



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

RAPPORTO EUROPA

*“Interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie
e ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine
nell'ambito europeo,,*

(Assemblea del CNEL, 8 e 9 marzo 1979)

ROMA 1979



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

RAPPORTO EUROPA

*“Interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie
e ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine
nell'ambito europeo,,*

(Assemblea del CNEL, 8 e 9 marzo 1979)

ROMA 1979

PREMESSA

Con nota del 7 giugno 1978 il Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Giulio Andreotti, ha richiesto al CNEL, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 33/1957, un rapporto sulle « interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie e la ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo, per una approfondita valutazione in una visione di insieme e di singole situazioni settoriali, dei benefici finora ottenuti e di quanto il nostro paese non ha conseguito dalla sua partecipazione alla Comunità, allo scopo di trarne orientamenti per l'azione del Governo in seno alla CEE, anche in vista del prossimo allargamento della Comunità ».

Il Presidente del CNEL, Bruno Storti, assegnava il compito di riferire sul rapporto ad un apposito Comitato Referente, da lui presieduto e composto dai Vice Presidenti del CNEL, Franco Simoncini e Alfredo Diana e dai Consiglieri Piero Boni, Mario Alberto Coppini, Michele De Benedictis, Giuseppe Di Nardi, Sergio Garavini, Manlio Gormozzi, Giuseppe Giacchetto, Franco Mattei, Fabio Padoa, Giannino Parravicini, Giuseppe Petrilli, Lino Ravecca, Roberto Romei, Francesco Zito e, successivamente, dal dicembre '78, dal Cons. Francesco Liguori.

Il Comitato, nominato con decisione unanime Relatore il Consigliere GIUSEPPE PETRILLI, svolgeva nelle riunioni del luglio '78 una preliminare trattazione dei molteplici problemi sottoposti al suo esame e stabiliva i criteri direttivi dello studio da compiere, con l'approvazione dei quesiti, che sono stati sottoposti alle cinque Commissioni permanenti del CNEL, e di un « indice ragionato », che veniva trasmesso in data 28 luglio per il relativo parere, alle pubbliche amministrazioni, alle organizzazioni rappresentative delle forze sociali, agli Enti maggiormente interessati.

Sulla base della documentazione pervenuta, di studi predisposti da organismi specializzati e delle risultanze emerse dal dibattito svoltosi nei mesi di novembre e dicembre '78 e nel

gennaio scorso, il Relatore ha proceduto alla elaborazione del seguente rapporto che è stato approvato dal Comitato nella seduta del 28 febbraio 1979.

L'Assemblea, nelle sedute dei giorni 8 e 9 marzo 1979, approvava definitivamente il Rapporto e la sua trasmissione al Governo, con i contributi espressi nel dibattito generale attraverso gli interventi, gli ordini del giorno e le dichiarazioni complessive di voto.

Il rapporto si articola in due parti:

— la *prima* concerne lo stato di realizzazione delle politiche comunitarie e le analisi dell'evoluzione economica nazionale nel contesto del processo di integrazione europea;

— la *seconda parte* ha per oggetto gli obiettivi dell'economia italiana nel quadro delle nuove direttrici dell'integrazione europea e dell'allargamento della Comunità.

PARTE PRIMA - IL PASSATO

I - Analisi dell'evoluzione economica italiana nel contesto del processo di integrazione europea

A. Le economie europee negli anni '50 e il Trattato di Roma

Quando, negli anni '50, prende corpo e via via si consolida la « ricostruzione » europea, riemergono ben presto le antiche realtà strutturali dei paesi e delle regioni del continente: riprende la produzione carbo-siderurgica dei centri industriali mittel-europei; si riapre sul mondo il grande potenziale delle compagnie marittime e commerciali del Mare del Nord e dell'Atlantico: Londra e Parigi riacquistano subito il loro posto di principali piazze finanziarie europee; l'amministrazione francese è il perno della riorganizzazione delle relazioni intereuropee, su cui ben presto ruoterà l'asse del costruendo mercato comune; nuovi grossi contingenti di emigranti italiani riprendono il loro « cammino della speranza », questa volta diretto verso la vistosa ripresa dei bacini minerari e industriali europei, poveri solo di manodopera.

A fronte della vigorosa ripresa dell'apparato produttivo europeo, al cui sviluppo generale partecipa anche quello italiano, sussistono tuttavia zone d'ombra: rendita parassitaria, settori non competitivi, frammentazione delle aziende agricole, eccesso di manodopera in agricoltura, disoccupazione, scarsità di abitazioni e di infrastrutture in genere, ecc.

Questi fenomeni, parzialmente presenti negli altri paesi d'Europa, sono tutti riscontrabili nell'Italia degli anni '50: per di più, essi si concentrano, a livelli di notevole gravità, nel Mezzogiorno che, essendo per superficie e per popolazione quasi la metà del paese, assume nel contesto europeo il posto che, a

livello mondiale sarà quello del SUD sottosviluppato rispetto al NORD industrializzato (1).

In tali condizioni, la scelta europea dell'Italia presentava certo specifiche difficoltà. Essa era peraltro coerente con le condizioni generali in cui si era avviata la ricostruzione della nostra economia a partire dalla svolta del giugno 1947, legata tra gli altri al nome illustre di Luigi Einaudi. Le rigorose misure antinflazionistiche adottate in quel torno di tempo erano state infatti all'origine di una politica intesa a rendere più concorrenziale il nostro sistema economico, consentendo una crescente partecipazione dell'Italia agli scambi internazionali, con un conseguente progressivo allineamento delle nostre condizioni produttive su quelle dei nostri più diretti competitori. L'apertura ai mercati esterni e l'avvio di una politica di sviluppo equilibrato apparivano, in tale impostazione, come aspetti complementari di uno stesso disegno. Riconoscendosi la naturale vocazione esportatrice del nostro Paese, si ravvisava infatti nella liberalizzazione degli scambi la condizione necessaria, anche se non sufficiente, per introdurre nel nostro sistema impulsi dinamici capaci di promuovere a più lunga scadenza, con l'allargamento del mercato interno, l'assorbimento della manodopera eccedente nel processo produttivo.

Allorché — in quegli anni '50 — fu avviato il primo processo di integrazione europea a sei, si dovette comunque tener conto delle disparità strutturali esistenti: se si voleva che l'Europa integrata costituisse un'area sufficientemente solida per reggere alla pressione di aree e forze economiche che andavano ormai assumendo dimensioni superiori a quelle fino ad allora conosciute, si doveva creare un meccanismo capace di assicurare uno sviluppo generale armonioso « riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite » (2).

In particolare, con il Protocollo concernente l'Italia allegato al Trattato, gli Stati membri riconoscevano che « il raggiungi-

(1) I termini « Nord del mondo » e « Sud del mondo » sono ovviamente utilizzati nel loro significato d'uso (specie in ambito UNCTAD), pur non corrispondendo ad una corretta definizione geo-politica.

(2) Preambolo del Trattato CEE.

mento degli obiettivi del programma italiano (il cosiddetto Piano Vanoni) «risponde al loro interesse comune» e raccomandavano alle istituzioni della Comunità «di attuare tutti i mezzi e tutte le procedure previsti dal Trattato, ricorrendo in particolare ad un adeguato impiego delle risorse della Banca europea per gli investimenti e del Fondo sociale europeo»; infine invitavano le istituzioni della Comunità a considerare, ai fini dell'applicazione del Trattato, l'opportunità di evitare che insorgessero in Italia pericolose tensioni, «in particolare per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti o il livello dell'occupazione». D'altra parte, nel testo stesso degli articoli del Trattato è facilmente rilevabile un filo conduttore che, attraverso il particolare rilievo dato alla libera circolazione dei lavoratori e a taluni aspetti della politica sociale (con l'istituzione del ricordato Fondo ad hoc) ma anche attraverso una continua salvaguardia delle aree geografiche e settoriali sfavorite (ad esempio con la istituzione della Banca europea per gli investimenti) tende a fare del Trattato uno strumento di crescita sociale ed economica europea solidale e generalizzata, pur nel massimo rispetto del libero giuoco dei meccanismi del mercato.

Infatti, la struttura del Trattato, presenta un caratteristico intreccio di disposizioni che tendono ad assicurare una progressiva liberalizzazione delle economie dei paesi membri e di disposizioni il cui obiettivo specifico è quello di garantire il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche economiche nazionali, al fine di assicurare uno sviluppo equilibrato dell'insieme del mercato comune che si intende costruire. Così, accanto alle disposizioni relative alla liberalizzazione (soppressione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative e istituzione di una tariffa esterna comune) con cui viene istituita la libera circolazione delle merci all'interno di una unione doganale ed assicurato con una puntuale normativa il libero giuoco dei meccanismi di mercato, il Trattato prevede una serie di misure il cui scopo è, invece, l'armonizzazione delle condizioni produttive nella misura ritenuta necessaria per il corretto funzionamento del mercato stesso (meccanismi interni intesi a correggere ed armonizzare le condizioni di formazione dei prezzi delle merci, delle condizioni di lavoro, della ripartizione dei fattori della produzione, delle condizioni della concorrenza, ecc.), di coordinare le politiche monetarie e di bi-

lancia dei pagamenti (col possibile ricorso a meccanismi di mutuo soccorso, e anche al fine di creare le condizioni di una libera circolazione dei capitali) talvolta addirittura di istituire politiche comuni (agricola, dei trasporti, commerciale) il cui insieme introduce di fatto elementi di una gestione programmata dell'erigendo mercato comune.

Liberalizzazione e coordinamento sono dunque due elementi intorno a cui ruota la meccanica del Trattato di Roma, in un continuo intreccio che, se presenta le indubbie caratteristiche di una ambivalente soluzione di compromesso fra due opposte tendenze, rispecchia la realtà del regime di economia mista largamente presente nei paesi membri ed offre gli strumenti per soddisfare le esigenze di politiche strutturali, particolarmente avvertite da parte italiana.

Ad ogni modo, per quante riserve si siano nutrite a suo tempo sulla stipulazione del Trattato CEE e per quante critiche si possano ancora fare a quel testo, una constatazione s'impone alla sua semplice lettura: l'applicazione parallela e progressiva di ogni sua parte avrebbe determinato un notevole ravvicinamento fra i livelli economici e sociali dei paesi membri, in particolare attraverso la politica commerciale comune e quella dei trasporti, in quanto — insieme all'unica pienamente realizzata, quella agricola — esse avrebbero reso indispensabili non poche trasformazioni strutturali nell'apparato produttivo e dei servizi delle regioni meno favorite, e in primo luogo del Mezzogiorno di Italia. La mancata applicazione delle politiche comuni dei trasporti e del commercio unitamente alla disposta attuazione di quella agricola hanno addirittura contribuito ad aggravare taluni divari esistenti, in quanto i vantaggi di un simile stato di cose sono andati — come vedremo — alle aree industriali più forti ed a quelle che hanno tratto i maggiori benefici dalla politica agricola comune; senza contare che la parallela e progressiva applicazione di tutte le disposizioni del Trattato avrebbe sicuramente creato molte valide premesse di una unione economica e monetaria, tentata finora senza successo e la cui realizzazione si presenta maggiormente difficile nelle attuali condizioni.

Naturalmente, non si può far la storia di quel che non è stato ed avrebbe potuto essere: si può tuttavia, anzi si deve, indi-

viduare — attraverso quello che è stato, e quindi nel nostro caso attraverso l'analisi del Trattato — lo squilibrio tra le possibilità aperte e le scelte effettivamente operate.

Ebbene, questo può oggi essere detto con sufficiente certezza: l'Europa che si è venuta realizzando, quella che abbiamo sotto gli occhi (squilibri persistenti, nazionalismi trionfanti) è assai poco conforme alla prefigurazione fornitane dal Trattato.

B. Lo sviluppo non armonico del mercato comune europeo e l'aggravarsi degli squilibri (1958-1970)

La tendenza, manifestatasi nell'ultimo dopoguerra, alla progressiva liberalizzazione delle relazioni economiche mondiali, che tanto aveva facilitato la fase di concezione e di avvio del mercato comune europeo, si è andata sempre più confermando negli anni '60. Si è assistito infatti ad un crescente sviluppo delle integrazioni regionali (europee ed extra-europee) e, su un piano ancor più generale, a fenomeni sempre più vasti e massicci di interdipendenza economica e finanziaria che finiscono col riflettersi sulle relazioni intergovernative: donde le progressive riduzioni tariffarie in sede GATT e l'avvio di negoziati multilaterali sulle questioni più varie e nelle sedi più diverse, dall'Assemblea generale agli organismi specializzati dell'ONU (UNCTAD, UNIDO, ecc.), dal FMI all'OCSE, tanto per citarne solo alcune. Espressione tipica di tale evoluzione è la creazione di un euromercato dei capitali, da cui la nostra economia trarrà cospicui benefici.

Le caratteristiche di questo processo storico, in sede strettamente economica, sono lo svilupparsi di movimenti di capitali di grande ampiezza, di rapidi progressi tecnologici nell'industria come nell'agricoltura, dei trasporti in genere e delle comunicazioni rapide in particolare, di nuovi mercati in via di espansione e quindi, necessariamente, di una serrata concorrenza che postula economie di scala sempre più ampie. In questo contesto, prende corpo il fenomeno della ascesa rapida e massiccia di nuovi paesi come il Giappone, il Brasile, il Messico, il Sudafrica, che giungono ben presto (in particolare il Giappone) ad assicurarsi fette cospicue di mercato e, fatto non trascurabile, la crescen-

te attenzione degli USA (che comporta inevitabilmente un certo disimpegno dall'Europa).

Il nascente mercato comune europeo si trova così a dover far fronte a un vasto e complesso insieme di fenomeni che, se avevano in qualche modo innescato e facilitato lo stesso processo di integrazione europea, ne evidenziano ora le interne difficoltà e contraddizioni. Se, infatti, i settori industriali più forti (per dimensioni, tecnologia e capacità di autofinanziamento) trovano nella liberalizzazione mondiale in atto le condizioni utili per la loro espansione, è evidente che grossi problemi si addensano invece sui settori già in crisi: questi, sottoposti alla concorrenza di beni analoghi o di prodotti di sostituzione a costi più bassi, entrano in una fase di crisi acuta, spesso irreversibile.

L'agricoltura europea, che è ovunque un'agricoltura assistita, può assicurare un certo livello di occupazione (pur dopo esodi massicci) e di reddito grazie all'applicazione del principio della « preferenza comunitaria », anche se ciò determina taluni oneri sui contribuenti (per le erogazioni pubbliche che essa comporta) e sui consumatori (per i livelli dei prezzi di certi prodotti di base, per le inefficienze dei meccanismi previsti e per le distorsioni presenti nei circuiti commerciali).

E' chiaro come tutti questi contraccolpi dell'evoluzione economica mondiale vadano alla fine a ricadere all'interno delle aree di arretratezza relativa come il nostro Mezzogiorno, soprattutto laddove si concentrano quelle industrie di piccole dimensioni, incapaci di innovazioni tecnologiche per l'insufficiente formazione del risparmio, che sono situate in un contesto in cui la carenza di infrastrutture provoca strozzature e ritardi irrimediabili. Altrettanto può dirsi per le agricolture estensive a bassa intensità di manodopera e incolte (latifondi). In breve, saranno le regioni sottosviluppate d'Europa (e quindi massimamente il Mezzogiorno) quelle che — in assenza di opportune politiche economiche e sociali — pagheranno il prezzo della risposta europea alla liberalizzazione mondiale.

Ma lungo il corso degli anni '60 vi sono stati altri fatti nuovi che non hanno certo contribuito allo scioglimento di questo difficile nodo. Sul finire del decennio sono infatti cominciate a

maturare le tensioni monetarie e inflattive che troveranno poi, nel 1971-73, il momento di massima esplosione: dopo anni di grande stabilità interna, si verifica infatti, dapprima con le svalutazioni in Gran Bretagna e in Francia e poi negli USA in corrispondenza della guerra nel Viet-Nam e della connessa riduzione dell'autosufficienza in materie prime, un inizio di inflazione che alimenta subito fenomeni di speculazione, i quali a loro volta generano un ulteriore aumento dei prezzi. Tutto questo avveniva nel momento in cui un sempre maggior numero di governi era indotto a porre l'obiettivo del pieno impiego al primo posto delle priorità nazionali, scontando così, da un lato, una pressione degli aumentati costi di produzione sui prezzi dei prodotti e, dall'altro, un aumento della domanda. Un tale aumento insolitamente sostenuto della domanda, unito al conseguente aumento dell'offerta monetaria, avrebbe messo alla prova — a un decennio dall'avvio del mercato comune europeo — gli strumenti che i paesi firmatari del Trattato erano riusciti faticosamente a mettere in piedi.

La rapida (e relativamente agevole) smobilitazione doganale aveva favorito nel frattempo uno spettacolare sviluppo degli scambi intra-comunitari (che aumentano di oltre 6 volte fra il 1958 e il 1970), mentre lo stabilimento di una tariffa doganale comune nei confronti dei paesi terzi (1° luglio 1968) rappresentava l'importante premessa di una politica commerciale verso lo esterno (3). Poco dopo viene realizzata la libera circolazione dei lavoratori e, per un certo numero di settori, anche dei servizi, mentre l'armonizzazione delle legislazioni compie alcuni passi importanti, come quello relativo all'istituzione di un unico sistema uniforme di imposta sul fatturato (IVA). Né vanno dimenticati gli interventi compiuti nell'ambito del Trattato CECA con cui, nei settori del carbone e dell'acciaio, vengono istituiti aiuti comunitari per la riconversione industriale, programmi per la riqualificazione della manodopera con il pagamento di sussidi di disoccupazione, aiuti finanziari per la modernizzazione dell'industria, regolamenti antimonopolistici e financo programmi di costruzione di alloggi per i lavoratori.

(3) Per un'analisi di questa evoluzione dell'economia internazionale cfr. A. Cairncross, H. Giersch, A. Lamfalussy, G. Petrilli e P. Uri: « Una politica economica per l'avvenire della Comunità Europea » Ed. Rizzoli, 1975.

Più in generale, dev'essere rilevato che dopo l'istituzione del mercato comune, lo sviluppo economico dei paesi membri ha conosciuto (anche per le favorevoli condizioni del mercato mondiale) un periodo di grande e continua espansione: l'ascesa decisiva della grande industria tedesca e di quella italiana (i cosiddetti « miracoli » economici del dopoguerra) si manifestano e si sviluppano nella cornice della costruzione progressiva dell'unione doganale. Anche per l'immagine esterna della CEE il decennio degli anni '60 è stato un periodo di indubbio prestigio: ad onta delle sue difficoltà ed anche dei suoi momenti di crisi (come quella del 1965 con la politica francese della « sedia vuota »), la CEE si presentava all'esterno con il grande successo di un'unione doganale e di un progetto comunitario fra paesi che nell'ultimo secolo si erano più volte aspramente combattuti. Del resto la Comunità, con il suo volume complessivo di scambi, rappresenta la prima potenza commerciale del mondo; a poco a poco le maggiori società americane si sarebbero insediate con filiali o uffici di rappresentanza a Bruxelles, ormai crocevia mondiale dei commerci, stringendo di assedio le istituzioni della Comunità, verso la quale si svilupperà un sempre maggior antagonismo. Alla fine degli anni '60, l'atteggiamento degli USA diventerà apertamente ostile, se non al processo di integrazione europea che essi stessi avevano favorito e nel quale potevano trovare in definitiva il loro tornaconto, almeno nei confronti di una certa Europa che sembra porre la sua candidatura ad essere, sul piano economico, uno dei « grandi » del mondo, quando non addirittura (come nel caso del progetto gollista) una « terza forza » fra USA e URSS. La tensione che ne nasce (pur nel permanere della solidarietà « atlantica ») e che accompagnerà ormai CEE e USA in ogni negoziato internazionale, segnerà così, forse più di ogni altro indice, il raggiunto consolidamento dell'integrazione europea, anche per il sopravvenuto allargamento della Comunità conseguente all'ingresso della Danimarca, dell'Irlanda e, soprattutto, del Regno Unito (4).

(4) Infatti, la partecipazione britannica alla vita della CEE potrà favorire il collegamento fra le due aree, ma determinerà un indubbio rafforzamento della Cee che preoccupa i nordamericani.

Tuttavia, a questo vero e proprio « successo » del mercato comune verso l'esterno corrisponde, al suo interno, soltanto la serie di prime realizzazioni che hanno dato alimento al suo slancio iniziale, non seguite però da uno sviluppo parallelo ed armonico delle varie disposizioni del Trattato e in particolare delle politiche comuni. Mentre rimane sostanzialmente inapplicata la politica comune dei trasporti e limitata quella commerciale, le leve economiche e monetarie restano saldamente nelle mani dei governi, la libera circolazione delle merci resta gravemente limitata dal permanere di barriere nazionali di ogni tipo (normative, assicurative, fiscali, ecc.) e sul piano del diritto di stabilimento delle persone, dei servizi e dei capitali non si riescono a compiere passi decisivi verso la completa applicazione di un regime comunitario. Soltanto la politica agricola comune viene definita con un preciso corpo di regolamenti direttamente applicabili nei paesi membri e con un fondo comune (FEOGA) le cui operazioni ben presto assorbono la maggior parte del bilancio comunitario.

Con essa, a prescindere dai suoi gravi limiti (di cui diremo in appresso), vengono in qualche modo a ridursi e talvolta a ricomporsi certe spinte centrifughe di tipo nazionale; attraverso la continua necessaria ricerca di soluzioni di compromesso, la politica agricola comune rappresenta oggi l'unico settore in cui esistono strumenti non nazionali integrati (comitati di gestione, FEOGA, ecc.).

Tuttavia, a parte le disparità e le distorsioni che vengono così a determinarsi fra il settore agricolo e tutti gli altri settori — rendendo legittimo il dubbio se l'abnorme sviluppo di un settore possa alla lunga favorire il processo generale d'integrazione — la politica agricola comune ha portato con sé, come è noto, un'ulteriore serie di discriminazioni al suo interno. In primo luogo, al di là di quelle che erano state le conclusioni del Convegno preparatorio di Stresa, essa ha costruito un sistema fondato sul sostegno dei prezzi senza che parallelamente si sviluppasse, sia pure principalmente attraverso interventi nazionali, una politica delle strutture, anche se l'esperienza degli anni che seguirono ha purtroppo dimostrato l'incapacità del nostro Paese di attuare nei fatti una reale politica di strutture agricole e di gestire strumenti concepiti a livello comunitario. In secondo luogo

go essa ha costruito un sistema di interventi automatici a favore di prodotti (come i cereali, la carne, i prodotti lattiero-caseari) che rappresentano l'ossatura delle agricolture continentali (nella fattispecie: francese e olandese) mentre per i prodotti mediterranei sono stati previsti soltanto interventi subordinati a successive decisioni gestionali (vino, ortofrutticoli) o non fu addirittura previsto all'inizio alcun regolamento (grano duro, olio di oliva). Anche se questi ultimi prodotti sono stati poi sottoposti, in seguito alle reiterate richieste dei produttori italiani e della Francia meridionale, a regolamentazioni vincolanti sia pur diverse da quelle dei paesi con regolamentazioni più favorevoli, il grave divario con le grandi produzioni continentali non ha più potuto essere sensibilmente ridotto: la fetta di gran lunga più sostanziosa degli interventi resta ormai assicurata a quelle più fortunate produzioni. Si deve peraltro osservare che la stessa politica dei prezzi, ove articolata in maniera diversa ed orientata, avrebbe potuto essere meglio finalizzata sia agli obiettivi strutturali sia al riequilibrio fra produzioni eccedentarie e produzioni deficitarie. Ne è stata causa certamente l'automatismo dei meccanismi concepiti o, peggio ancora, il fatto che le misure di prezzo sono state frutto più di compromessi che non di chiari disegni economici.

Così, la politica agricola comune non è riuscita a realizzare quelli che erano gli obiettivi stessi del Trattato, giacché essa non ha realizzato né il coordinamento delle politiche agrarie nazionali né il coordinamento al suo interno fra politica dei prezzi (distorta), politica delle strutture (modesta) e politica sociale (praticamente inesistente).

Non a caso diversi tentativi sono stati fatti per superare queste difficoltà e contraddizioni dell'integrazione europea: è apparso chiaro a tutti che soltanto una completa unione economica e monetaria avrebbe potuto sciogliere molti di quei nodi, compresi quelli agricoli.

Così, tutti i problemi strutturali dell'economia italiana (agricoltura, Mezzogiorno, ricerca, ecc.) sono rimasti in larga misura irrisolti, e si sono talora aggravati, almeno per quanto riguarda il divario regionale e settoriale con i più forti paesi europei. Infatti, mentre da un lato il paese andava necessariamente integrandosi

nel mercato europeo e in quello mondiale, dall'altro veniva assorbendo talune spinte al miglioramento di tecnologie e di livelli salariali che, a causa degli squilibri di partenza, non riuscivano a tradursi in reali incrementi di produttività.

Non sembra possibile disconoscere a questo riguardo l'esistenza di specifiche responsabilità della politica economica italiana, che non di rado è apparsa in contrasto con i vincoli derivanti dalla nostra partecipazione al processo integrativo. Si possono ricordare in proposito, per non fare che alcuni esempi tra molti, un trattamento fiscale del capitale di rischio che lo ha obiettivamente penalizzato e disincentivato rispetto agli impieghi alternativi del risparmio, una anomala struttura del costo del lavoro, caratterizzata da forti trasferimenti di reddito a carico del settore industriale, una mancata o inadeguata predisposizione di economie esterne di varia natura che, in presenza di uno sviluppo caratterizzato da migrazioni interne di eccezionale ampiezza, ha contribuito a deteriorare il clima delle relazioni industriali, imponendo spesso alle imprese l'assunzione di una impropria funzione di supplenza rispetto alle carenze delle infrastrutture e dei servizi sociali. Per tutte queste strade e per molte altre, una politica economica imprevedente ha senza dubbio indebolito la posizione competitiva dei nostri operatori, nel momento stesso in cui era di ostacolo agli investimenti esteri nel nostro paese. La crisi recessiva del 1963-64 fu un segnale, importante quanto trascurato, del tipo di processo che si andava delineando e che, appunto, un reale coordinamento comunitario — se non una vera e propria unione economica — avrebbe dovuto fronteggiare, come dice il Trattato, in modo « armonioso » ed « equilibrato ».

C. La crisi monetaria (1971) e quella « petrolifera » (1973): loro effetti sul mercato comune europeo e sull'economia italiana

La dichiarazione unilaterale nordamericana di inconvertibilità del dollaro (agosto 1971) viene a sancire una situazione ormai sempre più perturbata dalla grave interazione fra un'inflazione da costi (salari e materie prime) e da un'inflazione da domanda

di tipo tradizionale, alla cui diffusione concorrono in misura determinante le politiche corrive di numerosi Paesi in termine di offerta monetaria. Nella crescente impossibilità di stabilizzare i rapporti di qualsiasi genere dei prodotti, i paesi della CEE debbono venire a patti con un mondo nel quale il dollaro americano non opera come stabile moneta internazionale. Le decisioni assunte dal Consiglio della Comunità sulla base del piano Werner di unione economica e monetaria elaborato proprio alla vigilia della tempesta monetaria diventano inapplicabili a pochi mesi dalla sua adozione (marzo 1971): la risposta europea al disordine mondiale crescente si rivela incapace di far fronte ai profondi sconvolgimenti monetari che seguono alla dichiarazione americana, non solo per l'eccessiva prudenza mostrata dai Governi sul terreno istituzionale, ma per la mancata considerazione dei correlativi interventi di riequilibrio strutturale. Anziché rafforzare la cooperazione monetaria i governi europei riprendono così ad operare in ordine sparso, in funzione soprattutto delle loro diverse politiche interne; mentre i settori produttivi più forti trovano il terreno adatto per una fase di rapida espansione e permettono alle rispettive monete nazionali di mantenersi entro le fasce di oscillazione previste dall'accordo, le monete dei paesi a struttura industriale più debole sono investite da processi di inflazione così vasti da essere ben presto costrette a uscire dal « serpente » monetario (in un primo tempo lira e sterlina, più tardi anche il franco francese). Nel giro di pochi anni fallirà così il primo tentativo di controllo comunitario delle fluttuazioni monetarie.

D'altro canto, è in un clima di crescente disordine monetario e di tensioni sul mercato delle materie prime che matura la decisione dei produttori arabi di petrolio di dare il via ad un'esplosione senza precedenti del prezzo di quel prodotto (ottobre 1973). Questo fatto, che tanto contribuirà a modificare il quadro dello sviluppo economico mondiale, trova le economie europee in una situazione di notevole convergenza strutturale, conseguente alla scelta compiuta negli anni '50 di una stessa logica di sviluppo: quella di imprimere ai processi di produzione un carattere nazionalistico, sviluppando gli stessi settori fondamentali, senza operare una appropriata divisione del lavoro, ma aprendosi contemporaneamente nella più larga misura agli scambi interna-

zionali (intra ed extra - CEE). Così, nel momento in cui l'accresciuto deficit della bilancia energetica verrà ad incidere pesantemente sulle capacità di accumulazione di alcuni paesi europei, questi si troveranno — proprio in ragione del loro sviluppo — nelle condizioni di massima vulnerabilità.

D'altra parte, l'accelerazione del processo d'inflazione, le varie crisi monetarie, il brusco aumento dei prezzi energetici e, alla fine, la profonda recessione del 1975 provocano delle modifiche strutturali del contesto economico tali da compromettere le possibilità di un ritorno ad una crescita forte e regolare, rendendo sempre più difficili i processi di adattamento. Infatti, fenomeni come l'estendersi in alcuni Paesi dei deficits delle finanze pubbliche, la debole crescita degli investimenti, la disparità delle situazioni dei vari paesi e le politiche difensive (e non razionalizzatrici) in materia di occupazione fanno sorgere più di un dubbio sulla idoneità delle economie europee a realizzare spontaneamente le modifiche rese necessarie dalla mutata situazione internazionale e dalle aggravate condizioni interne.

Sul piano internazionale, si estendono e si complicano le forme di concorrenza, in primo luogo con l'esacerbarsi della stessa concorrenza che si fanno tra di loro i paesi industrializzati (soprattutto USA e Giappone), poi con l'apparizione di nuovi concorrenti quali il Brasile e la Corea del Sud e infine con l'estendersi delle esportazioni di produzioni a scarso contenuto tecnologico di paesi a bassi salari (Hong-Kong, Singapore, paesi dell'Est europeo). Ma su tutti questi fenomeni sovrasta il ruolo crescente delle società transnazionali che, con investimenti diretti nei vari paesi, operano praticamente senza controlli efficaci, quali potrebbero emanare soltanto da organismi con poteri sovranazionali. Queste società, soprattutto nordamericane (ma anche giapponesi) monopolizzano il mercato dei prodotti ad alta innovazione tecnologica (nucleare, informatica, aeronautica, spaziale, di sfruttamento degli oceani), e alla loro proliferazione ha contribuito largamente il mercato dell'eurodollaro, cioè la valuta americana disponibile sui mercati finanziari europei, moneta per sua natura non controllabile da parte delle autorità monetarie locali.

Il sorgere di transnazionali europee si manifesta viceversa come un fenomeno tardivo e comunque largamente collegato con i centri decisionali d'oltre Atlantico (è il caso, in particolare, delle industrie tedesche).

Rispunta così in Europa la vecchia tendenza protezionistica che tuttavia si accompagna ad una affannosa ricerca di accordi internazionali, il che costituisce il risvolto più positivo di questo tipo di evoluzione. A ciò l'Europa è costretta anche perché, a differenza degli USA e dell'URSS, è largamente dipendente dalle importazioni di prodotti petroliferi, ma gli accordi internazionali, nella tumultuosa evoluzione della crisi energetica, diventano sempre più problematici e le spinte al protezionismo si risolvono, anziché in un rafforzamento del coordinamento comunitario, in un sempre maggiore riacutizzarsi dei non sopiti nazionalismi europei. Così l'andamento centrifugo delle economie nazionali europee finisce per ridurre sempre più l'area dell'integrazione (che appare ormai confinata nei semplici limiti dell'« *acquis communautaire* »).

In tale situazione l'economia italiana, praticamente priva di risorse primarie ed essenzialmente fondata sulle attività di trasformazione, ha risentito più delle altre della crisi petrolifera e del rialzo generalizzato dei prezzi e soprattutto delle materie prime destinate all'alimentazione sia umana che animale, mentre dall'altro canto non ha beneficiato in misura adeguata di politiche comunitarie dirette a riequilibrare i divari esistenti: infatti, mentre per carenze strutturali, cui accenneremo più avanti, l'Italia non riusciva a fare del Fondo Sociale e della BEI degli strumenti efficaci per sostanziali trasferimenti di redditi verso le sue regioni e i suoi settori in ritardo, i correttivi portati alla politica agricola comune a favore delle produzioni mediterranee non eliminavano il sostanziale squilibrio a favore delle produzioni continentali. L'introduzione di una politica comunitaria sul piano regionale è stata poi di portata così modesta che, ancora una volta, non si è potuta avviare alcuna inversione di tendenza.

Il tipo di processo endemico di inflazione, così frequente nelle economie arretrate, è infatti complicato per l'Italia dall'antico dualismo strutturale, particolarmente accentrato sotto l'aspetto territoriale.

Come ben rilevava il rapporto Svimez sul Mezzogiorno nel 1974, « le tensioni sui prezzi, soprattutto dei prezzi dei fattori di produzione, si originavano nella aree di massima concentrazione della popolazione e delle attività economiche ad elevata produttività; estendendosi alle aree e ai settori più deboli, ponevano alle imprese che vi operavano difficoltà che esse non sempre erano in grado di affrontare, tanto più che tali imprese sono spesso le più vulnerabili alle misure restrittive e nel contempo le meno sensibili alle successive misure di rilancio ».

Le conseguenze economiche della crisi petrolifera (accelerazione dei processi inflazionistici, rallentamento della produzione, caduta degli investimenti, incertezze e sconvolgimento dell'intero sistema di prezzi, ecc. si fanno sentire nel Mezzogiorno meno che nel Centro-Nord proprio a causa della sua arretratezza: non si verificano quindi brusche cadute, per gli stessi motivi per cui non si erano verificate prima rapide ascese. Ma gravi, e molto più gravi che nel Centro-Nord, sono le conseguenze sociali giacché i meccanismi di rivalutazione e di integrazione del reddito (contingenza, cassa integrazione, ecc.) agiscono nell'industria e pertanto molto meno nel Mezzogiorno, dove alla minore espansione dell'occupazione industriale corrisponde invece una eccessiva dilatazione delle fasce di pensionati, lavoratori autonomi, coadiuvanti, precari, addetti dell'agricoltura e del commercio. A ciò aggiungasi la chiusura dell'assorbimento transalpino di eccedenza di manodopera meridionale (con rischi addirittura di flussi di ritorno) e i ritardi nell'appalto e nell'esecuzione di opere pubbliche: tutto questo aggrava la già precaria situazione del Sud d'Italia e, in assenza di una politica generale di riequilibrio, rischia di condannare il Mezzogiorno ad un accrescimento del suo ritardo e quindi ad una sua progressiva, inesorabile emarginazione dallo sviluppo economico generale europeo.

Come è noto, con il « rapporto Tindemans » (5) si è compiuto un vero e proprio tentativo di prendere atto di tale situazione e prevedere uno sviluppo differenziato del processo d'integrazione

(5) Rapporto elaborato dal Presidente del Consiglio belga su mandato del Consiglio Europeo. Il rapporto, richiesto nel Vertice di Parigi del 1974, fu consegnato al termine dell'anno successivo.

europea (« Europa a due velocità »); anche questo tentativo è potuto maturare in un clima di crisi internazionale e di conseguente andamento centrifugo delle economie nazionali cui sopra si è accennato, quasi a testimonianza di un certo atteggiamento rinunciatario nei confronti degli ambiziosi ideali solidaristici degli anni '50. Il rischio di involuzione del ventennale processo integrazionista fu reale, anche per le adesioni non espresse di talune forze nazionali-protezioniste presenti nel nostro paese, cui una vistosa quanto fallace apparenza avrebbe potuto dare spazio e vigore. Fortunatamente, la ferma opposizione italiana riuscì questa volta a bloccare, in casa e fuori, il riflusso antieuropeo. Resta comunque irrisolto — come si è detto — il problema della riduzione del divario delle aree periferiche e meridionali rispetto a quelle centrali interne e settentrionali della Comunità.

D. Carenze della struttura istituzionale italiana e loro incidenza negativa sulla partecipazione del Paese al processo d'integrazione europea.

La recente formazione delle strutture istituzionali italiane e le profonde distorsioni intervenute nella pubblica amministrazione con la caduta delle istituzioni democratiche nel 1925 sono all'origine delle carenze e distorsioni che si continuano a riscontrare nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, allorché la classe politica decise d'incamminarsi sulla strada dell'integrazione europea.

Era fatale in tali condizioni che, nei molti negoziati intergovernativi come nella successiva gestione in comune dei settori integrati, le nostre strutture amministrative si rivelassero non di rado impari al compito cui venivano chiamate. Sarebbe tuttavia parziale ed ingeneroso attribuire in modo esclusivo alla pubblica amministrazione responsabilità largamente condivise da buona parte del personale politico d'ogni partito che in questi anni ha governato l'Italia. Si sono già poste in evidenza altrove la discontinuità e le contraddizioni di una linea di politica economica scarsamente sensibile al vincolo europeo e talora controproducente agli obiettivi dell'integrazione. Più generalmente, si è avvertita, al di là delle generiche affermazioni di fede europei-

stica, una sostanziale indifferenza alla problematica comunitaria cui veniva per lo più attribuito un peso assai inferiore rispetto a preoccupazioni più contingenti. Di tale sottovalutazione della dimensione europea, che investiva gli apparati dei partiti e la stessa opinione pubblica, è stata espressione evidente la mancata rielezione di alcuni tra i parlamentari più direttamente impegnati in sede comunitaria.

Anche in relazione a tale stato di cose, uno scetticismo di fondo è sembrato spesso animare la pubblica amministrazione italiana lungo l'aspro sentiero delle liberalizzazioni comunitarie e in particolare della regolamentazione agricola: il risultato è stato che l'amministrazione francese ha praticamente imposto il suo schema d'integrazione, accettato da quella tedesca in cambio della sostanziosa contropartita del reinserimento della Germania sulla scena mondiale alla pari con le potenze vincitrici del conflitto (che ben presto avrebbe superato in potenziale economico). Dal canto suo l'amministrazione olandese lo ha puntigliosamente contrattato a tutto vantaggio del proprio bilancio, pigramente seguita dall'amministrazione belga, cui le solide strutture finanziarie e industriali assicuravano ampi benefici sul lungo periodo anche se a prezzo di taluni oneri contingenti. L'amministrazione pubblica inglese, riluttante a seguire lo schema francese, ha accettato di partecipare alla integrazione comunitaria soltanto allorché è risultato palese e incondizionato, all'interno della Comunità, l'esercizio del veto da parte di ogni Stato nelle questioni da esso giudicate di importanza fondamentale (in pratica, dunque: tutte).

Queste difficoltà italiane si riflettono nei testi adottati in sede comunitaria, normalmente squilibrati a favore di strategie e situazioni « continentali » e tuttavia costantemente accompagnati da pesanti clausole di salvaguardia che riflettono la sconfitta delle strategie (se esistevano) e delle situazioni « mediterranee » e affidano alla deroga la tutela di situazioni compromesse a livello della normativa.

A queste carenze di base, vengono via via ad aggiungersi quelle della gestione degli interessi italiani nell'ambito della normativa comunitaria: è qui che si riscontrano insufficienze che possono stupire chi con abbia attentamente considerato i condi-

zionamenti storici sopra richiamati e che, in realtà, sono esse stesse un'espressione sintomatica del sottosviluppo relativo del nostro paese. Intendiamo alludere alla scarsa incidenza dei pur rilevanti interventi della BEI sulla modernizzazione del Mezzogiorno, alla insufficiente capacità di utilizzare le potenzialità di intervento del Fondo sociale a vantaggio delle strutture sociali italiane per le quali quel fondo era stato espressamente ideato e messo in opera, alla analoga incapacità italiana di utilizzare pienamente le pur scarse disponibilità del FEOGA per la modernizzazione delle nostre strutture agricole o per il risanamento di produzioni mediterranee in declino.

Una simile situazione, se da un lato richiama l'attenzione sulle difficoltà intrinseche — per un paese caratterizzato da carenze strutturali — di integrarsi in un'area fortemente industrializzata, solleva, dall'altro, il problema delle responsabilità italiane in ordine ad una mancata politica strutturale sia nella fase di formulazione delle politiche comunitarie sia nella fase del loro recepimento; in ciò ha forse pesato soprattutto il mancato rinnovamento di istituti e di uomini, condizione prima (e forse determinante) di una effettiva politica « europea ».

E. Valutazione d'insieme

Dal quadro generale dell'integrazione europea sopra tracciato appare in primo luogo abbastanza chiaro che l'elemento dominante di tutto il processo non sono i Trattati di Parigi e di Roma ma le scelte di fondo che ne sono alla base: la politica comunitaria (se così può essere chiamata la risultante di una serie assai diversificata di forze, talora contrastanti) si è mossa sostanzialmente su una linea di sviluppo industriale, da un lato, e di ricerca di materie prime a basso prezzo sul mercato mondiale, dall'altro, con una politica agricola protettiva per la garanzia dei redditi di certi settori produttivi.

Ora, tale politica è possibile finché le esportazioni del settore industriale fanno premio sulle importazioni delle materie prime, tra le quali occupano un ruolo strategico fondamentale quelle alimentari. Essa diventa di difficile gestione quando — come è accaduto dopo l'inizio degli anni Settanta — si verifica un'inver-

sione della « ragion di scambio » tra manufatti e materie prime, con una certa penuria di prodotti alimentari: è, infatti, a partire dagli anni '70 che entrano « in crisi » le economie degli stessi grandi paesi industriali, con punte massime in quelli in cui è prevalente l'industria di trasformazione.

E' naturale dunque, che grossi problemi siano maturati nell'area industrializzata della Comunità europea, grande trasformatrice di materie prime, e in ispecie in Italia, che ne è particolarmente sprovvista. Tuttavia, le difficoltà dell'integrazione europea hanno una seconda ragione profonda, che va al di là della scelta di strategia economica e delle sue attuali difficoltà congiunturali. Questa ragione sta in un dato politico di fondo, e cioè nella diversa « cultura » politica, ossia, nel diverso retroterra delle concezioni dell'economia e dello Stato che caratterizza le principali forze politiche e le amministrazioni pubbliche di ciascun paese europeo, nel diverso grado di consenso sociale, esistente nei nove paesi, nei profondi squilibri socio-economici di cui soffrono intere regioni all'interno di taluni paesi della Comunità.

Per l'Italia, in cui nel 1938 un occupato su due era contadino e viveva in assenza di ogni dialettica politica, in cui ancora nel 1951 il 43,9% della popolazione viveva in agricoltura e la disoccupazione ufficiale si calcolava intorno ai 2 milioni di persone e quella « nascosta » era valutata in cifre comprese fra un minimo di 1 e un massimo di 4 milioni (6), l'integrazione trainata dallo sviluppo industriale è stata ovviamente più difficile che per gli altri paesi. Era evidente che sulla economia e sullo Stato avrebbero pesato, in Italia, una radicata mentalità contadina e di campanile, ritenuta unica difesa valida contro un centralismo che era stato autoritario (e che continuava ad esserlo nell'esercizio della pubblica amministrazione). Per cui più difficile sarebbe stato ottenere un consenso sociale, troppo spesso identificato (e identificabile) con strutture arretrate che consacravano antichi privilegi.

(6) si veda: F. Brambilla - S. Guidotti « Progresso economico e disoccupazione tecnologica » - Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione - Roma 1953.

E' vero che il tipo di sviluppo favorito dall'integrazione europea ha grandemente giovato anche all'Italia, in quanto ha sicuramente accelerato il processo di modernizzazione e di crescita industriale, anche se — come si vedrà più oltre al cap. II, B, 3, a) — uno dei principali vantaggi sembra essere stato quello della protezione di settori a basso valore aggiunto (tessili, calzature, ecc.) dalla concorrenza dei paesi emergenti. Ed è anche vero che la stessa politica agricola comune — pur così sfavorevole alle nostre produzioni « mediterranee » — ha determinato una sensibile spinta alla modernizzazione agricola (ed all'aumento della produzione e del reddito agricolo) anche nel Mezzogiorno. Né va trascurato l'importante serbatoio di manodopera che è stato il mercato CEE in seguito alla libera circolazione dei lavoratori, per quanto il fenomeno dell'emigrazione non qualificata sia pur sempre un indice di una situazione di carenze e di squilibri strutturali non risolti.

Ma è anche vero che L'Italia si è trovata ad affrontare dei problemi di integrazione molto più grossi di quelli degli altri paesi; fra tali problemi spicca per la sua centralità quello del Mezzogiorno, da cui derivano, in definitiva, le principali difficoltà della partecipazione italiana all'integrazione europea. Come sarà distesamente analizzato nel cap. II, B, 3, f, le quattro macro-regioni italiane prese in esame (nord-occidentale, nord-orientale, centrale e meridionale) mostrano interessanti quanto varie evoluzioni in rapporto a quella generale comunitaria e, fra queste, le particolare vicenda del Mezzogiorno, del tutto atipica rispetto al complesso delle regioni europee.

Trattato sostanzialmente alla stregua delle altre regioni meno favorite della Comunità (Bretagna, Baviera, Galles, ecc.), il Mezzogiorno ha risentito dell'integrazione europea i contraccolpi più sfavorevoli, come è largamente mostrato dall'evoluzione della politica agricola comune, che è stata poi in sostanza l'unico vero processo economico integrato: come si vedrà al cap. II, A, 3, a, tale politica ha penalizzato soprattutto le produzioni « mediterranee », senza evitare un'ulteriore specializzazione del Mezzogiorno in tali produzioni, e in particolare negli ortofrutticoli, più esposti di ogni altro prodotto all'alea del clima e dei prezzi di mercato.

Come si è detto, il divario crescente del Mezzogiorno rispetto alle altre regioni d'Europa non sembra essere la precipua conseguenza di talune politiche comunitarie bensì, piuttosto, di quel generale processo di modernizzazione, cominciato prima dell'integrazione europea, che ha determinato in Italia lo spopolamento delle campagne, l'instaurarsi di una agricoltura assistenzialistica ed irrazionale ed una più lenta evoluzione delle strutture agricole.

Il contributo della BEI, come le correzioni apportate alla politica agricola comune negli ultimi anni o l'istituzione di un Fondo regionale comunitario non sono valsi a correggere sostanzialmente tale processo. Certo, è impossibile quantificare i « costi » e i « benefici » dell'Italia nel processo d'integrazione europea, giacché non si può sapere quali sarebbero stati i processi economici e i prezzi mondiali senza la costituzione della CEE: in particolare, senza la politica agricola comune, la domanda di prodotti agricoli dei paesi membri si sarebbe riversata sul mercato mondiale, contribuendo con ciò ovviamente ad un aumento dei prezzi. D'altra parte, sarebbe grave errore valutare la partecipazione italiana al progetto europeo nei ristretti termini di un'attesa del « giusto ritorno » (che, sia detto per inciso, ha decretato il fallimento dell'Euratom). E' però necessario rilevare che nel movimento dei Fondi comunitari, per lo più destinati a sostenere dei redditi di settori meno favoriti o a migliorare strutture di aree in ritardo, non può non considerarsi aberrante quello che è accaduto, è cioè il trasferimento di redditi dalle regioni più povere alle regioni più ricche della Comunità.

In un bilancio comunitario in cui il 75% circa delle spese vanno all'agricoltura, è stupefacente che — a sua volta — il 70% circa di tali contributi vadano ancora, nonostante le correzioni effettuate (media 1973-77), a cereali, prodotti lattiero-caseari e carne che costituiscono il grosso delle produzioni « continentali »: il trasferimento di redditi che si opera attraverso il bilancio comunitario va esattamente nella direzione contraria a quella in cui dovrebbe essere diretto per assicurare la crescita armoniosa ed equilibrata del mercato comune, auspicata dai Trattati.

Se il bilancio della Comunità non è riuscito ad operare quella inversione di tendenza che avrebbe potuto correggere la modernizzazione distorta del Mezzogiorno, ciò è dipeso molto

probabilmente dal fatto che la liberalizzazione commerciale non è stata sufficientemente accompagnata dal previsto coordinamento delle politiche: cosicché gli automatismi di mercato hanno giuocato anche laddove soltanto una loro appropriata correzione avrebbe potuto determinare un elemento di reale sviluppo. Ma non hanno avuto un minor peso quelle carenze della struttura istituzionale italiana di cui si è trattato al precedente punto D.

L'andamento qualitativamente divergente della gestione italiana degli affari comunitari, rispetto a quella degli altri paesi, non ha consentito un adeguato sviluppo dei flussi finanziari verso il Mezzogiorno. Questo fenomeno, che si è visibilmente tradotto nell'evoluzione della struttura e della qualità della spesa pubblica italiana — con il progressivo aumento delle spese correnti — è un indice abbastanza eloquente di quanto verremo rilevando nella presente relazione: ossia che molti aspetti dei più appariscenti casi di andamento divergente tra i paesi europei sono spesso conseguenza di processi e di politiche prettamente nazionali.

I dati disponibili sembrano comunque dimostrare come la circolazione degli uomini e delle idee, che pure è collegata al processo di integrazione europea, abbia 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 i governi a comportamenti difformi, che si riflettono poi negli andamenti divergenti che ben si conoscono, da un lato negli squilibri 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.

Queste considerazioni bastano a mostrare come un approfondimento del discorso sulla partecipazione dell'Italia alla Co-

munità europea debba prendere in considerazione anche andamenti divergenti in settori tipicamente nazionali, perché essi finiscono col riflettersi necessariamente sulle condizioni dell'intero sistema economico.

II. Le azioni della Comunità: analisi critica settoriale

A. Le realizzazioni

1. La CECA

Le caratteristiche peculiari della CECA sono espressione del contesto storico che ne vide la formazione all'inizio degli anni '50. Nata in larga misura dalla preoccupazione politica di rimuovere le ragioni economiche del dissidio franco-tedesco, essa recava nella sua stessa configurazione settoriale il segno dell'importanza determinante attribuita allora al controllo delle materie prime per l'industria pesante. Lo stretto collegamento tecnico-economico esistente tra il settore del carbone e quello dell'acciaio e la loro relativa centralità rispetto al sistema delle interdipendenze di mercato spiegano la circostanza che nel loro ambito sia stata realizzata la prima esperienza di integrazione settoriale comunitaria.

Per il nostro paese, pressoché estraneo alla produzione carbonifera, e la cui siderurgia si era sviluppata esclusivamente come siderurgia da rottame sotto l'impulso di un massiccio intervento pubblico e in ordine a preoccupazioni in larga misura extra-economiche, l'adesione alla CECA rappresentò in primo luogo una scelta politica, che non mancò di incontrare resistenze in una parte degli ambienti interessati.

L'integrazione nell'ambito della CECA non ha peraltro ostacolato l'esigenza dell'economia italiana di approvvigionarsi alle migliori condizioni del mercato internazionale. Per quanto riguarda il carbone, la pressione concorrenziale dell'industria americana le cui condizioni estrattive sono più favorevoli, la diminuzione dei consumi inerente al progresso tecnico e soprattutto il

crescente sviluppo delle fonti di energia concorrenti — in primo luogo del petrolio — si sono tradotti in una rapida diminuzione della sua incidenza nella soddisfazione del fabbisogno globale di energia, incidenza che già durante il primo decennio trascorso dall'entrata in vigore del Trattato era calata da tre quarti ad un terzo circa.

Anche il successivo sopraggiungere della crisi degli approvvigionamenti petroliferi, che ha reso più acuta l'esigenza di una diversificazione delle fonti, non ha modificato sostanzialmente la limitata incidenza delle importazioni carbonifere sul nostro bilancio energetico, di cui gli idrocarburi liquidi e gassosi rappresentano circa l'83; né sembra probabile che tale situazione si evolva sensibilmente in futuro. Per l'alto costo degli stocks e del carbone d'importazione, appare infatti opportuno puntare sulla costruzione di centrali nucleari, piuttosto che su centrali termoelettriche di tipo tradizionale. Anche se, in attesa di tali sviluppi, risulterà conveniente ricorrere a questo fine al carbone anziché all'olio combustibile, va comunque sottolineato l'interesse del nostro paese a incoraggiare un'appropriata politica carbonifera della Comunità nei paesi terzi, ad esempio nella forma di « joint ventures », piuttosto che una politica di aiuto indiscriminato al carbone comunitario.

Nel campo siderurgico, dove il consumo pro-capite di acciaio era ancora basso rispetto a quello dei maggiori paesi industrializzati e la sua elasticità ancora elevata in funzione del tasso di sviluppo del reddito nazionale, la creazione della CECA rappresentò un incentivo di particolare importanza ai fini dell'adeguamento delle strutture e della conseguente riduzione dei costi di produzione: data infatti da questi anni lo sviluppo di una siderurgia da minerale ubicata in regioni litoranee e rifornita di materie prime via mare, che tanto avrebbe contribuito all'impegnoso sviluppo dell'industria trasformatrice col garantirle sicurezza di approvvigionamento a prezzi internazionali. Tuttavia, dato il basso livello di partenza degli scambi di acciaio tra l'Italia e gli altri paesi membri, l'aumento delle importazioni, per quanto rilevante, rimase inferiore al livello raggiunto degli scambi tra gli altri paesi della Comunità, mentre limitata sarebbe restata anche in seguito la nostra partecipazione al processo di integrazione strutturale dell'industria comunitaria.

A questo riguardo, il quadro è tuttavia mutato radicalmente negli anni più recenti in conseguenza della generale instabilità monetaria e soprattutto della crisi energetica. Già gravemente toccata dal lato dei costi per l'aumento del prezzo dell'olio combustibile, del carbone da coke e dell'energia elettrica, l'intera siderurgia comunitaria ha risentito della generale caduta degli investimenti e, di conseguenza, dei consumi di acciaio, prodottasi a partire da tale crisi. A questo stato di cose si è ovviato in qualche misura, da parte italiana, grazie ad un sensibile incremento delle esportazioni, dirette e indirette (relative cioè a prodotti trasformati).

Una valutazione complessiva della validità del sistema posto in essere dal Trattato di Parigi appare peraltro maggiormente problematica. Come è noto, tale sistema si articola infatti in due serie di disposizioni, le une intese a garantire la compatibilità delle condizioni di concorrenza, attraverso l'abolizione delle barriere protezionistiche e la sanzione di norme antidiscriminatorie in materia di prezzi e di trasporti nonché di norme antimonopolistiche, le altre rivolte ad orientare la produzione secondo una comune linea di sviluppo e a prevenire e fronteggiare i più gravi squilibri congiunturali, grazie ad un complesso di interventi, diretti e indiretti, dell'Alta Autorità. Queste ultime norme, che hanno senza dubbio un carattere dirigitico assai più accentuato di quelle previste dal Trattato di Roma, specie per quanto riguarda la denuncia e l'esame preventivo dei nuovi impianti, si sono di fatto risolte in una mera procedura burocratica senza una reale capacità di coordinamento, come è provato, non tanto dagli errori previsionali (del resto comuni alla generalità dell'industria siderurgica mondiale) quanto dai criteri sostanzialmente nazionali cui si è ispirata nei paesi membri la politica degli investimenti. Assai meno agevole è stabilire in che misura tale risultato negativo rappresenti una riprova della strutturale inefficienza degli strumenti di intervento previsti dal Trattato di Parigi o, come altri ritiene, sia invece imputabile alla riluttanza dimostrata dai governi nazionali nel farvi ricorso. Va notato comunque che, a fronte del maggior grado di sovranazionalità che lo caratterizza complessivamente, il Trattato istitutivo della CECA risulta più restrittivo di quello della CEE in campo commerciale, lasciando la materia alla competenza dei singoli gover-

ni. Proprio in questo campo sono del resto maggiormente sensibili i limiti di un'integrazione settoriale, data l'evidente necessità di impostare in prospettiva globale i negoziati di questa natura con i paesi terzi, specie in una situazione di crisi generalizzata come la presente.

Anche in termini più generali, le modificazioni in atto nella struttura del mercato mondiale, per l'effetto congiunto della tendenza al rincaro e alla rarefazione di materie prime e fonti energetiche, della diversificazione strutturale in atto nei paesi in via di sviluppo e della comparsa di fenomeni di saturazione per determinati beni, impongono che i problemi del settore, con particolare riguardo alla riduzione della sovracapacità produttiva (ancora superiore di circa il 20% al fabbisogno del mercato europeo) siano affrontati nel quadro più generale della politica industriale.

Al di là del sistema di misure anticongiunturali adottate finora ad iniziativa della Commissione per attenuare le conseguenze della crisi (misure che non si sono fondate sui poteri riconosciuti all'esecutivo comunitario del Trattato di Parigi, ma sulla ricerca del consenso degli interessati), è poi prematuro esprimere un giudizio circa l'effettiva capacità della Commissione stessa di offrire soluzioni di più lungo periodo in materia di ristrutturazione e riconversione. I provvedimenti di questo tipo sono infatti tuttora in corso di definizione. Senza ignorare il rischio che, in conseguenza di un approccio settoriale al problema, si assista anche in questo campo, come in quello agricolo, al preoccupante affermarsi di tendenze neo-protezionistiche, si deve ammettere che proprio la riconosciuta esigenza di una nuova divisione internazionale del lavoro e di un più largo contributo dei paesi industrializzati al processo di diversificazione economica in atto in taluni paesi emergenti, con particolare riguardo alle produzioni di base, non consente di attendere passivamente la soluzione dei problemi del settore quale sola conseguenza dagli aggiustamenti automatici del mercato né di fare esclusivo affidamento sulla pur apprezzabile flessibilità produttiva dei minori operatori.

E' da ritenere ad ogni modo che occorra valutare con prudenza la stessa nozione di settore maturo riferita alla siderurgia:

il settore siderurgico, infatti, non presenta nel complesso le caratteristiche di un settore in declino, anche se le produzioni comunitarie, e in genere quelle dei paesi industrializzati, subiscono progressivamente l'attacco dei nuovi produttori.

2. L'Euratom

La Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom) sorse, insieme alla CEE, quando già erano maturate le condizioni per un'integrazione economica generale, in una situazione in cui la crisi di Suez aveva per la prima volta posto sul tappeto la necessità di garantire in materia energetica la sicurezza degli approvvigionamenti. A questo fine, si ravvisò allora la necessità di uno sforzo comune nel campo delle ricerche per lo sfruttamento industriale dell'energia atomica, ricerche che nell'ambito dell'Europa dei Sei avevano avuto un inizio di attuazione solo in Francia.

Con l'istituzione della CEEA si tentò di risolvere a livello europeo, ossia al solo livello che avrebbe potuto permettere i grossi investimenti necessari, il problema delle riserve energetiche a lungo termine, particolarmente acuto per i sei paesi membri che avevano costituito pochi anni prima la CECA, le cui riserve energetiche non ancora sfruttate erano fra le più basse del mondo.

Purtroppo, dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa, i negoziatori del Trattato CEEA erano stati assai meno disposti a fare concessioni analoghe a quelle del Trattato CECA. Così all'Euratom non venne attribuita alcuna autonomia finanziaria e le decisioni necessarie per l'applicazione del Trattato furono riservate tutte al Consiglio dei Ministri; inoltre, grave limitazione, non gli venne attribuita una giurisdizione completa sull'intero campo nucleare.

Tuttavia, entro i limiti di un potere semplicemente esecutivo — peraltro di notevole estensione — la Commissione dell'Euratom ha agito quasi come un'agenzia specializzata realizzando, anche con l'ausilio di un centro comune di ricerca, un lavoro intenso e, nei primi sette anni della sua esistenza, decisamente

positivo: essa ha, fra l'altro, contribuito a recuperare buona parte del ritardo tecnologico e scientifico dell'Europa nel campo nucleare, riuscendo ad avviare una buona collaborazione fra i paesi membri e, non ultimo dei suoi meriti, fra questi e il paese più avanzato nel campo nucleare, gli USA.

Tuttavia, è stato sufficiente l'irrigidirsi di un paese membro sull'obiettivo di un Euratom che « completasse » e « armonizzasse » i programmi nucleari nazionali ma non pretendesse — come era stato tentato dalla presidenza Hirsch — di « creare una potente industria nucleare nella Comunità » per far scattare la molla dei particolarismi nazionali e, sostanzialmente, il fallimento dello stesso Euratom.

L'innegabile insuccesso dell'Euratom è dovuto al fatto che ai programmi comunitari di ricerca e di sviluppo si sono via via sostituiti programmi nazionali che, volutamente, non hanno valorizzato le attività dei quattro stabilimenti del centro comune di ricerca: ciò anche perché i paesi trainanti non trovavano nell'Euratom il cosiddetto « giusto ritorno ».

Si è sempre preferito, sul piano multilaterale, agire al di fuori dell'Euratom, per quanto riguarda ad esempio l'arricchimento dell'uranio, il ritrattamento del combustibile nucleare e i reattori veloci. D'altra parte, come era prevedibile, l'allargamento al Regno Unito ha introdotto un ulteriore elemento di differenziazione fra gli Stati membri.

Da parte italiana si è sempre tentato di far rientrare in ambito comunitario iniziative sviluppatesi altrove: è il caso delle facilitazioni per Ispra, del reattore ESSOR, del sostegno all'Euratom e ai vari programmi pluriennali previsti nel suo ambito. Così l'Italia ha sempre dato un carattere di complementarietà ai suoi programmi nazionali.

Pertanto, il fallimento dell'Euratom ha avuto — e soprattutto avrà — notevoli ripercussioni sull'economia italiana: esso è tanto più grave in quanto viene ad assommarsi agli insuccessi registrati in questo campo dalla politica energetica nazionale che, per il concorso di fattori largamente noti, non è riuscita a realizzare tempestivamente il previsto programma di costruzione di

centrali nucleari, consentendo il determinarsi di una situazione deficitaria oltremodo pericolosa.

L'insuccesso dell'Euratom, conseguente soprattutto allo svilupparsi di politiche militari nazionali per l'energia nucleare, ha inoltre danneggiato soprattutto l'Italia, al momento della quadruplicazione del prezzo del petrolio, per la nostra altissima dipendenza dalle importazioni e per la natura essenzialmente trasformatrice dell'industria italiana, cui si sono assommate le carenze strutturali del nostro apparato produttivo e il peso degli squilibri economici e sociali.

Particolarmente negativa è stata per l'industria italiana la mancata attuazione delle norme del Capo IV del Trattato istitutivo dell'Euratom, norme che dovrebbero consentire all'esecutivo comunitario di svolgere direttamente una politica di approvvigionamento dell'uranio salvaguardando gli interessi di tutti i consumatori della Comunità e incentivando al tempo stesso le iniziative dei produttori nazionali. Poiché, a differenza di quanto avviene in altri settori energetici, la Comunità dispone in questo ambito di precisi strumenti di intervento, sarebbe stato e sarebbe tuttora nell'interesse italiano adoperarsi per avviare a livello comunitario una politica suscettibile di attribuire alla Comunità un notevole potere contrattuale nei confronti dei produttori esterni, riducendo per altro verso l'attuale situazione di squilibrio tra gli Stati membri, alcuni dei quali sono in grado di controllare una parte notevole delle riserve mondiali. E' chiaro comunque che il problema di un possibile rilancio dell'Euratom è ormai inseparabile dalla definizione di una politica complessiva dell'energia la cui mancanza costituisce forse il limite più grave incontrato finora dall'azione comunitaria: per un bilancio sommario degli sforzi compiuti finora in tal senso si rinvia al punto B, b) di questa relazione.

3. L'unione doganale e la libera circolazione delle merci

A questo proposito si può osservare anzitutto, in termini generali, che l'interscambio commerciale dell'Italia con il resto del mondo, in percentuale sul prodotto interno lordo, che nel corso di quasi un secolo (1861-1958) era rimasto mediamente

intorno al 20%, negli ultimi venti anni ha registrato un fortissimo aumento, collocandosi sul 30% nel 1970, per arrivare al 47,2% nel 1977. Questo enorme sviluppo, dal 1958 in poi, della integrazione del nostro sistema economico nel mercato mondiale può essere considerato al tempo stesso causa ed effetto dello sviluppo economico dell'Italia nell'ultimo quarto di secolo.

Fra il 1958 e il 1977 l'aumento dell'interscambio italiano è stato peraltro molto più accentuato per i paesi CEE che per il complesso dei paesi, ma in entrambi i casi l'aumento delle esportazioni è stato maggiore di quello delle importazioni. In particolare, l'incidenza delle esportazioni dirette verso la CEE sul totale delle esportazioni italiane è passata dal 31,3% nel 1958 al 46,6% nel 1977, mentre per le importazioni l'analogo valore è passato dal 29,1% nel '58 al 43% nel '77 (7). E' ovviamente impossibile valutare quanta parte dell'incremento degli scambi intracomunitari nel periodo successivo all'entrata in vigore del mercato comune sia imputabile a tale fatto nuovo, ma è tuttavia possibile affermare che la creazione del mercato comune ha consentito stabilità di prospettive di mercato, e ha costituito, anche per la rapidità dei tempi di attuazione, anticipati rispetto alle scadenze previste, stimolo a produzioni più elevate e più efficienti.

L'analisi dell'interscambio conduce peraltro a rilevare che il saldo commerciale dell'Italia con l'insieme della Comunità, pur risultando negativo tanto nella media degli anni '56-'58 quanto in quella degli anni '75-'77, è la risultante di un saldo che per i prodotti alimentari è passato da lievemente positivo a massicciamente negativo nel periodo più recente e di un saldo per i prodotti non destinati all'alimentazione che da sensibilmente negativo è diventato fortemente positivo. La circostanza che l'aumento delle esportazioni dell'industria manifatturiera si sia prodotto nel corso di un quarto di secolo ('52-'76) ad una velocità più che doppia rispetto a quella dell'incremento delle importazioni alimentari sembra confermare l'esistenza di una opzione « industriale » che avrebbe motivato la nostra adesione alla Comunità, e che sarebbe entrata in crisi in conseguenza della « svol-

(7) Dati ISTAT.

ta » verificatasi negli scambi mondiali con l'aumento del prezzo del petrolio e il tendenziale rincaro delle materie prime.

Senza ignorare la necessità di una attenta considerazione dei fattori che hanno concorso a determinare il deficit della nostra bilancia alimentare verso la Comunità e verso il resto del mondo — fattori che sono analizzati in altra parte di questa relazione — non sembra contestabile che il disegno perseguito con la creazione della Comunità europea riguardasse in primo luogo il settore manifatturiero, destinato ad essere il maggiore beneficiario della smobilitazione doganale intracomunitaria, sotto il duplice profilo di una maggiore efficienza nell'utilizzazione dei fattori di produzione e della realizzazione di economie di scala. Una puntuale verifica dell'effettivo adempimento di tali aspettative e della distribuzione dei conseguenti vantaggi è apparsa tecnicamente impossibile. Tuttavia, l'analisi dell'evoluzione del commercio estero italiano, raffrontato a quello degli altri Paesi membri, e distinto in tre gruppi di prodotti, rispettivamente ad alto, medio e basso « contenuto tecnologico », consente di trarre alcune conclusioni di notevole interesse (Tab. A). Dall'esame statistico emerge infatti che l'importanza relativa dei prodotti a basso contenuto tecnologico diminuisce più nei confronti del resto del mondo che in quelli della Comunità, mentre l'inverso avviene per i prodotti di medio contenuto tecnologico e, per quelli ad alto contenuto tecnologico, gli incrementi verso il resto del mondo superano quelli verso la Comunità. Pur dovendosi tener conto della diversità delle condizioni di partenza, va inoltre rilevato che la struttura delle nostre esportazioni si è evoluta in modo comparabile a quello delle esportazioni della Germania Federale: mentre per i prodotti ad alto contenuto tecnologico (verso la Comunità) l'incremento più basso (dopo quello della RFT) è stato quello dell'Italia, per i prodotti a basso contenuto tecnologico Italia e Germania Federale hanno un indice superiore a tutti gli altri Paesi membri. Con tutte le cautele del caso, si può quindi ritenere che l'unione doganale comunitaria, senza ostacolare il miglioramento qualitativo della struttura delle nostre esportazioni, che si è comunque verificato, abbia rappresentato in qualche misura un elemento di difesa dei prodotti cosiddetti maturi e una conseguente garanzia per i livelli di occupazione e per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Tra tali prodotti il massimo « van-

TABELLA A Vantaggi comparati (1) 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
Settori a medio contenuto tecnologico	Derivati del petrolio	0,71	0,99	2,06	2,37	1,25	1,18
	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
Settori a minore contenuto tecnologico	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
	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
	Mobilio	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

(1) L'indice di vantaggio comparato per ciascun settore è stato calcolato rapportando l'incidenza delle esportazioni di quel settore sul totale delle esportazioni italiane verso la Comunità alla incidenza delle esportazioni dello stesso settore sul totale delle esportazioni intracomunitarie.

Fonte: Elaborazione IAI.

taggio comparato » è stato infatti registrato nell'abbigliamento, nelle calzature e nelle lavorazioni di pelli e cuoio, dove l'esistenza del mercato comune ha consentito alla nostra industria di sostenere finora la crescente pressione concorrenziale dei paesi in via di sviluppo.

Queste constatazioni sembrano spiegare peraltro la scarsa propensione dimostrata dagli imprenditori italiani ad investire nei paesi in via di sviluppo in attività già profondamente radicate nel tessuto economico nazionale. In questo senso, anche la legge sulla ristrutturazione e riconversione industriale (675) non sembra tenere sufficiente conto delle crescenti aspettative dei paesi emergenti, legate ad uno sviluppo di attività concorrenziali con quelle italiane e più in generale europee.

Un altro dato interessante — già rilevato a proposito della siderurgia — è costituito dalla moderata partecipazione del nostro paese al processo di « multinazionalizzazione » verificatasi nel mercato comune attraverso investimenti diretti internazionali. Un confronto operato fra tredici tipi di industrie in Francia, Germania e Italia mostra infine che nel caso italiano vi è stato uno spostamento a favore della piccola industria e si è rafforzata la dicotomia tra settori molto concentrati e settori a bassa concentrazione, mentre la dimensione « caratteristica » degli impianti è generalmente risultata molto bassa e decrescente. Quest'ultimo fenomeno meriterebbe di essere oggetto di una indagine ulteriore.

Si è osservato comunque che il passaggio, intervenuto alla fine degli anni sessanta, del sistema monetario internazionale da cambi relativamente fissi a cambi relativamente variabili, ha diminuito l'importanza dei dazi doganali anche nei confronti dei paesi terzi, consentendo di allargare l'area di libero scambio a un certo numero di paesi terzi senza sostanziali difficoltà, dato che le variazioni del tasso di cambio possono comunque correggere l'effetto delle barriere doganali. Al riguardo va notato tuttavia che, se i vantaggi della manovra dei cambi rispetto a quella dei dazi sono evidenti, in ragione del carattere globale del primo tipo di provvedimenti, non si potrebbe dimenticare come l'intero edificio costruito dal Trattato di Roma presupponesse una notevole e crescente stabilità nei rapporti di cambio e come il venir meno

di tale stabilità abbia avuto effetti gravemente distorsivi sul funzionamento del mercato comune. E' opinione largamente condivisa che l'instabilità monetaria abbia influito negativamente sulla propensione degli operatori ad investire e sia stata pertanto un fattore assai rilevante delle attuali difficoltà dell'industria, tanto che l'attuale sistema monetario europeo (SME) è nato anche dall'esigenza di ricostituire condizioni monetarie favorevoli ad una ripresa dell'espansione.

Comunque sia, non sembra giustificato attendersi, allo stato attuale delle cose, ulteriori vistosi incrementi degli scambi intracomunitari. L'obiettivo prioritario è costituito a questo riguardo dai paesi del Terzo Mondo, a cominciare da quelli industrialmente emergenti, verso i quali l'atteggiamento della CEE appare talora eccessivamente protezionistico.

La realizzazione dell'unione doganale comunitaria e la eliminazione delle restrizioni quantitative non hanno tuttavia rimosso le conseguenze sull'industria e i commerci italiani del permanere di alcuni ostacoli non tariffari negli scambi.

A questo riguardo ci si deve riferire in primo luogo al mantenimento di una « riserva nazionale » in materia di commesse pubbliche, per quanto riguarda in particolare gli impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica, delle elettrocomunicazioni e dei trasporti. Tale complesso problema, cui può essere avvicinato, per quanto riguarda l'industria edile, quello relativo ai numerosi fattori che hanno reso finora inoperanti le direttive comunitarie nel campo degli appalti, deve essere peraltro impostato con ragionevole gradualismo, tenendo conto della solidità degli interessi acquisiti ovunque esistenti e dei numerosi fattori di vischiosità che vi si accompagnano. La liberalizzazione da operarsi in questo campo presuppone per sua natura un grado crescente di armonizzazione tecnica e di coordinamento economico tra le politiche nazionali della spesa e delle commesse pubbliche, di cui è nota la rilevanza. Sono quindi evidenti le sue correlazioni con la politica economica in genere e la politica industriale in particolare.

Nello stesso ordine di idee, va fatto riferimento alla larga diffusione nell'ambito comunitario di norme tecniche e di sicurezza per i prodotti dell'industria manifatturiera che, non armonizzate tra loro, hanno di fatto un valore sostitutivo delle barriere doganali. Vi è stata a questo riguardo una universale tendenza dei paesi membri ad applicare le direttive definite in applicazione dell'art. 100 del Trattato di Roma in termini troppo restrittivi nei riguardi dei prodotti di altri paesi e alquanto permissivi nei confronti dei prodotti domestici. Né si potrebbe ignorare che, secondo l'opinione di taluno, l'intera politica di eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi sarebbe stata di fatto condotta all'insegna del premio per le industrie più forti e a tecnologia più avanzata. E' comunque necessario che all'armonizzazione formale delle norme e ad un eventuale « stand-still » nella loro emanazione si accompagni a livello amministrativo una loro uniforme applicazione tecnica. In termini più generali, occorre inoltre che siano armonizzate tra loro le politiche che influenzano indirettamente la libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune, come quelle relative all'ecologia, alla sanità e alla difesa dei consumatori.

Un terzo ordine di problemi di indubbia rilevanza riguarda infine l'incidenza sugli scambi infracomunitari dei cosiddetti sussidi interni alla produzione. A questo riguardo è necessario comunque evitare di confondere tra loro realtà spesso assai differenziate, come quelle rappresentate dal credito agevolato, dagli sgravi fiscali e dai conferimenti di capitale in qualsiasi modo riconducibili ad erogazioni di mezzi finanziari pubblici. La disciplina in materia di aiuti e interventi degli Stati membri che si sta cercando di definire a diverso titolo in sede CECA e in sede CEE deve essere salutata come un positivo contributo all'instaurazione di condizioni di maggiore trasparenza nel mercato comune, sempre che non ne derivino disparità di trattamento normativo tra settore pubblico e settore privato. A questa problematica può essere avvicinata quella del settore cinematografico, ma restano da eliminare numerosi ostacoli alla concorrenza (aiuti alle produzioni, distribuzione e programmazione dei films in alcuni

Stati membri). Tutto il problema dell'intervento pubblico va visto comunque ovviamente nella duplice prospettiva della disciplina della concorrenza e della definizione di una politica industriale comune (8).

4. *Le « politiche comuni »*

a) *La politica agricola comune e la pesca*

Nata nel 1962 sotto l'impulso di una pressante e fondamentale richiesta della Francia — cui sembrava collegarsi la sua stessa disponibilità a proseguire la costruzione europea — la politica agricola comune risenti, proprio nel momento del suo impianto di base, di un orientamento alquanto diverso da quello emerso pochi anni prima (1959) con la Conferenza di Stresa. I gravi problemi delle agricolture europee vennero affrontati attraverso l'avvio di una politica di mercato, tendente sostanzialmente a garantire, con un corpo di regolamenti direttamente applicabili negli Stati membri, certi livelli di prezzi per un limitato numero di prodotti.

Istituendo lo strumento necessario ai finanziamenti previsti, il FEOGA, in assenza non solo delle altre « politiche comuni », ma anche di quella completa armonizzazione delle legislazioni che il Trattato prevedeva e che era indispensabile premessa al normale funzionamento del mercato comune, la Commissione Hallstein aveva puntato sugli effetti a catena che il finanziamento della politica agricola comune avrebbe determinato e, in primo luogo, sul trasferimento di un certo numero di poteri dal piano nazionale a quello sovranazionale. Per la ferma opposizione francese (e l'interessata acquiescenza di altri partners), tale potere sovranazionale non riuscì mai ad affermarsi, mentre lo sviluppo della costruzione europea rimaneva comunque affidato in larga misura alle sorti della politica agricola comune dato il

(8) Il materiale statistico sulla partecipazione italiana alla Comunità europea cui si attinge, nelle considerazioni di questo paragrafo, come più oltre nei paragrafi dedicati alla politica agricola comune, alla politica industriale e a quella regionale, è stato raccolto ed elaborato, su richiesta del CNEL, dall'Istituto per gli Affari Internazionali (novembre 1978).

maggior grado d'integrazione che, nel bene e nel male, essa comportava.

A vent'anni dall'avvio di questa politica, e al di là dell'ormai lontana vicenda del '65, si può comunque constatare che la Comunità europea ha raggiunto non pochi e importanti obiettivi quali — in linea generale — l'aumento della produzione e del reddito agricolo, una situazione di relativa stabilità dei prezzi, una notevole sicurezza di approvvigionamento interno e un apprezzabile contenimento del divario intersettoriale dei redditi nella media comunitaria.

Circa la stabilizzazione del mercato dei prodotti agricoli, si può tuttavia sostenere che essa sia dovuta soprattutto all'insorgere della tendenza registrata a livello mondiale e al fatto che i prezzi CEE erano, in precedenza, eccessivamente elevati.

D'altro canto, i risultati appaiono deludenti sotto diversi profili, soprattutto nei riguardi della distribuzione internazionale ed interpersonale del reddito agricolo all'interno della Comunità, in contrasto con lo spirito dell'articolo 39 del Trattato, ossia col fondamento stesso della politica agricola comune. Anzi, da questo punto di vista, i risultati sono stati assolutamente perversi, dal momento che si è avuto addirittura un trasferimento di redditi dalle regioni più povere a quelle più ricche della Comunità; cosicché le disparità tra regioni e tra aziende — e, quindi, tra addetti — sono andate crescendo e le tendenze in atto sembrano avviarsi nella direzione di un'accentuazione del fenomeno.

Ciò è stato determinato, in primo luogo, dallo squilibrio inerente agli interventi comunitari (a favore della politica di mercato e a danno della politica strutturale) che ha consentito 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. Anche le tentate correzioni di rotta (piano Mansholt) non hanno trovato che tardive e limitate applicazioni nel nostro paese, cui pertanto deve ascriversi gran parte delle responsabilità in materia di politica strutturale. La sezione « Orientamento » del FEOGA, infatti, che avrebbe dovuto essere lo strumento privilegiato per gli interventi a favore delle strutture più arretrate —

e quindi massimamente del nostro Mezzogiorno — ha disposto di somme estremamente limitate (intorno a 1/20 di quelle della sezione « Garanzia ») e quindi già, di per sé, inadeguate. Ma quel che è più grave è che a fronte di stanziamenti crescenti, si rileva un andamento gravemente decrescente degli esborsi reali, come è chiaramente indicato nella seguente tabella B.

TABELLA B

FEOGA - Sezione Orientamento - Progetti individuali - Pagamenti effettuati a fronte dei contributi stanziati nei singoli anni - Situazione al 31-12-1975

	ITALIA Pagamenti (U.C.E.)			ALTRI PAESI CEE Pagamenti (U.C.E.)		
	Stanziati	Effettuati	2/1x100	Stanziati	Effettuati	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	71,5	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	53,2
1971	67,9	10,7	15,0	132,0	71,0	53,8
1972	30,5	1,2	2,2	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: Elaborazione IAI.

Questo fenomeno si manifesta anche per gli altri paesi, ma nel caso dell'Italia è molto più accentuato. Ad una evidente inefficienza dell'amministrazione comunitaria nella gestione di spese che — a differenza di quelle della sezione « Garanzia » — non sono automatiche (in quanto legate ad una procedura di istruzione, selezione e decisione), si è sommata nel nostro caso l'inefficienza delle nostre amministrazioni (nazionale e locale),

segno e moltiplicatore ad un tempo della nostra arretratezza; a ciò si sarebbe potuto ovviare con quel decentramento regionale che, di fatto, non è ancora avvenuto.

Se ne deve concludere, per quanto riguarda gli interventi strutturali, che l'Italia ha beneficiato di una quota leggermente superiore a quella degli altri paesi, ma il suo vantaggio relativo è del tutto insignificante. Non stupisce pertanto constatare (come mostrano gli indicatori) che nel periodo di esistenza della Comunità le strutture agricole sono rimaste relativamente stabili, e si sono evolute meno di quelle dei nostri partners.

Sul piano regionale, poi, le regioni a basso reddito sono rimaste svantaggiate, ricevendo in dieci anni il 16,7% dei finanziamenti, contro il 29,8% andato a quelle più forti. Pertanto, c'è il rischio, in futuro, del paradosso di una sezione « Orientamento » che, nata per aiutare i più deboli, finisca per migliorare la posizione dei più ricchi. Infatti, i dati disaggregati di cui disponiamo (la Commissione, in occasione del Bilancio della politica agricola comune effettuato nel 1975, non ha fornito dati esaurienti sulle sperequazioni regionali) mostrano chiaramente che l'aiuto si è ripartito in modo quasi perfettamente proporzionale al prodotto lordo medio per addetto agricolo, e quindi in contrasto con gli obiettivi stessi del Trattato.

Se a tutto questo si aggiunge che le strutture agrarie italiane non ricevono — per motivi istituzionali — aiuti di sorta dagli altri fondi comunitari (Fondo sociale, Fondo regionale) e, per di più, ricevono aiuti nazionali in misura inferiore a quelle degli altri paesi, è facile constatare il complesso di penalizzazioni che si sono accumulate sull'agricoltura italiana soltanto nel campo degli interventi strutturali, e rendono ragione del suo insufficiente coefficiente di modernizzazione, il più basso dell'intera Comunità.

Per questi motivi le direttive finora emanate in sede comunitaria per affrontare il problema della modernizzazione strutturale anche nelle aree più arretrate (come la montagna) non hanno sortito ancora effetti pratici nel nostro paese.

Le predette motivazioni, unitamente al mancato recepimento legislativo da parte della quasi totalità delle regioni meridionali,

hanno concorso ad impedire l'effettiva « traduzione » in azioni concrete del disposto comunitario.

Anche se la filosofia alla base delle direttive comunitarie mal si adatta alle condizioni strutturali di molte zone del Mezzogiorno, occorre rilevare che il mancato tentativo di attuazione ha impedito una verifica più approfondita ed ha escluso dalla possibilità di ammodernamento aree ed aziende che si trovavano già nelle condizioni prefigurate.

Considerando la sezione « Garanzia », che è poi il corpo principale della politica agricola comune, vi troviamo la giusta chiave di lettura dei fenomeni che si sono verificati e delle loro conseguenze sull'Italia.

Il fatto macroscopico a questo riguardo è l'alto livello di protezione accordato alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee: gli interventi automatici di mercato a sostegno dei prezzi dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, della carne, hanno assorbito la massima parte degli esborsi della sezione « Garanzia ». La concentrazione delle erogazioni su tali prodotti si riduce con gli anni, ma resta tuttavia esorbitante: due soli gruppi di prodotti (cereali e riso, latte e prodotti lattiero-caseari) hanno generato oltre il 54% della spesa nel quadriennio 1973-77); il caso più clamoroso è forse quello dei bovini che, da soli, hanno gravato, nel 1976, per il 51,3%.

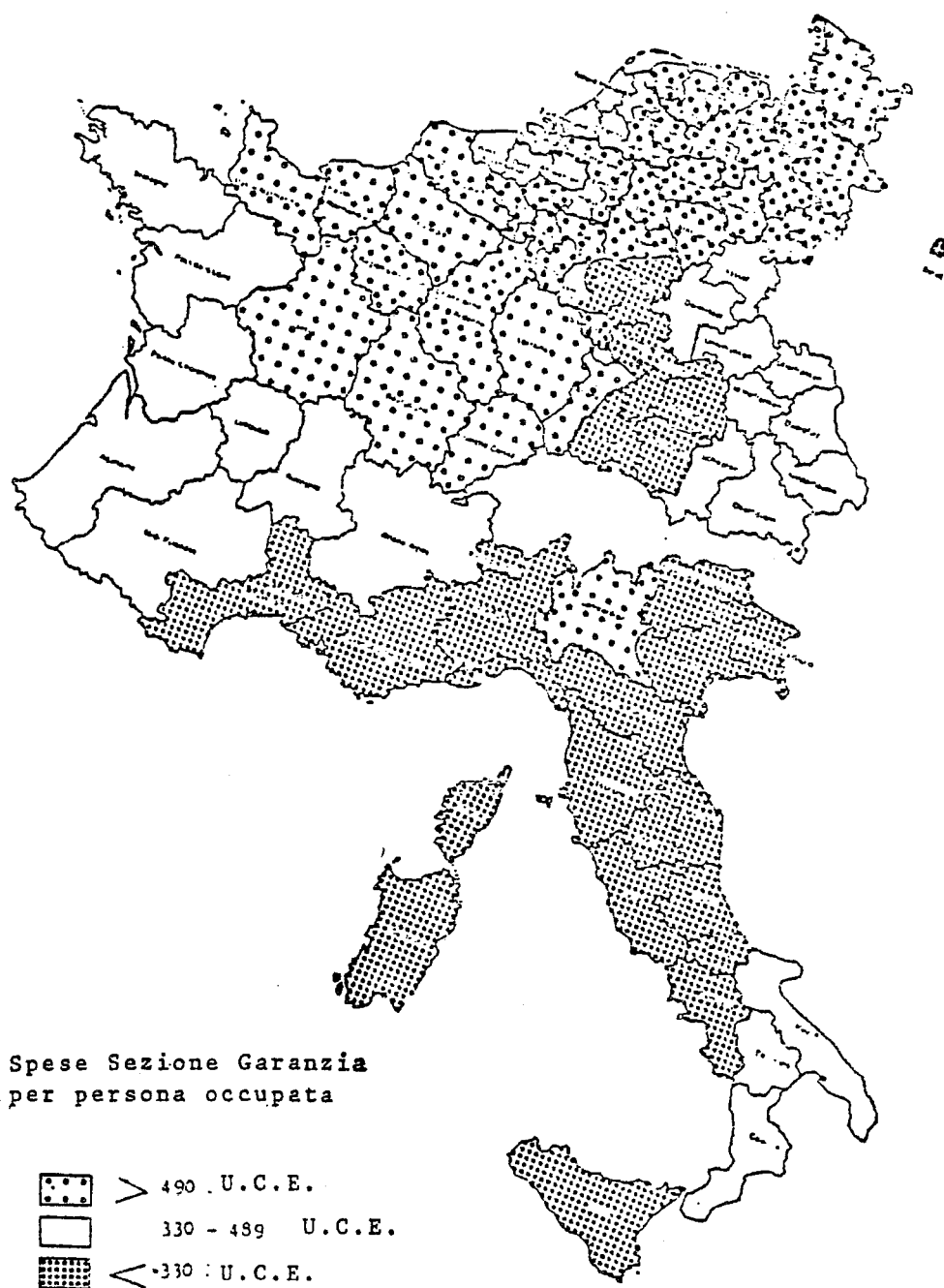
Al contrario, la maggior parte dei prodotti « mediterranei » hanno inciso sui costi della politica agricola comune in una proporzione inferiore al loro peso. Ad esempio, gli ortofrutticoli — i quali rappresentano il 25% del valore della produzione agricola italiana e l'11-12% di quella comunitaria — beneficiano solo del 2-3% degli stanziamenti comunitari.

In termini regionali, ciò significa che delle spese del FEOGA hanno beneficiato non soltanto certi Stati membri più che certi altri, ma anche e soprattutto certe regioni (quelle sostanzialmente produttrici di prodotti « continentali », ossia la maggior parte di quelle francesi, belghe, olandesi e tedesche, nonché la nostra Lombardia) molto più di quelle maggiormente legate alle produzioni « mediterranee ».

Come è noto, la Commissione della CEE non ha fornito dati comparabili esaurienti circa la ripartizione regionale delle spese della sezione « Garanzia ». E' stato tuttavia calcolato attraverso fondate ipotesi di lavoro (9) che le spese di tale sezione per persona occupata, nella CEE a 6, si sarebbero ripartite come dal seguente grafico.

(9) G. Coda Nunziant: « Le contraddizioni Nord-Sud nell'ambito dell'Europa », relazione al convegno di studi su « L'agricoltura nei rapporti euro-mediterranei » indetto nel 1976 dalla Société Française d'Economie Rurale.

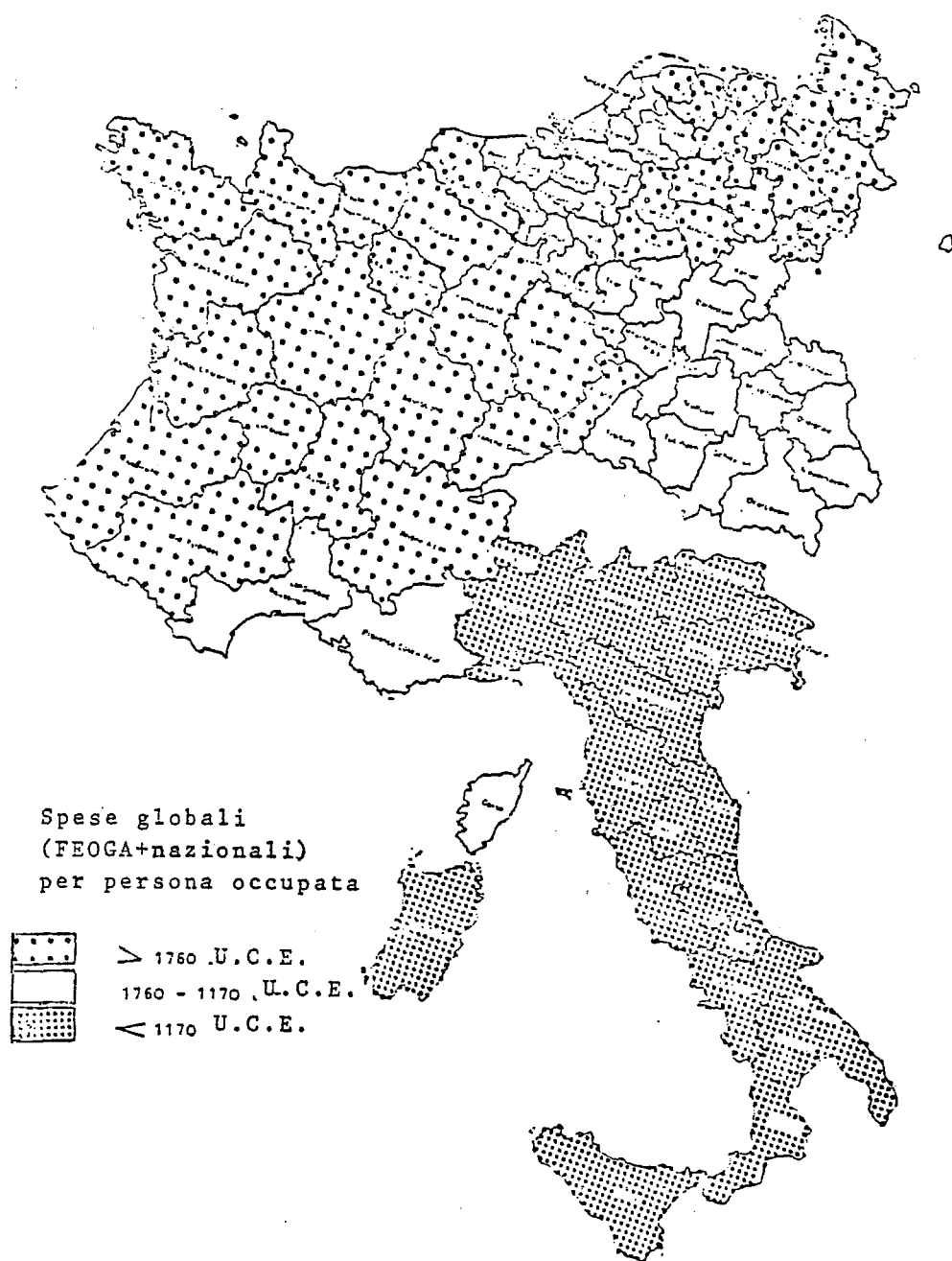
Grafico I



N.B. - Se si aggiungono le spese della Sezione « Orientamento » il quadro resta praticamente lo stesso per l'essenziale, poiché la loro portata è insignificante.

Se si passa a considerare la spesa globale (FEOGA + nazionale) per persona occupata, il grafico precedente risulta così modificato:

Grafico II



Si osserva cioè che, mentre la variazione degli scarti in termini percentuali resta all'incirca la stessa, varia invece la posizione dei vari paesi: la Francia e la Germania aumentano ad esempio i loro scarti dalla media CEE dato che l'intervento nazionale è maggiore che non negli altri paesi; per l'Italia risulta invece che l'intervento nazionale è inferiore alla media CEE (come per il Belgio e l'Olanda), ulteriormente aggravato però dal fatto che esso si situa — per persona occupata — a un livello che è di circa la metà di quello degli altri paesi.

TABELLA C (1)

*Spese comunitarie e nazionali per persona occupata in agricoltura
(media per paesi)*

	FEOGA		FEOGA + nazionali		
	UCE per persona occupata	Media CEE = 100	UCE per persona occupata	Media CEE = 100	Rapporto tra spese FEOGA e spese globali
Germania	434	101	1.666	114	0,26
Francia	499	116	2.020	138	0,25
Olanda	684	159	1.531	104	0,45
Italia	325	76	839	57	0,39
Belgio	667	155	1.644	112	0,41
CEE a 6	430	100	1.446	100	0,29

(1) Fonte: G. Coda Nunziante, op. cit.

Dal che è facile rilevare quale serie — e quanto importante — di sperequazioni vadano a sommarsi sull'agricoltura italiana fondata essenzialmente sulle produzioni « mediterranee »; tali produzioni (e in particolare gli ortofrutticoli) non godono infatti di una regolamentazione di interventi automatici e soffrono invece della situazione di maggiore ritardo strutturale (essendo principalmente ubicate nel Mezzogiorno) oltretutto di aleatorietà dei fattori climatici (trattandosi di produzioni assai delicate e rapidamente deperibili). Esse risultano, poi, talvolta ulteriormente penalizzate dalle deroghe concesse a favore dei paesi del Mediterraneo e dai paesi associati della Convenzione di Lomé oltre

che dal livello di imposizione fiscale nei paesi membri (accise sul vino). Si aggiungano i sopra constatati bassi livelli degli interventi nazionali e i nuovi problemi che, in prospettiva, si delineano con l'adesione alla Comunità di tre paesi mediterranei (Grecia, Spagna e Portogallo) e non sarà difficile concludere che una correzione di rotta della politica agricola comune s'impone in tempi brevi, tanto più quanto più rapido e fermo sarà l'aggancio dell'Italia allo SME, nell'ambito del quale sarà determinante il rafforzamento delle aree meno favorite.

E' vero che, a partire dall'anno 1968, l'Italia è passata ad un saldo attivo nella sezione « Garanzia », grazie ad un decisivo miglioramento dei vari regimi previsti per i prodotti mediterranei, in particolare per l'olio di oliva, il grano duro e il vino, nonché all'introduzione di premi per i prodotti trasformati. Mentre, infatti, nel quadriennio 1964-68 l'Italia aveva al netto registrato un saldo negativo pari a 36 milioni di unità di conto, nel quadriennio 1968-72 essa registra un saldo attivo pari a 85,4 milioni di U.C.E. e nel periodo 1973-76 un saldo attivo pari a 62,5 milioni di U.C.E.

Pur rilevando che la sfasatura fra U.C.E. e tassi di cambio prevalenti sui mercati dopo il 1971 porta a un gonfiamento delle cifre del bilancio comunitario (ma non muta il segno del saldo netto), resta il fatto che un'inversione di tendenza, e quindi una certa correzione di rotta, si è verificata a favore dell'Italia dopo il 1968. Tale correzione di rotta, tuttavia, riguarda soltanto il bilancio comunitario, e non — purtroppo — l'andamento economico della politica agricola comune, che continua a riversare i suoi effetti « perversi » anche e soprattutto sul nostro paese.

Anzitutto, per restare sul terreno dei fenomeni monetari, l'instabilità dei cambi ha determinato una situazione in cui, per garantire in qualche modo « prezzi comuni » sull'insieme del territorio della Comunità, si sono dovuti introdurre alle frontiere intracomunitarie degli « importi compensativi ». Il loro obiettivo avrebbe dovuto essere quello di ristabilire l'uniformità dei prezzi, mediante sovvenzioni alle esportazioni di prodotti dai paesi a moneta rivalutata e alle importazioni di prodotti dai paesi a moneta svalutata.

In realtà, è accaduto che alla forte protezione di cui già godevano i prodotti continentali si è aggiunto il vantaggio dell'ulteriore riscossione degli importi compensativi verso il mercato italiano, che ha assicurato ai nostri partners europei uno sbocco altamente remunerativo; al contrario, i prodotti mediterranei, per la cui collocazione sui mercati dei partners europei l'importo compensativo era da pagare, hanno visto accrescersi le proprie difficoltà, già notevoli per la concorrenza extra-comunitaria cui si è accennato, per l'insufficiente, e sempre tardivo, tasso di svalutazione della « lira verde » (conseguente alla politica italiana di contenimento dell'inflazione) rispetto agli effettivi andamenti dei tassi sui mercati dei cambi. E' stato calcolato che le fluttuazioni della lira sono costate al settore agricolo 14.300 miliardi di lire, di cui 13.200 a carico dell'agricoltura italiana e 1.100 a carico del FEOGA (per sovvenzionare le nostre importazioni).

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 degli « importi 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 adeguamento automatico). I contenimenti dei redditi agricoli così ottenuti possono pertanto essere considerati (come taluno li ha definiti) una « tassa verde » a vantaggio dei consumatori.

Si giunge così al punto cruciale di tutta la politica agricola, e cioè al 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 ragioni di scambio dei prodotti agricoli relativamente a quelli manufatti: pertanto, non

è sorprendente che i prezzi comunitari si siano mantenuti in media decisamente al di sopra dei prezzi correnti sui mercati internazionali. Da questo divario fra i due sistemi di prezzi non si può quindi senz'altro inferire un giudizio negativo sulla politica agricola, perché esso andrebbe rapportato alla maggiore produzione nazionale ed ai benefici in termini di equità nella distribuzione del reddito fra i diversi settori. Essendo impossibile un calcolo di questi « benefici », non si può neppure giudicare l'entità dei « costi » costituiti dai più alti prezzi dei prodotti agricoli.

Tuttavia, è possibile fare 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, (per buona parte italiano) che paga un prezzo superiore a quello che pagherebbe in assenza di interventi sul mercato, al produttore agricolo (per lo più dei paesi con produzioni continentali).

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 seguente tabella D (il « saldo effetto prezzo » è rappresentato dalla differenza fra i maggiori introiti delle esportazioni e i maggiori costi delle importazioni derivanti ad ogni Stato membro dalla politica agricola comune).

E' necessario tuttavia sottolineare che quelle stime si fondano su ipotesi che tendono ad esagerare l'entità dei trasferimenti. Infatti, esse non tengono conto del meccanismo degli « importi 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.

TABELLA D

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	— 357	— 458	— 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

Fonte: Elaborazione IAI.

Bisogna anche tenere presente che lo stesso effetto della politica dei prezzi sulla produzione appare spesso dubbio. Più oltre, (al punto B, 3,f), in cui tratteremo della politica regionale, esamineremo una serie di grafici che, relativamente ad alcune derrate oggetto della politica agricola comune, raffrontano l'andamento delle rispettive produzioni italiane alle linee evolutive che si sarebbero manifestate nell'ipotesi di una costanza del « trend » precedente. Si noterà come solo in taluni casi i dati si discostino sistematicamente dalla linea di « trend » in senso positivo o negativo; anche in questi casi non è corretto parlare senz'altro di « effetto positivo » o « effetto negativo » della politi-

ca comune poiché gli andamenti registrati possono dipendere da altri fattori di offerta o di domanda.

E' comunque da rilevare che il semplice fatto che la politica dei prezzi perseguita dalla Comunità non abbia operato una « correzione » dei « trends » del periodo precedente sta a dimostrare che la politica agricola comune non ha avuto l'influenza equilibratrice che sarebbe stata invece possibile con gli opportuni trasferimenti di redditi verso le aree più arretrate.

Alle carenze e distorsioni interne alla politica agricola comune sono da aggiungere, tuttavia, altre cause del permanere e dell'aggravarsi delle sperequazioni. E' da rilevare, in primo luogo, che 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 poveri di risorse e di quelle aziende le cui caratteristiche strutturali esigono l'impiego di forme d'intervento diverse dagli strumenti tradizionali della politica agraria.

In secondo luogo, la mancanza di integrazione del settore agricolo con gli altri settori (industriale, monetario, ecc.) ha in definitiva distorto lo stesso mercato comune agricolo, sul quale hanno agito — spesso in contrasto fra loro — realtà nazionali e regionali diverse, in un intreccio all'interno del quale hanno finito per prevalere le spinte dei paesi e dei settori più forti. Vi è da chiedersi se alla base non vi siano state, nella politica economica italiana degli ultimi decenni, scelte che hanno affidato all'agricoltura un ruolo marginale e subalterno nel modello di sviluppo dell'economia nazionale.

Infine, ha recentemente pesato sull'evoluzione negativa della politica agricola comune in Italia il sistematico ritardo nel recepimento e nell'applicazione delle normative comunitarie, aggravato talora dal mancato intervento di supporto interno in appoggio interno in poggio globale alla politica comunitaria.

Occorre dunque da parte italiana una certa dose di autocritica. Infatti si tende spesso a comparare i risultati ottenuti dalle agricolture dei nostri partners con quelli della nostra agricoltura, senza tener conto:

- a) della più forte e decisa presenza di quei paesi negli organi della Comunità europea (Commissione e Consiglio dei Ministri);
- b) della integrazione che le politiche nazionali hanno costituito nei confronti di quella comunitaria dei prezzi (si pensi ad esempio alla posizione della Germania prima e dopo la politica agricola comune in un arco di tempo di 10-15 anni);
- c) della utilizzazione piena che gli altri paesi hanno fatto delle possibilità offerte dalla Comunità (dall'utilizzazione delle restituzioni per le esportazioni cerealicole alle vendite di burro ecc.) rispetto alla politica timida, priva di iniziativa e non integrata (Stato-Regioni) quale è stata quella italiana.

Per quanto riguarda la pesca, fra il '58 e il '78 si è avuto un considerevole sviluppo della flotta peschereccia cui però non ha corrisposto un adeguato aumento delle catture, mentre le difficoltà di gestione sono state aggravate dall'evoluzione negativa delle quotazioni di mercato e dal rapido aumento dei costi di produzione, anche in rapporto alla crisi energetica.

* * *

Per quanto riguarda l'Italia, a ciò si è aggiunta la perdita di estesissime aree di pesca dovuta alla tendenza degli Stati mediterranei ed atlantici ad estendere le loro acque riservate alla pesca.

Finora in sede comunitaria sono stati adottati, in materia di pesca, due regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati e all'attuazione di una politica comune delle strutture. La loro attuazione è stata ostacolata in Italia dal carattere anomalo della nostra organizzazione di pesca e dalla circostanza che gli interventi di stabilizzazione dei prezzi si applicano esclusivamente a specie che rappresentano circa la metà della nostra produzione totale.

In ordine a tali regolamenti va rilevato peraltro che i prezzi di ritiro o di intervento da essi previsti potrebbero incoraggiare la pesca finalizzata alla trasformazione in farina di pesce: a tale rischio cerca di ovviare una recente proposta, intesa a limitare la produzione di tale farina alla sola lavorazione degli scarti.

b) *La politica commerciale comune*

Anche se, al momento dell'avvio del processo d'integrazione europea, vi erano delle differenze strutturali fra l'economia italiana e quelle degli altri partners, gli effetti della smobilitazione doganale intra-comunitaria e dell'istituzione di una tariffa doganale comune nei confronti dei paesi terzi ebbero effetti del tutto positivi sullo sviluppo dei nostri scambi. Il graduale superamento di quelle differenze era affidato, oltretutto allo sviluppo stesso degli scambi, alla spinta ulteriore che avrebbe dato l'instaurazione delle « politiche comuni » previste dal Trattato con le conseguenti correzioni degli squilibri.

Come è noto, le « politiche comuni » hanno invece segnato il passo e si può anzi dire che si è avuta, in sostanza, una sola politica settoriale, quella agricola. Tuttavia, anche un complesso di politiche comuni articolate non sarebbe certamente stato sufficiente senza l'aiuto previsto dalle disposizioni particolari (Protocollo Italia, Fondo sociale, ecc.) contenute nel Trattato e, soprattutto, senza precisi interventi nazionali di carattere politico, economico e sociale. E' invece accaduto, per le nostre carenze sul piano nazionale e per l'applicazione riduttiva delle misure previste dal Trattato (in parte conseguenza, anch'essa, di quelle carenze), che gli automatismi del mercato comune hanno cominciato a giocare a nostro sfavore con l'aggravante delle crisi internazionali monetaria ed energetica, sottoponendo il nostro mercato a pressioni concorrenziali sempre più forti.

Ad ogni modo, l'avvio di una politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi non ha avuto particolari conseguenze sull'economia italiana, eccetto che nel settore dei prodotti agricoli e in alcuni settori industriali « maturi », dove le concessioni fatte nei negoziati GATT o negli accordi commerciali (vedi più oltre: B, 4) hanno pesato e rischiano di pesare ancor più in futuro sull'Italia, le cui strutture sono ancora largamente legate a tecnologie meno avanzate.

Analizzando dunque gli effetti della politica agricola comune è da rilevare che mentre essa non ha raggiunto l'obiettivo di abbassare i prezzi medi per il consumatore ha d'altro canto limitato il commercio, in quanto la penalizzazione dei consumi

si ripercuote inevitabilmente sulla distribuzione interna, sul commercio di importazione e, per gli aumenti dei costi e per gli squilibri regionali e settoriali, sul commercio stesso di esportazione.

Anche sul piano commerciale è poi da rilevare il diverso trattamento per i prodotti continentali rispetto a quelli mediterranei, protezionistico il primo e libero-scambista il secondo.

Occorre rilevare tuttavia che le condizioni climatiche e ambientali, unitamente all'influenza dei costi di produzione delle colture continentali, hanno prodotto, come si è visto, un'ulteriore specializzazione italiana nella produzione ed esportazione di ortofrutticoli, ossia dei prodotti più discriminati e meno difesi, ma comunque più convenienti rispetto ai costi di una riconversione. Si è così affermata la tendenza alla diminuzione della diversificazione delle nostre vendite all'estero e quindi la vulnerabilità di un assetto commerciale assai esposto alla concorrenza di altri produttori di ortofrutticoli e alle vicende climatiche particolarmente aleatorie per queste produzioni. La risposta a questa sfida non potrà consistere pertanto che nello sviluppo di un'ortofrutticoltura con moderne strutture di commercializzazione.

Passando a considerare i prodotti industriali, va notato che, per quanto la Comunità abbia perseguito l'obiettivo del consolidamento del mercato interno e dell'unione doganale (con l'eliminazione in particolare degli ostacoli tecnici agli scambi), le presenti difficoltà della situazione economica degli Stati membri hanno alimentato tendenze alla protezione dei mercati nazionali.

Si è constatato, più in generale, che procedendo man mano sulla via dell'allargamento del mercato vengono ad ampliarsi le problematiche connesse con le esigenze reali e concrete di interi comparti industriali operanti nei paesi travagliati dalle più acute difficoltà economiche. Di qui l'esigenza di impostare orientamenti politici a carattere globale, di cui si è fatto interprete il Consiglio Europeo di Brema. Tuttavia, finora, le difficoltà economiche della Comunità hanno dato luogo soltanto ad alcune politiche molto parziali per taluni settori « maturi » (siderurgia, cantieristica e tessile) con norme di tipo transitorio e che co-

munque non rappresentano un piano globale e organico. Va notato inoltre che in taluni casi i risvolti esterni delle misure previste hanno dato luogo a vere e proprie anomalie. E' questo il caso della siderurgia, ove la rigidità dei prezzi minimi intracomunitari trova riscontro in una certa permissività degli accordi bilaterali di autolimitazione con i paesi terzi (a tutto vantaggio dei partners esterni di tali accordi).

c) *La politica comune dei trasporti*

Premesso che una politica comune dei trasporti è indispensabile non solo all'unione economica e monetaria ma anche alla semplice realizzazione di una effettiva libera circolazione delle merci, si deve rilevare che la sua parziale applicazione costituisce uno dei punti negativi dell'integrazione europea. Tale carenza infatti, oltre a rendere difficoltoso il funzionamento del mercato comune anche laddove esso ha raggiunto il maggior grado d'integrazione (politica agricola), costituisce un serio ostacolo allo sviluppo delle regioni più arretrate — e soprattutto del nostro Mezzogiorno — e quindi ad uno sviluppo armonioso del mercato comune.

Facendo un bilancio dell'azione comunitaria in questo settore, si può constatare che, per i trasporti su strada, il divieto di limitare la concorrenza (reg. n. 1017/68) ha in Italia un valore soltanto formale e preventivo, dato che nessun problema si pone da noi in questo campo. D'altra parte, l'istituzione di tariffe « a forcilla » (10) in materia di autotrasporto merci ha imposto alle nostre imprese l'onere di compilare un complesso di documenti ma non ha dato risultati pratici, per la difficoltà degli accertamenti necessari, tanto che è stato recentemente reso sostituibile, in via facoltativa, con un sistema di prezzi di riferimento (reg. 2831/77). Anche in campo sociale, le norme adottate (reg. 543/69) sono state ben presto superate dai contratti collettivi, e hanno avuto come solo risultato positivo, a fronte di pesanti adempi-

(10) Si tratta, come è noto, di tariffe che prevedono scarti più o meno sensibili, compresi entro un limite massimo e un limite minimo.

menti burocratici, quello di allineare la normativa italiana su quella di altri paesi della Comunità, che prevedevano le possibilità di impiegare un solo conducente nella guida di autotreni e autoarticolati. Inoltre, la politica comunitaria è completamente fallita per quanto riguarda l'unificazione delle norme sui pesi e le dimensioni dei veicoli industriali. In particolare, gli autoveicoli italiani, pur eccellendo per efficienza e produttività, sono stati discriminati dalla legislazione più restrittiva esistente negli altri Paesi, oltre che per la maggior forza contrattuale dei vettori esteri e l'insufficienza degli organi dello Stato italiano. Infine, anche il regolamento relativo alla normalizzazione dei costi delle aziende ferroviarie, non ha avuto effetti di sorta.

Per i trasporti marittimi, dopo che una sentenza della Corte di Giustizia della Comunità (aprile '74) ha confermato l'applicabilità delle norme del Trattato al settore, il Consiglio ha instaurato una procedura di consultazione tra gli Stati membri e la Commissione sui problemi di carattere marittimo attinenti ad accordi bilaterali o multilaterali conclusi in questo campo, e ha previsto misure di ritorsione contro i Paesi che si comportino in modo tale da danneggiare gli interessi delle flotte comunitarie. E' peraltro tuttora all'esame degli organi comunitari la questione dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi, ma l'esigenza di una politica comune dei paesi membri (e il danno derivante dalla sua mancanza) sono divenuti sempre più chiaramente percepibili in conseguenza dell'evoluzione intervenuta in questo campo col dilagare delle discriminazioni di bandiera, delle riserve di carico e delle bandiere di comodo (cfr. l'approvazione in sede UNCTAD del codice delle pratiche conferenziali).

Anche per quanto riguarda la definizione di una politica comune dei porti, vi sono stati ritardi derivanti dall'incertezza circa l'applicabilità del Trattato a questo settore. Peraltro — in una Comunità caratterizzata da un'unione doganale che persegue una politica commerciale comune — commercio estero, navigazione marittima e porti marittimi sono indissolubilmente legati fra di loro. L'attuazione di una politica portuale è tuttavia ostacolata di fatto dalle sue inevitabili interferenze colle politiche industriali nazionali.

Sono attualmente in corso indagini promosse dalla Commissione e tendenti a chiarire se le differenze esistenti nei sistemi portuali possano condurre a serie distorsioni della concorrenza e quale incidenza possano avere sul costo di manipolazione delle merci.

Per quanto riguarda in particolare i bacini di carenaggio, sarebbe molto opportuno un più efficace e continuativo intervento comunitario, poiché la tendenza in atto a costruire sempre nuovi bacini e superbacini rischia di metter capo ad una vera e propria diseconomia da esuberanza. Dovendosi considerare ormai chiusa l'epoca del gigantismo navale, converrebbe — fermo restando il completamento dei bacini in costruzione, giudicati economicamente viabili — introdurre un meccanismo preliminare di consultazione capace di coordinare lo sviluppo di questo settore entro i limiti dell'economicità e delle esigenze del mercato comunitario visto nel suo insieme.

In termini più generali, va ricordata la recente istituzione di un Comitato comunitario per le infrastrutture di trasporto, con finalità di armonizzare dei programmi nazionali. Presso la Commissione europea è inoltre allo studio un progetto per migliorare la rete stradale, ferroviaria e delle vie navigabili (dal tunnel sotto il canale della Manica al ponte sullo stretto di Messina).

Anche riguardo ai trasporti aerei è stata infine superata la preclusione circa l'applicabilità del Trattato, ma non si è ancora definita alcuna disciplina comunitaria. Tale carenza è fortemente avvertita per gli ostacoli e le distorsioni che si vengono a determinare nel funzionamento del mercato comune.

5. L'associazione con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico)

La Parte Quarta del Trattato di Roma ha previsto un'associazione permanente alla CEE dei « Paesi e Territori d'Oltremare » che avevano « relazioni particolari » con i paesi firmatari, mentre una prima « convenzione » della durata di cinque anni veniva allegata al Trattato. Ciò avveniva mentre i paesi africani e malgascio, quasi tutti ex-colonie francesi (ad eccezione, cioè, del Congo e Ruanda-Urundi ex-belgi, della Somalia ex-italiana e

della Nuova Guinea ex-olandese), stavano avviando il loro processo d'indipendenza. A parte ogni valutazione dei condizionamenti storici e della configurazione geo-economica di questa associazione, è indubbio che si è trattato di un'operazione inizialmente voluta dal paese europeo maggiormente interessato, allo scopo di assicurare una certa continuità delle sue « relazioni particolari » con gli antichi territori da esso dipendenti, naturalmente non più in termini di dominio ma certamente in una prospettiva di influenza politica ed economica. Gli oneri di questa linea — che avrebbero dovuto continuare ad essere sostenuti sul piano bilaterale — venivano peraltro ad essere multilateralizzati, ossia ripartiti fra tutti gli Stati membri della CEE.

Tuttavia, con la 1ª Convenzione di Yaoundé (1963), che crea un quadro politico già rispondente ai primi obiettivi di cooperazione commerciale e finanziario quali cominciavano a maturare in seno alle Nazioni Unite (la 1ª Conferenza UNCTAD avrà luogo a Ginevra un anno dopo), si innesca un processo che oltrepassa il circoscritto ambito dello schema iniziale: l'associazione tende ben presto ad allargarsi ad altri importanti paesi africani non più collegati con l'area comunitaria, ma che, come la Nigeria (accordo del 1967), appartengono ad un'area in cui esistevano « relazioni particolari » con il Regno Unito. Tale evoluzione si conferma con la 2ª Convenzione di Yaoundé (luglio 1969) cui, del resto segue subito l'Accordo di Associazione di Arusha (settembre 1969) con cui vengono praticamente assimilati al regime CEE altri tre paesi dell'area anglofona: il Kenya, la Tanzania e l'Uganda.

Mentre dunque si sviluppa in sede UNCTAD (Conferenza di Nuova Delhy e di Santiago del Cile) e all'Assemblea dell'ONU la strategia generale dei paesi in via di sviluppo, con i suoi fondamentali obiettivi del trasferimento dei redditi e della cooperazione allo sviluppo fino alla formulazione del « nuovo ordine economico internazionale », la CEE perviene, sopravanzando ogni altro paese o gruppo di paesi industrializzati, ad accordare concreti e rilevanti benefici ai paesi in via di sviluppo. Essa infatti, da un lato, accorda un sistema generale di preferenze a favore dei manufatti e semilavorati importati da quei paesi e, dall'altro, con la Convenzione di Lomé (1975), sottoscrive un sistema di stabilizzazione degli introiti da esportazione (STA-

BEX) e una articolata cooperazione commerciale, industriale, tecnica e finanziaria nei confronti dei paesi associati (e associandi) la cui area si estende perfino al Mar dei Caraibi e ad alcune isole dell'Oceano Pacifico (dove la nuova sigla ACP); il numero complessivo di tali paesi giungerà nel 1979 a quota 56.

Si può discutere, e si discute, intorno alla reale portata di queste misure a favore di paesi in via di sviluppo; si potrà anche affermare, come hanno fatto gli ACP in apertura dei negoziati per il rinnovo della Convenzione di Lomé, che l'associazione non ha avuto alcuna decisiva influenza sullo sviluppo dei paesi associati, soprattutto per la debole consistenza del Fondo di Sviluppo (3, 5 miliardi di dollari in 5 anni = meno di 2 dollari per abitante). Si può denunciare, e viene da più parti denunciato, il rischio di stabilire un rapporto che ha — sul piano economico — maggiori caratteri di continuità con il passato (neocolonialismo) che non aspetti di novità nella direzione di un aiuto ad uno sviluppo autopropulsivo e quindi veramente indipendente. Ma è un fatto che l'insieme dei paesi industrializzati non ha potuto (o voluto) finora giungere ai pur modesti livelli di cooperazione raggiunti dall'associazione CEE-ACP; ed è anche un fatto che i paesi ACP, lungi dal respingerla, ne chiedono invece ogni volta il rinnovo, naturalmente a livelli di cooperazione sempre più elevati e consistenti.

E' invece indispensabile chiedersi, in particolare proprio per i riflessi che l'associazione ha e potrà ancora avere su un paese come l'Italia, se la politica della CEE in questa materia non rischi di consolidare una certa divisione delle aree economiche (e, ovviamente, d'influenza politica) del mondo, tale da arrecare qualche pregiudizio alle correnti di scambio e, indirettamente, alle linee di sviluppo interno della Comunità e, in particolare, delle sue varie regioni.

I vantaggi offerti dall'associazione ai prodotti di base degli ACP (in termini di esenzioni doganali e di sostegni finanziari) si riflettono sull'economia generale della Comunità nel senso di appesantire la politica di approvvigionamento comunitario in materie prime: infatti tali riflessi si hanno non solo sul piano dei costi ma anche su quello qualitativo laddove produzioni più pregiate provenienti da altre aree (come, ad esempio, il caffè

sudamericano) debbono essere penalizzate a vantaggio degli stessi prodotti ACP che godono di un regime preferenziale d'importazione. Donde la spinta esistente all'interno della Comunità (da parte tedesca e olandese) per un'apertura « mondialista » della politica verso i paesi in via di sviluppo che non ha, pertanto, unicamente una motivazione ideale. Ma non è da sottovalutare neppure il fatto che i flussi finanziari del FES si distribuiscono sull'area ACP lasciando fuori, del tutto arbitrariamente, tanti altri paesi in via di sviluppo altrettanto bisognosi di aiuto e verso i quali, in definitiva, viene operata una discriminazione CEE nell'ambito della battaglia mondiale contro il sottosviluppo.

L'Italia, preoccupata del « caso » rappresentato per essa dalla Somalia e, in fondo, costantemente trascinata in questo campo dall'iniziativa francese — ora condivisa dal Regno Unito per analoghe motivazioni (legami con i paesi del Commonwealth) — ha sempre accettato l'associazione come una necessità, collocandosi tuttavia a mezza strada fra i suoi fautori e i « mondialisti », sia per le ragioni generali di tipo commerciale sopra accennate sia per i suoi legami, non soltanto economici, con altre aree del mondo come l'America Latina. Per l'Italia, infatti, le ripercussioni commerciali dell'associazione sono indubbiamente fra le più sensibili: dalla concorrenza che i frutti tropicali fanno a quelli mediterranei ai problemi che pone lo sviluppo dell'agro-industria (conservenze di prodotti alimentari) nei paesi ACP, alla rilevanza che può assumere per l'Italia una politica di concessioni in materia di pesca, allo stesso sviluppo industriale degli ACP in settori come i tessili o la cantieristica navale.

A queste difficoltà è, d'altro canto, da aggiungere quella inerente alla partecipazione dell'Italia al finanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo che, pur modesto in rapporto ai fini cui è destinato, rappresenta però un problema maggiore per un paese le cui finanze pubbliche sono gravate da pesanti deficits. Senza volersi appellare al principio — assai discutibile — del « giusto ritorno », è tuttavia da rilevare che l'onere che l'Associazione costituisce per il bilancio italiano non è compensato da uno sviluppo soddisfacente della partecipazione italiana ai progetti finanziati dal Fondo: una adeguata programmazione di questi dovrebbe essere operata, fra l'altro, allo scopo di permettere la elaborazione dei progetti e lo svolgimento delle gare d'appalto

nelle più eque condizioni possibili onde consentire delle effettive « chances » anche alle società dei paesi europei che negli ACP non hanno quel tessuto di conoscenze e di rapporti che è stato lasciato in eredità dai precedenti domini coloniali. A questo proposito è, comunque, altrettanto da rilevare che è mancata da parte italiana ogni strategia intesa ad assicurare le necessarie strutture informative e promozionali nel vero punto di partenza delle operazioni del FES, ossia nei paesi ACP stessi, nei momenti e nei luoghi in cui nascono e si definiscono i progetti da proporre per il finanziamento comunitario.

Peraltro, gli interessi italiani nel quadro dell'associazione CEE-ACP sembrano tanto più difendibili quanto più vengano collegati alla stessa strategia generale dei paesi in via di sviluppo, quale è stata definita dalle varie risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU e dall'UNCTAD (IV Conferenza, tenuta a Nairobi nel 1976) e quale è, d'altra parte, adombrata anche nelle prime richieste generali fatte dagli ACP all'inizio dei negoziati per il rinnovo della Convenzione di Lomé (luglio 1978). Tale strategia, infatti, tende ad una « mondializzazione » del problema della cooperazione allo sviluppo e quindi, in prospettiva, all'eliminazione delle aree preferenziali e ai conseguenti riaggiustamenti delle relazioni internazionali secondo criteri di equità e di appropriata divisione internazionale del lavoro. Pertanto, anziché fare ai paesi in via di sviluppo concessioni di breve termine per far sopravvivere le produzioni esistenti senza rimuovere gli ostacoli più profondi allo sviluppo, si dovrebbe insistere da parte italiana per un orientamento della nuova Convenzione di Lomé che prefiguri una opportuna programmazione mondiale in cui trovino riconoscimento le esigenze degli altri paesi in via di sviluppo e degli stessi paesi europei, in particolare per quanto riguarda le loro regioni in difficoltà. In tal modo, l'Italia potrà agganciare la soluzione dei suoi problemi di sviluppo (soprattutto del Mezzogiorno) ai problemi dell'associazione CEE-ACP: più equa ripartizione delle entrate e delle erogazioni del FES, programmazione degli interventi di cooperazione in funzione di una riconversione produttiva che tenga conto, in Europa come in Africa, delle realtà delle altre aree economiche, ecc. Essa potrà così al tempo stesso spingere, insieme agli altri paesi europei « mondialisti », per una maggiore apertura verso aree attualmen-

te discriminate e che, come l'America Latina, rappresentano per l'economia (e non solo per l'economia) italiana interessi ben precisi, legati a nodi storici di grande momento e i cui effetti solo lungi dall'esser esauriti.

In termini più generali, non è infine da trascurare che il rinnovo della Convenzione di Lomé è anche un'occasione per estendere sul piano internazionale il terreno della salvaguardia dei diritti umani: esigendo, infatti, l'introduzione di una simile clausola nel nuovo testo, si sarà compiuto un passo importante sulla via, necessaria per lo sviluppo generale, di un sempre più largo riconoscimento dei diritti dei lavoratori a livello mondiale.

B - *Il coordinamento*

1. *L'unione economica e monetaria*

La formula di Unione economica e monetaria, usata per la prima volta dal Vertice dell'Aja del dicembre 1969, esprimeva la consapevolezza della precarietà di una unione doganale, come quella che si era realizzata entro i tempi più brevi del previsto nell'ambito della Comunità Europea, in assenza di un soddisfacente coordinamento delle politiche economiche e monetarie.

Il rapporto presentato su mandato del Consiglio del Gruppo di esperti presieduto dall'On. Werner si caratterizzava per una chiara e lungimirante consapevolezza della complessività del problema, in particolare per quanto riguarda il punto di arrivo dell'unione. E' bene ricordare come esso tendesse in definitiva a realizzare una moneta unica attraverso la convertibilità reciproca totale delle monete comunitarie, sulla base di parità fisse irreversibili, e proponesse tra l'altro l'accertamento delle decisioni fondamentali della politica monetaria e del credito, l'unificazione della politica monetaria nei confronti dell'estero e quella delle politiche degli Stati membri riguardo al mercato dei capitali.

Questo pacchetto di proposte — che avrebbe dovuto comportare una vera e propria revisione del Trattato — venne peraltro annacquato in modo sostanziale da parte della Commissione e del Consiglio, fino a perdere molto delle sue connotazioni

originarie. Si rinunciò all'automatismo che avrebbe dovuto presiedere al passaggio da una tappa all'altra dell'unione e, pur riaffermandosi la volontà di conseguire gli obiettivi finali indicati dal Rapporto Werner o gran parte di essi, si trascurò di assumere impegni precisi circa le modalità della loro realizzazione.

L'impostazione data all'unione economica e monetaria dalla decisione del Consiglio, giudicata a suo tempo da molti assai più realistica e concreta di quella del Rapporto Werner, non tardò a manifestare la sua radicale inadeguatezza rispetto agli obiettivi che si prefiggeva, in una situazione caratterizzata dall'emergere di crescenti fattori di tensione. A pochi mesi di distanza dalla decisione comunitaria, il 15 agosto del 1971, le decisioni americane in ordine alla sospensione della convertibilità del dollaro in oro avrebbero sancito formalmente la fine dell'assetto dato a Bretton Woods al sistema monetario internazionale, assetto che costituiva in realtà il presupposto implicito della praticabilità dell'approccio su cui si era fondata l'integrazione comunitaria.

Il cronicizzarsi di una situazione di instabilità, che tende a produrre una moltiplicazione di interventi unilaterali dei singoli paesi, dando esca ad un pericoloso processo di reazioni a catena in senso protezionistico, sembrava del resto suscettibile di rafforzare le spinte già manifestatesi verso la creazione di zone monetarie autonome, o semi-autonome, da intendersi come un tentativo di creare a livello macro-regionale condizioni di minore instabilità per avviare a superamento la crisi monetaria internazionale.

A queste tensioni centrifughe sarebbero venute ad aggiungersi, alla fine del '73, quelle derivanti dalla crisi degli approvvigionamenti energetici. Essa avrebbe posto in luce l'esistenza di un interesse comune dei paesi della Comunità, in quanto pressoché esclusivamente consumatori di prodotti petroliferi, a svolgere una funzione mediatrice nei rapporti coi paesi produttori. Anche per questa via acquistava nuova credibilità il traguardo di una crescita politica dell'unione europea, verificandosi ancora una volta che il consolidamento dell'integrazione economica entro ambiti macro-regionali non solo non contrasta con l'obiettivo di una liberalizzazione generalizzata degli scambi, ma al contra-

rio ne costituisce, nelle presenti condizioni storiche, la più valida premessa.

In definitiva, la comparsa di fatti nuovi di così vasta portata ha conferito alla prospettiva dell'unione economica e monetaria una attualità storica imprevedibile al di là delle convinzioni di principio dei suoi stessi fautori. Va detto tuttavia che la generale instabilità conseguita alla crisi e in particolare il peso del deficit petrolifero sulla bilancia dei pagamenti hanno accentuato la divergenza delle politiche economiche nazionali, incentivando il ricorso a pratiche neo-protezionistiche e spingendo in vario modo verso la china delle « svalutazioni competitive », formali o sostanziali. In tali condizioni, i fattori esogeni di crisi sono venuti ad assommarsi, esasperandoli, agli squilibri strutturali che concorrono in misura determinante a giustificare le diversità dei livelli di inflazione tra i paesi membri e quindi la difficoltà di difendere un assetto determinato delle parità. Tutto ciò ha reso manifesti i limiti di quella che si può ormai definire l'illusione monetaristica. Si rivelò cioè in quella circostanza l'inconsistenza della tesi che attribuiva rilevanza centrale alla definizione di un sistema di cambi fissi, concepito come una sorta di camicia di forza capace di imporre di per sé il coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri. Si ritenne allora che un coordinamento delle politiche economiche perseguito in un'ottica angustamente monetaristica, attraverso misure riguardanti esclusivamente la domanda globale, secondo un tendenziale orientamento deflazionistico, sarebbe risultato scarsamente compatibile con le esigenze di progresso e di trasformazione strutturale dell'economia comunitaria e avrebbe potuto condurre a sacrificare difesa dell'occupazione e sviluppo economico. Le tensioni che si sono prodotte nella Comunità in seguito alla rottura del serpente monetario e gli ostacoli che ne derivano per il funzionamento del mercato comune determinano del resto orientamenti politici divergenti nei paesi che vivono in condizioni di instabilità economica e in quelli che la crisi ha toccato meno direttamente. Tali divergenze appaiono destinate ad accentuarsi nella prospettiva dell'allargamento della Comunità ad altre economie deboli dell'Europa meridionale. Si giunse così ad una situazione in cui, mentre a parole si continuava a rendere omaggio al principio delle parità fisse, di fatto ci si accomodava sempre di più all'idea

di una loro fluttuazione generalizzata, assumendo come ipotesi di lavoro effettiva una politica di rientro dell'inflazione condotta entro l'ambito nazionale e in funzione della difesa esclusiva delle parità nazionali.

Dal punto di vista dei paesi più deboli come l'Italia, una linea del genere rischiava, peraltro, di trasformarsi in un circolo vizioso. L'Italia, dopo l'esaurimento degli effimeri vantaggi concorrenziali consentiti all'industria, negli anni del cosiddetto miracolo, dalla stessa arretratezza relativa del sistema economico, non è infatti più riuscita a perseguire contestualmente obiettivi di stabilità monetaria e di trasformazione strutturale. Per far questo sarebbe stato necessario uscire da un meccanismo che comportava il soffocamento precipitoso di ogni spinta espansiva e tendeva a peggiorare nel tempo i livelli occupazionali, frustrando soprattutto le attese dei giovani e accentuando la dicotomia tra popolazione occupata e inoccupata. Se ciò non fosse avvenuto si sarebbe perpetuata indefinitamente la situazione di stallo già lungamente sperimentata, caratterizzata da una sorta di rincorsa permanente tra inflazione e recessione, con una sempre maggiore restrizione dei margini di iniziativa delle autorità economiche e monetarie i cui interventi si erano del resto prodotti in molti, casi per la lentezza delle procedure politiche e amministrative, quando già le situazioni si erano evolute al punto di richiedere misure di segno contrario. Si tratta della condizione che il programma triennale elaborato dal ministro del Tesoro Pandolfi ha efficacemente definito « linea di sussultorio declino », verso cui l'economia italiana è stata sospinta da un andamento di « stop and go », indubbiamente aggravato dal concorso di fattori esterni destabilizzanti. Come rileva tale documento, dopo ogni impennata inflazionistica l'equilibrio tende infatti a ricomporsi a un livello più basso e la competitività viene riacquisita attraverso aggiustamenti delle parità che comportano sprechi di risorse e si traducono, per così dire, in un indebolimento patrimoniale dell'intera collettività nazionale.

L'intrinseca difficoltà dei tentativi compiuti in passato, come di quelli tuttora in corso, per creare una unione economica e monetaria tra i paesi della Comunità risiede appunto in primo luogo nel carattere di soluzione intermedia proprio di tutte le ipotesi prospettate finora. Una soluzione di questo tipo è oggi

indubbiamente sollecitata dall'insoddisfazione relativa all'assetto monetario europeo, resa più acuta in conseguenza della crisi del dollaro, in una situazione in cui l'unificazione monetaria completa viene peraltro considerata irrealizzabile. Poiché d'altro canto una soluzione del genere deve tendere a conciliare la sopravvivenza di politiche monetarie nazionali — sia pure in qualche modo coordinate — con la difesa di una data struttura delle parità di cambio, il mantenimento di tassi di inflazione compatibili nei paesi membri acquista ovviamente a tal fine importanza cruciale.

Il conseguimento di questo obiettivo esige da parte dei paesi più deboli un più efficace controllo degli elementi di difficile governo che maggiormente incidono sul saggio di inflazione, quali il finanziamento dei deficit pubblici e la dinamica dei redditi. Si pone peraltro a questo proposito l'esigenza di realizzare all'interno dell'unione economica e monetaria un soddisfacente parallelismo tra il progressivo consolidamento delle parità e lo sviluppo di un correlativo coordinamento delle politiche economiche, con particolare riguardo agli aspetti strutturali.

L'esperienza ha infatti dimostrato che l'integrazione di mercato, non accompagnata da un efficace coordinamento delle politiche economiche, esalta di per sé gli squilibri regionali e settoriali, sia che le politiche divergenti siano considerate esse stesse un fattore di squilibrio, sia che viceversa la loro divergenza sia considerata espressione delle diversità delle situazioni strutturali. Si può del resto ritenere, non senza fondamento, che proprio le condizioni squilibrate in cui si è operata l'integrazione di mercato comunitaria, in assenza di vere politiche strutturali comuni, spieghi per molta parte come al tendenziale allineamento dei livelli retributivi non abbia corrisposto un parallelo allineamento dei livelli di produttività.

E' tuttavia necessario non dimenticare che, per essere efficace, il trasferimento di risorse reali non può avvenire esclusivamente o prevalentemente attraverso il rafforzamento degli strumenti finanziari a disposizione della Comunità, se questi ultimi non sono collegati in modo più incisivo con le politiche comuni, così da garantire il conseguimento di un congruo livello di spesa pubblica europea. L'esperienza comunitaria ha dimostrato infatti

a questo riguardo come l'insufficiente capacità dei soci più deboli di formulare progetti e richieste sia funzione del loro stesso minore grado di sviluppo: ciò spiega come i fondi comuni si siano talora risolti in un beneficio netto dei soci più forti, nonostante la chiave di ripartizione dei contributi addossi loro l'onere maggiore. In conseguenza della crisi, tale capacità di proposta si è del resto ulteriormente indebita per l'insufficiente disponibilità di mezzi finanziari nazionali e per le minori prospettive occupazionali, che hanno spesso rilevanza decisiva nei meccanismi finanziari di rimborso. Per il concorso di tutti questi fattori, gli aumenti dei fondi comuni rischiano quindi di rimanere inutilizzati e di apparire inutili.

Il problema non è solo quantitativo, ma soprattutto qualitativo: un adeguato sviluppo della spesa pubblica europea modificherebbe infatti la stessa natura delle soluzioni intermedie proposte finora, trasformando la difesa di una data struttura delle parità di cambio in un sostanziale passo avanti sulla via dell'integrazione economica.

Si deve infine ritenere che le probabilità di riuscita dei tentativi compiuti in questa direzione saranno tanto maggiori quanto meno essi vengano impostati in termini gradualistici. Basti pensare al riguardo che lo stesso problema della compatibilità dei tassi di inflazione nazionali diverrebbe irrilevante nell'ipotesi in cui fosse già stato conseguito il traguardo della moneta unica. Così pure, l'esistenza di un solo istituto di emissione eliminerebbe le difficoltà politiche inerenti ad una massa in comune parziale delle riserve e ad interventi a favore dei paesi deficitari, né vi sarebbero ovviamente in tal caso preoccupazioni circa la possibilità di manovre speculative. In un'area a moneta unica lo stesso processo di redistribuzione delle risorse sarebbe del resto automatico e poco visibile. Non vanno infine dimenticati i vantaggi che deriverebbero alla Comunità europea nell'ipotesi in cui l'attenuazione del rischio di cambio all'interno della CEE conducesse a un maggior impiego della moneta o delle monete europee come strumento di liquidità internazionale a livello mondiale con l'allentarsi del vincolo della bilancia dei

pagamenti conseguente alla possibilità di saldarne i disavanzi in moneta nazionale. Anche un'evoluzione come questa sarebbe grandemente agevolata da una completa attuazione dell'unione economica e monetaria.

2. La libera circolazione dei servizi

Si può affermare che la liberalizzazione dell'esercizio delle attività economiche rientranti nel campo di applicazione del Trattato CEE è da considerarsi pressoché completa sul piano formale (direttive comunitarie e giurisprudenza della Corte), ma è da rilevare che non sono stati completamente risolti a livello nazionale i problemi giuridici connessi alla concreta operatività dei principi affermati in materia della Corte di Giustizia.

Le difficoltà di applicazione pratica del diritto di stabilimento consistono, per l'essenziale, nel fatto che — ad eccezione della politica agricola comune — la normativa e la gestione dei vari settori economici restano ancora sostanzialmente ancorate alle realtà nazionali; le stesse diversità di usi, pratiche, lingue, ecc. continuano così a svolgere un ruolo superiore a quello che avrebbero in un regime integrato: ne risulta che la mancanza di un reale coordinamento comunitario — e, in particolare, di un adeguato « pacchetto » di politiche comuni — ha impedito anche un'effettiva libertà di circolazione dei servizi.

Non entreremo qui nel merito dei vari tipi di servizi, difficilmente analizzabili al di fuori delle rispettive politiche settoriali; le problematiche e le difficoltà esistenti sono evidenziate settore per settore nei paragrafi ad ognuno dedicati: in particolare esse sono evocate nel contesto dell'unione doganale (punto A, 3) per quanto attiene alla permanenza di « riserve nazionali » in taluni servizi e nelle commesse pubbliche che vi si riferiscono, come pure nei paragrafi relativi alla politica dei trasporti (punto A, 4, c) e alla politica finanziaria e del credito (punto B, 3, e) per quanto concerne i servizi bancari e assicurativi. Circa il settore commerciale, aggiungeremo qui che la CEE è riuscita solo parzialmente a realizzare l'armonizzazione della normativa vigente nei paesi membri. Soprattutto per la legislazione igienico-sanita-

ria i livelli di avvicinamento lasciano molto a desiderare: le diversità esistenti tra paese e paese ostacolano infatti la commercializzazione di alimenti e bevande nell'ambito della Comunità.

Il campo nel quale i progressi sono stati maggiormente deludenti, e talvolta addirittura nulli, è comunque quello delle libere professioni e del riconoscimento dei titoli: si sta, infatti, procedendo con molta lentezza, professione per professione, all'adozione delle direttive comunitarie, con un massimo di difficoltà per le professioni il cui esercizio è legato in modo prevalente, anziché a tecniche di contenuto più o meno universale — come nel caso dei medici — al contesto « culturale » di ogni paese, fortemente differenziato, ad esempio, nelle professioni giuridiche. Il problema più delicato è quello della traduzione delle direttive comunitarie nella legislazione nazionale e, soprattutto, nella pratica nazionale: è questo uno dei punti in cui si sono maggiormente manifestati i limiti e le contraddizioni dell'attuale approccio comunitario.

3. *Le politiche settoriali*

a) *La politica industriale, della concorrenza e della ricerca*

L'economia italiana appare tuttora pesantemente condizionata dalla ristrettezza della sua base industriale, derivante da un basso saggio di accumulazione, dalla limitata diversificazione produttiva e da una forte dipendenza dall'importazione di beni intermedi sofisticati. L'industria italiana mostra inoltre una spiccata correlazione tra produzione industriale e importazioni, che ha effetti diretti negativi sulla bilancia dei pagamenti e accentuati squilibri nelle dimensioni di impresa. A ciò si aggiunge la difficoltà di un soddisfacente sfruttamento delle capacità produttive, resa ancor più grave dal rallentamento della domanda interna, cui consegue una caduta dei ricavi maggiore della riduzione dei costi unitari. Si determina così una situazione in cui le maggiori industrie sono sempre più dipendenti dall'intervento pubblico.

Tutto ciò concorre a spiegare la crescente rigidità della nostra economia al cambiamento, che è divenuta manifesta in presenza della crisi. In particolare, si è venuto progressivamente

estendendo un settore protetto, identificabile nella generalità dei casi con l'industria di maggiori dimensioni, settore la cui competitività internazionale sembra spesso inversamente proporzionale all'aiuto ricevuto. Da questo stato di cose derivano spinte obiettive ad un rifiuto di una competizione internazionale che richiede un continuo aggiustamento di prezzi relativi e quindi di strutture delle produzioni. Si è assistito così al completo inaridirsi del flusso del capitale di rischio, anche a motivo del sistema fiscale punitivo adottato nei suoi confronti e ad una crescente ipertrofia della spesa pubblica, che lasciava scarsi margini al risparmio disponibile per l'esercizio di attività industriali, già ostacolato da una specifica rigidità del fattore lavoro. In una situazione come questa il rapido livellamento dei salari reali si è tradotto in un generale deterioramento delle condizioni di gestione, sia per gli oneri impropri che gravano sulla manodopera industriale a motivo dei trasferimenti intersettoriali, sia per la bassa produttività.

La nuova situazione determinatasi a livello internazionale, in conseguenza della crisi energetica, rappresenta per il nostro paese e in primo luogo per l'industria, la sfida a compiere finalmente il salto di qualità necessario per recuperare un durevole equilibrio degli scambi in condizioni merceologiche e tecnologiche più avanzate, meglio rispondenti alle prospettive della nuova divisione internazionale del lavoro che viene progressivamente emergendo. Si tratta in sostanza di porre al centro delle preoccupazioni economiche l'obiettivo dell'accumulazione in luogo di quello della redistribuzione, passando, secondo l'espressione del « programma triennale », da un'« economia di trasferimenti » ad un'« economia di crescita ». E' questa una scelta indispensabile per uscire dalla contraddizione di fondo tra esigenze collettive insoddisfatte e risorse inutilizzate, abbandonando l'impostazione prevalentemente assistenzialistica che ha condotto l'Italia a dedicare all'investimento solo la parte residuale delle proprie risorse. Proprio in questa prospettiva, la riqualificazione produttiva della spesa pubblica appare peraltro determinante anche ai fini dell'auspicabile riattivazione dei meccanismi di mercato, in una congiuntura in cui la formazione di risparmio volontario e la sua destinazione all'investimento sono tuttora scoraggiate dal persistere dell'inflazione.

A queste condizioni si aggiunge del resto la circostanza che le imprese industriali italiane, il cui rinnovamento tecnologico avviene in misura preponderante attraverso il ricorso al mercato internazionale, appaiono estremamente vulnerabili da parte di una politica di restrizione delle vendite di tecnologie, che potrebbe essere operata a livello mondiale dagli attuali detentori. Ne deriva la riconosciuta necessità di estendere in questo campo l'incentivazione finanziaria a tutto il ciclo « ricerca-sviluppo-risultati industriali », necessità che sollecita di per sé un ulteriore rafforzamento dell'intervento pubblico.

In presenza della crisi si sono comunque moltiplicati in tutta la Comunità gli interventi nazionali, specie nelle forme dell'introduzione o dell'allargamento dei sistemi di sussidi e delle nazionalizzazioni di settori o di imprese. Poiché sembra scarsamente realistico ipotizzare una generale smobilitazione di tali interventi di cui sono note le giustificazioni politico-sociali oltre che economiche, e poiché non sembra azzardato affermare che anche a livello comunitario non sia lecito attendersi nelle attuali condizioni una ripresa economica rispetto alla quale l'intervento pubblico in ogni sua forma non svolga un ruolo propulsivo, la realizzazione di una politica industriale comunitaria, fino ad ora pressoché inesistente, appare, non soltanto dal punto di vista italiano, come la vera alternativa ai rischi di involuzione neo-protezionistica presenti quasi ovunque, specie nei settori cosiddetti maturi. Per quanto difficile appaia, secondo l'esempio fornito dal settore siderurgico, lo sforzo di conciliare tra loro le esigenze, indubbiamente contrastanti, di evitare un eccesso di capacità produttiva e di mantenere la concorrenzialità internazionale delle singole produzioni, non sembra infatti possibile sacrificare definitivamente l'una all'altra, ciò che esige di per sé un rafforzato impegno di coordinamento, anche se più problematica è ovviamente la definizione delle sue modalità operative.

In questo ordine di idee, si possono ricordare le diverse linee cui si sono ispirati fino ad oggi i tentativi compiuti in sede comunitaria per la definizione di una politica industriale. Da un complesso di misure tendenti a modificare il quadro globale in cui opera l'industria europea per adeguarlo alle sollecitazioni provenienti dalla cosiddetta « sfida americana », si è infatti pas-

sati sotto la spinta della crisi ad una linea orientata verso un approccio settoriale, particolarmente definito nei settori « maturi », come la siderurgia, le fibre tessili « man made », la petrolchimica e i cantieri navali. A prescindere dalle diverse posizioni di principio che si possono avere in materia, va riconosciuto che tale approccio tiene conto della realtà delle singole situazioni nazionali, caratterizzate spesso dalla predisposizione di piani settoriali di intervento, come quelli previsti in Italia dalla legge 675, che, in mancanza di un coordinamento a livello comunitario, potrebbero divenire l'occasione di una pericolosa segmentazione del mercato comune. A questo riguardo, conviene notare comunque che le recenti vicende di settori particolarmente delicati, come quelli delle fibre sintetiche e dello zinco, hanno dimostrato l'obiettivo difficoltà dell'approccio, anche a motivo della scarsa flessibilità delle norme del Trattato di Roma relative alla disciplina della concorrenza e dell'interpretazione particolarmente rigida che ne è stata fatta dell'Esecutivo comunitario.

E' pertanto sempre più largamente condivisa l'opinione secondo cui l'intero sistema delle regole di concorrenza, specie per quanto ne riguarda le norme di applicazione, dovrebbe essere reso più flessibile per adeguarlo tanto ai periodi di intensa espansione che a quelli di stagnazione o di recessione, tanto più che sussiste un contrasto appariscene tra il regime cui è sottoposta a questo riguardo l'industria manifatturiera e gli interventi di tipo protezionistico previsti dalla politica agricola comune e consentiti o imposti dal Trattato CECA, senza parlare del regime di molti servizi, caratterizzato dalla permanenza di « riserve nazionali ».

Va ricordato infine che, in assenza di una politica industriale comunitaria, la disciplina della concorrenza ha finito coll'essere fine a sé stessa. Questa distorsione di fondo non consente di tenere nel debito conto la diversità del quadro economico e sociale dei singoli paesi membri, per quanto attiene, ad esempio, al ruolo delle imprese pubbliche. A questo riguardo, il crescente rilievo assunto nell'ambito comunitario dei problemi dello sviluppo per effetto dell'attuale situazione economica e delle prospettive dell'allargamento della Comunità ai paesi dell'area mediterranea, sembrano imporre di per sé una generale riconsiderazione del problema dell'intervento pubblico in termini di accresciuto coordinamento politico, anche al fine di garantire una

maggior trasparenza del mercato e una piena parità di trattamento tra impresa pubblica e impresa privata. In questo contesto deve essere posto anche il problema specifico di una proiezione europea dell'impresa pubblica, la cui effettiva partecipazione al processo di integrazione delle strutture produttive europee è largamente funzione del coordinamento da operarsi in sede di politica industriale comunitaria.

Convienne comunque sottolineare il rischio, emergente dall'intera esperienza comunitaria, che la cooperazione in materia industriale tenda a svilupparsi piuttosto nei settori maturi che in quelli ad alto contenuto tecnologico e ad elevato valore aggiunto, che pur maggiormente richiederebbero uno sforzo comune per la dimensione dei mezzi finanziari e delle conoscenze tecniche che in tali campi si richiedono. Deriva da qui la necessità di operare uno stretto collegamento tra politica industriale e politica della ricerca. A quest'ultimo riguardo va del resto ricordato come l'esigenza di un'equa ripartizione di fondi, peraltro estremamente modesti, attualmente disponibili a livello comunitario abbia spesso nociuto finora ai risultati della ricerca, con effetti penalizzanti per i progetti a più alto contenuto tecnologico.

La politica industriale non può comunque ignorare l'industria turistica. L'Europa occidentale è infatti la più vasta zona turistica del mondo e il volume di affari del settore contribuisce a risolvere positivamente i problemi più gravi dell'economia europea. Si pensi in proposito al ruolo delle entrate turistiche nel contenimento dei deficit delle bilance dei pagamenti, o alla quantità di posti lavoro che comportano le strutture ricettive: è un grave danno, soprattutto per il paese europeo più interessato alle correnti turistiche, la persistente carenza di una normativa comunitaria in materia.

L'Italia, infatti, ha tutto da guadagnare da un'integrazione turistica a livello comunitario, in quanto lo sviluppo di una politica europea in questo campo potrebbe contribuire in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio regionale della Comunità.

Così, ad esempio, una regolamentazione comunitaria in materia di classificazione alberghiera, di liberalizzazione dei prezzi

dei servizi, di libera circolazione della manodopera nel settore di aiuti all'agroturismo specie in montagna e in collina potrebbe giovare allo sviluppo di talune regioni italiane, in particolare del Mezzogiorno.

L'esistenza della Comunità ha avuto effetti positivi anche per l'artigianato, come l'indubbia spinta alla modernizzazione e all'iniziativa, specie dal punto di vista della formazione professionale, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e in particolare in termini di definizione dell'attività artigiana, una migliore integrazione del settore nel contesto europeo, la rivalutazione del ruolo delle piccole unità produttive nell'ambito della cooperazione con i paesi ACP (pur con specifici problemi di concorrenza); si è trattato tuttavia di effetti indiretti, che tuttavia giustificano di per sé l'interesse manifestato dall'opinione pubblica artigiana nei confronti della Comunità.

Come si è detto, nella politica industriale comunitaria è infatti prevalso l'orientamento a focalizzare alcuni settori come prioritari e a introdurvi, quali correttivi, taluni strumenti. Così la politica industriale comunitaria ha sostanzialmente ignorato l'artigianato: ad esempio, in materia di acciaio, nell'ambito dell'abbastanza articolata normativa CECA, è mancata una politica per le piccole aziende di sub-fornitura, che pure avrebbe potuto imprimere un diverso corso sia allo sviluppo delle piccole e medie imprese sia all'intera evoluzione del Mezzogiorno.

Un altro esempio assai evidente di questo sostanziale disinteresse sono le concessioni fatte dalla CEE in sede GATT ai paesi in via di sviluppo attraverso il sistema delle cosiddette preferenze generalizzate. Tali concessioni hanno indirettamente penalizzato le piccole imprese, nella misura in cui le hanno esposte maggiormente alla concorrenza di paesi nella cui struttura industriale hanno elevata incidenza minori imprese, peraltro non gravate da vincoli e oneri compatibili a quelli delle analoghe industrie comunitarie.

Inoltre, mentre gli aiuti nazionali generano fenomeni di protezionismo e talora vere e proprie guerre commerciali, sul piano comunitario non si è presa nessuna misura atta a proteggere le piccole e medie imprese: gli strumenti finanziari della Comunità

(Fondo sociale, Fondo regionale, ecc.) hanno prodotto effetti sostanzialmente irrilevanti per le piccole unità produttive.

Neppure la regolamentazione comunitaria della concorrenza è stata idonea allo scopo, in quanto non è riuscita a limitare gli aiuti nazionali alle grandi unità produttive né a favorire — come sarebbe auspicabile per le piccole unità — la collaborazione fra le imprese, o a convogliare verso di esse una maggiore assistenza tecnica e finanziaria, e neppure ad assicurare una più rigorsa tutela dei marchi e dei brevetti.

Sul piano nazionale, le difficoltà dell'artigianato sono del resto molteplici. Tra esse, si può menzionare la presenza di una disorganica base di riferimento negli interlocutori pubblici, come le Regioni e lo Stato, la tendenza delle Regioni all'assistenzialismo e il sostanziale assenteismo dello Stato protrattosi fino al 1977. Ove a ciò si aggiunga la perdurante mancanza di fondi per il credito agevolato e la carente regolamentazione dei rapporti di sub-fornitura, non sembra possibile negare che le attuali difficoltà del settore vadano ricondotte almeno in parte ad un'impostazione di politica economica che ha privilegiato di fatto le maggiori imprese.

Questo stato di cose sembra dipendere, oltreché dal fenomeno generale dell'arretratezza delle nostre strutture e dall'impatto dell'integrazione con sistemi più avanzati, anche dal trasferimento — attraverso la normativa comunitaria — di « ottiche » esterne non appropriate al nostro paese, nonché dall'incapacità del nostro sistema di adeguarsi in tempo utile ai prezzi europei.

b) *La politica dell'energia*

All'inizio del processo d'integrazione europea, l'Italia si trovava in una situazione di particolare dipendenza energetica (63,8% contro il 14% della media CEE, per la sua povertà di combustibili fossili), basso consumo pro-capite di energia (29% della media CEE) e altissimi consumi pro-capite di energia elettrica (71% della media CEE, con livello relativamente elevato di elettrificazione).

Il forte sviluppo dei consumi energetici (69% della media CEE, nel 1975), dovuto alla sopravvenuta grande disponibilità di petrolio a basso prezzo, ha favorito la crescita (talvolta anche eccessiva) dell'industria di raffinazione e dell'industria petrolchimica ma ha determinato una radicale trasformazione strutturale del bilancio energetico CEE e italiano, attraverso una preponderanza degli idrocarburi liquidi e gassosi.

Tale evoluzione, favorita dai paesi utilizzatori nonostante le resistenze dei paesi produttori di carbone, ha avuto per la Comunità importanti effetti di ravvicinamento di situazioni nazionali molto diverse, ma — come contropartita — l'accrescimento della dipendenza della Comunità nel suo insieme dalle fonti di importazione (media CEE: 59%, Italia; 81%, nel 1975).

La crisi del petrolio dell'ottobre 1973, ponendo l'Europa in una situazione particolarmente sfavorevole, ha posto il problema della strutturazione dei modelli di consumo energetici in termini radicalmente nuovi (minaccia di scarsità di petrolio e suo valore strategico, elevazione generalizzata dei prezzi dell'energia, problemi dello sviluppo di fonti alternative, ecc.), cui la CEE ha risposto in termini complessivamente inadeguati.

Della politica comunitaria, si può dire che si sia limitata in sostanza ad attuare la libera circolazione dei prodotti energetici in un mercato comune. Per quanto riguarda il settore nucleare, la CEE ha partecipato — è vero. — alla creazione dell'« Agenzia Internazionale dell'Energia » ed ha creato un suo « Comitato Energia », ma il tutto non ha prodotto molto di più di un coordinamento fra politiche che restano strettamente nazionali. Esiste, invece, nell'ambito della Comunità, una notevole integrazione del settore elettrico: grazie ad una serie di organismi da tempo operanti, una grande rete europea di interconnessione consente il mutuo soccorso, la razionale utilizzazione delle risorse e il coordinamento dei programmi di manutenzione nonché grandi impianti di produzione idroelettrici e nucleari costruiti in comune.

Sono ora sul tappeto alcune proposte della Commissione tendenti al risparmio dell'energia, allo sviluppo nucleare, ad una maggiore produzione interna di petrolio, al mantenimento della produzione di carbone e all'incremento di quella di lignite.

Esse si inquadrano in una strategia di cooperazione (mondiale e comunitaria) che, però, non è riuscita finora ad imporsi sulle persistenti politiche nazionali.

E' così che, per il risparmio di energia, hanno avuto maggior successo le politiche di quei paesi che hanno cercato di adeguare il più rapidamente possibile i prezzi al consumatore ai nuovi prezzi delle fonti energetiche e che, anche per il concomitante favorevole andamento dei loro tassi di cambio rispetto al dollaro, sono giunti ad una progressiva riduzione del prezzo reale del greggio. A ciò si aggiunga che la riduzione della dipendenza energetica (obiettivo prioritario delle proposte CEE) rischia di favorire in ultima istanza talune fonti interne alla Comunità — essenzialmente il petrolio del Mare del Nord e il carbone tedesco — che finirebbero per premiare proprio i paesi CEE più ricchi di risorse.

Tutto questo ha fatto emergere interessi nazionali profondamente diversi e, di conseguenza, forti contrasti nella definizione della politica energetica comune, nonché un grave ritardo nello sviluppo della produzione di energia nucleare, dalla quale soltanto paesi poveri di risorse interne come l'Italia si attendono una riduzione della loro dipendenza.

Per quanto riguarda l'Italia, essa si trova di fronte, sostanzialmente, a tre punti critici: il suo ritardo nel programma nucleare (per il quale la Comunità potrebbe offrire un aiuto nel campo dell'informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica), l'eccesso di capacità di raffinazione e quindi la necessità di una riconversione verso produzioni a più alto valore aggiunto (e qui la CEE potrebbe utilmente intervenire per le misure sociali necessarie attraverso il Fondo sociale) e la sua partecipazione al sostegno del carbone comunitario, che sembra determinato essenzialmente da una crisi strutturale ed appare come una misura a carattere protezionistico (e che quindi dovrebbe essere soprattutto oggetto delle politiche nazionali di ristrutturazione industriale degli Stati interessati).

c) La politica sociale e l'occupazione

E' da osservare, in via preliminare, che l'armonizzazione sociale fu vista dagli autori del Trattato di Roma soprattutto nella prospettiva della prevenzione delle distorsioni concorrenziali che avrebbero potuto derivare dalla disparità dei regimi sociali. Questa subalternità originaria della politica sociale rispetto alla politica economica prevalse anche nell'applicazione del Trattato sulla visione che concepiva la politica sociale come mezzo di orientamento dell'intera crescita comunitaria. L'evidente inadeguatezza della politica sociale comunitaria fu quindi dovuta tanto all'impostazione data al problema dallo stesso Trattato di Roma, non meno che al fenomeno che può definirsi come « crisi delle strutture di redistribuzione e riequilibrio sociale ». In particolare, la Comunità non è stata in grado di orientare le economie in via di integrazione verso un modello di sviluppo conforme agli obiettivi del Trattato di Roma, almeno negli anni successivi alla crisi energetica — mentre le diseguaglianze sociali e regionali, anziché accorciarsi, minacciano di accrescersi ulteriormente.

D'altra parte, si deve prendere atto che, in conseguenza della « crisi monetaria » e di quella « petrolifera », si è evidenziato il carattere strutturale assunto ormai dalla disoccupazione nella generalità dei paesi membri e la conseguente necessità di adottare in sede comunitaria una politica globale, sia pure accompagnata da misure parziali in funzione delle diverse situazioni che si presentano. Non si tratta quindi, come in altri tempi, di puntare principalmente sul miglioramento qualitativo dell'offerta di lavoro, ma di affrontare in via prioritaria gli aspetti quantitativi del fenomeno e la loro incidenza sull'economia della Comunità.

E' peraltro da ritenere che la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità sia ormai compiutamente realizzata in ogni aspetto, e che nelle presenti condizioni si possa considerare esaurito il grande flusso migratorio interno. I problemi aperti a questo riguardo investono essenzialmente il riconoscimento del diritto di voto ai cittadini residenti in altro paese membro e la partecipazione dei residenti stranieri di origine comunitaria alle elezioni amministrative locali. Peso assai maggiore ha invece la questione dei lavoratori provenienti da paesi terzi: il programma

approvato dal Consiglio della Comunità nel 1975 per la soppressione progressiva delle discriminazioni esistenti nei loro confronti deve essere appoggiato, salvaguardando tuttavia la legittima priorità dei lavoratori comunitari.

Un interessante punto di riferimento per fronteggiare il problema della disoccupazione sembra essere rappresentato dalle norme del Trattato CECA in materia di aiuti per la sicurezza dell'occupazione in un'economia in sviluppo e in trasformazione. Tali norme infatti, secondo il parere di taluni ambienti, sarebbero suscettibili di estensione in quanto prefigurerebbero una sorta di « cassa integrazione europea ». Un altro punto rilevante è quello della riduzione effettiva della durata del lavoro: a questo proposito, dovrebbero essere possibili soluzioni europee che, eliminando le distorsioni della concorrenza e le notevoli differenze esistenti fra i vari paesi, potrebbero costituire un valido contributo al contenimento degli ulteriori aggravamenti congiunturali.

Circa il ruolo svolto dal Fondo sociale, va notato che, con le nuove norme entrate in vigore nel gennaio del 1978, sono mutati i suoi criteri di intervento. Si può esprimere un favorevole apprezzamento in proposito, data la più alta quota di aiuti riservata alle regioni arretrate, anche al fine di stabilire un diretto collegamento tra Fondo sociale e Fondo regionale europeo; è inoltre degno di rilievo che sia stata riconosciuta l'iniziativa della Commissione nel proporre nuovi contributi e compiti del Fondo sociale, per quanto riguarda ad esempio il versamento di premi all'occupazione o la creazione di nuovi posti di lavoro da parte delle pubbliche autorità.

Resta tuttavia il fatto che gli interventi del Fondo sociale e di quello regionale rappresentano una quota del tutto inadeguata del bilancio comunitario; poco più del 10% negli anni 1975/76/77 ma scesa ora addirittura all'8,77%, come mostra la tabella E relativa alle previsioni di bilancio 1978.

Circa le cause del fenomeno, si rinvia alla sommaria analisi che ne è stata fatta nel paragrafo relativo all'unione economica e monetaria.

Strettamente collegata alla politica dell'occupazione è poi il problema del rapporto tra l'offerta della struttura scolastica e la

domanda di quadri qualificati sul mercato del lavoro. A questo proposito, la riforma scolastica, in atto in molti paesi, è una precisa occasione per armonizzare i contenuti dell'insegnamento nella CEE, onde evitare che nuove divergenze vengano ad aggiungersi alle numerose già presenti.

TABELLA E

Anno 1978 (in U.C.E.) (1)

			Percentuali
Totale generale bilancio CEE	12.362.004.592		
Fondo sociale europeo	559.107.000	} 1.084.107.000	8,77% del bilancio generale
Fondo europeo sviluppo regionale	525.000.000		
Fondo sociale Italia	—		
Fondo regionale Italia	—		

(1) Fonte: Elaborazione IAI.

D'altra parte, la politica della sicurezza sociale è stata assai limitata sia per la mancanza di norme efficaci nello stesso Trattato, a norma del quale solo la correzione delle distorsioni derivanti dai sistemi contributivi avrebbe autorizzato la Commissione a prendere iniziative in questo campo, sia perché non vi è stata alcuna valida sollecitazione né dai governi, né dalle parti sociali. Fra le realizzazioni, peraltro assai modeste, si possono segnalare i regolamenti per i lavoratori migranti e l'elenco delle malattie professionali.

In questo momento sono allo studio misure tendenti a parificare il trattamento della manodopera maschile e femminile e a rendere meno gravose le contribuzioni ai fini del sostegno della occupazione. Tuttavia alcune misure proposte per il prepensionamento dei lavoratori anziani, con finalità di incremento dell'occupazione giovanile, risultano difficilmente applicabili, dato il perdurare di marcate differenze tra le età di pensionamento previste dalle legislazioni nazionali e, più in generale, tra i sistemi pensionistici dei vari paesi membri.

Dai consuntivi — fatti in sede comunitaria — degli oneri sostenuti nei vari paesi, è risultata l'esistenza di notevoli disparità in termini di livelli delle prestazioni e di ripartizione degli oneri tra imprenditori, lavoratori e Stato, come pure di incidenza degli oneri sul prodotto interno lordo, nonché la conferma che, in generale, tali differenze non tendono a ridursi con il trascorrere del tempo.

Ci si può chiedere a questo proposito se una convergenza delle politiche nazionali possa portare vantaggi ai vari paesi ed in particolare all'Italia.

Sul piano delle prestazioni la risposta è affermativa, poiché la realizzazione di livelli uniformi nei singoli settori varrebbe ad accrescere l'equità e l'effetto di stabilizzazione politica dei sistemi di sicurezza sociale. Esiste però la difficoltà che un'armonizzazione del genere non può compiersi che ai livelli più alti con conseguente aumento dei costi.

Dal lato delle contribuzioni, soprattutto di quelle imprenditoriali che gravano sui costi e sui prezzi, alcuni studi hanno mostrato che la loro diversa incidenza è in complesso compensata dal livello dei cambi mentre l'incidenza sui singoli settori, che crea distorsioni specifiche, è in parte compensata dalla diversa struttura dei costi nei singoli paesi, ed in particolare da quelli del lavoro.

Nel breve termine, l'armonizzazione dei sistemi contributivi e delle aliquote a carico dello Stato non comporterebbe dunque un livellamento dei prezzi, per lo meno in molti casi. Vero è, per contro, che a lungo termine una simile armonizzazione costituirebbe una spinta a rendere sempre più uniforme la struttura dei costi, correggendo altre distorsioni nel costo del lavoro, nei sistemi fiscali, ecc.

In merito al problema della « partecipazione », talune realizzazioni sono da registrare sul piano comunitario, dai gruppi di interesse del tipo CEEP, UNICE, ecc. ai comitati consultivi paritetici o misti tra la Commissione e le parti sociali, quali il Comitato permanente dell'occupazione, i Comitati di gestione dei vari Fondi europei e quelli che funzionano in campo agricolo per i diversi tipi di prodotto. Particolare importanza è poi da attri-

buirsi alle Conferenze tripartite sull'occupazione, quali sedi di elaborazione di una politica sociale e dell'occupazione a più altro livello, mentre per quanto riguarda il Comitato economico e sociale della Comunità, è da deplorare che vi sia mancato finora un reale dibattito politico, che così poca pubblicità sia data ai suoi lavori, che scarsa considerazione sia attribuita alle sue decisioni da parte della stessa Commissione e, infine, che troppo ridotta sia la sua indipendenza economica.

Circa i problemi specifici posti dalla presenza dei lavoratori e dei loro sindacati all'interno dell'impresa, e le caratteristiche da conferire a questa presenza, è da ricordare in particolare il « libro verde » della Commissione CEE sulla partecipazione dei lavoratori e la struttura delle società, nonché un progetto presentato al Consiglio nel novembre del 1973 per un modello di società europea, da adottarsi da tutte le imprese multinazionali che operano nella Comunità. Come è noto, tale progetto prevede un Comitato europeo di impresa e, per la rappresentanza dei lavoratori dell'azienda europea, un Consiglio di sorveglianza composto per due terzi di azionisti e per un terzo di lavoratori, come organo di controllo delle decisioni della direzione.

La definizione progressiva di una « società europea », la cui configurazione giuridica ed economica è emersa dai lavori svolti finora, potrebbe avere notevole rilievo anche ai fini di una maggiore integrazione della struttura industriale europea.

In conclusione, è da rilevare che, poiché la politica sociale non può essere separata dai progressi dell'integrazione europea in genere, non è possibile valutarla al di fuori del suo contesto. Isolare la politica sociale, così com'è stato fatto nel primo periodo, quale attività specifica non interdipendente dallo sviluppo comunitario globale, non può che ridurre il raggio d'azione e l'efficacia, dandole un carattere di correttivo nel quadro di un sistema prestabilito, anziché 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, dato che gli strumenti di concertazione disponibili sono semplicemente consultivi, ha indotto generalmente il Consiglio a sminuire la portata e il valore di ognuna

delle proposte particolari presentate dalla Commissione. La prassi del Consiglio è sempre stata tesa a ridurre la concertazione al livello di semplici scambi di idee non obbligatori, di studi e di una convergenza volontaria, senza una reale integrazione decisionale e senza un almeno ristretto adeguamento delle norme e della comune solidarietà finanziaria.

Occorre inoltre pervenire a un effettivo e razionale coordinamento dei mezzi e degli strumenti. BEI, FEOGA, Fondo sociale, comitati CECA, Fondo regionale operano ancora troppo separatamente, con interventi settoriali e particolarismi che non consentono di conseguire il maggior risultato possibile rispetto ai mezzi impiegati.

L'esame del bilancio della Comunità rivela infatti una sconcertante sproporzione fra mezzi impiegati e fini perseguiti. Basti pensare che, per i due bilanci della Comunità del '76 e del '77, le spese destinate a fini sociali erano rappresentate rispettivamente dal 10,5% e dal 10,8% del bilancio totale, percentuali che sembrano del resto destinate a diminuire ulteriormente nel 1978. Per quanto concerne più particolarmente il Fondo sociale, strumento essenziale della politica dell'occupazione comunitaria, gestito effettivamente in maniera sopranazionale, esso soffre incontestabilmente del suo isolamento dovuto alla posizione di anticipo rispetto alla realizzazione, tuttora carente, di politiche economiche e settoriali globali e di una politica complessiva di sistemazione economica del territorio. Fino ad ora esso ha contribuito in modo decisivo a sottolineare le insufficienze esistenti nei diversi Stati membri e ad 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. Dal punto di vista italiano, va detto infine ancora una volta che i ritardi, le insufficienze, la duplicazione di competenze, lo scarso approfondimento dei problemi che, salvo lodevoli eccezioni, hanno spesso caratterizzato il nostro paese, sono limiti il cui superamento condiziona le nostre concrete prospettive di trarre vantaggio da un'accresciuta solidarietà comunitaria.

d) *La politica fiscale*

I problemi di armonizzazione fiscale si pongono nell'ambito comunitario in una duplice prospettiva. Vi è anzitutto l'esigenza, cui si sono ispirati gli articoli 95-98 del Trattato CEE, di evitare che attraverso la manovra fiscale gli Stati membri possano sostituire surrettiziamente le soppresse barriere doganali intra-comunitarie, ostacolando il corretto funzionamento del mercato comune e generando distorsioni nelle condizioni di concorrenza. Da questo punto di vista, i problemi sul tappeto sono quelli classici del diritto fiscale internazionale (doppia imposizione, evasione fiscale, discriminazioni e distorsioni) e gli obiettivi sono obiettivi di compatibilità tra le legislazioni nazionali, perseguiti esclusivamente in funzione dell'unione doganale.

La seconda prospettiva è quella dell'unione economica e monetaria. Nel suo contesto il discorso va al di là dell'orizzonte di una « neutralità fiscale » degli Stati membri rispetto agli scambi intra-comunitari, fino a porsi esplicitamente l'obiettivo di una politica fiscale comune. Questo secondo livello dell'integrazione comunitaria in materia fiscale pone peraltro problemi squisitamente politici, come quelli inerenti alla composizione dell'onere fiscale e al rapporto tra imposte dirette e indirette e parafiscaltà, la cui soluzione può essere ricercata solo con molto gradualismo in rapporto agli obiettivi concretamente perseguiti nelle singole situazioni e in funzione degli sviluppi generali del processo integrativo.

Come la disciplina della concorrenza, la politica fiscale non è infatti fine a se stessa, ma costituisce uno strumento della politica economica. Dal punto di vista delle conseguenze dell'armonizzazione fiscale sull'economia italiana, conviene sottolineare soprattutto l'incidenza dell'introduzione dell'IVA, avvenuta, come è noto, in conformità alle direttive definite in sede comunitaria per armonizzare la struttura (e non le aliquote) dei regimi di imposizione sull'entrata applicabili negli Stati membri, attraverso l'adozione di un regime comune di imposta sul valore aggiunto. Obiettivo del nuovo regime era quello di distinguere tra loro le imposte riferibili alle singole transazioni, così da fondare su calcoli esatti, anziché su basi forfettarie, le compensazioni da effettuarsi alle frontiere in applicazione delle disposizioni del

Trattato. Si è trattato comunque di una soluzione transitoria dovendosi giungere in futuro, attraverso l'emanazione di ulteriori direttive, all'armonizzazione delle stesse aliquote, così da consentire la soppressione delle compensazioni e la definitiva sanzione della Comunità come territorio fiscale unificato. Il passaggio dall'imposta generale sull'entrata all'imposta sul valore aggiunto compiutosi nel luglio 1972, ha comunque rappresentato per l'Italia un indubbio progresso verso una maggiore equità nella ripartizione dell'onere fiscale. Si è potuto anzi ritenere che essa abbia agito in qualche misura, specie nell'ambito industriale, nel senso di contrastare il processo di concentrazione, accrescendo la convenienza di produzioni decentrate presso minori operatori anche da parte delle maggiori aziende. Particolarmente positive sono state le ripercussioni del nuovo regime nel settore commerciale, ove il vecchio sistema aveva portato il peso fiscale a limiti di tensione per la varietà dei tributi, per i sistemi di accertamento e soprattutto per l'elevatezza delle aliquote.

Specifiche difficoltà si sono viceversa incontrate in campo agricolo, e da parte comunitaria si è cercato di ovviarvi con apposita direttiva tendente a consentire l'applicazione di un regime forfettario di compensazione tra l'imposta corrisposta sugli acquisti e quella percepita attraverso le vendite, sempreché vi sia equilibrio tra i relativi importi. L'applicazione di questa direttiva, tuttora all'esame delle Camere, ha sollevato peraltro vive preoccupazioni negli ambienti interessati, con particolare riguardo ai produttori zootecnici, che hanno indirettamente beneficiato dell'aumento delle aliquote IVA, per la facoltà loro riconosciuta (anche in relazione agli effetti perversi del sistema degli « importi compensativi ») di incamerare l'intera IVA incassata con la cessione di prodotti a compenso forfettario di quella corrisposta sugli acquisti tecnici e di servizi.

E' comunque importante notare come gli sforzi compiuti finora dalla Commissione in campo fiscale siano andati nettamente al di là dell'armonizzazione delle imposte indirette previste dall'art. 99 del Trattato estendendosi alle imposte dirette, a motivo della loro influenza sullo sviluppo economico generale della Comunità. Da questo punto di vista, la proposta più importante formulata a tutt'oggi è senza dubbio quella relativa all'armonizzazione dei sistemi d'imposta delle società e dei regimi di

trattenute dei dividendi alla fonte. La circostanza che gli Stati membri applichino a questo riguardo sistemi assai diversi, che vanno dall'imposizione totalmente separata dei profitti e dei dividendi fino alla totale soppressione di tale doppia imposizione e che in taluni di essi una parte dell'imposta percepita sui profitti di una società sia restituita sotto forma di credito d'imposta all'azionista che ne riscuote i dividendi non può infatti mancare di incidere in senso distorsivo sui flussi di investimenti all'interno del mercato comune, risultando talora controproducente rispetto agli obiettivi di sviluppo equilibrato perseguiti, ad esempio, nell'ambito della politica regionale.

La realizzazione di sostanziali progressi verso l'integrazione fiscale non comporta comunque la necessità di un allineamento generale dei livelli d'imposizione. Il problema capitale, ai fini della costruzione di una unione economica e monetaria europea, è soprattutto a questo riguardo quello della formazione di un bilancio comune di notevoli dimensioni. Va ricordato a questo proposito che secondo il rapporto Mac Dougall, elaborato per conto della Commissione europea dal Gruppo di esperti sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, l'ordine di grandezza della spesa pubblica europea necessario per rendere irreversibile l'unione economica e monetaria, consentendo una effettiva convergenza delle politiche economiche nazionali, avrebbe dovuto situarsi a un livello corrispondente al 2,5% del prodotto interno lordo della Comunità. Con tale spesa si riteneva infatti possibile ottenere una correzione pari al 65% della « fiscal capacity » dei paesi più poveri rispetto alla media europea, una politica regionale significativa e interventi atti ad impedire che la convergenza tra i Paesi membri fosse resa impossibile da problemi ciclici acuti.

e) La politica finanziaria, del credito e dell'assicurazione

Le strutture istituzionali che caratterizzano i sistemi bancari nei paesi della CEE (in particolare sotto il profilo dell'intensità dell'intervento pubblico, del grado di specializzazione delle istituzioni creditizie e delle modalità di supervisione delle autorità monetarie) sono state e sono di notevole impaccio al processo di

integrazione europea. Senza esprimere giudizi di valore circa strutture che si sono sviluppate in un contesto storico diverso e sotto l'impulso di preoccupazioni economiche talvolta assai remote tra loro, si deve riconoscere che la mancata adozione di omogenee politiche fiscali, finanziarie e creditizie in sede comunitaria ha ulteriormente allontanato, per i suoi manifesti effetti distorsivi, la possibilità di procedere all'integrazione delle strutture finanziarie europee. Ciò ha avuto meno peso sulle relazioni commerciali comunitarie — anche se le ricorrenti crisi valutarie hanno indotto o costretto a varare provvedimenti protezionistici — che non su quelle finanziarie. Mentre infatti l'attuale situazione in campo commerciale è caratterizzata da un'ampia libertà di movimento di merci e di servizi, in campo finanziario permangono severe restrizioni ai movimenti di capitale. Per quanto riguarda l'Italia, è peraltro indubbio che la nostra regolamentazione valutaria sia tuttora di ostacolo all'effettiva libertà di movimento delle persone e delle professioni e alla libertà di stabilimento delle imprese.

Dopo il fallimento dell'approccio globale tentato nel 1972, con una proposta di direttiva di coordinamento diretta ad instaurare un sistema di controllo onnicomprensivo, ci si è orientati verso un approccio gradualistico, tendente a costruire progressivamente una regolamentazione comunitaria dell'attività bancaria attraverso l'emanazione di direttive specifiche in ordine a singoli punti del problema. Largamente inoperante è rimasta comunque finora anche la direttiva approvata dal Consiglio della CEE il 28 giugno 1973 ed entrata in vigore all'inizio del '75, in merito all'attuazione della libertà di stabilimento e di offerta di servizi bancari, a motivo della mancata armonizzazione delle modalità di controllo dei sistemi bancari nazionali. Le maggiori difficoltà a questo proposito sono insorte per la riluttanza italiana a rinunciare alla norma in base alla quale la creazione di nuove banche, l'apertura di filiali e succursali e quelle di sportelli sono subordinate ad una valutazione delle autorità di controllo, sulla base del principio del « bisogno economico ». Dal canto suo, la Francia aveva incluso nella lista degli istituti di credito da escludere dalla legislazione CEE e quindi dalla libertà di stabilimento nell'insieme del mercato comune, organismi di credito agrario, banche popolari, casse di risparmio, ecc. per un totale

pari a circa un terzo delle sue attività bancarie. Raggiunto faticosamente un accordo su questi e altri punti in discussione, la direttiva CEE è stata adottata. Essa introduce regole uniformi, sia di carattere finanziario (come l'esistenza di fondi distinti e sufficienti) sia di carattere personale (come la correttezza professionale e l'esperienza dei dirigenti responsabili). A fronte di tale armonizzazione è stato riconosciuto il diritto per le banche e altri istituti di credito di aprire filiali e succursali in qualsiasi paese della Comunità, alle stesse condizioni delle banche nazionali. Ognuno dei paesi membri disporrà di un biennio per recepire le norme della direttiva nel proprio ordinamento interno. Tuttavia, l'Italia disporrà ai fini della soppressione del ricordato criterio discrezionale del « bisogno economico », di un periodo transitorio prorogabile fino alla durata complessiva di quattordici anni.

Per quanto riguarda la libertà di stabilimento delle imprese assicuratrici è del 1973 la prima direttiva di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di accesso e di esercizio delle assicurazioni dirette contro i danni. Tale direttiva è stata resa operante con la legge italiana del 10 giugno 1978, n. 295, mentre è recentissima l'emanazione di una analoga direttiva a favore della libertà di stabilimento delle imprese praticanti le assicurazioni sulla vita. Anche da questo punto di vista, la libertà di stabilimento è vista con favore dagli operatori, in quanto pone limiti alla politica restrittiva seguita talora nel rilascio delle autorizzazioni ministeriali, tanto più che a tale libertà si accompagna il rafforzamento delle garanzie finanziarie richieste alle imprese assicuratrici, con particolare riguardo al requisito di un margine di solvibilità, al di sopra dell'attività patrimoniale a copertura delle riserve tecniche, margine che sarà correlato alle variazioni del fatturato. Positiva come strumento di risanamento del mercato e di sicurezza degli assicurati, tale norma potrà porre tuttavia le nostre imprese in qualche difficoltà rispetto alle concorrenti estere, data la ristrettezza dei nostri circuiti finanziari. Maggiori preoccupazioni suscitano infine in questo contesto le carenze istituzionali del nostro sistema di controllo pubblico, aggravate in conseguenza dell'esodo agevolato del personale, dato anche il pregiudizio che ne potrebbe derivare al nostro mercato assicurativo in sede internazionale.

Un altro aspetto allarmante è costituito in questo contesto dalla possibilità offerta, nel quadro della libera prestazione dei servizi, alle imprese assicurative, di fornire prestazioni ad assicurati residenti in altri paesi membri, sfuggendo così al controllo pubblico in tali paesi. Per questa via si vengono infatti a favorire indirettamente i mercati assicurativi più aperti alla competizione internazionale. Deriva di qui la richiesta formulata dai nostri ambienti professionali, che la libera prestazione dei servizi sia condizionata alla designazione, da parte dell'assicuratore estero, di un « corrispondente » locale, incaricato tra l'altro di adempiere agli obblighi di ordine fiscale. Nello stesso ordine di idee si insiste negli stessi ambienti sulla necessità di un coordinamento legislativo esteso all'intera materia assicurativa, dai grandi rischi industriali e commerciali ai rischi di massa.

Non è peraltro possibile prescindere, anche in un'analisi sommaria come questa, dalle specifiche difficoltà incontrate in anni recenti nel nostro paese dal mercato finanziario e dal sistema bancario. Fenomeni quali l'incremento ipertrofico e sempre meno selettivo del credito agevolato, la dilatazione della spesa pubblica, il conseguente sempre maggiore indebitamento dello Stato nei confronti del sistema bancario e quella che potrebbe definirsi la pubblicizzazione strisciante di quest'ultimo non sono infatti che anelli di una stessa catena, di un disegno che, sotto la spinta di interessi sezionali spesso contraddittori, ha condotto al prevalere del momento redistributivo su quello dell'accumulazione, configurando una scelta di tipo assistenziale piuttosto che produttivistico.

Questa scelta scoraggia in definitiva l'assunzione di iniziative imprenditoriali, perché il vincolo obbligatorio sugli impieghi non lascia margini sufficienti all'autonomia e alle disponibilità di mezzi della banca, a tutto vantaggio delle spinte corporative più forti. La stessa circostanza che si sia verificata di fatto una confusione di ruoli tra sistema industriale e sistema bancario, che riproduce in qualche modo lo schema delle banche miste, è indicativa della funzione di supplenza attribuita al sistema bancario rispetto all'insufficienza degli impulsi imprenditoriali spontaneamente espressi dalla nostra economia.

A fronte di tale stato di cose, e indipendentemente dai progressi faticosamente conseguiti al livello dell'integrazione comunitaria tra le strutture creditizie e assicurative, la via del superamento delle presenti contraddizioni passa anche in questo campo attraverso una reale capacità di ordinare, con il prelievo fiscale e la spesa pubblica, anche l'erogazione del credito al perseguimento di una politica economica realmente funzionale all'inserimento del nostro paese in una unione economica e monetaria europea. Una simile politica, perfettamente compatibile con rigorose valutazioni di mercato, tanto dal punto di vista dell'impresa che da quello della banca, è oggi resa più urgente che mai dalla stessa esistenza del vincolo esterno inerente alla nostra partecipazione allo SME. Da questa prospettiva è del resto inseparabile oggi anche il conseguimento di sostanziali progressi sulla via della libera circolazione dei capitali e il superamento dell'attuale situazione che, per quanto riguarda in particolare l'Italia, è caratterizzata dal patente contrasto tra la libertà di scelta garantita ai consumatori tra i prodotti nazionali e prodotti esteri e i persistenti divieti che privano i nostri risparmiatori di una analoga libertà per quanto riguarda l'investimento dei propri risparmi. Al di là delle garanzie di ordine monetario che ci potranno essere fornite con il rischio di manovre speculative destabilizzanti, tale libertà di circolazione è infatti condizionata dal superamento delle cause strutturali dei comportamenti protezionistici manifestatisi nel nostro paese in epoca recente. In termini politici, tutto il discorso svolto in queste pagine è quindi inseparabile dai nuovi impegni assunti dall'Italia nell'ambito comunitario e dalla nostra volontà e capacità di onorarli nel prossimo avvenire.

f) *La politica regionale*

Una politica regionale, intesa a ripartire equamente i benefici dell'integrazione economica, è sostanzialmente mancata a livello comunitario: l'applicazione parziale e distorta del Trattato non ha infatti consentito che una riduzione apprezzabile ma ancora inadeguata del divario fra i livelli economici e commerciali delle varie regioni della Comunità.

Tra i fattori specifici di questa evoluzione va menzionato anzitutto il moltiplicarsi degli « aiuti » nazionali che ha reso scarsamente operante il Protocollo relativo all'Italia. La stessa definizione comunitaria di « regioni in difficoltà » è risultata del resto generica e non ha permesso di tenere nel debito conto la peculiare gravità del nostro problema meridionale.

Nello stesso senso distorsivo ha operato il disordinato proliferare di politiche di incentivazione settoriale, insieme alle distorsioni della politica agricola e alla mancata realizzazione di una vera politica industriale. L'economia delle regioni meno sviluppate ha infine risentito negativamente delle concessioni consentite nel quadro di accordi commerciali o di cooperazione con paesi terzi, nei confronti di produzioni concorrenti e del ritardo verificatosi nella istituzione del Fondo regionale, oltre che della sua assoluta inadeguatezza.

Degli interventi finanziari comunitari a tutto il 1975, quelli a favore dell'Italia sono ammontati in totale (prestiti e contributi) al 23,9% degli interventi globali, pari a 149 U.C.E. per abitante e quindi inferiori alla media CEE (156 U.C.E. per ab.) e di gran lunga inferiori, sotto questo profilo, a quelli a favore di Olanda (276 U.C.E.), Francia (184 U.C.E.) e Belgio (175 U.C.E.). Ciò è dipeso essenzialmente dalla politica dei prezzi agricoli che ha favorito le grandi aziende a produzione specializzata nelle regioni e nei paesi più favoriti ed è stata discriminatoria nei confronti dei prodotti « mediterranei ».

Gli interventi finanziari CEE nel Mezzogiorno — pur molto elevati rispetto al totale italiano — rappresentano una quota modesta, anche se crescente, nel quadro generale della Comunità: l'11% (nel triennio 1973-75) dei contributi complessivi. Si osserva inoltre che i prestiti destinati al Mezzogiorno decrescono addirittura, mentre gli aiuti « regionali » sono irrisori. Il quadro particolareggiato è il seguente:

a) FEOGA/Garanzia: 1973-75 a favore del Mezzogiorno, che ha il 17,3% degli occupati CEE in agricoltura, è andato soltanto il 10,7%;

b) FEOGA/Orientamento: al 31-12-75 il Mezzogiorno aveva ricevuto il 10,6% del totale CEE (Italia: 31,5%), livello che si può considerare soddisfacente;

c) Fondo Sociale: 1973-75 è andato all'Italia il 26,4% del totale CEE e al Mezzogiorno il 13,1%. Vi è stato, cioè, un deterioramento della situazione, poiché nel totale degli interventi al 31-12-75 all'Italia era andato il 29,8%. In particolare nel campo del riadattamento professionale, all'Italia è andato soltanto il 5% del totale CEE, di cui quasi nulla al Mezzogiorno;

d) Fondo Regionale: le domande presentate sono state sufficienti ad impegnare la quota spettante all'Italia (40%), ma le cifre sono troppe esigue;

e) BEI: il Mezzogiorno ha assorbito il 76,7% dei fondi destinati all'Italia ed il 35,6% di quelli totali CEE, risultato indubbiamente positivo;

f) interventi CECA: l'incidenza del Mezzogiorno è stata bassa (19,1% del totale CECA di « prestiti industriali », 3,6% dei prestiti CECA per la riconversione industriale e 3,1% dei prestiti CECA per case operaie).

Ciò significa che, in definitiva, l'impegno dei Fondi comunitari, considerato globalmente, è andato a vantaggio dei paesi più ricchi e, in genere, addirittura delle regioni più prospere della Comunità.

Naturalmente, non si deve dimenticare che l'appartenenza dell'Italia alla CEE ha procurato certi vantaggi al Mezzogiorno, quali l'assorbimento di gran parte del suo flusso migratorio e l'intenso processo di ammodernamento. Ma è da osservare, a proposito dell'emigrazione italiana, che fra il 1961 e il 1971 essa ha rappresentato 1/3 del totale delle correnti migratorie verso i paesi CEE e quindi un apporto del Mezzogiorno allo sviluppo, soprattutto industriale, della CEE rimasto senza contropartita. Quanto al processo di ammodernamento e nonostante il cospicuo flusso di investimenti della BEI, esso sarebbe stato più consistente se gli strumenti finanziari CEE fossero stati più indirizzati a finalità di « sviluppo armonioso ».

Il discorso deve tuttavia essere allargato. Per avere un'idea più precisa dell'evoluzione delle varie regioni nel periodo consi-

derato, e per vedere in particolare se i divari fra le loro strutture economiche si stiano allargando o restringendo, osserviamo tale evoluzione per le quattro macroregioni italiane (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Meridione) sui seguenti Grafici III, IV, V e VI (11).

(11) In ciascuno di questi grafici, la linea marcata TOT rappresenta l'evoluzione della occupazione totale nella regione espressa come quota della occupazione totale della Comunità; le altre linee rappresentano per ciascun settore (indicato da un numero alle estremità) l'evoluzione della occupazione nella regione espressa come quota della occupazione nella Comunità. I settori le cui linee sono al di sopra della linea marcata TOT sono quelli in cui aumenta la specializzazione (o diminuisce la despecializzazione). Infine l'inclinazione della linea marcata TOT ci dice se la crescita economica della regione (misurata dalla occupazione totale) è più o meno rapida della crescita economica nella Comunità nel suo complesso.

Grafico III

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.

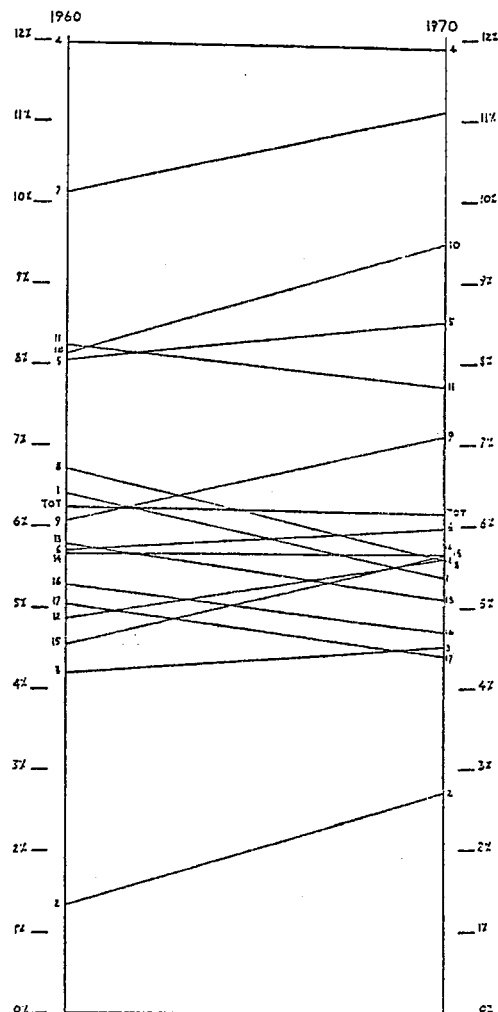


Grafico IV

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.

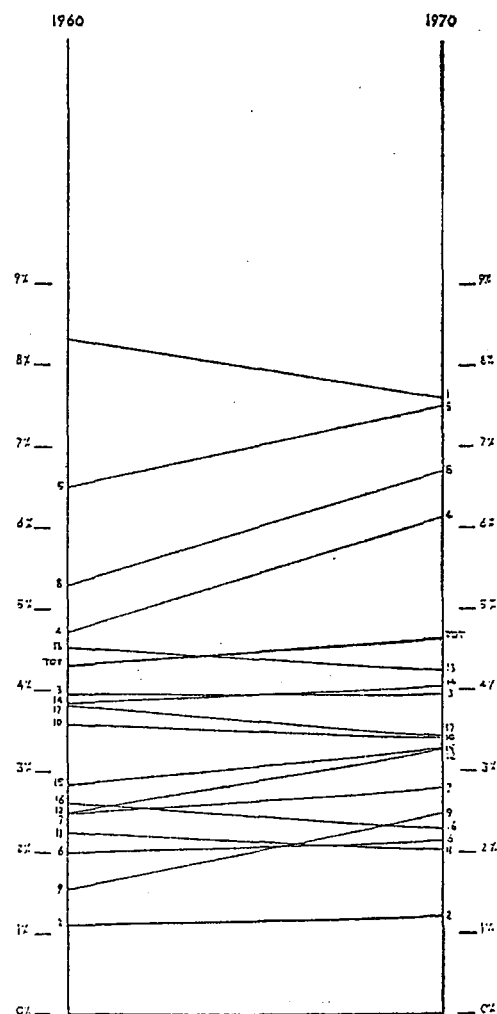


Grafico V

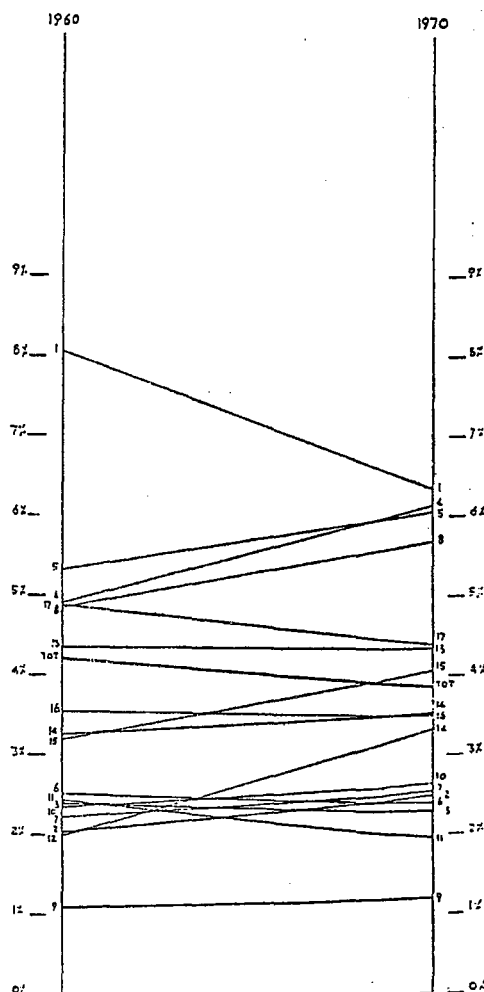
TENDENZE DELLE SPECIALIZZAZIONI PRODUTTIVE REGIONALI

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 mobili
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.

Grafico VI

TENDENZE DELLE SPECIALIZZAZIONI PRODUTTIVE REGIONALI

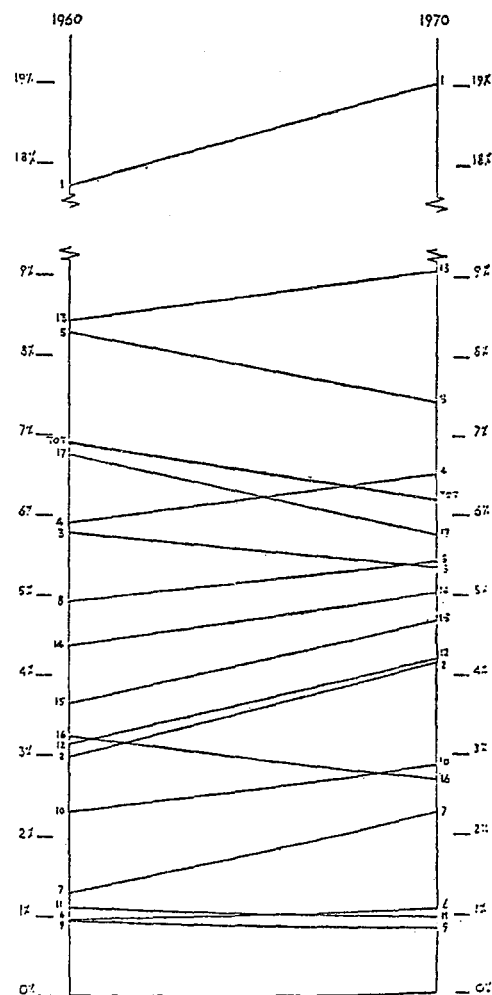
Occupazione dell'Italia meridionale (1960-1970)

(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.



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. La Tabella F mostra i valori dell'indice di concentrazione spaziale (12) per 8 settori produttivi nel 1960 e nel 1970. Per tutti i settori gli indici risultano crescenti nel decennio, ciò che indica un aumento della dispersione geografica, cioè una tendenza alla diffusione della occupazione industriale.

(12) Si è utilizzato l'indice di Florence.

TABELLA F

*Valori dell'« indice di concentrazione spaziale di Florence »
per otto settori industriali, 1960 e 1970*

	1960	1970
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

Fonte: Elaborazione IAI.

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 » (analisi dell'evoluzione strutturale), i cui risultati sono riportati nella Tabella G. 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 (evoluzione totale) appa-

TABELLA G

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: Elaborazioni IAI.

re positiva per l'Italia nordoccidentale, negativa per tutto il resto del paese. Questo risultato deriva in parte dall'effetto della struttura produttiva di partenza (evoluzione proporzionale), che è positivo per l'Italia nordoccidentale e negativo per il resto del paese. L'effetto di attrazione o repulsione è misurato dall'« evoluzione differenziale »; 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 stata 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.

E' tuttavia da 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 concludere che vi sono alcuni lievi, ma innegabili sintomi di riequilibrio.

Passiamo, ora, ad analizzare 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 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;

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 analisi, ci soffermiamo sui dati riportati nella Tabella H, 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 squilibri 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.

TABELLA H

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	2893,3	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: Elaborazione IAI

g) *La politica dell'ambiente e dei consumatori*

La crisi energetica ha avuto l'effetto di suscitare, insieme alla preoccupazione per il possibile esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili, tutta la vasta e importante problematica della « qualità della vita » e della difesa dell'ambiente dagli effetti di spoliazione e di desertificazione che sarebbero generati dalla produzione e dalla crescita industriale, in una incontrollata e irrazionale corsa ai consumi.

Sul piano europeo — dove taluni sono arrivati perfino a chiedersi se non si dovesse avviare una revisione del Trattato CEE per eliminare dal suo art. 2 il riferimento all'obiettivo della « espansione continua » dell'economia europea — il problema ha suscitato una serie di idee e di iniziative nei più diversi campi coperti dai Trattati, dall'agricoltura all'industria, dal settore energetico all'ambito sociale e così via.

E' così che nelle riunioni del Consiglio del 22 novembre 1973 e poi del 17 maggio 1977, veniva approvato un programma d'azione della Comunità europea in materia di ambiente, riguardante soprattutto la qualità delle acque, l'eliminazione dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento dell'aria e di altri inconvenienti.

In applicazione di tale programma, il Consiglio ha finora adottato, come atti giuridici vincolanti, sia regolamenti sia direttive e decisioni, talvolta in occasione di normative relative a un settore specifico, come nel caso della direttiva sull'agricoltura di montagna presa nell'ambito della politica agricola comune. E' meritevole di menzione anche l'organizzazione, da parte della Commissione europea, d'intesa con il Consiglio dei Comuni d'Europa, di una conferenza sui problemi urbani che ha rappresentanti ed esperti degli enti locali e regionali. La Commissione intende inoltre proporre l'impiego dei mezzi finanziari esistenti per progetti riguardanti gli impianti di depurazione e di trattamento dei rifiuti, lo sviluppo degli spazi verdi, degli edifici di interesse culturale e sportivo e l'ammodernamento degli alloggi esistenti.

Nonostante queste iniziative comunitarie, la protezione dell'ambiente rimane largamente nella sfera delle legislazioni e dei finanziamenti nazionali: del resto, il fatto stesso che essa sia

strettamente legata ad obiettivi di politica industriale, sociale, ecc. dà ragione dell'impossibilità di realizzarla pienamente a livello della Comunità in assenza di un'effettiva unione economica e monetaria europea.

Lo stesso può dirsi di una possibile politica comunitaria per i consumatori. Nonostante l'esistenza di un Comitato consultivo dei consumatori e le numerose iniziative CEE in materia (direttive, riunioni di studio, ecc.), il problema resta ancora sostanzialmente circoscritto ai vari ambiti nazionali; le maggiori difficoltà sono pertanto riscontrabili in Italia dove non esistono associazioni veramente rappresentative e dove la stessa identità dei consumatori resta ancora da definire.

Ad ogni modo, il problema centrale è al riguardo quello dell'informazione del consumatore. L'impegno in tal senso deve tradursi in precise norme giuridiche: la richiesta, concretamente articolata in una serie di punti riferiti alla legislazione vigente, è emersa in particolare nel Congresso tenuto a Bruxelles, per iniziativa della Commissione, nei giorni 23-25 novembre 1977.

Intanto, sul piano della legislazione comunitaria, i maggiori problemi per il consumatore provengono dalla politica agricola comune: infatti il consumatore, se da un lato ha tratto beneficio della stabilità dei prezzi e dalla sicurezza di approvvigionamento che tale politica è stata in grado di assicurare, dall'altro lato ha dovuto sopportare, per i prodotti eccedentari (latte e prodotti caseari), l'elevato costo dello stoccaggio e dello smaltimento delle eccedenze.

4. Le relazioni economiche con l'esterno

Il fatto che già la Comunità a sei, e ancor più la Comunità a nove, rappresenti per volume di scambi (pari oggi al 20% circa delle importazioni ed esportazioni mondiali) la prima potenza commerciale del mondo, spiega il prestigio di cui essa ha goduto nelle sue relazioni economiche con il resto del mondo e l'indubbio peso che i suoi rappresentanti hanno costantemente avuto nei negoziati multilaterali. Tanto maggiore è quindi il rammarico per quello che la Comunità non ha saputo esprimere, per

manca di coesione interna e per il prevalere di interessi puramente nazionali o creduti tali (di prestigio, come nel caso dell'energia nucleare, o riconducibili a una molteplicità di calcoli settoriali e corporativi). Ci si riferisce in primo luogo alle « latitanze » macroscopiche della Comunità, in cui il potenziale a disposizione è rimasto praticamente inutilizzato, come nel caso della crisi energetica in cui l'Europa — anziché impostare una propria linea di consumatrice privilegiata — è andata penosamente a rimorchio di politiche esterne ad essa assai meno favorevoli.

Ad ogni modo, la forza di attrazione della Comunità è anzitutto provata dalle domande di adesione: ieri del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca (seguite dal loro ingresso effettivo nella Comunità nel 1973) ed oggi di Grecia, Spagna e Portogallo. L'adesione del Regno Unito ha introdotto, senza dubbio, un elemento supplementare di problematicità nelle relazioni economiche esterne della Comunità, dato il grado di notevole integrazione dell'economia britannica con il mercato USA e il carattere più « mondiale » che europeo della sterlina; è però vero che essa ha portato a far gravitare maggiormente verso l'Europa il vasto conglomerato di paesi extra-europei rappresentato dal Commonwealth. Alcuni di questi paesi, insieme a quelli che già erano associati alla Comunità, sono oggi protagonisti — con la Convenzione di associazione di Lomé — di un importante fenomeno di cooperazione economica, di cui sarebbe erroneo sottovalutare i possibili effetti nel grande rimescolamento economico in atto sul piano internazionale.

Anche in sede ONU, nei negoziati tariffari del GATT e nella Conferenza dell'UNCTAD, l'esistenza di un gran numero di paesi del Terzo Mondo interessati in qualche modo a sviluppare, o quanto meno a mantenere, le loro relazioni economiche con l'Europa non è stata priva di ripercussioni sull'andamento dei dibattiti. Al di là della solidarietà, piuttosto operante, del gruppo dei cosiddetti « 77 », non è casuale che talune convergenze si siano verificate fra tale gruppo e i rappresentanti della Comunità, come nel caso del recente braccio di ferro sul « fondo comune » per le materie prime. Lo stesso sistema CEE di « preferenze generalizzate » nei confronti dei manufatti dei paesi in via di

sviluppo, con i suoi limiti e le sue carenze, ha rappresentato un elemento di risposta alle rivendicazioni del Terzo Mondo cui si deve riconoscere almeno una maggiore apertura verso i problemi dei paesi industrialmente arretrati di quanta ne sia stata manifestata finora da parte di altre aree industriali.

Anche i numerosi accordi commerciali e/o di cooperazione con singoli paesi o con gruppi di paesi in via di sviluppo — come quelli del Maghreb, del Mashrak e del Patto Andino — e in particolare la « politica mediterranea » della Comunità, hanno contribuito a tessere questa tela di relazioni dal contenuto magari modesto, ma tale da offrire ai paesi in via di sviluppo un punto di riferimento abbastanza coerente.

Come è puntualmente analizzato in altre parti della presente relazione, l'Italia ha pagato e, soprattutto, rischia di pagare ancor più il prezzo maggiore di questa politica comunitaria di apertura ai paesi emergenti, in quanto molti dei prodotti che ne traggono vantaggio sono omologhi e concorrenti rispetto a quelli che l'Italia ha in maggior misura dei suoi partners europei (si tratta di prodotti di settori cosiddetti « maturi », quali i tessili, l'agro-industria, la cantieristica, ecc.) non di rado in correlazione con le nostre sacche di arretratezza e specificamente con la situazione del Mezzogiorno (è il caso dei prodotti « mediterranei », come l'olio di oliva, gli agrumi, i pomodori, ecc.). E' tuttavia legittimo ritenere, come si dirà a suo luogo (Parte seconda, II, A), che, in presenza di un adeguato impegno da parte italiana, queste contraddizioni possano essere risolte in modo a noi favorevole, così da conseguire una specializzazione del nostro sistema industriale largamente funzionale al processo di diversificazione economica in atto nei paesi emergenti.

Anche nel campo delle relazioni con gli altri paesi industrializzati « occidentali » e — sia pure in minor misura — con i paesi socialisti, un notevole lavoro è stato compiuto, facilitato dalla presenza di un interlocutore come la CEE, i cui paesi hanno sempre effettuato, prima e durante i negoziati multilaterali (sia per accordi CEE sia per accordi nell'ambito di altri organismi internazionali), un intenso coordinamento, preziosa premessa alle discussioni allargate e alle soluzioni di compromesso. In tali relazioni, la CEE ha portato sempre il suo spirito « liberale »,

contribuendo decisamente alla stipula di accordi internazionali, smobilitazioni doganali, facilitazioni finanziarie, ecc.

Unica, rilevante eccezione, quella dell'agricoltura. L'esistenza della politica agricola comune ha costituito infatti una grave occasione di frizione con molti paesi terzi: basterà ricordare, per limitarsi ad un caso che ha interessato in grande misura l'Italia ed un paese ad essa legato da particolari rapporti economici e sociali come l'Argentina, la drastica riduzione delle importazioni di carne e le conseguenti riconversioni delle esportazioni argentine. Ma si tratta solo di un caso: pressoché tutte le discussioni al GATT, pressoché tutti i negoziati per accordi commerciali o di cooperazione, la stessa Convenzione di Lomé, hanno trovato il maggiore terreno di scontro nella rigida protezione dei prodotti agricoli « continentali », spesso anche — per quanto riguarda specialmente gli USA — in termini di ritorsioni commerciali.

Una revisione della politica agricola comunitaria nel senso di una sua maggiore liberalizzazione e apertura al mercato mondiale — fatta salva tuttavia la difesa delle produzioni « mediterranee » ivi compresi i prodotti trasformati, la cui modesta soglia protettiva non può essere abbassata senza gravi pregiudizi per il nostro Mezzogiorno — favorirebbe certo l'ulteriore sviluppo delle relazioni economiche esterne della Comunità.

PARTE SECONDA - IL FUTURO

I. - Analisi e proposte relative ai problemi di breve periodo

A. L'economia italiana di fronte alla crisi.

L'economia italiana esce oggi da un processo ventennale le cui direttive principali possono essere considerate una industrializzazione orientata in larga misura verso i settori di base, l'apertura commerciale verso l'esterno e la partecipazione all'integrazione europea. E' però mancata una politica costantemente diretta a indirizzare il processo di sviluppo, ossia una coerente politica economica dotata di una reale capacità orientativa, al di là del molto vacuo verbalismo programmatico, ed hanno potuto sussistere e consolidarsi posizioni di rendita e sacche di insufficienza in vari settori della produzione e dei servizi. Così la produttività media del lavoro italiano vede oggi ridotto di poco il suo ritardo sulla produttività dei paesi più avanzati: l'industria pur con qualche eccezione continua a fondarsi su un tessuto di imprese medio-piccole ed è relativamente carente nei settori ad elevato contenuto tecnologico. Il dinamismo dei consumi privati, pur risultando eccessivo e squilibrante in alcuni settori manifatturieri come quello automobilistico e in talune attività di servizio, è rimasto mediamente al di sotto dei valori medi comunitari, con particolare riguardo a certi consumi sociali. La caduta del tasso di accumulazione ha rispecchiato una debole dinamica degli investimenti industriali e anche il processo di « razionalizzazione » si è sviluppato con indubbia lentezza. Soltanto la « componente estera » — che ha rappresentato, prima della crisi energetica, il 30% della domanda complessiva — ha in realtà sostenuto il peso maggiore della crescita, generando però una dipendenza dall'estero valutata per alcuni prodotti fondamentali (con le tavole « input-output ») intorno al 40%, tanto da indurre taluni studiosi ad af-

fermare che l'economia italiana sarebbe stata più assistita che trainata dalle esportazioni (1).

E' comunque, un fatto che la situazione di crisi in cui è venuta a trovarsi in questi ultimi anni l'economia italiana non è stata soltanto la conseguenza di una causa esogena (l'inflazione internazionale), ma anche di fattori endogeni quali la caduta della propensione al consumo, l'inconsistenza degli investimenti sociali, le fluttuazioni (talora violente) negli investimenti in scorte e i bassi incrementi degli investimenti produttivi (con periodi di vera e propria recessione nel 1970-72 e nel 1976), fra cui rilevante la caduta degli investimenti privati specialmente in connessione con l'accentuata conflittualità delle relazioni industriali verificatasi fra il 1969 e il 1973.

E' in questi anni che si accentua la struttura dei nostri scambi con l'estero: l'Italia si conferma sempre più come grande importatrice di materie prime e materie ausiliarie (soprattutto energetiche) che rappresentano il 20% circa del totale, di beni finali di consumo del settore agricolo (un altro 20% circa) e di semilavorati (16% circa) e come grande esportatrice di manufatti (80% circa fra beni di consumo e beni d'investimento). Tuttavia, la quota delle esportazioni italiane sul totale mondiale tende a ridursi, in parte a causa di una perdita di competitività dovuta alla crescita — ritardata rispetto agli altri paesi industrializzati e di notevoli proporzioni — del costo del lavoro e al suo riflettersi sui prezzi, specialmente dopo l'introduzione del regime di libera fluttuazione della lira (1973).

E' da rilevare che, proprio in questo periodo, vi è stata nel nostro paese un'eccezionale spinta verso l'altro dei redditi da lavoro dipendente, che ha avuto il suo epicentro nell'industria manifatturiera ma che si è ampiamente diffusa negli altri settori: essa ha determinato un fenomeno — il più importante del dopoguerra — di redistribuzione del reddito che ha avuto importanti effetti sulla domanda, in particolare sulla domanda di beni di consumo alimentari.

(1) Vedasi: P. Ciocca, R. Filosa, G. M. Rey « Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico » in « Contributi alla ricerca economica » - Servizio Studi della Banca d'Italia - Dicembre 1973: pag. 119.

Perciò di fronte all'impennata dei costi delle importazioni di petrolio e di altre materie prime, soprattutto alimentari, il problema degli scambi internazionali acquista importanza prioritaria, specialmente sotto il profilo dell'equilibrio della bilancia energetica e sia pure in misura assai minore di quella alimentare, tanto più che il nuovo rapporto determinatosi fra i prezzi dei manufatti e quelli delle materie prime non sembra dipendere da un fatto congiunturale, bensì da una tendenza irreversibile.

Le tensioni inflazionistiche derivanti da questa situazione, aggravata da una politica agricola nazionale e comunitaria non efficiente nel settore primario, dalle massicce esportazioni nette di capitali e dagli aumenti dei salari e degli oneri sociali, e le misure restrittive che ne sono derivate hanno determinato una brusca ripresa del fenomeno della disoccupazione, il cui tasso era giunto alla fine degli anni '60 ad un livello relativamente basso (3,6%), sia pure con il concorso dell'emigrazione. La crescente disoccupazione, il minaccioso profilarsi dei flussi di ritorno degli emigranti in seguito alla recessione mondiale degli anni '74-75, che tuttora si trascina nella forma di un generale, accentuato rallentamento del saggio di crescita del PNL, e ancor più l'estendersi del gravissimo fenomeno dell'inoccupazione giovanile e intellettuale pongono l'Italia in una situazione particolarmente difficile anche nei confronti dell'integrazione europea.

Si può pertanto affermare che la crisi economica attuale, internazionale ed interna, non sembra aver introdotto profonde modifiche nella realtà italiana, ma aver invece enfatizzato le caratteristiche e i problemi delle strutture stesse del paese: la stessa « ristrutturazione » spontanea che pur si è verificata quale contraccolpo alle spinte sopra descritte e che ha determinato, fra l'altro, una espansione delle PP.SS., un accentuato decentramento produttivo (piccola impresa, lavoro e domicilio, ecc.), una terziarizzazione crescente (ma sempre largamente inferiore a quella dei paesi industrializzati), ecc. non sembra aver innescato alcun meccanismo nuovo, capace di sostanziali inversioni di tendenza. La crisi sembra, anzi, aver messo in evidenza certe caratteristiche di staticità dell'economia italiana come la

scarsa espansione delle capacità produttive (che pure esistono), il permanere di posizioni di inefficienza e di squilibri socio-economici.

D'altra parte, la crescita italiana — e grossa crescita vi è indubbiamente stata — è avvenuta nel contesto di un'integrazione europea industrialistica e quindi non idonea a determinare le modifiche di fondo che sarebbero state necessarie a un superamento sia dei nostri squilibri sia di quelli esistenti fra il nostro paese e gli altri membri della Comunità.

Infatti, il carattere essenzialmente intra-industriale della crescita europea ha prodotto uno sviluppo parallelo, in ogni paese, dei vari settori dell'industria, determinando effetti di specializzazione di scarsa rilevanza (per l'Italia abbigliamento, legno e sughero, tessili, destinati a perdere peso relativo sull'insieme della produzione, derivati dal carbone e dal petrolio); la stessa evoluzione ha determinato per converso effetti non lievi di despecializzazione in settori che avevano in precedenza dei saldi attivi (alimentari, bevande e tabacco, il primo dei quali di importanza primaria). E' vero che è rilevabile una certa tendenza allo sviluppo della meccanica, dell'industria della gomma e della carta e, forse, della metallurgia e delle fibre artificiali. Ma è anche vero che si tratta per lo più di settori che conoscono gravi problemi di concorrenza internazionale, anche all'interno della Comunità (2).

Pesano sull'industria italiana, come, d'altronde sull'agricoltura e sul terziario, i condizionamenti comunitari, ossia lo sviluppo ineguale di « liberalizzazione » e « coordinamento » di cui si è parlato nella I Parte. Il problema del coordinamento è destinato peraltro a riproporsi in termini nuovi nel prossimo futuro, quale condizione della reale praticabilità della nuova fase del processo integrativo aperta con la creazione del sistema monetario europeo.

A queste prospettive è ormai connesso anche l'avvio di una duratura soluzione dei problemi, fondamentali per l'equilibrio

(2) Un'analisi dell'evoluzione complessiva della partecipazione dell'economia italiana all'integrazione europea trovasi in: P. Ciocca, R. Filosa, G.M. Rey: op. cit.

generale italiano, del nostro Mezzogiorno. Di fronte al rallentamento generale della crescita economica, il Mezzogiorno ha, infatti, conseguito risulti produttivi che, se pur contenuti, appaiono migliori del Centro-Nord, in quanto più sostenuta è l'evoluzione del settore agricolo (sostenuta, è vero, dalle opere pubbliche in attuazione della legge n. 183) e dell'industria delle costruzioni (anche se essa continua a non mostrare quelle capacità di ripresa che le sarebbero necessarie per svolgere un ruolo significativo). Le aree industrializzate, invece, sono state caratterizzate da un rilevante rallentamento produttivo: pertanto, il fenomeno più preoccupante è quello della caduta degli investimenti industriali, specialmente ove si consideri che questa si verifica in presenza di ampi margini di capacità produttiva inutilizzata.

L'aggancio dell'economia italiana allo SME richiederà dunque una grossa attribuzione di risorse al Mezzogiorno: con queste, esso potrà essere chiamato a contribuire, con la sostituzione delle importazioni e l'aumento delle esportazioni, conseguenti al dispiegarsi di una più vigorosa dinamica di mercato, al riequilibrio dei nostri conti con l'estero, soprattutto in materia di bilancia alimentare, in prospettiva di crescente competitività anche per prepararsi all'ingresso nella CEE di altri paesi mediterranei. Solo in questo modo potrà infatti evitarsi il rischio di un'ulteriore accentuazione del dualismo economico all'interno dell'economia integrata, di cui è traccia nella definizione di LPC (less prosper country) attribuite anche al nostro paese in sede OCSE. Nel quadro di una ridefinizione degli obiettivi generali a medio e lungo termine dell'agricoltura italiana, il Mezzogiorno dovrà recuperare competitività per produzioni tipiche come gli ortofrutticoli, con la diminuzione dei costi di commercializzazione, l'accelerazione dei programmi zootecnici, la riduzione della parte di produzione più esposta alla concorrenza mediterranea. Ma ciò sarà possibile soltanto se si procederà opportunamente alla articolazione della politica agricola comunitaria per grandi aree socio-economiche omogenee, ad una sua revisione generale intesa a correggere marcatamente a favore degli interventi strutturali l'attuale regolamentazione fondata sugli interventi di mercato e, infine, ad un suo inserimento in una politica comune maggiormente sensibile alle interdipendenze di mercato tra settore agricolo e settore industriale. Il Mezzogior-

no dovrà conoscere inoltre uno sviluppo industriale maggiormente diversificato, in particolare per utilizzare e valorizzare prodotti agricoli (ortofrutticoli, agrumi, olive, ecc.) anche in relazione alle difficoltà che incontra attualmente l'ulteriore espansione della siderurgia, della meccanica automobilistica e della petrolchimica: si dovrà evitare l'ulteriore sviluppo delle maggiori conurbazioni industriali, programmando opportunamente lo sviluppo urbano e territoriale ed incrementando in particolare la ricerca, la formazione professionale e, in generale, i servizi connessi con il processo produttivo.

Purtroppo, le difficoltà fin qui incontrate, sia in materia di investimenti industriali, sia nell'attuazione del nuovo quadro legislativo per l'intervento straordinario, sia infine per l'incapacità del sistema a fronteggiare l'attuale disoccupazione con la creazione di nuovi posti di lavoro nella misura necessaria, sembrerebbero non lasciare molto spazio a speranze d'avvenire. Eppure, esse stanno proprio a dimostrare che il problema della crescita dell'economia meridionale va impostato nella prospettiva di una sua completa integrazione nell'economia nazionale ed europea: giacché solo in tal modo potranno trovare gli opportuni, concreti agganci i processi autopropulsivi di sviluppo, e soprattutto, potranno essere rimosse le distorsioni e le inefficienze consolidate, appunto, dalla finora mancata integrazione.

B. Gli obiettivi immediati della Comunità Europea

Nell'aprile 1978 il Consiglio Europeo raggiunse a Copenaghen un accordo intorno alla diagnosi che individuava nella fluttuazione generalizzata dei cambi una delle cause dell'attuale disordine economico e intorno al disegno di realizzare in Europa una zona di stabilità monetaria quale premessa per la ripresa della crescita economica della Comunità, anche allo scopo di riassorbire la disoccupazione. Procedendo sulla stessa strada si decise a Brema il 7 luglio successivo la creazione di un sistema monetario europeo, fondato sul parallelismo tra tre aspetti fondamentali: intesa sui tassi di cambio, istituzione di un fondo monetario europeo, realizzazione di progetti per il trasferi-

mento di risorse reali dalle aree forti alle aree deboli della Comunità.

Nel comunicato di Brema, disoccupazione, inflazione, instabilità monetaria, difficoltà energetiche, squilibri regionali e flessione della domanda erano espressamente indicati come i mali contro cui si deve lottare e per i quali il Consiglio Europeo decideva « un'azione comune mediante misure complementari », ossia un'azione coordinata in tutti i settori della politica economica secondo quello che ha definito « il margine di manovra dei singoli Stati membri ». L'azione avrebbe dovuto essere, insomma, comune ma articolata: si sarebbe dovuto cioè unire al massimo coordinamento possibile la massima considerazione delle situazioni settoriali e regionali. Il coordinamento era considerato necessario per ridare unità e respiro al mercato comune agricolo, frantumato dalle variazioni dei tassi di cambio e dalla fitta rete di importi compensativi che quelle variazioni hanno richiesto e per risolvere almeno due dei problemi centrali del momento, quello dei negoziati commerciali internazionali e quello degli approvvigionamenti energetici.

L'azione articolata sarebbe stata necessaria almeno per creare nuova occupazione senza alimentare nuova inflazione e per programmare un più accelerato sviluppo delle aree sfavorite onde ridurre gli attuali squilibri, fonti di problemi per l'insieme della Comunità.

Il progetto impostato a Brema prevedeva in particolare un sistema rigido di disciplina di cambio, con facoltà, per i paesi usciti in precedenza dal serpente monetario, di optare per margini di fluttuazione più ampi intorno ai tassi « centrali » nella fase di avvio, nonché la creazione di un fondo comune mediante il deposito in oro e in dollari del 20% delle riserve attualmente detenute da ciascun paese e di un ammontare equivalente in valuta nazionale. Si prospettava inoltre l'utilizzo dell'unità di conto europea — ribattezzata ECU (European Currency Unit) — come moneta parallela, in particolare per le transazioni tra le banche centrali e veniva sancito il principio che le economie più deboli dovessero essere sostenute attraverso trasferimenti di risorse « come misura decisiva per il successo delle zone di stabilità monetaria ». Il comunicato ufficiale af-

fermava poi che l'ECU avrebbe rappresentato il perno del sistema, il che implicava che le parità dovessero essere definite in termini di « scudo ». Altrettanto chiara era la decisione di costituire un fondo che mettesse scudi a disposizione delle banche centrali a seguito di un deposito di riserve e di moneta nazionale.

L'accordo definitivo, concluso a Bruxelles nella sessione del Consiglio Europeo del 4 e 5 dicembre 1978, dopo un travagliato negoziato, non ha peraltro recepito pienamente l'impostazione di Brema. Gli aspetti maggiormente positivi dei risultati raggiunti vanno individuati, per generale consenso, nelle disposizioni propriamente monetarie, per quanto riguarda anzitutto l'ampiezza del margine di fluttuazione rispetto a « tassi centrali » collegati allo scudo.

Si è riconosciuta infatti a questo proposito la facoltà dei paesi usciti in precedenza dal serpente monetario di valersi di un margine del 6%, in luogo di quello del 2,25% generalmente consentito. Quando le monete partecipanti superino una « soglia di divergenza » fissata al 75% dello scarto massimo ammesso, si presume che le autorità interessate dovranno rimediare a tale situazione con interventi di varia natura, in mancanza dei quali dovranno fornirsi opportune giustificazioni in sede di concertazione tra banche centrali ed eventualmente si avranno consultazioni negli organi comunitari appropriati, compreso il Consiglio dei Ministri. Sono previsti meccanismi di credito a brevissimo termine, di importo praticamente illimitato in quanto definibile a discrezione dei governatori delle banche centrali e della durata media massima di cinque mesi (3), oltre a meccanismi di sostegno monetario a breve della durata di nove mesi, e di concorso finanziario a medio termine, di durata da definirsi, rispettivamente nella misura di 14 e 11 miliardi di ECU. Il tasso per i prestiti ottenibili fin d'ora è stato successivamente fissato al livello medio comunitario del 7,15%. Quale mezzo di regolamento, un quantitativo iniziale di ECU sarà fornito dal Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria (FE-

(3) Quarantacinque giorni dalla fine del mese in cui il credito è stato concesso, alla scadenza rinnovabile per tre mesi.

COM), in contropartita del deposito del 20% dell'oro e del 20% delle riserve in dollari attualmente detenute dalle banche centrali.

Superata la fase « sperimentale » dello SME, due anni al più tardi dopo l'avvio del sistema, i meccanismi di credito esistenti saranno riuniti nel Fondo monetario europeo. L'ECU il cui valore e la cui composizione coincidono provvisoriamente con quelli dell'unità di conto europea, sarà allora utilizzato integralmente come elemento di riserva e come mezzo di regolamento tra le autorità monetarie della Comunità. Va infine notato che, a differenza del serpente monetario, lo SME è stato fin dall'inizio inserito nell'ambito della struttura istituzionale comunitaria. Il Consiglio Europeo ha infatti invitato le istituzioni della Comunità e la Banca Europea per gli Investimenti a mettere a disposizione degli Stati membri più deboli, per un quinquennio, prestiti fino a 1.000 milioni di unità di conto. Tali prestiti, ripartiti tra l'Italia e l'Irlanda, saranno destinati al finanziamento di progetti e programmi infrastrutturali e beneficeranno di un bonifico d'interesse del 3%, corrispondente a una quota annuale di 200 milioni di ECU.

Questa seconda parte dell'accordo, sui cui, com'è noto, il governo italiano ha manifestato la propria insoddisfazione, è apparso assai meno adeguata alla gravità dei problemi che l'adesione allo SME poneva alla nostra economia e su di essa si sono appuntate maggiormente le critiche espresse nel corso del dibattito parlamentare che ha preceduto l'adesione dell'Italia. Al momento in cui si è redatta questa relazione la polemica intorno alla rispondenza delle decisioni di Bruxelles allo spirito dell'accordo di Brema e all'adeguatezza delle garanzie offerte al nostro paese era ancora al centro delle polemiche tra le forze politiche e sociali. Non è quindi possibile proporre qui una valutazione definitiva.

Non sembra dubbio tuttavia che, nonostante lo slittamento successivamente intervenuto nella data di entrata in vigore dello SME, originariamente prevista per il primo gennaio 1979, quest'ultimo debba essere ragionevolmente considerato, almeno fino a prova contraria, come un dato di fatto di cui tener conto in una valutazione degli obiettivi immediati della Comunità Eu-

ropea, come quella che è oggetto del presente paragrafo. Alla luce di quanto si è già avuto occasione di esporre in precedenza analizzando i limiti dell'approccio sin qui seguito nella costruzione dell'unione economica e monetaria e le ragioni degli insuccessi passati, appare comunque inevitabile precisare che, per quanto sostanzialmente rafforzato rispetto al cosiddetto serpente monetario, attraverso la parziale messa in comune delle risorse e la creazione di una moneta parallela, il sistema monetario europeo rimane allo stato attuale un sistema di parità fisse, cioè una soluzione intermedia tra monete nazionali e moneta europea. Manca del resto nell'accordo di Bruxelles ogni esplicito riferimento alla creazione di quest'ultima, anche come obiettivo a lungo termine, quando è ovvio che una vera unione economica e monetaria comporterebbe, nel suo stadio finale, una moneta comune emessa da un istituto centrale di emissione, una globalizzazione della bilancia dei pagamenti e in definitiva un accentramento delle decisioni fondamentali di politica economica. Più che la misura inadeguata dei trasferimenti previsti, è del resto la mancanza di un aumento significativo del bilancio comunitario in corrispondenza all'avvio dello SME a segnarne il limite politico sostanziale, in relazione alla persistente incapacità delle istituzioni europee di operare una redistribuzione di reddito per via fiscale e attraverso la spesa pubblica, analoga a quella che si produce a livello nazionale nei singoli paesi. In queste condizioni, non si può certo escludere che di fronte ad una grave crisi si riproducano in futuro le tensioni che hanno condotto al fallimento del primo tentativo di unione economica e monetaria.

Proprio le specifiche difficoltà di una impostazione gradualistica dei problemi dell'unione, come quella che in diversa forma è stata finora riproposta, inducono comunque a considerare scarsamente realistica l'ipotesi che l'adesione dei paesi più deboli della Comunità al sistema monetario europeo potesse perfezionarsi entro tempi più lunghi di quelli previsti per gli altri paesi. Sotto la sua apparenza gradualistica, questa tesi avrebbe infatti sancito nella sostanza proprio quella filosofia di un'Europa a due marcie o due velocità in cui si è ravvisata a ragione la teorizzazione del deterioramento progressivo indotto dalla crisi nella compagine comunitaria. Anche per chi rifiuti di

attribuire valore taumaturgico alla presenza di un vincolo esterno è inoltre evidente la maggior difficoltà di perseguire una politica coerente con tale vincolo in assenza di un impegno preciso in tal senso e quindi il carattere del tutto aleatorio della prospettiva di un'adesione a termine.

Per converso, l'avvenuta adesione allo SME sollecita obiettivamente una maggiore coerenza nel perseguimento della politica di rientro dell'inflazione e di risanamento delle condizioni generali in cui opera il sistema economico, anche per il contributo che potrà darvi, pur nei suoi limiti attuali, la maggiore solidarietà comunitaria indubbiamente garantita dal nuovo accordo.

Da questo punto di vista, i vincoli introdotti dall'adesione allo SME non potrebbero essere interpretati in senso restrittivo, dato che l'accordo non tende soltanto a perseguire la stabilità dei cambi per eliminarne la pressione diretta sui prezzi interni, ma richiede da parte dei paesi membri una disciplina permanente di politica economica e soprattutto monetaria per portare e mantenere il tasso di inflazione al livello voluto. Non si tratta quindi di un accordo sui tassi di cambio, ma di un accordo sulle politiche monetarie, o, meglio ancora, di un accordo sulle politiche economiche attraverso gli strumenti monetari. Esso comporta in particolare un'attenzione preminente all'obiettivo del controllo dell'inflazione, considerato come la premessa della stessa difesa ed espansione dei livelli occupazionali in condizioni economicamente sane.

Per questo motivo, come rileva giustamente il programma triennale recentemente elaborato in sede di Governo, l'avvio di una unione monetaria ha rappresentato per alcuni paesi « l'abbandono della illusione di perseguire in modo indipendente obiettivi di stabilità in un mondo di interdipendenze; per altri, ha lo stesso significato rispetto all'obiettivo della crescita ». Sotto questo profilo, la linea di politica economica proposta dal programma rappresenta indubbiamente il tentativo più organico compiuto finora per creare le condizioni di una soluzione europea dei problemi dell'economia italiana.

Si tratta, nella filosofia del programma, di spezzare il circolo vizioso di un'economia malthusiana, che sacrifica di fatto

l'investimento al consumo, la creazione di nuovi posti di lavoro agli incrementi salariali e ai trasferimenti assistenziali, il rinnovamento economico e la mobilità del lavoro ad una difesa garantistica delle strutture produttive e dell'occupazione esistente. Senza entrare in una valutazione della congruità delle azioni specifiche proposte dal documento rispetto alle finalità perseguite, va quindi sottolineata in questa sede la coincidenza tra gli obiettivi di risanamento economico da esso perseguiti e il rispetto dei vincoli discendenti dalla nostra adesione allo SME.

Va rilevato d'altro canto che l'importanza giustamente attribuita ai programmi di investimento pubblico previsti dal piano triennale e ai trasferimenti di risorse reali operati a livello comunitario dalla mano pubblica in conseguenza dell'accordo SME, non debba indurre a dimenticare come tutta l'operazione di riaggancio dell'economia italiana all'Europa avviata con tale programma e con l'adesione al sistema monetario tende in ultima analisi a consentire rispettivamente la ripresa dell'investimento privato nel nostro paese e nuovi flussi di capitale dai paesi membri più prosperi verso il nostro. A quest'ultimo riguardo è infatti da ritenere che per motivi strutturali una posizione di equilibrio fisiologico del nostro paese negli scambi intracomunitari possa fondarsi soltanto su di un disavanzo delle partite correnti compensato da importazioni di capitali. Vale in proposito quanto si è detto nel capitolo relativo alla politica finanziaria, del credito e dell'assicurazione, intorno alla connessione da stabilirsi tra il conseguimento di sostanziali progressi sulla via della libera circolazione dei capitali e il superamento delle cause strutturali dei comportamenti protezionistici manifestatisi nel nostro paese. Si propone peraltro per questa via il problema di una politica di bilancio che, senza disperdere la necessaria opera di selezione e di incentivazione nei mille rivoli di uno Stato assistenziale, risponda all'esigenza di rendere economicamente conveniente ciò che si ritiene socialmente utile, orientando lo sviluppo settoriale e territoriale in condizioni compatibili con il rispetto e la promozione della dinamica di mercato. Senza rinunciare agli obiettivi di sviluppo equilibrato che hanno preminente importanza per noi, una linea come questa potrebbe infatti favorire l'importazione di capitali, al-

lentando con ciò il gravoso vincolo delle riserve, che tanto ha pesato sull'economia italiana anche in relazione alla politica di sostegno del dollaro, e rendendo più facile il rispetto degli impegni assunti in sede SME.

Nella prospettiva dell'allargamento, si eviterebbe infine per questa via il rischio che i capitali stranieri si indirizzino in misura esclusiva verso i paesi di nuova adesione, trascurando le maggiori opportunità di impiego offerte per altri rispetti dall'Italia.

All'adeguamento dei nostri comportamenti alla nuova situazione determinata dall'avvio del sistema monetario europeo dovrà infine corrispondere da parte italiana l'impegno ad operare nelle sedi comunitarie per il suo consolidamento secondo le linee sommariamente richiamate nei precedenti paragrafi di questa relazione.

Questa esigenza è tanto più imperativa, in quanto le prospettive future, basate sulle tendenze emerse finora nei paesi membri e destinate presumibilmente ad accentuarsi in seguito al prossimo allargamento della Comunità ai paesi mediterranei, lasciano intravedere la possibilità di un ulteriore aumento delle sperequazioni interregionali, mentre la stessa unione monetaria non può essere considerata come un fattore automatico di riduzione degli squilibri, ma tenderà anzi ad accentuarli, almeno nel breve periodo (4).

L'azione italiana in seno alla Comunità dovrà quindi tendere in via prioritaria a fronteggiare questi rischi ed è evidente in proposito il collegamento con la problematica dei trasferimenti di risorse reali che, almeno in linea di principio, ha trovato sanzione nello SME. Si tratta in particolare di riconsiderare gli interventi regionali della Comunità, sollecitandone l'evoluzione verso organiche politiche formulate ex-ante e quindi non assistenziali, ma promozionali. La presente congiuntura comunitaria sembra offrire tra l'altro un'importante occasione di ripro-

(4) Cfr. in proposito la relazione del Prof. Dieter Biehl al recente Convegno del Movimento Europeo su « Lavoro e occupazione nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria » (Roma, 26-27 gennaio 1979).

porre a breve scadenza il tema degli effetti della politica agricola comune e in particolare del paradossale flusso di reddito dai paesi deficitari di prodotti alimentari, come l'Italia, verso i partners eccedentari.

Si dovrà soprattutto indicare nella correzione dell'attuale politica dei prezzi la via maestra per operare la necessaria inversione di tendenza nei trasferimenti di reddito da effettuarsi sia attraverso la riduzione delle spese attuali sia con un appropriato aumento dell'IVA, con i seguenti punti qualificanti:

- a) ragionevoli livelli produttivi in settori fondamentali;
- b) attenzione ai riflessi del punto precedente sulla bilancia commerciale;
- c) nuova gerarchia di prezzi, tenendo conto dei settori deficitari ed eccedentari nonché dell'aumento della produttività;
- d) qualificazione e diversificazione dell'agricoltura comunitaria, in particolare tenendo conto sia dell'allargamento della Comunità a Grecia, Spagna e Portogallo sia delle esigenze dei paesi in via di sviluppo (mediterranei, associati di Lomé, ecc.).

Naturalmente, occorrerà che le molteplici trattative siano affrontate da parte italiana con una visione meno angusta e settoriale di quanto non sia accaduto in passato. Ciò sarà tanto più agibile quanto più l'obiettivo del riequilibrio delle differenze territoriali ed interaziendali sarà perseguito con una politica intersettoriale, intesa in particolare ad ottenere un aumento del Fondo sociale e a stabilirne uno stretto collegamento con quello regionale.

In tal modo, gli sforzi finanziari potranno essere concentrati sugli interventi strutturali: i più adeguati livelli di protezione specifica che potranno essere ottenuti per i prodotti mediterranei non dovrebbero comunque indurre a trascurare l'impegno prioritario per la diversificazione e l'esigenza di una maggiore integrazione con le altre politiche comunitarie, nazionali e regionali, anche al fine di conseguire condizioni produttive com-

patibili con una conduzione aziendale orientata all'economicità.

La revisione della politica comunitaria delle strutture rappresenta un componente essenziale della revisione della politica agricola comune. Tale revisione va 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 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.

La revisione del finanziamento comunitario dovrebbe riguardare pertanto, in primo luogo, un aumento della Sezione « Orientamento » (fino a modificare profondamente a suo favore l'attuale situazione di preminenza della Sezione « Garanzia »), una sua ripartizione tale da garantire maggiori vantaggi reali all'agricoltura italiana e in particolare a quella meridionale, l'aumento della percentuale comunitaria d'intervento (dal 25 al 50%), un meccanismo di anticipazione del contributo, una maggiore flessibilità nell'applicazione dei criteri (per tener conto delle situazioni più sfavorite), misure a favore delle aziende a gestione associata e finanziamenti di piani interaziendali.

Inoltre, un intervento della Comunità anche sul mercato delle materie prime allevierebbe le spese di produzione in agricoltura, mentre un sistema di assicurazione dei raccolti avrebbe effetti positivi in particolare sugli investimenti per le produzioni mediterranee, più soggette a rese unitarie variabili.

D'altra parte, è da tenere presente l'ulteriore penalizzazione fin qui subita dall'agricoltura italiana rispetto a quella degli altri partners per la minor consistenza degli aiuti nazionali: è pertanto necessario che agli interventi del FEOGA, dei Fondi sociale e regionale ampliati si aggiungano interventi di politica economica italiana tali da favorire un effetto sinergico capace di incidere nella strategia della riduzione delle sperequazioni di reddito. In questo ordine di idee, una politica agricola programmata a livello nazionale e comunitario, resa più organica da una politica di difesa dell'ambiente e inquadrata in una visione « mondiale » dello sviluppo, potrà aumentare la capacità produttiva degli addetti al settore, sfruttando al massimo le nostre risorse naturali ed umane (cioè: pedologiche, idriche e ambientali) e dando nel contempo una risposta alle attese dei consumatori.

In questo contesto dovrebbe trovare la sua opportuna collocazione l'obiettivo di una leadership italiana in materia di ricerche nel campo agricolo valorizzando il patrimonio tecnologico così ricco e peculiare, accumulato in questi ultimi anni.

La politica delle strutture dev'essere, perciò, radicalmente rinnovata e integrata, cioè resa funzionale ad una politica di programmazione dello sviluppo economico e sociale: la « correzione di rotta » s'impone non solo per tutelare i legittimi e finora disattesi interessi italiani, ma anche e soprattutto per rendere più coerente la realizzazione degli obiettivi della stessa politica agricola comune, per tutelare i traguardi già raggiunti e per porre su basi consistenti il futuro sviluppo di un'agricoltura europea che valorizzi le risorse ambientali, risponda alle esigenze del consumo e contribuisca insieme agli altri settori ad una seria e ordinata integrazione economica e politica dell'Europa.

Naturalmente, quanto si è detto a proposito della necessaria « correzione di rotta » non può non accompagnarsi alla do-

lorosa constatazione che la richiesta italiana rischia di presentarsi senza la dovuta credibilità se non saranno approntati, sul piano nazionale, tutti quegli strumenti che sono indispensabili alla traduzione della regolamentazione agricola comunitaria nella realtà italiana (vedasi più oltre il paragrafo D, relativo all'adeguamento delle strutture politico-amministrative): fra i tanti casi è di assoluta e drammatica attualità il caso dei 707 miliardi di lire stanziati appunto nell'ambito del FEOGA e che non potranno essere incassati dall'Italia se non troverà modo di introdurre nel bilancio testé approvato la somma di 668,5 miliardi, necessaria per far scattare l'erogazione comunitaria e che, unita all'altrettanto automatico contributo dei destinatari dell'intervento, dovrebbe indurre un investimento complessivo di 2.052,5 miliardi per l'ammodernamento delle strutture agricole, con i positivi riflessi che ciò comporterebbe — fra l'altro — sull'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno; la revisione della politica agricola comunitaria passa pertanto, preliminarmente, attraverso una revisione immediata delle nostre strutture.

Per quanto riguarda la politica della pesca, il massimo rilievo è da attribuire alla tutela del principio dell'eguaglianza delle condizioni di accesso dei pescherecci alle acque riservate alla pesca degli Stati membri. A tale proposito, il compromesso raggiunto all'Aja dai Ministri degli esteri della Comunità prevede l'estensione dei limiti delle zone esclusive di pesca a duecento miglia al largo delle coste del Mare del Nord e dell'Atlantico, ma si riserva tuttavia di tener conto delle particolari difficoltà dei pescatori di alcune regioni ai fini della ripartizione delle zone di pesca nella CEE. In conseguenza di ciò si sono resi urgenti provvedimenti di conservazione delle risorse ittiche e sono stati proposti piani di pesca, peraltro non approvati. Ne deriva una situazione di disagio che comporta in particolare l'impossibilità per la CEE di concludere accordi di pesca con vari paesi dell'area atlantica, tra cui quelli dell'Africa Occidentale, di particolare interesse per i pescatori italiani.

Per quanto si riferisce in particolare agli scambi con i paesi terzi, il funzionamento dell'attuale regime d'importazione può considerarsi positivo, ma è importante giungere alla determinazione di prezzi di riferimento diversificati in ragione del-

l'effettivo valore delle merci, nonché all'introduzione di un regime comunitario all'importazione per le conserve di tonno e di sardine. Poiché l'allargamento della Comunità porrà problemi di conflittualità tra i nostri interessi e quelli dei paesi di nuova adesione, sarà essenziale introdurre nella normativa comunitaria misure di tutela (clausola di salvaguardia, certificati d'importazione) più efficaci di quelle in atto e, nel contempo, rafforzare l'intervento finanziario della Comunità e dello Stato. Bisognerà pure istituire aiuti allo stoccaggio; organizzare campagne promozionali a favore del pesce azzurro; aumentare ad almeno cinque anni l'aiuto vigente per la costituzione di Associazioni da incoraggiare anche attraverso incentivi sul costo del trasporto del pesce azzurro, commercializzato su mercati lontani dai porti di sbarco. Inoltre, è da auspicare l'orientamento di una parte della capacità eccedentaria di produzione verso la cattura di specie attualmente sottosfruttate o la prospezione di nuove zone di pesca, la riduzione temporanea di attività di pesca in attesa della ricostituzione delle scorte e l'arresto definitivo di tale attività nel caso di navi tecnicamente inadattabili alla nuova situazione. Sarà invece necessario incoraggiare un'azione di disinvestimento, con varie forme di incentivi, soprattutto per la pesca oceanica e d'altura e, dal punto di vista sociale, gli interventi necessari al mantenimento di un livello di occupazione adeguato alle necessità delle regioni dipendenti strutturalmente dall'attività di pesca.

Altrettanto urgenti sono gli obiettivi di breve periodo che la Comunità è chiamata a proporsi nel settore energetico, anche se in questo campo e più specificamente in quello nucleare la possibilità di un sostanziale rafforzamento dell'integrazione comunitaria sembra esclusa, dato lo sviluppo di più vasti organismi multilaterali e il crescente condizionamento imposto da pesi extracomunitari. Tuttavia problemi comuni si pongono a tutti i paesi della CEE. Purtroppo gli obiettivi che la Comunità si era prefissi fin dal dicembre 1974 sono ben lungi dall'essere conseguiti.

Per quanto riguarda l'Italia, appare comunque certo che gli idrocarburi mantengano nella nostra economia energetica una posizione dominante, non potendo le altre fonti svolgere che una funzione di diversificazione (carbone e energia nucleare) o in-

tegrativa (geotermica, solare ed eolica). Poiché ciò comporta anche un aumento dei prezzi, in relazione alla politica dei paesi produttori, si rende necessario per il nostro paese puntare ad una maggiore diversificazione delle fonti energetiche, col massimo apporto di quelle non esauribili e di quelle domestiche, facendo ricorso a quelle non inquinanti e nel rispetto di tempi non ulteriormente differibili senza gravissimi rischi per l'intera economia nazionale. Comunque, il principale obiettivo della politica energetica della Comunità e soprattutto dell'Italia — cioè la sostituzione del petrolio essenzialmente con carbone e con energia nucleare — può essere raggiunto solo attraverso una più elevata incidenza dell'energia elettrica nella copertura del fabbisogno energetico complessivo: in ciò si può, anzi, individuare un vero e proprio ruolo strategico dell'energia elettrica.

E' peraltro manifesto l'interesse del nostro paese e principalmente della nostra industria a puntare, nelle attuali condizioni, sulla collaborazione con i paesi emergenti, promuovendone — sia sul piano comunitario sia su quello bilaterale — l'industrializzazione con le tecnologie maggiormente adattabili alle loro esigenze. Di qui l'opportunità di individuare a livello comunitario appropriate modalità di intervento da proporre ai paesi in via di sviluppo sia in termini di forniture che di cicli completi di valorizzazione e sfruttamento delle risorse locali, con l'ausilio delle varie forme di assistenza tecnica e di trasferimento del « know-how ».

L'Italia dovrebbe pertanto affrontare, in primo luogo, anche attraverso la preliminare evidenziazione dei costi, i problemi posti da un più attivo intervento della Comunità nel dialogo Nord-Sud, per quanto riguarda in particolare, la costituzione del Fondo comune per la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime e l'alleggerimento dei debiti dei paesi in via di sviluppo.

In secondo luogo, si dovrebbe continuare a sviluppare ulteriormente, e per quanto possibile, anche in sede comunitaria, la posizione dell'Italia favorevole ad un largo trasferimento delle tecnologie a livelli internazionali e a condizioni eque.

Le forme e il contenuto della cooperazione con i diversi paesi dovranno tener conto dei piani di riconversione produttiva.

va dei paesi europei e delle esigenze e possibilità di sviluppo dei paesi destinatari: il criterio di fondo dovrebbe essere quello di procedere attraverso iniziative coordinate e concordate a livello comunitario, nell'ovvio rispetto dell'autonomia decisionale dei partners in materia di investimenti.

L'Italia, per il suo particolare livello di sviluppo, può avere nei confronti dei paesi emergenti un ruolo decisivo come esportatrice di tecnologie intermedie, di impianti, di macchinari e di altri beni strumentali moderni ma non tanto sofisticati da renderli difficilmente utilizzabili in un paese in via di sviluppo.

A prescindere dalla predisposizione di risorse nazionali adeguate che pur tuttavia si dovranno creare, l'Italia dovrebbe intanto partecipare in misura superiore a quanto ha fatto finora all'esecuzione dei programmi di sviluppo e alle operazioni connesse, nel contesto dei mezzi finanziari messi a disposizione da istituzioni internazionali come la BIRS, l'UNDP, la FAO, l'UNIDO, le Banche regionali di sviluppo, ecc. e lo stesso FES comunitario. Per far ciò, occorre in primo luogo rafforzare la nostra presenza nei punti e nelle aree di maggiore interesse, laddove i programmi di sviluppo vengono formulati e definiti, affinché si possano prendere le iniziative opportune, in tempo utile, per le collaborazioni che potranno nascere da quei programmi.

In questo contesto e con tali criteri, una certa priorità dovrebbe essere accordata ai programmi tendenti a favorire lo sviluppo delle risorse di combustibili fossili e nucleari, di energia idroelettrica e di fonti integrative, magari attraverso « joint ventures » in cui all'apporto di capitali da parte di altri paesi venga collegato l'apporto di quelle tecnologie intermedie cui si è accennato e che sembrano particolarmente adeguate a certi paesi in via di sviluppo, specialmente quando il trasferimento è facilitato da particolari legami geo-politici e storico-culturali.

A questo proposito, uno sviluppo del dialogo euro-arabo — attualmente incerto e contraddittorio — sembrerebbe particolarmente idoneo, oltretutto ad assicurare all'Europa una maggior sicurezza nell'approvvigionamento di grezzo, anche a stabilire una proficua cooperazione nel campo della petrolchimica, le cui

attuali difficoltà potrebbero trovare un'importante soluzione nell'aiuto che potrebbe essere dato ad uno sviluppo complementare dei vari rami di questa industria nei paesi CEE e in quelli arabi, tenuto anche conto della prevedibile tendenza dei paesi produttori ad allargare le esportazioni di materie prime a quella di semilavorati.

Dal punto di vista sociale, le difficoltà monetarie, la successiva crisi energetica e la ristrutturazione economica da essa imposta — rispetto a cui appaiono sempre più evidenti i limiti di interventi soltanto nazionali — sollecitano con urgenza l'avvio di una politica comunitaria dell'occupazione, la cui esigenza è stata resa maggiormente avvertita in seguito ai lavori del Comitato permanente dell'occupazione e delle Conferenze tripartite, che si sono succedute e che hanno esaminato l'insieme delle realtà socio-economiche comunitarie. Va peraltro ricordato a questo proposito il carattere strutturale delle difficoltà che oggi si incontrano nelle economie industriali, con particolare riguardo agli aspetti occupazionali. Tali difficoltà non sono certo suscettibili di essere affrontate con misure esclusivamente sociali, se non in termini assistenziali. Poiché nell'ambito nazionale anche politiche programmatiche rischiano ormai di sortire effetti distorsivi, si impone l'avvio di politiche europee, realmente capaci di aggredire — con particolare intensità nelle zone meno favorite come il nostro Mezzogiorno — i nodi strutturali collegati anche ad una nuova collocazione dell'intera economia europea rispetto alla nuova divisione internazionale del lavoro che si va oggi delineando.

Da questo punto di vista acquista particolare importanza un uso integrato di tutti i campi di finanziamento disponibili nell'ambito comunitario. E' chiaro infatti che a motivo della stessa inflazione, che scoraggia la propensione degli operatori privati all'investimento, la spesa pubblica assume a breve termine un ruolo insostituibile nel rilancio economico della Comunità in ispecie nella particolare situazione del nostro paese, anche se il fine ultimo dell'operazione avviata per questa via non può essere che la piena riattivazione dei meccanismi di mercato e la loro estensione alle stesse aree finora emarginate dal processo produttivo.

Fissate le priorità, stabilite le zone e i settori di intervento, deve essere operata una costante concertazione per consentire una valutazione più aderente alla realtà dei risultati conseguiti, ed una continua verifica delle rispondenze degli interventi effettuati alle finalità che li avevano motivati. 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.

In tale prospettiva la politica degli investimenti deve essere indirizzata a favorire la localizzazione delle nuove imprese ove esistano condizioni di facile reperibilità di manodopera adeguata.

Sarà pertanto necessaria l'organizzazione di una partecipazione, a tutti i livelli, alle decisioni comunitarie e alla gestione degli interventi.

Ciò tanto più in quanto alla vigilia della 4ª Conferenza tripartita, 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 Governi nell'attuazione di una sostanziale politica comunitaria dell'occupazione.

Sul piano nazionale, sarebbe probabilmente opportuna a tal fine una nuova struttura amministrativa appoggiata alla Presidenza del Consiglio al cui lavoro fossero associate le regioni per correggere le carenze e superare le disfunzioni e i ritardi più volte lamentati.

Sarebbe, inoltre, molto importante pervenire ad un coordinamento sistematico tra ministero del Lavoro, rappresentanze dei vari organismi comunitari e parti sociali, allo scopo di operare nelle varie sedi con una adeguata conoscenza degli interessi politici generali e di quelle particolari delle varie istanze. Tale esigenza di coordinamento è ritenuta urgente soprattutto per quanto riguarda la necessità di orientare le iniziative di formazione professionale in modo conforme alle finalità del Fondo sociale europeo.

Anche per quanto concerne l'adeguamento della nostra legislazione del lavoro alle direttive comunitarie sembra opportuno un consolidamento in forme paraistituzionali di tramiti stabil-

mente destinati ad armonizzare e coordinare fra loro contributi delle parti sociali, azione di impulso ed elaborazione tecnica dell'esecutivo e momento legislativo.

Su di un terreno più generale, un primo passo avanti verso l'introduzione di elementi di contrattazione europea potrebbe aversi con la convocazione di una Conferenza intesa ad approfondire tutti gli aspetti relativi alla materia e ai soggetti. In tema di partecipazione, si potrebbe pensare altresì a una Conferenza europea dell'Artigianato, sotto gli auspici del Comitato Economico e Sociale e con la partecipazione delle associazioni artigiane europee.

In materia di sicurezza sociale, dove appare soprattutto necessario procedere — attraverso una crescente concertazione in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità — verso progressi coordinati nei livelli di tutela e nella opportuna armonizzazione dei sistemi di finanziamento, è soprattutto importante per il nostro paese affrontare finalmente la decisiva questione della fiscalizzazione degli oneri previdenziali per evitare distortivi trasferimenti intersettoriali.

Quanto alla problematica ecologica, da connettere più strettamente alla politica di riequilibrio territoriale, solo la presenza di disposizioni più operative e di valide strutture pubbliche consentirà di conferire maggior peso alla partecipazione italiana alla politica ambientale comunitaria.

Quanto alla politica dei consumatori, essa si identifica oggi in buona parte con la riforma della politica agricola comune: giacché come si è ampiamente indicato, la revisione delle tendenze attuali dovrebbe comportare una riduzione dei prezzi reali almeno dei prodotti cerealicoli, di quelli lattiero-caseari e della carne bovina, oltreché determinare un generale assetto dei mercati agricoli economicamente più sano.

Infine, la politica del bilancio comunitario dovrà tendere in conseguenza anziché all'attribuzione di fondi di tipo « assistenziale » (e che, per tale natura, sono spesso sganciati dalle opportune verifiche circa la loro compatibilità con le politiche generali di bilancio), piuttosto ad una allocazione di risorse concertata tra le autorità dei settori economici e sociali interessati e le autorità finanziarie.

C. L'allargamento della Comunità

Ragioni politiche generali sembrano rendere scontato un esito positivo dei negoziati per l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo nella Comunità. Lo statuto di paese già associato alla Comunità proprio della Grecia e il suo rientro nell'area democratico-parlamentare, e quindi nella « filosofia » dei Trattati, sono infatti elementi politici ai quali dovranno essere subordinate le difficoltà economiche della sua integrazione. Quanto alla Spagna, anche indipendentemente dalle autorevoli dichiarazioni politiche già intervenute, è evidente che soltanto l'esistenza del regime totalitario franchista le aveva finora impedito di collegarsi a quell'Europa della cui storia secolare e della cui stessa immagine è così gran parte. Analoghe considerazioni valgono per il Portogallo (come, in prospettiva, varranno per la stessa Turchia).

E' vero che per l'Italia questi tre paesi rappresentano, sul piano economico, dei temibili concorrenti, proprio in campi particolarmente sensibili, come l'agricoltura, ove sono presenti le stesse produzioni di tipo mediterraneo, e settori industriali a debole contenuto tecnologico, come l'agro-industria, i tessili, ecc., almeno nella misura in cui permangano gli attuali squilibri nei livelli dei costi di servizi, manodopera, assistenza e previdenza, ecc. Sarà quindi opportuno approfondire sollecitamente la ricognizione dei problemi che l'allargamento pone all'agricoltura italiana, individuando le linee organizzative e normative di un tempestivo adeguamento dell'Italia alla nuova situazione che, peraltro, presenta l'innegabile vantaggio di un ampliamento del mercato europeo. Ma è altrettanto vero che lo stesso avvio di una soluzione soddisfacente di questi problemi postula di per sé una corrispettiva crescita delle strutture comunitarie. L'esperienza del passato dovrebbe averci ormai reso immuni dall'illusione di un riequilibrio autopropulsivo cui sarebbero sufficienti modesti meccanismi di avviamento: occorreranno, invece, strumenti più importanti e, soprattutto, una coerente politica di sviluppo.

In quest'ordine di idee, sarebbe altamente auspicabile che, già in questa fase iniziale del negoziato, i paesi mediterranei concepissero e concordassero, sulla base di un'iniziativa italia-

na, una vera e propria strategia di riequilibrio della Comunità: infatti, il costituirsi all'interno dell'Europa integrata di un'area mediterranea con analoghi problemi sociali ed economici farà necessariamente emergere, ed anche pesare, una richiesta di spostamento degli equilibri comunitari a suo favore, con particolare riguardo a più consistenti trasferimenti di risorse verso le aree meno favorite. Inoltre, darà maggiore consistenza alla collaborazione della CEE in vista del « nuovo ordine economico internazionale » che, progettato e sostenuto dai paesi in via di sviluppo, interessa tuttavia ogni area, paese o regione del mondo il cui decollo — finora non avvenuto — sia possibile solo grazie ad una diversa divisione internazionale del lavoro. Spagna e Portogallo, infine, rappresenteranno certamente un'ulteriore testa di ponte per una politica di cooperazione commerciale, finanziaria e tecnica della CEE con l'America Latina, continente che presenta per l'Italia interesse anche maggiore dell'Africa subsahariana.

Certo, i problemi specifici da affrontare non sono né pochi né semplici: nel settore agricolo, anche se in termini di superficie non si dovrebbe spostare in modo significativo il peso percentuale della componente mediterranea (dal 17% al 18%), vi è da temere che possano verificarsi aumenti di produzione in conseguenza dell'applicazione dei prezzi comunitari, in particolare per quanto riguarda il vino e l'olio di oliva (per quest'ultimo, si può anzi prevedere che, senza l'introduzione di tasse sugli altri grassi vegetali, ben difficile diventerà la difesa di un prodotto destinato a diventare nel contempo eccedentario e molto costoso). Peraltro, ulteriori benefici potranno venire dall'allargamento all'agricoltura continentale cui sarà difficile togliere i vantaggi fin qui ottenuti e che vedrà aprirsi nuovi sbocchi per le sue eccedenze (burro, ecc.)

Ulteriori difficoltà emergeranno nel settore industriale in cui i paesi candidati hanno sviluppato soprattutto la produzione (siderurgia, cantieri navali, tessili, calzature) già in crisi nei paesi della CEE per l'esistenza di capacità eccedentarie parzialmente inutilizzate; problemi si porranno pure in relazione al progetto di unione economica e monetaria per le ulteriori disparità che l'ingresso dei tre nuovi paesi verrà ad introdurre, dall'aggravarsi del deficit energetico al dilatarsi dell'area della

disoccupazione in una fase di strozzatura produttiva della Comunità. Le soluzioni richiederanno interventi coraggiosi e non escluderanno sacrifici per tutti: occorrerà sforzarsi di promuovere una ripresa produttiva e chiedere anche ai paesi candidati l'applicazione di misure intese a risanare le economie e a ristrutturarne numerosi settori fondamentali, in uno spirito di cooperazione che dovrebbe, in particolare, rivelarsi particolarmente utile nei campi della ricerca e del turismo.

Si dovrà poi prevedere un lungo periodo transitorio (si è parlato di 5-10 anni) durante il quale sarà necessario studiare i modi di aumentare i flussi di risorse destinati ad azioni di sviluppo, e in particolare a quelle di politica regionale per non riprodurre il duplice, doloroso fenomeno delle migrazioni di manodopera verso le regioni più ricche della Comunità e della contemporanea « desertificazione » di intere regioni. Inoltre, l'allargamento porterà inevitabilmente ad una maggiore disponibilità di prodotti mediterranei; pertanto si pone il problema degli strumenti di tutela dell'economia meridionale, del suo orientamento verso attività ad alto contenuto tecnologico, di sviluppo del terziario, del potenziamento delle sue infrastrutture nel settore dei trasporti (porti, aeroporti, containers, ecc.). Si dovrà, infine, rivedere la politica agricola comune, onde evitare che le garanzie comunitarie di prezzo inducano i nuovi paesi a sviluppare oltre misura la produzione di derrate già eccedentarie, o in procinto di esserlo, come il vino, l'olio di oliva, gli ortofrutticoli e gli agrumi.

A quest'ultimo proposito, non sarà inutile sottolineare che la più sostanziale revisione della politica agricola comune nel senso di una maggiore economicità, cui da tempo ormai aspira l'Italia (e non solo l'Italia), riceverà dall'allargamento una nuova spinta nella direzione degli interventi a favore delle strutture più arretrate. L'allargamento può essere dunque l'occasione opportuna per sciogliere finalmente quella che è stata la costante contraddizione fra la volontà di integrare il nostro paese nel consesso europeo, da un lato, e la necessità di difendere l'agricoltura dai settori economicamente più forti, dall'altro. Non sarà, questo, l'ultimo dei vantaggi derivanti al nostro paese dall'ulteriore allargamento della Comunità europea.

In merito all'adesione di ognuno dei tre paesi candidati, è forse opportuno ribadire che l'inserimento della Grecia nella politica agricola comune non sembra presentare problemi di rilievo, salvo, per l'agricoltura, i problemi di concorrenza tra i prodotti mediterranei (per l'Italia, in particolare: pesche e pomodori), dei quali peraltro la CEE non è autosufficiente.

Vantaggi dovrebbero, invece, derivare alla CEE e all'Italia dal patrimonio minerario greco, comprendente bauxite, magnesite, nikel, ferro, petrolio, ecc. Problematica è piuttosto la situazione del settore industriale, caratterizzato da una larga prevalenza di piccole e medie aziende e da una accentuata concentrazione regionale.

A causa della situazione di minor sviluppo relativo e in seguito alla grave crisi di liquidità, l'ingresso del Portogallo nella CEE presenta i problemi di maggiore entità; in particolare la sua insufficiente produzione alimentare (50% del fabbisogno) e la struttura industriale sostanzialmente medio-piccola ne costituiscono gli aspetti più gravi. Vi è, invece, a suo favore, un forte settore turistico e la possibilità di estensione dei trasporti marittimi (data la posizione atlantica del paese).

La CEE dovrebbe ridurre il suo attivo commerciale nei confronti del Portogallo; il problema consiste nel fatto che fra le maggiori componenti delle esportazioni portoghesi vi sono i pomodori e la pasta di sardine i cui costi maggiori graverebbero rispettivamente su Italia e Francia.

Per quanto riguarda la Spagna, che ha conosciuto un grande incremento delle sue esportazioni verso la Comunità, le difficoltà principali stanno nell'alto livello spagnolo di industrializzazione con bassi costi della manodopera; aiuti all'esportazione ecc. e in genere, nell'introduzione dei meccanismi comunitari in Spagna, quali l'IVA, i controlli amministrativi, ecc., con l'abbandono del protezionismo attuale. Inoltre, arretratezza strutturale, concentrazione industriale, deficit della bilancia dei pagamenti e disoccupazione sono i principali problemi per l'integrazione dell'economia spagnola nella CEE.

Per l'agricoltura, i veri problemi di concorrenza, specialmente per l'Italia, sembrano risiedere negli aumenti di produ-

zione (in particolare dell'olio e del vino) che potranno verificarsi in conseguenza dell'introduzione dei nuovi prezzi. Più in generale può anche pesare per l'Italia la sua situazione amministrativa, comparativamente peggiore di quella — pur difettosa — della Spagna.

Tuttavia per una serie di prodotti sensibili, un coordinamento fra Spagna, Francia, Italia e Grecia potrebbe ovviare a molti inconvenienti: complessivamente, la costruzione di un'Europa a dodici richiederà un salto qualitativo verso l'Unione economica e monetaria: vi saranno maggiori motivazioni per una stabilizzazione dell'area mediterranea. In particolare, la CEE avrà un ruolo mediatore fra Grecia e Turchia e probabilmente migliorerà i suoi rapporti con paesi arabi, ACP e America Latina grazie ad una politica di apertura, utile a tutti. Tutto ciò comporterà tra l'altro determinate riforme nei paesi candidati e un coordinamento di politiche a livello comunitario.

D. Adeguamento delle strutture italiane

E' necessario che la classe politica e l'amministrazione italiana si convincano che gli affari relativi alla Comunità Europea non sono « affari esteri » ma questioni interne alla realtà italiana, sia perché — come avviene con maggiore frequenza nel caso della CECA e della politica agricola comune — si tratta di politiche e di atti amministrativi direttamente applicabili sul territorio italiano sia perché — anche quando i vincoli che ne derivano sono meno immediati — si tratta comunque di condizionamenti sostanziali.

Poiché in mancanza di una tempestiva partecipazione all'istruttoria dei singoli provvedimenti, l'Italia finisce spesso col subire decisioni scarsamente rispondenti ai suoi interessi, rifugiandosi dietro meschini tentativi di dilazione, appare indispensabile in futuro un maggiore impegno dell'Amministrazione — e, prima ancora, politico e legislativo — insieme ad un più largo coinvolgimento delle categorie interessate e dell'opinione pubblica in genere.

Mentre gli altri paesi hanno da tempo costituito organismi « ad hoc », incaricati di raccogliere e mediare le richieste settoriali per presentarle in sede comunitaria nella forma di linee

negoziali, in Italia esiste soltanto un meccanismo di concertazione interministeriale, peraltro alquanto occasionale e non bene amalgamato, che non ha dato finora che risultati modesti. Tale meccanismo dovrebbe invece esser istituzionalizzato, ma, soprattutto, dovrebbe essere risolto il problema alla radice, da un lato con un appropriato raggruppamento dei dicasteri economici e, dall'altro, con dibattiti parlamentari che non siano, come avviene attualmente, pochi e limitati ad una sorta di grandi bilanci d'insieme.

Solo così potrà essere anche risolto lo stesso problema dei ritardi e delle inefficienze italiane, grazie ad una rafforzata presenza del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Nell'immediato futuro, si dovrebbero, intanto, mettere in opera almeno le strutture essenziali nazionali e regionali, per recepire e volgere a nostro vantaggio le azioni di una più efficiente politica agricola comunitaria da applicare sul nostro territorio in modo programmato ed integrato con gli interventi della politica sociale, regionale, industriale e di protezione dell'ambiente. Ciò dovrebbe avvenire con la preparazione di un piano generale (per grandi zone) e integrato (irrigazione, trasformazione, ecc.) da parte di gruppi di lavoro misti CEE-Stato-regioni: ridotti in tal modo i tempi di elaborazione, la gestione potrebbe essere assicurata da una speciale Commissione dotata di poteri idonei a superare l'attuale frantumazione di competenza nello spazio (Stato, Regione, Comune, ecc.) e nel tempo (elezioni, rinnovi delle cariche, ecc.). Tutto questo sembra assolutamente indispensabile affinché non accada che una revisione della politica agricola concepita in funzione delle necessità strutturali delle agricolture più deboli si riveli inapplicabile in Italia per arretratezze normative e carenze di gestione ormai intollerabili.

Nel campo dell'artigianato, che dovrebbe finalmente beneficiare degli interventi sociali comunitari, si pone altresì un problema di legislazione, molto rilevante anche per i suoi riflessi in materia di diritto di stabilimento: vi è infatti necessità di una definizione univoca, e non meramente quantitativa, di « impresa artigiana » affinché le politiche previste (e quelle future) possano applicarsi anche ad essa nella certezza del diritto.

II. - *L'economia italiana nella prospettiva dell'integrazione europea*

A - *Gli obiettivi dell'economia italiana nel medio e lungo periodo*

Con l'avvio del processo inteso a realizzare nella Comunità la necessaria stabilità monetaria, si saranno poste, per quanto riguarda il settore agricolo, le premesse per l'eliminazione degli svantaggi inerenti per il nostro paese alla pratica degli « importi compensativi », o più esattamente delle perdite conseguenti ai ritardi nelle svalutazioni della « lira verde » rispetto al valore reale della lira sul mercato dei cambi. Ma non si saranno ancora affrontate le cause di fondo delle penalizzazioni italiane se non sarà posto sul tappeto l'obiettivo di una profonda revisione della politica agricola comune.

Non sarebbe politicamente attuabile una riduzione generalizzata dei prezzi nominali dei prodotti « continentali » (che, secondo alcuni, basterebbe a riequilibrare automaticamente la politica agricola comune). Nessun aumento dovrebbe comunque essere previsto per i prodotti strutturali eccedenti né per i loro prodotti di sostituzione. Sembra peraltro opportuno porre allo studio un nuovo sistema e nuovi strumenti di politica agricola, il cui obiettivo fondamentale sia, non più la difesa automatica di certi redditi agricoli, bensì il raggiungimento di un soddisfacente equilibrio di mercato fra offerta e domanda dei prodotti alimentari.

Da taluni si sostiene che, abbandonato l'attuale regime, si dovrebbe introdurre, e per il Regno Unito reintrodurre, il sistema dei « deficiency payments » ossia un regime di libera formazione mondiale dei prezzi con « premi integrativi » da calcolarsi in correlazione all'andamento del mercato internazionale e alla differenza tra i costi di produzione e quelli — notoriamente inferiori — delle altre zone produttive che alimentano il mercato mondiale. Tale sistema avrebbe il vantaggio, per i consumatori, di beneficiare della libera formazione dei prezzi e di veder trasferire il costo della politica agricola comune dalle loro spalle a quelle dell'intera collettività, con la qualcosa al singolo cittadino verrebbe imposto un sacrificio proporzionato alla sua capacità contributiva.

Altri, invece, affermano che un sistema del genere, possibile in un paese che come il Regno Unito ha soltanto il 3% circa della sua popolazione attiva in agricoltura, diventerebbe troppo oneroso per un paese come l'Italia dove tale percentuale si situa intorno al 15%: del resto, le distorsioni e i ritardi cui ha dato luogo l'attuale regime comunitario per l'olio di oliva e il grano duro — sostanzialmente analogo a quello dei « deficiency payments » — sembrano sconsigliare un'applicazione generalizzata.

Ad ogni modo, pur rimandando entro i limiti di una riforma all'interno dell'attuale regime, sembra indispensabile stabilire che il ricorso agli interventi di mercato sia previsto solo in presenza di situazioni eccezionali e che gli aumenti dei prezzi d'intervento non siano tali da incitare alla formazione di eccedenze. Più in generale, è interesse precipuo del nostro paese una più equilibrata politica di mercato, intesa cioè ad aumentare le esportazioni e a diminuire in condizioni economicamente sane le importazioni al fine di conseguire l'indispensabile, migliore assetto della nostra bilancia agricolo-alimentare.

E' a questo proposito che s'impone una revisione dei diversi gradi di protezione dei prodotti comunitari, in quanto le importazioni italiane debbono oggi essere effettuate a prezzi superiori a quelli mondiali, mentre le esportazioni italiane debbono allinearsi, più o meno, sui prezzi dei paesi concorrenti. Pertanto le risorse finanziarie della Comunità dovrebbero essere utilizzate in maniera proporzionale all'importanza delle diverse produzioni comunitarie e alle loro rispettive situazioni concorrenziali e, secondo criteri razionali, dovrebbero essere suddivise fra le diverse forme d'intervento (sul mercato interno e per l'esportazione).

In particolare — a differenza di quanto si è fatto finora — sul piano del mercato interno, si dovrebbe prevedere, secondo taluni, un sistema di garanzie di prezzi e di aiuti che tengano conto specialmente dei problemi relativi alla dimensione delle aziende, ciò che si rivela oggi imprescindibile nel settore lattiero-caseario, le cui enormi eccedenze sono sempre meno smaltibili. Nell'area comunitaria, poi, dovrebbero essere previsti « premi di penetrazione » (come quello in vigore per gli agru-

mi) per tutti i prodotti che rivestono un ruolo fondamentale nel contesto della produzione ortofrutticola e che sono maggiormente soggetti alla concorrenza dei paesi terzi.

Il campo nel quale dovrebbe ora maggiormente dirigersi l'azione della Comunità è comunque quello degli interventi per la modernizzazione delle strutture agricole. La dotazione della Sezione « Orientamento » del FEOGA dovrebbe essere adeguata all'obiettivo fondamentale della necessaria correzione di rotta: il ridimensionamento della politica dei prezzi a vantaggio di una più ampia e finalmente efficace politica delle strutture. Inoltre, gli interventi strutturali dovrebbero essere regolati e gestiti con criteri profondamente diversi dagli attuali.

Le direttive dovranno essere riviste nelle loro insufficienze interne (in particolare: politica fondiaria), nella loro incompletezza politica (in quanto si trascurano i condizionamenti delle strutture esterne all'azienda), nella loro articolazione oggi assai scarsa e che invece dovrà tener conto delle regioni e aziende meno strutturate. Tutto ciò alla luce di una considerazione dei mutamenti profondi intervenuti dopo il 1972 (soprattutto lo scarso assorbimento di manodopera da parte degli altri settori economici).

Tali carenze rendono più grave la situazione dei paesi con agricolture meno avanzate, a vantaggio dei quali le nuove misure dovranno essere articolate e non uniformi. Pertanto la nuova politica delle strutture dovrebbe estendere e articolare l'intervento comunitario al di fuori delle sole strutture di produzione, con priorità al Mezzogiorno, e adattare in alcuni punti essenziali gli strumenti già esistenti, cioè le quattro direttive socio-strutturali.

Il ricorso a FEOGA, Fondo sociale, Fondo regionale opportunamente dotato, e BEI, va considerato come la via appropriata per il riequilibrio, anche con « azioni integrate », correlate all'allargamento della Comunità ai tre nuovi membri mediterranei.

La partecipazione al FEOGA dovrebbe, infine, essere commisurata alla gravità dei problemi strutturali di ogni regione. Lo stato dell'agricoltura italiana è infatti così critico che ogni

ritardo nella sua ristrutturazione potrebbe rappresentare un ulteriore « avviamento » delle sue contraddizioni e segnare il consolidamento della sua subordinazione nei confronti degli altri settori. Sembra pertanto che non si possa più sfuggire al problema delle scelte di fondo: si tratta, in sostanza, di superare la politica « assistenziale » ed essenzialmente di breve termine finora prevalente, per affrontare i problemi di riconversione e rilocalizzazione della produzione, di riqualificazione della spesa pubblica e di trasferimento interno dei redditi, attraverso la variazione dei prezzi relativi.

Sarà necessario, anzitutto, definire sul piano nazionale taluni obiettivi di produzione resi necessari dal nostro deficit alimentare strutturale, sia per riattivare comparti di importanza strategica fondamentale (come la zootecnia o la produzione cerealicola) sia per stabilire una chiara politica delle importazioni nei settori deficitari.

Lo sviluppo di un'agro-industria — cui potranno in varia misura concorrere anche le associazioni, le cooperative, ecc. e, per quanto riguarda la commercializzazione e la ricerca, le imprese a partecipazione statale — localizzata nelle campagne e in buona parte finalizzata all'esportazione sembra poter costituire il volano della ristrutturazione da attuarsi in agricoltura. In questo contesto dovranno operare gli opportuni trasferimenti di reddito dai settori più favoriti verso l'agricoltura, nonché dalla città alla campagna. Ma altre misure saranno indispensabili: dall'utilizzo delle terre abbandonate alla ristrutturazione fondiaria e alla « mobilità » della terra, dalla modernizzazione alla riqualificazione professionale, da un'efficiente assistenza tecnica a una diffusione del « part-time ». Si tratta di linee obbligate senza di cui non vi sarà un futuro per la nostra agricoltura.

Quanto alle prospettive di medio e lungo termine nel campo energetico, è da segnalare particolarmente il fatto che la domanda mondiale di energia tenderà ancora a crescere, specie nel Terzo Mondo e nei paesi industrializzati ad economia più debole come l'Italia. Il carbone e l'energia da fissione nucleare potranno contribuire sostanzialmente a coprire l'ulteriore fabbisogno energetico necessario al progresso mondiale: l'energia

nucleare rappresenta la fonte principale sostitutiva del petrolio industrialmente matura ed economicamente conveniente, fermo restando che la percentuale di consumi di fonti di energia da trasformare in energia elettrica — secondo una valutazione dell'ENEL — tenderà ad aumentare (dal 25% al 40-50%) a fine secolo.

Da tali prospettive generali, deriva per l'Italia l'esigenza di ridurre il troppo alto grado di dipendenza energetica attraverso la sostituzione e la differenziazione degli approvvigionamenti, con lo sviluppo a condizioni economiche e competitive delle risorse nazionali e dell'energia nucleare. A prescindere dal rafforzamento dell'azione già avviata a livello comunitario in materia di economie di energia da realizzarsi attraverso il sostegno alla ricerca e all'introduzione di tecnologie a basso consumo energetico, nel settore degli idrocarburi si dovrà tendere a facilitarne il reperimento attraverso l'estensione del diritto di accesso ed a coordinare le politiche di sostituzione e i nuovi investimenti, con particolare riguardo allo sviluppo di reti di gasdotti e allo stoccaggio, senza trascurare la necessaria cooperazione con i paesi produttori.

Nel settore idroelettrico, oltre alla sostituzione di impianti obsoleti, si dovrà attribuire particolare attenzione alla costruzione di grandi impianti di pompaggio nel sistema alpino. Nel decisivo settore nucleare, le prospettive di fondo riguardano rispettivamente la rimozione del pratico blocco degli investimenti, con priorità per i paesi in condizioni più difficili, lo sviluppo dei reattori surgeneratori, il ritrattamento di combustibili irradiati e il deposito definitivo dei rifiuti radioattivi, anche attraverso la creazione di centri comunitari per le operazioni sul combustibile nucleare. Altrettanto importante appare il sostegno alla prospezione di giacimenti di uranio, alla sua commercializzazione e al suo stoccaggio strategico, oltre che alla ricerca applicata al settore. E' da ritenere a questo riguardo che la formulazione del prossimo Piano pluriennale del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) potrebbe costituire un'occasione per un rilancio dell'Euratom al servizio di questi obiettivi.

Circa le fonti integrative, il problema è infine quello di un adeguato sostegno finanziario della ricerca e dell'utilizzazione

dei fluidi endogeni. Altrettanto importante è favorire la costituzione di un effettivo mercato internazionale delle apparecchiature relative alle utilizzazioni già industrialmente mature — come i pannelli solari e la geotermica — e alla loro standardizzazione. Comunque, come si è già detto a proposito degli obiettivi comunitari, la sostituzione del petrolio non potrà essere validamente perseguita senza una più elevata incidenza dell'energia elettrica.

Un problema a sé, che non potrebbe essere trascurato neppure in un documento di sintesi come questo, è costituito dalla cooperazione europea nel settore dell'approvvigionamento dei materiali per la difesa, cooperazione che ha sensibili risvolti di tipo economico e industriale e interessa in primo luogo il dialogo transatlantico. La crescente sofisticazione dei materiali di questa natura, che richiede pertanto un impegno di ricerca crescente, comporta infatti il rischio di un progressivo deperimento competitivo dell'apparato industriale nazionale, deperimento che non sembra avere alternative al di fuori della creazione di un unico ed articolato mercato comunitario di equipaggiamenti militari.

In termini più generali, gli obiettivi del sistema industriale italiano nel medio e lungo periodo discendono direttamente dall'analisi svolta in precedenza, con particolare riguardo alla valutazione d'insieme del bilancio dell'integrazione e alle considerazioni specifiche relative agli effetti dell'unione doganale sulla libera circolazione delle merci, alla politica industriale e della ricerca e agli obiettivi immediati della Comunità Europea. Sembra quindi necessario porre al centro della riflessione le conseguenze che la nuova divisione internazionale del lavoro avviata a seguito della crisi energetica potrà avere sulle posizioni di vantaggio comparato conseguite finora dalla nostra industria nell'ambito comunitario, avendo soprattutto riguardo alla correlazione che sussiste tra la nostra posizione negli scambi intracomunitari e quella relativa ai rapporti con il resto del mondo senza dimenticare che non vi è motivo di attendersi ulteriori vistosi incrementi degli scambi infracomunitari e che pertanto l'obiettivo prioritario è costituito oggi a questo riguardo dai paesi del Terzo Mondo, a cominciare da quelli in-

dustrialmente emergenti, nei cui confronti la CEE ha tuttora un atteggiamento eccessivamente protezionistico.

Va ricordato in proposito che l'evolversi della collocazione italiana nella CEE per grandi settori industriali ha visto un peggioramento progressivo della nostra bilancia commerciale intracomunitaria, oltre che nel settore agricolo-alimentare, in quelli chimico e meccanico, peggioramento non controbilanciato a sufficienza dal crescere del « surplus » nei derivati del petrolio e in settori tradizionali, quali il mobilio, l'abbigliamento e le calzature. A fronte di questa preoccupante evoluzione, che sembra accentuare i rischi insiti nel condizionamento, necessariamente precario, dei vantaggi comparati al perdurare di una copertura protezionistica in sede comunitaria, vanno sottolineati peraltro i positivi livelli di competitività, raggiunti dall'industria italiana, in diversi settori nelle esportazioni dirette verso mercati esterni alla CEE, con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo (5). Data la preminenza strutturale che le attività di trasformazione rivolte ai mercati esterni assumono in un sistema industriale come il nostro, sembra quindi pienamente legittimo un orientamento della stessa ristrutturazione industriale in funzione della collocazione delle nostre produzioni negli scambi internazionali e delle sue prospettive. Da questo punto di vista, la stessa importanza che i settori maturi assumono tuttora nella nostra struttura industriale sembra giustificare un particolare interesse ad una crescente partecipazione della nostra industria al processo di diversificazione strutturale, a partire dalle risorse naturali disponibili in atto nei paesi emergenti e in primo luogo in quelli petroliferi. L'apparente contraddizione tra l'inevitabile riduzione della capacità produttiva della nostra industria in alcuni di questi settori (da una parte della siderurgia semplice ad alcuni comparti della petrolchimica, per non fare che esempi universalmente riconosciuti) e l'opportunità di favorirne la crescita nei paesi dotati di maggiori convenienze naturali rientra viceversa in una delle linee portanti del nuovo

(5) Un'analisi approfondita di questi aspetti della nostra bilancia commerciale è in F. Onida, « I paesi della CEE nella divisione internazionale del lavoro », in « Governare l'economia europea », a cura di G. Bonvicini e S. Sassoon, ed. Fondazione Agnelli, Torino, 1978.

assetto industriale a livello mondiale: a questo l'industria italiana può dare un apporto specifico in relazione alla sua stessa esperienza della problematica dello sviluppo, creando peraltro nuovi vincoli di interdipendenza commerciale che potrebbero risultare meno condizionanti dei precedenti, specie se si consoliderà, come è prevedibile, una generale tendenza al rincaro delle materie prime.

Il fatto che, per un complesso di circostanze sommariamente richiamate altrove, il nostro sistema industriale si caratterizzi tuttora per una elevata incidenza relativa delle minori imprese e che queste ultime abbiano in genere mostrato una maggiore capacità di resistenza alla crisi non toglie che ne derivino per la nostra struttura industriale, ai fini di una politica di espansione della componente estera, specifiche difficoltà, testimoniate anche dal modesto livello di partecipazione della nostra industria al processo di multinazionalizzazione. Si pongono quindi anche sotto questo profilo delicati problemi di adeguamento che investono l'intera politica economica nazionale, esigendo in primo luogo un accrescimento del sostegno finanziario all'industria esportatrice sotto il profilo creditizio e assicurativo, adeguato all'importanza della componente estera nell'equilibrio economico del paese. E' chiaro infatti che in assenza di una politica disposta a correre i rischi indubbiamente connessi all'espansione di questi flussi reali, la logica di mercato potrebbe continuare a privilegiare proprio gli impieghi di capitale e le operazioni commerciali che meno appaiono suscettibili di favorire a termine un promettente sviluppo della nostra presenza nei mercati esteri. La circostanza che tali esigenze siano destinate ad emergere con intensità crescente proprio in una situazione che per altro verso impone una ristrutturazione del sistema industriale orientata verso investimenti « capital-intensive » sta di per sé ad indicare la connessione tra le prospettive del sistema industriale e una politica finanziaria e di bilancio come quella a più riguardi sollecitata: anche il problema del costo del lavoro e della sua incidenza sui costi di produzione dell'industria deve essere ovviamente considerato in questa prospettiva globale.

Quanto si è detto qui comporta comunque una trasformazione, insieme tecnologica e merceologica, della nostra struttura

industriale, che non potrà certo prescindere dalle prospettive degli scambi ricordate finora. La linea di fondo di tale trasformazione dovrà certo situarsi all'interno di una generale evoluzione delle economie industriali verso produzioni a più elevato contenuto tecnologico e a più alto valore aggiunto. Questo criterio, che la Commissione europea ha fatto proprio attraverso alcuni dei piani di settore tuttora in corso di definizione, rischierebbe tuttavia di condurre a impostazioni puramente velleitarie, giustificando le accuse di dirigismo tecnocratico rivolte ai suoi fautori, se non lasciasse il debito spazio alla necessaria ricerca di una specializzazione produttiva dei singoli paesi membri, in funzione della loro situazione strutturale e della specifica vocazione emergente da una valutazione analitica dei rispettivi vantaggi comparati. In questo senso, il coordinamento da operarsi in sede comunitaria non può essere che un quadro di riferimento largamente orientativo, che consenta a ciascuna delle industrie nazionali di ristrutturarsi secondo le esigenze inerenti il livello di sviluppo tecnico-economico già conseguito. Alla necessaria ricerca di più elevati livelli tecnologici si deve quindi accompagnare, per quanto riguarda l'Italia, uno sforzo forse preminente di organizzazione imprenditoriale, con particolare riguardo al commercio estero (6).

In conclusione, può dirsi che il superamento del dualismo economico italiano richiede l'assunzione di tale obiettivo a criterio permanente delle scelte economiche anche in correlazione al processo di ristrutturazione imposto dalla crisi e, in prospettiva, dal delinearsi di una nuova divisione internazionale del lavoro.

Una dislocazione di risorse non è oggi possibile, ed una creazione di una nuova occupazione impensabile, al di fuori di una precisa strategia, rispondente insieme alle richieste del mercato e alle esigenze del paese. Così una localizzazione industriale nelle regioni meno favorite potrà aver luogo per l'avvio di nuove attività produttive richieste dal processo di riconversione dell'industria attualmente localizzata nel Nord, la cui forza lavoro sia

(6) Le considerazioni svolte in questo paragrafo tengono largamente conto dei risultati della ricerca di G. Luciani e P. Guerrini, «L'Italia nel nuovo ordine economico internazionale» (manoscritto in corso di pubblicazione).

assorbita da sviluppi del terziario e da una ripresa dell'edilizia. Un altro obiettivo potrebbe essere quello della formulazione di una nuova politica del territorio e dell'ambiente, con un incremento della costruzione di abitazioni ed una conseguente rianimazione delle piccole economie locali, oggi depresse.

Si è già parlato, a questo proposito, del ruolo da attribuirsi ai servizi turistici. Ma un problema come questo non appare solubile in una prospettiva aungustamente settoriale: gli interventi di questa natura vanno connessi ad una politica generale del territorio, dell'ambiente e della conservazione delle risorse naturali. L'industria turistica troverebbe finalmente in tal modo la propria collocazione nella politica economica nazionale e comunitaria, così da contribuire in misura ancora maggiore alla soluzione dei problemi oggi preminenti dell'occupazione e della bilancia dei pagamenti. Il problema ha particolare rilevanza per il nostro paese e, nel suo ambito, per le regioni meridionali, ove le conseguenze di talune crisi settoriali hanno compromesso i livelli occupazionali e frustrato aspettative di nuova occupazione e dove, peraltro, la valorizzazione turistica si pone talora in termini alternativi rispetto allo sviluppo di altre attività. Vanno ricordate a questo riguardo tanto le possibilità di integrazione intersettoriale offerte dall'agro-turismo quanto la connessa valorizzazione dei beni culturali, di cui si riconosce oggi sempre più largamente l'indiretta importanza economica e alla cui più efficace tutela potrebbero concorrere, secondo proposte degne di attento esame, i canali finanziari disponibili in ambito comunitario.

Ciò non significa, per certo, eliminare l'obiettivo dell'industrializzazione: questa conserva, nonostante la recessione, ancora spazi di espansione, specialmente nelle aree ancora poco industrializzate e tenuto conto dei trasferimenti di risorse che dovranno essere operati nell'ambito della Comunità europea. Ma significa ribaltare la concezione, che gli avvenimenti di questi ultimi anni si sono incaricati di dimostrare superata, di un'industrializzazione ad ogni costo, quasi che essa fosse il fine e non un semplice mezzo — anche se il mezzo forse più importante — dello sviluppo.

Ne discende, in particolare, per il nostro Mezzogiorno, un conseguenza di vasta portata: se il dualismo economico italiano

non è stato superato con l'industrialismo, se anzi questo ha generato una politica « assistenzialistica » nei confronti delle aree in ritardo, che ne ha addirittura imbrigliato le possibilità di crescita, soltanto il reale inserimento di tali aree sul mercato sarà lo strumento del loro sviluppo. E poiché l'economia italiana si trova ormai in un processo di inserimento sempre maggiore nella concorrenza internazionale, europea e mondiale, il traguardo di lungo termine non può essere che quello della modernizzazione effettiva e quindi, anzitutto, quello dell'uso ottimale delle risorse, a partire dall'agricoltura e dal recupero delle risorse naturali.

Nel medio termine, dovranno pertanto essere promossi tutti gli interventi che, resi possibili dagli opportuni strumenti nazionali e comunitari, possano determinare, ai necessari livelli di efficienza e produttività, una situazione comparabile a quella dell'Italia centro-settentrionale. Ora, tali obiettivi non sembrano raggiungibili in assenza del necessario riequilibrio della politica comunitaria e dei suoi strumenti di intervento e senza l'acquisizione di una reale capacità di coordinamento e di indirizzo economico da parte italiana.

B. Le nuove direttrici dell'integrazione europea

L'enorme concentrazione finanziaria e tecnologica, da un lato, e le nuove ragioni di scambio tra manufatti e materie prime, dall'altro, hanno determinato, negli anni '70, un vasto e complesso processo di adattamenti e trasformazioni dell'attività produttiva e delle relazioni economiche internazionali. Questo processo è tuttora in corso, ma le sue tendenze per il futuro sembrano delinearsi abbastanza chiaramente.

La produzione e l'esportazione dei beni strumentali sembrano concentrarsi (come, del resto, i settori di avanguardia: nucleare, spaziale, informatica, ecc.) nelle mani delle industrie nordamericane (soprattutto nei settori elettrico ed elettronico), di quelle tedesche (soprattutto per le macchine utensili) e di quelle giapponesi. Pertanto, sul piano europeo, soltanto la RFT sembra potersi ragionevolmente attendere i principali vantaggi dallo sviluppo di questo settore, che sempre più si afferma come princi-

pale volano di crescita economica e di progresso tecnologico generale.

Anche al siderurgia sembra dover continuare a concentrarsi nei paesi già industrializzati, anche se vi è una crescente tendenza alla delocalizzazione dei primi stadi di fabbricazione (acciaio e certi laminati) verso paesi del Terzo Mondo, per la ormai riconosciuta complementarità fra la necessità di sviluppo di industrie di base nei paesi emergenti e la scarsa economicità di certa produzione « matura » nei paesi industriali. In questi ultimi, tenderanno invece ad espandersi gli acciai speciali, cui necessitano tecnologie più sofisticate.

Nel campo della petrolchimica, nella quale vi è una situazione di quasi monopolio del greggio da parte dei paesi OPEC e di quasi monopolio dell'ingegneria e delle tecnologie necessarie da parte dei paesi già industrializzati, la tendenza è, a partire dalla fine degli anni '70, verso una cooperazione più stretta con i paesi del Terzo Mondo. Infatti, l'interesse degli uni e degli altri dovrebbe essere per una moltiplicazione di accordi e « joint-ventures », in particolare con paesi come l'Iran, l'Algeria o l'Iraq, per la fornitura dell'ingegneria e delle tecnologie: in ogni caso non sembra che ci si potrà discostare molto da una triangolazione accresciuta fra paesi industriali, paesi OPEC ed altri paesi del Terzo Mondo, anche se forse la parte della cooperazione « paesi OPEC/altri paesi del Terzo Mondo » potrà svilupparsi maggiormente.

In altri importanti settori che hanno finora contribuito non poco all'espansione delle economie industriali, quali l'industria tessile e dell'abbigliamento, quella automobilistica e quella stessa delle fibre artificiali e sintetiche, si assiste ormai a non poche e progressive dislocazioni in paesi del Terzo Mondo nei quali cominciano ad esservi mercati di una certa consistenza: fenomeni di sovrapproduzione e difficili condizioni di concorrenza, per i paesi ad alti salari, sono già in atto e rappresentano un « trend » piuttosto consolidato.

Pertanto, ai problemi strutturali connessi con l'approvvigionamento di materie prime si aggiungono per la CEE i nuovi, gravi problemi di un'accresciuta concorrenza dei paesi a bassi salari nelle produzioni meno elaborate e di paesi come gli USA e

il Giappone nelle produzioni ad alta innovazione tecnologica. D'altra parte il cambio della struttura dei consumi familiari, nel senso di un'incidenza decrescente della quota del fabbisogno di base, per il calo demografico e per il generale raggiungimento di « plafonds » dei consumi, dovrebbe nel lungo periodo alleggerire, sia pure soltanto parzialmente, il deficit della bilancia alimentare; mentre la riduzione della dipendenza energetica al 50% (obiettivo per il 1985) potrebbe decongestionare l'attuale condizione patologica della bilancia energetica.

Lo sviluppo dei paesi della CEE sembra pertanto affidato, da un lato, alla crescita dei settori industriali di costruzioni elettromeccaniche, edilizia industriale e materiali da costruzione (soprattutto isolanti), chimica (in relazione al possibile sviluppo di una appropriata politica dell'ambiente) e, dall'altro, ad un largo e profondo risanamento delle strutture agricole. In ogni caso, vi dovrebbero essere in futuro aumenti elevati nei servizi (sanitari, ricreativi, culturali, turistici e delle comunicazioni), dato che i livelli attuali sono al di sotto delle necessità dell'attività produttiva. Unica eccezione in questo campo, a causa della riduzione demografica, sarà un calo nelle strutture di servizio dell'insegnamento.

Per quanto riguarda la divisione dei compiti produttivi all'interno della CEE, è da prevedere — in assenza di sostanziali progressi del coordinamento comunitario — una prosecuzione della tendenza dei vari paesi a realizzare un medesimo tipo di sviluppo industriale: ossia quello della conservazione e dello sviluppo, in ogni paese, della massima gamma possibile di attività.

Diverso sarebbe il discorso in presenza di una forte spinta integrazionista, quale potrà essere data dall'attuazione dello SME, nonché dal Parlamento eletto a suffragio universale e dai progressi che dovrebbero scaturirne in materia di politiche comuni e nella definizione di una strategia globale della CEE relativa ai cambiamenti settoriali. Occorrerà anzitutto stabilire una connessione fra sviluppo industriale e sviluppo agricolo, ma soprattutto fra crescita generale ed espansione dei servizi, per assicurare uno sviluppo generale senza eccessivi scompensi. Ma occorrerà anche regionalizzare i piani e gli interventi in modo da

riequilibrare il divario esistente fra le varie regioni europee e permettere una soluzione articolata degli sviluppi settoriali. Si dovrà, infine, trovare un equilibrio fra le esigenze della concentrazione finanziaria e tecnologica e quelle del tessuto di medie-piccole imprese su cui poggia tanta parte della importante tecnologia « intermedia » europea ma che non sempre sono sensibili alle esigenze delle strategie generali dei grandi spazi economici.

Una strategia generale della CEE — area di grande rilevanza soprattutto commerciale — non è concepibile al di fuori di una sua sempre più larga integrazione con gli altri mercati: suo obiettivo specifico dovrà essere pertanto un sistema multilaterale degli scambi e dei pagamenti aperto e non discriminatorio, governato cioè da regole e leggi esplicite derivanti da accordi internazionali. Tali accordi, cioè, richiederanno — se si vorranno imbrigliare gli interessi settoriali — un meccanismo multilaterale di controllo e procedure democratiche « trasparente », giacché ogni eccezione al divieto del GATT di controllo sulle esportazioni, ogni applicazione di clausole di salvaguardia e ogni eccezione alle reciprocità di accesso a determinati prodotti dovranno essere debitamente giustificate.

In tale contesto vanno positivamente sottolineati i primi parziali risultati dei negoziati commerciali multilaterali del cosiddetto Tokyo Round. A questo proposito la dichiarazione comune diffusa il 22 dicembre 1978, dalle delegazioni della Commissione della CEE e degli Stati Uniti pone in evidenza i progressi compiuti tanto nell'elaborazione di codici sulle misure non tariffali (quali le sovvenzioni e gli acquisti governativi, gli ostacoli tecnici al commercio, ecc.) che per la prima volta sono state affrontate in modo organico in una trattativa del genere, quanto nella conclusione di accordi internazionali su prodotti agricoli e zootecnici di base e di accordi-quadro atti ad introdurre nelle procedure del GATT riforme di particolare interesse per i paesi in via di sviluppo. Anche se in materia tariffale i problemi da risolvere restano difficili e tali da esigere ulteriori approfondimenti, può dirsi quindi che la fase più recente delle trattative abbia confermato la volontà delle parti di pervenire ad un assetto più aperto ed equilibrato degli scambi mondiali.

Certo, non si possono sottovalutare le limitazioni alla spinta liberalizzatrice della CEE costituite dalle resistenze degli interessi vitali degli Stati membri e che si traducono nelle cosiddette limitazioni non tariffarie « dure » (ostacoli burocratici, tasse al consumo, ecc.): ma, appunto, il loro superamento non si potrà avere se non attraverso precisi accordi su politiche di riconversione che, sole, potranno disincentivare la protezione di vecchie produzioni, favorendo il sorgere di attività sostitutive.

Un obiettivo come questo non sarebbe peraltro concretamente raggiungibile in assenza di una migliore utilizzazione dei fattori della produzione, a cominciare dalla mobilità della forza-lavoro. Il superamento di una concezione garantistica della tutela di un assetto dato dell'occupazione e il recupero di una visione globale dei problemi di questa natura appare infatti indispensabile per arginare il rischio, già largamente verificato nel nostro paese, di una degradazione del sistema verso forme di « capitalismo assistito ». Condizione necessaria, anche se non sufficiente, della creazione di nuovi posti di lavoro in condizioni compatibili con la competitività delle imprese interessate, è infatti a questo riguardo una sostanziale riattivazione dei meccanismi di mercato e la rimozione dei fattori d'ordine politico e sociale, che, penalizzando a diverso titolo il capitale di rischio, hanno maggiormente disincentivato la propensione degli operatori all'investimento. Si ripropone anche a questo riguardo il fondamentale problema della libera circolazione dei capitali, forse ancor più importante della stessa libertà di movimento delle merci ai fini di un uso più efficiente delle risorse disponibili nella Comunità. Per l'Italia, che per la sua maggior scarsità di capitali rispetto agli altri paesi della Comunità, dovrebbe, non solo teoricamente ma anche praticamente, fornire la più elevata attrattiva ai capitali esteri, questo problema acquisterà senza dubbio in futuro preminente importanza, anche in relazione all'esistenza di un mercato internazionale dei capitali pienamente conforme alla logica di un grande spazio economico integrato. Una effettiva liberalizzazione di questo tipo di servizi è quindi in definitiva un traguardo inseparabile, per quanto riguarda in primo luogo l'industria, dallo stesso consolidamento dell'integrazione di mercato che oggi il sistema monetario europeo si propone di promuovere.

Le conseguenze occupazionali di una liberalizzazione di questa natura sono peraltro indubbiamente connesse alla reale capacità di orientamento dei pubblici poteri nei confronti dell'attività economica. E' manifesto a questo riguardo che la politica dell'occupazione sta assumendo, in un sempre maggior numero di paesi, un posto centrale nelle preoccupazioni governative: essa è, infatti, il prodotto di un allargamento di quella « partecipazione » popolare la cui pressione è uno dei dati relativamente recenti del problema dello sviluppo mondiale, destinato ad imporsi obiettivamente in molti paesi emergenti per l'impressionante incremento della popolazione. Ora, non è azzardato prevedere che la CEE non uscirà dalla sue contraddizioni e non risolverà il problema dell'occupazione senza una equilibrata applicazione dei Trattati che, con il complesso articolarsi delle politiche comuni, dovrebbero concorrere a riequilibrare gli scompensi e a liberare le capacità produttive esistenti. Soltanto una politica economica europea vincolante potrà sciogliere il nodo, oggi essenziale, della garanzia dell'occupazione in Europa e, con ciò, quelli più generali dell'integrazione. E l'applicazione integrale ed armonica dei Trattati ne è la necessaria premessa.

III. Prospettive di modifica del quadro istituzionale

Le prospettive immediate di modifica del quadro istituzionale comunitario potrebbero apparire allo stato attuale così remote da non giustificare in un documento come questo una specifica trattazione. Se fin dal 1972 i capi di Stato e di Governo dei nove paesi membri si erano prefissi « l'obiettivo di trasformare, entro il decennio e nell'assoluto rispetto dei Trattati sottoscritti, il complesso delle relazioni tra gli Stati membri in una Unione Europea », l'esperienza è risultata del tutto deludente, non tanto per la modestia dei suggerimenti formulati in proposito a suo tempo dalla relazione Tindemans, e rimasti del resto senza seguito, quanto per l'infelice teorizzazione di un'Europa a due marce, che è stata in definitiva la nota saliente di tale relazione. La stessa faticosa preparazione della prima consultazione elettorale europea si è del resto accompagnata non a caso, soprattutto in Francia, alla preoccupata ricerca di garanzie contro ogni reale

rafforzamento istituzionale della Comunità e significativo sembra a questo riguardo il parere espresso dal Consiglio Costituzionale francese a richiesta del presidente Giscard.

A fronte di questo perdurante immobilismo, si è tuttavia fatta strada sempre più in ambiti qualificati e a livello degli stessi governi degli Stati membri la consapevolezza che, in assenza di un efficace coordinamento politico, l'integrazione europea non solo non si sarebbe rafforzata per virtù propria, ma si sarebbe indebolita sotto la spinta della crisi fino al progressivo disfacimento dello stesso mercato comune. Come risulta da autorevoli testimonianze, anche la creazione di un sistema monetario europeo è stata decisa non soltanto per determinare aspettative generali favorevoli alla ripresa economica, ma per ovviare alle conseguenze paralizzanti dell'instabilità monetaria sul mercato comune agricolo e, in prospettiva, su quello industriale. E' quindi giustificato affermare che in conseguenza della crisi economica il problema istituzionale comunitario è tornato almeno implicitamente a porsi all'attenzione dei politici, quale elemento non separabile da una reale ripresa di iniziativa europea. A questo proposito, è ormai un luogo comune affermare che il problema europeo acquista oggi nuova attualità per l'effetto combinato di scadenze quali l'entrata in vigore dello SME, l'approssimarsi dell'elezione europea e i progressi verso l'allargamento della Comunità. Non vi è dubbio tuttavia che questa particolare congiuntura contribuisca a riproporre indirettamente sotto vari profili l'esigenza di una riconsiderazione del quadro istituzionale entro cui si è svolto finora il processo integrativo, con particolare riguardo alla necessità di un sostanziale rafforzamento degli strumenti di governo economico disponibili in tale ambito. L'ormai prossima adesione della Grecia e l'avvio dei negoziati formali per l'adesione spagnola ripropongono di per sé alla Comunità il problema, tuttora non risolto, delle condizioni di una reale integrazione economica tra aree a livello di sviluppo diverso. C'è, da questo punto di vista, un'evidente convergenza tra le preoccupazioni dei paesi candidati e quelle che i paesi economicamente deboli si sforzeranno di far valere in misura crescente in sede SME. L'allargamento della Comunità nel senso della direttrice Nord-Sud appare l'occasione storica di una scelta che potrebbe, a seconda dei casi, segnare il definitivo declassamento dell'integra-

zione europea al più semplice livello di zona di libero scambio ovvero la sua definitiva affermazione come nuovo soggetto dell'equilibrio mondiale. L'allargamento della Comunità non potrebbe infatti che accentuarne la strutturale debolezza, se non divenisse la soglia di una trasformazione istituzionale, idonea a conferire agli organismi comuni una reale capacità di iniziativa, in particolare per quanto riguarda prelievo fiscale e spesa pubblica. E' chiaro, per altro verso, che lo stesso obiettivo dell'unificazione monetaria, oggi perseguito attraverso lo SME, rischierebbe di diventare irraggiungibile, anche a motivo della difficoltà, già largamente verificata, di operare una soddisfacente mediazione tra gli interessi spesso divergenti degli Stati membri, se in quella sede non si riuscisse ad avviare, in connessione con l'allargamento e con l'elezione europea, una congrua evoluzione delle attuali strutture decisionali, manifestamente inadeguate al compito. Ma a sua volta l'elezione europea riceve proprio da queste tensioni la sua reale carica politica, al di fuori dei limitati poteri che tuttora sono riconosciuti al Parlamento della Comunità. Una riprova « a contrario » di tutto ciò è costituita dalla circostanza che proprio nel Consiglio Europeo di Bruxelles che ha definito l'accordo relativo allo SME sia stata nominata una commissione di saggi estranea alle istituzioni della Comunità, cui è stato affidato il mandato di studiare una possibile revisione dei Trattati, anche in rapporto alle prospettive dell'allargamento. Se tale revisione dovesse significare, come taluni sintomi inducono a ritenere probabile, un tentativo di ulteriore riduzione dei già limitati poteri del Parlamento, esso potrebbe pericolosamente saldarsi alla visione restrittiva di quanti si sono sforzati finora di ridurre lo SME a una semplice riedizione del vecchio serpente monetario e di fare dell'allargamento l'occasione di una definitiva istituzionalizzazione dell'Europa a due marce. Non è quindi possibile formulare, a conclusione di questa relazione, un giudizio circa l'ulteriore evoluzione dell'integrazione europea e le prospettive che ne discendono per la economia e la società italiana, senza tener conto, in termini necessariamente problematici, del confronto tra concezioni e interessi diversi che oggi si delinea in sede comunitaria, poiché dalla misura in cui taluni di essi prevarranno sugli altri dipenderà in ultima analisi il nostro futuro.

In questo contesto, acquista una portata più generale il giudizio, espresso a proposito dello SME, secondo cui il nuovo assetto monetario risulterà tanto più solido quanto più rapidamente esso riuscirà ad evolversi verso un pieno regime di unione economica e monetaria, caratterizzato dalla presenza di una moneta comune. Anche l'allargamento della Comunità risulterà infatti un fattore di consolidamento per la Comunità solo se l'accentuarsi del dualismo economico nel suo ambito stimolerà, sul terreno industriale non meno che su quello agricolo, la progressiva messa in opera di politiche strutturali comuni, capaci di tradursi in una positiva risposta alla sfida della crisi.

In questo senso, la soluzione dei nodi istituzionali è oggi più che mai la pregiudiziale di tutto il discorso. Anche se nessuno sembra intenzionato a porre formalmente sul tappeto il problema come tale, da parte italiana non si dovrà mai dimenticare che è questo il vero punto di sutura tra i diversi sviluppi del processo integrativo che ci stanno di fronte. E' questo d'altra parte il motivo per cui conviene attribuire rilevanza centrale all'elezione europea, in quanto avvio di un processo che, al di là di ogni delimitazione formale, potrà porre in termini nuovi il confronto, consentendo di superare via via la rigidità meccanicistica degli attuali schemi negoziali coll'introdurre, accanto alla dialettica degli interessi nazionali che ha la sua espressione legittima nel Consiglio dei Ministri, una dialettica di interessi politico-sociali capace di determinare insieme nuove convergenze e nuovi terreni di scontro. A questo riguardo sono particolarmente significative le contrastate vicende dell'approvazione del bilancio preventivo comunitario, che hanno assunto il carattere di un confronto tra Parlamento e Consiglio, fornendo una chiara prefigurazione della nuova dimensione che la dialettica politica comunitaria assumerà in conseguenza dell'elezione. La circostanza che un'evoluzione del genere sia stata indubbiamente sollecitata dalla sola prospettiva elettorale (che ha del resto prodotto, fin d'ora, un generale risveglio di interesse politico per il problema europeo in tutti i paesi membri) dimostra di per sé quanto poco attendibile sia una visione riduttiva del significato dell'elezione e come anche le manovre di cui si è avuto sentore, tendenti a privare il Parlamento Europeo della facoltà riconosciutagli dal Trattato di Roma di

provocare le dimissioni della Commissione europea attraverso l'approvazione, alla maggioranza dei suoi membri e alla maggioranza dei due terzi dei voti espressi, di una mozione di censura, nascano le preoccupazioni tutt'altro che prive di motivazioni, dal punto di vista degli avversari dell'Europa.

A prescindere dalle diverse posizioni di principio, vi è del resto oggi un generale consenso circa la necessità di accrescere l'efficienza e la tempestività dei processi decisionali nell'ambito delle istituzioni comuni. L'elezione europea sarà certamente a questo riguardo l'occasione di un bilancio critico dell'esperienza comunitaria, che non potrà fare a meno di investire i temi istituzionali, in relazione agli stessi contenuti politici del dibattito. A questo proposito, si può concordare circa l'importanza, spesso sottolineata, di dare effettiva applicazione alla possibilità di un voto maggioritario nell'ambito del Consiglio, largamente previsto dai Trattati comunitari, a condizione che tale possibilità si accompagni al rafforzamento del ruolo dell'organo parlamentare e non divenga, specie nella prospettiva dell'allargamento, un modo di limitare sostanzialmente la partecipazione dei paesi di nuova adesione alle decisioni comuni. Nella stessa prospettiva si potrebbe pensare peraltro a rendere più generale la delega di compiti esecutivi alla Commissione europea, che dovrebbe essere consolidata accrescendo l'autorità del suo Presidente ed evitando un ulteriore aumento del numero dei suoi membri. Alla tendenziale estensione dei poteri di controllo del Parlamento europeo sul complesso dell'attività legislativa della Comunità dovrebbe infine corrispondere almeno un certo grado di associazione alle procedure di designazione della Commissione.

Si tratta comunque di spunti verosimilmente destinati ad acquistare attualità nel prossimo futuro che qui si sono evocati a puro titolo indicativo. Ciò che preme sottolineare a conclusione di queste considerazioni non è questa o quella ipotesi di trasformazione istituzionale, ma l'esistenza di uno specifico interesse dell'Italia a un sostanziale sviluppo di questo processo in cui va ravvisata la condizione principale per un'evoluzione del sistema comunitario realmente conforme alle esigenze dei partners più deboli. Solo una Comunità Europea che affronti nel proprio

ambito con strumenti istituzionali adeguati la problematica dello sviluppo sarà del resto capace di assumersi le crescenti responsabilità nella promozione di un nuovo assetto degli scambi mondiali che le derivano dalla sua stessa vocazione di massima potenza commerciale del mondo.

Il Consigliere Segretario
MANCUSI

Il Presidente
STORTI

Il Relatore
PETRILLI

Per copia conforme
Il Segretario Generale
VALENTINO

DIBATTITO ASSEMBLEARE

Presidente Storti. — La presente tornata dell'Assemblea ha all'ordine del giorno l'esame del Rapporto Europa. In data 7 giugno 1978, infatti, il Presidente del Consiglio rivolgeva al CNEL la seguente richiesta: « Le interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie e la ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo, richiedono una approfondita valutazione, in una visione di insieme e di singole situazioni settoriali, dei benefici finora ottenuti e di quanto il nostro Paese non ha conseguito dalla sua partecipazione alla Comunità. Al riguardo ritengo opportuno che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro realizzi uno studio, allo scopo di trarne orientamenti per l'azione del Governo in seno alla CEE, anche in vista del prossimo allargamento della Comunità ».

A seguito di tale richiesta, in considerazione della particolare importanza dell'argomento da trattare, veniva decisa la costituzione di un apposito Comitato Referente di cui assumevo la presidenza congiuntamente ai due Vice Presidenti Simoncini e Diana. Il Comitato risultava composto dai Consiglieri Boni, Coppini, De Benedictis, Di Nardi, Garavini, Germozzi, Giacchetto, Mattei, Padoa, Parravicini, Petrilli, Ravecca, Romei, Zito e successivamente, dal dicembre 1978, dal Consigliere Liguori.

Il Comitato, che affidava l'incarico di Relatore al Consigliere Professor Petrilli, ha lavorato intensamente e diligentemente e oggi è in grado di presentare la sua Relazione all'Assemblea.

Consigliere Petrilli, Relatore. — Onorevole Presidente, Colleghi del CNEL, nel presentare, a nome del Comitato referente per gli Affari Europei, questa relazione, vorrei richiamarmi anzitutto alla lettera del 7 giugno dello scorso anno con la quale il Presidente del Consiglio chiedeva al CNEL « una approfondita valutazione, in una visione di insieme e di singole situazioni settoriali, dei benefici finora ottenuti e di quanto il nostro Paese non ha conse-

guito dalla sua partecipazione alla Comunità ». Si trattava, come la lettera precisava, di realizzare uno studio « allo scopo di trarne orientamenti per l'azione del governo in seno alla CEE, anche in vista del prossimo allargamento della Comunità ». La relazione che vi è stata distribuita si articola in due parti, tendenti appunto a rispondere a questa duplice richiesta, di cui la prima necessariamente più ampia e dettagliata, attiene alla valutazione critica dell'esperienza trascorsa, mentre la seconda si pone in una prospettiva progettuale, indicando i traguardi verso cui dovrebbe orientarsi nelle presenti circostanze la futura azione di governo.

Dato il carattere quanto mai impegnativo della richiesta, che potrebbe comportare la fondazione di una procedura destinata ad associare in via permanente questo Consiglio all'elaborazione della politica europea e al vaglio critico dei risultati di volta in volta conseguiti, questo primo lavoro non avrebbe potuto realizzarsi altrimenti che attraverso la più larga associazione di sforzi. Deriva di qui la procedura adottata con la creazione di un Comitato referente di cui facevano parte i Presidenti di tutte le Commissioni del CNEL e con l'elaborazione di relazioni delle singole Commissioni in risposta ad un questionario predisposto dal relatore. Questa procedura ha garantito che, fin dalla fase di elaborazione del rapporto, la tematica trattata potesse essere approfondita con il contributo di tutta la vasta gamma di competenze settoriali e professionali presenti nel nostro ambito. A ciò si è aggiunto il ricorso ad un organismo esterno — l'Istituto Affari Internazionali — che a nostra richiesta ci ha fornito il materiale statistico sopra la partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea, necessario per fondare in termini quantitativi i giudizi da noi espressi su elaborazioni originali. Infine, un ampio questionario è stato da noi rivolto a organi della pubblica amministrazione, enti ed associazioni, a vario titolo interessati a questo tipo di problematica. Il lavoro di redazione ha tenuto nel più largo conto tale imponente complesso di apporti esterni, nei limiti consentiti dall'esigenza di dare al nostro documento una impostazione per quanto possibile organica e comunque rispondente agli indirizzi definiti in sede di Comitato referente. Si può dire pertanto che si tratta di un'opera collettiva, non solo per la molteplicità degli apporti tecnici e conoscitivi, ma anche per uno sforzo di sintesi che il relatore ha compiuto nel tentativo di

giungere ad una espressione per quanto possibile unitaria del CNEL, talora anche a prezzo del sacrificio dei suoi punti di vista personali.

Fatte queste premesse, vorrei ora sottolineare brevemente alcuni nodi del discorso svolto in queste pagine che mi sembrano di particolare rilievo politico. Mi riferisco anzitutto alla valutazione di insieme che conclude la parte introduttiva, a carattere generale, dell'esposizione relativa al passato della Comunità. Il giudizio complessivo espresso a questo riguardo individua la linea portante della politica comunitaria nel nostro Paese in un tipo di sviluppo industriale tendente ad esaltare soprattutto agli effetti dell'esportazione il ruolo dell'industria trasformatrice, linea cui si è accompagnata peraltro una politica agricola largamente protettiva. A prescindere dalle difficoltà di carattere generale che hanno investito l'intera Comunità Europea in conseguenza del profilarsi di un mutamento delle ragioni di scambio tra materie prime e manufatti, si è insistito da parte nostra sulla presenza di difficoltà endogene inerenti agli squilibri socio-economici presenti nel nostro Paese, squilibri esaltati dallo stesso accelerato processo di modernizzazione e di crescita industriale. Il giudizio complessivo che ne deriva è necessariamente sfumato, non tanto perché si sia dovuta operare una difficile conciliazione tra punti di vista divergenti, ma perché la radice dell'ambiguità è nello stesso carattere anfibo del nostro Paese, a mezza strada tra la problematica dei paesi industrializzati e quella dei paesi in via di sviluppo. Se è fuor di dubbio il decisivo contributo recato dall'integrazione europea alla modernizzazione della struttura economica italiana, non solo sotto il profilo industriale ma anche sotto quello agricolo, è pur vero che l'evoluzione più recente ha reso particolarmente evidenti i limiti di entrambe queste modernizzazioni, tanto sotto il profilo di una struttura industriale in cui è ancora preminente il peso di attività a basso valore aggiunto, esposte alla concorrenza crescente dei paesi emergenti, sia sotto quello di una definitiva emarginazione dell'area meridionale, connessa per molta parte al peso relativo della sua agricoltura.

Le responsabilità di questo stato di cose sono molteplici. Esse, certo, debbono essere addebitate per larga parte all'imprevidenza e all'incapacità dimostrata da parte italiana, investendo

in diversa misura la classe politica, la pubblica amministrazione e le parti sociali, come il rapporto non ha mancato di rilevare, dedicando tra l'altro un capitolo alle carenze della struttura istituzionale italiana e alla loro incidenza negativa sulla partecipazione del paese al processo di integrazione europea. Ma l'ineadeguato funzionamento degli stessi strumenti di riequilibrio previsti dal Trattato o successivamente istituiti nell'ambito comunitario (che ha condotto, nel caso dei fondi agricoli, fino ad un trasferimento di reddito in direzione opposta a quella prevista dal Trattato, cioè dalle regioni più povere a quelle più ricche) è imputabile anche alla circostanza che le sollecitazioni provenienti dalla dinamica di mercato non hanno trovato un contrappeso — o per meglio dire un indirizzo — in un efficace coordinamento delle politiche economiche. Questa linea interpretativa, che trova il suo fondamento nell'analisi dell'economia interna del Trattato di Roma, svolta nel paragrafo introduttivo della Relazione, non implica in alcun modo un disconoscimento degli aspetti positivi della costruzione comunitaria, né ancor meno un tentativo di evasione rispetto a responsabilità nazionali denunciate a più riprese, e di cui è certo massima espressione il progressivo prevalere delle spese correnti all'interno della spesa pubblica italiana, secondo una logica di capitalismo assistito chiaramente antitetica rispetto agli obiettivi dell'integrazione. In definitiva, e senza pretendere di giungere ad una valutazione comparativa di costi e di benefici, che avrebbe scarso senso ai fini di un giudizio storico complessivo, il Rapporto è giunto alla conclusione che il processo integrativo, nelle condizioni in cui si è svolto, abbia armonizzato le esigenze soggettive prima delle strutture economiche, i livelli retributivi prima di quelli della produttività, cosicché la crescita, il progresso, la diffusione del benessere, indubbiamente indotti per molta parte dall'apertura della nostra economia alla dimensione europea, si sono venuti accompagnando all'accentuarsi di vecchi squilibri e all'insorgere di nuove tensioni. Indipendentemente dalle diverse valutazioni che possono esprimersi in ordine alle responsabilità, non c'è sembrato che questi risvolti negativi possano considerarsi fatalisticamente come lo scotto necessario che sempre si paga per ogni progresso. La stessa integrazione europea non è ai nostri occhi un dato oggettivo che comporti un puro problema di adeguamento, ma un processo dialettico nel

quale intervenire per favorirne l'evoluzione più consona alle esigenze percepite dalla società. E' questa l'ispirazione che sta dietro alla richiesta espressa più volte dal documento in ordine all'elaborazione di una politica economica comune, richiesta da cui è ovviamente assente qualsiasi velleità di dirigismo tecnocratico.

Queste considerazioni, accennate qui in maniera estremamente sommaria — poiché questa breve esposizione introduttiva non intende certo sovrapporsi alla trattazione estesa che di tutta la materia è fornita dal Rapporto — trovano una puntuale conferma nell'analisi svolta ad esempio a proposito dall'unione doganale, della politica agricola comune, della politica regionale, sulle quali mi auguro che la discussione da svolgersi in questa sede possa soffermarsi in misura adeguata, anche alla luce del rilevante apporto conoscitivo fornito dalla ricerca dello IAI. Ma sembra giusto qui spendere qualche parola di più a proposito dell'Unione Economica e Monetaria Europea, anche per l'attualità conferita all'argomento dalla questione dello SME, tuttora aperta. A questo riguardo, le tesi di fondo illustrate dal documento, anche in relazione a un esame critico degli insuccessi passati, possono riassumersi come segue. Si ritiene anzitutto che le soluzioni da adottarsi siano tanto più praticabili quanto meno siano gradualistiche e quanto più risolutamente affrontino il nocciolo del problema, che è quello istituzionale, inerente alla creazione di efficaci strumenti di governo dell'economia europea. Si ritiene inoltre che non sia possibile contare sull'unione monetaria come su di un fattore automatico di riduzione degli squilibri presenti tra le zone geografiche a diverso livello di sviluppo all'interno dell'area in via di integrazione, e che sia quindi necessario operare, contestualmente alla creazione di tale unione, una redistribuzione delle risorse anche attraverso una politica della spesa pubblica analoga a quella che si realizza a livello nazionale nell'ambito dei singoli paesi membri. Infine, dato il carattere strutturale dei fattori endogeni che maggiormente incidono sulla diversità dei tassi di inflazione, non si ritiene sufficiente ai fini del loro progressivo ravvicinamento la pur necessaria politica di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica e della dinamica dei redditi, ma si ritengono indispensabili a livello comunitario politiche di trasformazione delle strutture, anche

nella più vasta prospettiva di una nuova divisione internazionale del lavoro.

Per quanto riguarda specificamente lo SME, mentre si rileva l'assenza dagli accordi di Bruxelles di ogni esplicito riferimento alla creazione di una moneta europea, anche come obiettivo a lungo termine, e la mancanza di un aumento significativo del bilancio comunitario in corrispondenza dell'avvio del nuovo sistema, si ritiene comunque che l'adesione solleciti obiettivamente una maggiore coerenza nel perseguimento della politica di rientro dell'inflazione e di risanamento delle condizioni generali in cui opera il sistema economico. L'importanza attribuita nelle presenti circostanze al problema della spesa pubblica comunitaria non implica infatti un disconoscimento della necessità di creare condizioni che consentano la ripresa dell'investimento privato nel nostro paese e nuovi flussi di capitale dai paesi membri più prosperi verso il nostro. Tutt'altro: e deriva di qui la richiesta, che assume importanza centrale nella filosofia del rapporto, di una politica di bilancio capace di non disperdere la necessaria opera di selezione e di incentivazione nei mille rivoli di uno stato assistenziale, ma intesa al contrario a rendere economicamente conveniente ciò che si ritiene socialmente utile, orientando lo sviluppo settoriale e territoriale in condizioni compatibili con il rispetto e la promozione della dinamica di mercato. Nella stessa luce va visto anche il taglio che la relazione dà ai problemi sociali, sottolineando come nell'ambito nazionale anche politiche programmatiche rischino ormai di sortire effetti distorsivi, ricadendo in ultima analisi nella prospettiva assistenzialistica di ibernazione di strutture tecnico-economiche ormai condannate, e come si debba pertanto puntare sull'avvio di politiche europee realmente capaci di affrontare i nodi strutturali collegati alla nuova collocazione dell'economia europea nella divisione internazionale del lavoro. E' un discorso che viene riproposto con forza anche nell'ampia trattazione dedicata all'argomento della Comunità, tema al quale si sarebbe attribuita secondo l'opinione di taluno, importanza eccessiva nell'economia del rapporto, e che ci era stato viceversa espressamente indicato dal Presidente Andreotti come una preoccupazione fondamentale dell'autorità di governo. L'allargamento viene prospettato nel nostro Rapporto, non meno dello stesso SME, come un'occasione decisiva per

riproporre il problema dell'integrazione tra aree a diverso livello di sviluppo, con una correlativa crescita delle strutture istituzionali comunitarie. Anche a questo riguardo non si tratta ovviamente di disconoscere gli impegni di adeguamento che derivano al nostro paese dalla nuova situazione, ma di perseguire lucidamente la creazione di un nuovo equilibrio politico nel quale abbiano maggior peso le esigenze proprie dell'area meno sviluppata d'Europa con un conseguente potenziamento degli strumenti riequilibratori.

Tutte queste indicazioni sono poi riprese e sviluppate in una prospettiva di più lungo periodo nella parte conclusiva del Rapporto. Basterà dire a questo riguardo che in materia agricola l'indicazione fondamentale è quella di un progressivo superamento della politica assistenziale e di breve termine, perseguita finora, e di una risoluta ripresa dei temi fondamentali della riconversione e rilocalizzazione della produzione, di riqualificazione della spesa pubblica e di trasferimento interno dei redditi attraverso la variazione dei prezzi relativi. Si pone con ciò l'accento su una prospettiva dinamica, di trasformazione strutturale, contro l'impostazione ancora oggi prevalente nella quale la garanzia dei prezzi giunge talvolta a sortire l'effetto abnorme di incoraggiamento alla formazione di eccedenze. Nel settore energetico ci si propone la riduzione dell'eccessivo grado di dipendenza esterna attraverso la sostituzione e la differenziazione degli approvvigionamenti, con lo sviluppo a condizioni competitive delle risorse nazionali e dell'energia nucleare. Nel settore industriale si auspica un orientamento della stessa ristrutturazione in funzione della collocazione delle nostre produzioni negli scambi internazionali, con la crescente partecipazione della nostra industria al processo di diversificazione strutturale, a partire dalle risorse naturali disponibili, in atto nei paesi emergenti e in primo luogo in quelli petroliferi, rilevando come l'industria italiana possa dare in questo campo un apporto specifico in relazione alla sua stessa esperienza della problematica dello sviluppo. Lo stesso coordinamento da operarsi in sede comunitaria è visto come un quadro di riferimento largamente orientativo, che deve lasciare il debito spazio alla ricerca di una specializzazione produttiva dei singoli paesi membri, in funzione della loro situazione strutturale e della specifica vocazione emergente da una valutazione analitica dei

rispettivi vantaggi comparati. A questa impostazione generale consegue tra l'altro la richiesta di una soluzione produttivistica dello stesso problema del Mezzogiorno, di cui si auspica una modernizzazione effettiva, fondata anzitutto sull'uso ottimale delle risorse, a partire dall'agricoltura e dal complesso delle disponibilità naturali. La conclusione di un discorso di questo tipo, che non potrebbe ovviamente fare affidamento esclusivo sulla pur indispensabile opera di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'organizzazione dello Stato è ovviamente quella di sollecitare una crescita complessiva delle istituzioni comunitarie, capace di modificare sostanzialmente il quadro entro cui si svolge il processo di integrazione. L'adesione allo SME è vista in questa prospettiva, al di là dei limiti degli accordi di Bruxelles e del loro travagliato avvio, come una occasione di rilancio di questo progetto politico. Nella stessa prospettiva sono considerati tanto l'allargamento della Comunità — pur destinati a realizzarsi entro tempi relativamente lunghi — quanto l'ormai prossima elezione europea. Questa parte del discorso, relativa alle implicazioni istituzionali dell'integrazione europea, è indubbiamente quella che più risente della mia personale impostazione federalista e anche quella che potrebbe essere considerata meno strettamente pertinente rispetto al tema che ci era stato proposto. Ritengo tuttavia che fosse indispensabile affrontare anche questi aspetti per dare all'autorità di governo una chiara indicazione delle prospettive aperte a nostro giudizio dalla presente congiuntura internazionale, politica ed economica, per un effettivo avanzamento della costruzione comunitaria secondo linee rispondenti agli interessi fondamentali dell'economia e della società italiana.

Presidente Storti. — Ringrazio a nome del Consiglio il Relatore Petrilli e con lui ringrazio i membri del Comitato e i collaboratori che hanno contribuito alla redazione del Rapporto.

Prima di aprire il dibattito, ritengo di dover sottolineare alcuni aspetti che emergono dalla richiesta del Presidente del Consiglio.

Il primo è quello relativo alla definizione di un bilancio dei benefici finora ottenuti e di quanto il nostro Paese non ha conseguito dall'adesione alla Comunità Economica Europea. Si

tratta di un periodo sufficientemente lungo nel corso del quale si sono verificate vicende nazionali ed internazionali di grandissimo rilievo economico, sociale e politico che hanno in vario modo influenzato il grado di partecipazione del nostro Paese alla Comunità. Altre vicende, maturate o in via di maturazione nel breve periodo dalla richiesta della Presidenza del Consiglio alla presentazione di questo Rapporto all'Assemblea — creazione dello SME, imminenti elezioni a suffragio universale del Parlamento Europeo — ci portano ad una conclusione: che ci troviamo cioè di fronte ad una richiesta certamente saggia ed utile, perché mai prima d'ora il nostro Paese aveva svolto in modo organico una valutazione complessiva dei benefici e dei non benefici ricavati, ma non certo facile, tenuto conto dell'ampiezza del periodo da prendere in considerazione e delle vicende che all'interno di questo periodo si sono verificate.

Un secondo aspetto di grande importanza che emerge dalla richiesta del Presidente del Consiglio è che, oltre a chiederci un bilancio di questi venti anni e più di partecipazione alla Comunità Economica Europea, ci chiede un giudizio sulle prospettive, da cui si possano trarre utili orientamenti per l'azione del Governo in seno alla CEE, anche in vista del prossimo allargamento della Comunità.

Un ultimo aspetto da sottolineare è che dalla stessa lettera del Presidente del Consiglio viene l'indicazione della natura dell'atto che siamo chiamati a compiere. Il Presidente del Consiglio ci chiede uno studio che contenga un bilancio della partecipazione dell'Italia alla Comunità. E' questo, infatti, uno dei tipi di pronuncia previsti dalla legge istitutiva del CNEL la quale, all'art. 12, dispone che: «Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, su richiesta delle Camere o del Governo o di propria iniziativa, può compiere studi e indagini sulle materie di sua competenza ».

Aggiungo che, secondo le intese raggiunte in seno al Comitato referente, al termine del dibattito verrà presentata una mozione che, mentre approva lo studio in esame, pone le premesse per un impegno periodico del CNEL in materia.

Non c'è dubbio, infatti, che una serie di considerazioni di questo tipo ha molta più validità se può essere periodicamente rivista alla luce delle diverse vicende interne ed internazionali.

Vice Presidente Simoncini. — Signor Presidente, Colleghi, nella mia duplice e convergente veste di rappresentante dei lavoratori e di vecchio europeista, mentre esprimo vivo apprezzamento per il Rapporto Petrilli e per lo spirito che lo anima, non posso che accentuare le notazioni critiche rispetto al modo in cui è stato fin qui concepito e condotto od eluso il processo di integrazione europea.

A livello europeo è completamente fallita una certa logica originaria della CEE, imperniata sugli automatismi del mercato comune, che da molto tempo si era dimostrata fallace a livello nazionale: gli automatismi non hanno portato al riequilibrio, ma all'aggravamento degli squilibri strutturali. A questo punto è chiaro che l'unità europea non si realizza se non riconoscendo il carattere europeo del problema del riequilibrio nella crescita. Se è vero infatti che non si può pretendere l'uniformità, è vero altresì che l'Europa a due velocità sarebbe un'Europa spaccata in due, fra l'altro maggiormente soggetta al risucchio di sistemi esterni di potenza.

Il rifiuto ancora opposto da alcuni paesi membri alle revisioni istituzionali non può certo valere per le politiche comuni, senza negare la stessa comunità. E non c'è dubbio che l'Europa si unisce o si disintegra sul crocicchio d'incontro fra politiche economiche, politica sociale e politica regionale; e che su questo crocicchio fino ad oggi non si è fatto molto di più che sventolare fra un vertice e l'altro i vessilli delle buone intenzioni, mentre l'unica politica comune messa in opera, quella agricola, pure assorbendo la più larga parte del bilancio della comunità, ha implicato uno spiccato ruolo di protezione verso determinati prodotti nazionali e determinate economie nazionali, e al tempo stesso si è arrestata al quotidiano senza affrontare a fondo l'assetto relativamente permanente delle strutture.

I ritardi e le cattive volontà appaiono di tutta evidenza quando si consideri, per esempio, che il congresso di Bruxelles sulle economie regionali risale al 1961 e che temi come quelli

d'una politica per l'occupazione e d'una contrattazione collettiva europea ebbero cospicuo rilievo nei ben nove volumi di atti del congresso internazionale della CECA, tenuto a Stresa addirittura nel 1957.

Nel collegare ora questo punto di vista coi problemi e con le scadenze più attuali, a proposito dello SME non si può che ribadire con forza che i vantaggi di stabilità che esso può offrire vanno coordinati con alcune condizioni intrinsecamente necessarie, se non si vuole che le motivazioni di unione si risolvano in realtà divaricanti. Orbene, se è vero che si sono sensibilmente allargate le fasce di oscillazione consentite alle monete più deboli, sì da farne almeno dei parziali frangiflutti contro le ondate speculative e delle vasche di assorbimento per slittamenti, che in passato furono certo più ampi, e se in questi giorni si è avviato, pur con l'ombra dell'opposizione britannica, un graduale processo di revisione di quel meccanismo perverso del mercato agricolo, che elargisce gratificazioni ai più ricchi attraverso i montanti compensativi, è vero altresì che la progettata entità del fondo comune rimane del tutto inadeguata per fronteggiare le manovre condotte attraverso la massa dei capitali vacanti e che il tema del trasferimento di risorse reali dalle zone economicamente forti alle zone deboli, che è il tema sostanziale dell'unità strutturale europea, è rimasto in realtà largamente soccombente.

Con ciò non si vanno agitando interessi nazionalistici né mendicando politiche assistenziali, ma si propongono soluzioni reali di progressiva unità attraverso reali politiche europee. E non sarebbe certo una politica europea quella di una divisione di ruoli, in cui a qualcuno toccasse il ruolo dell'autosterilizzazione.

Reciprocamente la nostra accresciuta esposizione alle tensioni e lo stretto e pesante rapporto che per noi intercorre fra importazioni e produzione non consentono che un certo riequilibrio sia precariamente e pericolosamente conseguito attraverso un disinvoltato e sistematico ricorso alla svalutazione strisciante. I doveri e gli interessi di solidarietà europea non possono ridurci alla consolazione fallace del « teniamo un alleato » e far passare in seconda linea le responsabilità primarie che si pongono a livello nazionale e che sono oggi accentuate dalla stessa adesione allo SME. L'economia nazionale non si governa con una logoran-

te altalena di tensioni e di distensioni, di accelerazioni e di frenate, di piccole avanzate e di brusche retrocessioni; non si possono voltare le spalle a un impegno di giusto rigore, che ha per alternativa la concorrenza per la dissipazione; ma non esistono soluzioni contingenti o meramente monetarie per i problemi strutturali che vanno affrontati in termini reali, con le ristrutturazioni industriali, con una seria politica agricola, con l'efficienza dei servizi e dell'amministrazione pubblica; e non esistono alibi accettabili per eludere ancora i problemi dell'occupazione, dell'emarginazione, del Mezzogiorno. Senza una seria coordinazione tra mezzi e fini, tra risorse e impieghi, tra strumenti operativi ed azioni programmatiche, tra propositi e volontà politica, non serve infiorare un programma con opinabili scommesse sul saggio di sviluppo e sul tasso d'inflazione, mentre diventa provocatoria la formula dei due tempi.

L'altro punto di riferimento attuale è quello delle imminenti elezioni europee. Non c'è dubbio che i sindacati e i lavoratori sono fortemente interessati all'evento storico della elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale: non perché ciò rappresenti di per sé uno sconvolgimento del quadro istituzionale, politicamente immaturo e costituzionalmente impossibile senza la revisione del trattato, in atto rifiutata almeno da tre paesi membri, la Francia, l'Inghilterra e la Danimarca; ma perché conferendo di fatto prestigio, rappresentatività diretta e forza politica all'istituto parlamentare esse superano la chiusa realtà d'un Europa degli esecutivi e dell'euroburocrazia; perché in una prospettiva concreta potranno esercitare una spinta evolutiva sulle politiche e sulle stesse istituzioni; perché attraverso la formazione di grandi schieramenti politici di portata europea agevoleranno il dialogo con le forze sociali, dovrebbero escludere rapporti di tipo arcaico fra sindacato e partito, potranno promuovere, con vantaggio delle forze più moderne e progressive, processi di sprovvincializzazione e di aggiornamento di taluni quadri politici nazionali; e infine perché la maggior integrazione fra le forze politiche europee sarà di sprone a una maggiore unione sindacale europea.

Con ciò non vogliamo incorrere nella ingenua aspettativa dei miracoli e delle grandi avanzate a breve termine; ma possiamo al

tempo stesso considerare abbastanza ingenua la furberia di chi pretende di tagliare queste prospettive coi divieti di transito o con astuzie minori, come quella del signor Giscard d'Estaing che, esaltando la pratica del doppio mandato, che pure è opportuna nella giusta misura per consentire la presenza dei maggiori leaders, si illude di ridurre il Parlamento Europeo ad una specie di assemblea del tempo libero.

Certo l'elezione del Parlamento Europeo non è che un punto di partenza. Poi non ci si potrà affidare né ai temporeggiatori ad oltranza, né a certi velleitari dell'europeismo, che pretendono che l'assemblea parlamentare si autoproclami assemblea costituente. Le retroguardie non fanno la storia e gli sbandieratori non vincono il palio. Il ruolo effettivo del Parlamento e la stessa sorte della Comunità dipenderanno domani in larga misura dalla serietà, dalla concretezza, dalla assiduità, dalla incisività dell'azione parlamentare e dalla capacità di creare un rapporto reale d'informazione e di consenso coi popoli. Grazie.

Consigliere Zito. — Quale Presidente della Commissione agricoltura, alimentazione e risorse naturali ho avuto l'onore e l'onere di partecipare, insieme ai colleghi De Benedictis e Liguori, ai lavori del Comitato referente sul Rapporto Europa. Desidero associarmi doverosamente al ringraziamento rivolto al professor Petrilli ed ai suoi collaboratori per aver assolto il gravoso incarico con competenza, ma soprattutto con molta perizia. Ma desidero anche ringraziarlo, in forma particolare, per aver accolto le nostre osservazioni in sede di dibattito e per avere recepito nel Rapporto le osservazioni fondamentali espresse nello studio condotto dalla terza commissione sulla politica agricola comunitaria.

A mio giudizio, detto studio andrebbe divulgato perché ritengo sia meritevole di attenta meditazione non soltanto da parte degli uomini politici responsabili, ma anche da parte di coloro i quali parlano di politica agricola comunitaria per tirare acqua verso altri mulini, dimenticando che questi non potranno produrre farina in mancanza di grano, prodotto finora, spesso con molti sacrifici, dagli agricoltori.

La « centralità » dell'agricoltura — uso il termine di moda — è stata ormai da tutti concordemente proclamata. Temo però che

venga meno se nella realizzazione di una più coerente politica comunitaria, nazionale e regionale non si è concordi nel sostenere e stimolare processi di intensificazione produttiva nel settore agricolo e, nel contempo, di adeguati collegamenti intersettoriali, che devono legare i comparti industriali e commerciali al primario settore dell'agricoltura, non soltanto in fase congiunturale, ma soprattutto di lungo periodo.

A coloro i quali pensano di non condividere questa tesi desidero ricordare che nella Relazione previsionale e programmatica per l'anno corrente, approvata dal Parlamento, è stato scritto testualmente che « in effetti, la scarsa comprensione dei problemi agricoli e la limitata propensione a considerarne la portata e a contribuire alla loro soluzione ha determinato negli anni passati, e tuttora determina, riflessi negativi di ordine sociale, ecologico ed economico ».

Ricordo ancora che nel Programma triennale 1979-81, all'esame di questo Consiglio, al punto 69 delle « Azioni » è stato scritto che « l'agricoltura italiana deve diventare un settore ad elevata efficienza produttiva per assicurare posti di lavoro stabili e qualificati, un miglioramento generalizzato del reddito agricolo, far ridurre il disavanzo agricolo-alimentare ed aumentare le competitività delle nostre produzioni ».

Mi sia consentito ricordare, infine, che nello schema di Piano agricolo-alimentare — non ancora reso ufficiale — si legge testualmente che « una ulteriore marginalizzazione del settore agricolo provocherebbe effetti negativi nel processo di riassetto e di sviluppo del Paese ».

Si legge ancora che tra le principali direttrici di azione vi è quella di « promuovere ed istituzionalizzare coerenti rapporti tra agricoltura, commercio ed industria », sia « per accentuare le capacità competitive dei prodotti trasformati italiani all'interno ed all'estero », sia per « consentire una più efficace manovra di stabilizzazione dei prezzi alla produzione e al consumo ».

Ho voluto ricordare queste cose e queste affermazioni, fatte in sede politica, per sostituire in quest'aula all'aria condizionata un po' di aria pura di campagna. E' successo altre volte. Mi auguro però che non vi siano tentativi di inquinamento come si è

tentato di fare nella compilazione dei rapporti per il settore dell'industria e per quello del commercio.

Concludo affermando, senza tema di smentita, che gli imprenditori ed i lavoratori agricoli italiani chiedono e sperano in una grande Europa unita. Sostengono l'esigenza di una oculata revisione della politica comunitaria e particolarmente di quella agricola. Chiedono questa revisione non a tutela esclusiva del primario settore produttivo, che deve scongiurare tanti pericoli e soprattutto quello della fame, ma nell'interesse della collettività e dello sviluppo socio-economico nazionale.

La chiedono, inoltre, nella convinzione che una diversa e ben programmata politica agricola, sia comunitaria che nazionale e regionale, finalizzata alla soluzione dei reali problemi tecnici, economici e sociali del nostro Paese, potrà efficacemente realizzarsi se non verrà meno la volontà politica, ma soprattutto la partecipazione attiva di tutti i gruppi produttivi ed operativi. Grazie.

Consigliere Murzi. — Signor Presidente, signori Colleghi, l'interessante e approfondito Rapporto Europa, ove sono analiticamente tratteggiate le interrelazioni tra interessi nazionali e direttive politiche comunitarie in uno sforzo di individuazione e di ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo dedica, per riconosciuti limiti di spazio, al settore della pesca marittima, apprezzabile seppur sintetica considerazione. A tale riguardo, per fugare ogni ed eventuale equivoco desidero aggiungere qualche altra breve considerazione, non foss'altro per richiamare ancora una volta l'attenzione sull'importanza della pesca in Italia il cui apporto nel consumo alimentare non è inferiore al dieci per cento. Indubbiamente se in questa sede e in questa occasione intendessimo riaffermare l'opportunità di misurare il peso di un settore e la sua stessa importanza in termini puramente economici potremmo anche concludere che, data la dimensione del fenomeno pesca nel quadro nazionale, sia stato accordato ad essa sufficiente rilievo. Se invece dovesse ritenersi essenziale dimensionare il fenomeno in esame sul piano sociale, allora potrebbero raggiungersi considerazioni opposte in quanto — e parmi qui doveroso ricordarlo e sottolinearlo —

decine di migliaia di operosi lavoratori del mare hanno saputo produrre e creare una considerevole ricchezza, un patrimonio consistente in efficienti battelli e moderne attrezzature a terra per la conservazione, la congelazione e la lavorazione dei prodotti ittici con un intervento finanziario dello Stato che può considerarsi assai limitato.

Ricordiamo ancora che quanto si è conseguito con l'impegno e la dedizione dei nostri pescatori, singoli o associati in cooperative, e con l'intelligente opera di tutte le imprese di pesca non può essere ridotto al portato di una politica di contributi a fondo perduto, di dimensione irrisoria né a quello di una politica di finanziamenti a tasso agevolato, regolarmente restituiti e quasi mai comunque tempestivi, ma allo spirito di sacrificio e all'attaccamento all'attività di pesca dimostrato in mille occasioni dalla gente del mare.

Tutto ciò ritengo opportuno sottolineare in questa sede per riaffermare l'esigenza che, nella ricerca degli obiettivi della nostra politica economica a medio e lungo termine nell'ambito europeo, sia dato al settore della pesca, dalla pesca d'altura alla piccola pesca marittima, dalla pesca nelle acque interne alla pesca mediterranea e oceanica, uno spazio corrispondente alle dimensioni sociali del fenomeno e non a quelle puramente economiche, che peraltro non sono poi così trascurabili.

Il Relatore ha giustamente evidenziato che fra il 1958 e il 1978 al considerevole sviluppo della flottiglia di pescherecci non ha fatto riscontro un adeguato aumento delle catture, imputando tale evento al rapido aumento dei costi di produzione dovuto alla crisi energetica e alle istituzioni di zone economiche esclusive da parte di numerosi Stati mediterranei e africani nelle cui acque prospicienti le coste i nostri battelli solevano esercitare la pesca. Sono questi fatti che hanno indubbiamente pesato sull'esercizio della pesca mediterranea ed atlantica e financo causato il disarmo o l'inattività di alcuni natanti; così come ha certamente pesato l'assenza totale di una programmazione che consentisse di operare sul mercato per sostenere, premiare e diffondere il consumo e la produzione di specie ittiche o allevabili artificialmente nelle nostre acque o reperibili comunque in acque marittime nazionali o comunitarie. Ciò al fine di non trovarci, così, dipen-

denti dalle mutevoli disponibilità di paesi terzi spesso non proprio amichevolmente disposti nei nostri confronti, anche in considerazione del fatto che la competenza a trattare per la conclusione di accordi di pesca con tali paesi è ora comunitaria. Sappiamo come e da quanto tempo si vanno trascinando le trattative per la conclusione del nuovo accordo di pesca con il Senegal al quale sono interessate le nostre imprese di pesca. Spaventa il solo pensiero di cosa potrà accadere allorché, scaduto l'accordo di pesca attualmente in vigore con la Tunisia, ci si troverà nel corso di questo stesso anno ad affrontare un problema di interesse sociale di vaste dimensioni per la Sicilia che non potrà non avere ripercussioni economiche e sociali per tutto il paese.

Tanto di più potrei e vorrei dire, ma non desidero essere accusato da questo Consesso di rubare del tempo prezioso per discutere di fatti che potrebbero da taluno considerarsi economicamente marginali. Mi sia consentito tuttavia sottolineare ancora una volta che il nostro compito come Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro non può prescindere dal considerare e valutare i profili sociali di tutte le attività economiche. Potremmo altrimenti confondere invece di chiarire, danneggiare invece di sostenere lo sviluppo economico del paese, fornendo analisi parziali e aprendo limitate e fallaci prospettive.

Nel concludere desideriamo dare atto al Relatore di aver saputo dare, nonostante la limitatezza del tempo e dello spazio, dignitoso risalto ad un settore troppo spesso incomprensibilmente emarginato. Per questo la grande famiglia della pesca, cui da anni, molti anni, ci uniscono legami di lavoro, di tradizioni e di affetti, intende rivolgere per nostro tramite un grato, sentito ringraziamento.

Consigliere Alesi. — Signor Presidente, nel ringraziare il Relatore Petrilli per il lavoro sicuramente difficile che ha svolto, dico subito che in linea generale mi pare di poter condividere l'analisi e le proposte avanzate nel documento sugli obiettivi che la Comunità si è data (anche se sono stati forse trascurati alcuni settori, come quelli del commercio, del turismo e dei servizi in genere). E' necessario però sottolineare alcuni aspetti dei problemi affrontati per mettere maggiormente e più incisivamente

in luce le implicazioni politiche; ciò vale soprattutto per il Parlamento Europeo, per la politica dei consumatori, io direi per la politica dei cittadini. La parola « consumatori » mi dà un senso, vorrei dire, un po' inglese, di misura, di settore, e circoscritto alla sola utilizzazione delle risorse che la Comunità ci mette a disposizione.

In merito al Parlamento Europeo, a mio giudizio, dovrà evidenziarsi con maggiore efficacia ed incisività il ruolo politico, trainante della costruzione comunitaria, che il futuro Parlamento dovrà assegnarsi. Il ruolo del futuro Parlamento dovrà fare perno su due azioni convergenti: da una parte, trasformare l'Assemblea di Strasburgo da semplice Camera Europea, e qui mi dispiace di dissentire da Simoncini, in Costituente, in modo da definire un quadro politico irreversibile per il processo di unione in corso da oltre 20 anni; dall'altra, combattere con efficacia, in sostegno delle tesi della Commissione di Bruxelles e contro le ricorrenti tentazioni limitatrici dell'azione comune che emergono a livello governativo e a livello di Consiglio dei ministri, per fare avanzare l'Europa sulla strada politica, finora troppo negletta. La recente prova di forza del Parlamento nei confronti dei governi nazionali per l'aumento dei fondi destinati alla politica regionale, costituisce un ottimo esempio di rottura che dovrà diventare regola comune e costante nella futura attività parlamentare.

Il Parlamento Europeo dovrà costituirsi in organo sovrano dell'Europa; e in questa azione i futuri deputati italiani dovranno essere i paladini, visto che tra tutti i paesi comunitari il nostro è il meno esposto a tentazioni nazionalistiche e corporative.

Per quanto riguarda la politica dei consumatori il documento Petrilli sembra carente, avendo affrontato l'aspetto integrativo e integrazionistico della politica dei consumatori solo sotto l'angolazione dei prezzi agricoli e della politica agricola comune, sulla base della insufficiente elencazione di intenti dell'articolo 39 del Trattato di Roma.

Nella politica dei consumatori si deve invece rivalutare l'aspetto, fondamentale, socio-politico; essa, nella sua attuale fase ancora fluida di proposta e nella prospettiva del futuro piano di azione per 6 anni, sarà determinante per coagulare l'interesse

dell'opinione pubblica europea e delle masse europee che dovranno essere sempre più convinte della necessità di costruire un'Europa dei popoli, e non solamente un'Europa dei burocrati e dei mercati.

A mio giudizio, sulle realizzazioni concrete della futura politica dei consumatori, forse, ripeto, impropriamente così chiamata, che coinvolge tutti gli aspetti socio-economici e politici della costruzione europea, si giocherà la credibilità, a livello di grandi masse e dei popoli, del disegno di integrazione. In questo contesto riteniamo che dovranno essere privilegiate, in un primo tempo, azioni comuni per l'armonizzazione di atti e documenti veramente comunitari (esempio: il passaporto europeo, la carta di identità europea, la patente europea, la totale franchigia doganale per i viaggiatori all'interno della CEE, ecc.).

Per quanto riguarda invece l'utilizzazione delle riserve comunitarie, è necessario che il Governo italiano crei un organismo centrale, superministeriale forse, per coordinare gli interventi a livello comunitario, i collegamenti con i diversi organismi di decisione comunitaria (Comitato Economico e Sociale, Comitati consultivi agricoli e non agricoli, ecc.); ma soprattutto è necessario che sia predisposto un fondo di rotazione statale e regionale che permetta l'utilizzazione entro tempi ragionevoli dei fondi che la Comunità ci destina, evitando le lentezze e le dispersioni di cui abbiamo dato fin troppa prova in tutti questi anni.

In questo contesto anche le organizzazioni professionali dovranno farsi promotrici di una più diffusa coscienza comunitaria presso le proprie associate e di una maggiore solerzia per appoggiare eventuali future azioni del Governo e dei nostri parlamentari in sede di definizione delle linee politiche comunitarie e di utilizzazione delle risorse messeci a disposizione.

Il velleitarismo di chiedere sempre di più alla Comunità per poi dimostrare all'atto pratico l'incapacità di utilizzo delle risorse costituisce uno degli esempi più macroscopici della nostra provincialità e della nostra poca credibilità a livello internazionale. Io non posso dimenticare che a Bruxelles ebbi a trovarmi in una seduta in cui fu detto dalla Francia: « ma sì, diamo all'Italia quei maggiori fondi tanto non li utilizzerà mai ». Questo è un dato veramente brutto.

Mi sia permesso ora di sottoporre all'attenzione del Relatore e dell'Assemblea alcune osservazioni su due comparti della Relazione che interessano direttamente la nostra Confederazione del commercio e del turismo.

Per quanto riguarda il commercio, è nell'ottica di un ruolo propulsivo che va inquadrata, tutelata e promossa l'attività degli scambi commerciali intra-comunitari, fino a raggiungere lo stadio finale di un unico « mercato interno comunitario »; e ogni ostacolo che il commercio può incontrare negli scambi fra paesi membri va considerato come un « attentato » al processo di unificazione dell'Europa.

Tali ostacoli vanno altresì considerati nell'ottica di un mancato beneficio che ne deriva al consumatore europeo e possono essere divisi in tre classi distinte, anche se complementari, di fattori operativi e di fattori giuridici. Essi sono: gli intralci burocratici, i controlli e gli accertamenti sull'origine della provenienza e sul valore delle merci; le mancate armonizzazioni in materia monetaria, sanitaria, fiscale, societaria; le discriminazioni legislative nazionali sul commercio, l'urbanistica commerciale, le fonti di finanziamento, le regolamentazioni fiscali.

Per quanto riguarda il primo settore, e cioè quello degli intralci burocratici, non si può non rilevare che in questi ultimi anni — forse anche davanti alla crisi che travolgeva tutta l'Europa — si sono fatte luce numerose tentazioni protezionistiche e molti Stati membri hanno avallato una serie di controlli doganali, più o meno illegali (origine - provenienza - congruità dei valori dichiarati - compilazione di moduli amministrativi). Ne sono seguite una serie di « scaramucce » — alle quali ho personalmente partecipato durante il periodo nel quale ero Sottosegretario all'agricoltura — fra i vari Governi, con blocchi parziali alle frontiere, rallentamenti artificiosi nello sdoganamento delle merci, per finire al dirottamento su alcune dogane « difficili » sia per ubicazione, sia per inidoneità di attrezzature. Le conseguenze sono state e sono: maggiorazione dei costi dei prodotti e, in ultima analisi, penalizzazione del consumatore.

Per quanto riguarda il secondo settore, e cioè le mancate armonizzazioni, basta pensare: al mancato varo della integrazio-

ne monetaria; agli importi compensativi, che non eliminano certo le conseguenze della disparità; alla mancata armonizzazione delle norme fito-sanitarie e veterinarie; alla diversità dei metodi di controllo delle voci e dei valori delle merci arrivate ai valichi di confine; alla mancata armonizzazione fiscale.

Per quanto infine si riferisce al terzo settore, e cioè quello relativo alla discriminazione tra le legislazioni nazionali, basta citare: l'accesso alla professione commerciale; gli impedimenti alla realizzazione di nuove installazioni commerciali; le differenze legislative per l'accesso al credito; le differenti possibilità di utilizzazione delle aziende commerciali per effetto di vincoli sugli orari (si pensi che in Francia si possono utilizzare gli impianti alimentari anche per 72 ore, mentre in Italia il massimo è di 44 ore); la diversa possibilità di gestione degli esercizi commerciali per le contrastanti normative in materia di lavoro (mobilità, utilizzazione del *part-time*, ecc.).

Tutte queste discriminazioni determinano una diversa potenzialità operativa fra commercianti dei vari paesi membri; ne deriva una loro maggiore o minore capacità di gestione e di conseguenza un diverso tipo di servizio per il consumatore che subisce tali discriminazioni in termini di diversa incidenza dei costi della distribuzione commerciale.

Sempre nel quadro del settore del commercio, si ritengono importanti le relazioni con i paesi terzi e cioè l'apertura della Comunità verso essi, in modo da perseguire importazioni di prodotti a minor costo, per favorire il consumatore europeo e per agevolare le esportazioni comunitarie.

In questo contesto, la Convenzione di Lomé e gli accordi con i Paesi del Mediterraneo possono costituire dei buoni esempi. Occorrerà allargare il raggio degli accordi promozionali con altri paesi e altri mercati, verso i quali si sono mostrati fino ad oggi più interessati e solerti gli stati membri che non le istanze comunitarie.

I nodi delle relazioni commerciali con i paesi terzi dovrebbero essere affrontati nell'ambito delle trattative GATT, cercando di rimuovere o attenuare gli ostacoli paratariffari (Stati Uniti,

Giappone) e attenuando alcune asprezze protezionistiche della Comunità specie nei riguardi degli scambi agricoli.

Per quanto infine si riferisce al turismo — argomento per il quale lascio la parola al collega Cagli — mi sembra di notare nel documento Petrilli una carenza circa la focalizzazione del momento turistico e la necessità di una maggiore precisazione circa la richiesta di una politica del turismo a livello comunitario, che miri in particolare: ad incentivare gli scambi fra scolaresche, per una migliore conoscenza delle tradizioni storiche e culturali dei singoli popoli europei e un possibile apprendimento delle lingue comunitarie; a valorizzare le iniziative culturali e artistiche di livello comunitario che coinvolgono soprattutto i giovani dei diversi paesi.

E' certo che il varo di una politica del turismo che si affianchi a quella dei consumatori può costituire un altro formidabile *atout* per accelerare e ottimizzare, in segno qualitativo, il processo di sentirsi tutti cittadini di una comune patria europea che non nega differenze nazionali, ma le integra e le arricchisce in un contesto più ampio di libertà e di iniziativa.

Consigliere Ardigò. — Signor Presidente, Colleghi, devo dire che anch'io sono rimasto ammirato per il fatto che in così breve tempo — credo che tutti abbiano avuto presente la ristrettezza dei tempi — sia stato possibile, per impulso del Relatore e di diverse parti di questo Consiglio, stendere questo primo Rapporto il quale veramente costituisce, anche per la brevità del tempo, un esempio molto significativo di uno sforzo di cooperazione e di riflessione portato avanti sotto l'impulso di un Collega ed Amico che ha dedicato gran parte della sua vita alla causa europea. Per questo credo che giustamente sia stato nominato Relatore.

Approvo anche la proposta, avanzata dal Presidente, di considerare questo il primo di rapporti periodici sull'Europa. Aggiungo che è soprattutto in vista della periodicità delle future relazioni che svolgerò alcune delle considerazioni suscettibili di un successivo affinamento legato ad iniziative del CNEL con adeguati spazi di riflessione e di preparazione.

C'è un punto delle conclusioni del Rapporto, che vorrei considerare destinato ad avere nei futuri rapporti spazio sempre più adeguato ed è quello della riconsiderazione del quadro istituzionale, non solo nei suoi aspetti formali e politici, dato che l'esame del quadro istituzionale costituisce il momento interpretativo, sintetico e consente poi di passare dalla eterogeneità e dalla molteplicità quasi infinita delle analisi ad una strategia e ad una linea prospettica. Leggendo il Rapporto ho appreso molto per quanto riguarda singoli fenomeni, tendenze positive e negative, problemi tuttora aperti e molto gravi e specifici. Nella mia incompetenza su questo genere di problemi, son tentato di sollecitare a me stesso un maggiore spazio alla sintesi delle diverse parti della Relazione. Credo che questo sia forse il problema più delicato sul quale converrà sviluppare maggiore attenzione.

Mi sembra che occorra sempre più collegare fra loro dimensioni diverse della realtà: economica, sociale, tecnica, politica, sindacale, per vedere se queste diverse, eterogenee dimensioni, questi diversi capitoli necessari di un Rapporto, non richiedano anche di avvicinarci a capire se per caso proprio tra queste parti vi siano, come vi sono, delle agglomerazioni, per certi periodi storici, attorno a particolari strutture. Ora, a me sembra che gran parte dei mali denunciati nel Rapporto che affliggono l'Italia, l'Europa e le società avanzate industriali, capitalistiche, a regime democratico, possono essere spiegati con riferimento ai loro sistemi di mediazione degli interessi. Cioè, questi mali che sono analiticamente denunciati nel Rapporto, sia per l'Italia che per l'Europa, derivano da un medesimo fattore di insufficienza dei sistemi mediativi degli interessi.

Le strutture delle società civili sono caratterizzate da sistemi anche parziali di mediazione degli interessi, per cui in certi periodi e per certi spazi territoriali e sociali, si creano determinati modelli ed aggregati.

E' interpretazione comune, tra gli scienziati sociali, che negli ultimi anni, specialmente dopo il '69, tutti gli Stati della Comunità Europea, e non solo essi, hanno accentuato, con particolari peculiarità nazionali, un comune modello di mediazione nazionale degli interessi e dei legami fra stato e società civile, che possiamo ormai chiamare neocorporativismo democratico. Questo neocor-

porativismo democratico è in qualche modo la risposta con la quale tutti gli Stati occidentali sviluppati hanno cercato di superare alla crisi recente delle politiche postkeynesiane. Si è quindi imposto un sistema di mediazione degli interessi da parte dello Stato, nel rispetto delle regole democratiche, le cui unità costitutive sono organizzate in un numero limitato: di grandi confederazioni sindacali e padronali, intersettoriali, e di lavoro autonomo, riconosciute in qualche modo di fronte allo Stato, alle quali viene garantito deliberatamente il monopolio rappresentativo e l'ingresso nella stanza dei bottoni in cambio di determinati impegni di mediazione nei confronti della domanda sociale che sale dalle rispettive basi associative o dalle parti di società civile che esse confederazioni polarizzano.

Non a caso — abbiamo visto — il CNEL costituisce il nesso istituzionale più importante per la legittimazione, nello stato democratico, del neocorporativismo. Si fa normalmente riferimento alle organizzazioni rappresentate nel CNEL. Ora, questo sistema è in crisi nelle sue componenti analitiche e nelle sue strutture di vertice, nei singoli paesi. E' opinione di alcuni che vi si può sfuggire con delle configurazioni diverse che siano per così dire di tipo neoliberalistico. Secondo altri invece è molto più probabile che la crisi economica aggravata dalle vicende politiche internazionali porterà ad una accentuazione delle politiche neocorporative democratiche degli stati nazionali. Quello che conta però è che, quali che possano essere le soluzioni alternative dei singoli paesi dell'Occidente europeo, o pluralistiche o sindacalistiche o ancora più fortemente, come probabile, neocorporative democratiche, questo modello di Stato neocorporativo democratico, in qualche modo, serve anche ad interpretare il perché di molti dei mali che sono stati denunciati.

Faccio un esempio: la Relazione denuncia un certo numero di mali e di errori che invece vanno raccolti nelle loro interdipendenze strutturali. Per l'Italia — e poi vedremo per l'Europa — la Relazione dice giustamente che le maggiori industrie sono sempre più dipendenti dall'intervento pubblico, che vi è una serie di industrie protette, che vi è una crescente ipertrofia della spesa pubblica, con scarso margine del risparmio per investimenti, che il fattore del lavoro dipendente ha ottenuto una retribuzione mol-

to alta negli ultimi anni e che ha una specifica rigidità anche in periodi di crisi economica. Ebbene tutti questi mali indicati analiticamente nella Relazione non sono separati, ma sono da reinterpretare come parti di quella soluzione, diciamo così, del neo-corporativismo democratico che è venuta avanti attraverso prove ed errori, secondo sperimentazioni congiunturali e mai definite, come risposta alle difficoltà di mediazione nel nuovo contesto politico. Questo sistema di intermediazione, sia pure realizzato per tentativi, ha una sua forza e non si possono in qualche modo curare i mali se non si tiene conto che essi sono il rovescio della medaglia di questo sistema di interdipendenze; il quale per certi aspetti ha retto alla crisi in sede europea.

La Relazione denuncia che sia assente una politica comune industriale, che non vi sia un coordinamento razionale tra i vari mezzi di intervento e di sostegno, che il fondo sociale sia modesto e con residui attivi, che la politica di sicurezza sociale europea sia atipica e con poco o nulla di coordinamento ed omogeneizzazione delle legislazioni degli Stati membri, che la politica sociale sia stata, nel primo periodo di vita della Comunità, isolata dal resto delle attività comunitarie; che insomma sia stata debole la concertazione tra le politiche sociali. Anche per tutti questi mali, separatamente analizzati e criticati nella Relazione, forse ci può essere una spiegazione unificante che può essere così enunciata: il bilancio più che ventennale della Comunità Europea rivela che non si è ancora avviato a livello di Comunità un sistema di mediazione specializzata degli interessi, cioè non si è creato l'equivalente europeo di quello Stato democratico neocorporativo che in qualche modo ha retto praticamente fino a questi giorni.

Il fatto che vi sia un'assenza, un vuoto di sistemi di mediazione degli interessi, efficace a livello europeo, spiega i ripiegamenti nazionali, il mancato costituirsi di un integrato modello di mediazione degli interessi. Né tale modello può essere rappresentato solo dal Parlamento Europeo, perché se hanno un senso la riflessione e gli studi che sono alla base di questo ragionamento, in questi tipi di società, il Parlamento Europeo non può essere lo strumento unico di mediazione degli interessi. Altrimenti, nelle varie sedi nazionali, non si sarebbe verificato quell'insie-

me di fenomeni che si riconducono a quello che viene chiamato normalmente lo Stato democratico neocorporativo.

Allora è chiaro che il problema che sta davanti a noi è il problema di quale modello di mediazione sistematica degli interessi complessivi debba essere adottato in Europa occidentale e se vi sia spazio per questa possibilità. E questo mi sembra il quesito importante perché in qualche modo anche esprime l'interpretazione unificante di un insieme di critiche fondate e molto accuratamente documentate; le quali però debbono trovare una loro sede sintetica. Ritenere che la risposta possa venire dal solo Parlamento Europeo significherebbe avere un'immagine abbastanza arretrata rispetto alla complessità dei problemi delle società democratiche a capitalismo avanzato.

Ecco perché credo che quando nel Rapporto Europa si dice che per l'Italia, anche sulla scorta del piano triennale, occorre passare da un'economia di trasferimenti ad un'economia di sviluppo si pone un problema ma non si enuncia la sua soluzione. In primo luogo una politica di trasferimenti può essere certamente ridotta ma non oltre un certo limite. Infatti quando un paese — o un insieme di paesi come quelli europei occidentali — vede un deficit demografico crescente — il che vuol dire un crescente invecchiamento della popolazione — non può vedere un calo delle spese assistenziali di Stato; semmai una razionalizzazione, ma certamente non un calo, poiché non è possibile ragionevolmente prevedere una contrazione di queste spese. In caso contrario, infatti, si deve cambiare il sistema nel suo complesso anche perché questo poggia in qualche modo sul consenso popolare, ottenibile non più soltanto in via sintetica e partitica.

Ecco quindi l'importanza, anche sotto un profilo che evidentemente è un po' più vasto di quello che si può pensare normalmente come tale, di riconsiderare il quadro istituzionale non solo per il governo economico. Il governo economico, infatti, andava bene se fosse stato possibile a livello europeo fermarsi al modello di mediazione di interessi di tipo keynesiano o postkeynesiano. Se questa possibilità non c'è a livello europeo, come non c'è più a livello nazionale, è evidente che ci sono dei prezzi da pagare che in qualche modo vanno conosciuti con realismo, anche se questo

può non piacere. Anche se in questo momento vi sono forti componenti culturali di ripresa neoliberistica.

Non si può non porre per il Parlamento Europeo anzitutto il problema di una sorta di « welfare state » europeo come obiettivo realistico di fronte al crescere della divaricazione Nord-Sud, specialmente se la Comunità si accrescerà dell'adesione della Grecia e in qualche modo della Spagna.

Vi è poi un altro problema che emerge: giustamente il Vice Presidente Simoncini ha detto che le elezioni europee possono offrire l'occasione di una svolta rispetto all'Europa degli esecutivi e delle euroburocrazie. Ma questo è anche il senso della modesta considerazione che ho fatto: cioè vi può essere una svolta nella misura in cui, a livello coordinato rispetto anche ai problemi sollevati dalla crisi petrolifera in atto, sia possibile capire che l'Europa delle patrie è in qualche modo compatibile, entro certi limiti, con il Parlamento Europeo ma che il Parlamento Europeo non è compatibile con il persistere della crisi dei sistemi nazionali neocorporativi. In caso contrario si ha una debolezza che si associa alle altre debolezze, e quindi il salto di qualità, di qualunque tipo sia, che si richiede, per l'Europa comunitaria, non è un salto di qualità politico-economico ma riguarda in generale il sistema della mediazione degli interessi. Di qui l'importanza delle notazioni del Rapporto per quanto concerne la mancanza di una discussione circa il Comitato Economico e Sociale della Comunità e le sue attività e l'importanza delle osservazioni del Rapporto sul fatto che non è possibile limitare ai livelli nazionali le relazioni industriali dei singoli paesi ma occorre favorire lo sviluppo dell'integrazione anche a livello di sindacati e di relazioni industriali comunitarie. Infatti è anche a livello dell'integrazione degli interessi dei sindacati e degli imprenditori autonomi che è possibile fare il salto di qualità a modello Europa. Per questa via è anche possibile realizzare quelle politiche che possono rientrare in un quadro nuovo di neocorporativismo democratico, concernenti la riduzione degli orari di lavoro, fattibile, a mio avviso, solo a livello europeo.

Consigliere Macario. — Signor Presidente, questo mio intervento viene fatto a nome dei Consiglieri che rappresentano i

sindacati, in particolare quelli della Federazione unitaria. Noi esprimiamo un giudizio complessivamente positivo sul lavoro svolto dal Comitato Referente per gli Affari Europei nella elaborazione del Rapporto Europa. Anzi desidero felicitarmi in particolare con il professor Petrilli che ha aggiunto ai suoi moltissimi meriti europei anche questo.

Tale Rapporto, anche se presenta delle lacune che intendiamo contribuire a colmare con proposte adeguate in questa seduta dell'Assemblea del CNEL e in occasione dei successivi approfondimenti, costituisce un fatto importante nella analisi delle questioni europee e nella individuazione delle questioni che occorre risolvere per favorire un efficace processo di integrazione a livello comunitario. Esso giunge in un momento politico assai significativo caratterizzato dalla prossima scadenza delle elezioni europee a suffragio universale. A questo proposito è appena il caso di ricordare che il processo di integrazione politica assume appieno il suo valore nella misura in cui è accompagnato da analoghi processi di integrazione economica sociale e culturale. Però c'è evidentemente un parallelismo tra i due fenomeni. A questo riguardo voglio dire che ultimamente ho letto con qualche preoccupazione la recente intervista al « Corriere della sera » del cancelliere Schmidt — non diretta all'Italia ma probabilmente in modo particolare alla Francia — il quale ha inteso assicurare l'opinione pubblica europea che i principi di sovranità nazionale non venivano messi in discussione e che il Trattato di Roma era il limite, l'orizzonte invalicabile dell'attività del futuro Parlamento Europeo.

Io sarei di un'opinione alquanto diversa. Sono dell'avviso che o il Parlamento Europeo riuscirà a forzare anche i limiti politici posti dal Trattato di Roma, e cioè ad assumere via via poteri costituenti, oppure anche quelle istanze che noi rivendichiamo per l'integrazione economica avranno sicuramente vita breve, un decorso abbastanza limitato. Infatti, solo esercitando con larga pienezza la sovranità, si possono affrontare in maniera adeguata anche i problemi di carattere economico e sociale che sono oggi di una gravità eccezionale per la crisi che l'Europa attraversa.

A questo riguardo ho avuto il privilegio, rappresentando il sindacato italiano nei recenti incontri di Brema e prima ancora di Bonn, di incontrare appunto il cancelliere Schmidt. Rifacendomi proprio all'esperienza di questo dialogo intercorso tra il cancelliere Schmidt e i sindacati europei nella prima istanza e addirittura i rappresentanti dei sindacati di tutto il mondo nella seconda istanza, ho constatato che non ci si può occupare solo di economia come fatto a sé stante, ma che tutto si lega nella vita politica. Quindi questo problema, che nella coscienza dell'opinione pubblica italiana è già abbastanza diffuso ma non lo è certamente a livello europeo, è un problema che bisogna adeguatamente agitare proprio in vista delle elezioni per il significato che vogliamo dare a queste elezioni europee.

A questi processi di integrazione economica e sociale il sindacato intende partecipare attivamente con propri autonomi obiettivi a salvaguardia e sviluppo degli interessi dei lavoratori. Per questo intendiamo presentare, ad integrazione del Rapporto, alcune osservazioni e proposte.

In primo luogo vogliamo sottolineare la necessità di rimuovere innanzitutto le contraddizioni emerse nella politica comunitaria perseguita fino a questo momento. Infatti, tali contraddizioni hanno in parte favorito l'aggravarsi dell'attuale stato di crisi e non hanno fornito risposte adeguate alle questioni emerse sul piano monetario, dell'energia, dello sviluppo economico industriale, del riequilibrio regionale e dell'occupazione. A questo riguardo voglio citare un particolare che non mi sembra fuori luogo: nel corso di questi colloqui il Cancelliere Schmidt ad un certo momento, non trovando più argomenti alle rivendicazioni del sindacato per una politica comunitaria sul piano strutturale, si è rifugiato in un'affermazione che era quella della stupidità degli apparati europei dicendo « probabilmente ci troviamo in questa situazione per stupidità ». E ha ripetuto più volte questo termine, in quanto riconosceva che, rispetto alla gravità della crisi, c'è un'impotenza, un'inadeguatezza notevole. Infatti anche certi obiettivi, come quello del sistema monetario europeo, attecchiscono e resistono se risolvono i problemi sottostanti alla misura monetaria che è sempre una misura del benessere economico esistente, reale, non soltanto in un particolare paese ma in tutta la potenzialità economica reale di ogni parte della Comunità.

E' nostra convinzione che, qualora tali contraddizioni non fossero tempestivamente rimosse, il sistema europeo potrebbe correre il grave rischio di una dissociazione crescente tra l'obiettivo dell'unità politica e le spinte dei sistemi nazionali verso distruttive pratiche protezionistiche. A questo riguardo voglio dire che, ad esempio, in una recente visita negli Stati Uniti mi sono reso conto a quanto ammonti il pericolo di una svolta protezionistica all'interno dei sistemi economici internazionali. E' una cosa grave, gravissima. Anche l'Italia ha corso dei rischi a questo riguardo, per esempio per quanto riguarda l'esportazione di calzature; ma la causa non è l'Italia: c'è tutto un tipo di esportazioni, particolarmente quelle giapponesi, che porta poi a questo inselvaticimento della vita economica internazionale.

In effetti, come il sindacato ha denunciato anche in sede comunitaria e come lo stesso Rapporto Europa mette in luce, la politica della CEE è risultata chiaramente insufficiente a colmare gli squilibri regionali esistenti, che anzi si sono aggravati, né ha dato finora indicazioni sufficienti a colmarli. Quindi, da questo punto di vista, per esempio, l'adesione degli altri Paesi mediterranei alla Comunità pone certamente grossi problemi, appesantisce il valore di questa accusa. Noi siamo favorevoli all'ingresso della Spagna, della Grecia, del Portogallo, ma non c'è dubbio che il processo di adeguamento della Comunità, comprese le politiche agricole, per esempio, deve essere attuato. Ecco quindi il discorso che facevo prima sul Parlamento Europeo, che deve effettivamente esercitare una funzione politica di grandissima rilevanza.

A riguardo degli squilibri regionali ci si consenta di richiamare le numerose posizioni che il movimento sindacale europeo, sotto la direzione della Confederazione sindacale europea, che farà il suo congresso prima delle elezioni europee, nel mese di maggio, a Monaco, ha sviluppato negli ultimi tempi. Fra queste si ricordano a titolo di esemplificazione: a) le iniziative di lotta che i lavoratori europei hanno svolto il 5 aprile 1978 su una base di richieste tese a perseguire il superamento della crisi proprio colmando gli squilibri fondamentali che bloccano le possibilità di sviluppo della Comunità; b) la posizione espressa dai sindacati europei in sede di conferenza tripartita sulla necessità di affrontare i problemi della crisi e di uno sviluppo equilibrato in base

ad un effettivo confronto negoziale fra le parti; c) la posizione dei sindacati europei per intraprendere, nel quadro della ripresa e di un sostenuto sviluppo della produttività, un'adeguata consistente riduzione della durata del lavoro e per una migliore ripartizione del lavoro stesso, a sostegno dell'occupazione.

Qui vorrei dire una cosa alle nostre illustri controparti. Infatti in Italia ci si dice che la riduzione dell'orario di lavoro è un problema europeo, ma quando poi andiamo a livello europeo queste stesse illustri controparti, unite agli altri *partners* europei (industriali, ecc.) ci dicono che proprio non è il caso di parlarne, che anzi bisognerebbe fare il contrario; bisognerebbe intensificare lo sfruttamento del lavoro. Questo è ciò che ci hanno detto nella conferenza tripartita. Quindi si tratta di vedere se si va alla ricerca di alibi per non fare le cose oppure se si trova un modo per risolverle.

Certamente non siamo così ciechi da non riconoscere che vi è la necessità di affrontare la questione della riduzione dell'orario di lavoro. Il più grande sciopero europeo in questi ultimi tempi è stato quello dei siderurgici in Germania: 44 giorni di sciopero per la rivendicazione della riduzione dell'orario di lavoro. Non vi è stata la riduzione settimanale dell'orario di lavoro, vi è stata la riduzione annuale, non piccola perché due settimane ulteriori di ferie non sono certamente una piccola cosa. Tutto il movimento sindacale europeo è mobilitato. Allora vorrei sentire se è possibile fare una trattativa a livello europeo su questo punto (alla fine poi in Italia la trattativa la dovranno fare, perché abbiamo i mezzi per fargliela fare) o se si vuole invece accettare una sede più ragionevole per una trattativa globale; oppure ci si dimostri che esistono possibilità diverse.

Certamente c'è il problema di aumentare gli investimenti, di accrescere la produttività, ecc., come già detto. Ma noi non chiediamo la riduzione dell'orario di lavoro soltanto per ridurre la fatica fisica dei lavoratori o per il gusto di farli lavorare di meno perché lavorare stanca, ma perché non c'è un'altra strada in un contesto di sviluppo economico nel quale si continua a sostituire capitale a manodopera (e con una certa logica; io non dico che non ci sia una logica). Sono questi i problemi dell'Europa d'oggi, è in queste cose che si vede se l'Europa cammina, non solo negli

entusiasmi dei comizi elettorali. Ci sono fatti europei che possiamo determinare o non determinare, che vogliamo determinare o non determinare. E dal punto di vista dell'armonizzazione delle condizioni, proprio ai fini delle buone regole di concorrenza, l'Italia, che non è certamente il vaso di ferro più forte fra i vasi europei, ma è piuttosto il vaso di coccio, è la più interessata a questo discorso. Pensiamo che è un discorso che viene affrontato dai sindacati tedeschi, che hanno certamente dei problemi minori dei nostri in fatto di occupazione; e lo affrontano con coraggio e con aggressività. In Francia, con tutta la crisi economica e industriale che esiste, processi di ristrutturazione molto pesanti mobilitano intere regioni; e non è soltanto lo sciopero dei lavoratori in Lorena o in Alsazia, nelle zone della siderurgia, è lo sciopero delle popolazioni. Pare che quanto è avvenuto abbia addirittura determinato qualche piccola divergenza tra il Presidente francese e il suo primo ministro; perché una cura a base soltanto di licenziamenti, nella ristrutturazione, sembra che sia difficilmente praticabile e che la medicina sia rifiutata. Ci troviamo di fronte a fatti che anche nell'esperienza sindacale francese, che è certamente molto diversa da quella italiana, sono nuovi, ed è difficile predirne con facilità gli sviluppi. Dico queste cose perché bisogna realisticamente concatenare le prese di posizione politiche con la realtà, e bisogna cercare di non fare soltanto un rapporto, ma anche di vedere se questo rapporto può contribuire a modificare orientamenti e scelte.

Dicevo dunque della posizione dei sindacati europei per intraprendere, nel quadro della ripresa e di un sostenuto sviluppo della produttività, una adeguata consistente riduzione della durata del lavoro e per una migliore ripartizione, a sostegno dell'occupazione. A tale riguardo i sindacati europei hanno chiaramente espresso la loro indisponibilità (questo è un altro punto: e non mi interessano le definizioni terminologiche circa le posizioni corporative o non corporative) a partecipare d'ora in avanti ad un tipo di confronto in cui governi e imprenditori rifiutino di assumere impegni concreti sui problemi che il movimento dei lavoratori vive quotidianamente in termini drammatici.

Fare delle conferenze tripartite che lasciano assolutamente le cose al punto in cui erano e non cambiano assolutamente nulla

significa contribuire a dare un'immagine così distorta dell'Europa che è meglio non farle, proprio per coerenza europea. L'Europa deve essere una cosa seria: non serve assolutamente a niente fare della ginnastica oratoria due o tre giorni all'anno in qualche città europea.

Per colmare le contraddizioni della politica comunitaria occorre però una programmazione dello sviluppo che accolga gli obiettivi del sindacato in materia di crescita economica e di occupazione e che, per questa via, preveda i necessari autonomi adattamenti dei comportamenti sindacali. Conosciamo la duplicità di comportamenti che esiste negli stessi governi in sede europea: nei propri paesi fanno la programmazione, in sede europea la rifiutano. Questa purtroppo è la realtà.

Per consentire al CNEL di svolgere un ulteriore approfondimento delle questioni europee e per colmare le carenze emerse nel presente Rapporto, si sottopongono all'Assemblea le seguenti proposte integrative per le quali è necessaria pertanto una verifica sulla possibilità e la volontà politica effettiva di avviare una programmazione dello sviluppo.

Siamo consapevoli che la crisi strutturale, da cui è stata investita la Comunità, e i profondi mutamenti intervenuti sul piano internazionale esigono una svolta qualitativa nelle politiche finora perseguite. Di conseguenza si impone un orientamento dell'economia di mercato alle finalità espresse dalla programmazione generale delle risorse, proprio per consentire una migliore e piena valorizzazione delle stesse. Solo in questo modo, nella necessaria articolazione settoriale, regionale e interregionale, sarà possibile: promuovere adeguate politiche di ripresa degli investimenti, qualificate e finalizzate ad un reale allargamento della base produttiva e dell'occupazione (cioè vincere quella che qualcuno diceva la « stupidità »); ridurre i pesanti livelli di inflazione; riequilibrare il sistema degli scambi intercomunitari e internazionali.

Il Rapporto su questo punto appare carente poiché affida il raggiungimento di importanti obiettivi di ripresa alle sole spinte di mercato.

In tale ottica sollecitiamo un forte sviluppo delle politiche comuni, sia sul piano strutturale che congiunturale. A questo

proposito nel Rapporto vi sono anche delle interessanti indicazioni; manca invece in misura sufficiente il richiamo alle politiche nazionali che dovrebbero essere adottate per rendere più incisivo il ruolo del nostro paese nella ulteriore fase del processo di integrazione comunitaria. In funzione di ciò ci limitiamo a ricordare le critiche motivate che il movimento sindacale ha avanzato nei confronti del piano triennale in quanto esso fa leva su una ipotesi soprattutto di ripresa spontanea. Per questi motivi riteniamo insufficiente nel Rapporto il semplice richiamo al piano triennale.

La questione centrale, sia a livello europeo che nazionale, resta la costruzione di un preciso quadro programmatico, soprattutto per quanto riguarda la destinazione delle risorse. La costruzione di questo quadro programmatico deve costituire lo sfondo per la definizione e la realizzazione delle politiche comuni che vincolano l'azione degli Stati e Regioni, con un apporto attivo delle forze sociali.

In questo processo le conferenze tripartite tra governi, imprenditori e sindacati, opportunamente modificate — e molto più adeguatamente preparate — potranno essere momenti necessari di confronto. Tuttavia esse non possono interferire con le autonome scelte che il sindacato sarà disponibile a praticare in vista del raggiungimento di propri obiettivi accolti — e non solo accolti ma realizzati — dalla programmazione. Che non si verifichi quello che si sta verificando adesso: stiamo rinnovando dei contratti ma non abbiamo assolutamente nessun punto di riferimento. Quindi il rischio è di andare, se non allo sbando (e qualche rischio a questo riguardo c'è già), quanto meno alla cieca, che poi non è molto diverso. Inoltre le conferenze tripartite non possono interferire con il pieno mantenimento delle condizioni necessarie al libero sviluppo di un sistema di contrattazione collettiva e di autonomia negoziale sia a livello nazionale che comunitario, partendo dal presupposto che bisogna riconoscere che l'Europa, nel bene e nel male, è la società continentale che ha il più forte movimento sindacale del mondo. Mi pare che questo sia assolutamente incontestabile.

Siccome noi colleghiamo l'Europa a diverse idealità civili, politiche e culturali, credo che il discorso dell'autonomia nego-

ziale e della libertà del sindacato sia assolutamente fondamentale.

Dal punto di vista specifico si sottolineano i limiti del Rapporto per quanto riguarda i problemi della qualità della vita, in riferimento in particolare ai problemi dell'ambiente e alla difesa e protezione del consumatore.

Risultano inoltre insoddisfacenti le valutazioni del Rapporto sull'esteso tema delle relazioni tra la Comunità Economica Europea ed i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Il Rapporto Europa non può trascurare l'importante dibattito che è in corso, nel quadro del rinnovo di tale convenzione, tra l'altro sul problema dei diritti umani. Il sindacato sostiene che la Comunità deve assumere la tutela di tali diritti come elemento centrale della propria politica, evitando nel contempo una sua strumentalizzazione pretestuosa per sottrarsi al rispetto degli obblighi economici e finanziari che la convenzione prevede. A tale riguardo un particolare rilievo assumono le norme internazionali che tutelano i diritti dei lavoratori e le libertà sindacali: il diritto di organizzazione, di contrattazione collettiva, l'eguaglianza della remunerazione, la non discriminazione per motivi razziali e, per converso, il divieto di lavoro forzato e del lavoro minorile.

Concludendo, vogliamo sottolineare come il lavoro iniziato dal CNEL con il Rapporto Europa rappresenti un primo organico sforzo di analisi e di individuazione di linee politiche su un tema di fondamentale importanza per il futuro non solo economico ma politico del nostro paese. Confermiamo pertanto il nostro impegno per tutte le ulteriori iniziative di studio e di ricerca, ma anche e soprattutto per contribuire in tutte le sedi, nazionali e comunitarie, a far avanzare un processo di integrazione europea nel quale i lavoratori possano davvero riconoscersi.

Ci auguriamo che questi contributi critici siano assunti dall'Assemblea allo scopo di rendere credibile lo sviluppo dell'integrazione europea sul piano politico, sociale ed economico con il sostegno convinto e l'apporto decisivo della classe lavoratrice italiana.

Consigliere Ravaioli. — Comincio anch'io, come tutti, con l'elogio della Relazione; elogio largamente meritato perché il compito di Petrilli non era facile. Da una parte doveva puntare su un nuovo ordine europeo, che si distingua per l'organicità e l'efficienza, oltre che per la forza di attrazione di un sentimento unitario — quasi nuova e più grande Patria —; dall'altra non poteva trascurare che troppo tempo è passato invano, e che anche per ciò questo ordine nuovo è tutto da costruire. Insomma il compito era difficile perché accanto all'attivo si doveva denunciare un più abbondante passivo, e siccome il Relatore è riuscito ad essere, contemporaneamente, ottimista e critico, ecco perché l'elogio, come dicevo, è meritato.

L'Europa purtroppo non esiste. Se lo preferite, esiste sempre meno. Per saperlo basta guardarsi intorno. Si sente dire che la CEE dovrebbe essere una grande potenza economica. Ma io credo che non ci sia nessuno, qui dentro, che creda alla possibilità di una Europa grande potenza economica, che non sia una grande potenza politica. E da questo punto di vista non c'è dubbio. La forza politica degli Stati della CEE è in costante discesa. Per saperlo, dicevo, basta guardarsi intorno. Dove sono, oggi, i punti più sensibili della politica internazionale? Non certo sul Mincio. Ma nel Medio Oriente, o nel basso Mediterraneo. E che conta, nel basso Mediterraneo, la vecchia Europa?

Né mi sembra che possa cambiare il giudizio se indichiamo come punti di riferimento, anziché i luoghi, i temi di maggiore attualità ed interesse. Quale è, oggi, il problema più importante? Anche qui non ci sono dubbi. E' quello dell'energia. E quali rapporti vincolano, su questo tema, gli Stati della CEE? Zero. Ognuno pensa a sé stesso. Quasi fosse separato dagli altri. E quasi che l'appartenenza alla CEE fosse diventata un incentivo per accrescere la propria autonomia. Si vorrebbero, insomma, i benefici della unità senza rinunciare a quelli della divisione; e che volete che ne venga fuori se non una condizione di crescente impotenza? Nei vari settori dell'energia, gli Stati membri della CEE hanno ben poco in comune; non c'è neppure la procedura che disciplina i prezzi; e neppure un principio di programma nucleare; il che è come dire che non c'è, in comune, neppure quel settore che, per il fatto di non essere vincolato al passato, si pre-

sterebbe, più e meglio di ogni altro, a soluzioni unitarie. La CEE non ha nulla da dire neppure in relazione alla disponibilità delle fonti energetiche proprie di ogni Stato membro; per cui si rischiano domani, nell'ipotesi di crisi energetiche, le più gravi contrapposizioni proprio all'interno della Comunità. Possono, ad esempio, confidare — gli Stati della CEE — nel nuovo greggio inglese?

Che si fa? Evidentemente vi sono stati dei grossi errori. Non soltanto delle lacune. Grosso errore, secondo me, è stato l'allargamento della CEE. Non si poteva ignorare che la Gran Bretagna segue sistematicamente il metodo di ampliare per poter annacquare. Per giunta si è trascurato che, ai fini dello sviluppo della CEE, il problema più importante era di unità e qualità, non di quantità; che una CEE di Sei, ad esempio, poteva perseguire obiettivi unitari molto più facilmente di una CEE più vasta. Che si fa? Premessa la preminenza, come dicevo, di un problema di forza politica, bisogna essere conseguenti; bisogna valersi di ogni e qualsiasi occasione per mettere sistematicamente al primo posto gli obiettivi che concorrono all'unità dell'Europa; una moneta, una politica estera, un esercito. So bene che si tratta di traguardi, non di punti di partenza; però sino a quando non avremo imboccato la strada dell'unità, l'Europa non può che arretrare. Sempre più indietro. Per ragioni logiche. Perché? Perché la CEE, pur non potendo esprimere, allo stato, una sua forza politica, frena e limita, con le esigenze dell'associazione, l'autonomia ed iniziativa politica di ogni Stato membro, fino a diventare, in certi casi — sui problemi più scottanti, naturalmente — un alibi per non impegnarsi.

Consigliere Cagli. — Signor Presidente, cari Colleghi, debbo associarmi pienamente ai Colleghi che mi hanno preceduto nel ringraziare il Relatore professor Petrilli che si è addossato una fatica veramente notevole per cercare — e a mio giudizio vi è riuscito molto bene — di impostare un tema così vasto, di stringerlo e di portarlo nella fase finale.

Il mio non vuole essere — ma finirà certamente per esserlo — un intervento di carattere settoriale. Il turismo è destinato ad essere in un certo senso la Cenerentola in questi nostri consessi:

lo è perché si tratta di un fenomeno che è nato spontaneamente come tutti i fenomeni, che è cresciuto spontaneamente in virtù degli sforzi, della buona volontà, dell'opera veramente appassionata di tutti quanti in campo economico hanno operato nel settore del turismo. Se noi vogliamo vedere come il turismo è stato considerato agli effetti delle varie programmazioni che si sono succedute nel nostro Paese, vediamo che lo spazio che gli è stato riservato è sempre stato molto scarso e molte volte non troppo puntuale per quanto riguarda gli obiettivi. Ricordo che nel primo programma ci si era posti come meta finale il raggiungimento della ricostruzione di 50.000 camere all'anno dei nostri esercizi ricettivi. Ebbene, questa che era stata indicata come meta finale è un obiettivo che spontaneamente era stato già raggiunto ed ampliato anno per anno. Questa è una dimostrazione di quanta relativa attenzione e di quanti pochi elementi anche di carattere statistico previsionale si disponeva per quanto riguarda il turismo.

Questa relativamente scarsa attenzione è andata aumentando in questi ultimi anni, forse anche in maniera un po' strana, dal momento che si tengono convegni, si fanno tavole rotonde, si parla del turismo a diritto e a rovescio (più spesso a rovescio) nel nostro Paese, ma in sostanza però quando il Governo propone dei piani e dei programmi vediamo che questo spazio riservato al turismo si stringe notevolmente. Tutto ciò è veramente singolare. Infatti, se consideriamo il turismo dal punto di vista della mole di investimenti, dei riflessi sulla bilancia commerciale, della possibilità di acquisizione di valuta, vediamo che si tratta di un fenomeno di un'importanza gigantesca, e non solo in Italia. E' un fenomeno in tale crescita nel mondo che veramente ci dobbiamo preparare, sia in campo nazionale che in campo CEE, a fronteggiarlo e a seguire le linee che ci si pongono di fronte per gli anni futuri.

Quando affermo che il fenomeno del turismo deve essere apprezzato in una maniera diversa da quanto è stato fatto finora, mi baso su alcuni dati riguardanti i Paesi della Comunità. Bisogna innanzitutto considerare che i Nove hanno realizzato negli anni '70 un incremento delle entrate turistiche superiore all'aumento del reddito nazionale. Ad ogni unità di incremento del reddito dei Nove ha corrisposto, nel periodo 1970-77, un aumen-

to pari al 2,01% degli introiti valutari. Secondo stime effettuate dalla CEE il turismo partecipa alla formazione del reddito con una quota che va dal 10,5 per cento al 12,5 per cento.

Di fronte a cifre di questo genere non v'è chi non veda l'opportunità di porre un'attenzione particolare al fenomeno del turismo e alla sua crescita sia in campo nazionale, sia in campo comunitario. Anche in campo comunitario, in effetti, non si è fatto molto per quanto riguarda il turismo, anzi direi molto poco. Vi sono state direttive che indirettamente hanno interessato il turismo, che toccavano evidentemente altre posizioni, come la libertà di stabilimento, la libertà di circolazione degli uomini, la liberalizzazione del passaggio delle frontiere e molti altri temi che evidentemente influiscono sul turismo che, essendo un fenomeno tanto ampio, tanto vasto, ne comprende molti altri.

Solo recentemente il Comitato degli affari economici e dello sviluppo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha cominciato la preparazione di un rapporto sulla cooperazione europea nel campo del turismo. Il Relatore, un parlamentare olandese, analizza l'importanza economica del turismo internazionale, i costi e i profitti dei paesi in via di sviluppo, le politiche turistiche regionali dei paesi europei, i problemi di frontiera e le nuove forme di turismo. In sostanza è un primo approccio ad occuparsi a fondo del problema del turismo. Il progetto precisa che il rapporto finale tratterà anche dei problemi dell'industria alberghiera. Questo mi pare ovvio, dal momento che non vi può essere turismo senza alberghi, come non vi può essere turismo senza mezzi di trasporto o senza libertà di circolazione degli individui.

Qual'è allora il problema che ci sta di fronte già adesso? Quello di stabilire quale indirizzo l'Italia vuole prendere di fronte a questo rinnovato interesse per il turismo anche in campo comunitario. E qui torna acconcio ricordare che in effetti noi ci troviamo in una situazione non troppo facile nei riguardi di una visione unitaria dei problemi del turismo. Evidentemente ai problemi del turismo sono legati quelli dell'ambiente, quelli della conservazione dei beni culturali e tanti altri. Comunque, per poterci ricollegare al movimento in campo europeo, sentiamo evidentemente la necessità di riuscire a stabilire un rapporto tra le Regioni e il Governo centrale in materia di turismo. Si parla

continuamente — lo avrete sentito anche voi — della necessità di una legge quadro nel settore del turismo. Vi sono alcuni aspetti del fatto turistico che, sia pure regionalizzati, debbono essere però compresi in una politica nazionale, ma per far questo occorre avere una legge quadro che unifichi alcuni temi base, come la propaganda, una classifica generale degli alberghi e così via. Certo questo della classifica degli alberghi è difficile da fare in campo europeo perché vi è un'estrema diversificazione di impostazioni. Ma tutto questo è necessario, indispensabile se vogliamo avere una voce in campo europeo e se non vogliamo uscire dal circuito turistico. Non è detto che ad un certo momento non si ravvisi in Europa l'opportunità, dato che il turismo è diventato un fenomeno planetario, di creare degli organismi di propaganda di carattere europeo capaci di portare l'offerta europea agli altri continenti. Questo evidentemente è un discorso che in prospettiva potrà avere il suo peso.

Per arrivare a questo dobbiamo però sapere esattamente quello che vogliamo e non ci possiamo accontentare di alcune affermazioni generiche, ma dobbiamo cercare di scendere in alcuni particolari. So bene che questa non è la sede per fare questo discorso. Lo sforzo che il professor Petrilli ha fatto di conciliare tante cose ha portato ad un'impostazione abbastanza scarna, non poteva che essere così, ma mi sono compiaciuto quando ho sentito che questa è soltanto la prima fase dell'interesse del CNEL verso la politica comunitaria. A questa fase ne dovrà seguire una seconda, dopo di che dovremo elaborare i nostri punti di vista. Questo allora potrà essere veramente il momento di fornire un contributo utile al legislatore e al Governo per inserire il nostro Paese in un concerto europeo e indirizzare tale concerto europeo su alcune vie maestre che noi dovremo scegliere.

Non voglio dilungarmi ulteriormente ma, nel ringraziare nuovamente il professor Petrilli, voglio richiamare l'attenzione di tutti i Colleghi sull'importanza di questo settore che qualche volta viene un pochino accantonato di fronte ad altri problemi importantissimi come quelli dell'industria e dell'agricoltura italiane.

Non dimentichiamoci che il turismo si collega ad altre attività, da quelle dell'industria a quelle dell'artigianato, a quelle del

commercio: attività di servizi e attività di produzione di beni che sono indirettamente collegate al fatto turistico.

Vi ringrazio di avermi ascoltato e ringrazio ancora il Relatore.

Consigliere Mattei. — Signor Presidente, di solito iniziando un intervento in una discussione generale prometto ai Colleghi di essere breve. Questa volta non lo farò. Si deve approfittare di una Assemblea così calma, così tranquilla che non vedrà affrontarci con una serie di emendamenti e di alzate di mano. Nonostante i miei vent'anni di appartenenza al CNEL, conservo il difetto di non preparare in anticipo le mozioni da presentare alla fine della discussione.

Sarebbe stato molto facile riprendere le posizioni che l'Organizzazione degli industriali italiani ed europei, anche recentemente, ha presentato in materia. La decisione presa dalla nostra Presidenza è stata estremamente saggia: considerare questo lavoro uno studio che non deve essere approvato nei suoi singoli paragrafi. E' molto difficile approvare o disapprovare degli studi; io non credo agli studi assembleari. Nel Paese abbiamo avuto una infausta esperienza di questo tipo quando si approvò per legge il primo programma economico nazionale: un'approvazione per legge che non ha portato fortuna alla programmazione in Italia. Lo studio del professor Petrilli, al quale tutti abbiamo dato una incondizionata collaborazione, deve essere considerato come un punto di partenza per ulteriori approfondimenti da parte del CNEL.

Il Presidente ha accennato anche a questo stamane. Forse nel nostro programma di lavoro, più che la ripetizione di studi di questo tipo, si dovrebbe introdurre una più attenta attività di esame delle varie parti in cui si può articolare la partecipazione dell'Italia al Mercato Comune per giungere a più puntuali elementi propositivi. Se ripetessimo questa esercitazione di mero studio, ci trasformeremmo in quella assemblea del tempo libero che ha evocato stamattina Simoncini. Non lavoreremmo neanche per il tempo libero degli altri perché nessuno utilizzerebbe il suo tempo libero per leggere i nostri rapporti. Si deve prendere atto dello studio del professor Petrilli e immaginare una prosecuzione

dell'attività del CNEL su questo tema estremamente importante, sperando che il CNEL possa meglio funzionare con una maggiore presenza di tutti i suoi componenti nelle Commissioni dove le proposte si elaborano.

Mi sembra utile approfittare dell'occasione non per discutere questa o quella parte dello studio Petrilli, ma per individuare, a titolo esemplificativo, le direzioni lungo le quali il nostro lavoro potrebbe proseguire. Il primo è chiarirci come sarà possibile superare nella dinamica futura del Mercato Comune il dissidio fra il cosiddetto coordinamento delle politiche nazionali e le politiche comuni. Il passo avanti che la Comunità potrà fare non sta più o non sta più soltanto nel coordinamento delle politiche nazionali ma nella creazione e nella gestione delle nuove o delle vecchie politiche comuni. Per questo dobbiamo avere ben presenti quali sono le politiche comuni fondamentali della CEE alle quali le altre politiche comuni si devono adattare.

La « politica comune » della CEE più importante è quella della creazione del mercato comune delle merci non agricole; è l'unica che sia stata effettivamente realizzata e che tutti dicono di voler proseguire. Essa non è ovviamente sufficiente per sostenere l'insieme della politica economica della CEE. Oggi si deve aggiungere la libertà per i movimenti di capitale, resa ancor più urgente dall'entrata in funzione dello SME. Abbiamo reagito troppo provincialmente, subordinando le politiche comuni della Comunità Economica Europea al cosiddetto trasferimento delle risorse. Sarebbe un eccellente argomento di studio per il CNEL valutare come effettivamente nella realtà, e non solo nei discorsi domenicali o negli ordini del giorno, si possono trasferire delle risorse reali dagli altri paesi europei al nostro Paese. E' facile dimostrare — e le discussioni che abbiamo avuto sul Rapporto Petrilli lo dimostrano — che la nostra politica sino ad oggi è stata concepita e condotta in maniera da non favorire il trasferimento delle risorse da altri paesi, da non consentirlo, anzi addirittura da favorire il trasferimento in direzione opposta.

Un altro argomento specifico, che ha giustificato alcune mie critiche al Rapporto Petrilli, è che non è stato considerato con sufficienza ciò che l'Italia avrebbe dovuto fare per sfruttare al massimo le potenzialità offerte dalla Comunità Economica Euro-

pea e ciò che per questo deve ora fare. Qualcuno ha parlato stamattina delle contraddizioni della politica comunitaria che certamente ci sono. Ritengo però che per noi sia molto più costruttivo individuare le contraddizioni della politica economica italiana nell'ambito della CEE e lavorare per eliminarle. Non dimenticando mai l'ancoraggio alla realtà indispensabile per parlare dell'Italia nella Comunità Economica Europea e cioè quale è la posizione del nostro Paese nei confronti degli altri paesi comunitari. Ricordo che, fatto 100 il reddito medio *pro capite* della Comunità, l'Italia si trova soltanto al 56 (economia sommersa non considerata; diciamo anche che c'è qualcosa di più, non molto, se consideriamo l'economia sommersa) e che la stessa Gran Bretagna, con la quale piace spesso essere associati per non essere il solo malato in Europa, ha un reddito *pro capite* di 73. Non dico poi della Danimarca che è a 247, cioè poco meno di tre volte il livello europeo ed è il paese che gode dei maggiori trasferimenti reali in conseguenza della Politica Agricola Comunitaria.

L'ancoraggio alla realtà ci deve far capire che certe distorsioni nella nostra economia sono molto più gravi delle analoghe nelle altre economie proprio per il basso livello di reddito di partenza. Con l'accordo per lo SME abbiamo accettato ufficialmente la classificazione di LPC — paese meno prospero. Di questo fatto dobbiamo tener conto nel considerare la nostra politica economica. Quando parliamo delle contraddizioni della politica economica italiana concludiamo sempre che ciò avviene perché non abbiamo un « programma ». Non siamo mai riusciti a darci un « programma » o meglio una linea di politica economica perché ogni volta che i partiti riuscivano a concordare una linea di programma, essa era respinta immediatamente dopo richiedendo una ulteriore lunga frustrante procedura di riprogrammazione. Oggi non dovremmo più poter dire che non abbiamo un programma al quale ancorarci, da considerare come un punto di riferimento anche per le trattative sindacali (diceva stamattina Macario che i sindacati non hanno un punto di riferimento). Se il programma Pandolfi a qualcuno non sta bene, deve presentare proposte alternative, ma non possiamo continuare nella battaglia di distruzione di qualunque programma venga presentato. Ci sono diversi programmi di partito, è vero, ed anche voluminosi;

però dobbiamo anche renderci conto, se vogliamo esaminarli, che tali piani di partito sono scritti in un certo « italiano » e che non esiste ancora un sistema di traduzione da tale « italiano » in europeo; essi non sono presentabili in sede europea.

A completamento immediato, affermo che se c'è un compito che il CNEL può esercitare è proprio quello della informazione nel senso tecnico della parola, per rendere possibili più sagge decisioni partendo dalle informazioni più corrette o meno scorrette. Non esiste un documento ufficiale italiano che abbia pubblicato l'accordo sullo SME, che pure il nostro Governo ha firmato. E' un tipico esempio, certo modesto, della mancanza di informazione nel nostro Paese. Così non abbiamo avuto informazione completa e corretta sul problema che da gennaio ad oggi ha scosso l'accordo monetario europeo, quello dei montanti compensativi agricoli. Il nostro Presidente del Consiglio ha affermato che l'accordo serviva a ridare unità al mercato agricolo, mentre lo stesso Governo italiano ha presentato tutta una serie di proposte che aggiungono frammentazione a frammentazione, richiedendo che i montanti compensativi agricoli possano essere manovrati da ogni Ministro dell'agricoltura in relazione alla sua percezione degli interessi delle singole categorie nazionali interessate.

Ci sono altri problemi quali quelli toccati questa mattina anche dal collega Macario, come, per esempio, quello dell'orario di lavoro. Non per polemizzare con il Consigliere Macario, ma per portare altri argomenti alla mia richiesta di più corretta informazione, sostengo che l'esame di tale problema a livello europeo è assolutamente necessario; perché, come possono insegnarmi i tanti sindacalisti qui presenti, una cosa sono gli orari teorici ai quali si è riferito Macario ed una cosa sono gli orari effettivi e sono questi quelli che contano.

Oggi noi siamo ad un livello di orario effettivo tra i più bassi d'Europa. Possiamo discutere sulle percentuali di differenza ma non possiamo negare il fatto. Si calcola che oggi siamo, grosso modo, su trenta ore di orario settimanale effettivo. Nel settore metalmeccanico siamo già arrivati, per molti sottosettori, contrattualmente ad orari di trentanove ore. In alcuni casi abbiamo mantenuto nominalmente le quaranta ore settimanali, ma ab-

biamo introdotto le otto ore di pausa ogni otto settimane, il che significa un'ora alla settimana in meno. E ciò già con il contratto del 1976.

Il problema dell'informazione è un problema fondamentale, per l'adeguamento dell'Italia all'Europa; un'informazione pacata, non un'informazione polemica o negoziale, perché oggi esiste anche questo tipo di informazione atipica, quella risultante da un negoziato.

Sempre per l'informazione, dovremmo fare emergere i dati sulla parte sommersa della nostra economia, sia essa l'economia sommersa produttiva, sia la finanza e la fiscalità sommersa. Il professor Petrilli nel suo studio ha presentato ottimamente il nuovo vincolo comunitario dello SME, già accettato dall'Italia alcuni mesi fa e che pare stia per entrare in orbita. E' questo un altro argomento rilevante; esaminare le conseguenze per l'Italia dell'adesione allo SME. Sullo SME abbiamo avuto molte polemiche, molta dialettica; ma ho l'impressione che non abbiamo ancora raggiunto un comune apprezzamento del suo contenuto. Alcuni vedono nello SME la possibilità di ridare equilibrio al sistema economico italiano, in tutte le sue parti, altri vedono nella adesione una condanna al sottosviluppo. Credo che né l'una né l'altra interpretazione sia corretta. Per questo mi sembra che le conseguenze esplicite ed implicite dello SME siano un argomento estremamente importante per l'esame del CNEL.

Questa mattina, dalla discussione generale, ho avuto alcune consolazioni ed anche alcune amarezze. Parlerò prima delle consolazioni che mi sono venute proprio da esponenti della parte sindacale, in particolare Simoncini e Macario. Entrambi hanno rifiutato l'inflazione strisciante come sistema di riequilibrio della nostra economia nel contesto europeo. Sono perfettamente d'accordo con loro. Se c'è un'idea che ho sempre combattuto è che l'inflazione possa essere domata con l'aumento della domanda attraverso l'aumento della spesa pubblica. Erano in molti a sostenere che aumentando la spesa pubblica tutto sarebbe andato a posto: occupazione, investimenti, produttività, etc. Il punto è proprio questo: nell'ambito dei vincoli che ci siamo coscientemente posti con l'adesione allo SME come possiamo evitare l'inflazione strisciante? In questo momento, non si tratta solo di

evitare l'inflazione strisciante, ma anche di combattere l'inflazione esplosiva. Se avessimo già eliminato il pericolo di inflazione ci troveremmo nella condizione di metterci più facilmente d'accordo.

In questo quadro dovremmo fare un passo avanti — rispetto al Rapporto Petrilli — per quanto riguarda le imprese. Parlo di tutte le imprese, non soltanto di quelle della pesca, del turismo, del commercio. Il piano Pandolfi nel considerare i problemi delle imprese italiane nel quadro internazionale rappresenta un notevole passo avanti rispetto ad altre precedenti iniziative.

Se ho avuto una consolazione da parte del Consigliere Macario, ho sentito una notevole perplessità quando Macario ha parlato di investimenti. Soltanto chi ha avuto la cattiva idea di immaginare di fare qualcosa di nuovo nella industria, di iniziare qualche investimento, sa quale è la corsa ad ostacoli che in Italia si deve fare per realizzare ogni pur modesto tentativo.

E' vero che anche altri paesi hanno limiti per tanti aspetti uguali ai nostri; ma essi hanno anche un'amministrazione che sa rispondere alle esigenze della vita economica. Per giungere al concreto, al positivo di cui parlavo all'inizio, ritengo che il CNEL potrebbe prendere un'altra iniziativa.

Il collega Macario ha iniziato il suo intervento esprimendosi contro il protezionismo. Ha citato il protezionismo americano ma, giustamente, si è rivolto contro qualunque risorgere del protezionismo. Questo argomento, è tra i più importanti della Comunità per la collocazione dei vari paesi al suo interno e per la collocazione della Comunità nel mondo. Sono profondamente convinto che il benessere, la ricerca del benessere, l'assicurazione sociale, in genere quello che si chiama « welfare state » possa essere una importante componente per la efficienza e la produttività economica di ogni paese; componente anche della concezione della civiltà europea. Peraltro dobbiamo sempre scegliere fra benessere ed efficienza; perché la ricerca del « benessere », oltre un certo limite o adoperando strumenti inadatti, può portare a tali riduzioni di efficienza e a tali deficienze da rendere insostenibile lo stesso benessere. Quando questo avviene, la strada purtroppo non può essere che una sola, storicamente non è

che una sola: quella del protezionismo. Il quale, a sua volta, non offre soluzione al problema del benessere perché solo per breve periodo può nascondere lo squilibrio fra benessere ed efficienza.

Su questo argomento non vorrei ripetere quanto già detto nella risposta della Commissione industria al questionario Petrilli soprattutto quando si è cercato di analizzare le condizioni, i fatti, le situazioni che hanno messo l'Italia economica sulla strada del sottosviluppo.

Spero avremo in futuro nuove occasioni per discuterne. Vorrei però aggiungere qualcosa, sollecitata dall'intervento del professor Ardigò sul neocorporativismo democratico europeo. Il tema è stato presentato con eccellenti argomentazioni e ritengo che, come modello di interpretazione unificante (così come l'ha chiamato il professor Ardigò) della realtà dell'Italia e di altri paesi, soprattutto dell'Italia, mi sembra che possa essere considerato corretto. Però questo tipo di interpretazioni unificanti se sono o appaiono molto gratificanti dal punto di vista intellettuale, piacciono un po' meno per il fatto di voler comprendere tutto in un modello. Fra le varie ipotesi indicate dal professor Ardigò, dovremmo esaminare quale sia più praticabile e compatibile con le ipotesi e gli obiettivi del Mercato Comune Europeo. In altri termini dovremmo chiederci: ma questo neocorporativismo democratico è andato in crisi per un accidente di percorso o è andato in crisi perché è un sistema che non può reggere? Parlando di corporativismo, potremmo riproporre il famoso dilemma se la crisi è nel sistema o del sistema. Questo dilemma fu proposto proprio per giustificare il corporativismo all'italiana degli anni trenta. Il CNEL potrebbe esaminare non il neocorporativismo un po' astratto che ci ha presentato il professor Ardigò, ma la realtà del neocorporativismo dell'Italia di oggi.

Ci troviamo in effetti in uno stato di « corporativismo rissoso »; è tanto « rissoso » che sempre mi domando se sono i problemi con la loro complessità che determinano la rissa o se non è la rissa come metodo che crea i problemi. Molte volte, per vari casi, giungo a ritenere vera la seconda alternativa. Il caso SIR come oggi è diventato, è in buona parte la conseguenza di una rissa della primavera del 1975: rilanciamo o non rilanciamo l'economia, rilanciamo o non rilanciamo gli investimenti? Si ap-

prova così un blocco imponente di nuovi investimenti che adesso non possono essere completati. Individuato l'errore, occorre correggerlo nel più breve tempo possibile; ma è ancora rissa su come correggerlo. E si procede in questo corporativismo rissoso che caratterizza la nostra politica economica. E' un sistema che non ritengo esportabile. C'è già in parte nella Comunità questo corporativismo rissoso che però non è solo corporativismo, neo o non neo; ma è anche nazionalismo neo o non neo. Ogni volta che si deve discutere un problema particolare — il problema della soia, il problema dei mandarini o qualunque specifico problema per la difesa di questa o quella produzione — è la rissa; la rissa dei nazionalismi contrapposti. La politica agricola comune ha proceduto da una rissa all'altra.

Mi chiedo: è possibile soddisfare le speranze, le illusioni, le volontà che vengono manifestate sulla unità economica europea con un sistema che rende istituzionale il dover risolvere i problemi per « rissa »? Le soluzioni per rissa sono sempre soluzioni immorali, quando si deve compensare una concessione ricevuta per il settore A con una controconcessione nel settore Z che col primo non ha niente a che fare.

Forse sono andato un po' in là con la mia fantasia proponendo addirittura un esame storico del neocorporativismo rissoso italiano e della sua possibilità ed opportunità di esportazione. Abbiamo avuto qualche esempio di questo neocorporativismo rissoso anche oggi, in questa discussione. Ne ho fatto le spese ma devo accettarlo perché anch'io sto nel sistema e ne devo subire tutte le conseguenze. Ciò è avvenuto quando si è parlato del problema agricolo così come è stato considerato nel Rapporto. Non è la prima volta che mi capita. Anche da parte di carissimi amici e di gentilissime persone, ogni volta che ho esposto critiche al sistema della politica agricola comunitaria, sono stato accusato di genocidio; come se volessi far sparire dalla faccia dell'Italia tutti gli agricoltori. Qualcuno in quest'aula ha anche parlato di brigatismo rosso contro chi sosteneva soluzioni razionali per gli interventi sulle strutture agricole. Oggi mi è arrivata una denuncia per « inquinamento ». La devo respingere perché non sono stato accusato tanto come persona ma è stata accusata la Commissione che ho presieduto ed il suo Rapporto. Ritengo che non via sia proprio nulla di inquinante nel criticare e discutere la

politica agricola comune non indiscriminatamente contro gli agricoltori italiani, ma per cercare di farne un sistema che possa sopravvivere.

Se devo ricevere un avviso di reato mi troverò in ottima compagnia. Le tesi esposte nel rapporto della Commissione Industria sono le tesi ormai normali nell'Europa dei Nove. Ne ricordo solo qualcuna: le proposte del Governo laburista inglese, in prima persona di Callaghan; il programma elettorale della socialdemocrazia tedesca; la recente presa di posizione dei consumatori tedeschi; gli studi della Banca d'Italia sul costo della politica agricola comune in termini di più elevato livello di prezzi e di peggioramento delle ragioni di scambio e via dicendo. Speravo che lo studio dello IAI ci potesse portare ad una qualche valutazione di questi effetti sulla nostra economia e livello di vita. Mi rendo conto che non sono studi facili ma valeva certo la pena di tentarli.

Il professor Petrilli probabilmente sentiva il pericolo di questa accusa per inquinamento: perché ha accolto una modifica alla precedente edizione del Rapporto che, a mio parere, trasforma sostanzialmente ed in peggio la pur prudente precedente conclusione. Si è finito con l'affermare che il costo della politica comunitaria per il consumatore italiano è soltanto quello derivante dalle eccedenze. Questa è una parte e non certo la maggiore; l'altra parte, quella sommersa, deriva dall'elevato livello dei prezzi comunitari che incidono su tutti i consumi alimentari della nazione.

Sono d'accordo, comunque, con i miei accusatori, che questo problema dovrà essere affrontato pacatamente e serenamente. Non si può più ignorare, dopo tutto quello che è successo e sta succedendo, che esiste un problema di politica agricola comune, che non è soltanto un problema di drogheria, di questo o quel montante compensativo, di questo o quel prezzo, ma è il problema del livello dei prezzi comunitari che ad esempio l'Inghilterra non potrà mai accettare, proprio per la considerazione dell'onere sui consumatori. Che proprio noi, che proporzionalmente più ne soffriamo, anche per il nostro basso livello di reddito individuale, si voglia continuare ad ignorarlo mi pare suicida.

L'ultima e forse la più cocente disillusione è quella che ho avuto da Macario, e con questo concluderò.

In sostanza che cosa ha egli sostenuto? Che ci vuole una programmazione, che la Comunità deve affrontare alcuni problemi come quello del quadro programmatico ed altre cose; però ad una condizione. Ci sono, secondo Macario, alcune cose per le quali il sindacato si dichiara pregiudizialmente « indisponibile » e già minaccia su questa o quella rivendicazione azioni di lotta. E' inutile ripeterle perché le leggeremo domani nell'ordine del giorno che Macario ci ha preannunciato. Vi è soprattutto la rivendicazione di assoluta libertà nel determinare in assoluta autonomia le condizioni che i sindacati possono accettare. In questo vi è una evidente contraddizione in termini. Sono favorevolissimo alla libertà ed all'autonomia, soprattutto a quella delle parti sociali. Ma come è possibile invocare un quadro programmatico vincolante per gli altri ma che non limiti o autolimiti anche il comportamento sindacale?

Di questa contraddizione gli stessi sindacati e la stessa Federazione italiana dei sindacati unitari in alcune limitate occasioni si sono resi conto. Ricordo come fosse oggi Macario, con il tono di voce che ben conosciamo e che certamente impressiona gli ascoltatori, tuonare sulla definizione del salario variabile indipendente. Lo slogan del salario variabile indipendente è crollato insieme a tanti altri slogans e sembrava nei suoi riguardi si fosse determinata una specie di abiura collettiva. Non mi è mai piaciuta la definizione del salario come variabile indipendente però mi piace ancora meno quella dell'occupazione come variabile indipendente, come se la occupazione potesse essere indipendente dai comportamenti degli occupati attuali o potenziali.

Invece di parlare di una programmazione solo sognata, di una programmazione mitica o ideologica e nello stesso tempo di una altrettanto ideologica assoluta autonomia e libertà delle parti, non dovremmo forse cercare di trovare, al di fuori del neocorporativismo rissoso, la programmazione possibile e la libertà possibile, nei vincoli dell'Europa? Questo potrebbe essere il grande tema di domani. Grazie.

Vice Presidente Diana. — Vorrei aggiungere il mio consenso a quello espresso da molti altri Consiglieri sulla Relazione presentata dal Prof. Petrilli. Quando ci è pervenuta la richiesta del Presidente del Consiglio di fare un bilancio di questo primo ventennio del processo d'integrazione, valutandone i vantaggi e gli svantaggi per il nostro paese, ma anche formulando proposte ed orientamenti per il proseguimento del processo in corso, confesso che nutrivo il dubbio che ciò potesse farsi in tempi brevi e col consenso di una Assemblea composita com'è la nostra.

Ebbene, il Prof. Petrilli è riuscito a presentare una sintesi che pur essendo, come lui stesso ci ha detto, scritta a più mani, e, partendo da angolature assai diverse, com'era logico attendersi dalle Commissioni interpellate e dalle Organizzazioni ed Enti ai quali era stato inviato il questionario, mi pare imposti correttamente il bilancio e trovi largo consenso fra noi tutti.

Alcuni paragrafi della prima stesura del documento contenevano espressioni contrastanti che andavano superate. Ho contribuito anche io a che ciò avvenisse, perché ero convinto che la preoccupazione prima del Consiglio doveva essere quella di formulare un documento armonico in tutte le sue parti. E' sempre difficile conciliare posizioni che sono inizialmente distanti tra loro; comunque due sole erano le alternative: o sfumare il documento in quelle parti dove l'accordo non era possibile, ovvero riportare le tesi degli uni e degli altri.

Quest'ultima credo sia stata la soluzione adottata dal Prof. Petrilli in un documento che considero sostanzialmente valido e un buon contributo, non per chiudere, ma per avviare la stesura di un bilancio completo di venti anni di Comunità Economica Europea; ciò che non era possibile pretendere di fare in un unico documento sia pure complesso come quello che ci è stato presentato. Occorre necessariamente approfondire i singoli capitoli e soprattutto sarà necessario fare un aggiornamento periodico delle risultanze del bilancio. Alcune parti della Relazione sono già di fatto superate dagli accordi raggiunti ieri in sede CEE; ma non si tratta solo di un problema temporale bensì anche della necessità di approfondire l'indagine in taluni aspetti del processo d'integrazione che nel Rapporto sono trattati ancora in termini generali.

Questo non toglie nulla alla validità del documento che ci viene presentato, il quale, nella fase espositiva, è certamente interessante e inedito: perché di bilanci ne sono stati fatti tanti, ma spesso si trattava di analisi di settore, a volte finalizzate alla dimostrazione di alcune ipotesi pregiudiziali.

Il Consigliere Mattei ha citato una serie di consuntivi che tendono ad avallare determinate tesi; potrei citarne altri, provenienti da fonti egualmente qualificate, che dimostrano esattamente l'opposto. L'assenza di motivazioni pregiudiziali ritengo sia il maggior pregio della Relazione Petrilli, ma non il solo. Infatti l'aver messo a confronto nello stesso documento politiche e settori diversi fra di loro è certamente un contributo nuovo e chiarificatore; perché i bilanci vanno fatti considerando le diverse voci e non soltanto alcune di esse.

Se una critica può farsi — e non è una critica che faccio al Relatore Petrilli o ai suoi collaboratori, semmai responsabili siamo un po' tutti noi — è che manca, o quanto meno è carente, la parte propositiva. Il Presidente del Consiglio ci aveva chiaramente invitati a fare « la ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo... allo scopo di trarne orientamenti... », e noi abbiamo risposto poco a questa richiesta di obiettivi e di linee di condotta alternative, e ciò non soltanto nel documento che viene oggi discusso in Assemblea, ma anche nei contributi forniti dalle diverse Commissioni al Relatore. Analoghe considerazioni valgono anche per le risposte pervenute al nostro indice ragionato dagli Enti interpellati. Anche qui critiche molte, proposte poche.

Questo serve ad avvalorare la tesi che se molti aspetti della politica comunitaria sono criticabili, se molti regolamenti emanati a Bruxelles sono imperfetti, non è facile proporre più valide alternative a questo sistema di regolamenti, che viene censurato.

Quanto detto vale anche per il settore agricolo, di cui il Relatore Petrilli ha parlato molto, dedicandogli la parte più ampia del suo documento; e con ragione perché, come giustamente ha messo in risalto, è questa la realizzazione più avanzata nel processo di integrazione europea.

Questa premessa è opportuna soprattutto quando si tenta di fare un bilancio perché è evidente che laddove si è operato di più si è anche speso di più.

Il documento Petrilli fa un'analisi corretta dei risultati che sono stati ottenuti in campo agricolo ed anche impietosa perché evidenzia le difficoltà oggettive che si sono incontrate e le distorsioni che nell'attuazione della politica agricola comune si sono manifestate. Rimane però sempre fermo il fatto che si tratta di una realizzazione importante, e che sarebbe assai grave smantellare quel che la Comunità ha realizzato in ambito agricolo proprio nel momento in cui il processo d'integrazione dovrebbe tendere ad espandersi e ad approfondirsi.

Con una felice espressione, Jenkins, al momento in cui presentò il suo programma al Parlamento Europeo, parlò della politica agricola comune come della pietra angolare della costruzione europea e accennò fin da allora al pericolo che questa pietra venisse tolta dalla propria sede con la conseguenza di far rovinare l'intero edificio ancora incompleto. Credo che questo sia un concetto da non dimenticare; e il CNEL lo ha tenuto presente non soltanto in questo documento ma anche nella precedente proposta in materia di politica di strutture approvata recentemente. Ho l'impressione che se avessimo fatto analoghi approfondimenti in altri settori con lo stesso metodo di indagine, il Rapporto odierno sarebbe risultato più completo e più utile a chi l'ha commissionato.

Forse è questa la strada da percorrere: per quei capitoli almeno che non sono stati ancora sufficientemente approfonditi.

In quel Rapporto che ci fu presentato dalla Commissione Agricoltura, Relatore il Prof. De Benedictis, e sul quale l'Assemblea si è espressa a larghissima maggioranza, sottolineammo come fosse certamente vero che la Comunità Europea, essendo partita dall'ipotesi di uno sviluppo parallelo — strutture da un lato, mercati dall'altro — avesse poi progredito di più nel campo della politica di garanzia dei prezzi che nel campo della politica delle strutture; però dicemmo anche che era ed è molto più difficile procedere con sollecitudine sotto l'aspetto dell'adeguamento strutturale, specialmente in quei paesi, come il nostro, che

hanno bisogno di maggiore intervento, che sono più deboli non solo sotto l'aspetto strutturale ma anche in campo finanziario, organizzativo ed amministrativo.

Una politica di strutture è necessariamente un fatto complesso che richiede tempo e preparazione adeguata per essere applicata. E' evidente quindi che i paesi che si trovavano più vicini agli obiettivi da raggiungere sono quelli che prima sono stati in condizione di potersi avvalere dei pochi mezzi disponibili nel bilancio del FEOGA per il capitolo orientamento. Non è perciò sorprendente che altri paesi — ad esempio la Danimarca che è arrivata per ultima e che ha di certo strutture agricole più progredite delle nostre — abbiano sotto questo aspetto fatto progressi più rapidi di quanti non ne abbia fatti il nostro paese.

Opportuna e interessante, a mio modo di vedere, la trattazione che il Relatore Petrilli ha fatto del sistema monetario e dell'influenza che esso ha avuto, o non ha avuto, sulle altre politiche.

In questi giorni il Ministro dell'Agricoltura Marcora è riuscito ad ottenere, dopo la ormai consueta estenuante maratona, il consenso dei partners comunitari per svalutare del 5% la lira verde. Tale percentuale, se rapportata all'effettivo deprezzamento della lira, appare del tutto inadeguata a riportare il valore della moneta di riferimento all'effettivo potere di acquisto della nostra moneta; sicché ancora una volta gli effetti della svalutazione in campo agricolo peseranno maggiormente sui costi dei mezzi tecnici, dei servizi e del lavoro che non sul prezzo dei prodotti. Anche in questa occasione si è verificato quanto si afferma nella Relazione e cioè 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 degli importi 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 protetti da un meccanismo di adeguamento automatico. I contenimenti dei redditi agricoli così ottenuti possono pertanto essere considerati una « tassa verde » a vantaggio

dei consumatori. Nel paragrafo che precede quello testualmente citato la Relazione afferma che « è stato calcolato che le fluttuazioni della lira sono costate al settore agricolo 14.300 miliardi di lire, di cui 13.200 a carico dell'agricoltura italiana e 1.100 a carico del FEOGA ». Sono queste cifre che dovrebbero far riflettere coloro che con leggerezza sono soliti parlare della politica agricola comune come di un'autentica « pacchia » per i produttori agricoli a scapito dei consumatori. Questo semmai sarebbe il risultato di quei tali *deficiency payments* in vigore in Gran Bretagna prima dell'ingresso nel MEC, ossia del sistema di lasciare libero il prezzo di mercato delle derrate agricole sostenendo direttamente il reddito degli agricoltori. E' un sistema che qualcuno vorrebbe attuare anche nel nostro paese, senza valutare l'onere che ne deriverebbe per i contribuenti. E' evidente infatti che ciò che è possibile laddove la percentuale della popolazione dedita all'agricoltura è appena il 3% ed i redditi degli agricoltori già prossimi a quelli delle categorie extra-agricole, come è il caso dell'Inghilterra, può risultare insostenibile laddove la percentuale degli addetti all'agricoltura si aggira ancora sul 15% ed il reddito degli addetti all'agricoltura risulta inferiore alla metà del reddito delle altre categorie. Ed è questo purtroppo il caso del nostro paese.

E' certo evidente che la politica agricola comune comporti un costo, anche se per la verità fare riferimento, per valutare tale onere, come in altra parte del documento in esame si è fatto, alla differenza esistente fra i prezzi delle derrate agricole sui mercati mondiali e quelli del Mercato Comune non sembra del tutto corretto.

Del resto anche nel documento in esame si precisa che tale metodo di calcolo del costo della politica agricola è abbastanza discutibile. Difatti, qualora la Comunità, senza preoccuparsi della produzione interna, importasse liberamente dal mercato internazionale, è certo che il livello dei prezzi su tali mercati sarebbe fatalmente destinato a lievitare. Fare quindi un bilancio prendendo per validi quei prezzi e confrontandoli con i prezzi di riferimento della CEE ci porta a conclusioni non realistiche.

Tutti i paesi industrializzati d'altronde sostengono un onere per il sostegno dell'agricoltura e ciò penso sia nella logica delle

cose. Sia ben chiaro, non sono amante del protezionismo! Ritengo che gli imprenditori debbano correre i propri rischi in agricoltura come negli altri settori. Però credo che essi debbano essere messi al riparo dal maggior rischio derivante dal fatto che i concorrenti in campo agricolo sono paesi a basso tasso di sviluppo, con salari del tutto diversi dai nostri e perciò in condizioni di produrre a costi di molto inferiori a quelli che sostengono gli agricoltori italiani. I manufatti industriali, invece, in massima parte sono importati dai paesi cosiddetti industrializzati del Nord America e dell'Europa continentale i cui costi di produzione sono assolutamente paragonabili ai nostri se non addirittura superiori. E' questo l'eccesso di rischi contro il quale necessita proteggere l'agricoltura che peraltro, oltre che alle fluttuazioni dei mercati, è soggetta al rischio delle avversità atmosferiche che fortunatamente le imprese che lavorano « al coperto » non corrono. Inoltre penso che non sia necessario citare le protezioni di cui gode l'industria; ne sanno qualcosa gli agricoltori quando vanno a comprare una macchina agricola di provenienza americana della quale talvolta non esiste l'omologo in ambito europeo.

Sono pienamente d'accordo anche con Mattei che questo argomento andrebbe approfondito ed esaminato con pacatezza, ma senza tesi pregiudiziali e soprattutto con l'ausilio di dati statistici.

Se posso fare una sola annotazione di rammarico è quella che questo confronto non abbia avuto luogo in sede di Comitato referente dove, essendo presenti i due settori, l'argomento avrebbe potuto essere più compiutamente esaminato e discusso.

Abbiamo perso un'occasione utile ma poiché se ne presenteranno certamente delle altre spero che potremo profittarne per riprendere questo tema senza trascurare di valutare i concreti vantaggi che all'industria derivano dalla presenza di una forte agricoltura. E' quanto si è verificato in Val Padana dove la relativa garanzia di un livello di prezzi per i prodotti agricoli ha consentito l'affermazione di una agricoltura efficiente, anche in zone che sino all'immediato dopoguerra hanno alimentato il doloroso fenomeno migratorio, servendo di supporto allo sviluppo del settore industriale.

E' illuminante al riguardo l'esempio tedesco. La Germania, paese industrializzato per eccellenza, ha puntato moltissimo sullo sviluppo del settore primario, sviluppando, grazie ad una politica di aiuti massicci in parte nazionali e in parte comunitari, un'agricoltura veramente di avanguardia.

A tale proposito credo che sia giusta la valutazione fatta nel Rapporto Petrilli che molte cose non hanno funzionato nell'applicazione della politica agricola comune solo perché l'Italia non ha saputo cogliere talune occasioni favorevoli. Molti regolamenti, ad esempio, sono rimasti inattuati per anni. Ancora oggi circa 700 milioni di unità di conto disponibili nei diversi capitoli del bilancio comunitario non trovano collocazione o perché mancano le leggi di recepimento nel nostro paese o perché mancano gli stanziamenti nel bilancio dello Stato. Neppure il piano triennale si è preoccupato di colmare questa gravissima lacuna che avrebbe potuto provocare l'afflusso in Italia di una consistente quantità di fondi della CEE.

Su questi aspetti del problema che derivano da tutto un sistema di lentocrazia che non è imputabile solo al cattivo funzionamento del sistema amministrativo e burocratico quanto alla macchinosità delle procedure previste che rendono necessari troppi passaggi, oltre a quelli previsti dai trattati, dalle Commissioni al Consiglio e da questo agli Stati membri, si aggiunge infatti nel nostro caso il passaggio per le Regioni e l'analogo procedimento di ritorno. Sicché molti regolamenti possono diventare applicabili solo dopo anni, quando nella fase di recepimento non abbiano subito distorsioni che ne rendono necessaria la rielaborazione dei testi legislativi.

Per concludere voglio dire che ci auguriamo che il Prof. Petrilli, tra non molto, ci rappresenti al Parlamento Europeo e penso che anche in quella sede egli si troverà in presenza dei medesimi problemi che ha trattato nella sua Relazione ed anche di una Assemblea dove, come si è verificato oggi, si evidenzieranno posizioni differenziate non tanto, o non solo per la collocazione politica dei singoli membri, quanto per la loro estrazione economica e professionale. Sicché potrà capitargli, come è avvenuto oggi, di trovare gli esponenti dell'imprenditoria industriale consenzienti con le posizioni assunte dai rappresentanti dei sindacati

dei lavoratori e dissenzienti dalle posizioni delle altre categorie imprenditoriali. Il che è del tutto normale che accada.

Ciò che è essenziale peraltro è che a quel Parlamento Europeo, al quale ben difficilmente gli Stati membri saranno disposti ad assegnare quella funzione di Assemblea costituente, come oggi qualcuno ha sollecitato, possa almeno essere affidato il compito di elaborare le leggi per quelle materie per le quali esistono politiche comuni nella cui applicazione molti inconvenienti si registrano, proprio in conseguenza di una legiferazione frettolosa e sotto la spinta di fatti contingenti come, ad esempio, le elezioni in questo o in quel paese, che mal si conciliano con le finalità di carattere economico delle politiche in questione.

Trasferire tutta questa complessa materia al Parlamento Europeo potrebbe essere il modo giusto per affrontare certi problemi che già oggi sono in massima parte sottratti ai Parlamenti nazionali e che non possono trovare razionali soluzioni nelle tumultuose maratone del Consiglio dei Ministri. In questo modo forse alcuni di quegli errori e di quelle distorsioni che il Rapporto in esame evidenzia potranno in avvenire essere evitati.

Consigliere Prantera. — Signor Presidente, prima di entrare nel merito del mio intervento sento anch'io il dovere di esprimere compiacimento al Relatore, Consigliere Petrilli, per aver presentato, su un tema complesso come quello attuale, un rapporto completo, chiaro e sintetico. D'altronde non poteva essere altrimenti per la specifica competenza del Relatore che ha partecipato e partecipa tuttora con passione alla formazione di una coscienza comunitaria. Ed è proprio in considerazione del prestigio che egli si è guadagnato a livello nazionale ed internazionale che possiamo contare sull'efficacia dello studio allorché verrà trasmesso a chi di competenza.

La CEE è giunta ormai alla fase di armonizzazione delle politiche di cui l'elezione del Parlamento a suffragio universale è il primo e più importante passo. Ma qual è la capacità di adattamento dell'Italia a questa Europa in via di unificazione? Qual è il grado di maturità del paese sotto il profilo economico, politico, sociale, amministrativo, istituzionale in rapporto con gli altri stati membri e con quelli in corso di adesione?

Dal dopoguerra ad oggi tutti i Paesi di Europa hanno dato il via ad una politica che mirava ad una crescita rapida e continua per raggiungere almeno due finalità: piena occupazione ed aiuti alle zone depresse. Vennero studiati e realizzati piani che si orientavano verso una politica di incentivazione usando strumenti simili in tutti i paesi: esoneri fiscali, sovvenzioni in capitali, prestiti a tasso ridotto o gratuiti, cessione di terreni su cui costruire stabilimenti. Attraverso queste iniziative, in Italia come altrove, si riuscì ad attrarre imprese estere e nazionali verso le zone depresse. Purtroppo da noi più che altrove molte di queste imprese hanno chiuso i battenti oppure continuano a vivere grazie all'aiuto dello Stato. Nostro malgrado dobbiamo riconoscere che ormai è difficile trovare imprese straniere o sane imprese italiane che siano disposte a trasferirsi o ad investire nel Mezzogiorno a condizioni simili a quelle attuali. C'è invero una richiesta anche rilevante, ma riguarda soprattutto iniziative di grandi dimensioni pericolose sotto molti punti di vista.

Evidentemente, malgrado le buone intenzioni, qualcosa non ha quadrato, qualcosa che va oltre la capacità dei governanti e che va ricercato nella struttura dell'apparato pubblico e nella mancanza di un programma che tenesse conto della realtà sociale in cui si operava sotto il profilo geografico. L'illusione di poter realizzare una crescita attraverso il solo incremento della produzione e la creazione di una valida struttura viaria senza dar corso alla soluzione parallelamente dei problemi qualitativi di base della società non poteva che tradursi in sacrifici a carico di tutta la società nazionale sproporzionati. Non si può credere che i nostri governanti ignorassero l'importanza degli aspetti sociali dello sviluppo. E' facile invece intuire che le limitazioni siano derivate dalle impossibilità di predisporre un programma con dei risvolti sociali estremamente costosi, di lungo termine e non compatibile quindi con le disponibilità del paese.

Il costo maggiore dello sviluppo non è quello destinato agli interventi ed incentivazioni economiche e finanziarie, ma quello relativo al progresso sociale. Questo progresso si realizza a tempi lunghi e necessita di investimenti imponenti per assicurare, in parallelo allo sviluppo economico, i servizi essenziali in una società moderna: educazione, sanità, cultura, svaghi, tranquillità

nella vecchiaia. Ciò significa che ai servizi tradizionali devono aggiungersi molte iniziative complementari ed integrative, di complessa attuazione, per creare una struttura capace di formare nei cittadini una coscienza sociale a livello umano, politico ed amministrativo.

Se era impossibile dare il via ad un programma completo, sarebbe stato almeno auspicabile che al momento delle scelte prioritarie si fosse tenuto conto che alcune attività, per la loro natura, potevano concorrere a risolvere spontaneamente una parte dei nodi sociali. Si trattava di sollecitare l'ammodernamento e la costruzione di tante attività locali in tutti i settori tipici delle singole zone che avrebbero concorso in modo rilevante a frenare il fenomeno dell'esodo dalle campagne, stabilendo inoltre un certo equilibrio, attraverso l'autosufficienza economica, a tutto beneficio delle comunità locali. Si trattava di creare i presupposti per favorire il risorgere dell'artigianato locale, ricostruire un mercato della produzione agricola tipico della zona per la valorizzazione delle risorse ed energie locali a tutto vantaggio della tradizione e capace di offrire una serie di prodotti e servizi differenziati da quelli standards offerti dalla produzione in grande scala che perpetua la subordinazione alle zone geografiche più favorite.

Non a caso ho voluto accennare a questi problemi che possono apparire al di là del tema del dibattito di oggi. Noi siamo membri di una comunità composta già da 250 milioni di abitanti, nella quale rappresentiamo oltre un quinto. In questo vasto mercato, il più importante del mondo, l'Italia, malgrado il basso reddito pro capite e il ridotto valore della lira, non ha tratto finora grandi benefici in rapporto agli altri paesi. Evidentemente qualcosa non ha funzionato, a dispetto di massicci investimenti fatti nel Mezzogiorno. Dobbiamo purtroppo ammettere che la mancanza di un piano nazionale di sviluppo ha portato a scelte sbagliate, determinando una serie di interventi skoordinati e basati su influenze clientelari piuttosto che su scelte che tenessero conto delle migliori occasioni per un utilizzo equo e produttivo delle risorse interne.

Da qualche anno si sta sviluppando un interesse crescente nei riguardi della politica del territorio che ha ormai assunto

dimensioni extranazionali. Malgrado ciò e malgrado i risultati della Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Stoccarda nel 1972, ovunque si continua ancora a considerare il problema in termini di misure da prendere o di regolamenti da adottare piuttosto che come un problema prioritario di sviluppo economico dei singoli paesi.

La coincidenza del nostro esame del Rapporto europeo con la riconosciuta esigenza di un piano nazionale di emergenza ci offre l'occasione per considerare le interrelazioni fra interessi nazionali e quelli comunitari. Non a caso si sono gettate delle grida di allarme nei riguardi delle grandi concentrazioni considerate pericolose ai fini della stabilità dell'occupazione, dell'equilibrio economico e dello sviluppo sociale.

Il piano triennale, che non può che essere auspicato nel suo insieme per frenare alcune tendenze, denuncia implicitamente, oltre che il ritardo dell'intervento pubblico, la incapacità del settore produttivo a progredire spontaneamente ad un ritmo soddisfacente con le esigenze del paese. Esso denuncia altresì il persistere di una concezione arretrata dello sviluppo che non si arrende neppure di fronte all'esperienza che ha caratterizzato il progresso in tutto il mondo negli ultimi anni, un'esperienza legata a situazioni di ordine politico, sociale ed economico. Non si è tenuto conto infatti che esiste uno scarto tra il costo economico diretto della produzione ed il costo sociale indiretto derivante da interventi straordinari e dalla degradazione dell'ambiente, un costo che non appare sul conto economico della produzione, ma che incide permanentemente sul bilancio dello Stato.

Questo infatti è costretto a fornire servizi sociali sempre più costosi per compensare i danni provocati dagli investimenti sbagliati.

L'Italia deve fare precise scelte e decidere quale sarà la sua collocazione nel quadro comunitario. Solo così può garantirsi uno sviluppo capace di farci recuperare lo scarto che ci separa dagli altri Paesi membri: delle scelte coerenti con la realtà del momento che ha registrato un regresso costante nell'occupazione del settore produttivo e agrario ma che ha registrato anche un sensibile incremento nel settore dei servizi. Per la sua posizione geografica, il suo clima, la sua storia, la sua composizione fisica

sfavorevole ad una monocultura agricola e costosa per l'installazione di stabilimenti di grandi dimensioni nelle zone estreme. L'Italia offre le condizioni ideali per il turismo. Questa condizione di privilegio nei confronti degli altri paesi della Comunità può rappresentare una soluzione per risolvere molti problemi di fondo e soprattutto quelli del Mezzogiorno.

Per realizzare ciò è necessario però salvaguardare il territorio impedendo e non sollecitando iniziative dannose in quelle zone che si sono finora salvate. Tutte le industrie necessitano tra l'altro di grandi quantità di acqua di cui è difficile e costoso disfarsi dopo il ciclo produttivo cui è destinata. Ad esempio, per trattare 5 litri di petrolio occorrono 900 litri di acqua, per un chilogrammo di carta 200 litri, per una tonnellata di acciaio 400.000 litri. Sotto un altro aspetto la lista delle industrie più pericolose è vasta e contiene molte di quelle che appaiono in tutti i programmi di investimento. Queste producono elementi inquinanti di varia natura in forma di polveri e pulviscoli, come ad esempio il fluoro nelle officine, ove si tratta l'alluminio, l'ossido di piombo nelle raffinerie, i gas di espulsione dalle varie caldaie e forni. Queste installazioni dovrebbero essere collocate in zone che non danneggiano l'ambiente ai fini di un più equo e razionale sviluppo delle risorse del nostro Paese.

Questo mio appello potrà essere interpretato come provocatorio, ma non è nelle mie intenzioni: esso è diretto a sollecitare una più attenta considerazione nei confronti della politica dello spazio e dell'assetto del territorio. Si sta ormai constatando che la concorrenza ha assunto un carattere diverso da quello tradizionale orientandosi verso una corsa per la conquista del territorio da parte dei vari settori economici. E' necessario che lo Stato partecipi a questa corsa con un preciso programma di ripartizione del territorio e che tenga conto di tutti i fattori e di tutte le risorse disponibili nelle varie zone. Solo così sarà possibile assicurarci un posto adeguato nella Comunità Europea. Grazie.

Consigliere Gaetani. — Sospinto dal sentimento di un vecchio europeista, inserisco nella discussione sul Rapporto Europa, magistralmente curato dal collega Petrilli, un brevissimo mio intervento rivolto a precisare quanto viva e costruttiva sia stata

la collaborazione data dagli uomini dell'agricoltura alla realizzazione dell'Europa unita.

Sarà, il mio, l'intervento di un portatore di ricordi. Ricordi di un agricoltore, di un modesto agricoltore quale io sono stato e sono, che nel ventennio che ha inizio negli anni '50 e si conclude col termine degli anni '60, durante il quale fu realizzato il Trattato di Roma e venne iniziato il cammino dell'integrazione, ebbe attribuita dal destino l'immensa responsabilità di dare voce adeguata alle innumerevoli difficoltà, alle vitali reazioni ed alle grandi speranze dell'imprenditorato agricolo nazionale.

Fra i tanti ricordi ha particolare risalto nel mio spirito quello di una notte in cui fui destato da una comunicazione telefonica proveniente da Parigi, del Ministro Martino, l'insigne statista sempre spiritualmente e sentimentalmente vicino agli uomini della ruralità.

Martino mi diede comunicazione che stava per essere siglata la bozza del Trattato di Roma. Profondamente emozionato egli affermò che stava per accendersi per i nostri popoli una grande speranza. La speranza che, percorrendo il cammino dell'integrazione, certamente affollato di innumerevoli difficoltà, sarebbe stato possibile raggiungere il traguardo di un mondo in cui fosse consentito dilatare tutte le frontiere del progresso sia economico che civile e spirituale, quel mondo migliore che è nell'ansiosa attesa dei nostri popoli.

Martino ci assicurò che nel Trattato sarebbe stato inserito per noi agricoltori l'impegno di una politica delle strutture, che molto avrebbe potuto giovare alla eliminazione delle nostre situazioni di depressione e di inferiorità. Ci assicurò altresì che era prevista la concessione di una preferenza comunitaria al collocamento dei prodotti solari delle nostre terre del sud.

Egli mi chiese quale sarebbe stato l'atteggiamento del nostro mondo rurale, esprimendo la speranza, se non di una positiva reazione, almeno di una sopportabile situazione di neutralità.

Io risposi subito, amici, escludendo la possibilità di rimanere neutrali nei riguardi di eventi di una importanza decisiva per il nostro destino e assicurai che avremmo cercato la migliore difesa dei nostri legittimi interessi valendoci delle nostre capacità di

lavoro e di costruzione, per porci in una situazione di avanguardia nel cammino dell'integrazione comunitaria.

Posso oggi affermare che tale impegno è stato da noi pienamente rispettato.

Qualche ricordo ora del periodo 63-64, in cui fui chiamato, non certo per meriti personali ma perché italiano, alla Presidenza del COPA, succedendo al primo Presidente francese.

Mi sia consentito rilevare come durante il turno della mia Presidenza io abbia messo l'accento sul potenziamento della politica delle strutture, politica cioè della costruzione del domani, battendomi con tutte le mie forze perché venisse adeguatamente modificata la politica dei prezzi, sino ad allora congegnata in maniera tale da provocare la formazione di paurosi surplus di cereali e di prodotti lattiero-caseari. Politica assurda, che rischiava di arricchire ulteriormente le zone più progredite, mentre accresceva la depressione dei settori più deboli.

In quel periodo io riuscii a convocare, sotto la Presidenza di Mansholt, a Bruxelles, quella che fu definita la riunione dei quaranta: di quaranta rappresentanti particolarmente qualificati dell'agricoltura italiana (poco fa Bignardi ricordava questo nostro incontro), e in quella occasione affermai la necessità di un equilibrato parallelismo fra la politica dei prezzi e la politica delle strutture.

Mansholt riconobbe la fondatezza delle nostre osservazioni, impegnandosi a portare nel FEOGA la percentuale relativa alla politica delle strutture dal 15-20% quale allora era prevista, sino al 40%.

E quando, successivamente, venne convocata ad Amsterdam la prima grande riunione dei dirigenti dell'agricoltura europea, con migliaia di intervenuti, io chiesi ed ottenni di essere Relatore sulla politica strutturale della Comunità, confermando fortemente la nostra posizione e riscuotendo l'unanime approvazione.

Ricordo altresì come, in una riunione che ebbe luogo ad Amburgo, la delegazione italiana richiamò l'attenzione sui problemi esistenti nel Meridione d'Italia, affermando la necessità che l'Europa si affacciasse sui mari caldi del Mediterraneo, di fronte a quell'Africa che certamente ci offre tante possibilità di

espansione — oltre che economica, civile e culturale —, non già col volto di una zona depressa ma col volto di una splendente possibile prosperità.

Il Presidente della delegazione tedesca, aderendo al nostro punto di vista, ricordò allora come un grande sovrano germanico, Federico II, avendo creato un impero che si estendeva sino al sud estremo della nostra Penisola, avesse scelto Palermo come sua capitale, additando così le strade naturali per l'espansione della nostra vecchia civiltà.

Concludo la serie dei miei ricordi, sottolineando la parte avuta da noi Italiani in un'Assemblea della Organizzazioni agricole della Comunità, svoltasi nella sede del Parlamento Europeo a Strasburgo. Assemblea nella quale io, che fui chiamato a presiederla, potei affermare a nome di tutti i partecipanti la necessità che, considerando superata la prima fase del processo di integrazione, ci si avviasse decisamente e prontamente verso la realizzazione di un autentico potere politico, tale da dare a tutti gli uomini della nuova Europa la certezza di una piena comunanza di destino.

Fu la nostra una presa di posizione alta e solenne, che ebbe larghissima eco, e si può al riguardo sottolineare il riconoscimento datoci dal più prestigioso giornale di Francia « Le Monde » che, in un suo articolo di fondo, riconobbe che a Strasburgo gli uomini dell'agricoltura, ritenuto concluso il primo tempo dell'integrazione caratterizzato da un'organizzazione soprattutto burocratica dimostratasi purtroppo incapace di chiudere porte alle affermazioni di particolari e distorsivi interessi, avevano chiesto che si giungesse a un'Europa solidalmente politica, illuminata da quegli ideali che avevano determinato la sua nascita.

Termino, amici, osando affermare come la realizzazione di un autentico potere politico europeo, che avrà inizio con le elezioni del 10 giugno, avrà una grande importanza per i popoli costituenti la Comunità, ma soprattutto per noi Italiani. Per noi Italiani, oggi addentati da una paurosa crisi di dissoluzione di quei valori che danno un volto ed un pregio alla vita civile. Crisi che va fronteggiata soprattutto riuscendo ad accendere la luce di una grande speranza: la speranza in un domani migliore, al quale diamo un nome: Europa.

Consigliere Bigi. — Signor Presidente, il mio non vuole essere un intervento organico sulla relazione e sul rapporto preparato con tanta documentazione dal professor Petrilli, ma vuole soltanto esporre alcune considerazioni e riprenderne alcune altre che sono già state espresse.

Prima di tutto credo che vada accolta la proposta che era contenuta sia nell'intervento del Consigliere Mattei che in quello del Consigliere Diana e di altri di rendere sistematica la discussione sui problemi e sulla politica comunitaria in relazione anche alle discussioni che dovremmo tenere sulla congiuntura economica italiana e che sono state spesso annunciate ma mai tenute. Io propongo perciò che non solo si discuta sulla congiuntura, sulla base di relazioni e di studi preparati, ma che quando si esaminano i problemi della congiuntura, venga tenuto presente anche il fatto che l'Italia e la sua economia vivono e sono condizionati dall'economia comunitaria.

Questa è la prima cosa; la seconda considerazione è questa: è stato detto che ci sono dei problemi collegati con la politica comunitaria e che questi problemi fanno risorgere il protezionismo. Io condivido sia quanto ha detto il Consigliere Mattei sia quanto ha detto il Consigliere Macario sul non accordo col protezionismo, però vorrei precisare che quando parliamo dobbiamo stare attenti. Ho apprezzato molto anche nell'intervento del Consigliere Mattei la cautela con la quale ha affrontato questo problema del protezionismo nei confronti dell'agricoltura. E' vero — che i prezzi applicati nella Comunità Europea sono molto superiori, per alcuni generi alimentari, a quelli internazionali. Il caso più clamoroso è quello del burro; per la carne non è altrettanto clamoroso come potrebbe sembrare. Citando a memoria, mi pare che il rapporto sia 3 volte e mezzo per il burro e appena poco più del 30 per cento, come media, per quanto riguarda la carne.

Però vorrei prima di tutto osservare che non sappiamo come reagirebbe il mercato mondiale se l'Italia si presentasse su questo mercato per comprare da sola 8 milioni di quintali di carne.

In secondo luogo dobbiamo tenere presente, e vorrei che voi tutti teneste presente, che non c'è stato economista, non c'è stato uomo politico in Italia che non abbia considerato un errore il

fatto di accettare la famosa proposta della politica a due tempi o a due velocità. Però in agricoltura la politica a due velocità è stata applicata sin dall'inizio. Infatti la politica comunitaria è stata applicata prima di tutto per le produzioni che erano del Nord Europa e solo successivamente, dopo 10 o 15 anni, sono stati adottati, in modo molto incompleto, regolamenti e protezioni che riguardavano le produzioni del sud europa. Per un paese come l'Italia che è in gran parte Nord Africa e in parte Sud Europa direi che è stata adottata proprio quella politica a doppia velocità che tutti respingiamo. Pertanto sono d'accordo con la proposta che si esaminino anche aspetti di carattere particolare della politica comunitaria e questo è certamente uno dei più importanti.

Altro aspetto da tenere presente è che le strutture economiche dell'agricoltura italiana erano enormemente in arretrato rispetto a quelle degli altri paesi. Tuttavia, se andate a vedere, a pagina 47 del Rapporto Petrilli, quanto è stato assegnato in media all'Italia dal FEOGA, constatate che, facendo cento la Comunità europea, siamo a 77 rispetto, ad esempio, all'Olanda ed al Belgio che sono esattamente al doppio. Addirittura si scende a 57 quando si fa la media pro capite degli stanziamenti comunitari e nazionali e quindi alle metà di quanto hanno ricevuto in media pro-capite gli agricoltori degli altri Paesi quale intervento finanziario.

Ora, voi capite che dire agli agricoltori di correre legando loro le gambe con la politica a due tempi che è stata decisa dalla Comunità Europea e con uno stanziamento che è la metà o anche meno di quello assegnato negli altri paesi vuol dire: correte, ma non arriverete mai al traguardo. Questo mi pare si debba osservare, non per voler fare del neocorporativismo e voler valutare oltre misura certe questioni. Voglio dire che se alcuni problemi, ed io sono perfettamente d'accordo, devono essere esaminati qui al CNEL — perché questo compito spetta certamente a noi — io credo che sia giusto che vengano esaminati tenendo presente il quadro generale ed il modo in cui le varie questioni si sono sviluppate nel quadro generale.

L'ultima annotazione che vorrei fare è questa: è stato detto da parte del Presidente che verrebbe mandata alla Presidenza del Consiglio la relazione con gli ordini del giorno. Ebbene, da-

to che ci sono le relazioni delle commissioni che mi pare approfondiscano certi aspetti molto più di quanto non potesse essere fatto anche autorevolmente e molto bene nel rapporto Europa del professor Petrilli, propongo che anche tali relazioni siano inviate insieme al rapporto stesso. Sottolineo in particolare questa esigenza per l'agricoltura perché sappiamo quanto peso essa ha nella politica comunitaria. Inoltre, essendo questo un rapporto a più mani, come ha confermato il professor Petrilli, è evidente che non si è potuta evidenziare del tutto la specificità della politica agricola, mentre mi sembra che possa essere utile al Presidente del Consiglio o a chi dovrà trarre lumi da questo rapporto avere un quadro più completo. Voglio sottolineare con piacere che la relazione presentata dalla Commissione Agricoltura del CNEL al comitato del Rapporto Europa riflette per gran parte le posizioni che da sempre ha sostenuto la organizzazione che io qui rappresento: la Confcoltivatori.

Termino collegandomi con l'intervento del Presidente della Commissione Agricoltura professor Zito. La Commissione Agricoltura ed i membri che sono costantemente presenti nella commissione stessa hanno preparato un ordine del giorno che sottolinea la questione di carattere particolare dell'agricoltura e mi fa piacere che questo ordine del giorno abbia trovato una larga convergenza di consensi anche al di là dei soli membri della commissione. Credo che con questo bagaglio si possa, con una certa efficacia, rispondere alle domande che il Presidente del Consiglio Andreotti ha posto al CNEL.

Consigliere Germozzi. — Anch'io ho portato il mio modesto contributo al complesso della Relazione e non avrei quindi particolare motivo per intervenire se non per sottolineare, come del resto ho già fatto in Commissione, un aspetto particolare dello studio sintetizzato magistralmente dal professor Petrilli. A mio avviso, occorrerebbe una più larga dimensione. Qui si è parlato di neocorporativismo, ma io ho la sensazione che ciascuno di noi abbia il dovere e l'obbligo di rappresentare gli interessi di cui è portatore per poi arrivare ad una sintesi globale che tutte le istanze riassume in una visione armonica in modo da far perdere i caratteri del settorialismo, ma non dimenticando che le politiche settoriali costituiscono una parte del tutto.

Che questo sia vero lo dimostra il fatto che un lungo travaglio è stato vissuto nelle sedi comunitarie per far emergere una realtà che anche nel nostro Paese è stata recentemente riconsiderata, rimeditata, che è quella delle piccole e medie imprese e dell'artigianato e dell'apporto che le stesse danno all'economia nazionale e comunitaria. Potrei dire che il dialogo a distanza tra le istituzioni comunitarie è stato iniziato con lo studio del comitato economico e sociale sin dal 1974 per quanto riguarda le piccole imprese a livello comunitario.

Dopo la prima risposta della Commissione, si sono avuti, a distanza di pochi mesi, il secondo studio del Comitato Economico e Sociale e la risoluzione del Parlamento Europeo. Se queste due istituzioni comunitarie hanno espresso un simile orientamento e se lo stesso Commissario Davignon ha dedicato un suo non dimenticato ed incisivo discorso alla rilevanza delle piccole imprese nel sistema economico comunitario, mi pare di non fare del corporativismo, mettendo anch'io l'accento sulla importanza, la funzione ed il ruolo delle piccole imprese e l'apporto che le piccole imprese possono dare e hanno dato allo sviluppo del nostro paese.

E' interessante la risoluzione, votata all'unanimità dal Parlamento Europeo, con la quale, recependo a pieno lo studio del Comitato Economico e Sociale, dedicato appunto all'artigianato e alle piccole imprese, configurando questo settore come uno dei settori di non trascurabile rilievo in ambito comunitario, si fissano degli elementi per gli Stati membri affinché essi possano adottare politiche adeguate.

Mi permetterò di riassumere i punti salienti: « ...tenendo conto che l'esistenza di una piccola e media impresa sana e fortemente sviluppata rappresenta una condizione per l'adeguato funzionamento di un'economia moderna, giacché le piccole e medie imprese contribuiscono ad una ripartizione del potere, delle responsabilità, del patrimonio e dei rischi, oltre a mantenere viva la concorrenza; sono per lo più imprese ad alta intensità di lavoro nell'ambito delle quali trovano lavoro circa 30 milioni di occupati nella Comunità Europea; si convertono con relativa facilità ad altre attività, il che rappresenta un'importante atout in un'economia su cui incombe il pesante compito di ristrutturare

zione; offrono possibilità di lavoro in contesti ristretti, il che risponde all'esigenza di umanizzare il posto di lavoro; svolgono un importante ruolo nell'approvvigionamento dei consumatori in prodotti e servizi; offrono all'imprenditore singolo la possibilità di esprimere e sviluppare le sue capacità specifiche ».

Mi esimo dalla lettura delle altre considerazioni, tutte molto impegnative, che riguardano la politica d'integrazione, le statistiche, la politica socio-economica, l'informazione e il perfezionamento professionale, il finanziamento e infine la politica fiscale e la politica della concorrenza e della cooperazione, nonché la promozione delle esportazioni.

Sono punti fermi, onorevole Presidente, che, partendo dal Parlamento Europeo, costituiscono un chiaro invito agli Stati membri perchè abbiano a considerare nei loro piani, nelle loro impostazioni di politica economica e sociale la validità della piccola impresa, il suo ruolo e la sua importanza.

Devo dire a questo riguardo, molto brevemente, che anche nella Conferenza tripartita del 9 novembre 1978, alla quale ho avuto l'onore di partecipare, questo ruolo è stato riaffermato sia dal Presidente del Consiglio in carica, sia dai commissari che si sono succeduti, sia dagli stessi Ministri del lavoro e dell'economia dei singoli paesi. Cito testualmente uno dei punti salienti che sono emersi con unità di indirizzo: « Le piccole unità produttive vanno, quindi, sostenute e promosse, non punite o mortificate nel loro sorgere e nel loro evolversi. Se a monte vi sono delle condizioni imprescindibili di ripresa economica globale che dia nuovamente fiducia all'imprenditore, di qualsiasi dimensione, che lo stimoli al rischio, all'investimento, all'intrapresa, queste condizioni sono da ricercarsi non solo in un accordo monetario, che pure può e deve avere un suo ruolo, ma anche in un indirizzo di politica economica i cui aspetti siano concretizzabili e quantificabili ». Come osserva il documento della Commissione è necessario quindi ridare impulso agli investimenti.

Per quanto riguarda le piccole e medie imprese la Conferenza tripartita del pieno impiego si è soffermata ad esaminare i singoli aspetti, alcuni dei quali hanno costituito una frattura nell'ambito della stessa conferenza, laddove si parlava soprattutto di

riduzione dell'orario di lavoro nel combinato disposto di una maggiore produttività.

Da ultimo, signor Presidente, mi preme mettere in rilievo una novità che risale a quattro giorni orsono. Il Consiglio dei Ministri francese — questo forse può essere utile anche al Relatore — il 21 febbraio si è riunito sotto la presidenza del Capo dello Stato e ha deciso di accrescere il suo sforzo in favore della formazione professionale dei giovani e della formazione dualistica scuola-impresa. Ci sono state le comunicazioni del Ministro dell'educazione e del Segretario di Stato. Il Ministro francese incaricato della formazione professionale è poi venuto in Italia ed ha avuto la settimana scorsa un incontro con il collega italiano. Lo stesso Ministro francese, dopo il colloquio con il Ministro Pedini, ha rilasciato un'intervista nella quale, come pure nei provvedimenti che ne sono seguiti, si dà ampio spazio alla formazione dei giovani per un loro ritorno al lavoro manuale. In sostanza vi è una rivalutazione del lavoro manuale in una società fatta a dimensione d'uomo. Si tratta di una frase corrente ma che mette l'accento — e per il nostro paese è estremamente interessante — sulle iniziative da attuarsi. Parlando del nostro Paese, penso soprattutto al Mezzogiorno laddove vi è un artigianato diffuso, non preparato, non adatto a recepire la realtà industriale del domani e che va assistito convenientemente se non vogliamo creare — userò anch'io un termine di cui si fa largo abuso — le cattedrali nel deserto, che sono prive delle necessarie infrastrutture per i lavori complementari, di subfornitura e via dicendo.

L'immagine dell'artigianato e della piccola impresa deve essere vista, infatti, al lume delle nuove realtà e non rifacendosi all'artigianato dalle gloriose tradizioni. Del resto il professor Petrilli, proprio in questa sede, nel primo piano programmatico, ha accolto un nostro emendamento che dichiarava l'artigianato forza autonoma, dinamica, moderna.

In quest'ottica, a mio avviso, debbono determinarsi politiche adeguate di sostegno e di incoraggiamento in modo che questo artigianato autonomo, dinamico, moderno possa corrispondere alle esigenze di una società industrializzata che ha bisogno delle piccole unità produttive rispondenti a quel tipo di sviluppo verso il quale tutti tendiamo.

Onorevole Presidente, si tratta solo di una raccomandazione che forse più tardi tradurrò con alcuni colleghi in un breve documento che riassume questi concetti che ho così maldestramente esposto. Comunque si tratta soltanto di adempiere alla funzione di esaltare questo settore, questo comparto come altri hanno fatto per la pesca e per il turismo.

Il discorso a questo punto si farebbe molto ampio perché le interrelazioni tra l'agricoltura e l'artigianato, il turismo e l'artigianato, l'industria e l'artigianato sono così vaste che necessiterebbero di ottiche particolari per far sì che queste diverse politiche si raccordino, si incontrino, si armonizzino e tutte si proiettino nel domani. Grazie.

Consigliere Petrilli, Relatore. — Signor Presidente, rivolgo anzitutto un caloroso ringraziamento a lei e a tutti i colleghi intervenuti nel dibattito poiché, al di là di ogni divergenza di valutazioni, hanno tenuto ad esprimere quanto meno il loro apprezzamento per la notevole fatica del Relatore. Vorrei premettere a questa replica qualche avvertenza di ordine generale, del resto implicita nelle considerazioni che ho svolto ieri mattina in apertura. Riprendendo un'osservazione felice del Vice Presidente Diana vorrei anzitutto ricordare che questo Rapporto Europa mi pare importante non perché chiuda la discussione sull'integrazione europea, ma viceversa proprio perché permette di avviarla con qualche profitto. Questa è l'ambizione maggiore del documento che abbiamo elaborato insieme e del resto era questa la richiesta che ci era stata rivolta da parte del Governo, quale sollecitazione di un contributo conoscitivo utile ad orientare un dibattito ancora da svolgersi in sede politica. Il CNEL, secondo me, avrà svolto il proprio compito nella misura in cui avrà aperto anche di fronte all'opinione pubblica nazionale un confronto di questa natura.

In questa prospettiva mi pare che si giustifichi l'ipotesi, ventilata in questa sede, di fondare su questa prima esperienza una prassi destinata a svolgersi in futuro con regolare periodicità. Questo carattere — che è in qualche modo introduttivo e si potrebbe dire addirittura propedeutico — del nostro lavoro consente di rispondere anche ad un'altra osservazione formulata da

più persone — in particolare dal Vice Presidente Diana — circa l'evidente esistenza di una manifesta sproporzione tra la parte critica e la parte propositiva del documento. Infatti, se si tratta solo dell'apertura di un discorso destinato a proseguire nel tempo, mi pare abbastanza comprensibile che ad un bilancio critico, nei suoi limiti relativamente definito e concluso, abbia fatto riscontro solo una prima approssimazione alla formulazione di proposte costruttive. Del resto non a caso la sproporzione manifestata dal Rapporto è rilevabile anche in tutta la vasta documentazione elaborata durante la fase preparatoria dentro il CNEL e fuori del CNEL. Sarebbe stato probabilmente ingenuo attendersi di più in questa prima fase perché, se un consuntivo del passato si presenta relativamente agevole sulla base dell'esperienza, è certo meno facile presentare soluzioni organiche e precostituite a questo immenso complesso di problemi aperti. E la stessa evidente opportunità di giungere ad un'espressione per quanto possibile unitaria — opportunità che è stata presente, devo dirlo, in tutto il mio lavoro — all'interno di un organismo articolato e complesso come il nostro Consiglio, non avrebbe consentito di avventurarsi in esercitazioni previsionali facili a colorarsi di partito preso ideologico in materie soggette a frequenti e radicali contestazioni, quale tipicamente quella della politica agricola comune. In questo senso vi sono dei limiti in questo Rapporto che sono anche limiti costituzionali di un organismo come il nostro, per sua natura più preoccupato della tutela degli interessi esistenti che della ricerca di soluzioni globali a carattere alternativo.

Qui naturalmente il discorso investe la tematica che ieri mattina ha sollevato il collega Ardigò con il vigore di pensiero che tutti gli riconosciamo. La sua teorizzazione di una forma di neocorporativismo democratico — come egli l'ha definita in termini oggettivamente ambigui — presenta certamente un grande interesse come modello interpretativo di una realtà che oggi è largamente sperimentata e non soltanto in Italia. Mi pare assai più dubbio — ed è parso anche ad altri colleghi — che su questo modello interpretativo sia anche possibile fondare una proposta politica di avvenire, capace cioè di realizzare, a livello europeo come a livello nazionale, un solido sistema di mediazione degli interessi. L'esperienza comune a molti di noi — anche la mia

esperienza personale — induce a pensare, almeno per quanto riguarda l'ambito più limitato delle cosiddette relazioni industriali, che la vera possibilità di composizione tra gli interessi contrapposti sia tanto più grande quanto più rappresentativa, vasta e autorevole sia la sede del negoziato, cioè quanto più i protagonisti del negoziato abbiano globalità di visione politica e conseguente capacità di sintesi.

Ora, secondo me, un'ottica corporativa è per sua natura tendente ad una visione parziale delle cose e in un certo senso, se me lo permettete, distorsiva: in essa, cioè, la preoccupazione conservatrice della salvaguardia di un assetto determinato finisce in genere col prevalere sulla spinta alla ricerca di soluzioni innovatrici. Ma questo non significa certo che non sia oltremodo necessaria una crescita europea di tutti i gruppi di interesse, né ancor meno che l'effettivo conseguimento di una dimensione comunitaria da parte della dialettica sindacale non rappresenti un fenomeno altrettanto significativo e auspicabile quanto la stessa elezione europea. Condivido però in questa materia il giudizio espresso dal Consigliere Mattei attorno ai rischi di un'evoluzione nazionalistica che sono sempre impliciti in soluzioni di tipo corporativo e che tendono come tali a privilegiare piuttosto la difesa dell'esistente che la creazione del nuovo, ad esempio la difesa dell'occupazione esistente piuttosto che la creazione di nuova occupazione, piuttosto obiettivi di redistribuzione che obiettivi di sviluppo, in una logica che finisce poi per essere assistenziale e non promozionale.

Con questo vorrei rispondere anche ad altre osservazioni del Consigliere Mattei che per il loro taglio di principio, mi pare non integrativo ma almeno in parte contestativo di alcune argomentazioni svolte nel rapporto, sollecitano maggiormente una replica da parte mia.

Condivido sostanzialmente la sua opinione secondo cui i veri trasferimenti di reddito a favore dell'Italia si avranno soltanto quando si saranno create condizioni politiche ed economiche tali da incoraggiare i flussi di investimenti privati dai paesi più prosperi verso il nostro. Credo però che questo sia indicato a chiare lettere nel nostro Rapporto. Riconosco anche con lui, e del resto col Vice Presidente Diana, che da parte italiana non vi è

stata (almeno finora) una valida capacità di sfruttamento degli strumenti di riequilibrio finanziario offerti dai Trattati, o per lo meno istituiti nell'ambito dei Trattati. Tutto questo pone evidentemente problemi di adeguamento della nostra capacità di spesa a tutti i livelli, ma non mi pare sufficiente a motivare una sottovalutazione del problema della spesa pubblica comunitaria, almeno nel senso auspicato in relazione allo SME dal Comitato Mc Dougall, perché proprio le insufficienze della nostra amministrazione, che sono esse stesse espressione della nostra arretratezza relativa, esigono, a mio avviso, il conferimento di maggiori poteri d'iniziativa e di gestione alle istanze della Comunità. In questo senso, il braccio di ferro in corso tra Parlamento Europeo e Consiglio Europeo in ordine al volume degli stanziamenti relativi al Fondo di sviluppo regionale mi pare un fatto di immenso rilievo politico, giustamente sottolineato in alcuni degli interventi svolti in questa sede, tra cui quello introduttivo del Vice Presidente Simoncini, di cui ho molto apprezzato la rigorosa ispirazione europeista.

Io non credo quindi — mi pare che il Rapporto lo dica in vari luoghi — che vi sia contraddizione tra politica di razionalizzazione della spesa pubblica e di orientamento della dinamica dei redditi — che il programma triennale si propone, ai fini di una piena riattivazione della dinamica di mercato nel nostro paese — e la sollecitazione di politiche di trasformazione strutturale, da operarsi a livello della Comunità. Gli insuccessi registrati finora sulla via di una soddisfacente programmazione economica in economia di mercato e le specifiche contraddizioni rilevate a questo proposito nell'esperienza italiana, non bastano a negare l'esistenza di un problema cui la stessa crisi in atto con diversa intensità in tutte le economie industrializzate tende a conferire crescente coerenza.

Mi pare del resto singolare che lo stesso Rapporto, che il Consigliere Mattei ha considerato come legato ad illusioni dirigistiche, sia apparso al Consigliere Macario eccessivamente incline a fare affidamento sulle virtù taumaturgiche delle forze di mercato. La mia impressione personale è che a questo riguardo, come a proposito del problema controverso della politica agrico-

la comune, la discussione che si è svolta in questa sede sia andata alquanto al di là del Rapporto che ne costituiva l'oggetto formale, riproponendo un gioco delle parti forse inevitabile ma in qualche misura rituale.

La disparità delle posizioni assunte dalle parti sociali nei confronti dello SME e del programma triennale, che non avrebbe potuto non riflettersi anche in questo dibattito, non esclude che alcune esigenze di fondo, come quelle relative al necessario ravvicinamento dei tassi d'inflazione nazionali, siano oggi universalmente condivise, come universalmente condivisa è la preoccupazione per i rischi di involuzione protezionistica presenti nell'attuale andamento degli scambi mondiali. L'incalzare della crisi e i problemi di ristrutturazione che essa pone in numerosi comparti industriali, con un moltiplicarsi di pubblici interventi, sono dati di fatto che le parti sociali, pur nell'esercizio delle rispettive autonomie, non possono certamente ignorare. In questo senso mi pare che, soprattutto nella prospettiva di una comune scelta europea, vi sia oggi un terreno di dialogo e di confronto comparativamente assai maggiore di quello che forse sarebbe apparso possibile in situazioni ancora recenti.

Quanti sono persuasi che la scelta europea sia priva di alternative e che essa imponga di per sé, oltre ogni difficoltà contingente, la ricerca a livello politico e a livello sociale di durevoli formule di convergenza, trarranno probabilmente dagli atti di questo dibattito qualche motivo di fiducia, nonostante l'inevitabile divario di accenti tra le parti sociali. Devo dire che la circostanza che la federazione sindacale unitaria abbia espresso su questo tema una posizione comune è di per sé un elemento positivo che mi sembra degno di particolare rilievo.

Non ritengo necessario soffermarmi qui se non per esprimere i sensi della mia gratitudine, su quanto hanno detto altri Consiglieri, come Zito, Murzi, Ravaioli, Cagli, Gaetani, Bigi ed anche Germozzi alla fine, il cui largo e benevolo consenso non richiede da parte mia specifiche precisazioni. Ad altri Colleghi, come Alesi e Prantera, vorrei viceversa chiedere scusa per l'insufficiente trattazione di temi di grande momento come la politica dei consumatori — o dei cittadini — e la politica ecologica. Argomenti come il passaporto europeo e in genere la tematica dei

diritti civili, indirettamente evocati da questo discorso, ci erano parsi — anche se sono molto rilevanti di per sé — non del tutto pertinenti rispetto al tema di questa esposizione, e lo stesso può dirsi per quanto attiene alle sicure connessioni che esistono tra politica turistica e politica culturale, specialmente sotto il profilo della divulgazione linguistica. Questo vale anche per la puntuale osservazione che in ordine alla problematica della formazione professionale ha svolto in questa sede il Consigliere Germozzi, con particolare riferimento ai problemi dell'artigianato e delle imprese minori. Quanto al tema ecologico, che pure il rapporto ha toccato, forse è mancato in questa fase un approfondimento adeguato alla sua importanza crescente, con particolare riferimento alla situazione meridionale. Potrei citare qualche punto preciso del documento dove non mancano indicazioni nel senso sollecitato, ma mi sembra più conveniente additare questo complesso di argomentazioni a quanti nel prossimo futuro saranno chiamati a continuare questa fatica.

Gli stessi squilibri che avete notato nel rapporto sono del resto espressione della genesi composita del nostro lavoro e del diverso grado di elaborazione degli apporti settoriali.

Signor Presidente, concludo. Credo che a questo punto la mia replica possa considerarsi compiuta, tenendo conto dei limiti che le derivavano dalla stessa procedura adottata in questa sede, che non consente la presentazione di emendamenti al Rapporto e quindi mantiene tutto il dibattito ad un livello di principi. Pur consapevole dei limiti del mio apporto personale, per quanto mi riguarda sono lieto di aver potuto contribuire, in questo scorcio conclusivo della mia ventennale presenza al CNEL, ad avviare nell'opinione pubblica più qualificata, alla vigilia dell'elezione europea, un dibattito su un tema che d'ora in poi dovrà occupare un posto crescente nelle preoccupazioni degli italiani: si tratta del rapporto tra l'Italia e l'Europa su cui si misura ormai il nostro comune destino.

Presidente Storti. — Signori Consiglieri, nel ribadire la mia soddisfazione per il lavoro svolto dal Comitato Referente, dal Relatore e, in questi due giorni, dall'Assemblea, mi pare doveroso sottolineare la serenità e la profondità del dibattito che ha toc-

cato anche aspetti di grande rilievo relativi al rapporto tra quadro istituzionale nazionale e quadro istituzionale europeo.

Anche se lo ha già fatto il Relatore all'inizio, desidero ribadire i pregi del metodo di lavoro che questa volta è stato seguito, anzitutto il riuscito tentativo di coinvolgere la intera struttura istituzionale del CNEL già nella fase di elaborazione di questo Rapporto. La creazione di un Comitato referente che fosse rappresentativo, il più e il meglio possibile, degli interessi e delle posizioni esistenti nel Consiglio, si è accompagnata infatti al coinvolgimento di tutte le Commissioni permanenti del CNEL, le quali hanno fornito un contributo meditato ed approfondito, ciascuna per le materie di propria competenza, sulla base di questionari analitici ed indici ragionati predisposti dal Relatore.

In tale contesto va altresì collocata l'iniziativa di coinvolgere pubbliche amministrazioni, organizzazioni rappresentative delle forze sociali e ad altri enti particolarmente interessati alle attività comunitarie, chiamati ad esprimere un giudizio che fungesse da punto di riferimento parziale — e quindi settoriale — per la ricomposizione del quadro complessivo delle interrelazioni tra politiche comunitarie e politiche nazionali.

Mi pare che la metodologia utilizzata abbia non soltanto consentito di tenere il dibattito nei termini di una serenità consapevole in virtù della ampiezza e della completezza del procedimento preparatorio, ma abbia — soprattutto — aperto la via ad un flusso costante e periodico di atti e valutazioni nei confronti dei risultati della partecipazione alle scelte politiche, economiche e sociali della Comunità Economica Europea. In prospettiva è anzi auspicabile che il nuovo modo di intendere la partecipazione tra i paesi sarà in grado nel futuro di garantire dalle difficoltà improvvise che, classificate sovente nella categoria degli imprevisti, hanno in realtà tratto origine da una sorta di impreveggenza dovuta a difetto colpevole di attenzione.

Vorrei ricordare, a questo punto, l'analoga indagine effettuata dal « Conseil Economique et social » francese. Non volendo esprimere valutazioni di merito, per ovvie ragioni di delicatezza, mi limito a dire che il Rapporto del Consiglio francese appare scarsamente omogeneo in quanto i diversi gruppi che in

quell'organismo trovano rappresentanza si sono praticamente mossi su linee parallele e non convergenti.

Per quanto concerne, poi, l'orientamento, che appare unanime, di ripetere periodicamente l'esame delle vicende comunitarie, mi sembra anche degna di essere presa in considerazione una variante a questa proposta esposta dal Consigliere Mattei, che del resto abbiamo già in parte realizzato: vale a dire che il Rapporto che il CNEL s'impegna a fare periodicamente possa eventualmente essere circoscritto all'esame di questioni settoriali o di temi che di volta in volta assurgano a posizioni di rilevanza primaria.

Questo mi offre l'occasione per ringraziare la Commissione Agricoltura per l'ottimo lavoro svolto in tema di politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole e la Commissione Industria che ha di recente concluso l'esame preliminare di un testo di Osservazioni e Proposte sui problemi dell'energia che coinvolgono aspetti che mal sopportano una trattazione limitata al livello nazionale. Per il turismo si potrebbe fare cosa analoga. Credo che da una combinazione tra la valutazione periodica delle attività della Comunità Economica Europea e la valutazione dei rapporti di interdipendenza tra gli sviluppi della politica economica e sociale italiana e quella europea, per singoli settori, possano derivare un bilancio globale ed un bilancio per materia, pur nella consapevolezza che il CNEL debba guardarsi dal pericolo della frammentazione dei giudizi.

Da questo punto di vista neppure appare fuor di luogo la valutazione che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha espresso sul quadro istituzionale di collegamento tra Paesi membri e Comunità Europea. Credo infatti che una critica costruttiva emersa nel presente dibattito sia quella che sottolinea l'inadeguatezza dei canali di informazione tra realtà nazionale e realtà europea che ha spesso provocato clamorosi casi di mancata utilizzazione delle provvidenze comunitarie.

Ho ascoltato con molta attenzione quanto detto da alcuni colleghi, anche in seguito all'intervento del Consigliere Ardigò. E desidero fare una considerazione: ho avuto una lunga e rilevante esperienza internazionale; da essa è derivata la constata-

zione che la parola « corporativo » genera sospetto un po' dappertutto e particolarmente in Italia, per i motivi a tutti noti.

Né basta aggiungere « neo » e « democratico » per rimuovere i sospetti che accompagnano il termine « corporativo ». Più opportuno è fare riferimento al concetto di « partecipazione », che, consentendo la dialettica del confronto degli interessi nel permanere del pluralismo democratico, assicura parimenti due certezze: la certezza della democrazia e la certezza che la democrazia è la più idonea a comporre contrasti di interessi.

Tuttavia credo che l'espressione « neocorporativismo democratico » possa conservare un certo interesse anche per quelli che come me nel passato hanno sostenuto e seguitano a sostenere autonomia e conflittualità, laddove conflittualità significa confronto e dialettica.

Vorrei dire un'ultima cosa: ho cercato di non entrare nel merito dello studio anche se mi sarebbe piaciuto parecchio farlo. Non posso peraltro esimermi dal sottolineare che, al di là del bilancio dei profitti e delle perdite, sia impossibile non guardare all'Europa come al momento di verifica delle aspirazioni delle forze politiche e sociali di creare un punto di riferimento, comune alle diverse realtà nazionali, sul piano ideale, culturale e politico.

Vorrei finire con una dichiarazione che si riferisce in modo particolare al Consigliere Petrilli con il quale io personalmente divido ricordi di una lunga, vecchia e personale amicizia. Il Consigliere Petrilli è stato giustamente complimentato e ringraziato per l'ottimo lavoro compiuto in una materia tanto delicata.

Il mio apprezzamento, peraltro, nel momento in cui egli preannuncia le sue dimissioni da Consigliere del CNEL, va esteso, a nome del nostro Consiglio, al contributo oltremodo prezioso e qualificato che ha dato all'Istituto, pur avendo responsabilità e oneri assai pesanti. Se egli lo permette vorrei, nel mentre lo saluto, esprimere l'augurio che possa ritornare al più presto a far parte del CNEL.

A questo punto, vi leggo il testo della mozione che sarà sottoposto all'esame dell'Assemblea:

« Il CNEL approva il Rapporto e la sua trasmissione al Governo, con i contributi espressi nel dibattito svoltosi in Assemblea; attraverso gli interventi, gli ordini del giorno e le dichiarazioni complessive di voto, per la loro comunicazione contestuale a quella del Rapporto medesimo.

Il CNEL propone e richiede che analogo esame aggiornato sia ripetuto in seguito, con periodicità da definire o comunque in momenti particolarmente opportuni e per materie significative, al fine di offrire un qualificato contributo al processo di integrazione europea ».

Mi pare opportuno precisare che il dettato del primo capoverso della mozione va inteso nel senso che sarà allegato al Rapporto il dibattito assembleare, compresi gli ordini del giorno eventualmente presentati e le dichiarazioni di voto che saranno rese precedentemente alla votazione.

ORDINE DEL GIORNO

presentato dal Consigliere Alesi ed altri

« I sottoscritti Consiglieri

constatata la validità dello studio realizzato dal CNEL sulla politica comunitaria quale bilancio di un lungo periodo di attività;

ritenuto che — nonostante le difficoltà obiettive collegate alla crisi energetica e a quella monetaria, nonché ad alcuni errori d'impostazione e di gestione — la politica agricola comune rappresenta pur sempre la maggiore realizzazione nel processo di costruzione europea;

considerato che il rallentato processo di unificazione politica e di integrazione economica nella Comunità ha lasciato spazio al risorgere di interessi nazionali, provocando squilibri anche all'interno del mercato agricolo comune, con ciò contrastando il con-

seguimento degli obiettivi indicati nell'articolo 39 dei Trattati di Roma;

constatato che uno dei nodi più difficili da sciogliere, anche ai fini dello SME, è rappresentato dagli effetti perversi degli « importi compensativi monetari (ICM) »;

riconosciuto che tuttavia l'agricoltura europea e quella italiana hanno tratto stimolo dalla organizzazione comune dei mercati agricoli per razionalizzare l'offerta dei prodotti e per modernizzare le strutture anche se l'agricoltura italiana non ha saputo utilizzare appieno le incentivazioni della politica agricola comunitaria.

chiedono

che modifiche della politica agricola comune siano adottate facendo proprie tutte le Osservazioni e le Proposte espresse dall'Assemblea del CNEL del 27 aprile 1978 concernenti la Politica Comunitaria e Nazionale delle strutture agricole;

che, anche con riferimento all'allargamento della CEE, si proceda ad una conseguente modifica della politica comunitaria secondo i voti espressi dallo stesso documento;

che la politica dei prezzi sia attuata in modo da tener conto delle eccedenze strutturali ed operi in senso orientativo per la produzione, anche al fine di facilitare lo sviluppo dei settori e delle zone più svantaggiate della Comunità;

che lo snellimento delle procedure nazionali e regionali e la tempestiva messa a disposizione dei mezzi finanziari necessari rendano efficacemente operanti le azioni comuni sostenute dal FEOGA;

che il coordinamento tra i diversi fondi comunitari — agricolo, sociale, regionale e la BEI (Banca Europea d'Investimenti) — sia assicurato in modo da sostenere progetti integrati in ambiti territoriali definiti, e da facilitare l'integrazione anche

settoriale, favorendo in tal modo il superamento degli squilibri economici e sociali esistenti;

che l'ulteriore allargamento della CEE sia accompagnato da un programma di interventi intesi ad attenuare prima ed eliminare poi il divario tra i Paesi continentali e quelli mediterranei;

che soprattutto tale allargamento si accompagni al completamento ed al rafforzamento delle istituzioni comunitarie, anche in considerazione del maggior peso che l'elezione popolare dovrà conferire al Parlamento Europeo ».

F.to Alesi, Aluisetti, Bigi, Bignardi, Coppa, Daniele, De Benedictis, De Marzi, Diana, Fazio, Gaetani, Liguori, Murzi, Schwarz, Vigone, Zito.

ORDINE DEL GIORNO

presentato dal Consigliere Coppa ed altri

« I sottoscritti Consiglieri del CNEL, nel quadro di un rapporto di sintesi che — alla vigilia delle elezioni del Parlamento Europeo — assume rilevanza sia in ordine ai problemi istituzionali, e sia a quelli politici, economici e sociali nazionali e comunitari;

sottolineano al Governo ed al Parlamento l'importanza del documento che, in forma di risoluzione deliberata alla unanimità il 12-2-1978, il Parlamento Europeo ha approvato per quanto riguarda i problemi delle piccole e medie imprese, "che utilizzano — testualmente — abbondanza di manodopera valutabile nell'ambito della Comunità Europea in circa 30 milioni di persone";

e fanno voti che, per l'autorità della fonte e la importanza delle indicazioni, le linee di azione prospettate ai paesi interessati e agli organismi comunitari vengano integralmente adottate, senza ulteriormente disattendere le proposte formalmente e tem-

pestivamente trasmesse al Consiglio ed alla Commissione delle Comunità Europee, nonché ai parlamentari ed ai Governi degli Stati membri ».

F.to Coppa, Bigi, Aluisetti, Pranterà, Marino, Germozzi, De Marzi, Zito, D'Elia, Parlagreco.

ORDINE DEL GIORNO **presentato dal Consigliere Parlagreco ed altri**

« I sottoscritti Consiglieri,

constatata la validità dello studio presentato dal CNEL per il "Rapporto Europa" su interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie,

auspicano

che il richiamo alle "Osservazioni e Proposte" formulate dall'Assemblea del CNEL in data 27 aprile 1978 concernenti la politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole sia inteso nel senso di una adeguata presa di conoscenza e considerazione anche delle opinioni espresse dalla minoranza in sede di dibattito delle predette "Osservazioni e Proposte".

F.to Parlagreco, De Marzi, Ardigò, Schwarz, Zito.

Presidente Storti. — Prima di passare alla votazione della mozione, dò la parola, per le dichiarazioni di voto, ai Consiglieri Mattei, Ravecca, Coppa, Rizzo, Ardigò, Daniele, Ravaioli, Liguori, D'Elia.

Dichiarazione di voto del Consigliere Mattei

Signor Presidente, faccio questa dichiarazione di voto a nome mio e di alcuni altri colleghi.

L'adesione alla mozione di approvazione del Rapporto Petrilli ha il significato di presa di atto dello studio e di sua approvazione come base di partenza per alcuni importanti approfondimenti necessari anche per rispondere più compiutamente alla richiesta del Governo di indicazioni propositive.

In particolare si ritiene che il CNEL debba affrontare, al fine di poter predisporre « Osservazioni e Proposte », alcuni temi emersi nella discussione generale quali:

— l'adeguamento della politica economica e delle strutture amministrative nazionali alle esigenze del completamento e dell'allargamento della unione economica, con particolare attenzione alle conseguenze e vincoli per la politica economica e monetaria nazionale dell'adesione all'accordo di stabilità dei tassi di cambi;

— le condizioni e gli strumenti per assicurare un flusso di risorse reali verso il nostro paese che non sia dipendente solamente dai trasferimenti a carattere pubblico (che quindi, rispondendo al prof. Petrilli, non vengono affatto esclusi);

— la collaborazione alla informazione più corretta e tempestiva sui problemi generali e particolari della partecipazione del nostro paese alla economia ed allo sviluppo della Comunità;

— l'approfondimento dello studio dei mezzi che possano rendere credibili gli obiettivi, unanimemente condivisi, di evitare la svalutazione strisciante della lira ed il risorgere del protezionismo negli scambi internazionali;

— l'esame approfondito dei problemi che pone all'economia in genere e in particolare all'agricoltura la partecipazione alla politica agricola comune ed alla sua possibile evoluzione; tenuto conto del collegamento inevitabile esistente tra politica delle strutture, politica dei prezzi e sistemi correttivi come quello dei montanti compensativi;

— la ulteriore analisi dei problemi di alcuni settori importanti; in genere quelli dei servizi ed in particolare banche, assi-

curazione, commercio, dei trasporti, del turismo, ed ancor più in genere per i più significativi settori di attività peculiari della nostra economia (pesca, artigianato, ecc.).

Dichiarazione di voto del Consigliere Ravecca

Nel fare questa dichiarazione di voto, intendo richiamarmi all'intervento fatto ieri dal collega Macario a nome dei rappresentanti dei lavoratori. Nel suo intervento, il collega Macario ha espresso un giudizio complessivamente positivo sul rapporto, al quale, da tutti noi è stato dato un contributo per l'elaborazione. Questo nostro giudizio rimane valido alla luce del dibattito che si è svolto in questi giorni. Riteniamo infatti che, arricchito dagli apporti che sono stati offerti durante il dibattito, questo sia un documento di notevole interesse per la sua attualità.

Sono quindi favorevole anche al secondo paragrafo della mozione, tenuto conto della dinamica che ha assunto il problema europeo.

Dopo l'intervento del collega Macario sono state sollevate alcune obiezioni, dal momento che questo intervento è stato da alcuni considerato di parte. Non lo credo. Vorrei aggiungere, senza entrare nel merito dei singoli problemi che sono stati in qualche modo contestati, che alcune considerazioni contenute nell'intervento del collega Macario non sono più solo opinioni del movimento sindacale italiano, ma sono opinioni acquisite dall'intero movimento sindacale europeo. Malgrado le difficoltà e le resistenze, motivate da posizioni troppo nazionalistiche, presenti nel movimento sindacale europeo, siamo soddisfatti del grado di maturità e di unità che il movimento sindacale europeo ha raggiunto su alcuni problemi importanti che interessano la classe lavoratrice di tutti i paesi membri della CEE.

Problemi come quelli dell'orario di lavoro, del costo del lavoro in generale, dell'occupazione, dell'emigrazione e lo stesso problema relativo ad una programmazione su scala europea, muovendo dai quadri di riferimento nazionali, sono tematiche comuni a tutto il movimento europeo, e saremo lieti se questo

dibattito continuerà all'interno del CNEL, poiché avremo la possibilità di confrontarci ancora su questi problemi.

Ritengo necessario infatti che venga approfondito il discorso sulla necessità che i problemi del nostro e degli altri paesi trovino una soluzione nell'ambito di una programmazione europea, e che non si ripeta per l'Europa, quello che purtroppo sta accadendo e cioè, che ciascuno pensi a sé e nessuno all'Europa. Sottolineo la necessità di superare gli egoismi ed i nazionalismi dei singoli paesi per ricercare insieme una visione globale e tentare di risolvere i problemi nell'ambito comunitario.

In secondo luogo, ciò dovrà avvenire, attraverso la partecipazione attiva e concreta della classe lavoratrice. Questa non è soltanto una richiesta, ma un'intima convinzione, poiché credo che nessun problema sarà possibile risolvere in un contesto così importante come quello europeo, senza una partecipazione reale della classe lavoratrice.

Su questo problema in un prosieguito che ritengo utile ed anche necessario, tenuto conto che sta assumendo aspetti assai importanti per la vita stessa del nostro Paese, saremo disposti ad un confronto concreto. Dopo queste considerazioni, dichiaro, anche a nome degli altri rappresentanti dei lavoratori, che voterò a favore della mozione presentata.

Dichiarazione di voto del Consigliere Coppa

Presidente, desidero esprimere un'*adesione critica* al Rapporto; e quindi devo motivare l'aggettivo. A mio avviso, il Rapporto è molto rilevante sotto due aspetti: l'aspetto che riguarda le istituzioni e l'aspetto che riguarda le politiche. Però, sempre a mio avviso, non emerge o non emerge ancora adeguatamente un dato di fondo. Questo dipende forse dalla natura dell'organo che si pronuncia, cioè il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dall'esperienza della vita economica e sociale del Relatore. Però non c'è dubbio che nel Rapporto gli aspetti delle politiche hanno ancora un peso preponderante rispetto a quelli delle istituzioni. Quindi ne risulta una attenuazione di quello che a mio avviso potrebbe definirsi una sorta di distrofismo

comunitario. Cioè non viene adeguatamente sottolineato che alcune funzioni nell'ambito della Comunità si sono sviluppate ed hanno portato addirittura all'ipertrofia di alcuni organi. Questo è il caso della politica economica che si è articolata in infiniti rivoli; mentre altre funzioni non si sono sviluppate adeguatamente e gli organi corrispondenti, in certi casi, presentano sintomi di atrofia.

Quindi, nell'esprimere il voto favorevole, desidero sottolineare l'attualità e la pregnanza della necessità di riflettere su un rapporto più equilibrato tra le varie funzioni ed i diversi organi. A tale fine ho presentato come primo firmatario un ordine del giorno che mette in rilievo questo divario rilevabile non solo tra indicazioni ed azioni, ma anche tra istituzioni e politiche.

Il CNEL ha deciso di tornare a discutere su questo argomento; quindi il mio atteggiamento critico è anche un auspicio che, in una rinnovata discussione, sia possibile approfondire anche gli aspetti che attengono alla realtà istituzionale della questione comunitaria.

Dichiarazione di voto del Consigliere Rizzo

Brevemente, in relazione con quello che ho già esposto, dichiaro che voterò a favore in blocco dello studio che ci è stato sottoposto e mi asterrò per il resto.

Perché dico « in blocco? » Perché, volendo scendere al parziale, anch'io ritengo che nella parte del Rapporto (che complessivamente è eccellente, e non lo dico per le solite cortesie che nella aule vengono scambiate) relativa al quadro istituzionale della Comunità qualche cosa, a mio avviso, si sarebbe potuta e dovuta aggiungere e precisare.

Si tratta invero di un Rapporto relativo a problemi complessi che dovranno essere organicamente trattati e risolti in sede comunitaria; ed è questo il motivo per cui la votazione non può che essere unica, in blocco.

Del resto la riprova di ciò è venuta dai numerosi ordini del giorno che sono stati presentati. C'è infatti da chiedersi cosa potrebbe pensare il Governo od il Parlamento dalla trasmissione di uno « studio » approvato in complesso (come ora avviene) e nello stesso tempo accompagnato da diversi ordini del giorno di cui alcuni eventualmente firmati dalla maggioranza dei Consiglieri e fortemente critici contro lo « studio ». Non voglio però proseguire: « intelligenti pauciloquium ».

Dichiarazione di voto del Consigliere Ardigò

Presidente, Colleghi, dichiaro che voterò a favore dell'intera mozione proposta dalla Presidenza per il significato complessivo che essa ha nella prima e nella seconda parte. Ritengo che si debba sottolineare l'importanza di una mozione comprensiva di entrambe le parti. Si tratta di un rapporto iniziale — quello che la mozione approva — nel quale lo sforzo delle Commissioni è stato notevole e rilevante è stato l'impegno del Relatore per giungere ad una sintesi politicamente così significativa da raccogliere il voto di tutte le principali forze sociali qui rappresentate. Perciò inviterei anche coloro che hanno posto in discussione la connessione tra i due capoversi a ritirare le loro proposte di votazione separata.

Dichiarazione di voto del Consigliere Daniele

Signor Presidente, a nome dell'organizzazione e del settore che ho l'onore di rappresentare esprimo senza riserve adesione alla mozione nel suo complesso e ciò sia per quanto riguarda l'approvazione del Rapporto presentato e illustrato dal Consigliere Petrilli sia per la volontà che da essa emerge di un impegno di approfondire in futuro periodicamente il tema.

Alla vigilia delle elezioni del Parlamento Europeo, l'iniziativa del CNEL — di analizzare il passato del processo di integrazione comunitaria, valutando le realizzazioni conseguite sia nell'ambito delle « politiche comuni » (agricola, commerciale e dei trasporti)

che del coordinamento delle politiche settoriali (industriale, della ricerca, sociale, fiscale, finanziaria, regionale, ecc. ecc.) e di formulare le prospettive future a iniziare dalle esigenze che si pongono nel quadro istituzionale — va non solo apprezzata ma incoraggiata.

Il dibattito che si è svolto sulla relazione del Consigliere Petrilli — relazione precisa e puntuale, completa e aggiornata — consente non solo di individuare le carenze che non possono non esservi nella costruzione di una realtà sovranazionale basata sull'integrazione ma anche di sottolineare le difficoltà esistenti e che in ogni caso occorre superare, ultima quella relativa al sistema monetario di recente introduzione, difficoltà certamente di carattere economico ma anche e soprattutto di carattere politico.

Chi ha seguito in questi anni l'evoluzione della politica agricola comune — e il Vice Presidente Diana nel suo lucido intervento ha con visione globale e realistica affrontato questa tematica — si rende responsabilmente conto che, a venti anni dall'avvio di questa politica, si può constatare come tale settore abbia raggiunto non pochi e importanti traguardi, tra cui, oltre l'aumento della produzione e del reddito agricolo, una situazione di relativa stabilità dei prezzi, una notevole sicurezza di approvvigionamento interno e un apprezzabile contenimento del divario intersettoriale dei redditi nella media comunitaria.

Aspetti tutti opportunamente messi in rilievo nella Relazione Petrilli, che si pone in un quadro globale e intersettoriale, pur sottolineando le caratteristiche particolari realizzate da alcuni comparti socio-economici.

E proprio per ulteriormente approfondire questo Rapporto, la mozione sottoposta alla nostra approvazione suggerisce una programmazione di incontri periodici — possibilmente semestrali — durante i quali il CNEL è chiamato a completare e aggiornare il presente Rapporto. Mozione che, anche per questo aspetto di verifica continua, incontra il nostro consenso sia perché l'ulteriore analisi dei problemi è certamente necessaria nel quadro delle impostazioni di fondo contenute nel Rapporto sia perché al CNEL spetta — o dovrebbe spettare — istituzionalmente il compito di affrontare con periodicità una tematica di così rilevante

incidenza non solo sull'economia nazionale, ma anche in particolare su quella europea.

Tengo a precisare, a conclusione del pensiero espresso e come ha ricordato il Presidente Zito, che la Commissione Agricoltura ha presentato un ordine del giorno sottoscritto da tutti i suoi componenti e nel quale quindi la mia organizzazione si riconosce, perché esso evidenzia sinteticamente non solo gli attuali aspetti positivi della politica agricola comune ma anche le modifiche che in tale settore si auspicano per renderlo aderente ad una impostazione che incida maggiormente sulla realtà economica e sociale del nostro Paese.

L'adesione a tale ordine del giorno, che non è quindi solo formale e la mancanza di preventivi accordi su altri ordini del giorno e su altre mozioni mi pongono nella condizione di non poter aderire ad altre impostazioni prospettate nel corso del dibattito; e ciò non solo per ragioni di coerenza ma anche perché il modo di concepire l'agricoltura nel quadro e nell'assetto comunitario non risponde a esigenze di interessi limitati di « corporazione », ma a un tipo di sviluppo che riguarda la società e l'economia nel suo complesso e nel quale il settore agricolo assolve a una funzione fondamentale, essendone una delle componenti essenziali.

Dichiarazione di voto del Consigliere Ravaioli

Ripeto che, col dirmi contrario alla seconda parte della mozione, non mi riferivo alla necessità di prolungare questa discussione ma all'adozione di un nuovo metodo per l'approvazione di determinate conclusioni: metodo che dovrebbe essere sottoposto, per lo meno, al parere della Commissione per il Regolamento.

Dichiarazione di voto del Consigliere Liguori

Avendo fatto parte del Comitato referente, il mio intervento sarebbe superfluo se non volessi esprimere, in maniera convinta,

la mia adesione alla mozione in tutte le sue parti. Senza voler sminuire il significato del primo comma, credo che il secondo, per il settore che qui rappresento, e cioè l'agricoltura, sia ancora più importante, nel senso che esso ci dà la prospettiva di un aggiustamento e di un aggiornamento delle problematiche in sintonia con quelle che sono le sue periodiche necessità. Come tutti sappiamo, ogni anno la politica agricola è sottoposta a docce scozzesi di trattative spesso defatiganti, abbisognevole perciò di essere seguite in tutte le componenti. Sembra a me molto opportuno che il Ministro dell'Agricoltura, quando si reca a Bruxelles a difendere gli interessi dell'agricoltura italiana, possa contare sul sostegno di studi ben fatti, ben elaborati ed aggiornati.

Dichiarazione di voto del Consigliere D'Elia

Sono favorevole alla mozione nei suoi contenuti che condivido e che mi sembra siano stati recepiti dal Relatore e da una larga maggioranza. Pertanto sono favorevole al Rapporto presentato.

Presidente Storti. — Concluse le dichiarazioni di voto, metto in votazione la mozione che accompagna il Rapporto:

« Il CNEL approva il Rapporto e la sua trasmissione al Governo, con i contributi espressi nel dibattito svoltosi in Assemblea, attraverso gli interventi, gli ordini del giorno e le dichiarazioni complessive di voto, per la loro comunicazione contestuale a quella del Rapporto medesimo. »

Il CNEL propone e richiede che analogo esame aggiornato sia ripetuto in seguito, con periodicità da definire o comunque in momenti particolarmente opportuni e per materie significative, al fine di offrire un qualificato contributo al processo di integrazione europea ».

La mozione viene approvata con 2 astensioni.

Presidente Storti. — Approvata la mozione, il Rapporto, che sarà corredato dal dibattito assembleare, dagli ordini del gior-

no e dalle dichiarazioni di voto, verrà trasmesso al Presidente del Consiglio .

* * *

Il Rapporto Europa è stato esaminato ed approvato nelle sedute dell'Assemblea dell'8 e 9 marzo 1979.

Presidenza del Presidente Storti. Presenti i Vice Presidenti Diana e Simoncini ed i Consiglieri Alesi, Aluisetti, Ardigò, Balducci, Bigi, Bignardi, Boni, Cacciafesta, Cagli, Cintolo, Coppa, Coppini, Daniele, De Benedictis, D'Elia, De Marzi, Di Nardi, Donati, Fantoni, Fazio, Forcignanò, Gaetani, Germozzi, Giacchetto, Giugni, Liguori, Macario, Mancusi, Marino, Marmioli, Mattei, Mengoni, Murzi, Orlandi, Paretto, Parlagreco, Pastorino, Perusini, Petrilli, Pranterà, Quagliariello, Ravaioli, Ravecca, Ravenna, Reggio, Romano, Romei, Rossi, Sarzina, Savio, Scheda, Schwarz, Verzelli, Vigone, Zito.

Ha assistito il Segretario Generale Valentino.

INDICE

RAPPORTO

PREMESSA

PARTE PRIMA — IL PASSATO

I. <i>Analisi dell'evoluzione economica italiana nel contesto del processo d'integrazione europea</i> .	pag. 9
A. <i>Le economie europee negli anni '50 e il Trattato di Roma</i>	» 9
B. <i>Lo sviluppo non armonico del mercato comune europeo e l'aggravarsi degli squilibri (1958-1970)</i>	» 13
C. <i>La crisi monetaria (1971) e quella « petrolifera » (1973): loro effetti sul mercato comune europeo e sull'economia italiana</i> . . .	» 19
D. <i>Carenze della struttura istituzionale italiana e loro incidenza negativa sulla partecipazione del Paese al processo d'integrazione europea</i>	» 24

E. <i>Valutazione d'insieme</i>	pag. 26
II. <i>Le azioni della Comunità: analisi critica settoriale</i>	» 31
A. <i>Le realizzazioni</i>	» 31
1. <i>La C.E.C.A.</i>	» 31
2. <i>L'Euratom</i>	» 35
3. <i>L'unione doganale e la libera circolazione delle merci</i>	» 37
4. <i>Le « politiche comuni »</i>	» 44
a) <i>La politica agricola comune e la pesca</i>	» 44
b) <i>La politica commerciale comune</i>	» 60
c) <i>La politica comune dei trasporti</i>	» 62
5. <i>L'associazione con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico)</i>	» 64
B. <i>Il coordinamento</i>	» 69
1. <i>L'unione economica e monetaria</i>	» 69
2. <i>La libera circolazione dei servizi</i>	» 75
3. <i>Le politiche settoriali</i>	» 76
a) <i>La politica industriale, della concorrenza e della ricerca</i>	» 76

b) <i>La politica dell'energia</i>	pag. 82
c) <i>La politica sociale e l'occupazione</i>	» 85
d) <i>La politica fiscale</i>	» 91
e) <i>La politica finanziaria, del credito e dell'assicurazione</i>	» 93
f) <i>La politica regionale</i>	» 97
g) <i>La politica dell'ambiente e dei consumatori</i>	» 111
4. <i>Le relazioni economiche con l'estero</i>	» 112

PARTE SECONDA - IL FUTURO

I. <i>Analisi e proposte relative ai problemi di breve periodo</i>	» 119
A. <i>L'economia italiana di fronte alla crisi</i>	» 119
B. <i>Gli obiettivi immediati della Comunità Europea</i>	» 124
C. <i>L'allargamento della Comunità</i>	» 142
D. <i>Adeguamento delle strutture italiane</i>	» 146
II. <i>L'economia italiana nella prospettiva dell'integrazione europea</i>	» 148

A. <i>Gli obiettivi dell'economia italiana nel medio e lungo periodo</i>	pag. 148
B. <i>Le nuove direttrici dell'integrazione europea</i>	» 158
III. <i>Prospettive di modifica del quadro istituzionale</i>	» 163

DIBATTITO ASSEMBLEARE

Presidente Storti	pagg. 171-178-247
Vice Presidente Simoncini	pag. 180
Vice Presidente Diana	» 221
Relatore, Consigliere Petrilli	pagg. 171-242
Consigliere Alesi	pag. 187
Consigliere Ardigò	» 192
Consigliere Bigi	» 236
Consigliere Cagli	» 207
Consigliere Gaetani	» 232
Consigliere Germozzi	» 238
Consigliere Macario	» 197
Consigliere Mattei	» 211
Consigliere Murzi	» 185
Consigliere Pranterà	» 228

Consigliere Ravaioli	pag.	206
Consigliere Zito	»	183
<i>Ordini del giorno</i>	»	251
<i>Dichiarazioni di voto</i>	»	254
<i>Mozione</i>	»	262

tipografia rinascimento

viale colli portuensi, 49 - tel. 5378342

roma