



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

## III RAPPORTO EUROPA

*"L'Italia e la Comunità: un bilancio economico-politico"*

(Assemblea del CNEL, 21 maggio 1984)

Roma 1984



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

## III RAPPORTO EUROPA

*“L'Italia e la Comunità: un bilancio economico-politico”*

(Assemblea del CNEL, 21 maggio 1984)

a cura del Relatore Consigliere RAFFAELE VANNI

Roma 1984

## PREMESSA

Il primo Rapporto « Europa » è stato presentato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nel marzo 1979 a conclusione del mandato ricevuto, nel giugno 1978, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Giulio Andreotti.

Il secondo Rapporto « Europa » veniva elaborato dal CNEL nel giugno 1981 a seguito della richiesta, nel settembre 1980, del Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, On. Vincenzo Scotti.

Mentre nel primo Rapporto il Consiglio rispondeva al quesito sulla « valutazione dei benefici sinora ottenuti e di quanto il nostro Paese non ha conseguito dalla sua partecipazione alla Comunità », nel secondo Rapporto il CNEL prendeva in esame i modi ed i tempi di applicazione della normativa comunitaria insieme con le politiche comunitarie ed i problemi della partecipazione alla CEE.

In tale quadro ed in considerazione del contributo del CNEL all'approfondimento dei problemi comunitari, il Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, On. Lucio Abis, richiedeva nel dicembre 1981 un terzo Rapporto « Europa » in materia di effetti indotti sull'economia italiana dall'appartenenza alla Comunità ossia, per quanto possibile, « una valutazione in termini di costi e benefici delle varie politiche comunitarie nelle economie settoriali e nel complesso ».

Il Presidente del CNEL, On. Bruno Storti, ai sensi dell'articolo 36 del D.P.R. 21 maggio 1958, affidava il compito di pre-

disporre il Rapporto ad un Comitato referente, da lui presieduto, e composto dai Vice Presidenti Franco Simoncini e Agostino Bignardi, e dai Consiglieri Massimo Alesi, Danilo Beretta, Domenico Bianchi, Selvino Bigi, Piero Boni, Mario Alberto Coppini, Giuseppe Cuomo, Cesare Dall'Oglio, Michele De Benedictis, Fausto D'Elia, Giuseppe Di Nardi, Manlio Germozzi, Giuseppe Giacchetto, Nicolò Luxardo de Franchi, Antonio Pedone, Domenico Rosati, Rinaldo Scheda, Alfredo Solustri, Raffaele Vanni.

Il Comitato, nella seduta di insediamento del 26 marzo '82, designava con decisione unanime relatore il Consigliere RAFFAELE VANNI; nella seduta dell'8 maggio successivo concordava poi la tematica del Rapporto e varava un organico programma di ricerche e di studi che, sotto la direzione del Relatore, veniva affidato ad Istituti qualificati di ricerca e ad esperti.

Sulla base della documentazione predisposta dagli esperti dello I.A.I. — prof. Paolo Guerrieri e prof. Pier Carlo Padoan —, dell'ISCO — dott. Bruno Brunori, dott. Innocenzo Cipolletta, dott.ssa Maura Papo —, dagli esperti prof. Secondo Tarditi e dott. Carlo Fabio Canapa, il Relatore procedeva alla elaborazione del Rapporto, che si articola in « Considerazioni generali » e sei capitoli monografici concernenti rispettivamente: « la lira e l'integrazione monetaria europea (Cap. I) »; « gli scambi commerciali intra ed extra comunitari (Cap. II) »; « analisi, valutazione e revisione della politica agricola comunitaria (Cap. III) »; « la politica sociale della Comunità Europea (Cap. IV) »; « politiche regionali e squilibri territoriali: la politica regionale della Comunità Europea (Cap. V) »; « la politica industriale della Comunità Europea (Cap. VI) »; ed infine, in « Conclusioni ».

Il Rapporto veniva approvato dal Comitato nel corso delle sedute del 17 e 18 aprile 1984 e successivamente trasmesso all'Assemblea per il definitivo esame.

L'Assemblea, nelle riunioni del 21 maggio 1984, al termine di un dibattito generale, svoltosi nella seduta antimeridiana e aperto anche a qualificati apporti esterni tra i quali quelli del Commissario C.E.E., On. Antonio Giolitti, votava nella seduta pomeridiana, all'unanimità, una mozione che accoglieva i contenuti del Rapporto e ne approvava le conclusioni.

## **CONSIDERAZIONI GENERALI**

## **1. Oggetto del rapporto**

Nel marzo 1979, a seguito della specifica richiesta dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Giulio Andreotti, il CNEL dava alle stampe il « Rapporto Europa »: sarebbe poi diventato il « Primo rapporto » per l'obiettivo — fatto contemporaneamente proprio dal CNEL medesimo — di elaborare uno studio periodico, « al fine di offrire un qualificato contributo al processo di integrazione europea ». Il relatore, Consigliere Giuseppe Petrilli, aveva incentrato l'analisi — in base alla formulazione della richiesta — sulle interrelazioni tra interessi nazionali e politiche comunitarie e ricerca degli obiettivi italiani a medio e lungo termine nell'ambito europeo ».

Seguì un « Secondo rapporto Europa », relatore il Vice Presidente del CNEL Franco Simoncini, in cui furono presi in esame « particolarmente anche i modi ed i tempi di applicazione nel nostro Paese della normativa comunitaria ». La richiesta specifica veniva dall'On. Vincenzo Scotti, nella qualità di Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie.

Nel dicembre del 1981, l'allora Ministro per il Coordinamento, On. Lucio Abis, sollecitava il Presidente del CNEL a promuovere l'elaborazione di un « Terzo rapporto Europa ». Sottolineando come sino ad allora non fosse stata fatta, « nel nostro Paese, un'analisi completa degli effetti indotti sull'economia italiana dell'appartenenza alla Comunità », il Ministro suggeriva una valutazione « in termini di costi e benefici delle varie politiche comunitarie sulle economie settoriali e nel complesso ».

Tale analisi avrebbe potuto costituire, secondo lo stesso Ministro, un elemento « non secondario per la definizione della posizione italiana nel complesso e difficile negoziato (...) sulla ristrutturazione delle politiche economiche e finanziarie » della Comunità; anche per questo, avrebbe dovuto essere completata « da una valutazione dell'evoluzione della politica comunitaria e da opportune indicazioni sulle azioni da perseguire ».

Questo « Terzo rapporto Europa » nasce, quindi, da una richiesta del Governo che per qualche aspetto già delinea l'approccio a livello di metodo; ma nasce anche sul piano della continuità e non può che svilupparsi in coerenza alle indicazioni di volta in volta precedentemente espresse dal CNEL medesimo. Il primo ed il secondo rapporto, cioè, sono il presupposto logico di quello attuale, di cui costituiscono, rispettivamente, l'ancoraggio per così dire storico dell'analisi economica e politica che ci si appresta a condurre, ed il referente programmatico di valutazione delle cause-responsabilità di ritardi nel nostro Paese, sui quali certamente non deve farsi velo.

Il richiamo, allora, non potrà essere sottinteso, ma sarà esplicito anche se ovviamente sintetico, per consentire di analizzare i fenomeni nel loro divenire, partendo da presupposti consolidati. Ciò, soprattutto in queste brevi considerazioni introduttive, nelle quali si tenta di dare un quadro di riferimento, sul piano storico e del metodo, per l'interpretazione delle successive analisi settoriali, che del rapporto costituiscono l'asse portante.

Alcune vicende, per così dire interne, non hanno consentito al CNEL la tempestività che forse sarebbe stata opportuna, mentre a livello internazionale e comunitario si assisteva ad un incalzare particolarmente serrato di avvenimenti, che mutavano con inconsueta velocità ed in termini sostanziali lo scenario al quale le analisi dovevano essere correlate; i tempi per i necessari aggiornamenti, divenivano, così, presupposto di aggiornamenti ulteriori, tanto che un ripensamento, oggi, è necessario anche sull'oggetto stesso proposto dal Governo per questo terzo rapporto. Il processo di integrazione europea, infatti, è ad un livello così evidente di crisi da far ritenere impensabile il pro-

trarsi senza una svolta — positiva o negativa che possa essere — della situazione attuale.

In crisi, peraltro, il processo di integrazione della Comunità era anche due e magari sei anni fa; lo è e lo era per l'incapacità di dare una risposta comunitaria a tutti i maggiori problemi economici e sociali: inflazione, disoccupazione, ristrutturazioni settoriali e ricerca, politica della convergenza e posizione della CEE nei confronti degli altri Paesi, vuoi industrializzati che in via di sviluppo. La differenza di oggi rispetto a ieri sta proprio — e non è un paradosso — nel fatto che ora è sostanzialmente come prima ed il tempo trascorso, divenuto « tempo perso », aggrava sempre più la situazione, evidenziando la progressiva sclerosi dei meccanismi istituzionali, per l'assenza di una volontà politica europea precisa e per il prevalere evidente delle spinte nazionali e settoriali, mediate esclusivamente in termini intergovernativi.

E' di questi giorni, dopo il fallimento del vertice di Atene e le lunghe consultazioni tra i Capi di Stato e di Governo, la riunione dei Dieci a Bruxelles; ne valuteremo successivamente i risultati, come pure valuteremo le prospettive che possono creare le prossime elezioni per il Parlamento europeo ed il previsto incontro di Fontainebleu. E' comunque evidente a tutta l'opinione pubblica, oggi, l'enorme difficoltà che i Dieci incontrano nel risolvere i problemi comunitari essenziali per la stessa esistenza della CEE: è questo, in certo modo, l'unico risultato positivo del vertice di Atene: si è avuta, almeno, la capacità di evidenziarne il fallimento nella sua essenza politica, senza mascherarsi, come tante altre volte in passato, dietro il paravento delle difficoltà tecniche.

Già nella scorsa estate il Consiglio di Stoccarda non aveva risolto la questione, fondamentale, del reperimento dei mezzi e della spesa comunitaria. Con la previsione che entro il settembre del 1984 le casse della Comunità rimarranno completamente vuote, il contrasto tra i fautori di un piano di austerità e quanti invece puntano ad un'azione espansiva rischia non soltanto di precludere l'adozione di una qualsiasi politica di riorientamento — soprattutto nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca — ma anche di paralizzare l'ordinaria

amministrazione. Il problema finanziario, così, si è aggiunto all'altro, ricorrente, rappresentato dalla politica agricola comunitaria e non pochi sono gli aspetti di interdipendenza: difficoltà alle difficoltà, così, si aggiungono alla prospettiva di definire la questione dell'allargamento della CEE a Spagna e Portogallo.

Nonostante i vantaggi relativi conseguiti dalle diverse economie dei Paesi membri (sia in campo agro-alimentare che finanziario), ad Atene, nel settembre scorso, gli interessi settoriali — sostenuti con incredibile pervicacia da tutti i partecipanti, in un gioco sempre meno districabile al rimpallo delle responsabilità — sono riusciti particolarmente a bloccare la strada del dialogo per il rafforzamento di un'Europa che, drammaticamente, nel suo insieme continua a segnare il passo di fronte al rilancio economico e produttivo americano e giapponese: il cosiddetto sviluppo delle coste del Pacifico, caratterizzato da un livello tecnologico sempre più difficile da raggiungere.

Se ieri, allora, era opportuno approntare un parametro di giudizio finalizzato, che facesse il punto sulla situazione con un'analisi prospettica del passato essenzialmente rivolta ai fenomeni endogeni della Comunità, oggi è necessario porre in essere uno strumento dinamico di valutazione, articolato su una ricerca che deve incentrarsi nella disamina del duplice rapporto Italia-Comunità, Comunità-quadro internazionale. Solo in questa prospettiva, infatti, assume rilevanza non meramente contabile la stima del rapporto costi-benefici, perché in tal modo è possibile, senza scendere ai livelli del meramente ipotetico, tenere in conto le variabili alternative ai processi di fatto verificatisi.

E' evidente, però, che la ricerca non potrà essere condotta solamente ex-post, ma dovrà valutare anche le prospettive di sviluppo dell'integrazione economica (e politica) alla luce sia delle condizioni dei singoli aderenti, sia delle necessità complessive della Comunità, sia degli andamenti dell'economia internazionale. Dovrà cioè essere valutato, nei suoi diversi aspetti e per i diversi settori, il rapporto oggi esistente fra integrazione ed interdipendenza, perché questo è l'unico approccio comune per decidere la convenienza di azioni comuni e la legittimità.

timità di iniziative dei singoli Governi in relazione all'obiettivo unitario. Non possiamo dimenticare, infatti, che una esperienza di oltre venticinque anni — pure se condotta su piani limitati ed in termini a volte disarticolati — non può non aver prodotto effetti le cui sedimentazioni hanno originato e sostengono realtà rilevanti per l'economia del Paese. Pure nel settore in cui presumibilmente si è sbagliato di più, come l'agricoltura, od in quelli in cui paradossalmente si è intervenuti di meno, come le politiche di ricerca ed industriali, ci sono, infatti, concrezioni e modelli di comportamento consolidati, che certamente vanno razionalizzati, ma che innegabilmente sarebbe dannoso, quando non pericoloso, eliminare.

## **2. I costi ed i benefici: questioni di metodo**

Dall'elaborazione di dati già citati nel secondo rapporto, e desunti da calcoli della Commissione CEE e del nostro Ministero delle Finanze, nel periodo 1964-1980 la percentuale dei conferimenti della CEE all'Italia, rispetto al contributo dell'Italia al bilancio comunitario, è indicativamente del 100,65%. « A partire dal 1978 il rapporto fra entrate e uscite, in concomitanza con un modesto avvio di nuove politiche, sarebbe stato per noi complessivamente attivo in misura crescente. (...) Ma un consuntivo della partecipazione alla CEE non può esaurirsi col calcolo dei saldi attivi o passivi fra contributi e benefici, misurati sulla base strettamente quantitativa delle entrate ed uscite nel bilancio comunitario » (1).

Va anche aggiunto, poi, come giustamente era indicato già nel rapporto del 1979, che è praticamente impossibile valutare costi e benefici « dell'Italia nel processo di 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 dei prodotti agricoli dei Paesi membri si sarebbe riversata sul

---

(1) CNEL - *II rapporto Europa*, pp. 11-12.

mercato mondiale, contribuendo con ciò ovviamente ad un aumento dei prezzi » (2).

Un'analisi in termini di costi e benefici, allora, deve superare l'ambito angusto dell'elaborazione strettamente contabile-statistica, che risulterebbe strumento bloccato, se non addirittura bloccante. Sarebbe distorcente, oltretutto, perché alcuni mancati benefici — come complessivamente evidenziava il secondo rapporto — sono da ricondursi a carenze e a ritardi, nell'utilizzo dei fondi a disposizione dell'Italia, esclusivamente dovuti al nostro Paese per mancanza di scelte precise di riferimento e per la persistenza di strumenti e procedure per lo meno farraginosi. Ricordiamo, in proposito, che in un dibattito sul ruolo delle istituzioni europee, promosso dal CNEL nel luglio 1980, il Ministro Scotti sottolineava che i « ritardi del nostro Paese non riguardano solo l'utilizzazione di mezzi finanziari, ma anche il recepimento degli atti normativi comunitari. L'Italia, infatti, è, tra gli Stati membri, quello nei confronti del quale sono in corso il maggior numero di procedure di infrazione davanti alla Corte di Giustizia. E questa situazione, esistente già da tempo, nel periodo recente ha conosciuto una fase di preoccupante intensità ».

Sul piano più strettamente tecnico, poi, va aggiunta la considerazione — sicuramente non irrilevante sotto il profilo pratico — del fatto che esistono enormi difficoltà nel trovare a livello comunitario parametri di confronto univoci che consentano analisi statistiche corrette del rapporto tra i vari Stati membri e la CEE.

Quello che potremo elaborare, di conseguenza, sarà un bilancio economico della nostra partecipazione alla Comunità europea; ma un bilancio economico che, per definizione, non potrà prescindere dalla ricerca delle cause che ne determinano i singoli aspetti: siano esse riconducibili a momenti di scelta, a condizioni strutturali ed operative, a fatti più ampiamente istituzionali. Ciò, anche per evitare che il dibattito sulla tematica europea trovi ulteriormente ancoraggio in considerazioni

---

(2) CNEL - *Rapporto Europa*, p. 29.

che, per non aver profondità e prospettiva, finiscono con l'essere schematiche e, quindi, fuorvianti; ed evitare gli schematismi oltretutto significa — come pur anche non troppo tempo fa ammoniva il Commissario italiano alla Comunità — affrontare il nodo della crisi delle istituzioni europee senza trincerarsi dietro le difficoltà, certamente innegabili, poste dalle consuetudini procedurali, che sottraggono capacità decisionale alla CEE. Significa prendere nella dovuta considerazione il « problema sostanziale delle divergenze strutturali », che, se è grave nella « Comunità di dieci, risulterà insuperabile nella futura Comunità di dodici » (3).

Anche per questi motivi, allora, non sembra possibile formulare un qualsivoglia giudizio sugli effetti diretti ed indotti della nostra partecipazione alla CEE, attenendosi a considerazioni meramente tecniche; il risultato, qualunque esso fosse, non potrebbe certamente avere valore di indicazione per scelte politiche, perché sarebbe un indicatore non di oggettività verificate, ma di astrazioni costruite a tavolino. In un momento in cui la crisi delle istituzioni comunitarie è evidente in tutta la sua gravissima realtà, sarà necessario, piuttosto, soffermarsi con riferimenti puntuali su quegli aspetti politici del processo di integrazione che hanno determinato e sono in grado di determinare lo sviluppo europeo e le strategie dei singoli Paesi sulle problematiche comunitarie. Ciò, soprattutto, nell'ipotesi di un ancora maggior impegno italiano per il rilancio della prospettiva unitaria.

### **3. Gli obiettivi dei Trattati 25 anni dopo**

L'obiettivo principale dell'Europa dei sei era — al di là delle motivazioni più specificamente politico-ideali — quello di creare un'area geo-politica abbastanza vasta e con un sistema produttivo e finanziario omogeneo ed integrato, tale da essere

---

(3) A. Giolitti - *Il Messaggero*, 30 luglio 1982, p. 3.

concorrenziale con le forze economiche internazionali, che stavano assumendo dimensioni di fronte alle quali presumibilmente nessun paese europeo sarebbe stato competitivo, se si fosse dovuto misurare anche con gli altri Stati del continente. Era necessario, allora, che i Trattati prevedessero — come infatti prevedono — disposizioni che assicurassero la progressiva liberalizzazione tra le economie dei Sei e la rapida armonizzazione delle condizioni produttive, in modo che le stesse condizioni di concorrenza fossero complessivamente assimilabili.

Non è certamente il caso, ora, di soffermarsi ad indicare il diverso livello di sviluppo economico e sociale che in quel periodo caratterizzava la condizione dei Sei, né a delineare quali fossero gli squilibri territoriali e settoriali di ciascun Paese, dato che sicuramente non era l'Italia il solo a presentare situazioni interne di sviluppo differenziato. Va ricordato, tuttavia, che il problema del nostro Mezzogiorno non era certamente paragonabile a quello di altre regioni europee; tanto che, come opportunamente si sottolinea nel primo rapporto, nel « Protocollo concernente l'Italia allegato al Trattato, gli Stati membri riconoscevano, che il *raggiungimento 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 previste dal Trattato, ricorrendo in particolare ad un adeguato impiego delle risorse della Banca europea per gli investimenti e del Fondo sociale europeo* » (4).

Nel periodo di applicazione del Trattato non si sono avuti, ovviamente, sempre gli stessi atteggiamenti ed i medesimi risultati in relazione a quello che è stato indicato come il fondamentale principio comunitario. Si può schematicamente affermare, anzi, che il processo di integrazione abbia attraversato due fasi, in gran parte distinte per non dire contrapposte.

La prima, che arriva alla fine degli anni sessanta, rappresenta una sorta di « età dell'oro » della Comunità: la liberaliz-

---

(4) CNEL - *Rapporto Europa*, 1979, pp. 10-11. Il corsivo è dal testo del citato Protocollo.

zazione degli scambi e la creazione di un vasto e composito mercato determinano, attraverso gli effetti dinamici connessi ad un'area integrata, una serie di condizioni favorevoli allo sviluppo di tutti i Paesi membri. La crescita senza precedenti della produzione industriale europea, che si verifica in quegli anni, è alimentata soprattutto dalla elevata dinamica della domanda internazionale e dalla disponibilità di risorse energetiche e di lavoro a basso costo.

La seconda fase, che copre per intero l'ultimo decennio, subisce il cambiamento radicale del quadro interno ed esterno: le nuove condizioni venutesi a creare a livello internazionale mettono ben presto a nudo la fragilità e le contraddizioni del mercato comune — la cui costruzione è avvenuta all'insegna di una « integrazione negativa » di stampo liberista — riportando in primo piano i problemi di distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dal processo integrativo; problemi che nell'ultimo periodo si sono ulteriormente aggravati, divenendo di fatto paralizzanti.

Se la diversificazione in due periodi — uno positivo e uno negativo — è possibile quando ci si riferisce alla situazione complessiva dei singoli Paesi membri — e quindi in relazione all'obiettivo di allineamento delle rispettive strutture economico-produttive — non altrettanto è lecito se si considera il proponimento di superare gli squilibri territoriali e settoriali interni presenti nei diversi Paesi. Ci sembra, cioè, che sia da condividere la constatazione prevalente per cui gran parte dell'azione della CEE ha avuto l'effetto di valorizzare ulteriormente le strutture economiche più avanzate ed efficienti a danno dei territori e dei settori sui quali, in termini di riequilibrio, si doveva intervenire maggiormente. L'opzione netta, effettuata in agricoltura a favore di una politica di sostegno dei prezzi e a scapito dell'intervento strutturale, è l'esempio classico ed innegabile di tale situazione: ne sono risultate privilegiate, infatti, le colture ricche (continentali) a tutto svantaggio di quelle povere (mediterranee); ed è un esempio di peso notevole, data la ben nota prevalenza, rispetto agli altri settori, dell'intervento comunitario in agricoltura.

Il divario tra le varie aree economiche, quindi, non è diminuito; anzi, a volte è risultato aggravato, per il fatto che non tutte le opzioni previste negli accordi iniziali hanno trovato applicazione parallela e progressiva e ciò ha causato ulteriori squilibri settoriali a danno dei paesi che avevano meno capacità autonoma di intervento. E' di tutta evidenza, ad esempio, come la mancata attuazione di politiche comunitarie commerciali e dei trasporti abbia di fatto favorito le aree economicamente più forti, che hanno potuto imporre le loro scelte, traendone ovviamente altri vantaggi.

Un caso del tutto particolare, e non solo per la rilevanza che assume, è quello della politica industriale, che di fatto è restata prerogativa dei singoli governi nazionali. Il Trattato di Roma, infatti, non prevede in termini specifici una politica industriale comune; va inoltre ricordato che se gli articoli 92, 93 e 94 vietano gli aiuti che possono incidere sugli scambi tra i Paesi membri, sono peraltro previste eccezioni — soprattutto per quanto riguarda casi di disoccupazione regionale — che di fatto hanno consentito di aggirare l'ostacolo del divieto. Ciò, evidentemente, ha favorito i territori sui quali preesistevano insediamenti industriali di qualche rilevanza, riducendo sensibilmente la capacità di investimento nelle regioni dove sarebbe stato necessario creare un apparato industriale nuovo, rispondente alle specifiche vocazioni, vuoi relative alla struttura sociale, vuoi al territorio ed al contesto infrastrutturale. Va anche sottolineato, inoltre, che tale situazione ha danneggiato complessivamente l'industria europea, impegnandola oltre ogni ragionevole misura in settori produttivi che invece sarebbe stato opportuno abbandonare progressivamente, anche se gradualmente: una scelta che molto facilmente avrebbe consentito anche di affrontare le necessarie innovazioni tecnologiche con effetti socialmente meno traumatici di quanto invece accade ed è accaduto; ma che, soprattutto, avrebbe ridotto ed eliminato tempestivamente il passivo cronico di apparati produttivi divenuti, almeno commercialmente, obsoleti.

Si notava in proposito già nel 1974 — e da allora, in concreto, ben poco di nuovo è stato fatto in materia — che con « l'accrescersi della pressione sulla Comunità Europea — così come su altri Paesi industrializzati — affinché essa consenta

più ampio accesso sul mercato ai prodotti dei Paesi in via di sviluppo, rafforzando gli effetti dinamici della liberalizzazione del commercio interno, i governi membri dovrebbero elaborare un'impostazione maggiormente concertata del sostegno alla riconversione di industrie in declino non in grado di restare concorrenziali rispetto a crescenti importazioni o ad altri cambiamenti della situazione produttiva » (5). Tale tema è ora sul tappeto, ed è inutile recriminare sul passato; l'importante è che i Paesi della CEE stabiliscano criteri e condizioni precisi e chiaramente enunciati e che, soprattutto, tali criteri siano adeguatamente pubblicizzati, per evitare frantendimenti e pressioni dirette ad ottenere protezioni non leali.

E', questo della *lealtà*, cioè della « concorrenza leale », un concetto sul quale è opportuna qualche riflessione, perché non di rado un modo non corretto di intenderlo ha creato presupposti negativi nel rapporto tra i Paesi membri, divenendo ostacolo reale per l'effettivo riequilibrio economico e sociale fra le diverse regioni europee. Si riscontra infatti, in taluni settori, « il convincimento ossessivo ed infondato che sia necessario, per avere una effettiva libertà del commercio, un pareggiamento di tutte le condizioni della concorrenza, ciò che implicherebbe che tutte le differenze nei costi di produzione e distribuzione connesse alla localizzazione siano in qualche misura fonte di distorsione del commercio. In realtà non si può avere divisione del lavoro attraverso il commercio se tutte le condizioni della concorrenza vengono artificialmente pareggiate: invero il commercio tra Stati si basa in primo luogo sulle *differenze* nei costi » (6). Eppure, sovente, tentativi di creare nelle aree di sottosviluppo condizioni competitive con quelle delle aree più sviluppate sono stati posti in essere proprio sulla base di tali errate convinzioni, ottenendo risultati che già nel medio periodo si confermavano negativi. In tal modo, infatti, si venivano a creare condizioni forzanti, per cui in breve l'intervento risultava economicamente improduttivo, aggravando così — o

---

(5) AA.VV. - *Una politica economica per l'avvenire della Comunità Europea*, Rizzoli 1975, p. 118.

(6) *Ibidem*, p. 116.

quanto meno consolidando — invece di attenuare, il divario preesistente.

Parlare di condizioni di concorrenza leale, allora, può significare solamente riferirsi all'eliminazione delle distorsioni derivanti da interventi governativi di carattere protezionistico ed all'eliminazione delle differenze derivanti dalle diverse legislazioni fiscali, societarie e previdenziali. Va subito sottolineato, però, che mentre per perseguire il primo obiettivo sono sufficienti accordi intergovernativi realizzati in un quadro che può anche essere quello attuale, il raggiungimento del secondo sembra di fatto richiedere una capacità di intervento soprannazionale certo, forse possibile solo ad un livello di integrazione più avanzato di quello odierno.

Una condizione, questa, correlata ad una nuova volontà politica di rilancio unitario, che è sottolineata anche da vari settori dell'UNICE, che sollecitano l'elaborazione di politiche di coordinamento in materia di razionalizzazione, modernizzazione e programmazione dell'apparato produttivo su scala europea. Una proposta, finalizzata a recuperare concorrenzialità rispetto agli USA ed al Giappone, di cui si è fatto portavoce il Presidente del Consiglio europeo della Federazione dell'industria chimica, Mario Schimberni. Tale proposta prevede la mobilitazione di maggiori capitali di rischio sui mercati finanziari europei, la creazione di una vera e propria moneta europea (concretizzando, quindi, l'ulteriore sviluppo dello SME, previsto e poi di fatto dimenticato), l'individuazione di nuovi strumenti giuridici societari e di un maggior impulso alla ricerca, per evitare il consolidamento di un'Europa a due velocità o di un'« Europa colonizzata », che non potrebbe dare nessuna risposta all'integrazione ed all'interdipendenza crescente dei mercati mondiali, né contrapporsi al neoprotezionismo che sempre più si va consolidando su scala internazionale.

Una proposta, questa, della quale non si può né si vuole dare alcuna valutazione, ma che è indicativa, perché evidenzia come ormai in molti settori si sia fatta strada la convinzione della necessità di rivedere i principi che regolano la vita comunitaria, se si vuole dare una risposta valida in termini europei alla sfida che viene dalla ripresa economica che va profilandosi a livello mondiale.

#### 4. Gli squilibri territoriali

« La ripartizione delle risorse comunitarie fra le politiche e nella loro articolazione interna sembra rispecchiare giudizi di valore non adeguati all'entità dei problemi strutturali e non corrispondenti a prospettive d'integrazione reale. L'impiego delle risorse comunitarie a favore delle economie degli Stati membri », anche per l'enorme sperequazione a vantaggio dell'agricoltura, « (...) opera prevalentemente in funzione stabilizzatrice, senza che la modesta incidenza attuale delle politiche strategiche possa sensibilmente modificarne il corso e le prospettive. Ciò non significa certamente che si debba dare un giudizio negativo sulla partecipazione alla CEE: se non altro per la natura rovinosa delle alternative (...). Non contro il principio comunitario, ma anzi contro il suo inadempimento si possono dunque rimproverare alla CEE quelle scelte che conducono alla salvaguardia delle posizioni più ricche ed efficienti e alla cristallizzazione o all'aggregazione degli squilibri » (7).

Va anche considerato, inoltre, che l'avvio della politica regionale della Comunità è avvenuta proprio nel mezzo della crisi degli anni settanta: essa ha quindi avuto lo svantaggio di essere immaginata in un contesto di crescita stabile e diffusa e di aver trovato applicazione in un periodo di rallentamento dello sviluppo e di forti differenziazioni relative.

Alla fine degli anni settanta, comunque, gli squilibri territoriali all'interno della CEE erano rimasti estremamente elevati, né sembrano essersi ridotti in questo primo scorcio degli anni ottanta. Anzi — per quanto suggerisce la « Prima relazione periodica sulla situazione sociale ed economica nelle regioni della Comunità », predisposta dalla Commissione — tali squilibri nel corso dell'ultimo decennio hanno subito un'accentuazione. Più in particolare, sulla base del parametro PIL per abitante, a prezzi e tassi di cambio correnti, il rapporto tra le dieci regioni europee più forti e le dieci più deboli è passato da 2,9 nel 1970 a 4 nel 1977; sarebbe 5,1, se per lo stesso periodo considerassimo anche la Grecia.

---

(7) CNEL - *II rapporto Europa*, 1981, pp. 12-13.

L'analisi delle divergenze regionali risente, evidentemente, della scelta dei parametri di riferimento e molti sono i dubbi circa la utilizzazione a tal fine del PIL o di altri aggregati di contabilità nazionale. La discussione sulla metodologia più adeguata è in proposito andata molto avanti; la scelta di questi parametri, infatti, non può essere fatta facendo astrazione dalla teoria politico-economica, perché finisce per avere marcati riflessi di ordine pratico quando si passa a definire modalità e strumenti di politica regionale. Di qui la necessità di prestare un'attenzione particolare alla metodologia di definizione sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista pratico, in relazione alla disponibilità ed alla qualità dell'informazione necessaria. Al di là di queste incertezze, va subito detto, comunque, che gli squilibri regionali debbono essere considerati non solo in relazione alle eredità storiche che hanno contribuito a determinarli, ma anche — se non soprattutto — con riferimento alle modifiche intervenute negli ultimi anni ed alle tendenze che sembrano profilarsi.

Una combinazione di queste due letture può aversi osservando come gli squilibri regionali si sono acuiti a livello comunitario, mentre sembrano essersi leggermente ridotti a livello nazionale; tale constatazione è ancora più valida, se si considera l'ulteriore allargamento alla Grecia. Per quanto più in particolare riguarda l'Italia, si può dire che negli ultimi anni non si siano riscontrate modifiche di rilievo nei divari regionali, misurati in termine di PIL per abitante; ma nel frattempo è aumentato il distacco del nostro Paese rispetto alla media europea. Un distacco legato al carattere ed all'intensità della crisi economica ed alle risposte che ad esso sono state date, oltre che al ritardo tecnologico sempre più incidente. Significativo, a questo proposito, il fatto che l'unico Paese europeo ad avere una bilancia tecnologica in attivo sia oggi la Francia, seguita dalla Germania Federale per la quale, tuttavia, il discorso della « risposta alla crisi » è senz'altro più articolato e costituisce un elemento chiave nel panorama comunitario. Paradossalmente, infatti, è con il marco che il nostro Paese si trova a fare i conti, in maniera più diretta ed immediata che nei confronti del dollaro.

Ritornando al problema delle divergenze, è da notare come abbiano di nuovo assunto una dimensione particolarmente ampia proprio le divergenze fra Paesi, per cui oggi una carta regionale dello sviluppo europeo vedrebbe interi Stati al di sotto della media comunitaria.

Un tale fenomeno è strettamente legato alla crisi economica degli anni settanta ed alle risposte diversificate che i Paesi membri hanno saputo darvi. Ma questa tendenza è anche un indice della contraddizione in cui sono cadute le politiche regionali, almeno come sono state sin qui intese: esse, infatti, avrebbero dovuto assumere tanta più importanza quanto più si fosse progredito verso un'unità sovranazionale. L'imposizione di un sistema di cambi fissi, il perseguimento dell'Unione Monetaria, l'abbattimento dei dazi e l'armonizzazione delle legislazioni imponevano, cioè, un trasferimento di risorse verso i territori più deboli che non avrebbero, altrimenti, potuto sostenere tale sforzo unitario. In questo senso le politiche regionali avrebbero dovuto rappresentare, al tempo stesso, un riflesso dell'Unione Monetaria ed una garanzia per la sua salvaguardia.

Alla luce di queste brevi considerazioni, si coglie con tutta evidenza l'errore di prospettiva in cui era incorso il Presidente belga Tindemans — nel rapporto di cui era stato incaricato dal Consiglio Europeo — quando, prendendo semplicemente atto della situazione, parlava di un'Europa *a due velocità*, arrivando a prevedere uno sviluppo differenziato territorialmente del processo di integrazione. Era il primo ripensamento organico sulla Comunità Europea ed ebbe, in certo senso, il difetto di peccare di eccessivo realismo.

Sul supporto di una base analitica ampiamente condivisibile, infatti, propose soluzioni certamente conseguenti, che però prescindevano completamente da ogni volontà o, forse, da ogni interesse ad agire in termini correttivi sulle situazioni di sviluppo precario e di sottosviluppo, sopravvalutando la capacità trainante delle aree a sviluppo avanzato e la loro capacità di supplire alle necessità produttive, economiche e finanziarie dei singoli Paesi in un quadro di più esasperata concorrenza internazionale. Era una presa d'atto programmatica che privilegiava il dato per così dire tecnico, escludendo di fatto che scelte

politiche di segno diverso potessero orientare gli interventi su obiettivi alternativi e, quindi, condizionare altrimenti le stesse tendenze di sviluppo. Una posizione che, evidentemente, privilegiava e trovava consenzienti i Paesi in cui minori erano gli squilibri regionali; magari perché gli interventi comunitari nel settore agricolo riuscivano a compensare sostanzialmente le distanze tra regioni a prevalente economia industriale e regioni a prevalente economia agricola, rendendo possibile, in queste, una capacità autonoma di investimenti produttivi nel secondario.

Diventava così, di fatto, la negazione degli obiettivi — forse ambiziosi ma irrinunciabili — che avevano accompagnato i primi passi del processo integrativo. Il riflusso fu bloccato, soprattutto per l'azione particolarmente incisiva in quel caso svolta dall'Italia; ma non fu possibile invertire una tendenza ormai consolidata anche per le alleanze che aveva saputo suscitare, tanto più che la crisi economica montante dava ancora più « giustificazioni » centrifughe alle scelte autonome dei singoli Paesi membri.

## **5. La CEE e la crisi economica internazionale**

Si è già detto che con la fine degli anni sessanta si esaurisce la spinta progressiva del processo di integrazione: la libera circolazione di merci e di idee aveva accelerato ed omogeneizzato la percezione dei bisogni, sociali e di consumo, più di quanto non avesse sospinto ed equilibrato le strutture economiche e produttive, per cui si mostrava già necessaria una profonda revisione delle istituzioni europee. Una verifica che consentisse il risultato di un maggior coordinamento e la formulazione di più cogenti indicazioni selettive che canalizzassero le azioni dei governi e le scelte degli operatori economici. « Troppi interessi particolari paralizzavano o ritardavano l'attività delle organizzazioni europee, che, nate con precisi compiti, ora che essi erano stati sostanzialmente realizzati si trovavano impossibilitate a rinnovarsi e a trasformarsi. Era il caso della Commissione della CEE che, nonostante la qualificazione e l'autorevo-

lezza dei suoi membri, si trovava continuamente condizionata nei suoi poteri e nelle sue competenze » (8).

Ad evidenziare maggiormente la situazione di stallo del processo di integrazione europea intervennero le crisi dell'inizio degli anni settanta.

Su questo specifico momento sarà opportuno soffermarsi brevemente; è bene dire subito, però, che se la crisi internazionale, nei suoi diversi aspetti, focalizza ed accentua le spinte centrifughe dell'azione dei singoli Stati membri, ha tuttavia permesso il mantenimento di uno *statu quo*, che pur nel suo immobilismo sarebbe stato difficile conservare, qualora non fosse esistita una condizione esterna — minacciosa ed unificante — che avesse supplito alla carente volontà politica di progredire sullà via dell'integrazione. La lunga fatica dell'indispensabile processo di rinnovamento — oltretutto complicata dai successivi allargamenti della Comunità stessa — molto facilmente avrebbe eroso la residua spinta unitaria, se pericoli esterni incombenti non avessero sottolineato come nei tempi medio-lunghi l'unica alternativa che poteva consentire un ruolo positivo ai Paesi europei fosse quella della progressiva integrazione; era indispensabile, quindi, preservarne in qualche modo la possibilità anche nei momenti più difficili. E gli anni settanta, per la CEE e per i singoli Paesi membri, certamente sono stati anni difficili.

Alcuni segnali di pericolo si erano già manifestati nel decennio precedente: basti pensare, per l'Italia, alla crisi recessiva del 1963-64, che evidenziava come il modello di sviluppo di fatto adottato fosse squilibrato anche dal punto di vista settoriale; a livello complessivo europeo, invece, non era stato considerato in modo adeguato quanto si era generalmente verificato nei primi anni del decennio — per l'esattezza almeno sino al 1966 — quando i fondi disponibili per l'autofinanziamento degli investimenti si erano ovunque nettamente ridotti, obbligando le imprese, pubbliche e private, a ricorrere a fonti di finanziamento esterne. Questa situazione era oltretutto coincidente « con

---

(8) G. Mammarella - *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza 1980, p. 468.

il generale declino delle borse europee e, di conseguenza, con la crescente difficoltà di effettuare aumenti di capitale. La domanda addizionale di fondi si è dunque trasferita, nella quasi totalità, sugli intermediari finanziari; in particolare sulle banche e sugli istituti di credito specializzati. Quasi contemporaneamente, lo sviluppo delle sensazioni inflazionistiche ha stimolato le autorità ad applicare una politica di restrizioni monetarie intesa a (...) frenare l'intervento delle banche nel finanziamento degli investimenti. Si è così giunti a fronte di una situazione in cui la scarsità generale di fondi rischiava di compromettere (...) la futura espansione dell'economia europea » (9). In quel periodo, inoltre, sollecitate da tale situazione e con l'intento di beneficiare dello sviluppo di un grande mercato integrato, con il vantaggio derivante dal trovarsi sul lato favorevole della tariffa estera comune della CEE, una quantità sempre maggiore di società americane effettuarono investimenti diretti all'interno della Comunità stessa.

E' in questo contesto che, nell'agosto del 1971, gli Stati Uniti dichiararono in termini unilaterali l'incontrovertibilità del dollaro, che esaspera le difficoltà già esistenti a stabilizzare i rapporti per la gran parte dei prodotti. Intanto la situazione era divenuta sempre più critica per la « 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 termini di offerta monetaria. (...) Le decisioni assunte dal Consiglio della Comunità sulla base del piano Werner (...) 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. (...) Mentre i settori produttivi più forti trovano il terreno adatto per una fase di rapida espansione e per-

---

(9) A. Lamfalussy - *I mercati finanziari europei*, Einaudi 1972, p. 4.

mettono 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 primo luogo lira e sterlina, più tardi anche il franco francese). Nel giro di pochi anni fallirà il primo tentativo di controllo comunitario delle fluttuazioni monetarie » (10).

Due anni dopo, in un contesto internazionale sempre più destabilizzato — e non solo dal punto di vista economico — i Paesi dell'Opec con due successivi provvedimenti, nell'ottobre durante la guerra del Kippur e nel dicembre, aumentano il prezzo del petrolio da 3 a 11 dollari il barile. Era un provvedimento che si sommava al già eccezionale incremento dei costi delle materie prime verificatosi nel 1973 (68% dal novembre 1972 al novembre 1973) e che sconvolgeva le prospettive ed i programmi di sviluppo dei paesi industrializzati e soprattutto di quelli europei, la cui politica energetica era basata sulla disponibilità del petrolio a basso prezzo, considerata perenne.

La recessione del 1975, cioè, evidenziava « 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 » (11).

D'altra parte, per rendersi conto delle conseguenze che potevano manifestarsi nell'economia mondiale in relazione ad un così forte aumento dei prezzi del petrolio (366,67%), bastano alcuni dati sintetici. In termini complessivi i bisogni energetici nel 1950 « erano coperti per il 55,7% dal carbone, per il 6,5% da energia elettrica prodotta da fonti primarie (per la maggior parte idrauliche), per il 28,9% dal petrolio e per l'8,7% dal gas naturale. Nel 1972 le percentuali si erano radicalmente modificate: il carbone era sceso al 28,7%, l'elettricità primaria al 6,9%, mentre il petrolio era salito al 46% e il gas naturale al 18,4%. In conclusione, da un terzo gli idrocarburi erano passati a coprire i due terzi dell'intero fabbisogno energetico. In Europa

---

(10) CNEL - *Rapporto Europa*, 1979, pp. 19-20.

(11) *Ibidem*, p. 21.

il processo di trasformazione era stato ancora più marcato. I bisogni energetici si erano moltiplicati per 20 dal 1950 al 1970, passando da 30 a 630 milioni di Tce, e mentre nel 1950 il petrolio rappresentava solo il 10% del consumo di energia dei paesi della CEE, dieci anni dopo la rivoluzione si era compiuta e la percentuale era salita al 60% » (12).

Per quanto poi più in particolare riguarda l'Italia, basti dire, come già era ricordato nel primo rapporto, che all'epoca della firma dei Trattati, « 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) ed altissimi consumi pro-capite di energia elettrica (71% della media CEE, con livelli relativamente elevati di elettrificazione). Il forte sviluppo di consumi energetici (69% della media CEE, nel 1975), dovuto alla sopravvenuta grande disponibilità di petrolio a basso prezzo », evidentemente sino alla guerra del Kippur, « 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 » (13).

Le gravi ripercussioni della crisi internazionale — i cui aspetti abbiamo sommariamente cercato di ricordare — sono affrontate da ciascun Paese membro in termini del tutto autonomi ed in molti casi in contrapposizione con gli altri partners. Rispetto al problema energetico, è mancata completamente una specifica politica comunitaria, vuoi contingente che di ampio respiro, e la CEE si è limitata a garantire la libera circolazione dei prodotti energetici in un mercato comune.

Per quanto invece riguarda la politica monetaria, dopo lo sfaldamento del *serpente* fu costituito, nel dicembre 1978, il Sistema Monetario Europeo, che sembrava potesse rivitalizzare la spinta all'integrazione e che si proponeva « di riunire dopo un biennio i meccanismi di credito del Fondo monetario euro-

---

(12) G. Mammarella - *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza 1980, p. 411.

(13) CNEL - *Rapporto Europa*, 1979, pp. 82-83.

peo, adottando l'ECU come mezzo di riserva e di regolamento, e in concreto definendo un meccanismo monetario, ove le oscillazioni entro *soglie di divergenza* predeterminate avessero luogo con vari margini rispetto a tassi centrali » (14). Ma la progressiva fuga in avanti del dollaro ed i nuovi aumenti del petrolio del 1979, agendo in termini differenziati sulle economie dei singoli Paesi membri, rimisero immediatamente in discussione i programmi concordati ed anche oggi si può ripetere quanto era già stato evidenziato nel secondo rapporto, e cioè che lo SME « sembra diventato un esempio stupefacente di stabilità nella precarietà e di equilibrio degli squilibri » (15).

Gli anni ottanta si aprono, quindi, su uno scenario economico internazionale gravemente compromesso, nel quale l'interdipendenza economica manifesta tutti gli effetti negativi, sostenendo la crisi nelle diverse aree geopolitiche. Il disarticolarsi del mercato dei cambi; il peggioramento dei *terms of trade* (per l'aumento del dollaro e gli aumenti reali dei prezzi delle materie prime e, sino ad un certo momento, energetiche); l'aggravarsi della situazione politica nel Medio Oriente (qui considerata come *l'area del petrolio*); il disordine e l'incertezza dei mercati finanziari; i forti deficit delle bilance commerciali, dei pagamenti e della spesa pubblica; l'espandersi degli alti livelli inflattivi, accompagnati dalla recessione generalizzata e da tassi crescenti di disoccupazione sono gli elementi che contribuiscono ad accrescere ulteriormente il divario sia all'interno dell'area comunitaria, tra i singoli aderenti, sia tra la CEE, gli USA, il Giappone e, complessivamente, l'area del Sud-Est asiatico.

## 6. Le conseguenze della crisi

Per quanto riguarda la crescita del divario tra singoli Paesi all'interno della Comunità, occorre rilevare che la crisi internazionale ha significato la fine di quegli elementi (quali, ad esem-

---

(14) CNEL - *II Rapporto Europa*, 1981, pp. 64-65.

(15) *Ibidem*, p. 65.

pio, il miglioramento delle ragioni di scambio tra prodotti manufatti e materie prime, oppure il ruolo leader della CEE in campo commerciale, mantenuto per lungo tempo nonostante la internazionalizzazione di molte produzioni) che avevano facilitato la forte crescita delle economie degli Stati membri e al tempo stesso, pur se in termini generali, l'avvicinarsi della loro struttura produttiva e sociale. Va tuttavia ricordato che l'avvicinamento constatabile nel corso dei due decenni di alto sviluppo non era bastato a portare le economie europee su livelli realmente omogenei.

A peggiorare la situazione creando ulteriore caos monetario intervenne, come conseguenza logica ed immediata, l'enorme massa di petrodollari accumulati per l'aumento dei prodotti petroliferi: era una nuova possibilità di investimento che poteva favorire la ripresa, anche se legava l'economia occidentale alle disponibilità dei paesi produttori e, soprattutto, di quelli arabi; tanto più in presenza di una rallentata dinamica della domanda interna e del modello *export-led* di alcune economie comunitarie, tra cui l'Italia, che si trova a pagare due volte la chiusura degli sbocchi di mercato: sul piano nazionale ed estero. Inoltre entrava in crisi il funzionamento del meccanismo riequilibratore dei prezzi, che si ripercuoteva sui *terms of trade* tra settore primario, secondario e terziario, riproducendo, all'interno delle singole economie, il dissesto più generale dei rapporti di scambio tra manufatti e materie prime.

Il rallentamento della crescita e della dinamica commerciale investe in maniera disomogenea i vari Stati della Comunità, sottolineando ed accentuando le diversità e gli squilibri strutturali preesistenti. Finiscono così per consolidarsi andamenti divergenti delle economie comunitarie, che si ripercuotono nelle evoluzioni differenziate delle loro strutture produttive interne. Di qui, un progressivo sfaldamento della spinta unitaria ed il ritorno ai nazionalismi economici. Per altro verso, si assiste alla lievitazione progressiva dei tassi di inflazione ed all'aumento dei relativi differenziali: se fino al 1972 l'inflazione era stata mediamente contenuta intorno al 6%, dopo oltrepassa il tetto delle unità, arrivando in alcuni casi oltre il 20%. « Nel 1974 la Germania Federale, che di tutti i governi della CEE è quello che meglio riuscirà a contenere l'impatto della crisi energetica,

accusava un tasso di inflazione del 6%, ma l'Italia raggiungeva il 24,5% e la Gran Bretagna il 24,2%. Nel '75 e '76 l'inflazione tenderà a rimanere a livelli sempre alti, ma con la Germania al 5% e l'Italia al 17% » (16). Tassi inflattivi così elevati ed una diffusione dell'inflazione così generalizzata — tale da coinvolgere, sia pure a livelli differenti, la totalità dei paesi industrializzati — non si erano mai verificati nel secondo dopoguerra. L'aspetto più preoccupante dell'inflazione della seconda metà degli anni settanta, però, consiste nel fatto che essa fu e continuò ad essere accompagnata da una pronunciata recessione della produzione industriale e dei tassi di sviluppo.

Questa combinazione di recessione economica e di inflazione è un fenomeno recente e di estrema gravità, che impone una serie di aggiustamenti strutturali, vuoi in termini generali, vuoi a livello di singoli paesi: dalla ridefinizione della divisione internazionale del lavoro, dei mercati e dei prodotti, alla ricerca di fonti energetiche alternative; dal riequilibrio dei mercati finanziari internazionali per arrestare la continua fuga di capitali verso le aree a più forte tasso di interesse (ora segnata-mente gli Stati Uniti), all'introduzione di nuove metodologie produttive che non aggravino ulteriormente la « bilancia tecnologica ».

La crisi, dunque, si è manifestata con aspetti imprevedibili ed ha colto i paesi europei su posizioni differenziate, cosicché ad urti analoghi hanno corrisposto riflessi diversi. Anche se l'esame delle evoluzioni strutturali e generali delle economie europee negli anni dopo la crisi del '73 mette in evidenza difficoltà e problemi comuni (abbassamento del tasso di sviluppo, più lenta crescita nei settori di punta, elevata inflazione, esplosione della disoccupazione, gravi squilibri di finanza pubblica ed instabilità delle bilance dei pagamenti, come ha messo in giusta evidenza il Secondo Rapporto Maldague), tale comunanza, sovrapponendosi ad ancora forti diversità tra i Paesi membri, ha finito col sospingere l'allargamento delle divergenze in atto o in prospettiva, allontanando nuovamente l'obiettivo del riequilibrio territoriale e settoriale.

---

(16) G. Mammarella - *Cit.*, p. 412.

Certamente, ci si potrebbe domandare se una convergenza di reddito e strutture sia ancora obiettivo valido nelle condizioni attuali dell'economia internazionale, anche per la reazione non omogenea rispetto alla ripresa ora in atto; la risposta sta nella circostanza che la diversa capacità di aggiustamento che i vari paesi hanno evidenziato nei confronti della crisi indica che le diversità di struttura produttiva giocano un ruolo determinante nell'assorbire o meno alcuni shocks. Da ciò, dunque, la necessità di procedere ad un adattamento strutturale che consenta capacità di risposte nazionali meno diverse ed eviti l'instaurarsi di reazioni perverse.

L'abbassamento del tasso di crescita, per le modalità con cui si è manifestato, ha infatti significato — oltre alla stabilizzazione delle differenze strutturali — anche un rapido estendersi dei settori in crisi e l'ingresso nella fase di maturità di molte produzioni prima considerate intermedie, se non di punta, comunque inegualmente rappresentate nei singoli sistemi produttivi. L'insorgere della crisi petrolifera ha spostato l'attenzione sul settore energetico; ha messo in grave difficoltà le produzioni ad alto contenuto di energia; ha fortemente penalizzato i settori a forte intensità di capitale, come ad esempio la siderurgia e la chimica di base. Nel contempo sono emersi due problemi « nuovi »: il presentarsi sul mercato internazionale dei Paesi a Nuova Industrializzazione (PNI), che hanno sviluppato una crescente concorrenza nelle produzioni a tecnologia matura; il rapido evolvere del processo tecnico, che ha significato il ripresentarsi di nuove egemonie e l'obsolescenza di molti processi produttivi.

C'è da notare, poi, che in relazione alla rapidità sempre maggiore dello sviluppo tecnologico la crisi non ha riguardato solo in maniera verticale alcuni settori, ma ha rappresentato in termini orizzontali un fattore comune; tanto che oggi — più che di settori o prodotti di punta da contrapporre a settori o prodotti maturi — si ha la tendenza a parlare di processi produttivi avanzati da contrapporre a quelli maturi o arretrati, privilegiando il momento metodologico, se così si può dire, rispetto al dato finale. L'area dei settori « in crisi », così, si è ampliata improvvisamente. Il riscontro delle convergenze o di-

vergenze settoriali nei Paesi della CEE si complica dunque di nuovi parametri, così come diviene più difficile l'individuazione precisa dei punti di intervento, mentre si aggrava il ritardo complessivo della Comunità nei confronti dell'economia statunitense che, nel corso degli ultimi anni, ha subito un profondo processo di ristrutturazione e si trova ora in fase di netta ripresa.

Nel decennio 1973-83 gli USA hanno registrato un aumento del reddito pari al 2% annuo, che ha contribuito alla creazione di 13 milioni di posti di lavoro; nell'area comunitaria, invece, pur a fronte di una crescita media annua del reddito dell'1,7%, si è avuta una riduzione dei posti di lavoro pari a tre milioni di unità. Il tasso di crescita della forza lavoro è stato pari al +2,2% annuo in USA (con un aumento dei disoccupati a 6,5 milioni), mentre nella CEE è stato dello 0,5% medio annuo, il che significa dieci milioni di disoccupati alla fine dell'83. « In USA l'aumento del reddito reale, quindi, si è tradotto nell'assorbimento della disoccupazione, mentre nella CEE si è assistito alla contrazione dell'occupazione, che, tuttavia, ha assorbito una crescente quota del reddito complessivo » (17).

L'economia americana procede dunque ad una velocità di crescita tre volte superiore a quella media della CEE, nella quale resta ancora elevato il sottoutilizzo della capacità produttiva, le trasformazioni produttive e l'applicazione delle nuove tecnologie avanzano con incertezza, permangono aspettative di bassi profitti che alimentano la fuga di capitali verso l'area USA e, soprattutto, si aggrava la forte dipendenza comunitaria dal mercato internazionale: sia in termini di importazioni che di esportazioni, se si tiene conto che i Paesi in via di sviluppo (PVS) erano importatori netti di oltre il 30% della produzione CEE. Si riproduce così all'interno della Comunità, da qualche tempo, la concorrenza e la competitività che sono sempre state, sul piano internazionale, la sua forza e la sua peculiarità e gli hanno consentito per lungo tempo di essere il primo « paese » per quanto riguarda gli scambi commerciali: la prima « potenza » commerciale mondiale.

---

(17) Banca d'Italia - Bollettino, 1/1984.

E' da questi presupposti, riteniamo, che non si può prescindere nel formulare una qualsiasi proposta che miri a rilanciare, in termini veramente concreti, il processo di integrazione europea.

## **7. Il quadro internazionale odierno**

In nessun periodo storico, crediamo, si può riscontrare una così stretta interdipendenza tra politica interna e politica internazionale, e non solo per quanto riguarda le problematiche economiche. D'altra parte la rapidità delle comunicazioni e delle informazioni, l'interscambio commerciale, divenuto momento di sostegno indispensabile a monte e a valle di apparati produttivi basati su economie di scala, non possono che condizionare sulla strada di questa interdipendenza. Lo dimostra — se ce ne fosse bisogno — la breve sintesi che abbiamo tentato per richiamare alcuni momenti fondamentali dello sviluppo della Comunità Europea. E' evidente, allora, che un ancoraggio adeguato di questa ricerca sarà il riferimento al quadro internazionale complessivo, anche se solamente per sommi capi; ma non, solamente, in relazione ai singoli aspetti per cui, come nelle politiche monetarie e nel commercio estero, il richiamo è per così dire strutturale.

Senza scendere nei particolari, allora, non si può non ricordare il deterioramento dei rapporti Est-Ovest; le cause prime, forse, sarebbero da ricercarsi nella difficile relazione interna che per un certo periodo ha caratterizzato rendendola simile, la condizione delle due superpotenze portate a cercare equilibri rispettivamente più vantaggiosi nelle zone strategiche, vuoi come « garanzia » necessaria per una situazione economica particolarmente incerta, vuoi per motivo di pressione nei confronti della propria opinione pubblica; non sono però da sottovalutare, in sé, gli stessi obiettivi occasionali: vale a dire la deflagrazione del conflitto afgano e la degenerazione della crisi polacca. La fine della « distensione », sia pure nell'ambito della piena conferma della solidarietà occidentale, è stata valutata in modo differente all'interno stesso dell'alleanza atlantica; e

lo è stata, soprattutto, per quanto riguarda le conseguenze a livello di rapporti commerciali con i Paesi dell'Europa orientale ed in primo luogo con l'Unione Sovietica, come è indicato in termini del tutto evidenti dalla vicenda del gasdotto siberiano. Un dibattito che ha visto allineati su una posizione omogenea i maggiori Stati della Comunità nel confronto dialettico serrato con gli Stati Uniti e che ha certamente influenzato in qualche modo le rispettive posizioni anche in relazione alla tematica della sicurezza, per l'istallazione dei nuovi missili nei territori dei partners europei della Nato.

E' ancora quest'ultimo, d'altra parte, attualmente, il pomo della discordia tra Oriente ed Occidente: quello degli euromissili, cioè, come è stato il momento per così dire ufficiale di rottura dovrà essere l'occasione di ripresa del dialogo. Non sono in proposito certamente valutabili, nonostante alcune prime impressioni positive, le possibili conseguenze del cambio al vertice sovietico dopo la morte di Andropov; è però da ricordare la tendenza che l'URSS ha sovente mostrato a normalizzare i rapporti internazionali, quando con la successione si rendeva necessario avallare un nuovo corso della politica interna. E' possibile, ed auspicabile, che questo fenomeno si ripeta, anche se va detto come l'instabilità complessiva ancora evidente nel vertice sovietico non consenta alcuna previsione. La scadenza elettorale negli USA, per altro verso, non permette di essere certi neanche degli atteggiamenti americani.

Un ruolo determinante potrebbe in merito essere assunto, più che dai singoli Paesi membri, dalla Comunità e potrebbe essere un'occasione per rivitalizzare il processo integrativo anche sul piano politico. Non si può dimenticare, infatti, che il riacutizzarsi dei contrasti Est-Ovest ha evidenziato per la CEE il problema dei rapporti con gli Stati Uniti e la necessità di rimettere in discussione all'interno dell'alleanza i livelli di responsabilità dei singoli partners. Non sono infatti da dimenticare, pur considerando le possibili alternanze di condotta determinate da mutamenti degli equilibri politici interni dei singoli Stati, i motivi che durante la presidenza Carter originarono il dissenso tra Stati Uniti e Germania Federale, specialmente sui temi della politica finanziaria ed economica. « Gli americani,

favorevoli al mantenimento di un'alta congiuntura economica anche a scapito di un più stretto controllo nei livelli di inflazione, stimolavano i paesi della CEE (...) a seguire una politica di espansione attraverso l'allargamento del credito e l'aumento dell'attività produttiva. Il governo tedesco, impegnato nella strenua difesa della moneta e della stabilità dei prezzi, onde mantenere sotto controllo l'inflazione, respingeva gli inviti americani rifiutando il ruolo di *locomotiva* dell'economia occidentale, insieme al Giappone e agli Stati Uniti. (...) La tendenza di Washington a lasciare che il dollaro svalutasse per aumentare le esportazioni americane e sostenere la ripresa economica contrastava con la politica (...) dei paesi della CEE, che nella debolezza del dollaro, e nelle sempre più frequenti crisi monetarie che provocava, vedevano una minaccia alla stabilità degli scambi commerciali e un tentativo degli Stati Uniti di scaricare sulle economie europee una parte delle proprie difficoltà, contribuendo all'aumento dell'inflazione » (18).

La situazione odierna certamente non è analoga, in un momento in cui la ripresa economica mondiale sembra consolidata si potrebbe dire, anzi, che per certi aspetti sia addirittura anti-tetica, ma solo per una situazione contingente che non è detto sia immutabile. La sostanza dei rapporti tra USA e CEE non è però mutata e lo stesso risultato che aveva l'instabilità del dollaro che si svalutava sostanzialmente ha l'instabilità del dollaro che rivaluta. E' evidente, allora, che per la Comunità Europea il problema di aggiornare lo stato delle relazioni con gli Stati Uniti rimane e va affrontato in termini unitari e concordati, evitando che « assi » bi o magari tripolari si sostituiscano a decisioni effettivamente comunitarie.

Su un altro versante, nel momento in cui ritrova spazi quella che in altri tempi si definiva la « diplomazia delle cannoniere », e nel momento in cui interessi ed attitudini centrifughe di vari paesi suggeriscono iniziative particolari ed individuali anche nell'ambito delle singole alleanze, ancora maggior rilievo assumono, nel quadro delle relazioni internazionali, le vicende mediterranee e del vicino Oriente. Giustamente è stato rilevato,

---

(18) G. Mammarella - *cit.*, pp. 470-471.

infatti, come nel Sud Europa la delimitazione tra la Nato ed il Patto di Varsavia diventi «meno definita», soprattutto per il fatto che molti Stati che gravitano nell'area mediterranea, «pur non partecipando formalmente a nessuno dei due blocchi, si sono spesso posti in aperta opposizione» alle tendenze ed alle iniziative specifiche «dei paesi occidentali (soprattutto della politica mediorientale degli Stati Uniti), e si sono dimostrati aperti alla penetrazione militare dell'Unione Sovietica, sia pure entro limiti ben definiti. Inoltre esistono differenziazioni e contrasti tra membri della stessa Alleanza» (19) quali, nel caso della Nato, la persistente crisi dei rapporti tra Grecia e Turchia.

Se a ciò si aggiunge la considerazione del ruolo non delegato che USA e URSS esercitano nell'area mediterranea per tutelare rilevanti interessi diretti — contrariamente a quanto invece si verifica nell'Europa continentale — si comprende come la stessa capacità complessiva di iniziativa internazionale dipenda, per la CEE, dai risultati che saprà conseguire nel Mediterraneo e nel vicino Oriente; ed è pleonastico già solo notare, in proposito, quale sia e quale potrebbe essere il ruolo dell'Italia, trainante in tale prospettiva. La vicenda ancora recente del Libano, peraltro, ne è complessivamente l'esemplificazione più immediata e convincente; senza scendere nei particolari, infatti, basti notare che l'iniziativa dei paesi europei, se pure non alternativa, è risultata autonoma rispetto a quella delle superpotenze ed in particolare, nello specifico, degli USA; ed è stata, appunto, iniziativa europea: ha evidenziato, cioè, pur se attraverso le scelte singole dei vari Stati, l'esistenza di una posizione comune in termini operativi e non solamente sui principi più generali. Una coincidenza che merita di essere sottolineata, perché potrebbe essere, se opportunamente valutata, alla base di iniziative a più ampio respiro e realmente comunitarie.

E' inoltre necessario far cenno, prima di concludere, di situazioni che appena tre anni fa — al momento del secondo rapporto — forse non erano ancora neanche prevedibili. Ci si riferisce soprattutto, per l'ampia rilevanza sul piano degli equi-

---

(19) Silvestri - Cremasco - *Il fianco Sud della Nato*, Feltrinelli 1980, pp. 5-6.

libri politici ed economici internazionali, a due fenomeni che possono avere incidenza immediata sulle scelte comunitarie:

— la perdita di ruolo politico e di capacità economica dei Paesi non allineati, nei quali la divisione in due fronti è ormai quasi paragonabile alla soprastante e rinveniente bipolarizzazione. Causa determinante ne sono, di certo, le condizioni socio-economiche interne dei vari paesi, generalmente peggiorate in termini preoccupanti; ma anche la perdita di ruolo di alcuni Stati, come la Jugoslavia e l'Egitto, che del movimento erano stati per lungo tempo e sin dai primi momenti la punta di diamante ed ora, per motivi tanto evidenti da non dover essere neanche ricordati, tale funzione hanno dovuto abbandonare. Pure in questo ambito, cioè, si assiste al progressivo ripiegamento sulla dimensione nazionale, al più corretta dall'intensificarsi di rapporti bilaterali;

— la situazione debitoria, al limite dell'insolvibilità, di molti paesi che sino a qualche tempo fa erano considerati emergenti e che, per le presunte notevoli potenzialità, avevano ottenuto crediti e fidejussioni particolarmente cospicui. Tale situazione ha prodotto condizioni pericolose per il sistema bancario e si riflettono negativamente sulla ripresa dell'economia internazionale, vuoi in termini di chiusura dei mercati, vuoi nel momento in cui sottrae capitali ad investimenti diversamente produttivi.

Sono due elementi, questi, dei quali non si può non tener conto in modo adeguato nel ripensare una iniziativa comunitaria in campo internazionale — sia sul piano più strettamente politico, sia su quello commerciale — che restituisca ai Paesi della CEE nel loro insieme un ruolo nuovamente determinante sulla scena mondiale, in una prospettiva di riequilibrio che, sola, può allentare le tensioni in atto ed assicurare la ripresa duratura dei processi di sviluppo.

Se, infatti, è vero che « una Comunità che non è capace di parlare a se stessa non può pretendere di dare consigli agli altri », come ha ribadito il presidente di turno François Mitterrand, è anche vero che gli ultimi vertici di Atene e di Bruxelles hanno sottolineato che il solo momento di sicura convergenza dei Dieci è proprio la politica estera, come d'altra parte si è evidenziato anche nel corso di queste brevi considerazioni.

Si potrà obiettare che in termini pratici sino ad oggi si è trattato solamente di coincidenza di politiche nazionali più che di una vera e propria politica della Comunità europea; anche questo è senza dubbio esatto, ma si può anche ritenere — ed auspicare — che proprio per queste coincidenze sia possibile concordare un'azione comunitaria sul piano internazionale, sperando che ciò possa essere un primo passo verso la ripresa di un più concludente dialogo europeo.

## 8. Per un rilancio del processo di integrazione

Si è appena fatto richiamo ai vertici dei Primi Ministri di Atene e di Bruxelles; pur evitando di rifarsi ad una cronaca così recente, non possiamo non ricordare come tutte le aspettative che dopo il fallimento del vertice ateniese erano puntate sull'impegno di mediazione e di proposta di Mitterrand, neo Presidente di turno, siano naufragate di fronte all'inaffidabilità britannica sull'entità del rimborso che la Comunità deve a Londra. Il vertice di Bruxelles, però, come peraltro l'immediatamente successiva riunione dei Ministri degli Esteri dei Dieci, delinea un quadro che solo apparentemente presenta una divaricazione tra Gran Bretagna e gli altri nove Paesi membri; la verità è che le posizioni sono ampiamente differenziate e gli interessi nazionali e settoriali prevalgono, intrecciandosi con motivazioni più immediatamente politiche, relative alle varie « filosofie » di governo dei partiti o delle coalizioni che reggono i vari Stati europei. Un intrecciarsi di posizioni e di contraddizioni, peraltro, evidenziato dalla maratona che, da un rinvio all'altro, caratterizza la trattativa dei Ministri dell'Agricoltura sulle tematiche specifiche. Intanto, però, in mancanza di un accordo sul rimborso britannico, è rinviata la decisione sull'aumento del gettito nazionale dell'Iva alle casse comunitarie, indispensabile per assicurare lo sviluppo delle politiche comuni, ora minacciate dal previsto deficit di duemila miliardi di lire del bilancio CEE 1984.

Il presidente francese Mitterrand aveva presentato, ai capi di governo riuniti a Bruxelles, un *Progetto di conclusione del Consiglio europeo* che doveva garantire il rilancio della Comu-

nità, stabilendo solide basi per il suo sviluppo nel prossimo decennio. Si delineava una politica che, favorendo il progresso tecnologico e scientifico, si realizzasse attraverso scelte industriali comuni, recuperando l'obiettivo (che diviene di per sé criterio operativo) della convergenza delle economie; ribadita l'opzione per l'allargamento attraverso le adesioni della Spagna e del Portogallo, si sottolineava l'importanza del rafforzamento dello SME come condizione di rilancio economico, con investimenti produttivi che consentissero la difesa dell'occupazione ed il riequilibrio regionale, favorito, oltretutto, da previsti programmi integrati per le regioni mediterranee. Un progetto certamente ambizioso, sul quale però era necessario discutere e convergere se si volevano recuperare anni spesi di sicuro non bene nella prospettiva dell'unione europea; un progetto, oltretutto, che al di là di prevedere una politica industriale comune non stravolgeva i principi fissati nei Trattati, ma si limitava a rilanciarli, ribadendone la validità. Il progetto di conclusione del Consiglio europeo, però, è di fatto rimasto nel cassetto.

Il problema, ancora una volta, è quello della capacità decisionale degli organi delle istituzioni comunitarie: un problema che certamente presenta aspetti tecnici, ma che sostanzialmente consiste nell'affievolimento progressivo della volontà politica unitaria o, meglio, nel differenziale tra le volontà dei diversi governi. Al fantasma della istituzionalizzazione di una Comunità a due velocità sul piano dello sviluppo e dell'integrazione economica, così, si aggiunge quello dell'ipotesi strisciante di una Europa a due velocità sul piano dell'integrazione politica: può essere solo questo, infatti, anche se destinato ad esplicitarsi in termini immediatamente monetari, il senso finale della proposta di un *meccanismo permanente di rimborso*, che in sostanza stravolge l'approccio « filosofico » che aveva ispirato i Trattati di Roma.

Non si può tacere, d'altra parte, il significato emblematico che assume la constatazione che ormai da troppo tempo non solo le ratifiche, ma anche le proposte operative riguardanti la politica della CEE vengano tutte da vertici tra i governi dei singoli Stati e non dalle istituzioni comunitarie: si ribadisce, così, la multilateralità, negando ogni sostanza comunitaria. In questo senso, crediamo, i successivi vertici tra i Primi Ministri

hanno segnato il punto più basso del processo di integrazione europea, indipendentemente dai risultati che via via sono stati ottenuti. Ma la riappropriazione in toto, anche sul piano propositivo, della capacità politica da parte del Consiglio europeo — e quindi dei singoli Paesi — può essere operata, recuperando il senso di marcia che aveva caratterizzato i primi anni della CEE, solo con una decisione di rilancio che venga dal Consiglio medesimo e diventi, così, di fatto nuovamente impegnativa per tutti i governi. Era questo, soprattutto, il senso positivo che aveva la proposta di risoluzione presentata da Mitterrand a Bruxelles. E' questa, per altro verso, la premessa indispensabile per far sì che ogni altro progetto abbia modo di essere realizzato; perché la cronaca europea di questi ultimi anni ha ormai dimostrato in termini difficilmente trascurabili che per prospettare qualunque forma di unità economica — sia essa industriale, commerciale o agricola — è indispensabile raggiungere una qualche forma concreta di unità politica, supportata da un apparato istituzionale adeguato.

Il progetto approvato dal Parlamento di Strasburgo, che dovrà essere esaminato dai singoli parlamenti nazionali, muove da tali premesse e rappresenta un primo atto concreto ed equilibrato in tale direzione. Al tempo stesso rappresenta, con le sue disposizioni, un atto coraggioso, la cui applicazione farebbe fare alla Comunità quel famoso « salto di qualità » che unanimemente, e purtroppo sovente solo a parole, si ritiene indispensabile. E' una iniziativa che qualifica la prima legislatura europea e rilancia il ruolo del Parlamento, dando alle prossime elezioni un significato che certamente, a causa della situazione comunitaria complessiva, sarebbe stato solo rituale o, al massimo, avrebbe assunto valore all'interno di ogni singolo Stato per saggiare i rapporti di forza politica. Ma è anche, e soprattutto, una risposta puntuale a gran parte dei problemi comunitari — quelli affrontati negli ultimi vertici ed altri ancora — che vi trovano le prospettive politiche e le procedure tecniche necessarie per essere risolti; né si può dire che sia un progetto fuori dalla realtà, perché propone l'obiettivo di istituire una *Unione Europea*, basata sui principi della democrazia pluralistica e sulla preminenza del diritto, rispettando gli interessi reali dei singoli Stati membri; vi si delineano, oltretutto, tappe

di transizione in una ipotesi progressiva in cui ogni fase ulteriore sia sottoposta al consenso popolare e dei singoli Paesi. Sono poche considerazioni, queste, che ci sembra suggeriscano, comunque, di soffermarsi in modo più puntuale, seppur sintetico, sulle proposizioni del progetto, ormai individuato come *Trattato di Strasburgo*.

La proposta di Trattato istituyente l'Unione Europea delinea un sistema istituzionale fondato sui seguenti *principi*:

— impegno a rispettare e promuovere i valori umani propri della civiltà democratica;

— rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini da parte dell'Unione nell'esercizio delle sue competenze e da parte degli Stati membri che, in caso di costante violazione dei diritti medesimi o del sistema democratico, rischiano sanzioni che possono giungere sino all'esclusione dalle attività dell'Unione;

— regola della *sussidiarietà*: per cui l'Unione da un lato interviene solamente quando la sua azione risulti più vantaggiosa di quella dei singoli Stati, dall'altro è titolare, in tali occasioni, di strumenti e procedure certe, che le consentono di avviare e sviluppare tali relazioni;

— riconoscimento esplicito della preminenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri;

— partecipazione effettiva dei cittadini dell'Unione e degli Stati membri alla formulazione delle decisioni;

— attuazione delle decisioni comuni al livello più vicino ai cittadini — Stato, Regioni, Poteri locali — ma nel quadro di un potere reale di esecuzione e di controllo da parte degli organi competenti dell'Unione.

Obiettivi dell'Unione medesima sono: la ricerca della piena occupazione, l'eliminazione degli squilibri regionali, la protezione dell'ambiente e l'esigenza di mettere in condizione la struttura economica comunitaria di far fronte, all'interno, alle trasformazioni economiche e, verso l'esterno, ai numerosi aspetti delle relazioni internazionali che possono affiancare gli obiettivi di sviluppo dell'Unione. Per conseguire tali obiettivi sarebbero disponibili due metodi:

— quello dell'*azione comune*, vale a dire dell'azione dell'Unione che si esercita o con competenza esclusiva della stessa o con il concorso degli Stati membri;

— quello della *cooperazione*, ove gli Stati, attraverso il Consiglio europeo, svolgono un'opera attiva di coordinamento e vengono assunti impegni comuni, la cui esecuzione è demandata ai singoli Paesi o, eventualmente, alle istituzioni comunitarie.

Il Parlamento e il Consiglio dell'Unione sono i due rami dell'autorità legislativa, finanziaria e di controllo politico dell'Unione. Mentre il Parlamento continua ad essere eletto secondo le norme vigenti al momento della costituzione dell'Unione, fino a quando l'autorità legislativa stessa avrà stabilito una legge elettorale diversa, il Consiglio — fermo restando che sono i singoli governi a nominare le rappresentanze nazionali — sarà composto da ministri incaricati in modo specifico e permanente degli affari europei. La codecisione del Parlamento e del Consiglio è regolata da un sistema preciso di « letture » successive dei due rami con tempi prestabiliti, pena la perdita della possibilità di intervento. Il voto all'unanimità del Consiglio viene, praticamente, abolito.

L'iniziativa legislativa spetta, di norma, alla Commissione, le cui facoltà previste sono ben più ampie di quelle dell'attuale commissione della Comunità: assume pienamente, infatti, non solo la responsabilità della gestione delle azioni comuni, ma anche della programmazione delle stesse e delle iniziative legislative e finanziarie che ne derivano. D'altro canto, il suo metodo di nomina viene profondamente cambiato: sono ancora i governi a designare il Presidente della Commissione, ma è questi che provvederà a nominare i membri e, soprattutto, la Commissione non sarà esecutiva sino a quando non avrà ottenuto l'investitura del Parlamento.

A queste istituzioni si aggiunge il Consiglio Europeo, nettamente distinto dal Consiglio dell'Unione, composto dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri e dal Presidente della Commissione. Al consiglio europeo spetta, essenzialmente, la responsabilità di sviluppare il modo della cooperazione e di decidere, sulla base del principio di sussidiarietà, eventuali tra-

sferimenti, di materie soggette al metodo della cooperazione, all'ambito dell'azione comune.

Quanto alle competenze, il progetto di Trattato affronta, dapprima, quelle economiche, dirette a realizzare, magari innovando, quanto è stato previsto dai Trattati comunitari e dallo SME. Vengono peraltro aggiunte e codificate azioni dell'Unione in materia di politica industriale, in un momento in cui non è più rinviabile un'azione comune di ristrutturazione; vengono altresì considerati interventi in materia di telecomunicazioni, di energia e di ricerca. E' prevista, altresì, la predisposizione di una appropriata metodologia istituzionale che possa consentire la realizzazione dell'Unione monetaria. Si affrontano, poi, i problemi relativi alle altre competenze già prima concordate, dalla politica sociale alla politica dell'ambiente, dell'istruzione, delle relazioni internazionali, della sicurezza.

Per quanto riguarda la politica finanziaria ed il reperimento dei fondi, la novità principale riguarda la possibilità, per l'Unione, di modificare le risorse proprie o di crearne di nuove, nella previsione di un sistema di perequazione finanziaria. Un'attenzione particolare è destinata al bilancio: per la sua approvazione, pur mantenendo il sistema simile al vigente della codicisione del Parlamento e del Consiglio dell'Unione, è previsto che l'ultima parola spetti al Parlamento, ad eccezione del caso di un rigetto totale da parte del Consiglio.

Fra le *disposizioni finali*, particolarmente importante è quella per cui tutti gli Stati membri della CEE sono invitati a far parte dell'Unione; questa, però, si precisa, entrerà in vigore tra i Paesi che l'avranno ratificata solamente quando la maggioranza degli Stati membri (che comprendano almeno i due terzi dei cittadini) lo avrà notificato.

Dà il senso, quest'ultima previsione, della logica e del metodo cui il Parlamento europeo si è ispirato nel predisporre il progetto di Trattato. Pur presupponendo una precisa spinta ideale, il deliberato del Parlamento rimane uno squisito atto politico — basato sulla dovuta considerazione del contingente nella valutazione della realtà — e mai diventa modello utopistico; proprio per questo, forse, vi traspare, evidente, la considerazione di fondo che il processo di integrazione europea,

lasciato all'iniziativa politica dei singoli governi, avrebbe — anche per la loro ovvia instabilità — un iter lungo e tortuoso, per non dire, stando a quanto purtroppo si è dovuto constatare negli ultimi anni, senza sbocco. C'è, conseguentemente, un avvicinamento ai cittadini, un richiamo all'opinione pubblica che condizioni le forze politiche, obbligandole ad invertire la rotta con i fatti e non solamente con i propositi; c'è la convinzione, che non si può non condividere completamente, che i principi comunitari, se attuati con correttezza, servono proprio a superare i momenti di difficoltà complessiva. Le crisi che si sono susseguite, invece, hanno avuto il risultato di richiudere ogni nazione nei propri egoismi, certamente rendono più lungo il percorso per superarle. Un richiamo alla volontà, così, ma anche alla concretezza; un richiamo che diventa risposta sintetica, ma efficace, al quesito che ci eravamo posti all'inizio e che ben difficilmente potrebbe averne un'altra più pertinente: il problema dei costi e dei ricavi, la cui soluzione è presupposto necessario di ogni decisione politica che riguardi l'impegno di un Paese nei confronti dell'integrazione europea, è, a sua volta, problema politico che va superato considerando tra i « ricavi » le possibilità di sviluppo future. Non si può credere, infatti, che la concretezza sia solo fatta di numeri, soprattutto in momenti difficili.

## **CONCLUSIONI**

Il « Terzo rapporto Europa » è finalizzato, sulla scorta della richiesta governativa, all'analisi degli effetti indotti sull'economia italiana dall'appartenenza alla CEE.

Il bilancio « in termini di costi e benefici delle varie politiche comunitarie sulle economie settoriali e nel complesso », tende a superare valutazioni meramente ragionieristiche per tentare di elaborare un bilancio politico-economico della nostra partecipazione alla CEE, che precisi le cause che hanno determinato i singoli fenomeni, in una visione di insieme che ne evidenzi il divenire. In tale prospettiva, comunque, si sono formulate valutazioni specifiche per alcune politiche settoriali di particolare momento e, precisamente, per:

- integrazione monetaria;
- scambi commerciali intra ed extra comunitari;
- politica agricola;
- politica sociale;
- politiche regionali e squilibri territoriali;
- politica industriale.

1) L'obiettivo principale dell'Europa dei sei era quello di creare un'area geo-politica con un sistema produttivo e finanziario omogeneo ed integrato, tale da essere concorrenziale — come sarebbe stato ben più difficile ad ogni singolo paese — con le forze economiche internazionali allora in forte sviluppo. Di conseguenza, si imponevano obiettivi per così dire interni, relativi alla progressiva liberalizzazione tra le economie degli Stati membri, alla armonizzazione ed alla convergenza delle condizioni produttive nel riaccostamento delle aree a diverso grado di sviluppo economico e sociale.

2) Rispetto a questi obiettivi, si possono distinguere, nel periodo di applicazione del Trattato; due fasi: la prima (sino alla fine degli anni sessanta) è contraddistinta da una crescita senza precedenti della produzione industriale e dal sostanziale conseguimento degli obiettivi proposti; nella seconda fase, le nuove condizioni venutesi a creare a livello internazionale, vuoi sul piano monetario, vuoi per la prolungata « crisi del petrolio », mettono ben presto a nudo la fragilità e le contraddizioni ancora esistenti nel tessuto produttivo della CEE, anche perché gli squilibri territoriali e settoriali interni erano « nascosti » ma non superati dalla precedente fase espansiva.

3) Il divario fra le varie aree economiche, invece che diminuire, è risultato aggravato: le opzioni previste negli accordi iniziali non hanno trovato applicazione parallela e progressiva e ciò ha causato ulteriori squilibri a danno dei paesi che avevano meno capacità autonoma di intervento. Ciò ha favorito i territori sui quali preesistevano insediamenti industriali di qualche rilevanza, ma ha rallentato i processi di rinnovamento tecnologico e di ristrutturazione, danneggiando complessivamente l'industria europea, che per ragioni di concorrenzialità immediata si trovava impegnata, oltre ogni ragionevole misura, in settori produttivi che invece sarebbe stato opportuno abbandonare, anche se gradualmente. Un fenomeno, questo, oltretutto per così dire facilitato dai limitati poteri di cui dispone la Commissione della CEE nel determinare la politica industriale comunitaria.

4) Vanno peraltro posti in rilievo, per quanto riguarda questo settore, gli ostacoli che si sono frapposti alla traduzione in termini operativi delle proposte elaborate dall'esecutivo comunitario, le quali raramente hanno superato il giudizio del Consiglio. Se tali difficoltà sono indubbiamente da porsi alla base del crescente pragmatismo riscontrabile nelle iniziative intraprese dalla Commissione, occorre peraltro dire che l'azione di quest'ultima — malgrado i numerosi insuccessi — ha pur sempre continuato a muoversi lungo le linee programmatiche a suo tempo tracciate dai Memorandum Colonna e Spinelli. Questo emerge, in particolare, dai documenti più recenti pre-

sentati dalla Commissione al Consiglio in attuazione del cosiddetto « Mandato del 30 maggio 1980 ».

5) Un caso del tutto particolare, e non solo per la rilevanza che assume, è quello dell'agricoltura. La preferenza accordata in termini di bilancio alla politica di sostegno dei prezzi diviene l'esempio indicativo di come si possano beneficiare le aree economicamente più avanzate a danno di quelle arretrate.

La politica dei prezzi in agricoltura (rispetto alla quale l'orientamento assunto dalle più recenti decisioni CEE, nella direzione delle quote e dei plafond finanziari, se temporaneamente contribuisce a superare le eccedenze strutturali pone gravi problemi politici ed economici per quanto riguarda l'attribuzione tra gli Stati membri di dette quote e plafond) non ha assicurato ai prodotti mediterranei garanzie di efficacia neanche comparabile rispetto agli altri settori produttivi; né è stata affiancata da una adeguata politica strutturale a totale carico del FEOGA.

6) La Politica Agricola Comune (PAC) ha rappresentato la testa di ponte della costruzione europea; in questi giorni, però, sembra esserne diventata il freno principale. Se era evidente quando operava in funzione positiva, l'importanza strategica della PAC nel processo di integrazione è ora ancora più accentuata ed è chiaramente percepita dall'opinione pubblica europea. Il momento è quindi propizio per una sua riforma, che tenda ad eliminare le ragioni profonde di squilibrio e le contraddizioni, trasformandola nuovamente in elemento propulsivo del processo unitario europeo.

7) Una crescente importanza per il raggiungimento degli obiettivi comunitari di convergenza e di armonizzazione ha assunto, con il tempo, la politica regionale: nata nel 1975 quasi come contropartita finanziaria per riequilibrare la distribuzione delle risorse operata dalla PAC. Le stesse modalità della crisi degli anni settanta, peraltro, hanno finito col mettere in evidenza i problemi regionali: la crisi del petrolio, con i connessi riflessi macroeconomici e settoriali, infatti, ed il venir meno

della coesione monetaria tra i diversi Stati europei hanno sottolineato le divergenze territoriali, rendendo improcastinabile un intervento specifico.

In queste condizioni, la vocazione regionale della politica comunitaria è stata ribadita a più riprese. L'uso degli strumenti comunitari è stato, nel più recente periodo, finalizzato all'obiettivo del riequilibrio territoriale e la stessa proposta di revisione degli interventi strutturali individua nello sviluppo regionale il denominatore comune. Al di là di quelli che sono stati e possono essere nell'immediato futuro i risultati di questa politica, bisogna però sottolineare subito che tale intervento non può essere finalizzato al raggiungimento di obiettivi sostanzialmente fittizi come, ad esempio, una solo teoricamente possibile parità assoluta di condizioni produttive.

8) E' necessario, in proposito, far riferimento in termini corretti al principio comunitario della « concorrenza leale », che non può significare semplice appiattimento delle situazioni produttive medesime. Esso va riferito sia all'eliminazione delle distorsioni derivanti da interventi governativi di carattere protezionistico, sia all'eliminazione delle differenze originate dalle diverse legislazioni fiscali, societarie e previdenziali. Mentre però, per perseguire il primo obiettivo sono sufficienti accordi intergovernativi, realizzabili in un quadro che può anche essere quello attuale, il raggiungimento del secondo obiettivo sembra di fatto richiedere una capacità di intervento soprannazionale certo, forse possibile solo ad un livello di integrazione più avanzato di quello odierno.

Il corretto riferimento a tale principio diviene fondamentale — in termini economici prima ancora che politici od etici — quando si cerchi di incoraggiare nelle aree di sottosviluppo condizioni competitive con quelle delle aree più avanzate; si rischia, altrimenti, di creare condizioni forzanti, per cui già nel breve periodo l'intervento risulta economicamente improduttivo.

9) Gli squilibri territoriali e settoriali all'interno della CEE, dunque, sono rimasti estremamente elevati ed hanno di nuovo assunto una dimensione particolarmente ampia le divergenze

complessive fra Stati, per cui oggi una carta regionale dello sviluppo europeo vedrebbe interi paesi al di sotto della media comunitaria.

Tale conclusione presuppone comunque altre considerazioni; questo fenomeno, infatti, è strettamente legato anche alla crisi economica degli anni settanta ed alle risposte diversificate che gli Stati membri hanno saputo darvi, oltre che alle carenze nell'impostazione e nell'attuazione della politica di riequilibrio comunitaria.

10) La decisione unilaterale degli USA, che nell'agosto del 1971 dichiarano l'inconvertibilità del dollaro, coincide con un momento particolarmente difficile per la grave interazione fra un'inflazione da costi ed un'inflazione da domanda di tipo tradizionale. La risposta europea al disordine mondiale crescente si rivela incapace di far fronte ai profondi sconvolgimenti monetari che seguono alla dichiarazione americana, anche per la mancata considerazione dei correlativi interventi di riequilibrio strutturale; così, mentre i settori produttivi più forti trovano il terreno adatto per una rapida espansione che consente di sorreggere le rispettive monete nazionali, le valute dei paesi a struttura produttiva più debole sono investite da processi di inflazione tali da costringerle ad uscire dal serpente monetario.

In tale contesto, con i forti aumenti del costo del petrolio successivi alla guerra del Kippur, si innesta la crisi energetica sino ad arrivare, nel 1975, ad una recessione generalizzata, pur se differenziata, che evidenzia modifiche strutturali del contesto economico, tali da compromettere la possibilità del ritorno ad una crescita forte e regolare; ciò, anche perché a livello comunitario le gravi ripercussioni della crisi internazionale sono affrontate da ciascun Paese membro in termini del tutto autonomi, se non in contrapposizione.

11) Quando, dopo lo sfaldamento del *serpente*, nel dicembre 1978 fu costituito lo SME, ci si proponeva di rivitalizzare la spinta all'integrazione con una politica monetaria tendente a riunire, dopo un biennio, i meccanismi di credito del Fondo monetario europeo, fissando da subito un modello di oscilla-

zione delle valute, che sarà definito delle « soglie di divergenza ». Gli effetti sperati, peraltro, furono immediatamente ostacolati dalla progressiva fuga in avanti del dollaro e dai nuovi aumenti del petrolio del 1979.

Gli anni ottanta, così, si aprono su uno scenario comunitario gravemente compromesso, vuoi sotto il profilo economico e finanziario, vuoi, come ovvia conseguenza, sotto il profilo politico e istituzionale.

12) Anche in questi ultimi anni il rallentamento della crescita e della dinamica commerciale investe in maniera disomogenea i vari Stati della Comunità, sottolineando le diversità e gli squilibri strutturali preesistenti. Aumenta così, in un intrecciarsi perverso di cause ed effetti, lo sfaldamento della spinta unitaria con il ritorno ai nazionalismi economici: esempi certo non incoraggianti ne sono i vertici di Atene e di Bruxelles, il cui fallimento, oltretutto, non consente di affrontare la grave crisi di bilancio che investe la CEE.

13) La convergenza di reddito e strutture, essenziale per uno sviluppo equilibrato dell'insieme delle economie, costituisce il principio-guida del processo di integrazione su cui è basato il consenso degli Stati membri alla costruzione comunitaria; principio che di per sé esclude l'ipotesi del rapporto Tindemans di presupporre un'Europa a due velocità. E' legittimo domandarsi, allora, se le politiche comunitarie perseguite abbiano stimolato concretamente, a tal fine, le diverse capacità di aggiustamento dei vari Stati membri nei confronti della crisi, dato che le diversità di struttura produttiva giocano un ruolo determinante nell'assorbire o meno alcuni shocks. Da ciò, la riconferma della necessità di procedere ad un adattamento strutturale che consenta capacità di risposte nazionali più simili ed evidenzia l'instaurarsi di reazioni perverse non solo sul piano economico, ma anche su quello politico.

14) Un postulato, questo, oltretutto particolarmente attuale, la cui riconferma trova una motivazione in più, laddove si consideri che la ripresa economica e produttiva che va profilandosi può senz'altro originare un'analogha spinta divergente se non si

giunge, in tempi ragionevolmente brevi, a prevedere una politica industriale comune, individuandone gli strumenti tecnici e finanziari per attuarla. Una iniziativa, inoltre, tanto più urgente se si considera che il differenziale competitivo con gli USA e con il Giappone va sempre più ampliandosi e rischia di divenire incolmabile.

Anche dal punto di vista sociale, infatti, la situazione ha tendenze inverse, perché mentre negli USA l'aumento del reddito reale si è tradotto in un processo di assorbimento dell'occupazione, nella CEE si è assistito alla contrazione dell'occupazione stessa, pure se l'intervento sociale ha assorbito una quota crescente del reddito complessivo.

15) Una ripresa concreta dell'iniziativa europea è altresì suggerita dall'esame del quadro internazionale complessivo e della constatazione che — sia pure solo in termini di coincidenza fra le politiche dei singoli Stati membri — se c'è un settore nel quale attualmente si evidenzia un percorso sostanzialmente univoco all'interno della CEE, quello è la politica estera. Una coincidenza che merita di essere sottolineata, perché potrebbe risultare, se opportunamente valorizzata, base di una iniziativa a più ampio respiro, che riporti la Comunità a posizioni dominanti anche nell'ambito dell'interscambio commerciale mondiale.

16) A questo punto, una prima parziale conclusione — considerando che complessivamente la partecipazione dell'Italia alla CEE non può ritenersi negativa — è che per la Comunità ancora ci sono concrete possibilità di sviluppo che possono avvantaggiare tutti gli Stati membri. E' necessario, però, che le premesse positive fattuali non siano frustrate — magari col gioco perdurante dei veti contrapposti — dall'incapacità di promuovere un'iniziativa politica ugualmente positiva.

Certamente non è incoraggiante, in tal senso, una riflessione sul vertice di Bruxelles come, peraltro, sulla immediatamente successiva riunione dei Ministri degli Esteri. Se ne evidenzia, infatti, un quadro che solo apparentemente presenta una divaricazione tra la Gran Bretagna e gli altri nove partners europei;

a ben vedere, infatti, le posizioni sono ampiamente differenziate e gli interessi nazionali e settoriali risultano determinanti, in un intreccio perverso con motivazioni più immediatamente politiche, relative alle varie « filosofie » di governo dei partiti o delle coalizioni che reggono i vari Stati europei.

17) Parimenti, non incoraggiante è la constatazione che ormai da troppo tempo ogni iniziativa ed ogni decisione riguardanti la politica della CEE sia assunta — o rinviata — esclusivamente in sede di vertice tra i governi dei singoli Paesi, riconfermando, così, la multilateralità e negando ogni sostanza comunitaria.

E' questo dei « vertici », senza dubbio, il punto più basso del processo di integrazione europea; una condizione che può essere superata, recuperando il senso di marcia che aveva caratterizzato i primi anni della CEE, con una decisione di rilancio che venga dal Consiglio medesimo e diventi così, di fatto, nuovamente impegnativa per tutti i governi. E' questo, soprattutto, il senso positivo che assume la proposta di risoluzione finale recentemente presentata da Mitterrand a Bruxelles, costretta a rimanere indiscussa dai contrasti emersi sul problema britannico.

18) In tale situazione il riscontro più incoraggiante è costituito dal progetto, approvato dal Parlamento di Strasburgo, di un Trattato istituyente l'Unione Europea; un atto coraggioso, la cui applicazione farebbe fare al processo di integrazione quel famoso « salto di qualità » che unanimemente si ritiene indispensabile.

E' una risposta puntuale a gran parte dei problemi comunitari, sia in termini di prospettive politiche che di procedure tecniche. Pur presupponendo una precisa spinta ideale, il deliberato del Parlamento, infatti, risulta atto politico estremamente realistico. Anche per questo, forse, vi traspare la convinzione che il processo di integrazione europea, lasciato alla iniziativa politica dei singoli governi, avrebbe un iter almeno troppo lungo e tortuoso. C'è, conseguentemente, un avvicinamento ai cittadini ed un richiamo quanto mai opportuno all'opi-

nione pubblica, perché eserciti la pressione che deve sulle forze politiche, nella convinzione che i principi comunitari, se attuati con correttezza, servono proprio a superare più facilmente i momenti di difficoltà generale.

Un richiamo, questo del Parlamento, che diviene risposta sintetica e conclusiva, ma efficace, al quesito che ci eravamo posti e che ben difficilmente potrebbe averne un'altra più pertinente: il problema dei costi e dei ricavi, la cui soluzione è presupposto necessario di ogni decisione politica che riguardi l'impegno di un Paese nei confronti dell'integrazione europea, è a sua volta problema politico che va superato considerando tra i « ricavi » le possibilità di sviluppo future.

19) Nell'ottica del progetto formulato a Strasburgo, le elezioni del giugno per il rinnovo del Parlamento europeo potranno essere una importante occasione di rilancio dell'idea unitaria, oltre che uno spunto di meditazione per i governi dei singoli Stati membri e dei popoli, chiamati ad esprimersi attraverso il voto. Un momento di rilancio assolutamente necessario per uscire dalla stretta nella quale, anche nel nostro Paese, si dibatte la politica-comunitaria, disarticolata dalle spinte contraddittorie delle scelte ideologiche e delle difficoltà fattuali.

Una stretta che si sostanzia nella necessità di portare avanti ipotesi comunitarie e di difendere, contemporaneamente, legittimi interessi nazionali, soprattutto settoriali. Una condizione oltretutto sottolineata dai partners europei, quando chiedono al nostro Paese politiche di convergenza per un riallineamento sul piano nazionale, prima ancora che su quello comunitario, sia in termini macroeconomici che in termini di politica dei fattori.

20) L'ampliamento della Comunità a dodici, con l'ingresso di Spagna e Portogallo, giustamente — e non solo per motivi di principio — sostenuto dall'Italia, costituisce un altro momento di possibile rilancio del processo di integrazione europea. Ma costituisce, d'altro canto, anche il detonatore che farà esplodere in termini orizzontali sia i problemi del governo istituzionale della CEE, sia i problemi dell'assetto strutturale e della

condizione economica. Presumibilmente sarà quello il momento nel quale le divergenze tra i singoli interessi nazionali e l'interesse comunitario diverranno più stridenti: una discrasia che va superata dalla maturata convinzione che un migliore assetto della CEE crea condizioni di maggiori benefici per ogni Stato membro.

E' evidente, infatti, che la spinta alla convergenza non può basarsi semplicemente sullo sforzo di ogni singolo paese; il problema, anzi, è quello di orientare le politiche di sviluppo nazionale, coordinandole. Questo, però, comporta l'impegno di ogni Stato membro al pieno e corretto utilizzo dei contributi della CEE e significa, soprattutto, che gli strumenti unitari di riequilibrio debbono essere usati in termini di sviluppo e non considerati come mero rimborso nazionale; il criterio del « giusto ritorno », infatti, è la contraddizione in sé di ogni finalità comunitaria.

#### A — *L'integrazione monetaria*

1/a) L'instabilità che da oltre un decennio caratterizza il sistema monetario ha condizionato e continua a condizionare profondamente le relazioni monetarie europee.

Un sistema monetario internazionale può mantenere un soddisfacente grado di stabilità solo a condizione che si raggiunga un adeguato livello di cooperazione tra le politiche economiche nazionali (o almeno tra quelle degli Stati principali). Una soluzione cooperativa ai conflitti di politica economica è allora indispensabile; ma è quantomai difficile da trovare, perché il sistema attuale è caratterizzato ad un tempo da un'ampia interdipendenza tra le singole economie e da una elevata propensione a perseguire obiettivi nazionalistici da parte dei singoli Stati.

La ricerca della cooperazione, d'altro canto, non è un problema unicamente politico, ma il suo evolversi si può analizzare individuando le radici economiche di scelte non cooperative. In particolare, la relazione tra gli Stati — e dunque tra

le politiche monetarie e finanziarie — sono passate dall'assetto egemonico nato a Bretton Woods ad un assetto ad interdipendenza oligo-politica, caratterizzato dalla capacità di pochi Stati leader di condizionare le scelte altrui, ma non di imporre unilateralmente le proprie.

2/a) L'insufficiente grado di cooperazione oggi esistente è la conseguenza del prevalere di un atteggiamento neomercantilista che, in assenza di un quadro di riferimento generalmente accettato, accresce la conflittualità. Tale conflittualità è presente anche negli accordi monetari europei, che rappresentano sotto questo punto di vista un bene pubblico insufficiente e la cui offerta rischia continuamente di cadere sotto la soglia minima necessaria per garantire la sopravvivenza medesima degli accordi.

3/a) La valutazione dell'esperienza dello SME nei suoi primi anni di vita non può prescindere dal riscontro della natura gerarchica dei rapporti tra USA e Germania da una parte e tra Germania ed altri paesi dello SME dall'altra. Questa duplice natura gerarchica fa assumere allo SME aspetti di un sistema di *oligopolio conflittuale*, nella misura in cui le scelte di politica economica del paese dominante — la Germania — sono frutto del rapporto con gli Stati Uniti, e aspetti di *egemonia* (se non di vero e proprio dominio), per quel che riguarda le relazioni interne. La presenza di spinte conflittuali all'interno dello SME si può rintracciare, con particolare evidenza, nelle analisi dei riallineamenti che finora si sono succeduti e, in particolare, negli ultimi due: del giugno '82 e del marzo '83.

Le assenze di regole automatiche di determinazione dell'ammontare delle variazioni di parità, quando queste si rendono necessarie, oltre che la mancanza di una politica economica comune (e cioè di regole che stabiliscano il criterio di ripartizione dei costi di aggiustamento) fa sì che la contrattazione dei riallineamenti sia caricata di una particolare drammaticità, perché colma il vuoto esistente sul terreno più ampio della contrattazione delle politiche economiche complessive, divenendo l'unico elemento « formalmente » oggetto di contrattazione.

4/a) Il processo più che ventennale di integrazione comunitaria permette di escludere che tale condizione costituisca un fattore limitante al successo dell'integrazione monetaria europea. Da questo punto di vista, anzi, non mancano, pur su altri piani, le condizioni « oggettive » per il progredire dell'unificazione monetaria europea; quello che invece rappresenta il maggior ostacolo a questo progresso — facendo venir meno la condizione sufficiente — è il grado di convergenza delle politiche economiche e monetarie dei paesi membri. Questo si è potuto verificare nella misura in cui hanno agito due elementi.

Il primo elemento è costituito dalla cosiddetta « Strong currency option »: cioè la capacità di attrazione che la moneta del paese dominante esercita nei confronti delle monete dei paesi più piccoli (attrazione basata tanto su elementi monetari, finanziari e commerciali, che più strettamente politici). Questa capacità di attrazione, però, risulta essere efficace solo nei confronti delle monete e delle economie dello SME appartenenti alla cosiddetta « area del marco »; in questo caso, infatti, il beneficio dell'appartenenza ad un'area di stabilità monetaria è superiore ai costi di mancata autonomia nelle scelte di politica economica.

5/a) Il secondo elemento tiene conto del fatto che per i paesi maggiori aderenti allo SME — Francia e Italia — non può valere la Strong currency option nei confronti della Germania; ciò implica che una convergenza delle politiche economiche di questi tre paesi può avvenire tramite un accordo di cooperazione o, in assenza di questo, tramite una convergenza forzata sulla scelta dell'economia più forte; ciò al costo del continuo ricorso a riallineamenti assai costosi e faticosi.

E' bene ricordare, a questo proposito, che la relativa tranquillità di cui ha beneficiato lo SME a partire dal riallineamento del marzo 1983 è da imputarsi essenzialmente alla notevole forza del dollaro, che ha impedito una eccessiva rivalutazione del marco.

6/a) In base alla logica della attuazione collettiva si può mostrare come il paese dominante — la Germania — sia troppo grosso per evitare in misura più che proporzionale i costi che

l'offerta del bene pubblico cooperazione monetaria comporterebbe (costi rappresentati ad esempio dalla messa in comune delle riserve), perché i benefici dell'allargamento effettivo di questo bene pubblico sarebbero distribuiti (ad esempio nel caso di passaggio alla « fase due » dello SME) su un gruppo troppo esteso di partecipanti. D'altra parte il paese dominante è troppo piccolo per avere un interesse (come era il caso degli Stati Uniti subito dopo la seconda guerra mondiale) a offrire unilateralmente il bene pubblico sistema monetario.

7/a) Questa situazione di impasse spiega anche perché l'ECU, malgrado in alcuni paesi incontri notevoli successi come strumento finanziario privato (come peraltro è auspicabile) stenti ancora a trovare, a causa della resistenza delle autorità monetarie tedesche, uno status di vera e propria moneta europea. Ciò che la Bundesbank sostiene, infatti, è che una vera e propria moneta comune europea potrà diventare operativa solo quando si otterrà una adeguata convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri: il nodo da sciogliere per poter sperare in un progresso dell'unificazione monetaria europea, è quindi, ancora, quello del rilancio complessivo, ma programmato ed articolato, della politica di integrazione.

#### B — *Gli scambi commerciali intra ed extra comunitari*

1/b) Tra la seconda metà degli anni '70 e i primi anni '80, il tasso reale di crescita dell'area europea è risultato di media inferiore di circa la metà a quello registrato dall'economia statunitense. Un andamento opposto si era verificato nel decennio precedente: con uno scarto della stessa entità ma, in questo caso, a favore dei paesi europei. Non occorre ribadire, ora, come i ritardi accumulati dalle economie europee in questi ultimi anni non siano da imputare solo a fattori congiunturali ma, soprattutto, ad un insieme di fattori strutturali.

Nella fase di avvio e di sviluppo del processo di integrazione comunitaria, che arriva alla fine degli anni sessanta, sono soprattutto gli scambi commerciali all'interno della Comunità a

crescere rapidamente, in misura molto più elevata dell'interscambio con i paesi terzi. L'importanza crescente per lo sviluppo interno assunta dal commercio estero, e in particolare da quello infracomunitario, accentua fortemente i legami di interdipendenza tra le strutture produttive dei paesi della CEE e determina un notevole incremento del loro grado di apertura.

2/b) Questa prima fase ha avuto una profonda influenza sulle soluzioni date in concreto alla costruzione ed al consolidamento dell'unificazione europea; erano però praticamente trascurati gli aspetti distributivi dell'integrazione, legati ai notevoli divari economici esistenti tra le diverse aree della Comunità. Si riteneva, infatti, che l'intensificazione degli scambi commerciali e più in generale le forze di libero mercato fossero sufficienti, da un lato, a garantire una distribuzione « virtuosa » dei costi-benefici dell'unificazione e, dall'altro, a ridurre nel tempo le forti disomogeneità tra i paesi membri. Il periodo di crescita accelerata che ha segnato l'avvio dell'integrazione europea, peraltro, ha in qualche modo legittimato tale impostazione.

3/b) Le nuove condizioni che si vengono a creare all'inizio degli anni '70 nel sistema internazionale mettono ben presto a nudo la fragilità e le contraddizioni insite nelle coordinate di fondo che avevano caratterizzato, in passato, il processo integrativo, riportando con forza in primo piano i problemi distributivi esistenti all'interno della Comunità. E' a cavallo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, che si verifica un primo marcato rallentamento della crescita di alcuni importanti comparti industriali, che già avevano rappresentato il momento trainante dello sviluppo dei paesi europei.

Le soluzioni adottate dagli Stati membri della CEE per fronteggiare le nuove sfide interne ed internazionali influenzano l'evoluzione dell'area comunitaria nella seconda metà degli anni '70, conferendole aspetti completamente nuovi rispetto al passato. Da un lato si verifica un netto ridimensionamento della dinamica di crescita dell'attività produttiva e degli scambi infracomunitari, con un rallentamento del processo di accumulazione che investe pressoché tutti i paesi membri; dall'altro, il

processo di adattamento alle nuove realtà incontra difficoltà crescenti, con marcate differenze, tuttavia, tra i singoli Stati; differenze che accentuano i divari all'interno della Comunità e arrestano la tendenza alla convergenza delle strutture produttive.

4/b) Al rallentamento della crescita e, quindi, alla diminuzione della competitività complessiva, in termini non solo assoluti ma soprattutto relativi ad altre aree e paesi (in primo luogo USA e Giappone), hanno contribuito in misura determinante le politiche economiche dei paesi comunitari, caratterizzate da un vigoroso rilancio delle strategie neomercantilistiche e nazionalistiche. Lo obiettivo comune, infatti, pur se realizzato per strade diverse, è quello di riversare all'esterno, attraverso l'aumento delle esportazioni nette, l'onere di alimentare e sostenere l'attività economica interna.

5/b) L'interazione tra le politiche economiche comunitarie, collegate da una complementarità perversa, e l'elevata interdipendenza tra gli andamenti interni dei paesi membri ha determinato un relativo ristagno della domanda effettiva all'interno della Comunità, con effetti negativi sull'attività produttiva, che non sono stati sufficientemente compensati dagli stimoli provenienti dall'esterno.

Andamenti alternativi erano e sono certamente possibili. Di fronte alle instabilità crescenti del quadro internazionale, il governo dell'interdipendenza comunitaria in forme meno penalizzanti i processi di crescita avrebbe, però, richiesto e richiederebbe una maggiore cooperazione nel campo delle politiche macroeconomiche. Ma, come è noto, è mancata qualunque iniziativa in tal senso ed il rallentamento della crescita ha fortemente ridotto i vantaggi dinamici legati all'integrazione, riportando in primo piano gli aspetti distributivi.

6/b) Una puntuale conferma di questo arretramento relativo è offerta dall'evoluzione degli scambi commerciali, interni ed esterni alla CEE, in quest'ultimo decennio. Il commercio internazionale, in passato area di dominio e motore di sviluppo dei paesi europei, diviene terreno di aspri confronti non

solo con i paesi terzi, ma anche fra gli Stati membri. In questi anni cambia profondamente la distribuzione internazionale dei vantaggi comparati, rivelando la sua natura di fenomeno prevalentemente dinamico, soprattutto nell'area degli scambi di beni manufatti. L'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi, anche dietro la spinta dei mutamenti dei prezzi relativi, indotti dalle nuove ragioni di scambio tra materie prime energetiche e manufatti, subisce una forte accelerazione e si estende ad un'ampia gamma di settori, con una diffusione del processo tecnico in « senso orizzontale ».

7/b) Allo stesso tempo, la nuova domanda dei PVS, appartenenti al gruppo dei NIC e dei paesi OPEC, imprime sensibili mutamenti alla dinamica relativa dei settori nella crescita delle esportazioni mondiali.

La nuova configurazione della concorrenza internazionale e le nuove opportunità dell'innovazione tecnologica hanno richiesto a tutte le economie più avanzate, e quindi anche alle economie europee, adattamenti di grande entità e un processo di continuo rinnovamento delle capacità produttive.

8/b) L'apparato produttivo europeo ha notevolmente stentato a rinnovarsi e questa scarsa flessibilità nella struttura industriale e nell'impiego delle risorse è riflessa dalla perdita di posizioni accusate dalla Comunità, tanto sul mercato interno quanto sui mercati esterni. Così, nel corso dell'ultimo decennio, la CEE ha perso quote di mercato all'esportazione e sul proprio mercato interno, in un'ampia ed eterogenea gamma di comparti industrializzati manifatturieri. Il confronto dei risultati conseguiti dalle esportazioni dei paesi della CEE, degli Stati Uniti e del Giappone mostra come i mutamenti più significativi non concernano tanto le variazioni delle quote complessive di mercato, che hanno registrato spostamenti relativi di ampiezza limitata, quanto la composizione settoriale di tali variazioni, che denota importanti elementi di disaffezione nei processi di riconversione e ristrutturazione delle tre aree.

9/b) Un tipico esempio è quanto si verifica nelle industrie della meccanica e dei mezzi di trasporto: l'area comunitaria ha

registrato notevoli perdite di quote di mercato in quasi tutti i settori delle macchine industriali; a trarne vantaggio è soprattutto il Giappone, che registra una progressione in certi casi impressionante della sua quota.

Analoga la situazione nella meccanica elettronica, anche se per quote minori. In alcuni sottosectori, quali la componentistica elettrica e l'elettronica di consumo, le posizioni comunitarie hanno risentito anche dei forti progressi registrati sui mercati dei paesi industrializzati dai nuovi paesi emergenti. Nel settore degli autoveicoli, in cui giocano un ruolo determinante fattori di competitività basati su economie di scala, di impianto e di organizzazione, i risultati ottenuti dalle esportazioni comunitarie sono stati altrettanto deludenti. Anche in questo caso è per certi versi eccezionale l'avanzamento dell'industria giapponese.

10/b) E' però soprattutto nel gruppo delle cosiddette industrie ad alta tecnologia che le performances dell'industria comunitaria si rilevano particolarmente negative: in settori quali le telecomunicazioni, l'elettronica civile e la componentistica elettronica, l'informatica e la strumentazione ottica e scientifica, nessun paese comunitario è riuscito a sfidare — salvo che in alcuni particolari e limitati segmenti produttivi — la forza consolidata dell'industria americana e quella crescente dei produttori giapponesi.

Considerato il contributo decisivo di queste industrie alla riconversione dell'intero sistema produttivo — la caratteristica peculiare delle innovazioni che in esse si sviluppano è quella di diffondersi orizzontalmente ad altri settori produttivi, anche a quelli più tradizionali — la crescente debolezza dei paesi europei è un indice significativo del forte ritardo accumulato nell'ultimo periodo, soprattutto nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone.

11/b) L'arretramento europeo nelle industrie ad elevata tecnologia si è verificato nonostante le ingenti risorse destinate in questi anni dai singoli Stati comunitari alle politiche di ricerca. Se è vero che questo ritardo tecnologico va imputato

ad una molteplicità di fattori, non solo economici, è altrettanto vero che l'assenza di un coordinamento comunitario delle politiche dei vari paesi ha influito su di esso in misura particolarmente negativa, rendendo del tutto inadeguata la dimensione di scala degli interventi adottati.

Le strategie dei singoli Stati sono risultate così del tutto indipendenti l'una dall'altra, eccessivamente frammentate e spesso in aperto contrasto tra loro, a tutto vantaggio delle industrie dei paesi terzi, in primo luogo quella americana e giapponese. L'intervento comunitario, peraltro, risulta inadeguato anche sotto il profilo normativo che pure, a volte, potrebbe facilitare la capacità di penetrazione commerciale dell'industria europea: è il caso della carenza di normative tecniche interne di armonizzazione, la cui mancanza diminuisce il tasso di ritorno e, quindi, la capacità competitiva della produzione dei paesi della CEE.

12/b) Le difficoltà e gli ostacoli incontrati in questi anni dal processo di riconversione industriale europeo si sono manifestati anche attraverso una preoccupante perdita di terreno sui mercati interni comunitari, con un sensibile incremento delle importazioni dai paesi terzi, tuttora in crescita. La diminuzione di competitività delle produzioni comunitarie ha interessato, anche in questo caso, un'ampia gamma di beni: sia quelli più tradizionali di consumo — più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti — sia strumentali e di investimento, in cui predominante è la sfida dei paesi più avanzati, verso i quali si è avuto un notevole aumento della dipendenza degli Stati della CEE per le importazioni extracomunitarie.

In definitiva, le difficoltà di aggiustamento nei settori di base, il relativo ritardo nello sviluppo dei comparti più innovativi e una ridotta capacità di tenuta sui mercati interni costituiscono le caratteristiche comuni dell'evoluzione del sistema produttivo e della struttura degli scambi di tutti i maggiori paesi della Comunità. Problemi comuni che non hanno rappresentato, tuttavia, una condizione sufficiente per sospingere verso un rilancio integrativo, che creasse più spazi a politiche di cooperazione in grado di generare un beneficio netto comunitario.

13/b) Non va dimenticato, peraltro, che forti ostacoli ad una più attiva cooperazione sono derivati anche dal nuovo approfondirsi delle divergenze economiche all'interno della CEE, riscontrato dopo il primo tendenziale riallineamento degli anni '60. Nel campo degli scambi commerciali, queste nuove tendenze hanno significato un'ulteriore spinta alla differenziazione dei modelli di inserimento dei paesi comunitari nel processo di divisione internazionale del lavoro. E' soprattutto negli scambi intercomunitari di manufatti che si sono manifestate più ampiamente tali divergenze, con la cristallizzazione di crescenti disavanzi in alcuni paesi e di speculari eccedenze in altri.

La possibilità di scongiurare il declino operativo è legata, per l'economia europea, all'adozione di linee guida comuni ai vari Stati membri nel campo della politica industriale e commerciale: ne sono la riprova, fosse necessario, le vicende dell'ultimo decennio; ma la convinzione di tale necessità, per quanto crescente, non è ancora riuscita ad offrire soluzioni operative alla crisi del processo integrativo.

### C — *La politica agricola*

1/c) L'efficienza economica è la prima finalità enunciata nell'articolo 39, che parla di incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico nella razionalizzazione produttiva e fa riferimento ad un migliore impiego dei fattori di produzione. La politica realizzata sino ad ora, basata prevalentemente su un sistema di sostegno dei prezzi agricoli (forse giustificabile alla sua origine), trasmette ai produttori agricoli indicazioni distorte.

Questa errata impostazione vanifica anche gli sforzi della politica di miglioramento strutturale, come peraltro era denunciato in modo ampiamente motivato dai precedenti rapporti del CNEL.

2/c) La finalità enunciata nella lettera b) del Trattato di Roma si riferisce esplicitamente all'equità distributiva: la poli-

tica di sostegno dei prezzi, che assorbe la quasi totalità delle risorse finanziarie assegnate all'agricoltura dal bilancio comunitario, favorisce di fatto una redistribuzione del reddito dalle classi meno abbienti dei consumatori alle fasce di produttori agricoli che producono quantità maggiori, quindi presumibilmente più abbienti. A causa della minore elasticità-prezzo dell'offerta del fattore terra rispetto all'offerta del fattore lavoro, questo trasferimento di reddito, inoltre, ha beneficiato in maggior proporzione il capitale fondiario rispetto al fattore lavoro, in netta contraddizione con le finalità della PAC.

Già nei documenti pubblicati in occasione del Primo rapporto Europa, il CNEL metteva in evidenza l'inconsistenza delle stime strettamente contabili dei flussi finanziari intercorrenti fra il Bilancio comune ed i singoli Paesi. Questi flussi non sono rappresentativi dei costi e dei benefici relativi agli Stati membri. Il CNEL ritiene sempre più necessaria una valutazione « economica » dei trasferimenti di reddito generati dalle politiche comunitarie, che tenga conto sia dei flussi contabili che di quelli « invisibili », pagati dai consumatori dei paesi deficiari a favore dei produttori dei paesi membri eccedentari. Questi flussi sono particolarmente rilevanti per effetto della politica di sostegno dei prezzi agricoli.

3/c) La stabilizzazione dei mercati si può ottenere indipendentemente dal sostegno dei prezzi, così come la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti (finalità enunciate nelle lettere *c*) e *d*) del Trattato). Va soggiunto, peraltro, che una politica settoriale, per essere efficiente in senso lato, deve anche essere coerente con le altre politiche economiche, mentre la politica di sostegno dei prezzi incentiva trasferimenti di risorse in attività produttive che sono convenienti per l'imprenditore privato — a causa del distorto sistema dei prezzi — ma non a livello sociale, in quanto richiedono ulteriori spese pubbliche. Anche l'allocazione intersettoriale delle risorse ne risulta, così, distorta ed inefficiente.

4/c) La necessità e l'urgenza di una profonda riforma della PAC appare dunque evidente; dovrà allora tenersi conto che l'intervento pubblico può raggiungere l'obiettivo oggi premi-

nente di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola attraverso quattro strade:

— generando un trasferimento di reddito dai consumatori ai produttori agricoli, col sostegno di prezzi elevati sul mercato;

— generando un simile trasferimento attraverso un controllo dell'offerta;

— trasferendo questo reddito direttamente dai contribuenti ai consumatori;

— migliorando l'aggiustamento strutturale che tende a ridurre le risorse impiegate in un settore a lenta espansione della domanda come quello agricolo, con una maggior remunerazione unitaria delle risorse che restano in agricoltura.

5/c) Il *sostegno dei prezzi* dei prodotti è lo strumento di politica economica essenzialmente utilizzato dalla PAC, che non solo ritarda l'aggiustamento strutturale, ma lo orienta in direzioni contrastanti con l'evoluzione dei consumi e, perciò, più protette.

Il CNEL ha denunciato a più riprese questo stato di cose, particolarmente nei precedenti rapporti; è opportuno ricordare, in proposito, come nelle conclusioni del documento « Osservazioni e proposte sulla revisione della politica agricola comune ed allargamento della CEE » si auspicasse una riduzione graduata nel tempo del sostegno delle produzioni continentali, che sono notoriamente quelle che beneficiano maggiormente del sostegno dei prezzi e, oltretutto, quelle relativamente meno estese nel nostro Paese.

6/c) Il *controllo della produzione* può attuarsi anche attraverso un sistema di quote o con modalità affini, in modo da aumentare i prezzi sul mercato senza dover sostenere l'onere delle sovvenzioni. Gli effetti, tuttavia, non sono diversi da quelli riscontrati con il sistema del sostegno dei prezzi e creano differenze inaccettabili tra gli agricoltori.

Sul piano dell'efficienza economica, con questo strumento si riducono le spese di bilancio, ma al costo di una sclerotizza-

zione del sistema produttivo, che diventa sempre più burocratizzato. Esso peraltro non risulta idoneo alla stessa redistribuzione del reddito: la localizzazione della produzione viene congelata al momento della fissazione delle quote, si privilegiano così in modo diverso e del tutto ingiustificato alcune regioni rispetto ad altre ed alcuni agricoltori rispetto ad altri.

E' tuttavia evidente che, proprio perché è un sistema caratterizzato da una notevole capacità « coercitiva », quello delle quote può essere un metodo particolarmente adatto in situazioni congiunturali, nelle quali è necessaria una forte spinta deterministica di coordinamento.

7/c) Il modo più immediato per raggiungere l'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori è quello dei trasferimenti diretti agli addetti da parte del bilancio pubblico. Questo strumento si rivela necessario dove l'agricoltura ha una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio. Con questa logica l'integrazione diretta del reddito agricolo è già realizzata in varie regioni, in applicazione della direttiva 75/268 CEE.

La riduzione del sostegno dei prezzi agricoli renderà necessario estendere l'uso di tale strumento sia nelle zone dove l'insediamento agricolo è irrinunciabile, sia in quelle dove la ristrutturazione produttiva richiederà una riduzione dell'impiego di manodopera con l'unico sbocco dell'impiego agricolo; sarà necessario, infine, nelle zone dove il processo di ristrutturazione richiederà un temporaneo abbassamento del reddito agricolo.

In questi casi il trasferimento del reddito nel settore primario potrebbe essere calcolato:

— in base al contributo dato dall'attività agricola alla tutela dell'ambiente, optando anche per le coltivazioni che proteggono maggiormente il suolo;

— sulla base del lavoro necessario nelle diverse coltivazioni o allevamenti in aziende « efficienti » (direttiva CEE 159/72), che costituisce l'intervento più diretto della PAC.

I parametri relativi al lavoro necessario ad una produzione agricola efficiente potrebbero essere applicati direttamente ad

ogni realtà aziendale, indipendentemente dal reale impiego di lavoro, così da non finanziare lavoro non necessario. Tale sostegno diretto al reddito da lavoro potrebbe costituire uno strumento efficace e coerente con gli obiettivi del Trattato di Roma. Esso potrebbe essere finanziato con un prelievo sui contribuenti anziché sui consumatori, aumentando l'equità redistributiva della PAC; potrebbe inoltre avere destinatari precisi e non diffondersi a pioggia, come avviene attualmente con la politica di sostegno dei prezzi.

8/c) Lo strumento principale per risolvere anche a lungo termine i problemi del settore agricolo, salvaguardando il reddito degli addetti, è, comunque, l'incentivo allo sviluppo di una struttura equilibrata ed efficiente. L'integrazione agricola è alla base, con il livellamento dei prezzi dei prodotti alimentari, dell'integrazione in ogni altro settore. Livellare i prezzi dei prodotti agricoli, però, senza garantire omogeneità dei costi, significa generare gravi squilibri: come si è verificato, poiché il costo del capitale è molto differente fra i vari paesi ed ineguale è ed è stata la spesa pubblica in agricoltura.

Un rilancio della PAC dovrebbe avvenire, quindi, anche attraverso un intervento comunitario sul mercato dei capitali, specialmente per le trasformazioni aziendali che portano ad un abbassamento del costo di produzione. Un trasferimento di reddito dal bilancio CEE alle imprese agricole in termini di contributi sul tasso di interesse o sul capitale investito avrebbe molto più effetto per lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale di un pari trasferimento ottenuto con la politica di sostegno dei prezzi, perché avverrebbe in termini selettivi e non in termini indifferenziati e sarebbe correlato ad iniziative di sviluppo.

9/c) La riforma della PAC deve necessariamente realizzarsi attraverso un impegno comunitario nel finanziamento della politica delle strutture di gran lunga superiore a quello realizzati per il passato. Si deve prendere atto che le attuali proposte della commissione CEE per una nuova politica strutturale recepiscono molte delle impostazioni già avanzate dalla Commissione agricoltura del CNEL; tuttavia è essenziale ripor-

tare la quota del Fondo di orientamento del FEOGA alle proporzioni in cui era stata concepita, cioè nell'ordine di almeno un terzo della spesa agricola totale.

L'intervento comunitario dovrebbe essere più consistente non solo a livello di produzione — anche incentivando la ricerca — ma pure a livello di commercializzazione dei prodotti, per favorire una maggiore competitività europea sui mercati internazionali. Le proposte fatte in precedenza per il ridimensionamento della politica di sostegno dei prezzi permettono una sostanziale riallocazione delle risorse finanziarie del FEOGA, come del resto la commissione agricoltura del CNEL auspicava sin dal 1979, nel suo contributo al Primo rapporto Europa.

Non possiamo non essere favorevoli, conseguentemente, ai PIM, che sono stati varati dalla Commissione della CEE nello scorso marzo e che — al di là del dato intrinseco — possono costituire un primo segnale positivo di rivisitazione e di riforma della PAC; praticamente per la prima volta, infatti, l'aggiustamento strutturale in agricoltura viene affrontato favorendo concretamente una maggior mobilità intersettoriale del fattore lavoro.

10/c) L'attuale politica di sostegno dei prezzi comporta un ingente intervento pubblico sia alla frontiera che sul mercato interno, per garantire un livello dei prezzi prestabilito. In queste condizioni, la variabilità della domanda e dell'offerta interna non influenzano i prezzi, ma si scaricano sulle scorte pubbliche o sul mercato mondiale, aumentandone l'instabilità. Il mondo agricolo è interessato ad una maggiore stabilità dei redditi o, quantomeno, dei ricavi; ciò si può ottenere con un'accorta politica di stabilizzazione dei mercati, la quale risulta anche meno penalizzante per i consumatori ed i paesi terzi. I trasferimenti diretti di reddito non legati alla produzione operano nel senso di una maggiore stabilizzazione dei redditi agricoli, rispetto a trasferimenti dello stesso ammontare complessivo, generati dalla politica di sostegno dei prezzi.

11/c) Una causa di instabilità dei prezzi direttamente dipendente dal processo incompiuto di integrazione europea è

dovuta alle variazioni del tasso di cambio nazionale nei confronti dell'ECU.

Le proposte fatte dalla Commissione agricoltura del CNEL nel 1978, per uno smantellamento rapido e controllato degli importi compensativi monetari (ICM), sono state sostanzialmente realizzate nel gentlemen's agreement nel 1979 e sono riprese nelle recenti proposte della Commissione CEE. Bisognerebbe, anzi, giungere contemporaneamente anche alla eliminazione dei vecchi ICM positivi, così da generare un abbassamento dei prezzi in valuta nazionale di alcuni paesi. Anche se questi prezzi sono ingiustificatamente alti, e quindi gli agricoltori dei paesi con vecchi ICM positivi non avrebbero diritto ad alcuna compensazione, si potrebbe ammettere un recupero attraverso sussidi diretti con risorse nazionali.

12/c) I paesi a moneta debole dovrebbero essere autorizzati a non istituire ICM negativi in seguito alla svalutazione della loro moneta, se nel periodo precedente hanno registrato un differenziale inflattivo nei confronti della media dei paesi partners, superiore od uguale all'ammontare della svalutazione. Dopo la costituzione dello SME il governo italiano ha evitato di svalutare la lira anche in presenza di forti differenziali di inflazione con i paesi partners, al fine di combattere anche con questo mezzo l'inflazione sul mercato interno. Questa politica ha gravemente danneggiato il settore agricolo.

Un rilancio della PAC e dell'integrazione europea attraverso prestiti in ECU al settore agricolo ridurrebbe questo svantaggio congiunturale, in quanto il debito degli agricoltori verrebbe sempre pagato in base al controvalore in lire dell'ECU, parallelamente a quanto avviene per i prezzi dei prodotti. Se il governo italiano continua a svalutare meno del differenziale inflattivo con gli altri Stati membri, si avrebbe ugualmente un minor sostegno dei prezzi in lire, ma almeno il costo del capitale sarebbe minore, in quanto risulterebbe ridotto anche il debito agricolo in ECU.

13/c) Il riequilibrio della politica di sostegno dei prezzi richiederà un periodo di profonda ristrutturazione dell'agricoltura

europea e sarà contemporaneo al periodo di transizione richiesto dall'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo, deciso per il 1986. Questo, da parte sua, richiederà una ristrutturazione specialmente nelle produzioni mediterranee, che risentiranno, però, meno dello smantellamento della politica di sostegno dei prezzi. Per evitare un ulteriore impiego distorto degli investimenti, il Consiglio dei Ministri deve indicare subito il livello dei prezzi reali dei vari prodotti che intende raggiungere ed il tasso di riduzione nel tempo che intende adottare, in modo da correggere immediatamente il quadro di riferimento che dovrà guidare gli agricoltori.

Il costo della ristrutturazione sostenuto dalle imprese agricole dovrà essere attenuato attraverso interventi comunitari di politica sociale e regionale, concentrati nelle zone in cui è maggiore la necessità di ridurre la pressione occupazionale nel settore agricolo. Dovranno essere previste anche compensazioni alle imprese che attueranno una riconversione colturale in seguito al mutato sistema dei prezzi relativi.

Le compensazioni necessarie per il riequilibrio della politica dei redditi potrebbero essere parzialmente finanziate dai governi nazionali; è però da ritenere che la quota di intervento comunitario debba essere sempre prevalente su quella nazionale e debba essere modulata in modo da contribuire effettivamente a creare condizioni di parità fra gli agricoltori dei diversi paesi membri, favorendo maggiormente le ristrutturazioni nelle regioni svantaggiate. Le risorse finanziarie per questa ristrutturazione potranno provenire, a livello comunitario, dai risparmi nelle spese per la gestione della politica di sostegno dei prezzi, in quanto verranno ridotte rapidamente le spese per restituzioni alle esportazioni e per l'intervento sul mercato interno.

14/c) Con una nuova impostazione più razionale ed efficiente della PAC dovrebbero cadere le riserve di alcuni Stati membri all'aumento delle risorse del bilancio comunitario, con il che sarebbero possibili ulteriori interventi. Anche per tale motivo sembra necessario aderire alla recente proposta della Commissione della CEE per l'aumento dall'1 al 2% del contributo nazionale sull'Iva al bilancio comunitario.

A livello italiano, la riforma della PAC secondo le linee proposte riduce notevolmente il trasferimento di reddito dai consumatori al settore agricolo, gravando in maggior proporzione sui contribuenti. Se le condizioni nazionali non permettono un aumento del prelievo fiscale, si potrà graduare nel tempo il beneficio goduto dai consumatori, attraverso una imposizione fiscale sui prodotti agricoli, che recuperi per il bilancio pubblico una parte almeno della riduzione dei prezzi reali al consumo generata dalla riforma della PAC.

15/c) Le carenze strutturali ben note per il settore agricolo sono, purtroppo, comuni anche nel settore della pesca; in questo settore sono necessari interventi sul costo del denaro, in modo da facilitare un rapido ammodernamento del capitale fisso ed un potenziamento delle strutture organizzative e cooperative fra gli operatori economici.

Le risorse naturali utilizzabili ai fini dell'acquacoltura sono ancora ampiamente sottoutilizzate nel nostro Paese. Investimenti in questo comparto produttivo possono svolgere una preziosa funzione complementare agli investimenti nel settore agricolo in molte regioni, sia in termini di creazione di nuove imprese, sia come integrazione dell'attività agricola. Queste possibilità di nuova occupazione dovrebbero essere incluse nei programmi di investimento locali ed in particolare nei PIM.

16/c) Va sottolineato, infine, come sia necessario che da parte italiana vengano intensificate presso la CEE iniziative volte ad assicurare agli interventi in materia forestale — anche sotto il profilo ecologico — un carattere di sistematicità, nonostante le difficoltà di ordine interno ed internazionale che si frappongono alla realizzazione di una politica forestale di contenuto analogo a quello della PAC. L'inserimento, inoltre, di misure concernenti la forestazione produttiva nelle politiche intese ad incidere sull'equilibrio economico e sociale di determinate scelte territoriali (politica regionale e programmi mediterranei) può avviare l'azione della Comunità verso forme organiche ed incisive anche nel settore forestale, specie al fine di garantire gli indispensabili presupposti di convenienza economica per iniziative imprenditoriali, favorendo nel contempo la creazione di nuovi posti di lavoro.

## D — *La politica sociale*

1/d) La politica sociale comunitaria ha assunto, con la crisi degli anni '70, caratteristiche più definite e più autonome. Le conseguenze sociali della crisi, oltre che quelle economiche, ed il successivo ampliarsi dei divari territoriali si sono drammaticamente riflesse sulle politiche comunitarie, esaltandone l'importanza ma, contemporaneamente, evidenziandone i limiti. La politica sociale della CEE, così, si è in larga misura estrinsecata nella gestione dei flussi finanziari del Fondo Sociale Europeo (FSE), mentre il suo ruolo più propriamente politico incontrava limiti crescenti, imposti dai particolarismi dei paesi membri.

Tali comportamenti appaiono miopi non tanto perché contrari allo spirito comunitario ma, piuttosto, perché, data la gravità della crisi e la limitatezza delle risorse a disposizione, i grandi temi sul tappeto possono essere adeguatamente affrontati solo in modo collegiale. Talune politiche innovative su cui da tempo la Commissione si è pronunciata — quali la riduzione dell'orario di lavoro e dell'età pensionabile o l'introduzione dell'orario di lavoro flessibile, ecc. — possono essere introdotte solo in modo armonico e coordinato se si vuole evitare un allargamento degli squilibri economici e sociali tra i vari Stati, posta l'interdipendenza tra spese sociali e spesa pubblica, tra spesa previdenziale e costo del lavoro. L'allungamento dell'iter decisionale all'interno del Consiglio e la presenza preponderante, quanto meno negli ultimi dieci anni, degli interventi di tipo non vincolante rispetto agli altri, sono viceversa un segno del progressivo venir meno del principio della solidarietà tra i paesi membri. I limiti fattuali della politica sociale della CEE nulla tolgono, peraltro, all'importanza del ruolo di stimolo da essa svolto nel sottolineare i problemi sociali emergenti e nell'individuare e proporre alcune linee di soluzione.

2/d) Lo strumento principale della politica sociale comunitaria è stato rappresentato dal FSE che, attraverso successive modifiche (decisioni 66/71 e 801/77), ha svolto un ruolo di sostegno finanziario alle iniziative dei paesi membri, principal-

mente in materia di formazione professionale. I destinatari di tale intervento sono stati via via identificati in modo prioritario nei disoccupati, in quanti di disoccupazione erano minacciati, nelle fasce più deboli del mercato del lavoro e nei settori con eccesso di occupazione.

Le dotazioni finanziarie del FSE, pur se progressivamente incrementate, sono state tuttavia modeste, tanto che nel 1982 hanno appena toccato il 6% del bilancio della Comunità. Ne è derivato un ruolo limitato che pone il problema di un effettivo rilancio della politica sociale della CEE, anche in termini di adeguamento dei mezzi finanziari a disposizione, come pure di rafforzamento del ruolo di indirizzo e di coordinamento degli organismi comunitari, onde evitare il rischio che l'intervento del Fondo si traduca in un mero trasferimento di risorse.

3/d) L'utilizzo delle risorse è stato, nonostante la sua esiguità, comunque relativamente modesto: il rapporto tra l'ammontare dei pagamenti effettuati ed i progetti attuati è stato, nel periodo 1973-79 dell'ordine dell'80%; la responsabilità, peraltro, va fatta risalire più ad inadempimenti e ritardi delle procedure nazionali, che non alla Comunità, e questo, del resto, non è l'unico caso di tal genere.

Per quanto riguarda l'Italia, essa ha costituito il beneficiario privilegiato degli interventi del FSE: tra il 1973 ed il 1983 la quota stanziata per il nostro paese è cresciuta ad un tasso medio annuo del 31%, contro il 28% degli stanziamenti complessivi. Non altrettanto positivo, invece, è stato il nostro utilizzo delle risorse: l'Italia, infatti, ha usufruito di pagamenti per un importo pari al 75%, inferiore quindi all'80% della media comunitaria. Questa minore capacità di attivazione delle risorse comunitarie da parte del nostro Paese si sta già traducendo in una perdita di posizione: malgrado la strumentazione del FSE sia tale da favorire gli interventi nelle regioni a priorità assoluta — ove l'Italia è particolarmente rappresentata per i noti squilibri territoriali — nel periodo più recente il nostro Paese è stato raggiunto dal Regno Unito, la cui percentuale di interventi approvati dalla CEE, nel 1982, è risultata analoga a quella dell'Italia.

4/d) Al rallentamento nella capacità di accedere ai finanziamenti del Fondo si è anche accompagnato, per l'Italia, il progressivo peggioramento della qualità degli interventi. Infatti, mentre nella media i paesi comunitari si sono indirizzati in misura progressivamente maggiore verso gli interventi finalizzati a particolari forme di azione sul mercato del lavoro, l'Italia si è prevalentemente indirizzata verso gli interventi di tipo generico, in particolare nel settore « regioni ». Nel 1982 tale voce ha rappresentato l'81% delle somme impegnate nel nostro Paese. Tale preponderanza, legata al carattere dualistico della nostra economia, deriva dalla doppia priorità garantita agli interventi regionali: a questi viene riservata, infatti, una quota rilevante degli stanziamenti di bilancio ed una aliquota di intervento maggiorato; ciò che pone le richieste in una posizione di massima probabilità di accettazione.

5/d) D'altra parte, le carenze di un quadro normativo e programmatico in materia di politiche attive del lavoro ha costituito per l'Italia un condizionamento relativo alla messa in opera di interventi formativi finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro; ciò ha finito per convogliare le risorse comunitarie al finanziamento della normale attività di formazione professionale effettuata dalle Amministrazioni regionali.

Sono state queste, infatti, ad utilizzare in larga misura il Fondo gestendo, nel quinquennio 1978-82, il 56% delle risorse attribuite all'Italia, in particolare sotto la voce regioni (62%), con una concentrazione rilevante nelle regioni meridionali. L'intervento « giovani » ha mediamente costituito il 26% delle iniziative delle Amministrazioni regionali, con una prevalenza in quelle del Centro-Nord. Un'altra quota rilevante è stata impegnata per progetti presentati dai ministeri (Lavoro, Esteri) e dagli enti pubblici economici (mediamente circa il 35% annuo dell'intervento per l'Italia); anche queste iniziative hanno operato prevalentemente sotto la voce « regioni ». Più diversificato, ma estremamente ridotto, è stato l'intervento degli enti di formazione privati.

6/d) Queste considerazioni rivestono una importanza particolare alla luce della recente modifica del FSE (decisione

516/83) che ha fatto della disoccupazione giovanile il problema prioritario da affrontare, riservando ad esso il 75% degli stanziamenti di bilancio del Fondo ed ampliando l'area dei beneficiari dell'intervento ai giovani che abbiano terminato la scuola dell'obbligo. Il Fondo potrà inoltre intervenire a favore di programmi di formazione di formatori, di esperti in orientamento professionale, in collocamento o di agenti di sviluppo, nell'intento di migliorare e rafforzare i servizi dell'impiego dei singoli Stati membri.

Anche nel « nuovo » Fondo è garantito un certo flusso di risorse (40% del totale disponibile) alle regioni sfavorite; ma è una priorità solo di diritto, in quanto subordinata alla messa in opera di interventi specifici, mentre sono state altresì ritenute prioritarie le aree caratterizzate da particolari squilibri occupazionali (es. zone di vecchia industrializzazione).

7/d) Il complesso di queste innovazioni fa della riforma del FSE un apprezzabile tentativo di rivitalizzare e migliorare tale strumento; insorgono tuttavia alcuni interrogativi sulle possibilità di utilizzo delle sue potenzialità da parte dell'Italia. Innanzitutto, la modifica del concetto di priorità regionali potrebbe porre dei problemi al mantenimento dei flussi comunitari nelle regioni meno sviluppate, che sono anche quelle con maggiori carenze organizzative ed amministrative; infatti, sino ad ora, la priorità concessa all'intervento nel Mezzogiorno ha comunque convogliato un certo volume di risorse sotto la voce « regioni »; attualmente, viceversa, tale garanzia è subordinata, come precedentemente sottolineato, all'attuazione di interventi specifici.

8/d) Un secondo elemento di perplessità riguarda, poi, l'allargamento delle priorità territoriali ad altre unità geografiche di dimensioni più ridotte, per tener conto degli squilibri esistenti in aree di vecchia industrializzazione e/o a forte concentrazione di settori in crisi, inserite nelle regioni più prospere della Comunità. I parametri scelti per la definizione di queste zone (PIL pro-capite, disoccupazione totale, strutturale e giovanile) impongono alcune considerazioni sulle normative inerenti il lavoro; in Italia, infatti, a differenza di quanto avviene negli

altri paesi, il sistema di garanzia del salario nei casi di crisi aziendali o settoriali (CIG) sottintende il mantenimento del posto di lavoro; ciò tende ad abbassare la disoccupazione da un punto di vista statistico e, quindi, a sottostimare i problemi occupazionali delle aree in crisi. Nelle more di una riforma del sistema di garanzia del salario, va comunque posta, nelle opportune sedi comunitarie, la necessità di un riconoscimento della normativa italiana, ponendo altresì l'esigenza di un utilizzo dei fondi comunitari per la riqualificazione dei lavoratori in Cassa Integrazione.

9/d) La nuova normativa del FSE, però, pone all'Italia un problema più generale che è quello della capacità di progettare ed attuare interventi speciali per i giovani. Nel nostro Paese, infatti, l'esperienza in materia è piuttosto frammentaria ed il tentativo effettuato con la legge 285/77 non ha dato risultati soddisfacenti.

A ciò si aggiunge il ritardo della riforma dei servizi dell'impiego (collocamento ed avviamento al lavoro) e nell'approntamento su scala nazionale degli osservatori e delle agenzie di lavoro; tale situazione rende difficile la gestione del mercato del lavoro e limita fortemente le possibilità di approfittare dei finanziamenti comunitari per l'istituzione di servizi specializzati di consulenza e per la preparazione di tecnici ad hoc (agenti di sviluppo, esperti in orientamento professionale), figure che, allo stato attuale, appare ben difficile individuare.

In definitiva il nuovo Fondo richiederà sicuramente un adeguamento non solo delle strutture formative pubbliche e private, ma del quadro generale, normativo e programmatico, delle politiche del lavoro: la necessità di non incorrere nel ridimensionamento delle risorse comunitarie utilizzate, potrebbe così rappresentare l'occasione per uno sforzo propositivo ed organizzativo che mai come in questo momento appare tanto necessario.

10/d) Un discorso a sé merita il problema dello stimolo, proposto in vari momenti politici, al rilancio della partecipazione dei lavoratori. E' la materia affrontata dalla quinta diret-

tiva e dalle « proposte » Vredeling, sia in termini di diritti all'informazione, sia in termini di controllo delle politiche delle società multinazionali.

La formazione di una volontà politica precisa europea e quindi nazionale su tali materie servirebbe a riempire, almeno in parte, il grande vuoto d'iniziativa oggi esistente sull'insieme delle politiche sociali e potrebbe facilitare l'identificazione di linee di partecipazione dei lavoratori ai processi di ristrutturazione aziendale e settoriale oggi in discussione.

#### E — *Le politiche regionali e gli squilibri territoriali*

1/e) Se l'allargamento della Comunità a dieci ha messo chiaramente in evidenza le disparità dovute ai ritardi territoriali, esso ha anche finito per estendere il problema del riequilibrio regionale in tale misura da renderlo di ben ardua soluzione. Nella Comunità a sei paesi, i problemi regionali potevano considerarsi relativamente circoscritti e potevano essere aggrediti tanto attraverso politiche specifiche quanto grazie al processo generale di integrazione economica. Quando Spagna e Portogallo verranno ad unirsi all'Europa dei dieci, il numero delle regioni sfavorite sarà superiore a quello delle regioni avanzate, ponendo la politica regionale in una posizione ben diversa da quella attuale. Il processo di integrazione comunitario non sarà più sufficiente a garantire un certo riequilibrio, ma si dovrà dare il via ad una vera politica dello sviluppo territoriale; quest'ultima, tuttavia, rischierà di entrare pesantemente in contrasto con altri obiettivi della Comunità, in misura ben superiore di quanto finora avvenuto.

Queste considerazioni non implicano necessariamente un principio di incompatibilità tra allargamento della Comunità e politiche regionali: esse, tuttavia, vogliono sottolineare come ad un allargamento territoriale — tipo quello già in atto o previsto — debba corrispondere un cambiamento radicale dell'impostazione della politica regionale, in un senso presumibilmente diverso anche da quello annunciato dalla Commissione

che costituisce, in definitiva, una mera razionalizzazione dell'esperienza passata.

2/e) Nel corso degli anni '70, le divergenze regionali si sono amplificate; tale ampliamento è stato determinato da un contemporaneo allargarsi delle divergenze nazionali, mentre all'interno di ogni paese si è assistito ad una riduzione o stabilità degli squilibri territoriali. In queste condizioni, presupposto necessario ad ogni politica di riequilibrio regionale è il rilancio dello sviluppo e della coesione comunitaria; le politiche macroeconomiche, quindi, dovranno orientarsi verso una riduzione degli squilibri, favorendo la ripresa di quei paesi che hanno conosciuto le performances peggiori.

3/e) Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, ha avuto ultimamente un apprezzabile incremento di attività, posto che la sua dotazione si è moltiplicata per otto dal 1975 al 1983. Tuttavia il suo impegno rimane limitato all'8-9% del bilancio comunitario e si commisura ad appena lo 0,07% del PIL della Comunità.

Anche con riferimento alle regioni di intervento prioritario assoluto (quelle più sfavorite) l'ammontare del FESR risulta esiguo: 0,5% del PIL circa. In queste condizioni il suo impatto in termini di riequilibrio territoriale è scarsamente incisivo e non certo valutabile sulla base delle attuali tendenze.

4/e) Accanto allo strumento finanziario, il FESR si pone l'obiettivo di coordinare le politiche regionali nazionali e gli interventi strutturali comunitari, al fine di accentuarne i riflessi in termini di riequilibrio regionale. Con riferimento al coordinamento delle politiche regionali nazionali, l'esperienza passata non sembra essere andata oltre la presa di coscienza delle politiche stesse; per quanto attiene agli strumenti comunitari, è stato ribadito l'interesse per il riequilibrio regionale degli stessi, ma tale interesse è stato limitato a quelli che già per loro natura avevano una vocazione regionale (ad esempio interventi BEI), mentre ben poco si è fatto per gli altri. La politica agricola comunitaria, che assorbe gran parte delle risorse CEE, sfugge a questo controllo, malgrado siano stati appurati i suoi

riflessi negativi in termini di riequilibrio territoriale: le regioni agricole più ricche, infatti, sono quelle che assorbono la maggior parte dei contributi.

5/e) Il FESR ha garantito una ripartizione dei contributi pari alle quote nazionali predeterminate; così agendo ha assicurato un certo riequilibrio nella distribuzione delle risorse, bilanciando parzialmente le distorsioni operate dalla PAC: Italia e Regno Unito hanno ricevuto rispettivamente il 38% ed il 24% circa dei contributi.

Questa esigenza di riequilibrio ha però trasformato il FESR da strumento di politica regionale in strumento di ripartizione di risorse su base nazionale, finendo per incidere sulle sue stesse procedure di funzionamento. Nel futuro sarebbe necessario che le due esigenze venissero mantenute distinte e perseguite con strumenti diversi.

6/e) La necessità di garantire una ripartizione dei contributi del FESR fissata a priori si è riflessa in tutte le sue procedure, rendendone il funzionamento macchinoso e relativamente poco consono per gli scopi che si propone. La maggior parte dei contributi (il 95% della sezione sotto quota) è attribuita a singoli progetti (nel periodo 1975-82 ne sono stati presentati 22.500, di cui approvati 17.771). Data la numerosità dei progetti, l'attività di controllo e di scelta è particolarmente ridotta: in pratica si tratta di un giudizio di conformità, tanto più che l'esistenza di quote nazionali limita i casi di concorrenza tra progetti. E' da chiedersi, in proposito, se in queste condizioni non sarebbe forse preferibile attribuire i fondi direttamente ai paesi, lasciando loro la responsabilità delle scelte, salvo documentazione successiva.

Posta la esiguità del FESR, la concessione di contributi tende a favorire i progetti di più ridotte dimensioni, al fine di massimizzare il rapporto contributi/investimenti. Anche questo fatto spinge i paesi a favorire la polverizzazione dei progetti, riducendo, quindi, la capacità di impatto del Fondo.

7/e) Il FESR ha favorito principalmente gli investimenti in infrastrutture a scapito degli investimenti in attività produttive

(extragricole). Il 78,5% dei contributi è andato a progetti per infrastrutture, superando così lo stesso limite massimo (70%) che la Comunità aveva posto. Se ciò tende a favorire le regioni ove le carenze strutturali sono più evidenti, non è da sottovalutare il minor apporto in termini di sviluppo che tali interventi implicano, specie se si tiene conto che molti di essi sono stati effettuati in regioni (come il nostro Mezzogiorno) che già da molti anni hanno beneficiato di simili interventi anche su base nazionale, senza per questo aver conseguito significativi risultati in termini di sviluppo relativo. Il contributo del FESR non appare, dunque, sufficientemente qualificato in termini di potenzialità immediata di sviluppo.

Esso affluisce prevalentemente al settore pubblico, mentre scarso è il rapporto con le forze direttamente produttive; ne deriva — posto che le regioni più sfavorite sono spesso anche quelle ove molto accentuato è il ritardo delle amministrazioni locali — una riduzione di efficacia di intervento nel processo di trasferimento. Occorrerebbe, allora, che il FESR fosse in grado di fornire contributi non solo finanziari ma, anche, organizzativi; oppure contributi finanziari per la qualificazione delle strutture pubbliche locali.

Per rendere più efficace l'intervento del Fondo bisognerebbe, inoltre, sganciarlo dall'intervento nazionale — rispetto al quale è contemporaneo e proporzionale — o rinunciando al concetto di complementarità, e quindi riservando il contributo stesso al finanziamento totale degli investimenti in infrastrutture, oppure consentendo al FESR procedure di surroga dei compiti delle autorità locali.

8/e) Il Fondo regionale ha sperimentato, nel corso degli ultimi anni, interventi di politica più qualificati, perché intesi a incidere su situazioni particolari. Si tratta degli interventi fuori quota (cui è stato riservato nel 1981 il 5%), delle operazioni integrate e, nella sezione sotto quota, del finanziamento di studi. Malgrado l'indubbio interesse di tali interventi, che marcano un più preciso impegno e controllo comunitario, è da sottolineare come essi si siano scontrati soprattutto con le difficoltà organizzative locali, per cui si sono già accumulati ingenti ritardi e ne è risultata fortemente ridotta l'efficacia.

Tale fenomeno riguarda in particolare la sezione fuori quota, per la quale molti interventi (non a caso quelli nelle regioni a priorità assoluta, quindi più ritardate) non hanno beneficiato della seconda assegnazione di contributi per programmi pluriennali a causa delle inadempienze locali. Relativamente migliore può apparire in questo contesto l'esperienza della prima operazione integrata avviata (quella per Napoli, che coinvolge una realtà di strumenti comunitari e nazionali), pur se la brevità del tempo impedisce un giudizio definitivo. E' da rilevare, peraltro, che per tale operazione è stato istituito un ufficio comunitario in loco, con funzioni di osservazione e controllo: si tratta di un primo tentativo di supporto organizzativo, di cui si dovrà valutare l'efficacia.

9/e) L'esperienza dell'Italia nei confronti del FESR in questo periodo (1975-82) si presta a diverse interpretazioni, a seconda degli aspetti che si vogliono mettere in evidenza. E' indubbio che l'Italia abbia beneficiato largamente di questo strumento comunitario: ha infatti assorbito il 37,2% dei contributi sotto quota, il 29% degli impegni nelle sezioni fuori quota (avrebbe potuto avere di più se fosse riuscita a presentare il più volte annunciato programma per la siderurgia nella zona di Napoli), il 67,5% degli studi; è il solo Paese, inoltre, nella quale sia stata avviata un'operazione integrata. Attraverso il FESR è dunque aumentata considerevolmente la capacità di prelievo nel nostro Paese sulle risorse comunitarie, ciò che ha contribuito a portarci in posizione netta di avanzo.

La qualità del contributo FESR all'Italia è tuttavia scarsa. L'Italia ha avuto il 43% dei contributi per progetti in infrastrutture, ma solo il 22% per quelli in investimenti produttivi (da notare che la Germania assorbe il 13,5% dei contributi per investimenti produttivi, malgrado disponga di una quota nazionale di meno del 5%); ciò rischia di favorire i settori produttivi dei paesi più avanzati e, quindi, di allargare le disparità regionali.

10/e) L'Italia è il paese ove il carattere di complementarietà dello strumento comunitario presenta i maggiori inconvenienti e limita di molto l'impatto della politica regionale

della CEE. Il tasso di liquidazione degli impegni nella sezione sotto quota è, in Italia, il più basso (43,4%) rispetto a tutti gli altri paesi della Comunità (59,5% in media); esso inoltre si va riducendo quasi costantemente negli anni, al punto che, se l'Italia assorbe il 37% degli impegni, ha ricevuto meno del 30% dei pagamenti (il 45% degli impegni da pagare competono all'Italia). La situazione è ancora più drammatica per la sezione fuori quota, quella che si basa su programmi pluriennali e ove il controllo comunitario è più stretto, in questo caso l'Italia ha impegnato la sua dotazione per il 26% solamente, essendole stata negata la seconda annualità per ritardi nell'esecuzione del programma; il rapporto pagamenti su dotazione è in Italia inferiore all'8%, mentre è di oltre il 15% in Francia, il 18% in Irlanda, il 20% nel Regno Unito.

Analoga situazione si riscontra per il finanziamento degli studi. Se la presenza di grandi progetti di infrastrutture può spiegare in parte il nostro ritardo, esso sembra tuttavia da ascrivere principalmente alla incapacità a portare avanti i progetti annunciati (o anche a predisporli) da parte delle amministrazioni preposte. Non si può che ribadire, quindi, quanto già detto sulla riforma del FESR al punto 7/e.

11/e) Le modalità di funzionamento del FESR si ripercuotono in termini riflessi sulle regioni italiane, nel senso di favorire il distacco — nell'ambito delle regioni sfavorite — tra quelle ove è comunque avviato un certo processo di industrializzazione e quelle ove tale processo è ancora da venire. Anche in questo caso tale distorsione sembra derivare essenzialmente dalla diversa capacità organizzativa delle singole regioni, ciò che rischia di proporre un nuovo dualismo pure nel Sud: le regioni dell'Italia Centrale e del Mezzogiorno orientale assorbono in misura relativamente importante contributi per attività produttive, mentre le regioni occidentali e quelle insulari ricevono prevalentemente contributi per infrastrutture, accumulando, presumibilmente i maggiori ritardi nei pagamenti.

12/e) E' stato avanzato dalla Commissione un progetto di revisione del FESR, inserito in una proposta di revisione complessiva di tutti gli interventi strutturali comunitari; base di

tale progetto sono il rifiuto di considerare gli interventi comunitari come meri processi di trasferimento di risorse finanziarie e l'accentuazione del principio della condizionalità. Pur ammettendo l'opportunità di tale scelta, è da sottolinearne l'improporzionalità riferita ai soli interventi strutturali, che rappresentano meno di un quinto del bilancio comunitario, lasciando funzionare la restante parte (ed essenzialmente la PAC) come strumento automatico di distribuzione delle risorse.

Il progetto elaborato dalla commissione, tuttavia, improntato alla ricerca della maggiore efficienza, nei primi anni non esclude la ripartizione a priori dei contributi, anche se ne attenua il concetto e se riserva una più ampia discrezionalità al Comitato: di fatto è stata ampliata la sezione fuori quota, pur se si è voluto eliminare tale dizione.

13/e) Caratteristica particolare della proposta del nuovo regolamento FESR è quella della sostituzione dei progetti con programmi di sviluppo e l'introduzione di una condizionalità negli interventi; si passerebbe, in definitiva, dall'analisi di singoli progetti alla elaborazione di programmi di sviluppo, con la partecipazione attiva della CEE, ed alla stipula di « contratti di programma » (secondo l'esperienza francese).

Tale nuova procedura risponde all'esigenza di garantire, al tempo stesso, un maggior controllo ed una maggiore elasticità agli interventi, evitando procedure di analisi di una moltitudine di progetti e concentrando l'attenzione sugli obiettivi. Restano tuttavia insoluti i problemi di organizzazione ed assistenza e quelli di eventuale surroga da parte della Comunità di fronte ad inadempienze locali. E' quindi da temere che, nelle attuali condizioni, l'applicazione letterale di queste procedure trovi il principale limite proprio nell'incapacità delle amministrazioni locali a recepirle, sicché ne verrebbero esaltati negativamente gli aspetti legati alla condizionalità, con il risultato, già oggi visibile, che le regioni meno favorite sarebbero ulteriormente penalizzate.

L'adozione di un nuovo regolamento FESR inteso nel senso anzidetto presuppone, dunque, a maggior ragione, un superamento della regola di complementarietà.

## F — *La politica industriale*

1/f) Il basso livello delle realizzazioni comunitarie emerge con tutta evidenza nella denuncia da parte della Commissione dei non rimossi ostacoli alla costituzione di un effettivo spazio economico omogeneo. Invocando il « rilancio del mercato interno » quale pre-requisito di ogni iniziativa che nel settore industriale garantisca l'efficiente allocazione delle risorse, l'approccio della Commissione ai problemi dell'adattamento industriale non è quindi mutato rispetto alle istanze del Memorandum Colonna. Mutati rispetto alla realtà della fine degli anni '60 sono, viceversa, i dati di un contesto internazionale che hanno ingigantito il problema dell'adattamento europeo decretando, nella realtà degli anni '80, un più costoso ridimensionamento delle attività nei settori più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti, un più difficile recupero dei ritardi accumulati nella conquista delle nuove tecnologie.

2/f) Frustrati dagli anzidetti condizionamenti, i tentativi della Commissione di recuperare e creare spazi ad una visione comunitaria dei problemi dell'adattamento hanno nondimeno conosciuto un rafforzamento in questi primi anni '80. In una situazione di sempre più palese perdita di competitività dell'economia europea rispetto alle altre grandi aree mondiali, le proposte elaborate dall'Esecutivo testimoniano di una necessaria correzione di linea. Pur non escludendo interventi volti al breve periodo, esse tendono infatti a privilegiare l'ottica del medio e lungo termine, l'ex-ante rispetto all'ex-post. Al di là del più pressante richiamo a rinforzare ogni intervento volto al perfezionamento del mercato interno, da quelle proposte emerge un rinnovato e più generale interesse per l'attivazione di politiche orizzontali, politiche, cioè, centrate sui fattori (ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, energia, ecc.) più che sugli interventi diretti in specifici settori.

3/f) La novità di queste proposte risiede nel fatto che sono centrate sull'elevazione del tasso di sviluppo tecnologico dell'industria europea attraverso progetti comuni del tipo « Esprit », « telecomunicazioni » e « biotecnologia », aperti alla partecipa-

zione di tutte le imprese comunitarie e miranti a realizzazioni coordinate per superare la frammentarietà dei mercati nazionali. Pur se non implicano necessariamente la partecipazione di tutti i partners comunitari, tali progetti garantiscono il libero accesso di tutte le imprese della Comunità, rifiutando, quindi, l'ottica di esperimenti « a geometria variabile » che tale libertà d'accesso non garantiscono e che sono quindi contrari agli obiettivi comunitari di sviluppo convergente dell'insieme delle economie. D'altra parte occorre assicurare ricadute funzionali alla promozione di maggiore competitività di tutta l'industria comunitaria e, questo, attraverso il potenziamento delle azioni di sviluppo delle tecnologie di processo, che interessano larga parte delle produzioni, europee; attraverso, inoltre, precise garanzie offerte in ordine alla diffusione, accessibilità e sfruttamento su base comunitaria dei risultati delle ricerche stesse, specie a favore delle piccole e medie imprese.

4/f) Sulla effettiva realizzazione del mercato unico, necessario presupposto per lo sviluppo di iniziative industriali coinvolgenti le potenzialità comunitarie, ha pesato soprattutto il condizionamento della crisi economica generale, che ha determinato una sempre più accentuata tendenza degli Stati membri a difendere produzioni e mercati nazionali. Se deludente è il bilancio delle azioni di coordinamento volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali e delle azioni di tipo istituzionale, altrettanto insoddisfacente è il bilancio delle azioni volte alla apertura della domanda pubblica, alla concorrenza intracomunitaria e alla rimozione degli ostacoli tecnici agli scambi. Con riguardo a questi ultimi, in particolare, poste le difficoltà di una armonizzazione a posteriori, indilazionabile appare la necessità che, almeno per i nuovi prodotti, norme e standard tecnici siano definiti preventivamente a livello europeo.

5/f) La realizzazione del mercato unico comunitario è stata praticamente lasciata alla volontà politica dei singoli paesi. Di fronte ai molti timori di perdere particolari posizioni di privilegio il limite di questa impostazione è evidente. L'esperienza passata sembra in effetti dimostrare che la costituzione di uno spazio economico omogeneo a scala comunitaria non può

prescindere da un maggior impegno di risorse finanziarie, volte a rendere più sopportabile per taluni paesi questa apertura, e da incentivi specifici o contropartite particolari. Non si può prescindere dalla elaborazione di adeguati meccanismi di difesa contro le pratiche commerciali sleali di paesi terzi, purché in linea e nel pieno rispetto delle regole del GATT. Al tempo stesso necessario appare l'avvio di una politica commerciale attiva, posto che la Comunità — per quanto tale azione fosse prevista nel Trattato — non si è ancora dato alcuno strumento atto a favorire le esportazioni nei paesi terzi.

6/f) Per quanto attiene alla politica della domanda pubblica nazionale, più che una sua maggiore apertura alla concorrenza europea — difficile da attuare per le comprensibili resistenze — gioverebbe, alla costituzione di un mercato europeo di dimensioni paragonabili a quelle di altre zone in fase di espansione, il coordinamento a livello comunitario della domanda pubblica dei diversi paesi per il sostegno di iniziative e progetti che abbiano reale dimensione continentale. Un tale coordinamento appare necessario in settori come le telecomunicazioni, i trasporti, le infrastrutture, l'energia e persino la difesa: comparti largamente controllati dal settore pubblico in tutta la CEE.

Finché i singoli paesi procederanno per iniziative nazionali, con lo scopo di facilitare specifiche imprese, si assisterà, infatti, ad una continua frammentazione del mercato con il risultato di frustrare ogni iniziativa europea e facilitare di fatto l'accesso di imprese extra-europee.

7/f) Attraverso le azioni di tipo settoriale, la Comunità ha perseguito ad un tempo obiettivi di risanamento delle industrie in crisi e di sviluppo ed incentivazione di quelle in espansione. Nel contesto della prolungata crisi economica degli anni '70, l'intervento comunitario ha finito con l'indirizzarsi essenzialmente sui punti di più grave crisi settoriale, nei comparti caratterizzati da notevoli sovraccapacità produttive.

L'azione di coordinamento tentata in tali settori, tesa ad affermare l'esigenza di una soluzione comunitaria attraverso la definizione di un quadro interno di riferimento, una politica commerciale sull'esterno ed un sostegno finanziario fondato sulla

solidarietà, ha riflesso tuttavia il limite degli strumenti disponibili ed in particolare, ove si escluda la siderurgia, di specifici strumenti finanziari di intervento. Tra i settori in fase di contrazione negativa, quelli che più di altri, oltre la siderurgia, sono stati oggetto di interventi comunitari sono il tessile ed il cantieristico.

8/f) Di fronte alle pressoché generali difficoltà delle imprese siderurgiche europee, gli obiettivi della siderurgia comunitaria hanno mirato ad arrestare l'involuzione finanziaria delle imprese stesse ed a recuperarne le capacità competitive in una prospettiva di medio termine. Per quanto si sia ancora a metà del guado, il giudizio possibile, per la obbligata assenza di una strategia coercitiva, non può che indurre a valutazioni complessivamente positive.

Quel che può essere contestato, in un disegno che intende « stimolare la concentrazione ed il consolidamento delle risorse sui punti più forti », è la sua difficile conciliabilità con criteri di rigida proporzionalità nella ripartizione dei sacrifici, che applica in modo riduttivo il principio della solidarietà. La ripartizione della produzione secondo il massimo livello di produttività, prevista dall'articolo 2 del Trattato CECA, sembra essere stata sacrificata sull'altare di equilibri politici peraltro già difficili.

9/f) Se per la siderurgia l'azione comunitaria ha potuto muoversi grazie agli strumenti CECA entro una logica di piano di settore, meno incisivi sono risultati gli interventi a sostegno del risanamento di altri settori, confrontati a gravi difficoltà di adattamento. E' questo il caso dell'industria tessile, ove il peso dell'iniziativa comunitaria ha acquisito rilevanza in sede di negoziazione degli accordi Multifibre e più in generale nelle misure commerciali adottate a difesa del mercato interno; ma i limitati poteri a disposizione della Commissione hanno impedito che nei processi di ristrutturazione si affermasse una logica concretamente comunitaria.

10/f) Delle difficoltà, se non delle impossibilità della CEE a tradurre in termini operativi politiche di intervento settoriale,

in grado di riscuotere il consenso di tutti gli Stati membri, testimoniano, in particolare, i negativi esiti dell'azione tentata dalla Commissione ai fini del risanamento del settore dei cantieri navali. L'opposizione che le proposte elaborate dalla Commissione hanno incontrato in seno al Consiglio, e le condizioni oggettive, che precludono a questo settore misure difensive in termini di protezioni doganali, hanno ristretto le possibili azioni comunitarie — al di fuori dell'attivazione delle politiche sociali di accompagnamento — al controllo degli aiuti pubblici. Un controllo peraltro tutt'altro che semplice da attuare, quando si cala nel contesto di un comparto che produce strutturalmente in perdita e quando si riconoscono da parte della Comunità le ragioni oggettive che ostano ad una contrazione delle capacità di costruzione oltre limiti ritenuti strategici.

11/f) Solo nel corso di questi primi anni '80 l'accento della politica comunitaria si è spostato dal risanamento delle industrie tradizionali ad obiettivi di promozione delle industrie del futuro. Negli anni '70 non sono mancate iniziative in tale direzione, ma è solo con la presa di coscienza dei ritardi tecnologici accusati, che si è verificato un più preciso impegno comunitario nella direzione dei settori di punta ed in particolare nella incentivazione di programmi di ricerca e di sviluppo. Aeronautica ed informatica hanno nondimeno costituito oggetto dell'interessamento delle istituzioni comunitarie sin dall'inizio degli anni '70.

12/f) Nel settore aeronautico l'azione della Commissione ha perseguito l'obiettivo di realizzare forme più estese di collaborazione tra gli Stati membri, nel tentativo di dare coerenza a strategie nazionali implicanti una dispersione di sforzi e di risorse su un numero troppo grande di progetti civili e militari spesso in concorrenza tra loro, nonché di ovviare ai condizionamenti insiti in scale e ritmi di produzione sottodimensionati rispetto a quelli dell'industria statunitense. Tale impegno è sfociato nel « Programma di azione dell'aeronautica europea » del 1975. Un programma ambizioso, la cui realizzazione si è scontrata con le resistenze degli Stati membri, con una realtà che vedeva alcuni partners programmare il proprio sviluppo nel settore optando per soluzioni extra-europee, altri impegnarsi

— così come auspicato dalla Commissione — in accordi di cooperazione attorno a specifici progetti, negoziandoli, tuttavia, al di fuori del quadro istituzionale della Comunità.

13/f) Occorre realisticamente far presente che l'obiettivo dello sviluppo tecnologico può, in taluni comparti, essere anche conseguito più direttamente attraverso forme di collaborazione extra-europea, non trascurando il fatto che sovente le tecnologie di importazione consentono di superare problemi interni. La cooperazione industriale europea in campo tecnologico, laddove può sviluppare un proprio ruolo con notevoli possibilità di successo, è peraltro conseguibile solo superando la frammentarietà (di standard tecnico-normativi, legislativi ecc.) dei singoli Stati e dei singoli mercati nazionali in un unico mercato interno. La mancata realizzazione di un mercato interno ha costituito un limite oggettivo che si è frapposto agli sforzi fatti dalla Commissione al fine di far emergere in questo settore — e più in generale nel vasto campo delle nuove tecnologie legate agli sviluppi dell'elettronica — l'interesse a soluzioni comunitarie.

Negli ultimi anni tale interesse ha comunque conosciuto un certo risveglio, testimoniato dall'adozione da parte del Consiglio di un programma pluriennale per l'informatica, dall'avvio di azioni comunitarie nel campo della tecnologia microelettronica e della telematica, dalla predisposizione dell'importante programma « Esprit », mirante a realizzare un coordinamento a livello comunitario delle attività R&S nel settore delle tecnologie dell'informazione.

14/f) Tra i mezzi di azione di cui dispone la Comunità per fronteggiare gli squilibri strutturali, gli strumenti di assunzione e di erogazione di prestiti hanno assunto nel corso degli ultimi anni un arricchimento ed un'importanza crescenti. Essi hanno più in particolare conosciuto un potenziamento non soltanto quantitativo, ma sono stati oggetto di un'azione che ha esteso e diversificato la gamma degli strumenti stessi, in funzione delle nuove esigenze. L'azione comunitaria nel campo del finanziamento ha assunto un ruolo ed una consistenza particolarmente importanti negli anni '70, in presenza della instabilità del mer-

cato dei cambi; essa sembra ricoprire un ancor più importante ruolo in questi anni '80, caratterizzati da scarsità di credito ed elevato costo del denaro.

In assenza di una reale costituzione del mercato comunitario, l'azione nel campo del reperimento delle risorse finanziarie può costituire un fattore non secondario di omogeneizzazione delle condizioni in cui devono operare le imprese nei diversi paesi, rendendo meno dissimile l'accesso al credito.

15/f) Una valutazione dei riflessi che sulle strutture produttive del nostro comparto manifatturiero ha avuto l'azione comunitaria in campo industriale, ed in particolare gli interventi a carattere settoriale, è tutt'altro che agevole. Quel che può essere detto è che gli obiettivi perseguiti in tale azione — realizzati o meno — hanno indubbiamente fornito uno stimolo all'ammodernamento ed all'efficienza, tanto più importante nella misura in cui, a differenza di altri paesi comunitari, la gestione del mutamento non ha in generale avuto in Italia il supporto di una organica politica industriale.

Per quanto in particolare riguarda il settore siderurgico, nel quale l'Italia ha accusato evidenti ritardi sulla via della ristrutturazione imposta dalle condizioni del mercato internazionale, si può aggiungere, a quanto già ricordato in merito agli ultimi provvedimenti, che è opportuno che la ristrutturazione dell'industria siderurgica italiana avvenga non già nel ristretto ambito nazionale, ma in una logica comunitaria; quindi con strumenti tecnici e finanziari superiori a quanto si sarebbe potuto realizzare nel nostro Paese.

16/f) Nel settore tessile-abbigliamento, l'Italia costituisce nell'ambito comunitario una rilevante eccezione rispetto alle tendenze prevalenti. A determinare la crescente specializzazione del nostro Paese nella produzione di questi beni hanno concorso, nell'ultimo periodo, gli sforzi effettuati nella direzione dell'acquisizione di nuove tecnologie e dell'innovazione dei prodotti, in un certo senso facilitati anche dalle ripetute svalutazioni della lira, che hanno sicuramente condotto ad un recupero di profittabilità in settori altamente attaccati dalla concorrenza

internazionale. Il mercato comunitario ha offerto sbocchi crescenti alle nostre produzioni e quindi l'Italia, più di altri paesi della CEE, si è avvalsa delle barriere protettive erette dalla Comunità con gli accordi Multifibre.

17/f) Posti gli esiti negativi che hanno caratterizzato le proposte della Commissione relative al risanamento della cantieristica europea, l'incidenza dell'azione comunitaria sul riassetto della navalmeccanica nazionale è stata indubbiamente meno rilevante che in altri comparti confrontati con difficoltà di adattamento; ma non per questo meno importante.

Il controllo comunitario degli aiuti al settore, infatti, ha sicuramente influito sul processo di ristrutturazione in atto, ponendo un positivo condizionamento ai necessari sostegni pubblici e vigilando affinché questi ultimi non finanziassero obiettivi diversi da quelli del recupero nel medio termine della competitività.

18/f) Assorbendo nell'ultimo decennio oltre un terzo dei complessivi prestiti erogati, l'Italia è il Paese che maggiormente si è avvalso delle opportunità finanziarie offerte dalla Comunità ai fini dello sviluppo degli investimenti. In momenti di particolari difficoltà di accesso ai mercati finanziari, i positivi risvolti, per il nostro Paese, dell'attività comunitaria di concessione di prestiti non possono essere sottovalutati. La semplice considerazione del volume dei capitali di provenienza BEI, NSC, CECA ed EURATOM affluiti in Italia nel corso degli anni non può che indurre a positive valutazioni in ordine alla suaccennata tendenza, che vede la Comunità sempre più impegnata nel reperimento di risorse da porre a disposizione dei potenziali investitori alle migliori condizioni di mercato.

Ma l'oggettivo interesse che l'attività comunitaria in questo campo ha per il nostro Paese non risiede soltanto nelle opportunità creditizie offerte a progetti di investimento, altrimenti difficilmente realizzabili; esso va visto anche e soprattutto nel quadro delle condizioni di particolare favore che tali fonti di finanziamento rivestono per l'investitore italiano. Basti accennare al differenziale tra il costo dei fondi raccolti sul mercato

interno e quello dei capitali reperiti sui mercati internazionali, alla garanzia del « rischio di cambio », alla rilevante percentuale di prestiti comunitari assistita da bonifici di interesse.

19/f) Nel quadro dell'accennata tendenza al rafforzamento ed al miglioramento degli strumenti finanziari comunitari a sostegno degli investimenti, particolarmente interessanti appaiono per il nostro Paese gli sviluppi del Nuovo Strumento Comunitario. Dopo aver finanziato nel suo primo triennio di esistenza (1979-81) soltanto opere infrastrutturali ed investimenti nel settore energetico, a partire dal 1982 il NSC ha esteso il suo campo di intervento al finanziamento degli investimenti industriali. L'interesse italiano ad un consolidamento di tale tendenza è evidente ed emerge dalla semplice constatazione che circa i due terzi dei prestiti industriali attivati dal NSC nel 1982 hanno finanziato progetti nel nostro Paese. Il fatto, poi, che i nuovi orientamenti in ordine al suo utilizzo tendano a privilegiare gli investimenti delle piccole-medie imprese non può che rafforzare l'interesse italiano al potenziamento dello strumento in parola.

**MOZIONE**

## L'ASSEMBLEA DEL CNEL

*esaminato* il III Rapporto Europa predisposto dal Comitato Referente appositamente costituito ed udita la relazione del Consigliere Vanni;

presi in considerazione i contributi emersi dal dibattito, *accoglie* i contenuti del Rapporto e ne *approva* le conclusioni;

*sottolinea* l'importanza di unificare la linea di difesa degli interessi nazionali con l'individuazione di una strategia europea atta a superare le divergenze tra lo sviluppo nazionale e lo sviluppo europeo;

*propone* che il CNEL metta in essere, secondo forme da definire, momenti di coordinamento e di approfondimento delle politiche comunitarie in accordo con i membri italiani del CES;

*delibera* di prorogare l'attività del Comitato Referente allo scopo di affidare ad esso la definizione dei contenuti e delle tematiche del IV Rapporto, in modo da tener conto delle osservazioni e delle proposte avanzate nel corso del dibattito.

*Presentata dai consiglieri:*

ALESI - BIGI - BONINO - CALEFFI

## **ORDINE DEL GIORNO**

## IL CNEL

*esaminato* il III Rapporto Europa;

*preso atto*, in adesione al punto 16) delle conclusioni, « che complessivamente la partecipazione dell'Italia alla CEE non può ritenersi negativa »;

*ritenuto* che la valutazione politica positiva si rifletta anche sul settore primario il quale — come posto in rilievo dal CNEL in sede di esame del rapporto sulla bilancia agricolo-alimentare e la politica agraria — è stato in grado di elevare il tasso di autoapprovvigionamento aggregato del settore alimentare a circa l'85%; al 90% escludendo le voci dalla « bilancia rigida »;

*considerato* tuttavia che la politica dei prezzi seguita dalla CEE ha fatto beneficiare le aree economicamente più avanzate a danno di quelle arretrate;

*afferma* la esigenza che lo strumento delle « quote » — non accettabile in via di principio — e dei « plafond finanziari », introdotto dalla CEE per superare le eccedenze strutturali, debba essere utilizzato correggendo e non aggravando il forte squilibrio tra regioni della CEE stessa, in particolare assicurando ai prodotti mediterranei garanzie di efficacia comparabile, specie sotto il profilo della preferenza comunitaria, e quindi degli spazi di incremento delle esportazioni italiane;

*afferma* altresì l'urgenza del rilancio di una aggiornata politica delle strutture in collegamento con l'attuazione dei Programmi integrati mediterranei.

*Il CNEL* ritiene che, eliminando le ragioni profonde di squilibri e le contraddizioni, la Politica Agricola Comune (PAC) si possa trasformare nuovamente in elemento propulsivo del processo unitario europeo.

*All'ordine del giorno, presentato dal Consigliere Dall'Oglio, ha aderito l'Assemblea.*

## INDICE

Premessa . . . . .	pag. 3
Considerazioni generali . . . . .	» 5
Conclusioni . . . . .	» 45
Mozione . . . . .	» 95
Ordine del Giorno . . . . .	» 99

**TIPOGRAFIA «RINASCIMENTO»**  
Roma - Viale dei Colli Portuensi 49