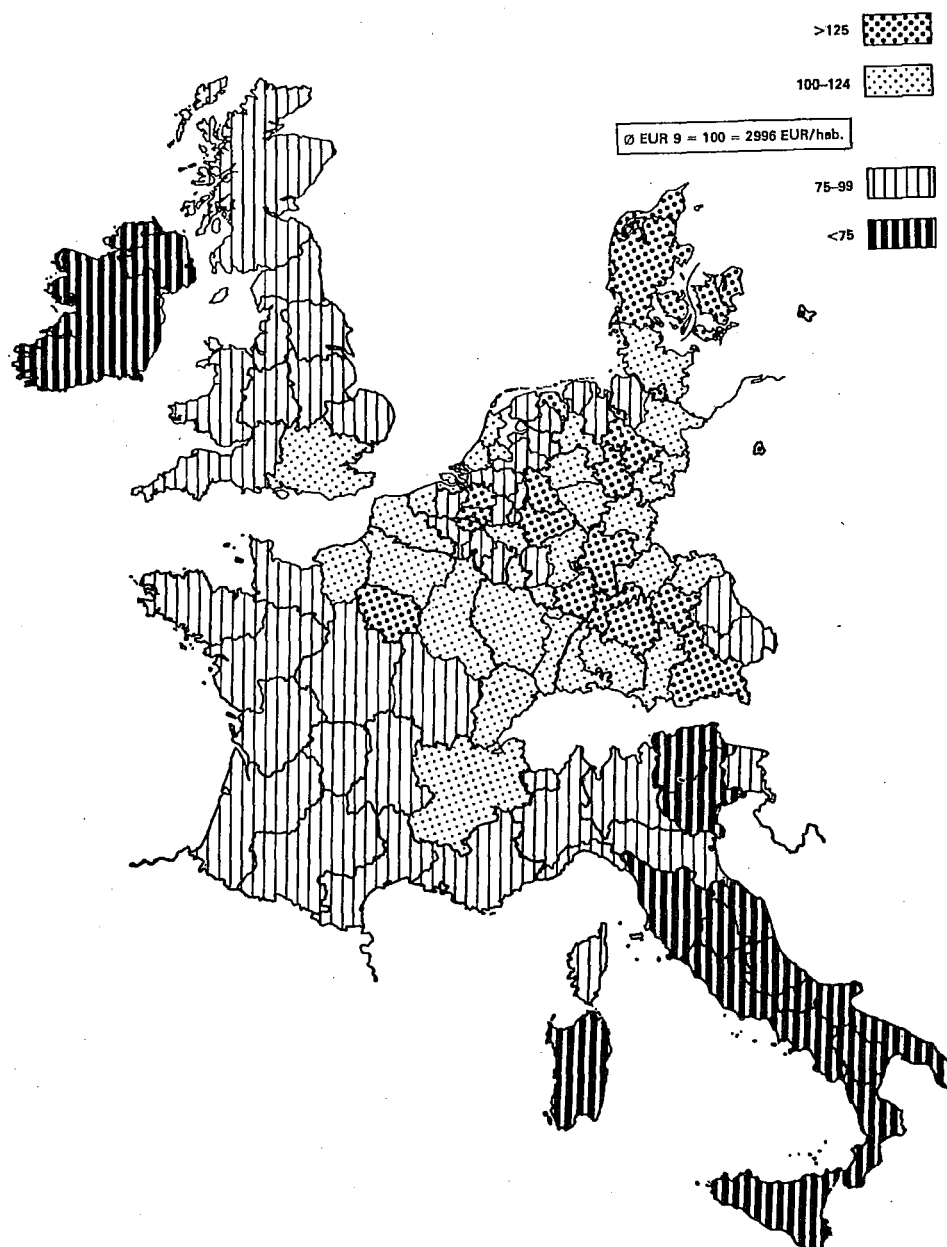
Appare invece certa l'importanza fondamentale delle differenze regionali ed internazionali tra i tassi di variazione della produttività che richiedono un'analisi più approfondita.

Limite di una metodologia di carattere statistico come quella ora illustrata è il fatto che essa non permette la configurazione geografica dei fenomeni esaminati, a tal fine è quindi necessaria una rappresentazione tramite carte o tabelle, che, anche se di più difficile interpretazione consente di qualificare maggiormente tali fenomeni. Il livello di disaggregazione utilizzato è il più spinto possibile sulla base delle statistiche comunitarie e consiste in 84 regioni che con i totali parziali e complessivi diventano 93 aree geografiche. Come già sopra indicato il periodo considerato in questa ricerca è quello tra il 1960 ed il 1975.

Dalla tavola 3.1 è possibile osservare che nella CEE le aree con minore prodotto procapite sono il Mezzogiorno e le isole, l'Italia Centrale, il Veneto, il Trentino-Alto Adige, l'Irlanda e l'Irlanda del Nord. L'analisi degli indici del prodotto procapite delle diverse aree mostra che l'Italia ha avuto uno sviluppo più rapido del prodotto ed uno meno rapido della popolazione cosicché il prodotto procapite è aumentato più della media CEE. A livello delle singole regioni è possibile notare che i più rapidi incrementi della popolazione si sono verificati in Piemonte, Val

TAVOLA 3.1

P.I.L. per abitante - 1972



Fonte: EUROSTAT.

d'Aosta, Lombardia, Lazio e Campania; regione tutte che peraltro presentano un saggio di crescita del prodotto inferiore a quello della media CEE cosicché il minore incremento del prodotto procapite risulta la somma di questi due effetti convergenti. Inoltre nel caso del Molise una rilevante diminuzione assoluta della popolazione ha consentito un incremento del prodotto procapite superiore alla media CEE pur in presenza di un incremento del prodotto inferiore a quello medio CEE. Tale caso alquanto singolare si è verificato anche per la regione belga dell'Hainaut, anche essa con un prodotto procapite inferiore sia a quello CEE che a quello nazionale. Se pertanto è possibile confermare la rilevanza dei movimenti di popolazione sull'andamento del prodotto procapite, il loro effetto sulle disparità regionali non sembra essere sempre univoco, come dimostrano i casi ora richiamati del Lazio e della Campania, ove essi hanno agito in senso negativo.

Evoluzione della produttività e dell'occupazione

Come già si è osservato il tasso di variazione del prodotto procapite risulta influenzato in modo positivo dai tassi di variazione dell'occupazione e della produttività ed in modo negativo da quello della popolazione. In particolare se si considera che nella maggior parte delle regioni meno sviluppate la quota dell'occupazione sulla popolazione è minore che la media CEE, come risulta dalla tabella 1.1, si può affermare che sarebbe auspicabile che in queste regioni il prodotto procapite non solo crescesse più velocemente che la media CEE ma che soprattutto più rapida fosse la crescita dell'occupazione. Inoltre tenendo conto dei costi sociali ed anche economici che sono determinati da consistenti flussi di emigrazione da queste regioni sembra inadeguato un processo di riequilibrio regionale che si basasse principalmente su una diminuzione della popolazione sia in termini assoluti che relativi. Viceversa, nel caso delle regioni più sviluppate, non solo sarebbe auspicabile un rallentamento del loro tasso di crescita che si accompagnasse ad un trasferimento di risorse verso le regioni meno sviluppate, ma anche sarebbe auspicabile che tale crescita si basasse principalmente sull'in-

cremento della produttività in modo da limitare gli incrementi di occupazione che altrimenti determinerebbero consistenti flussi di immigrazione e risulterebbero in contraddizione con l'esigenza di una rilocalizzazione dei posti di lavoro più vicina alla distribuzione interregionale della forza lavoro.

Al fine di verificare la corrispondenza dei « partners » di sviluppo regionale a questi criteri di « ottimalità sociale » sono stati calcolati i tassi di variazione del prodotto procapite, della produttività, dell'occupazione e della popolazione nelle 93 aree sopraconsiderate.

E' quindi possibile affrontare tali dati con i corrispondenti tassi di variazione per la CEE e classificare le diverse regioni a seconda che esse presentino valori maggiori od inferiori di ciascun indicatore. Essendo quattro le variabili considerate sono possibili in totale 16 diverse combinazioni indicate nella tavola 3.2 che permette di individuare la classe di appartenenza di ciascuna regione. Le variabili hanno il significato precedentemente indicato, anche se di fatto si è qui considerato il loro tasso di incremento e non il livello.

La maggior parte delle regioni italiane si trova nella classe 4 alla quale corrispondono tassi di variazione del prodotto procapite maggiori ma anche minori tassi di variazione della occupazione e della popolazione. Mentre il primo indice è certamente positivo, sembra particolarmente negativo il debole tasso di variazione dell'occupazione che contribuisce ad abbassare ulteriormente un già basso tasso di attività. Abbastanza paradossalmente le caratteristiche dello sviluppo delle regioni italiane sono abbastanza simili a quelle delle regioni tedesche, per le quali invece queste stesse caratteristiche sembrano più adeguate al loro livello relativo di sviluppo. Un andamento alquanto diverso è quello di molte regioni francesi e del Belgio che non solo si sono sviluppate più rapidamente che la media CEE ma anche hanno privilegiato la crescita dell'occupazione rispetto a quella della produttività (classi 5 e 6). Analogamente se complessivamente inferiore la media comunitaria è stato lo sviluppo della Gran Bretagna (classe 14).

TAVOLA 3.2

Fattori di variazione del prodotto pro-capite

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} > N > P > \quad (1)$$

50 Haute Normandie
56 Alsace

58 Pays de la Loire
64 Rhone-Alpes
68 Paesi Bassi

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} > N > P < \quad (2)$$

54 Nord Pas de Calais

90 Danimarca

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} > N < P > \quad (3)$$

1 Germania
2 Schleswig-Holstein
7 Hessen

9 Baden-Wurtemberg
10 Bayern

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} > N < P < \quad (4)$$

3 Hamburg
4 Niedersachsen
5 Bremen
6 Nordrhein-Westfalen
8 Rheinland-Pfalz
11 Saarland
12 Berlin (West)
25 Italia
30 Trentino-Alto Adige
31 Veneto
32 Friuli-Venezia Giulia

33 Emilia-Romagna
34 Toscana
35 Umbria
36 Marche
39 Abruzzi
40 Molise
41 Puglia
42 Basilicata
43 Calabria
44 Sicilia
45 Sardegna

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} < N > P > \quad (5)$$

46 Francia
47 Ile de France

48 Champagne-Ardenne
49 Picardie
51 Centre
57 Franche-Compte

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} < N > P < \quad (6)$$

53 Bourgogne
55 Lorraine

60 Poitou-Charentes
61 Aquitaine
80 Belgio

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} < N < P > \text{ Nessuna} \quad (7)$$

$$\frac{X}{P} > \frac{X}{N} < N < P < \text{ Nessuna} \quad (8)$$

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} > N > P > \text{ Nessuna} \quad (9)$$

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} > N > P < \text{ Nessuna} \quad (10)$$

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} > N < P > \quad (11)$$

38 Campania

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} > N < P < \quad (12)$$

28 Liguria

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} < N > P > \quad (13)$$

27 Valle d'Aosta
29 Lombardia
37 Lazio

66 Languedoc-Roussillon
67 Prov.-Côte-Corse
92 Lussemburgo

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} < N > P < \quad (14)$$

13 Regno Unito
52 Basse Normandie

59 Bretagne
62 Midi-Pyrénées
65 Auvergne

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} < N > P > \quad 26 \text{ Piemonte} \quad (15)$$

$$\frac{X}{P} < \frac{X}{N} < N < P < \quad (16)$$

63 Limousin

91 Irlanda

Vi sono quindi diversi casi dalle caratteristiche estreme. Tali sono quello delle classi 1 e 2 proprie dei Paesi Bassi, della Danimarca e di alcune regioni francesi per le quali sia il prodotto procapite che la produttività e l'occupazione si sviluppano a tassi superiori alla media CEE. Al lato opposto sono l'Irlanda e la regione francese del Limousin con tassi tutti inferiori alla media CEE. Interessanti sono quindi i casi della Lombardia e della Provence - Cote d'Azur e di altre regioni della classe 13 che hanno tassi maggiori per l'occupazione e minori per la produttività, la cui adeguatezza può essere giudicata in senso opposto a seconda che si prenda come riferimento la rispettiva media nazionale o la media CEE. Negativo è certo il « pattern » di sviluppo della Campania in cui tutti i segni degli indicatori hanno il valore opposto a quello a priori auspicabile, mentre la Liguria è forse l'unica regione italiana il cui sviluppo corrisponda ai criteri sopraillustrati anche se presenta un tasso di crescita inferiore a quello CEE.

In conclusione l'analisi dei « patterns » di sviluppo regionale mostra che il pur positivo processo di diminuzione delle disparità di prodotto procapite a livello europeo e nazionale è forse avvenuto nel modo meno auspicabile per quanto riguarda le variazioni della popolazione e dell'occupazione, soprattutto nel caso italiano. Ciò che soprattutto sorprende in questo caso è il notevole incremento della produttività tra le cui cause può certo essere il processo di integrazione europea ma anche altri e più complessi fattori.

In generale la diminuzione delle disparità di prodotto procapite a livello europeo è avvenuta da un lato per un maggiore sviluppo del prodotto nelle regioni meno sviluppate ed un loro minore aumento, o diminuzione, della popolazione. Da un punto di vista sociale questo ultimo effetto sembra certo negativo dato che implica notevoli flussi migratori. Ma soprattutto il maggior aumento del prodotto in queste regioni risulta l'effetto di un incremento della produttività maggiore, e tale da compensare un minore incremento della occupazione: tale composizione dell'incremento del prodotto sembra quindi esattamente il contrario di quella a priori auspicabile. In particolare si può notare che il debole sviluppo dell'occupazione, ed in diversi casi la sua diminuzione, hanno più che compensato la minore crescita della

popolazione cosicché l'effetto netto è stato un'ulteriore diminuzione sia assoluta, che relativa alla media CEE, del rapporto tra occupati e popolazione. Infine si può osservare che i « patterns » di sviluppo delle diverse regioni sono alquanto differenti anche all'interno dei singoli paesi, mentre invece si notano analogie importanti tra regioni di paesi diversi.

Sembra quindi importante sia considerare con notevole attenzione non solo le evoluzioni degli indicatori medi nazionali ma anche quelle delle singole regioni, che raffrontare tali evoluzioni regionali tra di loro in un contesto europeo.

Analisi della struttura settoriale del prodotto

Come già osservato non sono disponibili dati sul prodotto regionale disaggregato per settori per gli anni precedenti il 1970. Tali dati sono invece disponibili per le singole economie nazionali e per le grandi ripartizioni italiane e consentono quindi di esaminare la evoluzione della produttività a livello dei singoli settori. In termini generali è infatti chiaro che la produttività globale può aumentare per due motivi principali: da un lato per un aumento della produttività dei diversi settori e dall'altro per uno spostamento dell'occupazione dai settori a minore produttività a quelli a maggiore produttività.

La Tabella 3.5 indica la distribuzione della occupazione complessiva tra i tre grandi settori: agricoltura, industria e servizi, in ciascun paese della CEE-6 nel 1960 e nel 1975. Oltre all'alto peso delle attività agricole nel Mezzogiorno, maggiore che in ogni altro paese o area, è interessante osservare l'alto peso delle attività industriali nell'Italia Nord-Occidentale, che nel 1975 era superiore non solo a quello delle altre aree ma anche superiore a quello nel 1960 degli altri paesi europei, ad esempio la Germania, mentre è inferiore la quota delle attività dei servizi. Nel periodo considerato la quota dell'occupazione agricola è costantemente diminuita e quella dei servizi è aumentata. Alternò è stato invece l'andamento della quota dell'industria che è dapprima aumentata e quindi diminuita a partire dal 1965 negli altri

paesi europei e dal 1970 anche nelle regioni italiane. Pertanto il maggiore incremento precedentemente rilevato dell'occupazione verificatosi nel periodo 1960-1975 di diversi altri paesi della Comunità rispetto all'Italia è essenzialmente dovuto ad un maggiore aumento delle attività di servizio.

I dati disponibili (che qui non riportiamo) consentono di misurare anche le differenze dei livelli di produttività dei diversi settori nelle aree considerate. La produttività dei servizi è normalmente superiore a quella dell'agricoltura e dell'industria anche se il differenziale è maggiore per l'economia italiana e francese e comunque va ovunque restringendosi nel periodo considerato. Il basso livello della produttività dei servizi in Germania rispetto a quello dell'industria può forse essere interpretato in base alla maggiore forza di mercato di quest'ultimo settore che gli ha permesso di mantenere alti i propri prezzi rispetto a quelli dei servizi.

Gli incrementi della produttività dei diversi settori sono presentati dalla Tabella 3.6. Da essa risulta che la produttività in agricoltura è aumentata in Italia non sono più che negli altri paesi, ma anche, a differenza di questi, in misura superiore a quella dell'industria, con ovvie implicazioni sui livelli dell'occupazione in agricoltura e quindi sugli stessi incrementi della popolazione residente, specie per il Mezzogiorno. Gli incrementi della produttività nell'industria dell'Italia Nord-Occidentale sono stati generalmente inferiori a quelli verificatisi nelle altre regioni, contribuendo a sostenere in tale modo i livelli occupazionali in questa regione. In Francia lo sviluppo del settore dei servizi si è accompagnato ad un incremento della sua produttività superiore a quella del settore industriale, mentre in Germania, ove minore è la quota dei servizi, la produttività di questi ultimi è generalmente cresciuta meno di quella dell'industria. In Italia gli incrementi della produttività dei servizi sono stati generalmente inferiori a quelli degli altri paesi, cosicché se il complessivo tasso d'incremento della produttività non si è discostato troppo da quello degli altri paesi, ciò è avvenuto soprattutto grazie agli incrementi nell'agricoltura e nell'industria: i settori più esposti alla concorrenza internazionale.

TABELLA 3.5

*Quota e cambiamenti delle quote e dell'occupazione nei settori Agricolo (A)
Industriale (I) dei Servizi (S)*

	SN60A	DSN1A	DSN2A	DSN3A	SN75A	
1	17,6	-4,2	-4,6	-2,0	6,6	1 Italia-Nord Ovest
2	33,4	-7,0	-7,7	-4,7	13,9	2 Italia-Nord Est
3	32,8	-9,2	-7,1	-4,6	11,7	3 Italia-Centro
4	44,2	-6,7	-6,8	-4,2	26,5	4 Italia-Sud
5	31,8	-6,3	-6,5	-3,9	15,0	5 Italia
6	13,7	-2,8	-2,4	-1,2	7,2	6 Germania
7	20,5	-3,9	-3,1	-2,7	10,6	7 Francia
8	11,1	-2,5	-1,6	-0,5	6,4	8 Paesi Bassi
9	8,5	-2,2	-1,3	-1,1	3,7	9 Belgio
10	16,3	-2,9	-4,8	-2,4	6,2	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	5	

	SN60I	DSN1I	DSN2I	DSN3I	SN75I	
1	50,5	1,7	2,6	-6,5	48,4	1 Italia-Nord Ovest
2	34,6	3,8	3,7	-3,4	38,8	2 Italia-Nord Est
3	31,8	4,0	2,0	-3,6	34,3	3 Italia-Centro
4	26,8	3,7	1,3	-2,0	29,9	4 Italia-Sud
5	35,8	3,8	2,4	-3,8	38,3	5 Italia
6	47,8	0,9	-1,3	-3,6	43,9	6 Germania
7	37,9	2,2	-2,3	-1,1	36,6	7 Francia
8	41,0	0,9	-4,1	-3,9	33,8	8 Paesi Bassi
9	44,6	0,3	-3,9	-3,0	38,0	9 Belgio
10	44,0	1,6	0,8	0,6	47,1	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	5	

	SN60S	DSN1S	DSN2S	DSN3S	SN75S	
1	31,8	2,4	2,0	8,5	44,8	1 Italia-Nord Ovest
2	31,8	3,2	3,9	8,2	47,2	2 Italia-Nord Est
3	35,3	5,2	5,0	8,3	53,9	3 Italia-Centro
4	28,8	2,9	5,4	6,2	43,4	4 Italia-Sud
5	32,3	2,4	4,0	7,8	46,6	5 Italia
6	38,3	1,8	3,7	4,8	48,8	6 Germania
7	41,4	1,7	5,4	3,9	52,6	7 Francia
8	47,8	1,5	5,7	4,5	59,7	8 Paesi Bassi
9	46,7	1,9	5,3	4,1	58,2	9 Belgio
10	39,5	1,2	3,9	1,8	46,6	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	5	

SN60. - Quota dell'occupazione nel settore (.) nel 1960 (totale Paese = 100).

SN75. - Quota dell'occupazione nel settore (.) nel 1975 (totale Paese = 100).

DSN1. - Cambiamenti della quota del settore (.) nel periodo 1960-65.

DSN2. - Cambiamenti della quota del settore (.) nel periodo 1965-70.

DSN3. - Cambiamenti della quota del settore (.) nel periodo 1970-75.

Fonte: nostra elaborazione su dati EUROSTAT.

TABELLA 3.6

Tassi di incremento della produttività

	RXN1A	RXN1I	RXN1S	RXN1T	
1	172,8	155,8	161,0	163,5	1 Italia-Nord Ovest
2	198,9	163,9	162,4	175,7	2 Italia-Nord Est
3	206,5	153,5	166,1	179,8	3 Italia-Centro
4	214,2	170,3	173,8	190,0	4 Italia-Sud
5	199,6	158,6	172,0	177,9	5 Italia
6	150,2	150,4	155,4	155,1	6 Germania
7	153,3	151,8	157,2	158,2	7 Francia
8	159,7	150,6	161,3	156,7	8 Paesi Bassi
9	161,8	144,3	135,3	141,1	9 Belgio
10	130,4	118,7	139,7	129,7	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	

	RXN2A	RXN2I	RXN2S	RXN2T	
1	173,4	150,5	165,0	162,2	1 Italia-Nord Ovest
2	157,9	158,0	154,5	162,0	2 Italia-Nord Est
3	182,1	163,8	151,3	166,7	3 Italia-Centro
4	167,0	169,5	142,2	163,0	4 Italia-Sud
5	166,1	157,7	153,5	163,6	5 Italia
6	163,1	172,0	164,3	170,6	6 Germania
7	145,6	113,8	125,6	124,4	7 Francia
8	148,3	173,0	155,0	161,5	8 Paesi Bassi
9	125,7	162,3	144,5	151,5	9 Belgio
10	173,5	162,9	151,8	162,7	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	

	RXN3A	RXN3I	RXN3S	RXN3T	
1	217,4	214,6	157,9	190,7	1 Italia-Nord Ovest
2	238,6	225,8	177,0	207,2	2 Italia-Nord Est
3	239,0	211,8	166,4	193,1	3 Italia-Centro
4	221,5	216,5	184,5	207,6	4 Italia-Sud
5	225,5	216,5	170,3	198,9	5 Italia
6	240,2	237,0	240,3	240,2	6 Germania
7	239,3	236,2	231,8	237,5	7 Francia
8	228,6	273,5	268,5	267,1	8 Paesi Bassi
9	273,9	238,4	239,8	241,2	9 Belgio
10	218,8	170,3	184,9	180,2	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	

Nei periodi:

1. 1960-1965 nei settori A Agricoltura
2. 1965-1970 nei settori I Industria
3. 1970-1975 nei settori S Servizi

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

TABELLA 37

Composizione dell'incremento di produttività

	ARXN1	BRXN1	ARXN2	BRXN2	ARXN3	BRXN3	
1	59,4	4,1	58,4	3,8	88,3	2,3	1 Italia-Nord Ovest
2	70,0	5,6	56,4	5,5	103,5	3,6	2 Italia-Nord Est
3	67,2	12,6	58,3	8,4	86,3	6,7	3 Italia-Centro
4	81,8	8,1	54,6	8,3	100,2	7,4	4 Italia-Sud
5	71,0	6,8	56,8	6,8	93,6	5,2	5 Italia
6	52,5	2,6	68,2	2,3	138,6	1,5	6 Germania
7	54,4	3,7	22,0	2,3	134,1	3,4	7 Francia
8	56,6	0,1	62,0	-0,4	168,0	-0,9	8 Paesi Bassi
9	40,8	0,3	50,7	0,7	140,6	0,6	9 Belgio
10	27,3	2,3	59,0	3,7	78,5	1,6	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	5	6	

	RXN1T	RXN2T	RXN3T	RN1T	RN2T	RN3T	
1	163,5	162,2	190,7	-1,5	1,9	3,1	Italia-Nord Ovest
2	175,7	162,0	207,2	-3,3	-0,5	1,0	2 Italia-Nord Est
3	179,8	166,7	193,1	-6,5	-0,3	3,2	3 Italia-Centro
4	190,0	163,0	207,6	-6,7	-1,4	-1,0	4 Italia-Sud
5	177,9	163,6	198,9	-5,6	-0,6	1,4	5 Italia
6	155,1	170,6	240,2	3,6	-1,7	-4,9	6 Germania
7	158,2	124,4	237,5	2,6	4,0	2,2	7 Francia
8	156,7	161,5	267,1	7,6	4,3	-0,8	8 Paesi Bassi
9	141,1	151,5	241,2	4,7	1,2	2,2	9 Belgio
10	129,7	162,7	180,2	3,8	-2,5	10,7	10 Lussemburgo
	1	2	3	4	5	6	

ARXN(.) - Componente dovuta all'incremento delle produttività settoriali (.).

BRXN(.) - Componente dovuta agli spostamenti delle quote occupazionali (.).

RXN.T - Tasso di variazione della produttività totale.

RN.T - Tasso di variazione dell'occupazione totale (+1000).

Nei periodi: (1) 1960-65; (2) 1965-70; (3) 1970-75.

Fonte: nostra elaborazione su dati EUROSTAT.

In generale si può osservare che un trasferimento delle quote di occupazione industriale dagli altri paesi europei verso le regioni italiane meno sviluppate implica un maggiore sviluppo in questi paesi, ad esempio la Germania, dell'occupazione nel settore dei servizi. Sulla base dell'esperienza francese ciò sembra essere collegabile con differenziale positivo o con un aumento della produttività dei servizi, che nella nostra analisi può essere considerata analoga alla remunerazione media per addetto. Ciò segue dal fatto che gli spostamenti delle quote occupazionali tra i settori sono determinati dalla presenza o dall'insorgere di differenziali di produttività.

Come già si è osservato l'incremento della produttività complessiva può essere attribuito a: A) gli incrementi della produttività dei singoli settori; B) il mutamento della quota di ciascun settore, in presenza di differenziali settoriali di produttività. Tali due componenti sono illustrati dalla Tabella 3.7 che illustra anche il complessivo incremento della produttività (è da osservare che di fatto questi è possibile sottraendo il valore 100 al dato riportato nella tabella, in base al programma di calcolo utilizzato). E' possibile quindi osservare che l'effetto B) è stato in Italia superiore in ciascun periodo a quello degli altri paesi e che particolarmente rilevante è stato nel caso del Mezzogiorno. Inoltre nel caso della Germania è sempre stato inferiore a quello della Francia e dell'Italia, indicando sia deboli spostamenti inter-settoriali che la presenza di deboli differenziali intersettoriali di produttività.

Capitolo 6: LA POLITICA REGIONALE

Il Trattato di Roma che dava vita alla Comunità Economica Europea non prevedeva espressamente una politica regionale, anche se definiva gli obiettivi comunitari nel raggiungimento di una crescita « continua ed equilibrata ». Come è rilevato nel rapporto Thomson, una espansione continua vi è stata, ma non uno sviluppo equilibrato. In effetti, il problema dell'integrazione dei mercati ha avuto ampia priorità in tutto il primo periodo della costruzione europea, e dobbiamo arrivare al Consiglio dei Ministri del luglio 1971 prima di vedere esaminata la possibilità di una politica regionale comunitaria.

La politica regionale era invece cruciale per i potenziali nuovi membri della comunità, Regno Unito, Irlanda, Danimarca, e fu dichiarata necessario strumento di politica economica in presenza della volontà di procedere verso una più stretta unione economica e monetaria al summit dei capi di stato di Parigi dell'ottobre 1972. Sono nel 1975, dopo la pubblicazione del Rapporto del Commissario Thomson sui « Problemi regionali della comunità allargata » del maggio 1973, con la costituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, la Comunità si è dotata di uno strumento diretto di intervento sugli squilibri regionali.

Naturalmente, importanti ripercussioni di carattere regionale erano derivate già in precedenza in seguito agli interventi di alcune organizzazioni sovranazionali come la Banca Europea degli Investimenti e la CECA, o agli interventi della Comunità stessa attraverso il Fondo Sociale per la riqualificazione professionale e la Sezione Orientamento del FEOGA. Ancora oggi tuttavia è possibile stimare che gli interventi finanziari CEE di carattere strutturale con una chiara vocazione redistributiva interregionale rappresentano solo una percentuale pari al 10-11% degli interventi finanziari complessivi della CEE. Fra gli interventi a

vocazione redistributiva comprendiamo quelli del Fondo di Sviluppo Regionale, del FEOGA-Orientamento e pesca, e un 50% degli interventi del Fondo Sociale (l'altra metà potendosi stimare essere diretta a sostenere la riconversione industriale in regioni forti).

I concorsi finanziari della Comunità attraverso il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia, sezione Orientamento (tab. 6.1) hanno sempre privilegiato l'Italia, con una quota di interventi pari a oltre il 30% delle risorse impiegate, dirette in particolar modo alle regioni Nord-orientali e meridionali. Meno elevata la quota dei finanziamenti ricevuti dalle regioni italiane attraverso la CECA, per progetti di riconversione nel settore carbo-siderurgico; tali finanziamenti sono andati prevalentemente alle regioni Nord-occidentali e meridionali (tab. 6.2). La Banca Europea degli investimenti, che ha sempre diretto i propri interventi verso progetti di sviluppo regionale, ha accordato alle regioni italiane e al Mezzogiorno, in particolare una quota relativamente assai elevata di finanziamenti (rispettivamente il 62% e il 42% fino al 1970). La quota riservata al Mezzogiorno è inoltre successivamente aumentata, ponendosi in media negli anni 1958-1976 attorno al 94% del totale degli interventi diretti alle regioni italiane (tab. 6.3. e 6.4).

Il Fondo di Sviluppo Regionale infine ha concentrato i suoi interventi per un 41% verso l'Italia (tab. 6.5): le regioni particolarmente assistite sono state Lazio, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna.

TABELLA 6.1

*Concorsi finanziari della Comunità agli investimenti**Feoga - Sezione orientamento 1964-1975 (in migliaia di unità di conto)*

REGIONI	1964-70		1971-1975	
	Contributi	%	Contributi	%
Nord-Ovest	9.746	2,0	34.933	3,6
Nord-Est	52.644	10,3	84.712	8,7
Centro	47.144	9,2	70.452	7,2
Sud	61.517	12,1	95.614	9,8
Italia	172.129 (a)	33,8 (a)	299.644 (a)	30,7
Germania	143.001	28,1	233.537	23,9
Regno Unito	—	—	72.891	7,5
Francia	112.295	22,1	190.809	19,5
Paesi Bassi	41.284	8,1	64.785	6,6
Belgio	37.425	7,4	58.808	6,0
Danimarca	—	—	23.531	2,4
Irlanda	—	—	29.767	3,0
Lussemburgo	2.608	0,5	3.741	0,4
CEE 6	508.742	100	977.513 (*)	100

Fonte: Nostre elaborazioni dati Eurostat: Statistiche Regionali, Lussemburgo, 1972

CCE: Relazione Agricoltura 1976.

(*) CEE 9

(a) Inclusi i progetti multiregionali.

TABELLA 6.2

Concorsi finanziari della Comunità agli investimenti - Contributi CECA
(in migliaia di unità di conto)

REGIONI	Articolo 54 (fino al 1970)			Articolo 56		
	Industria	%	Casi per lavoratori	Fino al 1971	%	1972-76
Nord-Ovest	55.124	7,4	4.646	11.150	5,5	n.d.
Nord-Est	15.318	2,1	213	0	0,0	n.d.
Centro	16.406	2,2	4.900	0	0,0	n.d.
Sud	72.601	9,7	9.161	15.000	7,3	n.d.
Italia	159.450	21,6	18.920	26.150	12,8	16,1
Germania	391.384	52,9	138.101	47.415	23,2	12,2
Regno Unito	—	—	—	—	—	38,5
Francia	123.870	16,8	27.598	53.800*	26,3*	26,9
Paesi Bassi	21.422	2,9	12.162	38.940	19,0	3,0
Belgio	39.940	5,4	25.894	38.130	18,7	2,6
Irlanda	—	—	—	—	—	0,7
Lussemburgo	3.000	0,4	4.404	0	0,0	—
CEE 6	739.066	100	227.080	204.435	100	266.980**

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat: Statistiche Regionali; Lussemburgo, 1972.

CEE: Decima Relazione generale sull'attività della Comunità Europea nel 1976, Bruxelles - Lussemburgo, 1977.

* Inclusi i progetti multiregionali.

** CEE 8.

TABELLA 6.3

Concorsi finanziari della Comunità agli investimenti
 Banca Europea degli investimenti (in migliaia di unità di conto) fino al 1970

REGIONI	Mutui	%
Nord-Ovest	93.660	6,3
Nord-Est	80.390	5,4
Centro	35.980	2,4
Sud	620.430	41,9
Italia	921.460 (a)	62,2 (a)
Germania	161.280 (a)	10,9 (a)
Francia	301.090 (a)	20,3 (a)
Paesi Bassi	34.860 (a)	2,4 (a)
Belgio	52.800	3,6
Lussemburgo	9.000	0,6
CEE 6	1.480.490	100,0

Fonte: Eurostat: Statistiche Regionali; Lussemburgo, 1972.

(a) Inclusi i progetti multiregionali.

TABELLA 6.4

Concorsi Finanziari della Comunità agli investimenti in Italia

Banca Europea degli investimenti 1958-1976

Regioni e settori	Mutui			Investimenti fissi		Posti di lavoro creati	
	n.	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%	n.	%
<i>Centro Nord</i>							
— industria	6	47,8	2,4	232,9	3,3	1.532	1,7
— infrastruttura	28	404,9	21,0	1.634,4	22,5	840	0,9
— totale	34	452,7	23,4	1.867,3	25,7	2.372	2,6
<i>Sud</i>							
— industria	204	731,5	38,0	2.490,1	34,4	84.738	92,2
— infrastruttura	53	742,6	38,6	2.888,1	39,8	4.770	5,2
— totale	257	1.474,1	76,6	5.378,2	74,2	89.508	97,4
<i>Italia</i>							
— industria	210	779,3	40,4	2.723,0	37,7	86.270	93,9
— infrastruttura	81	1.147,5	59,6	4.522,5	62,3	5.610	6,1
— totale	291	1.926,8	100,0	7.245,5	100,0	91.880	100,0

Fonte: SVIMEZ - Comunità Europea e Sviluppo del Mezzogiorno, 1978.

TABELLA 6.5

Contributi del fondo regionale all'Italia - 1975
(in milioni di unità di conto)

Regioni	CONTRIBUTI			
	Attività industriali	Infrastrutture	Infrastrutture rurali	Totale
Marche	1,16	0,51	—	1,67
Lazio	19,12	2,80	0,20	22,12
Abruzzo	1,33	4,18	0,18	5,69
Molise	—	0,61	0,34	0,95
Campania	16,82	12,64	0,44	29,90
Puglia	12,13	14,40	—	26,53
Basilicata	—	—	1,66	1,66
Calabria	—	—	2,15	2,15
Sicilia	—	17,80	0,31	18,11
Sardegna	3,08	10,87	1,30	15,25
Italia	53,64	63,81	6,58	124,03
Germania	3,40	6,10	—	9,50
Regno Unito	29,40	52,60	4,20	86,20
Francia	18,80	23,40	3,90	46,10
Paesi Bassi	—	5,60	—	5,60
Belgio	0,90	3,10	—	4,00
Danimarca	0,60	3,30	—	3,90
Irlanda	13,20	6,70	—	19,90
Lussemburgo	—	0,70	—	0,70
CEE 9	119,94	165,31	14,68	299,93

Fonte: SVIMEZ, op. cit.

tipografia rinascimento
viale colli portuensi, 49 - tel. 53.78.342
roma