Maria Valeria Agostini

iai istituto affari internazionali

UN PROGRAMMA PER L'EUROPA

ROMA, 22 novembre 1973

UN PROGRAMMA PER L'EUROPA

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale

Istituto Affari Internazionali

Roma, 21-24/XI/1973

1. Programma e lista dei partecipanti
2. Gli europeisti : il Movimento federalista europeo / [Jacopo Di Cocco] (13 p.) (Documenti Iai 7307)
3. Le imprese pubbliche / Istituto affari internazionali (17 p.) (Documenti Iai 7308)
4. Il sistema politico costituzionale / Istituto affari internazionali (16 p.) (Documenti Iai 7309)
5. I partiti politici / Istituto affari internazionali (19 p.) (Documenti Iai 7310)
6. Regioni ed enti locali / Istituto affari internazionali (16 p.) (Documenti Iai 7311)
7. Il settore agricolo / Istituto affari internazionali (14 p.) (Documenti Iai 7312)
8. Le organizzazioni sindacali / Istituto affari internazionali (16 p.) (Documenti Iai 7313)
9. La Lira e il sistema bancario / Istituto affari internazionali (18 p.) (Documenti Iai 7314)
10. Le imprese industriali private / Istituto affari internazionali (14 p.) (Documenti Iai 7315)
11. Impatto dell'integrazione sul Mezzogiorno / Istituto affari internazionali (5 p.) (Documenti Iai 7316)
12. Schema di discussione Gruppo A: aspetti generali (2 p.)
13. Schema di discussione Gruppo B: aspetti prevalentemente istituzionali (1 p.)
14. Schema di discussione Gruppo C: aspetti prevalentemente economici (3 p.)
15. Testo del rapporto di sintesi sui lavori dei gruppi di studio / Cesare Merlini (7 p.)
16. Testo del rapporto / Altiero Spinelli (14 p.), pubbl. anche come: Europe Documenti, n. 775, 3 dicembre 1973 (6 p.)
17. Un programma per l'Europa / Gianni Agnelli (19 p.)
18. Rassegna della stampa (51 p.)

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 3593
BIBLIOTECA

Schema alternativo per il libro: Un Programma per l'Europa.

Introduzione dei curatori (motivazioni, obiettivi, ecc.): Merlini, Bonvicini

Parte prima: L'Italia di fronte alla Comunità di domani.

I - La Comunità di domani (rapporto riveduto e corretto dopo il Vertice): A. Spinelli

II - Le forze italiane dinanzi alla Comunità: A. Chiti Batelli

III - Modé e obiettivi della partecipazione italiana alla Comunità (rapporto riveduto e corretto): C. Merlini

Parte seconda: L'Italia, i partners europei e la Comunità nell'esperienza politico-istituzionale.

I - La partecipazione italiana all'integrazione: Bonvicini

II - Analisi comparativa della presenza italiana e degli altri paesi nelle istituzioni comunitarie: R. Walker

Parte terza: Il sistema politico-economico italiano rispetto a quello europeo occidentale.

I - L'Italia, la Comunità e lo scenario internazionale (sintesi gruppo A): C. Merlini

II - Il sistema politico-amministrativo italiano (sintesi gruppo B): G. Negri

III - Il sistema politico-economico (sintesi gruppo C): B. Colle

IV - Un'analisi per settori (vari papers).

(1)

Convegno "Un programma per l'Europa"

Roma - Jolly Hotel - 21/24 novembre 1973

Programma dei lavori

- Mercoledì 21 novembre, ore 20.30: Cena inaugurale. Presentazione del Convegno alla stampa e ripartizione fra i gruppi di studio.

- Giovedì 22 novembre, dalle 9.30 alle 13 e dalle 15 alle 18.30: lavori dei gruppi di studio, riservati ai soli partecipanti al Convegno. Nell'intervallo sarà offerta una colazione ai partecipanti. I gruppi sono così ripartiti:

  Gruppo A: Aspetti generali e di politica internazionale (lingue di lavoro inglese e francese, con partecipazione straniera).
  Gruppo B: Aspetti prevalentemente istituzionali.
  Gruppo C: Aspetti prevalentemente economici.

  (V. composizione, presidenti e relatori in allegato).

  Ogni gruppo analizza l'insieme dei documenti di lavoro predisposti dall'Iai.

- Venerdì 23 novembre, dibattito pubblico. Ore 9.30 apertura dei lavori e sintesi del lavoro di preparazione dell'Iai. Rapporto politico di Altiero Spinelli. Dibattito. Ore 16 seguito del dibattito.

- Sabato 24 novembre, ore 9.30 seguito e termine del dibattito. Replica del relatore. Conclusione.

- - - -

Convegno "Un programma per l'Europa"

Roma - Jolly Hotel, Corso d'Italia 1

Giornata di studio: giovedì 22 novembre 1973

Composizione di massima dei gruppi di studio

Gruppo A: Aspetti generali e politica internazionale.

Presidente: John PINDER
Relatore: Cesare MERLINI

Achille ALBONETTI
Arturo BALBONI
Maurizio BATTAGLINI
Fabrizio BATTISTELLI
Alberto BENZONI
Angelo BERNASSOLA
Giampaolo CALCHI NOVATI
Ennio CECCARINI
Fabrizio DE BENEDETTI
Luciano DE PASCALIS
Gianluca DEVOTO
Arnaldo FERRAGNI
Luigi Vittorio FERRARIS
Gianni FINOCCHIARO
Giorgio FRANKEL
Franca GUSMAROLI
Pierre HASSNER
Christopher LAYTON
Giovanni LOVISETTI
Diarmid Mc LAUGHLIN
Carlo MERIANO
Corrado PARRACONE
Nino PASTI
Mario PIRANI
Bona POZZOLI
Elio ROGATI
Paolo N. ROGERS
Sergio A. ROSSI
Vito SANSONE
Alessandro SILJ
Stefano SILVESTRI
Alfonso STERPELLONE

Convegno "Un programma per l'Europa"

Roma - Jolly Hotel, Corso d'Italia 1

Giornata di studio: giovedì 22 novembre 1973

Composizione di massima dei gruppi di studio

Gruppo B: Aspetti prevalentemente istituzionali.

Presidente: Leopoldo ELIA

Relatore: Guglielmo NEGRI

Antonio ARMELLINI
Massimo BONANNI
Gianni BONVICINI
Pino CIAVARINI
Marcello DELL'OMODARME
Jacopo DI COCCO
Wilma DU MARTEAU
Bruno FERRERO
Massimo FICHERA
Enzo FORCELLA
Sandro GAUDENZI
Umberto GORI
Vincenzo GUIZZI
Salvatore ILARDO
Angelo LOTTI
Andrea MANZELLA
Gianfranco MARTINI
Gianni MERLINI
Gerardo MOMBELLI
Giampiero ORSELLO
Enrico PALERMO
Riccardo PERISSICH
Pauline PINDER
Paolo PONZANO
Natalino RONZITTI
Adriana SABINI RUGGIERO
Umberto SERAFINI
Paolo UNGARI
Richard WALKER

Convegno "Un programma per l'Europa"

Roma - Jolly Hotel, Corso d'Italia 1

Giornata di studio: giovedì 22 novembre 1973

Composizione di massima dei gruppi di studio

Gruppo C: Aspetti prevalentemente economici.

Presidente: Mario DIDO'

Relatore: Bruno COLLE

Maria Valeria AGOSTINI
Roberto ALIBONI
Paolo BARATTA
Franco BERNSTEIN
Enrico BONOMI
Bruno BROVEDANI
Giuseppe CARON
Giampaolo CASADIO
Fabio Luca CAVAZZA
Mario DEL VISCOVO
Luigi FERRO
Gioachino FRAENKEL
Osvaldo GIGLIOTTI
Bruno GIORDANI
Gianfranco GIRO
Giulio GUAZZUGLI MARINI
Alfonso IOZZO
Enrico JACCHIA
Silvio LEONARDI
Alberto MORTARA
Bruno MUSTI
Alberto NINOTTI
Gian Lupo OSTI
Luciano PILERI
Romano PRODI
Mario RIDOLFI
Vincenzo RUSSO
Giovanni SACCO
Paolo SAVONA
Mario SEPI
Gaetano SPERANZA
Saverio TORCASIO
Giuseppe VITALE

(2)

DOCUMENTO DI LAVORO	
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

Bozze non corrette

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

GLI EUROPEISTI: IL MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Premessa

Questo documento non vuole essere tanto una breve storia del M.F.E. in Italia quanto un richiamare alla memoria le esperienze federaliste dandone un'interpretazione retrospettiva per definire nella conclusione cosa i gruppi europeisti (M.F.E, C.I.M.E., A.I.C.C.E.,ecc.) devono fare oggi per definire un concreto programma per l'Europa che impegni i cittadini, le forze politiche e sindacali, lo Stato,le Comunità e naturalmente in primo luogo sotto il nostro angolo visuale,i federalisti stessi.

M.F.E. e forze politiche:un rapporto difficile sin dall'inizio

Per tutte le forze politiche e sociali italiane l'Europa e la sua unità sono stati un problema tra gli altri più o meno importante che tuttavia salvo in alcuni momenti non le ha mai lacerate all'interno e dal quale non hanno fatto dipendere la loro fortuna politica.

Non è stato così per il Movimento Federalista Europeo, naturalmente. I federalisti, in particolare quelli italiani, hanno individuato nella costruzione europea lo strumento principale ed indispensabile per consentire agli ideali di democrazia, libertà, indipendenza, giustizia sociale, progresso, pace, cultura di avere concrete possibilità di essere perseguiti e realizzati. Ciò ha reso sin dall'inizio precario e difficile il rapporto con le forze politiche che erano organizzate, ricercavano il consenso ed esercitavano il potere nel quadro degli stati nazionali esistenti (e nella fase resistenziale persino presunti). Esse infatti non potevano ammettere che tutto il loro agire fosse sostanzialmente vano perchè si svolgeva in un quadro territoriale, la nazione,che rendeva il potere inefficiente. Proprio quel potere per il quale avevano tanto lottato, con il quale i tiranni nazifascisti gettato il mondo nella crisi e nella disperazione ora che era passato nelle mani dei democratici si sarebbe rivelato vano, assolutamente incapace a realizzare i principi che le ideologie ponevano come obiettivo e strumento di consenso politici.

Si sarebbe dovuta operare una troppo netta scissione tra "un'ordinaria amministrazione" che consentisse di rimettere in moto il meccanismo politico economico dei singoli paesi per caricare tutte le esigenze di riforma, di trasformazione sulla costruzione europea, nel solidale destino dei popoli europei proprio mentre la guerra ed i suoi sacrifici avevano esaltato l'esigenze di immediate innovazioni; avevano fatto sorgere legami ideali con le nuove potenze sostanzialmente extraeuropee e nonostante la pesante sconfitta del nazionalismo avevano seminato l'Europa di diffidenze e risentimenti reciproci sì da escludere che qualsiasi paese assumesse una funzione di leadership nel processo di integrazione.

La cultura politica, economica e filosofica inoltre negava, tranne poche eccezioni, ai problemi spaziali una qualsiasi dignità,infatti, la classe, il popolo, il mercato, l'umanità, la nazione erano sempre concepiti come un tutt'uno, nazionalisti od internazionalisti che si fosse anche se per i primi questo si fermava ai sacri confini e tutto il resto era "terzo" mentre per i secondi le varie categorie e classi si estendevano razionalmente all'universo. Il dibattito non era sullo spazio era sul tempo,sulla necessità o meno di storicizzare le "leggi" della società umana. Le differenze spaziali stesse erano viste essenzialmente come differenze temporali, e la polemica ideologica fra i due blocchi era proprio fra chi potesse considerarsi storicamente prima e dopo. Lo spazio non era considerato come parametro utile a valutare le potenzialità di una comunità anche per un rifiuto ideologico, infatti a parte le pressochè ignorate dottrine federaliste, anche se contavano autorevoli esponenti, solo le dottrine imperialiste finalmente decisamente un discredito e liquidazione considerano la dimensione territoriale ed umana come rilevante. Eppure i politici italiani dovevano trovare esempio nel processo di unificazione nazionale,punto di partenza del processo di industrializ

zazione che doveva sconfiggere definitivamente la struttura feudale ed inserire l'Italia fra i paesi altamente industrializzati dell'Europa mentre il resto del Mediterraneo resteva arretrato. L'aspetto nazionale e di indipendenza politica del Risorgimento nascondeva agli occhi italiani la sostanza della nascita di un sufficientemente grande mercato unificato e la coscienza della pesante eredità di dualismo economico, dovuto alla mancanza di una politica di integrazione economica a fianco della unificazione doganale, legislativa e politica dello stivale, rendeva incenrto nei nostri politici il giudizio criticamente positivo dell'unficazione si che ad uno studioso straniero si deve la migliore valutazione dello stesso processo unitario.

Europeismo ed atlantismo

Ecco quindi che per tutte le forze politiche italiane favorevoli o contrarie, l'Europa e la sua unità restava una questione di politica estera, importante sì, ma non tale da toccare la vita quotidiana di ogni cittadino. La stretta associazione che per lunghi anni verrà fatta fra politica europeista ed alleanza atlantica dimostra che l'integrazione europea veniva vista più come una scelta di alleanze che non la creazione di un nuovo stato. Dimostra cioè come il tarlo confederale od Europa delle patrie fosse radicato prima del ritorno al potere di de Gaulle. L'Alleanza atlantica inoltre significava la scelta di campo e quindi restava il punto centrale della politica estera sia per i favorevoli che per i contrati.

Il Manifesto di ventotene e la riforma della società

Totalmente diverso era il giudizio dei federalisti. Se si legge il volume "Problemi della Federazione Europea" pubblicato dal Movimento italiano per la federazione europea nel gennaio 1944, meglio noto come Manifesto di Ventotene, fu infatti redatto nel 1941 da Ernesto Rossi ed Altiero Spinelli con la collaborazione di Eugenio Colorni nel confino dell'isoletta partenopea, troviamo chiara l'analisi della crisi del sistema europeo degli stati nazionali, dell'emergere di nuove potenze continentali della necessità di una unità politica ed economica in forma federale del continente.

La risposta al fallimento del feroce tentativo imperiale hitleriano non poteva essere la semplice restaurazione delle democrazie nazionali più o meno progressiste, inevitabilmente meno che più; doveva essere una sorta di Stati uniti d'Europa.

Per gli autori era chiaro che l'unfiicazione non era tanto imposta da ragioni di equilibrio fra potenze continentali o semicontinentali, quanto richiesta dalla volontà di superare i settorialismi,i privilegi autarchici, dalla necessità di creare uno spazio economico sufficientemente autonomo sì da poter affrontare un complesso di riforme che abolisse i privilegi, esaltasse le categorie produttive frenando quelle parassitarie sì da favorire il necessario sviluppo economico. Ciò faceva affermare agli autori, che la frontiera fra progressisti e conservatori non sarebbe passata tanto lungo gli spartiacque ideologici,ma fra coloro che volevano la federazione europea e coloro che non la volevano. Perchè i primi avrebbero favorito le forze produttive e contrarie al privilegio, avrebbero creato un potere politico nuovo capace di riformare e dotato di fresca energia fondato su un patto costituzionale scaturito da un momento di forti ideali e gestito da quadri nuovi,egemonizzato dalle stesse forze emergenti, i contrari avrebbero volenti o nolenti favorito i privilegi e le rendite di posizione, avrebbero riconsegnato i rinati stati nazionali ai vecchi capi intermedi che con l'autorità della loro esperienza e l'appoggio degli interessi settoriali tutelati, avrebbero ripreso l'antico cammino come se il conflitto non fosse stato, idealizzando anzi questa restaurazione come ricostruzione.

I principi base dei federalisti

Questa analisi induce i federalisti a formulare alcune ipotesi di lavoro che sotto più varianti resteranno a lungo presenti nella loro dottrina ed azione politica:

1) L'Europa deve assumere la forma di uno stato perchè solo con un potere statuale è possibile decidere e condurre una politica di riforme sempre che le forze progressiste riescano a gestire, almeno in prevalenza, questo potere.

2) La forma di questo stato deve essere federale perchè solo così si salvaguardano le necessarie autonomie e particolarità locali, si evitano pericolosi (per la democrazia) accentramenti di poteri anche in presenza di governi efficaci, e soprattutto perchè la legittimità ed il consenso politico nello stato federale viene direttamente dai cittadini e cioè da coloro che sono in maggioranza portatori degli interessi progressisti, mentre nella forma confederale la legittimità ed il consenso vengono dagli stati nazionali e cioè, dai governi o più concretamente dalle amministrazioni (burocrazia, diplomazia, esercito, gruppi di pressione) quindi da forze intrinsecamente conservatrici;

3) L'Europa può e deve essere fatta da chi è il vero interessato, da chi guadagnerà dallo smantellamento delle strutture di potere dello stato nazionale e cioè da popoli e non dalle diplomazie nazionali che si suiciderebbero come tali il giorno che la creassero davvero. Da qui la richiesta di una assemblea eletta quale legislatore costituzionale di una "Costituente";

4) L'Europa deve essere fatta subito e subito politica perchè il tempo non lavora a favore , ma piuttosto contro,consolidando sempre nuovi interessi ed internazionali attorno allo status quo al suo mantenimento. Inoltre il numero di coloro che sono in grado di reagire rischia più di diminuire che di aumentare data la forza dell'assuefazione. Si deve cogliere quindi ogni occasione buona per arrivare al salto di qualità,al reale trasferimento di una quota di sovranità al nucleo federale europeo, affidando poi a questo di risolvere con gradualità i problemi pratici dell'integrazione dopo che l'obiettivo politico fosse acquisito.

5) I federalisti hanno un compito di movimento e non di partito,infatti,forze progressiste esistono in ogni campo ideologico ed in ogni gruppo sociale. Essi devono mostrare ai partiti che solo in Europa potranno seriamente battersi per realizzare i loro ideali.

E' quindi compito dei federalisti di farsi catalizzatori di questi interessi e stringerli in un patto costituzionale.

La certezza quasi illuminista che un discorso razionale si imponga per la sua evidenza ha fatto sì che i federalisti abbiano a lungo mantenuto questa strategia.

Ecco quindi che gli interlocutori dei federalisti dovrebbero essere più le forze politiche che le cancellerie; per le ragioni che abbiamo viste i partiti accetteranno l'obiettivo europeo, si dichiareranno anche favorevoli ad istituzioni federali, ma non potranno accogliere la priorità che il M.F.E. rivendica per l'Europa politica.

Ecco quindi che i federalisti cercheranno un dialogo diretto con i cittadini permobilitarli pur non fornendo loro un programma politico completo. Senza quindi poter prendere di egemonizzarli politicamente in permanenza.

Questa rigidità sui principi, questa sostanziale sfiducia nei confronti del potere nazionale,fanno sì che il M.F.E. più che come gruppo di pressione, espressione di precisi interessi costituiti, sia un gruppo di opinione egemonizzato da intellettuali, docenti e studenti, che si prodigano a diffondere presso i cittadini l'idea europea e a sperare in un accidente storico: principe illuminato

o situazione che renda finalmente permeabile il mondo politico ed i cittadini alla soluzione della ragione:L'Europa che essi si sforzano di mantenere suadente.

Il M.F.E. da Spinelli ad Albertini

Se queste sono le idee centrali che guidano il Movimento Federalista Europeo la sua condotta e la sua reale capacità di incidere sulla politica italiana e sulla stessa popolazione e quindi la sua stessa consistenza numerica e di mezzi dipendono dalle circostanze più che dalle personalità alla sua guida.Due soli leaders del resto lo caratterizzano in modo emblematico Altiero Spinelli ed Mario Albertini.

Il M.F.E. di Spinelli va dalla fondazione il 27 agosto 1943 al 1960 circa, quando il M.F.E. in Italia si rifiuta di riesaminare il suo giudizio critico sulle Comunità e la leaderscip passa adl Albertini che in nome dell'ortodossia rivendica una linea di stretta autonomia federalista fondando e dirigendo una corrente di tale denominazione. Oggi sussiste una certa concordanza tra i due leaders.

Il M.F.E. di Spinelli ebbe sempre la preoccupazione di incidere direttamente sulla realtà politica popolare e governativa anche se con una critica serrata non a caso trasferì e mantenne il suo centro di azione a Roma; quello di Albertini dapprima rifiutò qualsiasi contatto con la classe politica per limitarsi ad una elaborazione culturale ed ad una sensibilizzazione dei cittadini a vocazione europea poi prese un contatto saltuario delegando in buona parte al C.I.M.E. il compito di tenere i rapporti con gli ambienti politici; il suo centro di azione si spostò quindi naturalmente nell'Italia lotaringica e la sede della segreteria si trasferì a Milano.

Il M.F.E. nella Resistenza e nel dopoguerra

La prima fase dell'azione federalista è quella della resistenza,quando si cercano i collegamenti con altri fautori dell'Europa negli altri paesi e si opera perchè le forze politiche e le stesse potenze vincitrici non ricostruiscano gli stati nazionali distrutti, ma direttamente l'Europa. Le potenze vincitrici sottoscriveranno l'accordo di Yalta i partiti si limiteranno ad includere l'Europa nei loro programmi e l'articolo 11 nella costituzione.

Quando il Piano Manshall diede il nuovo spazio alla speranza di una costruzione europea,il M.F.E. si affrettò a fare pressione perchè l'occasione non venisse perduta, perchè si dessero alle istituzioni, che si creavano per utilizzare i fondi americani, reali poteri di costruire l'economia europea sulle ceneri di quelle nazionali.

Tutto quello che nacque fu l'O.E.C.E. poi trasformata in O.C.S.E. e cioè un confronto sistematico delle economie, una prima liberalizzazione degli scambi e sul piano più politico si ebbe il Consiglio d'Europa rapidamente ritiratosi a gestire una cooperazione culturale intergovernativa ed a definire una carta europea dei diritti dell'uomo.

Il Consiglio d'Europa era pur stato il frutto migliore dell'europeismo moderato, dal congresso dell'Aja di fondazione del Movimento Europeo allora rappresentato a livello nazionale dai singoli movimenti federalisti.

Federalisti e funzionnalisti

Ormai agli inizi degli anni 50 il gioco si era ripetuto più volte: i governi si accingevano a grandi imprese poi ripiegavano su insufficienti soluzioni intergovernative senza compiere il necessario salto politico e senza mettere insieme nessun settore vitale dell'economia e della politica nazionale. Allora

buona parte a limitare la portata delle imprese europee ebbe la Gran Bretagna, seguita dall'Europa settentrionale,da qui la necessità di rinunciare all'unità di tutta l'Europa unificabile (quella occidentale), ma di cominciare con un primo nucleo duro per poi attrarre gli altri (da queste convinzioni,nascerà la c.d. "Piccola Europa").

Questa mancata presenza inglese testimonia la crisi del federalismo anglosassone che pur aveva dato tanti frutti intellettuali, federalismo che riprenderà solo con la battaglia per l'ingresso nel mercato comune.

Di fronte agli ostacoli manifestatisi due strategie si delineano negli ambienti europeisti,quella federalista e quella funzionalista.

I federalisti pensano di dover approfittare di uno dei brevi momenti che la storia offre di sensibilità europea dei governi per forzareloro la mano tramite una pressione popolare ed ottenere la convocazione di una costituente europea, cioè il passaggio della legittimità ad una fonte nuova di potere e di diritto comune. La grande campagna del 1950,di firma e di presentazione della petizione federalista,segnò il culmine di mobilitazione popolare ed in particolare dei quadri intellettuali e politicamente impegnati a favore dell'Europa. In Italia si vedono quegli anni sul podio degli oratori federalisti,uomini come Rossi, Parri, Calamandrei, Salvemini, Silone ed altri non minori;lo stesso Einaudi pur eletto Presidente della Repubblica non cessa di appoggiare apertamente la campagna federalista.

Tuttavia la collaborazione più feconda anche se non priva di travaglio si stabilì con De Gasperi.

I federalisti ottengono che lo statista trentino faccia propria la politica di unità europea quale unica via per ridare al Paese dignità ed un ruolo nel quadro internazionale e che questa unità sia concepita in forma federale.

Essi possono quindi svolgere insieme il compito di consiglieri ascoltati di coscienza critica e di diffusori nei quadri intellettuali e politici e nella base dei partiti governativi dell'idea e delle dottrine europee. Il ruolo di consigliere viene svolto essenzialmente dallo stesso Spinelli, quello di coscienza critica dal periodico Europa federata ed infine quello di formazione e diffusione dell'idea europea dai seminari e dagli opuscoli del M.F.E. Per questi brevi, ma intensi corsi di formazione politica europea,passano tutti i giovani quadri dei partiti della maggioranza, partiti allora in formazione nella loro complessa struttura. Scorrendo le liste degli iscritti ancora disponibili molti sono i nomi dei futuri ministri dai Russo ai Malfatti. Non a caso l'opposizione democristiana a De Gasperi assumerà un'atteggiamento antieuropeo, filo mediterraneo, parlativo e vagamento terzafascista.

Senza dubbio il rapporto con De Gasperi aumentò il carattere atlantico dell'europeismo,ponendo in difficoltà e freddando gli entusiasmi degli esponenti dell'opposizione radical-democratica al quadripartito centrista anche se i federalisti ortodossi non cessavano di affermare che fine non secondario dell'Unità europea era quello di far si che l'"America da amica generosa, non divenisse per la nostra insipienza (nel non far l'Europa) padrona".

E' ora però necessario fare un passo indietro per riprendere il filone funzionalista che fa capo a J. Monnet e che trovò il suo alfiere politico in R. Schumann.

Monnet deve anch'egli superare l'ostacolo del rifiuto degli stati a delegare sovranità ad organi politici europei, ma non decide di "forzare" sebbene di aggirare l'ostacolo di acquisire dei fatti che pur non rappresentando la cessione di sovranità, tipica delle strutture federali siano in grado di for

zare gradualmente ed intrinsecamente verso questa cessione. Egli scarta innanzi tutto gli stati più ostili per partire dai più disposti, infatti il piano carbosiderurgico di R. Schumann prevede solo la necessaria adesione della Francia e della Germania essendo il pool proposto aperto a tutti i paesi europeo occidentali. Il rifiuto inglese consente così di scartare il Regno Unito senza fargli eccessivo torto e di identificare la piccola Europa.

La C.E.C.A.

L'integrazione di Monnet rinuncia all'unità politica per partire da una parziale cooperazione economica cooperazione che si svolge sulla base di un trattato sottoscritto dalle parti, vera e propria legge europea del settore interessato, vincolante sia per gli stati che per i soggetti economici privati del settore.

L'esecuzione e la gestione di questo trattato-legge era demandata ad un organo ad hoc: l'Alta Autorità che rappresentava l'interesse europeo nel mantenimento del patto dal quale derivava il proprio potere detto sopranazionale in quanto le decisioni dell'A.A. erano direttamente esecutive senza atti di ricezione singoli nel diritto interno come consueto nel diritto internazionale. Il solo potere e non trascurabile potere che l'Alta Autorità non deteneva, era quello di adattare il trattato legge a mutate circostanze od a mutate volontà politiche del popolo europeo.

La comunità carbosiderurgica (C.E.C.A.) ebbe inizialmente un notevole successo tanto che si pensò di affiancarne ad essa altre per singoli settori economici senza per questo creare un unica direzione anche meramente tecnocratica dell'economia europea.

La C.E.D.

Ben presto però le esigenze internazionali riportarono in luce il primato della politica ed il progetto che prese il sopravvento, quello della C.E.D., affrontava sia il problema della difesa sia quello dell'istituzione di una vera e propria comunità politica.

Per opera dei federalisti, italiani in particolare, fu incluso nel trattato C.E.D. il principio che entro sei mesi dalla entrata in vigore del trattato sarebbe stata convocata un'assemblea costituente elettiva per stendere lo statuto di una comunità politica. Alla stessa assemblea consultiva della C.E.C.A. opportunamente integrata e trasformata, sotto la presidenza di Spaak in Assemblea ad hoc, fu affidato il compito di commissione redigente per la futura costituente, si da accelerare i tempi.

L'ora dell'Europa sembrava giunta, con fervore i federalisti chiedevano di stringere i tempi, controllavano il mantenimento degli impegni e preparavano l'opinione pubblica ad una consultazione europea.

Il voto negativo della Camera francese alla ratifica del trattato fece cadere nel nulla tutte le speranze e vanificò gli sforzi.

La crisi dei federalisti

I movimenti federalisti entrarono in profonda crisi con scissioni, con una caduta degli iscritti e influenza politica di una corrente essenzialmente francese che nei tempi più recenti si è avvicinata alle posizioni gaulliste, teorizzò il rifiuto della costituente in quanto ad ogni livello il consenso della base dovrebbe essere portato dai rappresentanti delle comunità immediatamente inferiori e non dai cittadini la cui partecipazione diretta si giustificherebbe solo al livello inferiore.

Altri, ed in particolare i federalisti tedeschi ed olandesi fecero proprie le dottrine funzionaliste ed operarono per una ripresa delle comunità economiche. Essi daranno vita all'A.E.F. (azione europea federalista) che con la nascita della C.E.E. e dell'Euratom assumerà il ruolo di fiancheggiatrice delle Comunità ed in particolare della Commissione. Questa corrente diverrà egemone nel Movimento Europeo tanto che in Italia più che dal piccolo nucleo A.E.F. di Orsello sarà rappresentata dal C.IM.E. e dalla Associazione Europea degli Insegnanti (A.E.D.E.).

Anche il M.F.E. e l'U.E.F. egemonizzati da Spinelli abbandoneranno la linea del gruppo di pressione che chiede al governo ed ai partiti che lo sostengono una linea di politica europea federalista per cercare una propria forza popolare che consentisse di forzare. Possiamo proprio dire che sulla linea federalista dei tempi degasperiani non era restato praticamente nessuno.

La rottura coi partiti e le Comunità

In Italia in particolare, per la sconfitta prima e la morte poi di De Gasperi, era venuto meno il rapporto di fiducia che legava Spinelli ad uno statista disposto a seguire una linea di avanguardia fra i Sei. Ormai l'Italia si avvia ad un ventennio di mediazioni spesso non richieste e per un movimento ed un leader lucidamente intransigente non c'è più spazio di consigliere.

Mentre gli altri gruppi federalisti si rallegrano della nascita della C.E.E. e dell'Euratom e salutano le due nuove Comunità come la prima tappa di un processo federale il M.F.E. rifiuta nettamente l'ipotesi funzionalista, nega che il Mercato comune senza unità politica possa conseguire i suoi fini ed in particolare irride alla speranza che automaticamente dalle comunità economiche nasca senza dolore l'unità politica come un frutto necessario. Anzi le Comunità rischiano di avere una funzione negativa perchè illudendo i cittadini che l'Europa è in cammino diminuiranno la spinta federalista popolare. Esse devono essere mascherate, del resto il loro livello soprannazionale non raggiunge nemmeno quello della C.E.C.A.

Da qui una critica dura alle Comunità, critica che, se pur sostanzialmente esatta alla prova dei fatti, fu espressa con tale asprezza da determinare nei partiti europeisti non una riflessione critica, ma una semplice rottura dei rapporti con i federalisti e la creazione anche in Italia del contraltare del Movimento Europeo e nei federalisti una sordità aprioristica di fronte alla realtà Comunitaria.

Questo rigore portò all'isolamento dello stesso Spinelli quando pochi anni dopo propose un riesame critico della realtà comunitaria e fa tuttora gridare al tradimento alcune per intelligenti vestali dell'ortodossia federalista ora che anche Albertini e la maggioranza del M.F.E. concepiscono la loro azione partendo dalla realtà comunitaria anche se per trasformarla e superarla.

Nella seconda metà degli anni '50

I federalisti avevano capito due cose:

a) nel 1957 i partiti od erano di opposizione e contrari all'Europa estremi sostenitori della dimensione nazionale o erano della maggioranza e di un europeismo passivo, senza più nessuna reale volontà di condurre la battaglia federalista;

b) i partiti del vecchio centrismo non potevano uscire da un disegno sostanzialmente conservatore a livello nazionale ed avevano subordinato il loro europeismo all'atlantismo, svuotandolo di ogni potenzialità innovativa.

Nal Congresso di Bolzano dell'autunno 1957 il M.F.E. rompe con i par

titi dopo una durissima battaglia congressuale.

Il congresso del Popolo Europeo

Nel 1958 il M.F.E. si lancia nella campagna per il Congresso del Popolo Europeo nel tentativo di riunire attorno a sè tutti i cittadini che vogliono l'Europa perchè interessa loro e che vogliono contare in quest'Europa perchè risponda alle loro richieste.

L'idea del Congresso del Popolo Europeo è ripresa largamente dall'esperienza gandiana in India, essa conta sulla permanente mobilitazione delle masse e sulla convocazione di sempre più ampie assisi di delegati popolari, esigenti per sè un reale potere; si che quando la crisi prevista della integrazione economica porrà il problema politico, l'assemblea costituente sia politicamente già pronta e con un proprio consenso popolare e non possa più essere scartata con una manovra di corridoio come ai tempi della C.E.D.

Questa volta i federalisti non si limitano a richieste istituzionali, ma riprendendo il filone di Ventotene sottopongono alla attenzione dei cittadini "cahiers de doléonces" che rappresentino le richieste precise degli europei sulle principali riforme che l'Europa deve portare come risultato della sua costruzione in stato federale.

Nonostante l'adesione di centinaia di migliaia di cittadini l'esperienza del C.P.E. rapidamente si esaurisce per una serie di motivi.

Questi ci paiono i principali:

a) il M.F.E. non ha struttura, dimensioni umane e finanziarie per sostenere una mobilitazione permanente;

b) il M.F.E. non riesce a portare l'iniziativa veramente in tutt'Europa, essa resta infatti prevalentemente italiana nonostante alcune eccezioni;

c) la crisi dei partiti governativi si risolve diversamente nei vari paesi, ad es. in Italia con il centro sinistra in Francia con l'avvento di De Gaulle;

d) l'adesione dei cittadini resta generica ed il sostanziale trasformismo dei partiti governativi che appoggiano verbalmente un'operazione nata in polemica contro di loro, appoggio che i federalisti non osarono respingere, smorzò il carattere di rottura dell'iniziativa;

e) i progetti contenuti nei "cahiers de doléonces", pur pregevoli, non superarono il livello delle tesi del radicalismo illuminato e non seppero raccogliere attorno a se un proprio gruppo sociale;

f) l'avvio della C.E.E. si presentò così positivo e senza eccessivi ostacoli da sembrare smentire le pessimistiche previsioni federaliste che furono giudicate dai più settarie e dogmatiche.

La fase filocomunitaria

Il successo dell'avvio dell'unione doganale fa bussare il Regno Unito alle porte della comunità e convince i più che ormai qualsiasi iniziativa europeista non potrà prescindere dal quadro comunitario. Si tratta quindi di forzare perchè le Comunità e la C.E.E. in particolare compiano un salto politico. Spinelli è il primo fra i federalisti intransigenti a compiere questa revisione, ma anche gli altri ben presto seguiranno anche se con linee diverse. Spinelli appoggia Halstein nel tentativo di dare alla Comunità un bilancio federale ed opera in Italia perchè il P.S.I. accetti a fondo la costruzione europea e vi porti un contributo positivo. Albertini mantiene vivo nel M.F.E. un dibattito culturale, avverte che il centro sinistra non potrà portare a fondo le ventilate riforme nell'angusto quadro nazionale, ma per entrambi una reale azione in Italia ed in Europa è impos

sibile; l'Europa non si fà senza la Francia e all'Eliseo imperversa De Gaulle che ha solennemente giurato di impedire ogni sviluppo istituzionale sopranna-zionale delle Comunità.

Bisogna attendere che il Generale abbandoni l'Eliseo e che le scadenze che si preparano (scadenza ventennale dell'Alleanza Atlantica e fine del periodo transitorio della C.E.E.) obblighino i governi a riprendere la costruzione europea superando la mera unione doganale ed i veti francesi.

Le acque in Europa cominciano a muoversi con la seconda domanda inglese di ammissione alla C.E.E. Se, infatti, i cinque avevano tutto sommato accettato di buon grado l'opposizione francese agli sviluppi della C.E.E. ed in particolare a quelli istituzionali,essi non potevano passivamente subire un secondo veto all'ingresso del Regno Unito. Bisogna forzare la mano al Generale, cercare al limite rilanci di altre istituzioni europee ove il veto sia possibile (U.E.O. ad es.), chiarire la posizione inglese in senso nettamente europeo sì che l'accusa di una Gran Bretagna non pronta non sia più credibile.

In questa azione si distinse in particolare Spinelli divenuto, seppur informalmente, il consigliere del nuovo ministro degli esteri Pietro Nenni ed il massimo risultato fu il comunicato congiunto italo-inglese in occasione della visita di Stato di Saragat a Londra.

Nel frattempo il funzionalismo era entrato profondamente in crisi anche nel suo tempi; la Commissione di Bruxelles. Era quindi possibile che gli Eurocrati cercassero maggiori contatti con movimenti politici, sindacali e con gli stessi partiti; dopo un lustro non siamo andati molto in là sia per colpa dei Commissari sia per colpa dei Partiti, ma questo ha consentito ai federalisti del M.F.E. a quelli dell'U.E.F. e del Movimento Europeo di ritrovare una unità d'azione favorita in larga parte dall'opera del Consiglio dei Comuni d'Europa ed in particolare della sua sezione italiana l'A.I.C.C.E.

Su quali basi e su quali principi è stata trovata questa unità d'azione? Sinteticamente li possiamo elencare così:

a) Il quadro comunitario è si ancora debole ed insufficiente per garantire l'irreversibilità della costruzione europea e di un potere statuale europeo, ma il quadro interno e mondiale fanno si che ogni giorno questa mancanza della Europa sia sentita come una contraddizione. Ciò tiene le forze politiche e sociali, ed i partiti in particolare, sul terreno europeo anzi ci porta anche coloro che vi erano contrari.

b) Il sistema istituzionale comunitario copre ormai settori ampissimi della politica economica e sociale sottraendo poteri ai parlamenti nazionali ove tutti i partiti sono rappresentati senza che questi siano trasferiti ad un organo europeo analogo. Sorge pertanto un obiettivo interesse dei partiti, in particolare quelli non sempre governativi, a rafforzare il ruolo del P.E.

c) L'integrazione doganale spinge per quella monetaria ed economica quindi il trattato di Roma deve essere ampliato e revisionato; se questa revisione sarà opera delle cancellerie aumenterà il potere delle burocrazie, nazionali e forse anche comunitarie, ma limiterà pesantemente la libertà di direzione politica dei partiti, quindi le forze politiche dovranno richiedere di gestire questo trasferimento di poteri che sarebbe illusorio e reazionario respingere.
I federalisti devono quindi premere perchè i partiti gestiscano la cosa a livello di Parlamento europeo e non con una puntigliosa salvaguardia dei poteri dei Parlamenti nazionali in quanto ciò significherebbe la paralisi della Costruzione comunitaria e la chiusura dei partiti nel quadro nazionale mentre le altre forze, compresi i corpi intermedi, divengono europei.

d) La crisi del sistema atlantico imporrà a breve termine il rilancio dell'unità politica che non si potrà avere che in due forme; o accettando l'Europa

delle Patrie e cioè l'egemonia sostanziale o di un paese o di un direttorio, o con la creazione di forze politiche europee che lottino per il potere europeo (e questa in sostanza è la federazione perchè non vi è potere europeo senza uno stato europeo che date le forti diversità nazionali non potrà non avere forma federale.

e) Da quanto prima detto i federalisti deducono che ora i partiti possono essere interessati al potere europeo devono però essere costretti a darsi essi stessi una organizzazione comunitaria. Le elezioni dirette del Parlamento sono lo strumento per costringerli ad organizzarsi sul piano comunitario e per confrontare le forze dei vari raggruppamenti ideologici. Un Parlamento eletto non potrà non rivendicare più poteri ed in particolare non potrà non gestire il potere costituente (è sempre vivo nei federalisti il ricordo della Assemblea ad hoc). Infatti i partiti come i cittadini non hanno niente da perdere da un trasferimento di poteri da livello nazionale a livello comunitario purchè operino una non facile semplificazione, secondo le principali correnti del pensiero, dei loro distinguo ideologici.

f) I federalisti ritengono che in particolare siano interessati ad una evoluzione federale i partiti più popolari infatti l'Europa delle patrie o quella comunitaria attuale sono e saranno in mano alle burocrazie ed ai corpi intermedi e cioè fortemente conservatrici; quella federale basata sul suffragio universale sarebbe guidata dalle forze a larga base popolare con una corretta alternanza di potere fra conservatori e socialisti, da qui le varie idee di "fronte democratico europeo" o di controvertici.

g) Tuttavia la Francia si oppone alle elezioni, molti governi sono titubanti;come superare l'ostacolo? In Italia l'occasione sembra fornita dalla questione dei comunisti che chiedono di entrare nella delegazione del Parlamento Europeo mentre la DC si oppone. I federalisti propongono che la delegazione venga eletta a suffragio universale pur se l'elettorato passivo, per rispettare i trattati non potrà che essere riservato ai soli parlamentari nazionali.Per evitare che la iniziativa di elezioni unilaterali sia di parte e per dotarla di un autorevolezza maggiore i federalisti sfruttano il principio dell'iniziativa popolare e nonostante le onerose procedure ordinarie,necessarie prima che la legge di attuazione del dettato costituzionale le semplificasse, in breve tempo raccolgono ben più delle 50.000 firme di elettori debitamente autenticate e corredate del certificato elettorale. Con l'appoggio del M.E.e dell'A.I.C.C.E. il disegno di legge viene presentato al Senato l' 11 giugno 1969. Subito dopo i federalisti iniziano una nuova campagna popolare per appoggiare l'approvazione, ma a tutt'oggi il suo iter continua stentato ed incerto.

h) A livello europeo i federalisti insistono per fiancheggiare il progetto italiano, per presentarne degli analoghi negli altri Stati comunitari e vi riescono quasi ovunque. A Parigi decidono di lanciare una più vasta campagna per l'elezione generalizzata ed uniforme del Parlamento Europeo ed affinchè i poteri di questo siano ampliati.

L'elezione del Parlamento europeo

Quest'ultima campagna è nota fra i federalisti stessi come"piano Spinelli" essa è perseguita con costanza, ma con molta minor decisione forse anche per le delusione provate nella campagna per le elezioni unilaterali; in effetti da troppo tempo il M.F.E. non conosce un successo,nemmeno tattico,ed i cittadini stessi ai quali fanno ricorso per dimostrare il consenso dell'opinione pubblica alle loro iniziative sono ormai scettici e non credono di poter ottenere risultati con metodi civili di pressione quando ripetutamente hanno firmato per l'Europa e non hanno visto nessun risultato; quando ad esempio nemmeno i turbolenti movimenti universitari hanno ottenuto provvedimenti richiesti e progettati da tempo per gli studi superiori.

La crisi politica travolge anche e forse più gli oppositori che si

rifiutano al sistema generalizzato del sottogoverno.

Che l'occasione della domanda comunista di ammissione al P.E. fosse strumentale è dimostrato dal fatto che, risolto in senso positivo l'ingresso del P.C.I., il M.F.E. ed il C.I.M.E. fiancheggiati dall'A.I.C.C.E. imperterriti continuano a chiedere le elezioni unilaterali italiane quale primo passo per le elezioni generali.

Perchè in più di quattro anni queste tre associazioni, nonostante i continui e talvolta organici contatti con i partiti e con esponenti dei partiti dell' arco costituzionale e con l'appoggio di numerosi enti locali, regioni incluse, non sono riuscite a far passare alle Camere il progetto di elezione popolare ?

Non sono neanche riuscite a farsi dire di no. Ministri e Presidenti del Consiglio si sono detti concordi ma il progetto, il cui relatore è il capogruppo DC al Senato, resta sempre tale.

La realtà è che una serie di ragioni e di atteggiamenti vi si oppongono nonostante tutti gli argomenti a favore. Da parte comunitaria evidentemente nessun appoggio vi può venire dal Consiglio e dal Coreper che si oppongono alle elezioni generalizzate e che evidentemente non desiderano che si forzi loro la mano. Anche la Commissione non si è realmente interessata al progetto sia perchè scavalca il Consiglio, sia perchè essendo unilaterale le appare poco comunitario, inoltre per la Commissione è opportuno che gli europeisti appoggino i progetti della stessa, ma è inconcepibile caldeggiare iniziative esterne così nettamente politiche. La mentalità tecnocratica non è smessa. Inoltre a Bruxelles si caldeggiano più i poteri che l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Lo stesso Parlamento ed in particolare la delegazione italiana non apprezzano un progetto che se attuato squilibrerebbe la sua composizione con deputati in parte ad elezione di primo ed in parte di secondo grado; e comunque muterebbe l'attuale composizione umana.

Il Governo italiano sempre volto a mediare le posizioni altrui non può seriamente voler assumere una posizione di rottura e di pressione quando per molti versi chiede esenzioni e deroghe alla disciplina comunitaria la sua sembrerebbe una comoda fuga in avanti attirandosi così i rigori degli altri partners.

I partiti sono del tutto alieni dal voler affrontare una prova elettorale sempre onerosa, anche se congiunta ad altre, su un tema che li vede genericamente assenzienti, ma non sufficientemente diversificati sì da giustificare un voto all'uno piuttosto che all'altro. Una campagna elettorale per un potere pressochè inesistente tutto da costruire si può giustificare solo con una tensione ideale ed un fervore di innovazione che i partiti non sembrano oggi possedere. E' necessaria una volontà di tipo rivoluzionario di fondazione di un nuovo ordine politico e costituzionale. Oggi tutto ciò non esiste in Europa ed in Italia in particolare. Inoltre è certo che questa tensione ideale non può sprigionarsi per elezioni unilaterali senza immediata corrispondenza europea.

Bisognerebbe concepire l'approvazione della legge relativa come un forte mezzo di pressione italiana per ottenere le elezioni generali europee prima della sua prima applicazione e a queste connettere logicamente l'aumento dei poteri del Parlamento europeo. Questo disegno strategico non esiste né presso i partiti né presso i governi. Di più esso non è con vigore nemmeno portato avanti con forza dai movimenti federalisti ed europeisti, perchè?

Un programma per i federalisti

Concludendo questa nostra memoria dobbiamo rilevare alcune carenze ed indicare le prospettive dei gruppi federalisti.

Il M.F.E. ormai privo completamento di fondi sia pubblici, sia comunitari, sia degli ambienti industriali, è costituito da un ristretto gruppo di intellettuali e di giovani che affrontano e dibattono i problemi dell'Europa essenzilamente a livello teorico e nel senso migliore del termine dilettantesco, cioè senza quella continuità di chi vive di politica; non possono ne organizzare vaste campagne di proselitismo e pubblicità, nè svolgere quel ruolo sistematico di preparazione europea dei nuovi quadri politici che svolgeva il M.F.E. degasperiano, nè documentarsi continuamente giorno per giorno della realtà comunitaria elaborando su tutta la propria risposta, nè svolgere appieno l'opera di "lobby" che preme per la realizzazione delle proprie finalità dato che non è in grado di darsi in Italia neanche un dirigente od un funzionario a tempo pieno.

La sua attività non può che ridursi ad un dibattito culturale interno che talvolta si apre ad un confronto con le forze politiche ed alla pressione per un punto da esso ritenuto particolarmente qualificante.

Non a caso i federalisti si definiscono, ricordiamolo, non un gruppo di pressione, ma un gruppo di opinione. La composizione sociale del M.F.E. esclude del resto che esso rappresenti un gruppo latore di un interesse sociale specifico. Col M.F.E. si devono fare i conti come con un'importante rivista, è un centro di elaborazione diffusione culturale e resterà tale a meno che il quadro non cambi.

Tra il gruppo di opinione ed il gruppo di pressione si trova la A.I.C.C.E. (Associazione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa) che raggruppa numerosissimi enti locali italiani dai Comuni alle Regioni. Come gruppo di opinione fiancheggia ampiamente i federalisti partendo dalla visione olivettiana e possiede più o meno la stessa loro modesta efficienza e lo stesso fermo rigore morale, come gruppo di pressione cerca di tutelare il ruolo comunitario degli enti locali si da stabilire un alleanza tra questi e le Comunità mentre lo Stato cerca di giocare le Comunità nella sua politica di controllo degli enti locali.

Una analisi molto più lunga meriterebbe il C.I.M.E. (Consiglio Italiano del Movimento Europeo), ma ormai lo spazio non ce lo consente. Basti dire che la struttura del C.I.M.E. è incentrata sulla rappresentanza nel suo seno dei partiti dal PLI al PSI, dei sindacati CISL, UIL dalle ACLI e dalla FIUL e, dalle organizzazioni federaliste A.E.D.E., A.I.C.C.E. e M.F.E.

Senza dubbio l'attuale assenza del PCI e della CGIL, ora pro-europei, pone al C.I.M.E dei problemi che non possono essere risolti dall'apertura accorta del suo presidente . Il C.I.M.E. si è rivitalizzato sotto la presidenza Petrilli, ma non ha raggiunto un livello di efficacia soddisfacente e ciò non per limiti di coloro che vi operano, ma per non aver definito chiaramente il proprio compito e quello delle organizzazioni aderenti nella attuale fase. Il C.I.M.E. dovrebbe svolgere i seguenti ruoli:

a) luogo di confronto fra le tesi europee dei vari organismi aderenti ed in particolare partiti e sindacati da una parte, movimenti e centri studi europeisti dall'altra;

b) luogo di definizione di una strategia comune a tutti gli aderenti di costruzione europea, cioè luogo di dibattito e trattativa per concordare un patto costituzionale europeo e la strategia per realizzarlo. Questa strategia costituente dovrebbe essere "la politica" del C.I.M.E. ed impegnare a fondo le forze politiche aderenti. Questo accordo costituzionale europeo fra le varie

forze si impone se vogliamo che esso raccolga il vasto consenso popolare necessario a forzare il Governo a perseguirlo, ed a ratificarlo, a risultato raggiunto. Il C.I.M.E. dovrebbe svolgere un ruolo sotto certi aspetti simile al C.L.N. Naturalmente in questo patto costituzionale sarebbero compresi non solo nuovi trattati, ma tutti quegli atti capaci di far procedere la costruzione Comunitaria.

c) Il C.I.M.E. non dovrebbe invece ricercare una posizione comune fra le forze aderenti sulla gestione della comunità, anzi dovrebbe aiutare ognuna di esse a diversificarsi sì da poter poi con varietà di temi affrontare l'auspicata competizione elettorale sulla base di elementi distintivi.
Per far ciò il C.I.M.E. dovrebbe promuovere dibattiti e studi problematici sulle politiche comunitarie sì da fornire ai quadri politici quella documentazione e quelle tematiche che le strutture dei partiti e dei sindacati stessi non sono in grado di fornire con sufficiente chiarezza.

d) Il C.I.M.E. infine dovrebbe riprendere con la cooperazione delle associazioni federaliste quella campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di formazione dei quadri dirigenti politici caratteristica dell'epoca degasperiana e che un rilancio della politica europea italiana e la prospettiva elettorale richiedono.

Perchè questa strategia sia possibile non basta al C.I.M.E. un presidente prestigioso è necessaria una stretta cooperazione degli altri gruppi federalisti, ma in particolare è necessaria una presenza impegnata nel suo seno delle forze politiche e sindacali che vi devono inviare i loro dirigenti si da essere vincolati dagli accordi eventualmente sottoscritti nell'ambito del C.I.M.E. e non solo i militanti pro-europei di ogni singola forza aderente.

A questa strategia di fondo di luogo di elaborazione ed azione per un patto costituzionale europeo il Movimento Europeo dovrebbe condizionare la sua struttura e la sua composizione.

Quanto detto ci fa ritenere che i federalisti o come più comunemente, ma meno precisamente si dice, gli europeisti hanno ancora un ruolo da giocare in un programma per l'Europa.

J.D.C.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/1
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(3)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

LE IMPRESE PUBBLICHE

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Imprese multinazionali e settore pubblico.

L'atteggiamento delle imprese pubbliche italiane verso l'Europa costituisce un particolare aspetto della loro vocazione internazionale. Non vi è dubbio infatti che, dal punto di vista aziendale, "gli altri paesi europei" costituiscano rispetto alla Italia, salvo casi speciali, solo un grado di allargamento del mercato oltre quello nazionale, non una unità per la quale valgano particolari fattori integrativi di natura politica e sociale. La conclusione a cui arriveremo viene qui anticipata perchè comporta l'obbligo di considerare preliminarmente due fenomeni caratteristici dello sviluppo economico mondiale ed europeo: quello della multinazionalizzazione dell'attività di impresa e quello della espansione del settore pubblico dell'economia. In attesa che la società europea prenda forma e sostanza e, col superamento delle barriere poste dallo stato nazionale, annulli, almeno nell'ambito del mercato comune, le antinomie oggi esistenti, è nell'aggiustamento degli strumenti e delle procedure relative ai suddetti due fenomeni, teoricamente contradditori, che si rispecchia una realtà tuttora in maturazione.

a) Fino a un certo momento il fenomeno della multinazionale ha coinciso con quello della grande impresa, anche perchè la esistenza degli imperi e dei grandi stati plurinazionali ne mascherava molti effetti, soprattutto quelli distorsivi. Nell'accrescimento del benessere generale venivano poco in luce le conseguenze di natura dualistica tra le zone di produzione e di azione e le zone di consumo (le stesse che si lamentavano per il mezzogiorno d'Italia). L'unità politica e la scarsa capacità di pressione delle popolazioni non privilegiate impedivano la esplicita individuazione del complesso gioco di causa e di effetti che derivava dall'azione delle grandi imprese a produzione di massa. La rottura dei grandi imperi e la nascita di un numero elevato di nuovi stati, anche in Europa ma soprattutto del cosiddetto terzo mondo cioè della parte del mondo in corso di sviluppo, se ha avuto e ha risultati deleteri, ha avuto almeno questo vantaggio: che ha evidenziato il grado di sfruttamento di un certo tipo di politica economica dei territori industrialmente privilegiati in confronto agli altri e ha quindi posto un problema di equa distribuzione delle ricchezze e dei redditi.

Nella incerta terminologia che scaturisce dalla scarsa conoscenza dei problemi, si può chiamare oggi impresa multinazionale in senso stretto l'impresa che, per i forti investimenti di capitali dovuti alla utilizzazione di metodi e di impianti costosi e all'uso di tecnologia complessa, e per la possibilità di vendita diffusa, costituisce in vari paesi sue proprie strutture produttive e commerciali permanenti, attingendo in loco una parte dei mezzi finanziari indispensabili alla sua azione, ma mantenendo un unico centro decisionale. In questo modo le imprese multinazionali fruiscono di una elasticità che è sconosciuta alle imprese nazionali. Queste ultime devono soggiacere alle leggi dello stato in cui operano e in ogni campo della loro attività sono condizionate da una rigidità crescente. Le altre, nella selva del

le norme legislative proprie dei vari paesi, riescono a trovare le soluzioni ottimali : produttive, monetarie, normative. Le molte fabbriche o aziende che possiedono, sparse nel mondo, e la grande liquidità di cui dispongono in un sistema di vasi bancari comunicanti, le mettono cioè in una situazione di grande favore dal punto di vista delle scelte nell'impiego dei fattori di produzione e inoltre le avvantaggiano per le speculazioni che inevitabilmente ne derivano. Raymond Vernon, economista della Harvard University, considera anzi che le operazioni monetarie costituiscano una delle loro più importanti fonti di guadagno. Anche se non è dimostrabile che questo avvenga sistematicamente, è pur vero che alle multinazionali americane, le più numerose del mondo, molte possibilità di espansione sono derivate dall'uso - fino a pochi mesi fa generalizzato - del dollard standard; ed è pur vero che, nel regime odierno di fluttuazione, le multinazionali, a qualunque paese appartengano, sono fortemente tentate di guadagnare operando sui cambi.

In genere, l'investimento estero diretto e l'impresa multinazionale costituiscono due aspetti dello stesso fenomeno : quella progressiva internazionalizzazione dell'attività di impresa che per altri versi si manifesta attraverso la dilatazione degli scambi mondiali e la progressiva integrazione delle economie occidentali.

Quanto poi al significato economico del fenomeno, la teoria economica è concorde nell'affermare che l'investimento estero diretto costituisce la forma più conveniente per l'espansione internazionale della grande impresa in quanto consente di assicurare al tempo stesso la presenza permanente sul mercato estero ed il controllo integrale di una combinazione voluta di fattori produttivi.

b) Quanto all'espansione del settore pubblico dell'economia, si può osservare che essa obbedisce, nella moderna società industriale, a due ordini di motivazioni:

- da un lato, l'accentuazione delle preoccupazioni "sociali" o territoriali in politica economica
- dall'altro, la necessità di sostenere con appropriate misure la economia delle imprese industriali (e di contrastare la tendenza cedente dei profitti erosi dalle spinte salariali e dai costi crescenti dell'innovazione).

Per la realizzazione delle finalità indicate, i vari governi si sono progressivamente muniti di strumenti atti a incidere sulla struttura e sulla dinamica settoriale dei rispettivi apparati industriali (e in genere sulle strutture economiche). L'utilizzazione di questi strumenti (di tipo strutturale e quindi in certa misura "discriminatori") significa in pratica l'abbandono del principio di "equiconcorrenzialità" che ha caratterizzato la politica economica dello Stato liberale e testimonia un'evoluzione nelle funzioni del potere pubblico che, al di là di certe apparenze, è assai generalizzato nei paesi occidentali (oltre che, ov

viamente, in quelli a economia socialista).

Ma l'azione di intervento strutturale e "selettivo" assume forme assai diversificate, spesso caratteristiche da Paese a Paese. Ricordiamo, tra le più diffuse :

a) gli incentivi diretti e indiretti

b) gli istituti speciali di credito

c) le imprese pubbliche

d) le commesse pubbliche.

In Italia, nel dopoguerra, è venuta affermandosi l'impresa pubblica (e in particolare la figura dell'impresa a partecipazione statale) sia come strumento di politica settoriale che come veicolo di iniziative territoriali. Nel 1971 le aziende pubbliche dell'industria e dei servizi rappresentavano in Italia il 13,5% del corrispondente prodotto lordo nazionale, il 13,5% del totale degli occupati e il 40% degli investimenti fissi. Alla stessa epoca le immobilizzazioni tecniche del settore pubblico della economia (aziende autonome escluse) ammontavano a 22.000 miliardi di lire. Sempre nel 1971 - secondo l'indagine Mediobanca relativa alle principali società per azioni operanti nel settore agricolo, industriale e commerciale - le società a controllo pubblico rappresentavano il 27,4% del fatturato, il 45,5% degli immobilizzi tecnici lordi, il 27,5% dei dipendenti.

Un quadro imponente, all'interno del quale dinamismo e legame con il mercato appaiono evidenti. L'entrata del potere pubblico nel campo della chimica; l'intervento nei settori della gomma, dei fertilizzanti, del cemento; più recentemente l'avvento nei settori degli alimentari e della distribuzione; infine quello pronosticato nelle infrastrutture stanno a dimostrare, specialmente nelle imprese a partecipazione mista pubblica e privata, una continua capacità di propulsione e di rinnovamento e quindi una capacità di adeguamento degli strumenti propri a quelli del mercato. Ma anche negli altri settori dell'economia pubblica più tradizionali, là dove esiste una posizione di monopolio o di dominio, le aziende sono "fuori del mercato" fino a un certo punto, perchè rimangono legate in mille modi (specie in un mercato europeo "libero") alle similari attività degli altri paesi e subiscono la concorrenza di prodotti o servizi alternativi (per es. i vari tipi di trasporto). Sono quindi soggette alla stessa spinta, dall'interno; e tendono a uscire dal guscio nazionale, come le private.

Impresa pubblica e integrazione europea.

In parte, la contraddizione dianzi sottolineata fra quadro internazionale dell'attività di impresa e espansione del settore pubblico (quindi nazionale) dell'economia appare superata, nell'esperienza italiana, per effetto dell'attività concorrenziale delle imprese a partecipazione statale e anche in relazione a specifici accordi di collaborazione internazionale e intereuropea cui accenneremo in seguito.

In parte, invece, questa contraddizione resta operante e appare tipica della struttura industriale italiana. Non che negli altri Paesi europei - come si è accennato - lo Stato si astenga da interventi selettivi di sostegno e di controllo sull'economia industriale, ma le forme che tali interventi tendono ad assumere riguardano prevalentemente le condizioni esterne dell'attività di impresa (commesse pubbliche, incentivi ecc.) piuttosto che le strutture interne con la partecipazione diretta dello Stato al capitale aziendale.

In tal senso, la forte incidenza del settore a controllo pubblico nell'economia italiana induce a riflettere sulle prospettive di una multinazionalizzazione delle strutture di impresa che dovrebbe interessare in particolare le imprese dei Nove in un quadro di progressiva integrazione delle economie. In effetti - come la Commissione di Bruxelles ha più volte sottolineato - le imprese possono difficilmente restare nazionali all'interno di un mercato che è già europeo e all'interno di una politica economica che tende, sia pur molto lentamente, a diventare comune.

Del resto il Trattato di Roma favorisce, con la eliminazione dei vincoli alla concorrenza, la libertà d'azione delle imprese private; ma non risolve, neppure nell'ambito della comunità, quella delle aziende pubbliche. Qui sta il dramma particolare, la contraddizione interna dell'impresa pubblica, che per rispondere alle sue caratteristiche dovrebbe obbedire alle ragioni dell'impresa come tale e alle ragioni dello Stato.

Spieghiamoci meglio. Le imprese pubbliche vengono create per perseguire fini sociali ed economici diversi da quelli del profitto. Hanno cioè una loro validità solo se le consideriamo in funzione dei servizi resi alla comunità. Mentre l'impresa privata è mossa dal perseguimento del profitto, e nulla astrattamente impedisce che per raggiungere questo obiettivo superi gli schemi nazionali, l'impresa pubblica trova la sua giustificazione solo se si riferisce a una comunità che faccia capo a un organo politico centrale. Nel caso dell'Europa: finchè non sussisterà una unità politica europea, le imprese pubbliche saranno soggette ai vincoli posti dai singoli stati per il raggiungimento dei loro propri obiettivi.

Naturalmente qui si parla per tendenze fondamentali. Anche l'impresa privata ha o può avere vincoli di natura pubblica (come divieti, disposizioni, obblighi, a cui cerca appunto di sottrarsi con la soluzione transnazionale). Ma l'impresa pubblica li ha in misura superiore, come del resto ha in misura superiore facoltà e possibilità di movimento e d'azione, avendo dietro a sè la garanzia dello stato nazionale.

Del resto, la molteplicità dei compiti e dei settori in cui opera l'impresa pubblica, specialmente in Italia, rende infatti impossibile o fuorviante un discorso unitario. Per di più la varietà delle formule giuridiche adottate per l'intervento pubblico nell'economia diversifica gli atteggiamenti e i comportamenti delle aziende in relazione alla loro maggiore o minore autonomia

e alla rigidità delle strutture burocratiche e amministrative.

Da questo punto di vista le aziende autonome dello Stato e quelle degli enti locali (aziende municipalizzate), nonchè le stesse imprese nazionalizzate, dedite in generale alla produzione di beni e servizi di pubblica utilità, sembrerebbero le meno adatte a una "europeizzazione" della loro attività. Eppure è proprio qui che si presenta una maggiore apertura, se non alla integrazione, alla collaborazione tecnica. Esiste in proposito una lunga tradizione di scambio di conoscenza e di informazione, tanto per gli studi, quanto per i criteri di realizzazione degli impianti e il loro esercizio. La mancanza o la minore possibilità di concorrenza dei rispettivi prodotti sul mercato internazionale eliminano le diffidenze che sono presenti in altri settori.

La Cee ha trovato in tali casi situazioni almeno in materia di libertà di scambi, già sostanzialmente conformi alle sue finalità istitutive spesso estese ad aree più vaste di quella dei paesi partecipanti. E' stato facile approfondire, come vedremo,i rapporti reciproci senza che peraltro si raggiungessero forme di reale connessione produttiva.

Oggettivamente, più simile alle imprese private,sia nel tipo di conduzione sia nella tendenza alla proiezione internazionale, sono le imprese miste a partecipazione pubblica e privata. Il processo di internazionalizzazione dell'economia italiana, caratterizzato da un fortissimo aumento del commercio con l'estero, ha cioè interessato tanto le private quanto le industrie a partecipazione statale, specialmente quelle dedite alla produzione di beni durevoli. Principali mercati di sbocco sono stati i paesi della Cee.

Tuttavia ciò non ha dato luogo alla creazione di imprese dotate di una fisionomia effettivamente europea. Le ragioni sono molteplici, ma in gran parte legate alla situazione interna.

La presenza in Italia di forti squilibri territoriali e di strozzature nell'apparato industriale e l'assenza di una politica economica estera a livello governativo hanno determinato potenti pressioni sulle imprese a partecipazione statale perchè affrontassero come obiettivo primario i problemi interni del paese. L'impegno a favore del Mezzogiorno, l'azione anticongiunturale per il rilancio degli investimenti dopo la crisi del '64, la creazione di una adeguata dotazione infrastrutturale hanno assorbito, a fini di sviluppo interno, la maggior parte delle energie disponibili.

Anche per questo le forze politiche italiane, come del resto quelle degli altri paesi della Cee, hanno puntato sullo sviluppo di industrie prettamente nazionali che potessero svolgere, come compagnie di bandiera, un ruolo di leadership nell'ambito del mercato europeo.

In questi casi la presenza contemporanea nello stesso settore di compagnie appartenenti a diversi paesi europei ha dato luogo alla accentuazione della concorrenza all'interno della comunità europea e ha determinato una spinta presso le diverse compa-

gnie nazionali a cercare sbocchi extraeuropei. In altre parole la lotta fra le diverse nazioni europee, e quindi tra le diverse compagnie di bandiera, per la leadership dell'Europa, non si gioca solamente sul mercato europeo ma anche su quello degli altri continenti.

Il settore dei trasporti.

A parte l'agricoltura, l'unica "politica comune" prevista dal Trattato di Roma era quella dei trasporti; ma tale politica è fallita, o quantomeno non è stata attuata.

Che i trasporti dovessero avere, secondo gli estensori del Trattato, una posizione del tutto speciale è dimostrato dal fatto che ad essi è dedicato un titolo separato dei cosiddetti "Fondamenti della Comunità" (seconda parte del Trattato), nel quale si fissano principi generali, non obiettivi e strumenti. Come l'agricoltura costituisce una eccezione alle norme riguardanti la "libera circolazione delle merci", così i trasporti costituiscono una eccezione ai principi riguardanti la "libera circolazione dei servizi".

Purtroppo, anzichè puntare sulla integrazione dei singoli sistemi di trasporto attraverso riforme strutturali, ci si è limitati a un lento - e parziale - processo di armonizzazione e di eliminazione delle barriere esistenti fra i singoli regimi nazionali.

I prudenti tentativi unificatori effettuati (come la delibera relativa alla procedura di consultazione obbligatoria per gli investimenti di infrastrutture di trasporto, anno 1966 e il regolamento per il regime di tariffazione a parcella, anno 1968) sono stati frenati dalle profonde differenze esistenti nei sistemi di tariffazione, che la Commissione vorrebbe ricondurre a limiti di economicità (sia pure tenendo conto del costo nazionale sociale di ogni singola infrastruttura), mentre gli stati li vogliono legati alla politica di sviluppo e all'assetto del territorio.

Nella navigazione marittima non esistono forme di coordinamento tra le flotte armatoriali dei singoli paesi europei, siano private o pubbliche. La rivoluzione dei containers (che riguarda del resto anche i trasporti su terra) è guidata da norme internazionali in pratica americane.

Nel campo della navigazione interna vi è invece un esempio macroscopico di cooperazione internazionale, ma esso risale a oltre un secolo e mezzo fa, quando al Congresso di Vienna (1815) fu costituito il Comitato centrale per la navigazione sul Reno, il quale statuisce la libertà di navigare per i natanti di tutte le nazioni partecipanti (Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Sviz

Non si tratta solo della standardizzazione degli impianti e delle tecniche organizzative. A tal fine vi sono continui flussi d'informazione e scambi di licenze di costruzione per modelli uniformi del materiale rotabile e dei prodotti accessori. Le resistenze sul piano nazionale esistono, non tanto da parte delle ferrovie quanto da parte delle industrie interessate che si appoggiano all'apposito Ministero; e sono anche giustificate dal fatto che frequentemente prevale il modello tedesco. Nuove difficoltà sorgeranno quando negli anni '80 si risolverà il problema dell'aggancio automatico. Ma, indipendentemente dai problemi di armonizzazione, esiste uno schema ideale di integrazione delle reti tendente a gestire su un piano unitario - operativo ed economico - il sistema ferroviario europeo. Sono stati individuati i grandi bacini di traffico viaggiatori e merci dell'Europa e su questa base si è definita una rete dell'estensione complessiva di 37.000 chilometri, comprendente le grandi direttrici di traffico continentali. I cinque grandi assi internazionali sono: Gottardo, asse Chambéry-Torino, asse Narbonne-Bruxelles, Brennero, Galleria Gran Bretagna-continente. A tre di questi cinque assi è interessata direttamente l'Italia.

Nella prospettiva del coordinamento europeo, già nel 1956 le aziende ferroviarie dei paesi della Cee, insieme con quelle di altri paesi esterni alla comunità, avevano costruito un consorzio internazionale (Eurofilm), con l'obiettivo di fissare i criteri di standardizzazione produttiva e di promuovere i finanziamenti necessari all'acquisizione secondo programmi concordati delle infrastrutture ferroviarie e del materiale rotabile. Gli ostacoli a questa iniziativa - meritoria anche se ha avuto un successo soltanto parziale - sono costituiti dalla mancanza di un vero e proprio piano a livello comunitario e dalle già lamentate limitazioni (frapposte un po' in tutti i paesi) alla possibilità di acquisti in mercati esteri. Principale organismo comunitario volto a favorire le esigenze di investimeno delle aziende ferroviarie è stata comunque la Bei (Banca europea investimenti), secondo norme - fissate dal Trattato di Roma - che miravano a rendere compatibile le regole della libera concorrenza con gli obblighi inerenti alla qualifica di servizio pubblico delle ferrovie. In Italia, l'azienda di stato non ha mancato di avvalersi di questi vantaggi, ma i suoi piani di investimento (come quelli delle altre aziende) sono rimasti in gran parte ancorati alle dimensioni nazionali.

Il settore dell'energia.

Come nei trasporti, l'esigenza di una unificazione internazionale è manifesta nel settore dell'energia. La collaborazione tra le industrie elettriche si era già concretata negli anni '20 con la creazione di organismi internazionali di carattere tecnico-professionale. Gli scambi di energia fra i paesi europei erano però modesti, come scarse erano la lunghezza e la capacità di trasporto delle linee elettriche che varcavano le frontiere. Dopo le distruzioni della guerra, la ricostruzione degli impianti e

la politica di liberalizzazione - volute dall'Oece e dal suo Comitato per l'elettricità - permisero la ripresa industriale. Ma questa politica sarebbe stata di difficile attuazione senza le nazionalizzazioni. Mentre in Germania il controllo pubblico si manifestava in forme diverse, l'Enel in Italia, analogamente alle corrispondenti imprese nazionalizzate di Francia, Gran Bretagna e Irlanda, assicurava l'unificazione del sistema elettrico nazionale, premessa fondamentale per ulteriori passi di unificazione internazionale.

Nel 1951 - sempre su sollecitazione dell'Ocse si costituiva l'Unione per il coordinamento della produzione e trasmissione dell'energia (Ucpte), a cui aderirono, oltre i paesi che poi sarebbero entrati nel mercato comune, l'Austria e la Svizzera. Una serie di intese volte a uniformare l'esercizio degli impianti permise di rendere agibili gli accordi intersocietari e intergovernativi per l'utilizzazione idroelettrica di bacini imbriferi ricadenti a cavallo dei confini di due stati (esempi tipici quelli della catena alpina), per la utilizzazione combinata della potenza degli impianti idroelettrici e termoelettrici (con speciale riguardo al collocamento in altri paesi della produzione idroelettrica ottenibile nei periodi di morbida in misura esuberante al fabbisogno nazionale), per gli scambi di energia termoelettrica o idroelettrica producibile di notte (cioè in periodo di scarsa domanda) o per la compensazione delle potenze al momento della domanda massima (punta) che non cade contemporaneamente nei vari paesi. A queste iniziative l'Enel prese parte attiva, con risultati apprezzabili. Gli scambi di energia, che intorno al 1950 rappresentavano il 2,5% della produzione dei paesi aderenti all'Ucpte, salirono al 5% (esportazioni più importazioni) della produzione globale nel 1971. Per ciò che riguarda l'Italia gli scambi internazionali nello stesso periodo sono più che deduplicati (417 milioni di Kwh nel 1950, 4807 milioni di Kwh nel 1971).

La libertà negli scambi e la gestione in interconnessione riguardano il prodotto dell'industria elettrica, non i suoi fattori produttivi, in particolare gli impianti, i loro componenti e i lavori di costruzione. In questo campo, che interessa soprattutto l'industria elettromeccanica, esistono ostacoli obiettivi (diversità delle regolamentazioni di sicurezza, lontananza dei centri di manutenzione, esigenze sociali) e consuetudini difficili da sradicare. La stessa direttiva del Consiglio della Cee in data 27 luglio 1971, che sopprime ogni restrizione in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, esclude esplicitamente gli impianti energetici e nucleari. Anche l'Enel, come nei rispettivi territori gli altri grandi gruppi nazionali, ha sempre osservato la regola dell'attribuzione degli appalti alle industrie nazionali.

Un caso speciale è stato quello dell'Acea, azienda municipalizzata di Roma, che, andando oltre gli obblighi comunitari, lanciò nel 1970 una gara internazionale per la costruzione nel territorio comunale di una centrale termoelettrica da 1040 MW su quattro gruppi da 260 MW. La gara fu vinta dall'impresa tedesca

KWU (Kraftwerke Union, che raggruppa l'AEG Telefunken e la Siemens), nei confronti dell'Ansaldo Meccanico-Nucleare di Genova (gruppo Iri). Polemiche e prese di posizione politiche e sindacali hanno indotto il Consiglio comunale romano a rinviare l'approvazione della delibera aziendale. Dai giornali del 1973 si apprende che la Giunta proporrebbe al Consiglio l'annullamento della gara per vizio di forma.

Siano o non siano esistite pressioni politiche, la dichiarazione degli organi della Cee di fronte all'eventuale mancato rispetto dei risultati ottenuti nel concorso, sono state abbastanza dure. In un caso analogo verificatosi pochi anni or sono in Olanda, la società interessata mantenne l'ordinativo malgrado le proteste dell'intero paese; fu peraltro invitata a evitare casi simili in avvenire.

Altra iniziativa comune a cui partecipa l'Italia, riguardante i futuri sviluppi dell'energia nucleare nel campo avanzato dei reattori autofertilizzanti, è l'intesa raggiunta nel 1971 fra Enel, Electricité de France e Rheinisch Westfälisches Elektrizitätwerk (Germania Federale) per la costruzione di due centrali da 1000 MW. La costruzione della prima centrale avverrà in Francia verso il 1974-75, con equipaggiamento di un reattore autofertilizzante a neutroni veloci raffreddato al sodio della linea Phenix. La seconda centrale sarà costruita in Germania verso il 1978-79 con equipaggiamento di un reattore autofertilizzante a neutroni veloci raffreddato al sodio della linea S.N.R. (Schnell Nutriun Reakton). La partecipazione alle spese, ai prodotti e alle commesse è paritetica.

L'Italia non partecipa al consorzio tra Gran Bretagna, Germania e Paesi Bassi per la messa in comune delle reciproche esperienze nel campo dell'arricchimento dell'uranio per centrifugazione. Per il momento sono previsti due impianti, uno ad Almelo nei Paesi Bassi e uno a Capenhurst in Germania, del costo di oltre 1 miliardo di dollari. Con l'Agip Nucleare e il Cnen partecipa invece alla Eurodif, associazione costituita nel 1972, su iniziativa del Commissariat à l'énergie atomique francese, fra alcuni paesi della Cee (più Svezia e Spagna) per lo studio delle prospettive economiche che avrebbe la realizzazione di un impianto di arricchimento dell'uranio secondo il procedimento di diffusione gassosa.

Per quanto riguarda i combustibili tradizionali destinati alle centrali termoelettriche, la Cee ha cercato di definire e applicare una "politica energetica comune" intesa ad assicurare la economicità e la sicurezza degli approvvigionamenti. L'area comunitaria è infatti largamente deficitaria di combustibili. Un prodotto di questo tentativo è la regolamentazione delle scorte di petrolio e quella dei sussidi al carbone comunitario. Un'altra iniziativa comunitaria in via di sviluppo è quella dei trasporti di combustibili liquidi e gassosi per condotta. Nel complesso, per la natura stessa dell'attività, la collaborazione delle aziende italiane e di quelle degli altri paesi della comunità è in questo campo, nei limiti per ora invalicabili delle rispettive autonomie, particolarmente efficiente.

Le relazioni internazionali dell'ENI.

La funzione trainante dell'industria petrolifera e di quella petrolchimica ha portato, come si sa, alla creazione dell'Eni. Solo l'azienda pubblica poteva in Italia (come avverrà più tardi in Francia con l'Elf-Erap) fronteggiare i potenti gruppi stranieri eretti in posizione di monopolio od oligopolio e caratterizzati da una accentuata integrazione verticale a livello mondiale. A questa particolare specie di azienda si rifanno coloro che intendono l'impresa pubblica come baluardo contro la strategia della grande impresa multinazionale. Il carattere strategico della ricerca mineraria richiede infatti l'espansione degli investimenti nelle aree potenzialmente produttrici di petrolio e l'instaurazione di buoni rapporti con le forze politiche di tali paesi. Dopo di che diventa importante sia assicurarsi sbocchi adeguati sui mercati finali attraverso la organizzazione di proprie reti di distribuzione dei carburanti sia entrare nel campo dell'industria trasformatrice.

Obbedendo a una logica del genere, l'Eni, l'Elf-Erap e le aziende consimili sono diventate gli esempi più caratteristici di aziende pubbliche multinazionali, cui fanno capo numerose aziende di ricerca e di estrazione e numerose altre volte alla costruzione e gestione di reti integrate di oleodotti e metanodotti. Senza per questo diversificarsi molto dal modo di agire delle multinazionali private, se non per il fatto che il centro decisionale, riconducibile al paese di appartenenza di chi ha il controllo della società capo gruppo, è sottoposto in modo più organico e permanente, sia per l'attività estera, sia per l'attività interna di trasformazione, agli indirizzi del potere pubblico.

Dimensione mondiale non significa esclusione dall'impegno europeo. Ovviamente condizionata dal luogo dei ritrovamenti, ma non per questo meno importante, è la partecipazione dell'Eni, attraverso un Consorzio a cui partecipano Agip, Philips, Petrofina e Petronord, alle ricerche e alle prime opere di estrazione del greggio nella zona norvegese del mare del Nord (una raffineria Agip è di prossima costruzione in Gran Bretagna).

All'approvvigionamento e al trasporto l'Eni ha provveduto o provvede:

a) per ciò che concerne gli olii, con la costruzione di un oleodotto che da Genova porta a Aigle e a Ingolstadt (dove esiste una raffineria dell'Agip) e con la partecipazione ad altri oleodotti transalpini (come quello che da Ingolstadt porta al Danubio);

b) per ciò che concerne il metano, con la partecipazione al metanodotto che dall'Unione sovietica porterà il gas in Cecoslovacchia, e da qui in Austria e in Italia, mentre un altro allacciamento porterà il gas dalla Cecoslovacchia in Germania e in Francia. Con il metanodotto proveniente dall'Olanda, in fase di costruzione sulla base di un accordo tra Snam, Ruhrgas e un gruppo di società svizzere, si approvvigioneranno Italia, Francia, Svizzera e Germania. Inoltre è in progetto un metanodotto che,

partendo da Monfalcone, permetterà di rifornire l'Europa con il metano liquefatto proveniente dalla Libia o da altre provenienze. Anche qui interviene la Snam, in accordo con l'impresa petrolifera di stato austriaca Österreichische Mineralölverwaltung.

Per essere presente nei mercati di sbocco, l'Eni ha inoltre costruito in numerosi paesi europei una rete di punti di vendita, che ha ottenuto solo parziali successi. Alla base dei parziali insuccessi sono la scarsa redditività delle organizzazioni distributive, la difficoltà di reperimento dei finanziamenti (spesso affrontati con prestiti esteri) e la resistenza dei mercati nazionali soggetti a fattori di ordine politico ed economico.

Il settore manifatturiero.

Nel settore manifatturiero la presenza pubblica si attua normalmente nella forma dell'impresa a partecipazione mista - pubblica e privata (gruppi Iri, Eni, Efim, Egam). Le imprese di questo tipo sono sorte a fini di razionalizzazione di singoli mercati o di rinnovamento degli impianti o per il potenziamento e l'espansione di attività di punta tecnologicamente avanzate e a effetto moltiplicatore. Ma, qualunque siano gli obiettivi di natura collettiva che si prefiggono, e malgrado la spinta che hanno a operare all'interno del paese, esse sono fortemente condizionate dai meccanismi di mercato. La loro proiezione internazionale a fini di esportazione o anche in forme più complesse rientra nella logica dell'impresa.

Più difficile è individuare, in questo campo, una vera vocazione europea, anche perchè non si tratta di un compito della azienda, ma piuttosto dell'autorità pubblica sovrastante. Comunque, tra le compartecipazioni azionarie (si è ben lungi da forme di vera e propria concentrazione a livello europeo) sono da ricordare, oltre ai già citati accordi della Snam, la partecipazione di società germaniche in alcune aziende dell'Iri e l'associazione tra Breda Rateau Schneider (Finanziaria Breda) e operatori francesi del settore nella costituzione di un'azienda commerciale per il collocamento di turbine, condensatori e altre macchine similari.

Una norma che incide o dovrebbe incidere fortemente sull'interscambio europeo è la già citata direttiva del Consiglio delle comunità (anno 1971) che statuisce la soppressione delle restrizioni alla vendita delle merci e alla libera prestazione dei servizi in materia di appalti di lavori pubblici. Mirando a garantire l'uguaglianza di posizione tra i fornitori di commesse per le grandi opere disposte dalle amministrazioni degli stati membri, essa viene incontro a quelle regole per la difesa della libera concorrenza all'interno delle comunità che sono alla base del Trattato di Roma.

Si è già visto però come la direttiva contenga eccezioni di rilievo (riguardo ai prodotti di tecnologia avanzata) e incontri resistenze che trovano appiglio nella diversità delle procedure di aggiudicazione e di notifica degli appalti nei vari pae

si. Inoltre le condizioni per il finanziamento bancario dei mercati pubblici, legate a situazioni spesso difformi da stato a stato, costituiscono un ostacolo obiettivo per la eliminazione del quale la Banca europea investimenti, vincendo le abbastanza palesi diffidenze di certi ambienti imprenditoriali privati, è in grado di giocare un ruolo essenziale.

In questo quadro, il potenziamento degli organismi e delle imprese pubbliche internazionali è un fattore importante di equilibrato sviluppo economico in Europa. Già oggi le commesse dell'Eurofima, distribuite secondo i criteri approvati, rappresentano per esempio una garanzia per molte aziende del gruppo Efim costruttrici di materiale ferroviario di tipo unificato.

L'internazionalizzazione dell'attività bancaria.

La crescente internazionalizzazione dell'attività economica in Italia ha avuto il suo riflesso nello sviluppo della intermediazione bancaria all'estero. Tra il 1967 e il 1972 tali attività sono passate per l'intero sistema dal 6 al 12 per cento delle attività totali, per le cinque banche maggiori (Banca nazionale del Lavoro, Banca Commerciale Italiana, Credito italiano, Banco di Roma, Banco di Napoli), tutte d'interesse pubblico, il rapporto è passato nello stesso periodo dal 13 al 24%. Conseguentemente si è sviluppata la organizzazione operativa delle banche italiane all'estero sotto forma di apertura di filiali, di fondazione di società finanziarie con forte caratterizzazione internazionale e soprattutto di accordi di collaborazione con grandi banche commerciali di altri paesi, sia appartenenti alla Cee, sia esterni ad essa.

A questo riguardo merita di elencare i più importanti accordi ultimamente conclusi :

luglio 1969 - Il Banco di Napoli costituisce a Londra l'Atlantic International Bank, insieme con altre 7 banche americane ed europee : Charter House (Londra), De Neuflize (Parigi), Van Lan Schott (Olanda), First Pennsylvania, Manifacturer National Bank (Detroit), National Schawmut (Boston), United California.

giugno 1970 - Banco di Roma, Bank Mees (Amsterdam), Bank of Nuova Scotia (Canada), Beyrische Hypotheke, Crédit du Nord, Banque Française de Commerce Extérieur, formano a Londra la United International Bank.

gennaio 1971 - Banco di Roma, Crédit Lyonnais, Commerzbank firmano un accordo operativo di cui non sono note tutte le clausole.

gennaio 1971 - Banco di Sicilia, Banco Popular Espagnol, Banque Occidentale Industrie et Commerce (Parigi), Bank of Tokyo, Bank für Arbeit und Wirtshaft (Vienna), Handlowi Bank (Varsavia), Kleinworth and Benson (Londra), costituiscono a Vienna la Centropa.

febbraio 1971 - Banca nazionale del lavoro, Union des Banques Suisses (Zurigo), Beyrische Bank (Monaco), Berliner Bank (Berlino), Dow Banking Corporation (Zurigo), Société Générale (Parigi), Verein Bank (Amburgo), costituiscono la Société Financière Européenne (nota come S.F.E.).

maggio 1971 - Banco di Sicilia, Istituto San Paolo di Torino e Monte dei Paschi di Siena, che a Londra hanno costituito l'International Bank (merchant bank), costituiscono un holding in Lussemburgo, detta A.I.C.I. (Anciens Instituts de Crédit Italiens).

marzo 1972 - Banca Commerciale Italiana, Amsterdam Rotterdam Bank, Creditanstalt Bank Verein, Deutsche Bank, Midland, Samuel Montagu, Société Générale, Société Générale des Banques, costituiscono a Bruxelles la Banque européenne de crédit à moyen terme.

marzo 1972 - Credito Italiano, Chase Manhattan Bank, National Westminster, Royal Bank of Canada, Westdeutsche Landbank formano a Londra il gruppo Orion.

marzo 1972 - Banco Ambrosiano, Berliner Handels (Francoforte), Crédit Commercial de France, Creditbank (Bruxelles), Nederlandsche Bank (Amsterdam), Williams and Glyn's, formano una associazione (mancano il nome e la sede).

ottobre 1972 - Banca Nazionale del Lavoro e Banca Commerciale italiana insieme con Banque Nationale de Paris, Allgemeine Bank Nederland, Bank of America, Banque de Bruxelles, Banque de l'Union Européenne, Barclay's Bank, Dresdner Bank, entrano nell'International Nuclear Credit Corporation.

Come si vede dall'elenco esposto, gli accordi che riguardano esclusivamente o quasi esclusivamente banche operanti nei paesi della Cee sono pochissimi; tra essi il più importante sembra essere quello tra Banco di Roma, Crédit Lyonnais e Commerzbank, di cui non si conoscono peraltro le clausole precise e i risultati. In generale si tratta di semplici collegamenti, per operazioni finanziarie a livello internazionale o per il reciproco utilizzo degli sportelli nella prospettiva di più intime integrazioni comunitarie. Comunque la recente delibera della Commissione della Cee sul diritto di stabilire dei servizi bancari all'in-

terno del mercato comune, mentre abolisce le discriminazioni nei confronti delle istituzioni dei vari paesi, lascia intatte le differenze delle legislazioni e degli ordinamenti oggi esistenti. L'eterogeneità dei sistemi finanziari per regime della proprietà (pubblica o privata), per tipi di operazioni consentite (banche specializzate in Italia, banche miste in Germania, banche d'affari e banche di depositi in Francia ecc.), per metodi operativi (metodi di credit appraisal, tendenza a operare come banche universali ecc.), per discipline e controlli (circa l'apertura degli sportelli, la disciplina dei tassi bancari, la vigilanza centrale) non è stata minimamente intaccata nel periodo transitorio dei trattati di Roma chiusosi nel 1969 e nei tre anni successivi, fino alla delibera già citata, ma piuttosto teorica, concernente il diritto di stabilimento e di circolazione dei servizi bancari.

E' abbastanza sintomatico che le richieste di chiarimento degli organi della Cee nei confronti di imprese pubbliche italiane del settore finanziario riguardino solo le partecipazioni industriali degli istituti specializzati (Imi, Gepi, Friulia) e non si siano tradotte in altrettante "vertenze". Come diceva, con riferimento alle banche, la relazione annuale 1969 della Banca d'Italia "una piena liberalizzazione in questo settore, mentre persistono in ciascuno stato disposizioni legali, amministrative e regolamentazioni diverse, potrebbe... non solo comportare distorsioni a danno del sistema bancario in alcuni paesi membri, ma compromettere anche le politiche del credito intraprese a fini anticongiunturali". L'armonizzazione degli ordinamenti bancari è dunque il primo obiettivo da raggiungere, senza il quale gli accordi e le formule di integrazione, anche se deliberate, rimangono sulla carta.

Impresa pubblica e politica industriale europea.

In una recente dichiarazione la Commissione della Cee ha constatato che le imprese pubbliche, specialmente quelle del settore concorrenziale (in altre parole le imprese a partecipazione che si dedicano alla produzione manifatturiera), sono rimaste in buona parte escluse dalla cooperazione e dalle ristrutturazioni a cui si sono cimentate le società private e dalla ricerca di nuove soluzioni a carattere intereuropeo; e ha addirittura avanzato l'ipotesi delle "filiali comuni" (assoggettate alle leggi di concorrenza). Il riconoscimento della realtà non può far dimenticare che le ragioni di un tale atteggiamento delle imprese pubbliche in Italia e altrove, sono da attribuire allo scarso rilievo che il trattato di Roma concede al settore pubblico dell'economia e al fatto che le poche norme successive sono lacunose e di carattere negativo. La "filiale comune" è, sul piano pubblico dell'economia, la formale corrispondenza della presupposta "società europea" di marca privatistica, ma, in un regime di persistente difesa del libero mercato, non ha alcuna possibilità di funzionare.

Prese isolatamente, come cellule dell'attività economica, le imprese pubbliche hanno la proiezione internazionale che

corrisponde alle esigenze tecniche e commerciali dell'efficienza aziendale. La vocazione europea è un semplice aspetto di tale proiezione. Non c'è quindi da stupire se i generosi richiami degli operatori pubblici più sensibili, che hanno una sicura fede europea, per potenziare l'attività delle imprese pubbliche nell'ambito della Cee, rimangano pure affermazioni di principio. Molto più concrete e determinanti sono le preoccupazioni degli ambienti politici e imprenditoriali privati, che hanno influito e tuttora influiscono sugli orientamenti della Cee, per una possibile politica d'intervento comunitaria.

In questa situazione di salvaguardia delle posizioni esistenti, le imprese pubbliche italiane (come quelle degli altri paesi della Comunità) mancano al loro compito principale, di essere anche per l'Europa l'elemento dinamico di una politica industriale di rinnovamento. Le programmazioni nazionali si avvalgono ampiamente degli enti nazionalizzati e delle imprese pubbliche e a partecipazione pubblica per coordinare e dirigere l'intera economia, per supplire le deficienze del mercato, per creare le condizioni ambientali di sviluppo, per razionalizzare i settori produttivi. Ma quello che, pur tra ostacoli ed errori, è ormai possibile nel quadro delle programmazioni nazionali, non è possibile a livello europeo. Qui, ai confini dei singoli paesi, l'azione delle imprese pubbliche, come organi tra loro collegati e coordinati di politica economica, si arresta; e si arresta proprio nel momento in cui le stesse società private, sotto la pressione della realtà economica, vanno alla ricerca di forme nuove internazionali di gestione aziendale.

Il pericolo è grave, perchè le imprese pubbliche rischiano di trovarsi in una situazione di inferiorità in confronto alle imprese private, mentre hanno un destino specifico e insostituibile, che è legato alla collaborazione europea, soprattutto in tema di politica delle strutture industriali.

Nelle varie versioni sin qui presentate e pur nella diversità dello spirito che anima ciascuna di esse, le proposte della Commissione in materia di politica industriale perseguono infatti tre obiettivi tra loro coordinati e strettamente interdipendenti:

- concentrazione su programmi comuni degli sforzi nazionali di R & S e di promozione delle tecnologie avanzate;
- coordinamento della domanda pubblica dei Paesi membri (apertura dei "marchés artificiels" e concertazione delle commesse pubbliche, particolarmente di quelle che interessano la ricerca e la tecnologia);
- creazione di strutture operative multinazionali (società europee) atte a recepire gli impulsi provenienti dal coordinamento e dalla concertazione della domanda pubblica senza porre ai singoli Paesi il problema di un rigido equilibrio ("Juste retour") fra quanto viene trasferito a livello sovranazionale e quanto ci si attende di ritorno in termini di contratti o di fatturato per le singole imprese nazionali.

Come abbiamo visto le imprese pubbliche (soprattutto quelle a partecipazione statale che agiscono sul mercato in competizione con altre unità produttive) sono più o meno condizionate da vincoli di politica economica nazionale ed inoltre, per la natura stessa del loro capitale, sono difficilmente integrabili in strutture di tipo multinazionale europeo. A medio termine questo fatto può costituire un fattore di inferiorità competitiva nei confronti di unità concorrenti che abbiano nel frattempo assunto simili caratteristiche.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/2
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(4)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

IL SISTEMA POLITICO COSTITUZIONALE

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Premessa

Il discorso sul sistema politico che ci interessa fare in questa sede è strettamente connesso con il tema generale del convegno, quello della presenza italiana nella politica internazionale. Ne consegue che la stessa definizione del concetto tutt'altro che univoco di sistema politico va fatto in parallelo con quello del sistema internazionale. (1)

Oggi la distinzione tra politica interna e politica estera perde molta della sua importanza e decade con essa l'importanza della strumentazione diplomatica. Politica monetaria e dell'agricoltura, problemi delle società multinazionali, politica industriale e, più in generale, la quantità e la qualità di quello sviluppo economico che costituisce oggi l'obiettivo primo di ogni stato, sono insieme problemi interni e internazionali. I legami fra i vari stati e le varie società sono molteplici e coinvolgono ogni settore dell'amministrazione e ogni gruppo di interesse.

Forse si potrebbe definire il sistema internazionale come un insieme di sistemi politici "aperti" (anche se la dottrina mette sempre l'accento sulla chiusura) nell'ambito di un "sistema politico imperfetto". Il riferimento storico da prendere in considerazione è forse quello del sistema politico medievale piuttosto che quello degli stati nazionali. Un sistema politico quindi i cui soggetti sono vari ed eterogenei (stati ed individui, società multinazionali e sindacati, forze politiche e organizzazioni sovrannazionali, organizzazioni internazionali e regionali, chiese e gruppi di interesse...) e le cui tensioni presentano un carattere ambivalente in quanto negano e riaffermano insieme il carattere di "sistema".

La accettazione dell'esistenza di un sistema politico internazionale comporta conseguenze anzitutto sul concetto (o sul mito?) della sovranità - in quanto implica necessariamente centri decisionali esterni - giungendo fino a sconvolgere la classificazione tradizionale delle fonti del diritto. Ma esso importa anche delle conseguenze sul piano dei compiti dei sistemi politici statali.

La politica internazionale vi appare infatti come un'attività il cui scopo è anzitutto di concorrere a formare le decisioni internazionali portandovi dentro le proprie esigenze di politica interna. Ciò vuol dire che occorrerà coordinare tutte le richieste che provengono dall'interno fino a farle divenire un progetto di azione politica internazionale sul quale ricercare un consenso. In negativo ciò significa che un sistema politico incapace di questa azione di coordinamento non può fare una coerente politica internazionale. La necessità di una sempre maggiore uniformazione, che si identifichi con l'attività di coordinamento e di direzione politica dell'intero governo, è anche all'origine della decadenza dei ministeri degli esteri che si è verificata in tutti i paesi.

Un secondo aspetto della politica internazionale - quello che contribuisce a renderlo di grande respiro - deriva dalla

necessità di avere una visione che non riguardi soltanto la posizione negoziale ma anticipi in qualche modo la soluzione futura. Da questo punto di vista occorre tener presente che lo scopo della politica internazionale è di contribuire a formare, adattare o modificare l'intero sistema politico internazionale.

La connessione tra momento interno e momento internazionale vale anche in senso opposto. Questo terzo aspetto - che potremmo definire della recezione - significa che affinchè si abbia una politica internazionale le decisioni e gli accordi perseguiti nel sistema politico internazionale debbono continuamente diventare concreti ed essere quindi immessi nel sistema politico interno.

Sintetizzando - ma senza accettare il determinismo implicito nella formula - si potrebbe dire che oggi più che mai il compito di un sistema politico statale è quello di trasformare la politica interna in politica internazionale e la politica internazionale in politica interna.

Alcuni esempi

Se, sulla base di questa impostazione andiamo a vedere più da vicino la politica internazionale elaborata dal sistema politico italiano, ci troviamo di fronte ad una serie di atteggiamenti non coordinati quando non addirittura contradditori. Per non tenere il discorso nel vago si considerino, tra i tanti, i seguenti esempi: (2)

1 : Aiuto allo sviluppo

"Il 24 ottobre 1971, alla XXV Assemblea delle Nazioni Unite a New York, illustrando le linee generali di azione, il responsabile della politica estera italiana affermava che l'assistenza italiana ai paesi in via di sviluppo era motivata dalla coscienza che tutti gli squilibri politici, economici, sociali e tecnologici costituiscono pericoli per la pace e vanno quindi eliminati e prometteva che nei prossimi anni essa sarà caratterizzata, tra l'altro, da prestiti a più favorevoli condizioni e da una aumentata percentuale dell'aiuto pubblico su quello privato.

"Allorchè, però, si è trattato di approvare il documento tecnico che indicava le modalità da seguire per raggiungere proprio gli obiettivi indicati, la delegazione italiana non avendo ricevuto alcuna istruzione al riguardo,era costretta a mantenere le riserve esplicite che su quei medesimi argomenti erano state fatte in altre sedi internazionali, sempre facenti capo all'ONU" (3)

(A questo esempio si potrebbe aggiungere il contrasto fra la "particolare vocazione all'aiuto allo sviluppo" a cui accennava un discorso del ministro Medici mentre la delegazione si trovava in una situazione spiacevolissima e senza precedenti al Comitato di aiuto allo Sviluppo dell'OCSE). (4)

2 : Politica agricola

"Per le inadempienze italiane, si può subito fare una differenza con quelle degli altri paesi della Comunità ed è che per lo più esse vanno contro l'interesse dell'Italia. Questo si può spiegare con il cattivo funzionamento della burocrazia e col disinteresse della classe dirigente politica. O sono impegni presi alla leggera e quindi non maturati insieme all'apparato burocratico e quindi formalmente imposti dai responsabili politici e burocratici, senza poi avere la forza di imporli nella fase esecutiva.

"Il caso più tipico è quello del catasto vitivinicolo, che era stato per anni una delle richieste dell'Italia; data l'importanza della produzione vitivinicola in Italia era abbastanza assurdo che essa non fosse tra i prodotti regolamentati, non facesse parte del mercato comune agricolo. Da qui una lunga storia di negoziati per far diventare anche il vino materia di regolamento comunitario. Finalmente, dopo lunghi mesi di negoziati, di pressioni, di ricatti, con una battaglia anche condotta abbastanza bene, comunque legittima dal punto di vista e dell'interesse dell'Italia e dell'integrazione europea, veniva introdotto il catasto vitivinicolo anche in Italia.

"L'Italia tuttavia è andata in Corte di Giustizia, per non aver adempiuto ad un obbligo che era contenuto nel pacchetto di accordo sul mercato vitivinicolo. Questo è un tipo di contraddizioni che caratterizza tutta la presenza italiana nella CEE".(5)

3 : Riforma delle strutture agricole

"Nel marzo 1971, dopo una lunga battaglia, sostenuta col solo appoggio della Commissione, l'Italia otteneva il consenso dei partners europei all'avvio di quella riforma delle strutture agricole che va sotto il nome di Piano Mansholt.

"L'accordo, pur importantissimo, non era definito in tutte le sue parti, ma ugualmente indicava con chiarezza il quadro entro cui agire. In base a tali linee si muovevano le varie autorità nazionali che iniziavano a modificare le proprie legislazioni per adeguarle alle decisioni prese o prepararle ad accogliere le precisazioni che sarebbero seguite. Iniziavano parimenti le previsioni e gli studi sugli eventuali effetti e sui seguenti provvedimenti da affrontare. L'unica eccezione la si registrava in Italia che si staccava dal contesto comunitario per la propria inerzia. Ciò nonostante essa fosse stata la propugnatrice del piano e la destinataria - almeno in teoria - di molti dei milioni stanziati dal FEOGA per i prossimi anni. E il distacco tra teoria e realtà nasce proprio dal fatto che per usufruire degli stanziamenti è necessario predisporre dei provvedimenti legislativi e regolamentari appositi.

"Nel marzo-aprile 1972 si aveva il round definitivo in sede comunitaria ed ancora una volta era l'Italia a fare la voce

grossa, spuntandola contro gli altri paesi ed ottenendo stanziamenti ancora più cospicui - di nuovo teoricamente -. Questa volta però il sarcasmo dei partners era estremamente chiaro : "Una politica strutturale non si improvvisa, non è sufficiente aspettare che la manna comunitaria cada, bisogna saperla utilizzare" diceva il ministro francese Cointat mentre il tedesco Ertl esprimeva opinioni simili. Come precauzione - peraltro molto labile -, questa volta nelle direttive approvate e precisate in tutte le loro parti si poneva il termine di un anno per la loro attuazione.

"Alla fine di novembre 1972, dopo otto mesi dall'accordo e a cinque mesi dal termine ultimo previsto per l'adeguamento, la situazione era ancora di stasi, almeno a livello governativo". (6)

A queste osservazioni potrebbe far riscontro il giallo di Bruxelles - come è stata definita la richiesta italiana di aumento dei prezzi agricoli a cui accennano i giornali del 28 settembre 1973. Che relazione c'è tra queste richieste e la richiesta di politica delle strutture? E con la politica di contenimento dei prezzi?

4 : Politica regionale

"Fra i tanti impegni presi dal "vertice" di Parigi (tenuto lo scorso ottobre dai capi di Stato e di governo della Comunità europea) spiccava - se non altro per la sua suggestione - quello della politica regionale. (...)

"L'ingresso della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca, con il conseguente allargamento della CEE, e l'effettiva esistenza di regioni depresse nell'Europa comunitaria erano considerate garanzia di successo per gli ambiziosi piani messi in cantiere a Parigi. L'Italia - che non solo geograficamente costituisce il Mezzogiorno della Comunità europea - avrebbe dovuto quindi favorire il piano che, sulla base delle direttive del "vertice" è stato elaborato dall'inglese George Thomson il quale, in seno alla Commissione esecutiva della CEE, è responsabile della politica regionale.

"Con grande sorpresa degli ambienti comunitari di Bruxelles gli uomini politici che, di volta in volta, hanno rappresentato il nostro paese nel Consiglio dei ministri CEE (si è segnalato, in modo particolare, il sottosegretario per la Cassa del Mezzogiorno, on. Vincelli) hanno sempre messo i bastoni fra le ruote al progetto Thomson. Hanno invocato la impossibilità di attuare una politica regionale senza prima affrontare e risolvere, la politica sociale; hanno criticato la scarsa dotazione del "Fondo regionale"; si sono insomma mostrati scettici e titubanti. La verità è che una politica regionale a livello europeo potrebbe significare lo smantellamento di tutti gli istituti nazionali di politica regionale, oppure il loro controllo finanziario. E ciò, certamente non farebbe piacere alla nostra classe politica abituata a considerare "istituti", "casse", o "enti" come puri e semplici centri di potere". (7)

"Uno dei temi più importanti e che, per la tragica importanza che ricopre, avrebbe dovuto trovare nell'Italia una posizione di leadership è quello della politica regionale.

"Eppure anche riguardo alla politica regionale non abbiamo formulato alcuna proposta innovativa, oscillando continuamente tra il disinteresse e la paura riguardo alle posizioni degli altri partners, probabilmente per timore che essi potessero in qualche modo interferire con i programmi della Cassa del Mezzogiorno. Il desiderio effettivo dei nostri politici (almeno per quanto si può dedurre dalla posizione tenuta nelle trattative di un mese fa) è quello di ricevere un aiuto quanto più cospicuo possibile dai fondi delle Comunità e spenderlo poi attraverso i canali tradizionali e con i criteri già sperimentati. Questo atteggiamento è naturalmente dettato da un comprensibile obiettivo di conservazione e di rafforzamento delle strutture esistenti, ma presenta il sostanziale difetto di sprecare l'occasione europea per impostare la soluzione dei problemi del Mezzogiorno." (8)

5 : Politica Fiscale

"Nella riunione del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 1967 si doveva discutere l'applicazione dell'IVA al 1° gennaio 1970 ai paesi della Comunità. Il sistema, già in vigore in Francia, doveva essere esteso agli altri paesi e sottoposto a sostanziali modifiche. Alla riunione partecipavano oltre ai ministri finanziari, i migliori finanzieri europei e "stuoli" di tecnici, data l'importanza della decisione che doveva essere presa. Per l'Italia era presente Athos Valsecchi allora Ministro delle finanze, con alcuni scettici alti funzionari del Ministero. Il sen. Valsecchi non ha mai aperto bocca nel corso della discussione, accettando e il sistema di applicazione e la data della discussione. E questo per i soliti motivi : a quell'epoca c'era una situazione di crisi in Italia, le questioni interne non consentivano che si andasse a Bruxelles con il dossier conosciuto e naturalmente non c'era stata alcuna discussione a livello governativo.

"Ricordo che i tedeschi avevano fatto tre riunioni speciali di consiglio di Gabinetto per il Consiglio dei ministri, per discutere la questione della tassa sul valore aggiunto; che venne poi applicata in Germania nel corso dell'anno 1966 - '68, approfittando della recessione. Fu applicata dopo un'azione di informazione che durò 18 mesi : riunioni di tutti i municipi della R.F.T. per un anno intero, corsi serali ed una media di 3 ore di televisione al giorno, per otto mesi, per spiegare il sistema a tutti gli operatori economici". (9)

"Il caso dell'Iva e dell'ulteriore rinvio chiesto dall'Italia ha ancora tenuto il banco delle non buone relazioni fra la CEE e l'amministrazione italiana. Una prima nota esplicativa per lo slittamento fino al 1° gennaio 1973 è stata diramata dal ministero delle finanze: "Le medesime ragioni che a suo tempo giustificarono la legge di proroga 6 dicembre 1971, n. 1036 - si leg

ge nella nota ministeriale - hanno motivato l'ulteriore rinvio. Esse vanno ricercate negli ordini del giorno votati dai deputati nel marzo scorso ed accolti dal governo. A tali motivi se ne aggiungono altri di ordine tecnico-economico prospettati dalle categorie interessate".

"Ma più che sul rinvio, pur scandaloso in sè, il vero problema si è rivelato quello delle modalità di applicazione e precisamente del rimborso da attribuire alla Comunità quale penalizzazione al nostro ritardo. Perchè, fra le altre cose, a quanto ha riferito la "Agenzia Italia", il decreto legge sul rinvio ha finito per "finanziare" le imprese italiane per circa 650 miliardi di lire. La Commissione ha quindi chiesto, per questo e per altri motivi, che il governo italiano si impegnasse a ridurre i tassi sia dei ristorni Ige all'esportazione sia della corrispondente imposta di conguaglio sulle importazioni; inoltre nel corso delle trattative svoltesi a Roma in marzo tra il ministro Pella e la Commissione esecutiva della Cee, era stato convenuto che le autorità fiscali italiane avrebbero fatto in modo da mettere la produzione industriale degli altri paesi Cee su un piede di parità rispetto ai prodotti nazionali. Secondo gli esperti di Bruxelles, tuttavia, l'Italia avrebbe mantenuto soltanto in parte i propri impegni : infatti, nonostante abbia provveduto alla riduzione delle aliquote dei ristorni e delle imposte di conguaglio nella misura concordata tra Bruxelles e Roma, il decreto legge avrebbe continuato ad accordare un certo vantaggio concorrenziale alla produzione italiana, neutralizzando in larga misura gli effetti equiparativi che la riduzione delle aliquote stesse si prefiggeva di raggiungere. A questo punto la Commissione ha deciso di chiedere schiarimenti e informazioni complementari al governo italiano. Sono state organizzate riunioni a livello tecnico, ma le posizioni sono rimaste invariate; perciò l'esecutivo di Bruxelles si è rifiutato di raccomandare al Consiglio l'adozione della richiesta italiana di rinvio. A livello di Comitato dei rappresentanti permanenti, tipico organo tecnico di mediazione, la domanda del governo italiano è stata tuttavia accolta, superando così le obiezioni della Commissione. Il decreto-legge Ige-Iva è quindi tornato in luglio alle Camere italiane che lo hanno ratificato ed il rinvio al 1° gennaio 1973 dell'applicazione della tassa sul valore aggiunto, è divenuto operante.

"Ci siamo dilungati sul caso dell'Iva, poichè esso è sintomatico di un modo di agire tipicamente italiano. In esso infatti si ritrovano la furbizia della burocrazia che tende a prolungare le "rendite di posizione", la lentezza di un legislativo paralizzato da leggi e leggine di ogni sorta e nello stesso tempo geloso delle proprie prerogative, il ricorso al mercanteggiamento per il tramite della nostra rappresentanza diplomatica spesso costretta a cercare di puntellare senza un chiaro sostegno delle autorità governative situazioni ormai compromesse." (10)

6 : Politica scientifica

"L'accord concernant le projet COST 53 (matériaux pour les usines de dessalement de l'eau de mer) est entré en vigueur le 1er novembre 1972. L'Italie, qui était l'un des signataires initiaux, est maintenant le seul pays à ne pas l'avoir ratifié. Depuis le mois de septembre dernier, ce pays n'a pas envoyé de representants aux réunions du Comité de gestion, peut-être parce que, pour des raisons internes, il s'est avéré difficile de formuler des propositions relatives aux travaux de recherche." (11)

Amministrazione e politica

A questi esempi, raccolti piuttosto in fretta, se ne potrebbero aggiungere altri. Cosa significa che l'Italia concede alla Romania la clausola della nazione più favorita? Una sconfessione della politica commerciale comune? E come corrispondono le grandi linee della politica europea dell'Italia alle posizioni sostenute in seno al COREPER - il sottocomitato del Consiglio della CEE - dai rappresentanti italiani?

Forse - se non altro per respingere l'alibi della episodicità dei fatti - l'elenco degli esempi avrebbe dovuto essere ampliato e approfondito. Ma già da questa "carrellata" è possibile trarre alcune osservazioni.

La prima impressione è di una tendenza all'astrazione, al non considerare cioè ogni decisione nella concretezza della sua realizzazione. Questa astrattezza è probabilmente in rapporto biunivoco con l'organizzazione di ogni singola branca dell'amministrazione carente dei meccanismi e dei collegamenti necessari alla realizzazione di ogni impulso politico.

Siamo qui nel campo della tecnica amministrativa piuttosto che in quello più propriamente istituzionale ed è difficile all'autore di questa nota prevedere l'esito di quel poco di sforzo che si è fatto recentemente nel campo della riforma dell'amministrazione.

Più complesso è il discorso non appena il contenuto della decisione si allarga in modo da implicare la partecipazione di due o più dicasteri, o comunque da richiedere una opera di mediazione tra interessi contrastanti. E' a questo punto che il sistema politico dimostra tutta la sua incapacità lasciando all'amministrazione il compito di spartirsi quel potere di direzione politica che la direzione politica non è riuscita a far suo.

Si tratta peraltro di una valutazione ormai sempre più diffusa. Come ha scritto un funzionario comunitario:

"Per quanto riguarda la programmazione della politica europea e comunitaria dell'Italia si ha l'impressione che una programmazione vera e propria sia il fatto di pochi uomini politici, talvolta in disaccordo tra di essi, talaltra poco informati, in ogni caso che manchi una vera coordinazione a livello politico, con un'as-

senza grave di partecipazione collegiale del governo alla preparazione dei negoziati e alle prese di posizione politiche in seno alla Comunità. In ogni caso è evidente l'assenza di dottrine specifiche sulle questioni di più grande impegno, con la conseguenza di utilizzare troppo spesso il metodo della richiesta riconvenzionale nei confronti delle chiare e precise prese di posizione dei partners."

Ma l'opinione è diffusa anche a livello politico e traspare ad esempio dal discorso che, secondo 24 Ore (21 giugno 1973), il senatore Fanfani ha pronunciato a Caserta sostenendo che l'Italia si trovava fuori dal "serpente" e comunque ai margini dell'Europa per una serie lunga di "non omogenei" comportamenti.

La stessa opinione, con una analisi ed una indicazione operativa più precisa, è stata espressa dall'on. Moro :

"Il coordinamento è stato finora compiuto, quando non dovevano provvedervi singole amministrazioni, dal ministro e dal benemerito ministero degli Esteri. Non era proprio questo il suo compito, ma accadeva che lo svolgesse per generale consenso e con qualche successo. La competenza è del governo in generale secondo le sue regole proprie. (...) La via maestra da battere per un coordinamento, sempre più necessario, è quella indicata dalla Costituzione e dalle leggi, per assicurare unità d'indirizzo all'azione amministrativa. (...) Entra dunque in gioco la competenza del presidente del Consiglio (attività assai faticosa, ma insostituibile) e, secondo le regole generali, del ministro del Bilancio.(...) Per fare meglio dunque in avvenire bisogna esaltare i compiti di coordinamento della presidenza del Consiglio, che l'apposita legge dovrà definire in modo appropriato, rivedendo anche, se occorra, quella istitutiva del ministero del Bilancio e della Programmazione. Del resto il Comitato per la politica economica internazionale è presieduto dal presidente del Consiglio e solo per sua delega dal ministro degli Esteri. (...)

Parlamento e informazione

Prima di raccogliere le fila del discorso, la nostra raccolta di casi studio e di testimonianze non può ovviamente escludere il Parlamento. E' indicativo il fatto che nonostante esso sia tra i vari organi istituzionali quello che gode di maggiore prestigio, si possono riscontrare nella sua organizzazione e funzionalità quegli stessi limiti che abbiamo già visto nella struttura governativa.

Come ci ha detto il prof. Spreafico "quando si va a vedere il dibattito che avviene in Parlamento, la sua generalità ed astrazione è tale che nessuno riesce a riconoscere quali sono le linee precise di una politica estera, anche quelle poche che si traggono dalle affermazioni generiche; ad esempio il fatto che l'Italia è sfavorevole ai popoli di nuova indipendenza o favorevole a tutte le iniziative della pace. Se uno si prendesse poi la briga di controllare in che atti concreti si realizzano certe af-

fermazioni di principio, e andasse a vedere, ad esempio, le votazioni all'ONU dei nostri rappresentanti, quando c'è di mezzo qualche situazione di questi paesi di nuova indipendenza, vedrebbe che spessissimo queste votazioni sono in contrasto con le affermazioni di principio e non c'è identificazione, oppure esiste un processo così casuale che non è possibile, anche all'osservatore più attento, cogliere precisamente la linea di una politica estera."

Lo stato della situazione risale già alla strutturazione della Commissione esteri delle due Camere. Un funzionario parlamentare ci ha fatto osservare a questo proposito che "da tempo immemorabile, cioè dalla creazione del Parlamento repubblicano, la Commissione Esteri è la commissione che ha meno lavoro, che si riunisce per dibattiti in occasione di crisi, che è totalmente aliena dai problemi del controllo serio, cioè del controllo permanente. (...)

"Forse lo schema di organizzazione della Camera è sbagliato, se la Segreteria della Commissione Esteri prevedesse, ad esempio, tre persone, invece di una sola, ecco che invece di essere una sine cura, la Segreteria della Commissione Esteri potrebbe organizzare un lavoro di informazione, di documentazione per i parlamentari. Ora, senza arrivare alle meraviglie degli Stati Uniti, i servizi documentazione estera del Parlamento francese, ad esempio, dispongono di otto funzionari, ciascuno dei quali è competente per un determinato gruppo di paesi di cui conosce la lingua e che segue con una precisione e con una catalogazione di dati esattissima e aggiornatissima.

"Da noi esiste un ufficio studi che non è legato alle commissioni, tanto che si può dire che lo staff della Commissione è quasi esclusivamente cancelleristico : il segretario fa il verbale, l'ordine del giorno ecc., mentre l'Ufficio Studi fa la retroguardia culturale."

Un altro elemento di non funzionalità degli uffici parlamentari è la mancanza di collegamento con le altre commissioni parlamentari.

"Per fare un esempio, ci ha detto Roberto Aliboni, ci si può occupare della ratifica di un nostro trattato con l'Indonesia, ma pochi si occupano in sede di commissione del debito finanziario che l'Indonesia ha nei nostri confronti, di quello che esso ha significato e di quello che significherà, delle conseguenze enormi che poi trascina a livello dell'industria a partecipazione statale e quindi anche in termini di occupazione, di reddito, per quanto riguarda il nostro Paese. Questa mi pare una scissione abbastanza evidente, ma non anche e non sempre anche di ciò che è sostanzialmente politica estera."

Infine c'è il problema dell'informazione, la cui situazione ci è stata descritta da uno dei suoi membri, il sen. Banfi.

"Oltre al fatto che la Commissione Esteri è appannaggio dei leaders dei gruppi parlamentari che non partecipano quasi mai

ai lavori, c'è il problema della disinformazione da parte del Governo, primo perchè anche se la Presidenza del Consiglio pubblica una rassegna della Stampa Estera, non la diffonde ai parlamentari; secondo, le relazioni dei Ministri e dei Sottosegretari spesso sono delle semplici relazioni d'ufficio che il Sottosegretario viene a presentare sotto forma di un documento privo di qualsiasi obiettività.

"Se quindi l'informazione non viene dal Governo, dovrebbe essere fatta in modo autonomo dal Parlamento, cosa del resto più corretta. Però la Segreteria della Commissione Esteri, che ha un solo funzionario e spesso nemmeno a tempo pieno, non ha strumenti nè documentazione. Accade così che il parlamentare va alla seduta con un ordine del giorno comunicato di solito due o tre giorni prima, senza conoscere gli elementi di fatto sui quali è chiamato a dibattere. I giornali poi bisogna andare a cercarseli ogni volta.

"L'Ufficio Studi del Senato praticamente esiste solo sulla carta e fa ricerche bibliografiche solo su richiesta."

Occorre tuttavia tener presente, come ci ha fatto osservare l'on Granelli, che la rivalutazione del Parlamento non è solo un problema di competenze o di organizzazione tecnica, è un problema di poteri. "Quando ad esempio negli Stati Uniti la Commissione Esteri alla Camera convoca gli ambasciatori, i generali, esercita un potere che ha e che il Presidente degli Stati Uniti non le può contestare; mentre da noi i regolamenti della Camera, delle Commissioni, la ripartizione per settore delle Commissioni, quasi che fossero tutte ripartizioni burocratiche e non il complesso delle relazioni esterne del Paese, sta a dimostrare che la riorganizzazione dei poteri del Parlamento, delle procedure, dei poteri, degli strumenti presuppone una volontà politica di ridare al Parlamento quella funzione di controllo della politica estera che sembra assolutamente inevitabile."

"Il punto cruciale del problema è quello dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo e più in particolare la dipendenza del Parlamento dall'esecutivo per quanto attiene a tutta la sua funzione conoscitiva.

La situazione è stata più volte sottolineata dagli stessi parlamentari - così l'ex-deputato Ferrarotti ha scritto una volta: "Il deputato cui viene affidata una relazione comincia con il fare appello alla propria esperienza, chiede dati ai colleghi e agli amici e finisce, nella maggioranza dei casi, per rivolgersi agli uffici ministeriali, ossia al governo (sulla cui attività si presuppone che i parlamentari debbano vigilare), per avere quelle informazioni essenziali che nessuno strumento conoscitivo della Camera è in grado di fornirgli."

Analoghe osservazioni sono state fatte, in sede parlamentare, dal sen. Banfi e dagli on.li Anderlini e Tremelloni. Le informazioni di cui debbono disporre i relatori dei vari bilanci, ha detto ad esempio il sen. Banfi, dipendono integralmente dal

buon volere degli uffici ministeriali.

L'on. Tremelloni, quando era presidente della Commissione Bilancio della Camera, ebbe a segnalare "la eccessiva sommarietà ed insufficienza delle relazioni introduttive con le quali vengono presentati alle Camere i progetti di legge di iniziativa governativa, per cui i singoli parlamentari e le stesse Commissioni permanenti sono costretti a compiere ed a sobbarcarsi lunghe e defatiganti indagini e ricerche per acquisire dati e chiarimenti che consentano di definire la portata e le finalità di disposizioni e di norme che potrebbero certamente e più agevolmente risultare da una più completa e diffusa illustrazione operata in sede di relazione governativa. Si tratta - ha aggiunto l'on. Tremelloni - di una documentazione che, nella maggior parte dei casi le competenti amministrazioni interessate debbono comunque raccogliere nel corso dell'elaborazione, della istruzione e successiva definizione dell'iniziativa legislativa; sicchè sembrerebbe opportuno che tale documentazione istruttoria venisse più ampiamente utilizzata anche ai fini della redazione delle singole relazioni con le quali i provvedimenti vengono presentati in Parlamento."

Un ulteriore esempio ci è stato fornito dal sen. Calamandrei: "Ci sono esempi macroscopici e grotteschi dei documenti che vengono sottoposti all'esame della Commissione Esteri, corredati da un'informazione anacronistica. La situazione più grave di questo ritardo si manifesta per quanto riguarda le questioni comunitarie: così ad esempio, il Ministero degli Esteri redige annualmente una relazione sull'attività delle Comunità europee che arriva alla Commissione Esteri e alla Giunta degli Affari Europei del Senato, e poi all'aula, con almeno un anno di ritardo,per cui diventa uno strumento inutilizzabile."

Lo stesso sen. Calamandrei si è dimostrato molto scettico sulla possibilità e sull'efficacia delle indagini conoscitive, nelle quali tanta speranza si era posta al momento dell'adozione dei nuovi regolamenti, proprio perchè esse non hanno chiarito il problema dei rapporti Parlamento-Esecutivo. Dopo aver dichiarato che "il Senato non è stato ancora in grado di ottenere questo strumento dall'esecutivo", il sen. Calamandrei ci ha fatto questo esempio: "Nella passata legislatura i senatori comunisti della Commissione Esteri erano riusciti a far accogliere in linea di massima la posibilità della conduzione di una indagine sui problemi della politica atlantica, una volta che da parte loro era stato ampiamente argomentato che non intendevano costringere il Governo a rivelare alcuni segreti, ma intendevano sviluppare un'indagine di carattere politico-storico su quello che è stato l'arco degli anni atlantici del nostro Paese, sui suoi aspetti, sui suoi risultati, sui punti attuali.

"Una volta però ottenuta questa approvazione di massima, sono passati gli anni ed il Governo è sempre riuscito a dilazionare e a rinviare questa decisione fino a non farne niente."

Uno dei problemi aperti - ed è, a ben vedere, quello fondamentale - è su chi si eserciti l'indagine conoscitiva.

"I ministri interpellati finora, ci ha detto l'on. Cardia, sostengono che debba essere chiamato a riferire solo il Ministro. Non si possono chiamare ambasciatori, funzionari, esperti. Abbiamo citato la situazione di molti altri Parlamenti, c'è stato risposto che in Italia è diverso."

L'opinione di uno studioso americano (il prof. Rosi) è che al fondo di tutto ciò vi sia implicito un modello di decisione "razionale" più che "democratico".

"Un funzionario del Ministero degli esteri mi dichiarò che solo il personale di quel ministero ha una visione obbiettiva degli interessi vitali dello stato, e che esso viene "ostacolato" nelle proprie funzioni da vari gruppi nella società. Un altro mi domandò perchè mi sarebbe stato utile discutere gli stessi argomenti con dei subordinati quando avevo già parlato con il capo della sezione. (...) Una manifestazione della logica del modello è illustrata dalle risposte che il governo fornisce alle molte richieste parlamentari di inchiesta e di udienza conoscitiva sui problemi della difesa, della Nato, ecc. : il rifiuto che viene dato è giustificato dal ministro, tra l'altro, con l'affermazione che una tale inchiesta verrebbe coinvolta in questioni "politiche". Le implicazioni che da ciò si possono trarre sembrano essere che i problemi di difesa nazionale sono, in qualche modo, al di sopra della politica e quindi risultano in scelte "obbiettive" che devono venir prese dalle persone più qualificate a questo proposito."

"Anche l'eccessiva enfasi governativa sul segreto, rivelata da vari osservatori, può venire vista come parte della logica del modello: cioè, bisogna mantenere il massimo segreto in quanto è meglio non influenzare con pressioni interne i calcoli logici ed obbiettivi degli operatori - esperti, nè divulgare informazioni utili ai propri avversari nel sistema internazionale. (...) Una chiarificazione dell'attitudine della élite governativa riguardo i segreti militari appare nel giudizio della Corte di cassazione, citato nello "Spettatore internazionale" (aprile-giugno 1971, pag. 251); "i segreti militari hanno una riconosciuta preminenza su tutti gli altri interessi salvaguardati dalla legge". Si confronti ciò con l'affermazione del giudice Gurfein nel negare al governo statunitense la censura preventiva dei Pentagon papers : "La sicurezza della nazione non dipende dalla sola difesa. La sicurezza risiede anche nei valori delle nostre libere istituzioni."

Governo e Presidenza della Repubblica

Il problema della direzione e del controllo della politica estera coincide con il problema della sopravvivenza di elementi assolutistici nelle costituzioni borghesi. Ma il problema - che nelle sue linee generali fu ben individuato dal Tocqueville - deve essere svolto ulteriormente con un preciso riferimento alla situazione italiana e con un più esplicito riferimento alla forma in cui tale sopravvivenza si manifesta, alla loro legittimità e, di conseguenza, ai possibili rimedi.

Nella costituzione italiana il punto cruciale si riassume nella timidezza con cui sono enunciati i poteri del presidente del Consiglio e nel contrappeso che essi trovano nei poteri del capo dello Stato.

Questo punto è già stato esaminato dal Negri in un precedente convegno dell'IAI (12) dove il relatore osservava : "La dicotomizzazione avvenuta tra Capo dello stato e governo, questo ultimo costituito quale potere autonomo ed accentrato attorno al presidente del Consiglio dei ministri, non presenta una sostanziale novità giuridica rispetto alla effettività del regime statutario quale risultava dopo la lunga evoluzione (...). Dove si registra, invece, un notevole mutamento di proporzioni è nella posizione del nuovo Capo dello stato : non già nel profilo dei suoi rapporti, come organo per le relazioni internazionali, con il governo e le Camere (questi sono stati definiti, ripetiamo, con alcuni miglioramenti, nei limiti indicati dall'evoluzione statutaria), ma nella dilatabilità della posizione stessa, sia perchè è venuta meno la contiguità col governo, circostanza che in alcuni momenti aveva la sua importanza, sia per un'altra ragione che esporremo brevemente.

"La figura del presidente della Repubblica, infatti,non è circondata dall'alone dei miti e degli ambigui poteri di prerogativa in cui, accanto alla lettera dell'art. 5 dello Statuto, si trovavano la norma emblematica della sacertà ed inviolabilità regia, la posizione di supremitas del sovrano in un ordinamento sostanzialmente gerarchizzato ed in una società classista, la sua qualifica di "primus miles"; elementi tutti che, uniti alla sua normale specializzazione "professionale" nelle arti diplomatiche e militari, notevolissima rispetto a quella del transitorio personale politico, trasformavano talvolta la primazia in posizione del re in un effettivo intervento risolutivo rendendo, comunque, concreta e penetrante l'influenza regia ed efficacissima la funzione commissaria del sovrano, quando era necessaria. Questo retroterra non esiste più. Ma, nel momento di profilare la nuova istituzione costituzionale, il nostro Costituente sentì il fascino di quel vuoto (la costruzione che scompariva era, infatti,uno dei più grandi contributi che la mitologia feudale avesse dato alla moderna scienza costituzionale, come l'evoluzione costituzionale inglese ben dimostra), vuoto che riempì con la formazione di un nuovo retroterra, in cui si colloca, appunto il presidente della Repubblica "rappresentante dell'unità nazionale". E se qui si aderisce alla retorica dell'Esposito nella parte "demitizzante" della efficacia risolutiva di questa qualificazione presidenziale,pur tuttavia si registra il peso di essa, anche al di là del suo profilo giuridico, così come fu fatto, a suo tempo, con la norma statutaria della sacertà regia che non significava nulla sul piano normativo, ma che su quello operativo, che in definitiva più conta, costituiva una remora di notevole efficacia per la controparte del sovrano."

L'analisi del Negri proseguiva passando in rassegna i poteri di accreditamento e ricevimento dei rappresentanti diplomatici, i poteri di ratifica e soprattutto il potere di interven-

to consultivo che discende dall'obbligo del governo di tenere continuamente ed esattamente informato il Presidente sulla condotta della politica estera.

Ma il potere del Presidente della Repubblica trova la sua massima esplicazione nei problemi di politica internazionale connessi alla difesa, grazie alle prerogative di comando delle forze armate e di presidenza del Consiglio supremo di difesa. Il problema è stato affrontato di recente (13) ed è stata messa in rilievo la pericolosità dell'incertezza costituzionale in relazione alle preoccupanti evoluzioni del caso De Lorenzo. Qui basti sottolineare l'importanza del problema quale emerge dal contenuto di alcune riunioni del Consiglio Supremo di difesa : "Due delle riunioni sembrano aver avuto una certa importanza. Nella prima (1963) fu stabilito il criterio dell'aumento del 6% annuo delle spese militari, criterio che non fu poi rispettato dal governo. Una seconda riunione (l'ultima di cui siamo riusciti ad avere notizia) è del 24 gennaio 1969. Era assente il ministro degli Esteri ma era presente (secondo una recente innovazione) il consigliere militare del presidente della repubblica, gen. Bucchi. Segretario del Consiglio era all'epoca l'ex deputato Edoardo Martino. Come affermò un dispaccio di agenzia, tema di discussione era stato "il potenziamento, ormai indilazionabile, delle strutture difensive italiane nel quadro delle accresciute esigenze della NATO". Come è noto, proseguiva il dispaccio, "il Consiglio dei ministri della NATO, nella sua recente riunione a Bruxelles, ha preso atto della necessità di aumentare di almeno quattro miliardi di dollari la partecipazione degli alleati al potenziamento della difesa del continente europeo. Ciò corrisponde ad un aumento del 20% il che significa che l'Italia, per coprire le sue nuove necessità difensive, nel quadro dell'integrazione atlantica, dovrebbe apportare al bilancio della difesa un aumento almeno tre volte superiore a quello apportato per il 1969 e deciso, come ha affermato il ministro Gui, prima della crisi cecoslovacca e prima delle decisioni della NATO."

I poteri del Presidente della Repubblica non costituiscono tuttavia la sola limitazione al potere del presidente e del consiglio. Collegata a questa vi è la particolare posizione del ministero - e quindi del ministro - degli affari esteri.

Anche questo problema - che abbiamo già visto enunciato nella dichiarazione dell'on. Moro, va collocato storicamente. Il ministero degli affari esteri nasce come strumento della competenza specializzata del sovrano e questa origine ha sopravissuto a lungo nello spirito "antiborghese" del reclutamento diplomatico.

La sempre maggiore intensità e globalità delle relazioni internazionali ha ormai messo in crisi in tutti i paesi questo istituto. Infatti nella misura in cui la politica internazionale non è che un risvolto della politica interna, il suo coordinamento coincide con l'attività di coordinamento della politica "tout court". Di qui il sempre maggiore spostamento di competenza verso il capo dell'esecutivo.

In Italia questo spostamento non si è verificato. Colpa di una certa "impasse" politica e costituzionale, dell'esistenza di governi di coalizione che mal si prestano ad una valorizzazione del capo dell'esecutivo, ma colpa anche delle resistenze della difesa di prerogative di prestigio, della incapacità di adattarsi attivamente nella ricerca di soluzioni alternative.

Anche il problema del controllo o della codecisione parlamentare, si collega ai limiti operativi dell'esecutivo. La anormalità dei rapporti che l'esecutivo intrattiene con il Parlamento, più che un atteggiamento borbonico, è un atteggiamento di difesa di un esecutivo che non vuole scoprire verso l'esterno la sua interna contradditorietà.

In ogni caso il disorientamento, la contradditorietà e il velleitarismo della politica internazionale dell'Italia è riconducibile da un lato al fatto che essa è fatta da tutti e quindi da nessuno e dall'altro al fatto che non è più possibile riconoscere ad alcuno una competenza specifica, che non sia armonizzata con tutte le altre attività politiche.

Conclusioni

Le soluzioni immaginate possono essere molte, ma tutte passano attraverso una valorizzazione del Consiglio dei ministri. Tralasciando la soluzione della modifica costituzionale, siamo piuttosto propensi a pensare a leggi ordinarie e a misure pratiche. (14) Non nel senso, però, di costituire un ministero per l'Europa, come da alcuni è stati proposto: ciò, infatti, complicherebbe la soluzione senza risolverla.

La misura più semplice - e già utilizzata in passato - è che il Presidente del consiglio assuma anche altri incarichi, primo fra tutti quello di ministro degli esteri. Si può pensare poi a supergabinetti e a misure volte ad un maggior coordinamento di una serie di attività amministrative (gruppi di lavoro, valorizzazione del momento interministeriale sotto la responsabilità del presidente del Consiglio, ecc.). E' probabile che in questo senso l'organizzazione della Commissione esecutiva delle Comunità europee - in cui si è riusciti a conciliare competenze specifiche e attività collegiale - possa costituire un esempio da tener presente.

Ma ciò che occorre comunque fare è rendersi conto dell'esistenza e dell'indilazionabilità del problema. Quando l'Italia sarà uscita dall'Europa per "una serie non omogenea di comportamenti" sarà troppo tardi.

N O T E

(1) Rimandiamo qui ad alcune idee esposte nella prefazione al rapporto dell'IAI "L'Italia nella politica internazionale":1972-73", Comunità, ottobre 1973.

(2) Alcuni di questi esempi sono tratti dal documento IAI "Politica internazionale e dibattito politico in Italia", documento che è servito di base ad una discussione con i parlamentari delle Commissioni esteri della Camera e del Senato. Ad esso faremo riferimento come "Doc. IAI".

(3) Doc. IAI, op. cit.

(4) Si veda "L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973", op. cit., pagg. 46-49.

(5) Doc. IAI, op. cit.

(6) Cfr. IAI informa n° 7/1972.

(7) Cfr. Arturo Guatelli, Corriere della Sera, 7 luglio 1973.

(8) Cfr. Romano Prodi, 24 ORE, 13 giugno 1973.

(9) Doc. IAI, op. cit.

(10) v. L'Italia nella politica internazionale, op. cit.,pp.168-9.

(11) v. Documento COST, giugno "73.

(12) G. Negri, La direzione e il controllo democratico della politica estera, in "La politica estera della Repubblica italiana", vol. III, Comunità,1967.

(13) Rinviamo per questo problema al saggio di M. Bonanni "Tecnostruttura militare e controllo politico di oggi" in Il potere militare in Italia, Laterza 1971.

(14) In questo senso si vedano le proposte di N. Matteucci nel dibattito organizzato dalla rivista "biblioteca della libertà".

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/3
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(5)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

I PARTITI POLITICI

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Premessa

Chi voglia accertare il grado di reattività che il fenomeno dell'integrazione europea provoca all'interno del sistema politico italiano, deve necessariamente occuparsi dell'atteggiamento dei partiti politici che di tale sistema sono, ovviamente, una componente essenziale. In tale contesto il processo d'integrazione europea assume un significato squisitamente politico poiché non è limitato ai singoli settori integrativi (istituzionali, economico, sociale etc.), ma si amplia fino a comprendere la collocazione dell'Europa nel mondo (costruzione della c.d. identità europea), con i relativi rapporti ed interazioni con altri fatti politici: Alleanza Atlantica, rapporti Europa - Stati Uniti, relazioni Est-Ovest etc. Per questo motivo riteniamo che un'indagine che prendesse come punto di riferimento il fenomeno dell'integrazione europea nei soli aspetti economico-istituzionali non risulterebbe del tutto appagante. E' da aggiungere che l'integrazione europea, intesa nella sua dimensione politica, provoca, sempre con riferimento ai partiti, un duplice ordine di reazioni, che possono essere genericamente definite di natura esterna ed interna. Sotto il primo profilo, i partiti, singolarmente o collegati con altri partiti dei diversi Stati membri, concorrono alla formazione di un'ideologia che oltrepassa le frontiere nazionali e si pone come punto di riferimento dei partiti che, nell'arena europea, appartengono alla stessa matrice ideologica; sotto il secondo profilo (cioè quello interno), il processo comunitario costituisce sia un dato da cui muovere per indirizzare l'attività di governo sia uno dei fattori che permettono di saggiare l'affinità delle differenti forze politiche e la loro disponibilità ai fini della formazione di determinate coalizioni governative. La prevalenza dell'uno o dell'altro profilo non dipende tanto da una libera scelta dei partiti ma, come vedremo, è spesso una via obbligata derivante dalla natura del fenomeno integrativo. Ciò sarà chiarito nel paragrafo seguente, in cui saranno svolte alcune brevi considerazioni intorno alla natura del processo comunitario; indagine, quest'ultima, che si pone come un necessario punto di partenza per un'analisi più puntuale delle ideologie dei partiti politici italiani (1).

Percezione del fenomeno integrativo

Così come si presenta alla percezione dei partiti, il processo d'integrazione europea ha, nello stesso tempo, gli aspetti di un fatto di politica estera "tradizionale" e di un fatto di politica interna.

Come fatto di politica estera, il processo di integrazione europea non ha mai avuto un significato univoco, ma ha incorporato valori differenti, che sono mutati con l'evolversi della situazione mondiale e l'ideologia degli attori (nel nostro caso i partiti) che erano chiamati a valutarlo. Le differenti valutazioni e posizioni hanno comunque sempre avuto un denominato-

re comune, nel senso che principale elemento di giudizio è stata la collocazione dell'Europa nel mondo, i suoi obiettivi (integtazione politica) ed i relativi rapporti con il campo occidentale ed orientale.

Come fatto di politica interna, invece, l'integrazione europea copre il settore delle c.d. politiche comuni e, quantitativamente, è un fenomeno relativamente recente, se si considera l'intera vita delle Comunità Europee. Le politiche comuni, com'è noto, coprono materie tradizionalmente riservate alla competenza degli Stati membri,e, in quanto trasferite alle Comunità, possono essere considerate settori di politica interna gestiti di comune accordo dagli esecutivi degli Stati membri (Consiglio dei Ministri delle C.E.).

A differenza della politica interna, la politica estera è tradizionalmente gestita dall'esecutivo (attraverso le diplomazie) e lascia un margine d'azione relativamente modesto ai partiti, che in genere si limitano a mobilitare i propri militanti e l'opinione pubblica solo in occasione di gravi crisi. Ciò non significa che la politica estera non abbia alcun effetto sul comportamento dei partiti. Al contrario, essa ha talvolta un effetto negativo nel senso che talune opzioni di politica interna (e la stessa formazione di certe maggioranze) sono impedite dal fatto che i partiti della futura maggioranza hanno, in materia di politica estera, concezioni completamente diverse. Ecco allora che si presenta la necessità di "strumentalizzare" la (o di rivedere le proprie concezioni in materia di) politica estera per favorire od impedire determinate scelte di politica interna. Ciò che è accaduto, come vedremo, anche per quanto riguarda l'integrazione europea. Tuttavia, quel che qui interessa mettere a fuoco è il dato seguente. Valutare l'intero fenomeno comunitario come pura politica estera significa, per i partiti, rinunciare ad influenzare il corso della politica comunitaria. Rinuncia tanto più grave se si pensa che una notevole quantità di materie sono ormai state trasferite alla competenza degli organi comunitari e sono state quindi sottratte ai poteri dei parlamenti nazionali, ove i partiti politici dovrebbero avere una più ampia capacità d'azione.

I meccanismi decisionali

Accertare la reazione dei partiti politici italiani nei confronti dell'integrazione europea significa, essenzialmente, esaminare l'ideologia europeistica di ciascun partito. Prima, però, converrà determinare i meccanismi di cui i partiti dispongono per l'elaborazione della politica comunitaria.

I meccanismi mediante cui viene elaborata, nei partiti politici italiani, la politica comunitaria possono essere divisi, ancora una volta, con relativa approssimazione, in interni ed esterni. I primi appartengono a ciascun partito come forza politica nazionale, mentre i secondi sono strutture in virtù delle quali s'intende porre in essere una condotta unitaria (o semplicemen

te attuare un coordinamento) in vista del raggiungimento di determinati obiettivi tra partiti politici di Stati diversi, ma accomunati da una medesima ideologia. In maggiore o minore misura, tutti i partiti politici italiani sono dotati di strutture interne che si occupano specificamente di politica comunitaria e partecipano a meccanismi esterni, volti al coordinamento, tra partiti, delle rispettive politiche nazionali. A livello di strutture interne, ciascun partito è dotato di una sezione esteri, ma solo alcuni (ad esempio di PSI) hanno ritenuto opportuno creare una apposita commissione europea dotata di una relativa autonomia: negli altri casi la commissione europea costituisce una articolazione della sezione esteri o un gruppo di lavoro con compiti di coordinamento e di studio. I veri centri di elaborazione politica non sono tuttavia le varie sezioni o commissioni di cui si è fatto cenno. Esse sono organi prevalentemente tecnici e dipendono o sono condizionati dal lavoro di organi più squisitamente politici che costituiscono l'ossatura dei partiti (comitato centrale o consiglio nazionale, direzione, ufficio politico, segreteria, ecc.). Nell'ambito di tali organi, le questioni di politica estera sono di regola trattate marginalmente. La loro messa a punto dipende dalla buona volontà dei singoli componenti l'organo (scarsi gli specialisti di politica estera) oppure dall'accadimento di eventi che suscitano vasta eco (ad es. questione greca, cilena, conflitto arabo-israeliano ecc.). Ciò accade pure, e soprattutto, per le questioni comunitarie, con l'avvertenza che i problemi comunitari raramente hanno una rilevanza tale da produrre una ripercussione immediata sull'opinione pubblica.

Probabilmente il PCI è il solo partito relativamente a cui l'analisi ora espressa non è molto pertinente. Tra l'altro, la politica estera gioca un ruolo determinante per il PCI, per la necessità di presentarsi come un partito avente un'identità "indipendente ed occidentale"; il PCI si trova dunque nella necessità di approfondire i temi di politica estera e di coagulare intorno ad essi l'interesse dei propri militanti. Non è senza rilievo che nella struttura del PCI, a differenza degli altri partiti, troviamo una sezione di un suo organo a larga base rappresentativa (prima commissione del comitato centrale) che si occupa espressamente di politica estera. Sotto il profilo tecnico viene invece in considerazione non tanto la sezione esteri quanto la Commissione per la politica internazionale, con compiti di elaborazione ideologica e di studio, commissione che è strutturata in gruppi di lavoro, uno dei quali dedicato appunto all'integrazione europea. Gli aspetti economici dell'integrazione sono invece affidati, in prevalenza, al CESPE, che pure ha compiti di elaborazione e di studio.

Gli organismi ora considerati (sia quelli del PCI sia quelli degli altri partiti) si occupano prevalentemente della politica europea intesa come fatto di politica estera. Quanto alla politica europea come fatto di politica interna, essa risulta in genere distribuita tra le varie sezioni o commissioni competenti per la politica interna, le quali sono pure chiamate a pronunciarsi sul particolare settore di politica comunitaria, in

relazione a cui sono competenti per materia (ad es. la sezione agricola di ciascun partito non si occupa solo di politica interna, ma anche di politica agricola comunitaria). Ora, in nessun partito esiste un organismo che rappresenti il momento unificante della politica europea che appare, tutto sommato, diffusa e dispersa in un numero ragguardevole di organismi. In realtà, la creazione di un organismo, dotato di competenze centralizzate per quanto riguarda la politica europea, comporterebbe una grave alterazione dell'equilibrio dei poteri esistente in ciascun partito. In altri termini, la creazione di una vera e propria commissione per gli affari europei tenderebbe inevitabilmente a monopolizzare il potere sottraendo competenze ragguardevoli agli altri organismi. Si ripeterebbe, cioè, la stessa situazione che si creerebbe se nella compagine governativa fosse istituito un ministero per gli affari europei: un ministero per gli affari europei o sarebbe una finzione o eroderebbe fatalmente le competenze degli altri ministeri. Se l'istituzione di una commissione europea, dotata di effettivi poteri politici, si è dimostrata finora irrealizzabile, non risulta tuttavia che i partiti abbiano pensato di trovare il momento unificante della politica europea nei segretari dei partiti stessi. A causa della struttura verticalistica dei partiti politici italiani e della grande influenza che di fatto esplicano quando sono alla guida di partiti dell'area governativa, i segretari potrebbero incidere efficacemente sulla politica comunitaria. In materia, però, i segretari usano solo relativamente i loro poteri che, nell'ambito della politica estera (cui viene generalmente rapportata la politica comunitaria) non sono minori di quelli di cui essi sono titolari in materia di politica interna. Si nota, è vero, una certa evoluzione, ma questa talvolta dipende dalle particolari inclinazioni di ciascun segretario il quale, in mancanza di una robusta schiera di consiglieri, è costretto ad interessarsi solo delle linee generali della tematica comunitaria.

A livello di strutture esterne troviamo strumenti piuttosto semplici, relativamente ai quali è difficile parlare di meccanismi decisionali: si tratta infatti di strutture non dotate di poteri sovranazionali ma volte, nel migliore dei casi, al mero coordinamento delle politiche dei partiti componenti l'organo collegiale. Appartengono alle strutture ora in considerazione: a) i segretariati dei gruppi politici del Parlamento Europeo; b) gli organismi di collegamento dei partiti dei paesi membri della Cee o dei paesi dell'Europa occidentale; c) le internazionali interpartitiche. Da tali strutture si discostano alcuni organismi d) che tentano di favorire una politica orientata allo scopo di coagulare intorno alle questioni europee un vasto consenso popolare.

Come è noto, tutti i gruppi politici del Parlamento Europeo hanno costituito appositi segretariati e, ovviamente, i partiti politici italiani fanno parte di tali uffici. I segretariati

dei gruppi politici, tuttavia, non possono essere considerati veri centri di elaborazione politica; sono organismi burocratici ed essendo legati alla vita del Parlamento Europeo ne riflettono la mancanza di poteri e la sostanziale fragilità.

Il discorso potrebbe essere diverso per gli organismi di collegamento dei partiti dei paesi membri della CEE. Si tratta del bureau di collegamento dei partiti socialisti della CEE e dell'UEDC (Unione Europea dei Democratici Cristiani). A differenza del primo, alla seconda aderiscono anche partiti extra CEE, ma, a quanto risulta, l'UEDC preferisce accentuare la componente comunitaria, tanto che, sotto il suo auspicio, sono state tenute talune riunioni della Conferenza permanente dei presidenti dei gruppi dei parlamentari democristiani, conferenza che riunisce solo i presidenti dei gruppi dei partiti democristiani della CEE. Probabilmente, dei due organismi quello socialista è il più sperimentato. Non sembra però che finora siano andati a buon fine i tentativi, cui sono state dedicate riunioni periodiche, di costruire un atteggiamento comune, almeno su determinati temi.

Alle carenze ora denunciate non possono certo supplire le internazionali tra partiti: Internazionale socialista, Internazionale liberale, UMDC (Unione Mondiale dei Democratici Cristiani). Sebbene siano dotate di una non trascurabile struttura organizzativa (come l'Internazionale Socialista) e possano vantare la partecipazione alle relative sessioni di autorevoli esponenti dei partiti membri, le internazionali sono organismi troppo eterogenei dal punto di vista geografico e dotate di competenze vastissime. Le internazionali, inoltre, non possono emanare decisioni vincolanti per i membri. Si aggiunga che la composizione dei relativi interessi in seno all'organo risulta spesso difficile (e il discorso vale per l'Internazionale socialista), poichè i partiti membri, anche se accomunati da una medesima ideologia, tendono a comportarsi in modo diverso, a seconda che, nei rispettivi paesi, siano al governo o all'opposizione. Ciò spiega la tendenza, che si va facendo strada (soprattutto nel PSI), di favorire contatti bilaterali tra partiti appartenenti alla medesima matrice ideologica ed alla stessa aerea geografica.

Degli organismi che tentano di favorire una politica orizzontale mediante una maggior partecipazione popolare alla politica europea, l'unico esempio è costituito dalla Sinistra Europea cui, in Italia, aderiscono esponenti del PSI. Sempre in Italia sono state costituite alcune sezioni a livello provinciale. Ma anche nel quadro della Sinistra Europea il dibattito politico si esaurisce al vertice e l'attività dell'organizzazione si concreta nella convocazione di convegni su temi dedicati alla integrazione europea.

Dal quale ora tracciato si discosta il PCI, la cui azione si svolge su una duplice direzione: a livello bilaterale e a livello multilaterale. A livello bilaterale gli sforzi del PCI sono tesi a trovare contatti non solo con i singoli partiti comunisti dell'area occidentale (soprattutto PCF), ma anche con altre forze politiche di matrice socialista (socialisti france-

si, socialdemocratici tedeschi, laburisti inglesi). A livello multilaterale i contatti sono stati intrapesi con i partiti comunisti dell'area occidentale ed hanno condotto alla convocazione di convegni su argomenti specifici (ad es. congresso dei partiti comunisti occidentali sulle multinazionali a Londra; altri convegni sono in preparazione) od a riunioni di natura politica, come il recente incontro di Stoccolma, cui ne seguirà un altro a Bruxelles, agli inizi del prossimo anno. E' però da escludere che per il momento s'intenda creare un minimo di struttura che possa favorire ed istituzionalizzare tali contatti. Nel quadro del difficile e tormentato processo di autonomia dei partiti comunisti occidentali dal campo orientale, la creazione di un organismo di collegamento potrebbe prestarsi a "scomuniche" e scatenare forze centrifughe che finirebbero per arrestare il processo di autonomia in corso.

Le ideologie

Le forze politiche italiane che hanno fatto parte delle differenti coalizioni governative hanno sempre proclamato la propria fede europeistica. Ciò è particolarmente vero per la Democrazia cristiana e i partiti minori del c.d. arco democratico che, è stato detto, si ispirano, in campo europeista, alla c.d. ideologia della acquiescenza: infatti la loro politica è stata (ed è) spesso "generica" e le scelte effettuate sono state solo relativamente rinnovate ed adeguate alle mutate circostanze.

Tra i partiti politici ora menzionati, la Democrazia Cristiana, anche per l'iniziale magistero degasperiano, ha avuto il privilegio di avere il monopolio della politica europeista in Italia. Essendo stata sempre uno dei partiti che, singolarmente o in coalizione con altri, hanno fatto parte della maggioranza governativa, la politica europeista della DC si identifica, come è stato giustamente rilevato, con la politica che il governo italiano ha tenuto nei confronti delle Comunità Europee. Costanti di tale politica sono state (e sono) la completa adesione all'idea dell'unione politica dell'Europa, il rifiuto della concezione gollista della c.d. Europa delle patrie e la democratizzazione della vita delle istituzioni comunitarie, mediante l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale. Ciò si accompagna regolarmente con la fedeltà atlantica, anche se non sono mancate fronde antiamericane delle correnti della sinistra.

Difficile è invece individuare una precisa strategia per quanto riguarda i singoli settori dell'integrazione europea. In materia, la politica democristiana si identifica con la politica dei vari titolari dei dicasteri governativi e, a quanto risulta, non è mai stata elaborata una politica globale. Tutto sommato, le singole politiche comunitarie non sono mai state sottoposte a vaglio critico da parte democristiana, tranne, forse, per quanto riguarda la politica sociale, nel periodo in cui Donat Cattin è stato Ministro del lavoro. Altro fattore da porre in rilievo è il seguente. Negli ultimi anni, e specialmente durante lo scorso governo, alla conclamata fede europeistica non ha cor-

risposto una parallela azione da parte degli uomini politici democristiani che avevano responsabilità di governo (ad es. mancato appoggio durante il vertice di Parigi al governo olandese in materia di elezioni del parlamento europeo (2), uscita dal serpente monetario etc.)

E' da aggiungere che secondo taluni la politica estera della D.C. non sarebbe immune da tentazioni "mediterranee". Tuttavia, la c.d. vocazione mediterranea della D.C. si è dimostrata (almeno negli ultimi anni) piuttosto inafferrabile ed evanescente. Di tale vocazione esisterebbero due vèrsioni: l'una di "sinistra"; l'altra di "destra". Tra i due tipi di disegno mediterraneo esisterebbe un punto in comune, nel senso che, se attuati, favorirebbero il distacco dell'Italia dalla CEE. Il disegno mediterraneo di "sinistra", che affonda le sue radici nel pensiero di Dossetti, La Pira (e Fanfani), si è probabilmente attenuato. Ne restano, tuttavia, alcune tracce, individuabili in alcune tendenze democristiane, ipersensibili ai problemi del mondo arabo; esse hanno, tradizionalmente, anche una marcata coloritura antiamericana. Nella versione di "destra", il disegno appare consistere nella creazione di un rapporto speciale fra i paesi del Mediterraneo occidentale, che permetterebbe di includere nel gioco la Spagna. Però coloro che avrebbero dovuto assecondarlo non hanno evitato di agire in modo contrario alle posizioni della Francia, che di tale comunità mediterranea avrebbe dovuto essere uno strumento essenziale. Mentre Parigi si batte per dimostrare agli alleati europei che la Spagna è un paese pienamente "accettabile" e per costruire una politica estera indipendente da quella degli Stati Uniti, i supposti assertori del disegno mediterraneo di destra ammettono che la Spagna non ha titolo per partecipare alla CEE e soprattutto accentuano i legami bilaterali con gli Stati Uniti (ad es. concessione della base della Maddalena). In realtà, più che di una trama mediterranea di destra, talune frazioni democristiane si rendevano interpreti di una ortodossia atlantica (se si vuole di destra) contrapposta all'atlantismo moderato delle sinistre; ortodossia atlantica che, come dimostra l'esempio greco, non è incompatibile con l'involuzione autoritaria dei paesi aderenti all'alleanza.

Nella sua versione attuale la politica mediterranea della D.C. sembra escludere ogni iniziativa unilaterale dell'Italia; la strategia dell'attenzione nei confronti del Mediterraneo e del mondo arabo appare volta ad invocare la solidarietà comunitaria : in tale contesto, l'Italia dovrebbe fungere solo da tramite tra iniziative concordate in sede comunitaria ed i paesi del bacino del Mediterraneo.

Pure i partiti minori (PLI, PSDI, PRI) vengono, come si è detto, definiti come appartenenti all'ideologia dell'acquiescenza: in tali partiti, che pure hanno un passato e un'etichetta europeista, il dibattito in materia di integrazione europea si è affievolito. La loro ideologia europea ha tenuto scarsamente conto delle trasformazioni verificatesi nel contesto mondiale e delle ripercussioni che queste hanno generato nello scenario europeo. Mentre tali trasformazioni sembrano essere maggiormen-

te percepite in seno alla DC o ai partiti di sinistra (PSI e PCI), i partiti minori del c.d. arco democratico, sono rimasti prevalentemente attaccati ad una visione dell'Europa strettamente legata all'alleato americano, risentendo di schemi che avevano una naturale validità negli anni della guerra fredda, ma che sono stati incrinati con l'inizio e lo sviluppo del processo di distensione. In breve si può dire che il patrimonio ideale "europeistico" dei partiti minori non si è rinnovato, adeguandosi alle nuove realtà. Tra l'altro è toccato ad uno dei leaders dei partiti minori (Malagodi), durante la scorsa coalizione centrista, l'arduo compito di giustificare l'uscita dell'Italia dal c.d. serpente monetario europeo. Il leader del PRI (La Malfa) in occasione di un dibattito sulla presenza italiana nella Comunità Europea, si pronunciò a favore di una politica che consentisse all'Italia, dopo un periodo di ripensamento e di ristrutturazione interna, di ripresentarsi nell'arena europea con un volto rinnovato. A molti è parsa questa una proposta per una pausa di riflessione e di ripiegamento, anzichè la ricerca nell'arena europea della soluzione dei problemi italiani.

Analoghe considerazioni si possono fare sul PSDI, ancora più distratto sulle cose europee : tuttavia occorre ricordare che nel periodo in cui ha ricoperto l'incarico di Ministro degli Esteri, Saragat ha svolto un ruolo relativamente positivo.

L'iniziativa in materia di revisione critica della integrazione europea sembra ora passata a due partiti che hanno compiuto relativamente tardi (PSI) o cercano di compiere ora (PCI) la scelta europea. Nel Partito Socialista Italiano, l'opzione europeistica appare ormai consolidata. Tralasciata da tempo la tentazione massimalistica di battersi per una denuncia del Patto atlantico, il PSI ha invece puntato, nel corso degli ultimi anni, sulla sostituzione dell'europeismo all'atlantismo come criterio di "legittimità democratica" per le forze politiche che aspirano a far parte della maggioranza governativa. Il tentativo sembra essere andato a buon fine e non è un caso che il Presidente del Consiglio, nelle dichiarazioni programmatiche dell'attuale governo di centro-sinistra, abbia insistito sull'europeismo e non sulla scelta atlantica, in ciò rompendo una tradizione dei governi italiani del dopoguerra. Per il PSI, il rifiuto del modello sovietico è accompagnato da un contemporaneo ripudio dei "valori" espressi dal capitalismo americano, avendo maturato la convinzione che una lotta contro le società multinazionali, che di tali valori sono ritenute le punte più avanzate, è una condizione essenziale per poter restituire all'Europa la funzione di modello di civiltà e di polo di attrazione nei confronti di paesi che la guerra fredda ed il sospetto che le Comunità Europee fossero non la espressione di una esigenza autonoma, ma un mero strumento del blocco occidentale, hanno tenuto fuori dal processo di integrazione europea. Questa vocazione all'indipendenza, che è ormai largamente condivisa, ha come logico corollario la configurazione dell'Europa come "polo di sviluppo civile" che si rivolge ai paesi del terzo mondo per trovare una collocazione autonoma e indipendente. Il disegno ora accennato non è stato co-

munque debitamente approfondito. Ad esempio non sembra che il PSI abbia ancora preso una posizione precisa e ben maturata sui problemi della difesa di una futura comunità politica europea, al di là del generico appello al disarmo generale e controllato. Se dai valori, o più precisamente dalla definizione del ruolo dell'Europa nel mondo, ci si sposta sul più concreto terreno dei principi operativi, si nota innanzitutto una sostanziale accettazione del principio dell'ineluttabilità del processo d'integrazione europea con il rischio, anche in questo caso, di scivolamento verso l'acquiescenza.

Magari si riconosce che il meccanismo decisionale non rispecchia ancora i canoni cui dovrebbe ispirarsi un procedimento realmente democratico, ma questa rivendicazione non ha mai preso la forma di un'azione politica del partito in quanto tale. Una completa accettazione della logica dell'integrazione si ricava pure dalle posizioni assunte in merito ai problemi del terzo mondo ed alla politica industriale. Nel primo caso, viene auspicato un approccio globale, ciò che non toglie che le Comunità, nel quadro di tale approccio, possano avere politiche differenziate a causa del diverso grado di sviluppo dei paesi del terzo mondo o della omogeneità e dei particolari problemi di certe aree geografiche. Anche i problemi della politica industriale vengono trattati alla luce della logica dell'integrazione e dell'approccio globale, anche se più che sui contenuti si insiste sui mezzi e modi mediante cui è possibile pervenire ad una reale programmazione comunitaria attraverso il controllo degli organismi esistenti o la creazione di nuovi. In tale contesto viene riconosciuto il ruolo dei sindacati che dovrebbero far fronte al potere delle società multinazionali sia con lo strumento della contrattazione collettiva a livello europeo sia con l'istituzione di nuovi meccanismi che consentano la loro piena partecipazione alla gestione dello sviluppo economico delle Comunità. A medio termine, tuttavia, si attende ancora un'elaborazione di piani precisi che vada ben oltre alla modesta proposta di rafforzare i poteri del Consiglio Economico e Sociale e traduca in termini operativi il principio dello sviluppo in senso democratico del processo decisionale comunitario. Il che si traduce in un problema di leadership: il PSI ha espresso pochissimi quadri o dirigenti di alto livello di cui si possa dire che la scelta europea è prioritaria, che possano essere annoverati alla stregua dei "padri fondatori", anche se recentemente i tentativi di approfondire la tematica dell'integrazione europea non sono mancati.

Tale sforzo di penetrazione appare pure effettuato dal PCI la cui marcia verso l'europeismo è piuttosto "sofferta" e non manca di vive resistenze interne. Ciò che impone una disamina più ampia dell'ideologia di questo partito, inclusa un'indagine preliminare dell'atteggiamento che il PCI ha tenuto nei confronti della Alleanza Atlantica.

Probabilmente, la revisione della strategia del Partito Comunista Italiano nei confronti dell'A.A. è anteriore al mu

tamento che la politica del PCI ha subito nei confronti delle Comunità Europee, anche se, dopo un certo periodo, le due cose procedono di conserva, e l'accettazione della realtà comunitaria, insieme al mutato contesto internazionale, influenzano largamente la posizione del PCI permettendogli di sfuggire, almeno in parte, al dilemma atlantismo-antiatlantismo. I primi segni di una revisione nei confronti del Patto Atlantico possono essere notati già prima della scadenza ventennale del Trattato dell'Atlantico del Nord (quando ancora era forte l'opposizione nei confronti delle Comunità Europee), tanto che alcuni analisti avevano posto in luce come l'opposizione dei comunisti alla NATO si andava facendo più sfumata e meno netta e recisa di una volta. Le cause del fenomeno possono essere ascritte sia a fattori interni che internazionali. Quanto ai primi, determinante è la strategia di avvicinamento verso l'area governativa e quindi la necessità di "ammorbidire" l'antiatlantismo, dal momento che la fedeltà atlantica è ancora considerata uno dei requisiti cardini della politica estera italiana (come del resto è dimostrato dal prezzo che il PSI ha dovuto pagare per entrare nell'area governativa). I fattori del secondo tipo sono più complessi. Innanzitutto v'è l'esempio francese - di un paese cioè che è rimasto membro dell'A.A. ma è uscito dal dispositivo militare integrato - che dimostra come la permanenza nell'A.A. non sia incompatibile con una politica nazionale sufficientemente indipendente. V'è poi l'iniziativa dei paesi del blocco orientale di indire una conferenza sulla sicurezza europea cui si accompagnano i primi passi della Ostpolitik tedesca ed i comunisti cominciano ad intuire che una maturazione di tali processi - concomitanti ed insieme propulsivi del processo di distensione in atto tra le due superpotenze - potrebbe porre su basi nuove il discorso sull'A.A. e sulla NATO. Ciò non significa, tuttavia, che i comunisti siano disposti a seguire la strada intrapresa dal PSI e consistente in una sostanziale accettazione del Patto atlantico (per quanto accompagnata dalla affermazione del carattere puramente difensivo della NATO e la esigenza di "una sua ripulitura dai fascismi europei"). E' innegabile che la prospettiva di una terza via sia stata offerta ai comunisti italiani, oltre che dal maturare e progredire, nonostante le battute d'arresto, dei fattori sopra menzionati, dal processo di integrazione europea di cui, dopo una lunga opposizione ed un faticoso travaglio, iniziano a percepire le potenzialità e gli sviluppi. L'accettazione della filosofia della integrazione europea può produrre conseguenze particolarmente rilevanti. In primo luogo per quanto riguarda la collocazione del PCI nel sistema politico italiano. In politica interna, infatti, l'europeismo si sta sostituendo allo atlantismo come requisito di legittimità democratica. Ciò significa che, nella misura in cui si è europeisti, si può sottoporre ad una serrata critica l'atlantismo senza per questo essere accusati di essere una componente politica la cui ascesa al potere imporrebbe all'Italia un "rovesciamento delle alleanze". Nei rapporti con gli altri partiti comunisti (particolarmente quelli orientali), l'accettazione dell'ideologia europeista comporta una scelta di autonomia ed una collocazione del PCI nell'area occidentale, col

locazione che per essere "credibile" necessita, però, l'appoggio degli altri partiti comunisti occidentali (specialmente di quello francese): di qui il comprensibile interesse del PCI a portare sulle sue stesse posizioni i partiti comunisti occidentali, ancora riluttanti, e gli sforzi tesi a sollecitare il contributo delle altre forze della sinistra europea. Ma in cosa concretamente consiste questa terza via, caldeggiata dal PCI, e di cui abbiamo fatto cenno all'inizio della disamina sulla posizione dei comunisti italiani nei confronti dell'A.A.? Non, ovviamente, in certe affermazioni di taluni esponenti del PCI che nel richiedere l'uscita dell'Italia dal Patto atlantico riprendono, tutto sommato, prese di posizioni ormai superate e neppure nella sibillina immagine di un'Europa dall'Atlantico agli Urali, prospettata un tempo da Amendola, immagine che sembra presa a prestito dal vocabolario gollista. La terza via, di cui s'iniziano ad intravedere le linee tra la fine del 1972 e gli inizi del 1973 risulta dalla presa di posizione dei comunisti italiani in ordine a tre elementi che, a loro avviso, caratterizzano l'attuale momento internazionale: 1) crisi della NATO; 2) sviluppo del processo d'integrazione europea e contraddizioni che esso genera nei rapporti Europa - Stati Uniti; 3) sviluppo del processo di distensione che, in Europa, dovrebbe essere sanzionato da una positiva conclusione della Conferenza sulla sicurezza europea e cooperazione economica. In ordine a ciascun elemento la risposta è abbastanza chiara, anche se poi risulta problematico elaborare una strategia globale. Quanto al primo punto, la risposta è abbastanza ovvia: senza chiedere l'uscita dell'Italia dal Patto Atlantico, si tratta di accelerare la crisi della NATO sia opponendosi ad ogni ipotesi di revisione della Carta atlantica sia combattendo eventuali intese bilaterali tra Italia e Stati Uniti nel campo della difesa. A ciò è da aggiungere una netta denuncia della NATO come sostegno del colonialismo portoghese e del regime greco. Nel quadro di un'A.A. in declino, la cui strategia non è sostituita da rapporti bilaterali tra i singoli membri europei e gli Stati Uniti, prende corpo il disegno di un'Europa che non è più, come propose un tempo Amendola, estesa dall'Atlantico agli Urali, ma è soltanto Europa occidentale, nè antiamericana nè antisovietica. Un'Europa che aspira a divenire un polo di sviluppo civile che punta sul disarmo e dovrebbe attrarre i paesi in via di sviluppo dell'Africa e della America latina. Tuttavia la costruzione di un'Europa siffatta postula la realizzazione di un terzo elemento, consistente nel perdurare del processo di distensione, processo che dovrebbe confluire nella dissoluzione dei due blocchi contrapposti in Europa. Se tale processo dovesse arrestarsi alla fase attuale, tutta la costruzione cadrebbe e si rivelerebbe fallace.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire qualora il processo di distensione europea assumesse una direzione diversa da quella attuale. Ad esempio cosa accadrebbe se l'Ostpolitik tedesca tendesse alla riunificazione delle due Germanie, nel contesto di un'Europa centrale neutralizzata? A quanto risulta i comunisti italiani (come del resto le altre forze politiche) non

hanno ancora elaborato in proposito una loro strategia, ritenendola un'ipotesi del tutto priva di possibilità di avveramento. Pure in occasione delle recenti polemiche sollevate intorno alla compatibilità tra Ostpolitik e Unificazione europea, essi hanno preferito tralasciare l'ipotesi avanzata da parte francese secondo cui l'Ostpolitik tedesca tenderebbe alla frantumazione della costruzione europea. I comunisti italiani, invece, hanno preferito avallare una seconda interpretazione: l'Ostpolitik tedesca, anche se tendesse alla riunificazione delle due Germanie, non sarebbe incompatibile con la costruzione europea, ma potrebbe sviluppare un processo che consentirebbe di attenuare i vincoli di solidarietà tra Repubblica federale tedesca e Stati Uniti, per attestarsi su posizioni sufficientemente indipendenti, simili a quelle francesi. In tal caso, si potrebbe contare su due componenti essenziali dell'Europa occidentale, per tentare di sviluppare una politica indipendente dai due blocchi.

E' bene aggiungere che la disamina del PCI non si esaurisce nella tematica relativa alla collocazione dell'Europa nel mondo, ma si sofferma pure sui contenuti concreti da dare all'integrazione europea. Al riguardo, il PCI sembra procedere in una duplice direzione. Da un lato propone un tipo di integrazione che sia, per quanto possibile, coerente con il modello di Europa auspicato e sopra succintamente delineato; dall'altro persegue una politica meno ambiziosa e più realistica, volta ad influenzare quelli che possono essere genericamente definiti gli "affari correnti" della Comunità. Quanto a quest'ultimi, gli obiettivi del PCI non divergono, tutto sommato, da quelli perseguiti dalle altre forze della sinistra europea con cui, non a caso, i comunisti italiani stanno, in questi ultimi anni, ricercando e intensificando i contatti.

Un fatto ormai acquisito e consolidato è per i comunisti l'ineluttabilità del processo di integrazione europea: ritornare ai protezionismi nazionali è non solo impossibile, ma pure contrario all'interesse della classe operaia che, in linea di principio, si trova avvantaggiata dall'instaurazione di mercati senza barriere. La accettazione della logica dell'integrazione, tuttavia, non comporta per i comunisti italiani la piena adesione alle attuali strutture e politiche comunitarie. Anche se nelle proposte di volta in volta avanzate può notarsi qualche contraddizione con gli obbiettivi perseguiti, questiultimi sono volti ad una reale trasformazione del processo d'integrazione. Più precisamente, gli obiettivi in questione sono diretti ad acquisire : a) democratizzazione del processo d'integrazione che dovrebbe fondarsi "sull'azione delle masse" e non sul metodo burocratico-diplomatico, oggi prevalente nella gestione delle Comunità; b) politiche comuni e relazioni esterne della Comunità in funzione di uno sganciamento dell'Europa dagli Stati Uniti (è frequente infatti l'accusa che l'integrazione europea è stata per lungo tempo gestita secondo i desideri e le iniziative dell'alleato americano). Accanto ai due ora menzionati, un terzo obiettivo sembra individuabile: la difesa degli interessi nazionali. Spesso i comunisti italiani si sono dimostrati

sensibili alla protezione di tali interessi, ma ancora non è dato di capire se tale obiettivo sia perseguito a medio termine o sia invece un loro modo di concepire il fenomeno dell'integrazione europea. A medio termine tale obiettivo corrisponde ad una presa di posizione che contesta il direttorio che di fatto regge le sorti dell'Europa in contrasto con un'equa gestione delle politiche comunitarie. Se perseguito a lungo termine, però, l'obiettivo in questione potrebbe produrre conseguenze diverse e precisamente prefigurare una concezione dell'integrazione che pur non scadendo a mero coordinamento di politiche degli Stati membri lascia nondimeno una larga autonomia ai singoli Stati (o "province") componenti la futura Europa unita. Comunque, il dibattito è, sul punto, ancora agli inizi e, in mancanza di un sufficiente approfondimento teorico, non si può far altro che prospettare un'esigenza, ancora generica, ma che tuttavia potrebbe tradursi in concrete linee di azione politica.

La presenza dei partiti negli organismi comunitari

Affinchè possano essere tradotte in realtà politica, le ideologie debbono essere opportunamente canalizzate e portate a contatto con centri decisionali adeguati. Le strutture comunitarie, tuttavia, paiono quasi predisposte per "strozzare" le ideologie e per impedire una vigorosa azione dei partiti. A questi ultimi è infatti concesso di manifestarsi solo in organismi privi di poteri, come il Parlamento Europeo. I centri decisionali, siano essi organi delle Comunità (Consiglio, Coreper) o volti a realizzare l'unione e la cooperazione politica (vertici, riunioni dei Ministri degli Affari esteri o dei direttori politici del MAE degli Stati membri) sono saldamente nelle mani dei governi. Anomala è invece la posizione dei commissari. Formalmente svincolati dai governi, da cui tuttavia sono nominati, i commissari dovrebbero gestire i superiori interessi delle Comunità. Ma è fatale che spesso essi non siano insensibili agli interessi degli Stati nazionali; il tramite non è tanto rappresentato dai rispettivi partiti di provenienza quanto dai relativi governi. Il legame tra Commissario e partito di provenienza si attenua, se tale partito non fa parte dell'area governativa. Sono sufficienti le considerazioni ora svolte per dimostrare come il problema della partecipazione dei partiti agli organismi comunitari si restringa, se si vuole focalizzare l'attenzione solo sugli organismi che "contano", a quei partiti della coalizione governativa. Da tali partiti, infatti, provengono gli uomini che, con l'assunzione di responsabilità ministeriali, fanno parte degli organi di gestione intergovernativa. Con sufficiente approssimazione si può affermare che la D.C. si è mostrata prevalentemente interessata agli organismi a carattere intergovernativo, trascurando invece gli altri. Sono abbastanza esemplari non solo la ben nota questione della "rappresentanza" italiana in seno al Parlamento Europeo tra il 1963 e il 1969, ma anche le vicissitudini della "presenza" italiana in seno alla Commissione. Il 6 luglio 1967, il belga Jean Rey sostituiva il tedesco Hallestein alla

presidenza della Commissione, poichè l'Italia non aveva potuto proporre un uomo politico di rilievo che fosse disposto a legare le proprie fortune politiche a quelle della Comunità. Allo scadere della Commissione Rey questa persona fu trovata nell'on.Malfatti; tuttavia, questi, proprio quando dava segno di aver compreso il significato della sua carica, preferì rinunciare al proprio mandato per rientrare in Italia e presentarsi come candidato alle elezioni politiche convocate anticipatamente.

Certo era ben presente alla sua mente l'esperienza dei precedenti membri della Commissione o dell'Alta Autorità, per i quali la lontananza dal crogiuolo nazionale, ha significato spesso la fine della carriera politica (si pensi a Giacchero, Malvestiti, Del Bo e E. Martino). Questi "scatti" in passivo, anzichè in attivo, in conseguenza della "trasferta" europea sono rivelatori, più di ogni discorso, del debole impegno dei partiti. Altro più recente esempio è il totale disinteresse quando si dovette procedere alla distribuzione delle cariche in seno alla attuale Commissione. Nel periodo in cui ha fatto parte della coalizione governativa, il PSI sembra aver lasciato agli uomini della D.C. il compito di rappresentare il governo italiano in seno al Consiglio delle Comunità. Unica eccezione di rilievo - e certamente cospicua - è stato il periodo in cui Nenni era Ministro per gli Affari Esteri. Tuttavia l'azione di Nenni è stata rivolta non tanto alla cura degli affari correnti delle Comunità quanto ai problemi, allora in verità prevalenti, legati all'allargamento delle Comunità. L'azione del PSI, se si eccettua la lunga battaglia sostenuta a favore dell'ingresso dei comunisti italiani nel Parlamento Europeo e quindi del rinnovo della rappresentanza italiana in seno al Parlamento stesso, si è piuttosto fatta sentire a livello extra-istituzionale (contatti con le altre forze della sinistra europea sia esercitando una funzione di stimolo e di maturazione nei confronti delle organizzazioni sindacali, come la CGIL, che hanno per lungo tempo osteggiato il processo d'integrazione; non determinante sembra invece essere stato il contributo del PSI all'evoluzione europeistica del PCI).

Informazione a Parlamento

Per imprimere alle scelte politiche il corso desiderato, i partiti dispongono, tra l'altro di due strumenti essenziali: il Parlamento e l'opinione pubblica. Tali strumenti si rivelano sufficientemente adeguati per quanto riguarda la politica interna, ma lo sono solo relativamente in materia di integrazione europea, il cui contenuto è, come si è detto, una commistione di fatti di politica estera e di politica interna. Ancorchè carenti, gli strumenti in esame non sono stati in genere utilizzati dai partiti. La D.C., che ha avuto per lungo tempo il monopolio della politica comunitaria, ha gestito tale politica a livello governativo, senza interessarsi molto di richiamare l'attenzione del Parlamento o dell'opinione pubblica. Le forze di sinistra, d'altra parte, negli anni in cui si sono opposte o guardavano con diffidenza all'integrazione europea, hanno perce-

pito tale fenomeno solo come fatto di politica estera, considerando spesso l'europeismo come un sottoprodotto dell'atlantismo. Ciò facendo, esse non si rendevano conto che avevano relegato nelle mani di una sola forza politica un non trascurabile strumento di potere, svincolato da un efficace controllo. Si aggiunga che le forze di sinistra sono state per lungo tempo assenti dal Parlamento Europeo e che durante gli anni 1963-1969 facevano parte di tale parlamento numerosi membri italiani che rappresentavano soltanto se stessi, non essendo stati rieletti nel parlamento nazionale. Fatto particolarmente grave, poichè, anche se carente di poteri, il Parlamento Europeo consente ai propri membri di acquisire un bagaglio conoscitivo che si rivela prezioso per la trattazione degli affari europei a livello nazionale.

La svolta nel comportamento dei partiti politici italiani è abbastanza recente e si può collocare intorno al 1969, quando è completata l'unione doganale e rinnovata, con la rappresentanza di tutti i partiti, la delegazione italiana al Parlamento europeo, e diventa incombente la questione dell'allargamento delle Comunità. Si aggiunga che intorno a tale data alcune forze politiche (PSI) sono ormai completamente convertite all'europeismo ed altre (PCI) cominciano a rendersi conto che non possono restare assenti da tale fenomeno. Altro fattore di notevole importanza è che solo allora ci si rende conto, o meglio si comincia ad avvertire che, completata la c.d. integrazione negativa, la fase, più lunga e faticosa, dell'integrazione positiva comporta un continuo drenaggio di poteri a scapito dei parlamenti nazionali o di altri organismi. L'attuazione dell'ordinamento regionale e la constatazione del fatto che i poteri che, in materia agricola, dovevano essere trasferiti alle regioni erano già stati trasferiti dal governo alla Comunità, ha costretto i partiti a prendere atto di una realtà che, in larga misura, essi non avevano contribuito a creare. Tuttavia tra presa di coscienza del problema e modelli operativi non esiste un rapporto automatico. Essi devono ancora essere ben individuati e sperimentati dai partiti. Di quelli a livello europeo si è già accennato e vi ritorneremo nelle conclusioni. Quanto a quelli nazionali, che sono quelli che qui interessano, essi non sono stati adeguatamente utilizzati, anche se spesso si rivelano inadeguati allo scopo. Innanzitutto è ancora da verificare se la D.C. - che spesso muove alle forze di sinistra la fondata accusa di essersi disinteressate per lungo tempo dei problemi connessi all'integrazione europea - intenda calare a livello parlamentare (italiano) la problematica europea nel suo complesso, cioè non soltanto la politica europea come fatto di politica estera ma anche quella parte che abbiamo classificato come fatto di politica interna. Il rischio potrebbe essere notevole e comportare l'erosione di un monopolio abbastanza consolidato. Inoltre, ciò facendo, si potrebbe offrire l'occasione alle forze di opposizione di muovere appunti e critiche al governo non su generici fatti di politica estera, ma intorno a settori che ormai toccano la vita quotidiana del paese. A questo proposito è abbastanza illuminante l'esempio del PSI che quando, recentemente, è stato all'opposizio-

ne ha utilizzato il c.d. distacco dell'Italia dalla CEE nella sua opposizione al governo presieduto dall'on. Andreotti.Nel suo complesso, però, il PSI pare meno persuaso, di quanto lo sia il PCI, ad usare l'attività del Parlamento per orientare e dirigere l'attività del governo in sede comunitaria; questo è invece uno strumento più consono all'attuale linea del PCI, sensibile, come si è visto, alla "protezione degli interessi nazionali" e forse non ancora completamente convertito ad una filosofia della integrazione che comporti il superamento delle realtà degli Stati nazionali. Proprio dal PCI, infatti, vengono le maggiori critiche per il fatto che, nonostante l'approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari, i dibattiti sulla politica europea avvengono, tutto sommato, non a priori, ma a posteriori, quando ormai le relative decisioni sono state prese in sede comunitaria. Tali critiche, generalmente fondate, non hanno però come contropartita una efficace azione dei partiti volta appunto ad orientare la politica governativa. Dai resoconti parlamentari, risulta abbastanza evidente che, tranne la politica agricola, gli altri fatti di politica interna comunitaria non vengono adeguatamente penetrati ed invano si tenta di trovare un momento unificante, nonostante che, nel Parlamento italiano, siano stati predisposti (ma, giova ripeterlo, solo di recente) appositi strumenti.

E' bene infine fare qualche breve considerazione sulla capacità dei partiti e mobilitare l'opinione pubblica sui temi relativi all'integrazione europea. Per lungo tempo il tramite tra l'integrazione europea e l'opinione pubblica non sono stati i partiti, ma movimenti di altra natura. Non è questa la sede per ricercare le cause del fenomeno nè per tentare una verifica dell'efficacia dell'azione di tali movimenti. Qui interessa solo rilevare come i problemi dell'integrazione europea non hanno ancora perduto il loro contorno di fatti elitari (e di politica estera) ed i partiti stentano non solo a mobilitare su di essi l'interesse dell'opinione pubblica ma pure quello dei propri militanti di base. Nelle elezioni i problemi dell'integrazione europea non sono uno dei punti qualificanti della lotta elettorale, nonostante che sulle questioni dell'integrazione europea si soffermino, con maggiore o minore larghezza, i programmi di tutti i partiti.

"Reattività" europea del sistema partitico italiano

L'esame precedentemente svolto del comportamento dei partiti di fronte al fenomeno dell'integrazione europea ha consentito di mettere a fuoco i punti qualificanti dell'azione degli operatori politici in considerazione, e permette di trarre alcune conclusioni da utilizzare per un più ampio discorso intorno al sistema politico italiano nel suo complesso. In primo luogo conviene soffermarsi sull'accusa che i partiti avrebbero una scarsa "coscienza europeistica"; ciò che spiegherebbe perchè la reattività del sistema politico italiano nei confronti del processo di integrazione europea è modesta. Tale connotazione di natura "morale" è generalmente presentata come una petizione di principio e non contribuisce in alcun modo a chiarire l'assunto

che intende dimostrare. Sembra pertanto privo di senso valutare l'azione dei partiti in termini di coscienza europeistica, mentre converrebbe parlare in termini di interessi e di posizioni di potere che essi possono acquisire grazie al processo di integrazione. Inquadrato in un'ottica più realistica il comportamento dei partiti si spiega.

Innanzitutto abbiamo accertato come non convenga al partito egemone della maggioranza governativa (nel nostro caso alla D.C.) intraprendere una decisa azione per trasformare il processo decisionale comunitario e per orientare tale processo attraverso controlli interni. Se agisse in tal senso, esso potrebbe andare incontro a difficoltà di non lieve momento. Sul piano europeo, gli alleati della Democrazia Cristiana non sarebbero particolarmente numerosi, al contrario di quanto accadrebbe, ad esempio, per i partiti socialisti. Pertanto la D.C. sarebbe costretta a scendere a patti o addirittura correrebbe il rischio di perdere ciò che adesso comodamente gestisce attraverso il tramite dell'azione governativa. Considerazioni analoghe valgono pure per i controlli dell'attività comunitaria in sede nazionale. Poichè ampi settori di fatti di politica interna sono ora disciplinati a livello comunitario mediante la cooperazione intergovernativa, il partito egemone riesce praticamente ad amministrare in sede comunitaria una larga parte della politica interna, con l'innegabile privilegio di potersi sottrarre a tutta quella serie di controlli e pressioni che normalmente gli altri partiti eserciterebbero - e con peso ben maggiore - se l'attività stessa fosse gestita a livello nazionale.

L'azione dei partiti di sinistra muove invece da interessi eguali e contrari. Solo allineandosi con gli altri partiti socialisti europei e confidando in un approfondimento e democratizzazione del processo di integrazione, il PSI può sperare di sfuggire al dilemma di scadere al ruolo di forza subalterna della D.C. o del P.C.I. Ciò spiega come il P.S.I., ora convertito all'europeismo, dovrebbe farsi paladino di una decisa azione per accelerare il processo di integrazione europea, rinunciando a frenare tale processo per il fatto che esso non corrisponde ai canoni di una corretta democrazia. Nella prospettiva delineata, si spiegano pure i tentativi volti a dotare i partiti socialisti di efficienti strumenti di azione a livello europeo. Più difficile è razionalizzare l'esperienza del P.C.I. in termini di interessi. Tuttavia nell'azione di tale partito si può individuare un punto di riferimento essenziale, che abbiamo cercato di mettere in luce nelle pagine precedenti: l'europeismo come crisma di legittimità democratica. Alle forze politiche che gli contestano, in misura maggiore o minore, i suoi legami con il campo orientale, oggi il P.C.I. può opporre l'opzione europeistica che, anche se non consolidata, va comunque sempre più accentuandosi. Alla ricerca di un "volto" occidentale, il P.C.I. è costretto sia a trascinare sul proprio terreno gli altri partiti comunisti sia a cercare contatti con i partiti socialisti europei. Tale linea d'azione potrebbe essere meramente strumentale, cioè servire a conferire maggiore credibilità all'azione europea del P.C.I. Se

nonchè la linea in questione potrebbe mettere in moto un processo, destinato a rendere sempre meno evidente il solco che divide, nell'Europa occidentale, i partiti socialisti da quelli comunisti. Vista in tale prospettiva, la protezione degli interessi nazionali (altro punto di riferimento dell'azione del PCI) potrebbe apparire non una contraddizione ma un'opzione lasciata aperta, che consentirebbe al PCI di riguadagnare la propria libertà d'azione, qualora non intendesse spingere oltre il processo di "identificazione" tra forze socialiste e comuniste; beninteso tale opzione diverrebbe operativa solo quando non fosse più contestabile l'identità europea ed occidentale del PCI.

Se le considerazioni sopra accennate sono corrispondenti alla realtà, un dato fondamentale emerge. Il giudizio secondo cui il fenomeno dell'integrazione europea sarebbe di regola estraneo ai partiti politici italiani è in buona parte infondato. E' vero invece che certe forze politiche hanno percepito solo recentemente le potenzialità insite in tale processo; in particolare quelle di sinistra che, come si è detto, si sono rese conto dell'importanza del fenomeno solo quando, completata l'integrazione negativa, si è posto in termini concreti il problema dell'integrazione positiva.

Accertato pertanto come attualmente il processo di integrazione europea sia diventato per tutti i partiti un punto di riferimento politico occore determinare la convenienza di tale fenomeno in termini di involuzione, stagnazione o evoluzione del fenomeno integrativo. Si dice forse cosa corrispondente alla realtà se si afferma che un'involuzione del processo d'integrazione non è desiderata da nessuna delle forze politiche il cui comportamento abbiamo analizzato. E' infatti ormai maturata e ampiamente condivisa la convinzione che per l'Italia l'appartenenza alle Comunità costituisce una garanzia per il mantenimento del gioco democratico all'interno del paese. Solo una forza politica eversiva potrebbe puntare su una involuzione del processo comunitario, involuzione che gli fornirebbe l'alibi per una ulteriore operazione, la cui conseguenza si concreterebbe in un vero e proprio distacco dell'Italia dalla CEE, accompagnato dallo stabilimento di rapporti privilegiati con gli Stati Uniti.

In termini di stagnazione del processo di integrazione, il discorso si fa più complesso. Innanzitutto bisogna intendersi sul concetto di stagnazione. Essa potrebbe anche consistere in un limitato sviluppo del processo d'integrazione, a patto, però, che tale processo si svolga secondo le forme in cui si è realizzato finora (in maniera, cioè, burocratico-intergovernativa). Poichè, come si è visto, tale modo di essere dell'integrazione privilegia gli esecutivi, la stagnazione potrebbe convenire al partito di governo che ha un ruolo egemone nella maggioranza governativa. Quanto al PCI, la variabile della stagnazione potrebbe convenire solo se tale partito dovesse ricercare l'appagamento delle proprie esigenze all'interno dello stato nazionale e non fosse realmente interessato (o questa si rendesse oggettivamente impossibile) alla linea d'azione volta a stabili

re collegamenti sempre più stretti con le altre forze della Sinistra europea. In sè preso (e prescindendo dai legami con i sindacati) il PCI non avrebbe sul piano europeo un peso maggiore di quanto ne abbia attualmente la DC. Il PSI è invece indiscutibilmente interessato alla linea evolutiva, la sola che, per i motivi già accennati, gli consentirebbe di acquisire un peso maggiore di quello attuale. Tra l'altro il PSI, nel dilemma tra congelamento del processo d'integrazione e suo sviluppo non accompagnato da una reale democratizzazione delle strutture comunitarie, sembra avere scelto la seconda strada, probabilmente nella speranza (la cui fondatezza è tutta da verificare) che il processo integrativo sprigioni di per se stesso energie sufficienti a mettere in moto una revisione in senso democratico delle strutture comunitarie.

N O T E

(1) Si avverte che l'analisi, tranne che per i comunisti, è essenzialmente concentrata sugli ultimi due anni e che i partiti politici verranno raggruppati nel modo seguente: D.C., partiti minori (PLI, PSDI, PRI), PSI e PCI. Non è stata presa in considerazione l'estrema destra.

(2) Recentemente la D.C. sembra orientata verso il solo rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/4
PROVVISORIO – Non citare, non pubblicare	

(6)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

REGIONI ED ENTI LOCALI

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Premessa

Una presenza europea di Regioni, Comuni ed altri Enti territoriali, potrebbe apparire un falso ed irreale problema a chiunque concepisca l'integrazione in atto come un processo che coinvolge i governi e non (o solo come conseguenza indiretta) i popoli, ciò che i cultori di diritto pubblico chiamano lo Stato-governo e non lo Stato-comunità (1).

In realtà l'integrazione europea ha un senso e costituisce un obiettivo meritevole di essere perseguito nonostante difficoltà e resistenze solo nella misura in cui esso coinvolge direttamente i cittadini degli Stati membri, li mobilita, li rende partecipi di un'impresa in cui tutte le forze della società e i corpi istituzionali intermedi sono chiamati a svolgere il loro ruolo.

E' in questa prospettiva che si pone il problema di una presenza europea di Regioni, Province, Comuni ed altri enti territoriali. Parliamo di problemi perchè la partecipazione di questi poteri pubblici nella costruzione europea è lungi dall'essere acquisita. E' piuttosto ancora un processo teso ad individuare alcune linee di tendenza, a porre alcuni punti fermi, a creare le premesse per un ruolo di fatto prima e, successivamente, di uno status istituzionale di detti enti presso le Comunità.

Pretesa questa non illogica nè impossibile se si pensa che la Comunità europea riconosce già ora, esplicitamente, nel Trattato costitutivo e nella normativa secondaria, i partners sociali (rappresentati dagli imprenditori e dai sindacati dei lavoratori) come propri interlocutori accanto agli Stati, consultandoli non solo su specifici problemi ma anche sugli indirizzi generali che caratterizzano la sua azione. Anzi questa posizione in un certo senso "speciale" è stata rafforzata dalla recente Conferenza al Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 ove Capi di Stato e di Governo dei nove Paesi hanno espressamente auspicato che il dialogo con detti partners venga reso più frequente e concreto.

Tutto dovrebbe perciò far credere che anche i poteri pubblici, enti politici quali sono gli enti territoriali, aventi compiti di tutela e di promozione degli interessi generali di una intera collettività, potessero aspirare (ed in primo luogo quelli caratterizzati da più ampi poteri legislativi, come quelli regionali) ad un trattamento quanto meno analogo a quello di forze importanti sul piano socio-economico e professionale ma pur sempre private e spesso aventi obiettivi di carattere settoriale. Questa pretesa è tanto più giustificata in quanto tra gli interessi tutelabili da detti enti e tra le loro competenze (legislative e amministrative) vi è proprio una serie di materie disciplinate anche dalla normativa comunitaria e rientranti nelle sue "politiche comuni" (politica agricola, sociale, regionale, dei trasporti, della protezione dell'ambiente, ecc.).

Diamo per nota la situazione politica ed istituzionale (strutture, funzioni, loro collocamento nel sistema delle autono

mie riconosciute costituzionalmente dal nostro ordinamento) delle Regioni, delle Province e dei Comuni italiani. Consideriamo pure acquisita la convinzione che gli enti territoriali, anche non regionali, specie se di notevole dimensione, sono sempre più chiamati ad essere centri di decisione nel campo, complesso ed arduo, dello sviluppo globale delle comunità locali e regionali.

E' vero che la situazione finanziaria degli enti territoriali si aggrava ogni anno. E' vero anche che tale progressivo indebitamento tarpa le ali ad ogni doverosa e seria programmazione, ma sarebbe follia far carico ai predetti enti dell'intera responsabilità della situazione attuale e trarne anzi spunto per ricacciarli in una forma di gestione di "routine" che sarebbe, tra l'altro, estremamente dannosa per tutta la collettività nazionale come talune analisi dei rapporti tra "miracolo italiano" e indebitamento degli enti locali hanno più volte sottolineato.

Quello che è lecito chiederci è se e in che misura l'indebitamento costituisce una caratteristica del sistema italiano e motivo di difficoltà nel rapporto fra il Paese e la Comunità e, soprattutto, nel ruolo che regioni ed enti locali svolgono in tale rapporto, ruolo che sarà l'oggetto principale di questa analisi.

E' incontestabile (e lo sarà anche in avvenire) il ruolo socio-economico prioritario che il sistema degli enti territoriali svolge nel nostro Paese. Non si comprende allora perchè [illegible] vietato, come vedremo, prendere iniziative che ogni altro operatore economico, pubblico o privato, oggi assume dialogando con le istituzioni comunitarie, specie con la Commissione di Bruxelles, consultandola ed essendone consultato. Tanto più che queste iniziative potrebbero contribuire ad una migliore loro informazione in vista di una migliore gestione o favorire prese di posizione politiche e l'enunciazione di pareri di ordine generale da parte di detti enti territoriali sull'azione comunitaria nei settori che li riguarda, o predisporre il terreno a concorsi finanziari delle Comunità a loro favore.

Le ragioni del divieto di contatti degli enti territoriali con la Comunità non possono essere di natura finanziaria (spese di viaggio a Bruxelles!).

Le ragioni reali del divieto sono pubbliche e consistono nella novità di questo atteggiamento degli enti territoriali che non è riconducibile agli schemi, largamente anacronistici, dell'attuale legislazione comunale e provinciale e di una concezione tradizionale (e superata) della sovranità dello Stato. L'assurdità di un divieto di principio si rivela ancor più evidente se si pensa che ormai il campo dell'attività comunitaria, come è stato mille volte ripetuto, è una dimensione "interna" della politica dei Paesi membri e come tale non può considerarsi atto di "politica internazionale" ogni iniziativa da essi presa nell'ambito e in favore dell'integrazione comunitaria!

In sostanza si può dire che gli enti territoriali sono oggi oggetti, più che soggetti, di una presenza italiana nella

Comunità europea. Su di essi - cioè sulla realtà regionale e locale di cui essi hanno la rappresentanza democratica - si ripercuotono gli effetti dell'attività comunitaria e, in particolare, quelli delle singole politiche europee di settore,ma essi non vengono ancora riconosciuti come soggetti titolari di rapporti con le istituzioni che elaborano le linee generali di queste politiche.

Certamente il problema è molto complesso. Questa complessità ha le sue radici non solo nella natura dei problemi affrontati, ma nel rapporto di principio tra programmazione ed autonomie specie se proiettate su grandi spazi. Si tratta infatti di far cooperare e convergere un insieme di volontà politiche diverse (e a diversi livelli) verso obiettivi comuni, tenendo presente la concorrenza di queste volontà sulle stesse materie.

E' qui uno dei nodi della partecipazione nella società attuale in tutti i suoi aspetti, sia nell'ambito nazionale che in quello europeo. E' un nodo politico, istituzionale in primo luogo, non solo giuridico o tecnico, anche se idonee procedure dovranno ovviamente essere inventate.

Il sistema delle relazioni tra Comunità europea, poteri centrali dello Stato, Enti Regionali e Locali

Di fronte a queste esigenze qual'è la situazione di fatto della presenza delle regioni, provincie e comuni italiani nella Comunità europea?

E' un problema nuovo e non ci si stupirà dunque se una risposta a questo interrogativo è ancora molto intessuta di aspirazioni e problemi più che di esperienze e di verifiche di fatto. Poco passato e molto futuro caratterizzano la situazione di cui ci occupiamo.

Il punto di partenza per un inserimento degli enti territoriali nel processo d'integrazione europea è costituito dalla informazione. Una presenza attiva non è possibile, non è produttiva, è mistificatoria per gli Enti locali e per la Comunità europea se non è fondata su una sufficiente conoscenza degli schemi istituzionali della Comunità, dei suoi obiettivi, dei vari settori della sua attività.

Il dialogo, un dialogo ancora di fatto e non istituzionalizzato, ha cominciato a svilupparsi in questa direzione, talvolta secondo un più complesso e ampio disegno politico, in altri casi sotto la spinta della necessità di appoggiare pratiche di concorsi finanziari comunitari o di discuterne preventivamente modalità e condizioni. Vi sono stati, in questa seconda ipotesi, contatti ripetuti delle Regioni italiane (ma anche di qualche Provincia o grande città) con le Comunità europee, specie con i Servizi della Commissione di Bruxelles.

Più interessante, per i suoi possibili sviluppi politi

ci, è però la prima ipotesi, quella di un più organico sistema di relazioni fra poteri regionali e locali ed organismi comunitari. Ciò non poteva avvenire che tramite un organismo di collegamento che potesse condurre in modo continuativo un'opera, spesso difficile, di individuazione dei punti nodali della macchina comunitaria, aventi diretto interesse per gli enti territoriali e capace di tessere successivamente delle relazioni durature.

Il Consiglio dei Comuni d'Europa, che raggruppa non solo gli enti di base, comunali, ma anche le Regioni e altri enti a livello provinciale ed intermedio, ha appunto creato, a livello europeo, e particolarmente in Italia tramite la sua sezione nazionale (AICCE), le premesse di fatto, pragmatiche, su cui avviare un dialogo con la Commissione di Bruxelles e il Parlamento europeo che formerà oggetto di più specifica analisi nel seguito di questa nota.

Ora il problema della presenza degli enti territoriali italiani nella Comunità non si limita a questi rapporti diretti con le istituzioni europee ma comporta anche un diverso tipo di relazioni tra essi e i poteri centrali nazionali ogni qualvolta questi siano chiamati a prendere posizione in materie comunitarie. Esso comporta egualmente un problema di contatti non sporadici tra regioni od enti similari appartenenti a diversi Paesi membri della Comunità.

Perciò abbiamo delineato le seguenti ipotesi di interferenze tra l'attività regionale e quella comunitaria:

a) rapporti tra Regioni e Commissione delle Comunità, con particolare riguardo alle informazioni, all'esercizio del potere normativo regionale, sua congruità alla normativa comunitaria e intervento della Commissione nel procedimento di formazione della legge regionale, all'utilizzo degli strumenti finanziari e dei fondi comunitari,

b) rapporti tra Regioni e Parlamento europeo,

c) partecipazione delle Regioni alla definizione dell'atteggiamento del Governo italiano in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità,

d) concorso delle Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie ove queste riguardino materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale.

A questa casistica si dovrà aggiungere un ulteriore problema: quello dei rapporti internazionali tra Regioni e, più genericamente, tra enti locali, con particolare riguardo ai rapporti tra Regioni di frontiera.

Di ogni ipotesi cercheremo di delineare in sintesi i problemi politici e istituzionali che ci sembrano essenziali e le reazioni del potere centrale nazionale e degli organismi comunitari.

Non potrà essere omessa una valutazione sommaria dell'atteggiamento e della maggiore o minore disponibilità degli

eletti locali (cioè della classe dirigente politica regionale e locale) ad un discorso di tanta rilevanza politica e privo di precedenti.

Termineremo infine con un cenno a certe linee di svilup po futuro del problema della presenza delle Regioni e degli enti territoriali nella costruzione europea, accentuando il suo signi ficato politico generale, come elemento costitutivo e permanente di una nuova organizzazione federale della società europea.

a) Rapporti tra Regioni e Commissione comunitaria

Una circolare inviata alle Regioni, all'inizio del 1973, dai rispettivi Commissari del Governo e avente ad oggetto i rapporti tra le regioni e gli organi della Commissione della Comunità europea ha ricordato espressamente, il contenuto di una lettera del 27 dicembre 1972 n. 200/13940/14. 1. REG. A. G. della Presidenza del Consiglio dei Ministri che merita di essere integralmente trascritta.

"Questa Presidenza ha avuto modo di rilevare che talune Amministrazioni regionali, in più occasioni e specialmente in sede di studio ed elaborazione di provvedimenti legislativi e durante l'esame da parte degli Organi statali dei disegni di legge approvati dai rispettivi Consigli, assumono diretti contatti - anche in via ufficiosa - con i Servizi della Commissione delle Comunità europee cui spettano - come noto - particolari adempimenti relativi all'applicazione dell'art. 93 del Trattato di Roma.

"Tali iniziative a volte vengono prese singolarmente ed autonomamente dagli Assessori regionali interessati senza che ne sia data nemmeno notizia al Commissario del Governo o direttamente all'Ufficio Regioni di questa Presidenza.

"Il Ministero per gli Affari Esteri ha ora segnalato che l'instaurazione di una prassi del genere potrebbe dar origine ad inconvenienti di varia natura e costituire serio pregiudizio per il normale svolgimento delle procedure e la regolare ed uniforme trattazione delle questioni connesse con le disposizioni surrichiamate.

"Pur tenuto conto che le iniziative di cui trattasi trovano origine nel desiderio di accelerare, e migliorare l'attività legislativa ed amministrativa regionale, non si possono che condividere le preoccupazioni manifestate, concordando sulla necessità che venga in avvenire evitato il ripetersi di tale irregolare ed anormale procedimento."

Questa lettera è emblematica perchè essa guarda con radicale sospetto persino contatti in via ufficiosa con i Servizi della Commissione della Comunità europea, cioè a livello burocratico, senza esplicite e dirette implicazioni politiche. Come già dicevamo, ci sembra assurdo che sia negato ai poteri locali democratici quanto è permesso a tutti i possibili ed immaginabili gruppi di pressione che operano proprio sui Servizi della Com

missione e che finiscono per favorire un retroterra corporativo all'azione dell'Esecutivo comunitario proprio nella misura in cui essi non vengono controbilanciati tempestivamente dall'azione di poteri politici a fini generali.

D'altra parte non si riesce a vedere chiaramente quale sia l'efficacia del divieto sopra ricordato e quali potrebbero essere le sanzioni che potrebbero essere poste in essere in caso di sua inosservanza. Sembra infatti prevedibile che, nonostante la lettera della Presidenza del Consiglio, questi contatti proibiti e queste "liaisons dangereuses" tra le Regioni italiane e la Commissione siano destinati a continuare e a moltiplicarsi via via che l'attività comunitaria amplierà il proprio spazio di intervento.

Ma anche ora non è comprensibile un divieto del genere quando la Commissione stessa delle Comunità europee procede al finanziamento di studi per lo sviluppo di alcune Regioni che non possono ovviamente assicurarne il buon fine senza periodici contatti (sia preparatori, sia nel periodo di attuazione dello studio stesso) proprio con i Servizi comunitari competenti.

La Commissione di Bruxelles,inoltre, tramite il Commissario competente della politica regionale, invita, già da oltre due anni, un gruppo di amministratori regionali e locali dei nove Paesi, membri del Consiglio dei Comuni d'Europa e dell'Union Internationale des Villes, ad analizzare e dibattere in incontri periodici i principali problemi attinenti al superamento degli squilibri territoriali nella Comunità.

Inoltre le recenti proposte del luglio 1973 trasmesse dalla Commissione al Consiglio concernenti la creazione di un Fondo europeo di sviluppo regionale e di un Comitato di politica regionale prevedono che quest'ultimo possa "raccogliere le opinioni degli ambienti regionali interessati": sarebbe tragicomico che questi ambienti si esprimessero in forme diverse da quelle di un dialogo tra il Comitato e le legittime e democratiche autorità regionali!

La lettera della Presidenza del Consiglio sopra citata fa anche esplicito richiamo ai "particolari adempimenti relativi all'applicazione dell'art. 93 del Trattato di Roma" che prevede l'intervento della Commissione di Bruxelles nell'esame dei regimi di aiuti nazionali (nei quali sono compresi anche quelli regionali) e della loro compatibilità con il Mercato comune e quindi le procedure di controllo comunitario conseguenti. Si tratta, in altre parole, di verificare la compatibilità di una norma regionale alla normativa comunitaria o di rispettare dei limiti che quest'ultima pone all'esercizio del potere normativo regionale, limiti che finiscono per costituire vere e proprie fasi integrative nel procedimento di formazione delle leggi regionali.

Vi è certamente un problema di coordinamento tra aiuti nazionali, aiuti regionali ed interventi comunitari in favore dello sviluppo di una determinata area o di un determinato set-

tore produttivo. Una totale indipendenza dei vari soggetti pubblici operanti nella stessa regione porterebbe a sovrapposizioni, sperperi e scollamenti nella fase decisionale ed esecutiva. Nessuno può, quindi, contestare questa esigenza di raccordo. Ciò che è discutibile è che non si trovi di meglio, per assicurare il necessario coordinamento, che sottoporre ad autorizzazione preventiva del potere centrale ogni contatto diretto, anche ufficioso, delle Regioni con la Commissione di Bruxelles ed i suoi Servizi ed obbligare le Regioni a passare sempre attraverso il filtro rallentatore della burocrazia nazionale.

Già i tempi decisionali della Commissione in materia di applicazione dell'art. 93 del Trattato CEE sono spesso troppo lunghi. E' evidente allora che la trafila di trasmissione delle pratiche attraverso il Ministero degli Esteri, poi tramite la nostra rappresentanza a Bruxelles, fino alla Commissione (che poi deve smistarli tra i suoi vari uffici competenti), e la comunicazione della risposta seguendo il medesimo percorso, anche per indicazioni puramente interlocutorie, per poi giungere alla Regione tramite il rispettivo Commissario di Governo, non possono che aggravare la situazione.

Perchè non dovrebbero essere possibili contatti diretti con la Commissione da parte delle Regioni, sia di carattere esplorativo, cioè prima di iniziare l'iter di una legge soggetta a giudizio di compatibilità con la normativa comunitaria, sia per successivi chiarimenti ed integrazioni della prescritta documentazione, qualora ciò sia richiesto, come spesso avviene, da parte dei Servizi della Commissione? Potrebbe essere prevista una obbligatoria, simultanea informazione del potere centrale per il previsto coordinamento, mentre la pratica viene inviata direttamente a Bruxelles. In ogni caso i contatti interlocutori, durante l'istruttoria, potrebbero essere tenuti direttamente dalle Regioni, trattandosi spesso di adempimenti volti, come già detto, a fornire chiarimenti e ad integrare la prescritta documentazione.

A realtà nuova, procedure nuove: l'Amministrazione centrale, di fronte al rivoluzionario irrompere delle esigenze dell'integrazione europea da un lato e del regionalismo dall'altro, non può pretendere che tutto continui a svolgersi con le stesse procedure e con la stessa mentalità che caratterizzano uno Stato centralizzato che non deve rendere conto che a se stesso.

Analoghi problemi si pongono (e si porranno ancor più in avvenire) nel campo dell'utilizzo degli strumenti finanziari e dei Fondi della Comunità europea in favore dello sviluppo regionale (Banca Europea per gli Investimenti, Feoga, Fondo Sociale, Interventi CECA e, dal 1° gennaio 1974, si spera, il Fondo europeo di Sviluppo regionale).

Anche a tale proposito non si può costringere le Regioni a muoversi soltanto nelle maglie della burocrazia statale : non è questo lo spirito della riforma regionale. Del resto è noto che da tempo Presidenti ed Assessori regionali si recano a

Bruxelles o a Lussemburgo per informazioni preventive, colloqui integrativi, sollecitazioni degli uffici che curano l'istruttoria delle loro domande di finanziamento.

Come reagisce la Commissione comunitaria a quest'azione di avvio di un dialogo istituzionale con le autorità regionali?

La risposta è stata finora quanto mai riservata e prudente. Pur non contestando espressamente le esigenze politiche di emarginare gli enti territoriali (specie a livello regionale) dell'azione comunitaria ogniqualvolta essa si intersechi con le loro competenze (si pensi, come già detto, alla politica regionale e di assetto territoriale, la protezione dell'ambiente, le infrastrutture socio-culturali ecc.), non può certo dire che la Commissione sia andata al di là di iniziative sperimentali e di fatto, sopra ricordate, come, ad esempio, i contatti periodici con un gruppo di amministratori regionali e locali organizzati dalla Direzione generale della politica regionale.

Quali i motivi di questo atteggiamento? Perplessità sul fondamento della richiesta, preoccupazioni politiche derivanti dalla netta e prevedibile ostilità dei governi nazionali, complicazioni procedurali ed organizzative che ne potrebbero derivare all'azione della Commissione?

Probabilmente questi motivi concorrono tutti, in diversa misura. Resta il fatto negativo e grave che la Commissione non ha voluto cogliere l'occasione offerta dalla proposta di creazione del Comitato di politica regionale. Invece di inserire di pieno diritto i rappresentanti delle autorità territoriali nel Comitato, si è ripiegato sulla sua consultazione degli ambienti regionali. Poichè questa consultazione è puramente facoltativa ed eventuale poichè la "consultazione" è cosa qualitativamente assai diversa dalla "partecipazione", non vi è chi non veda il moderatismo della soluzione proposta.

Del resto proprio in un'intervista rilasciata nel numero di luglio della Rivista "Comunità europee" il Dott. Ruggiero, Direttore generale per la politica regionale comunitaria, rispondendo alla domanda: "Come si articoleranno le relazioni tra Regioni, governi nazionali e Comunità europee", rispondeva testualmente: "Su questo punto bisogna essere estremamente chiari. L'interlocutore costituzionale della Comunità sono gli Stati membri. Se fosse altrimenti, potremmo arrivare a una deviazione degli obiettivi di programmazione che i singoli Stati si pongono. Quindi il nostro interlocutore principale deve essere lo Stato. Ciò non vuol dire che noi non continueremo ad avere dei rapporti di carattere conoscitivo e informativo con i rappresentanti delle Regioni. Non escludo affatto che questo dialogo possa essere approfondito ma vi sono chiaramente dei limiti che non potranno essere superati."

La risposta è volutamente generica; i limiti del dialogo non sono precisati, ma non vi è dubbio che resistenza e vi -

schiosità permangono anche in questo campo e richiedono un'azione unitaria, intelligente e decisa per rimuovere gli ostacoli, di natura psicologica, oltre che politica e tecnica.

b) Rapporti tra Regioni e Parlamento europeo

La citata lettera della Presidenza del Consiglio non fa invece menzione dei contatti tra Regioni e Parlamento europeo. La ragione consiste nel fatto che queste relazioni sono state fino ad oggi molto limitate anche perchè i poteri del Parlamento europeo sono, come è noto, soltanto consultivi, e non appaiono ai responsabili regionali, nella loro immediatezza, i vantaggi di rapporti di tal genere.

In realtà il sistema di relazioni tra Regioni e Parlamento europeo va ben al di là di una semplice esigenza di risolvere insieme, più sollecitamente, alcuni problemi concreti concernenti l'attività regionale: contenuti dell'attività legislativa, pratiche di finanziamento comunitarie, elaborazioni di studi, ecc.

Parlamento europeo e Regioni rappresentano, in realtà, i due poli estremi di un meccanismo di rappresentanza democratica che la Comunità europea non può ignorare e che essa deve anzi tendere ad ampliare e rafforzare. Non a caso i poteri locali conducono da tempo, assieme con le forze federaliste, una difficile battaglia in favore dell'elezione del Parlamento europeo oltre che dell'ampliamento delle sue attribuzioni. Il 1975 sarà un'annata decisiva per il Parlamento europeo e, perciò stesso, per tutta la Comunità europea. Da un lato l'intervento del Parlamento europeo e dall'altro la consultazione dei poteri regionali si faranno più necessari, urgenti ed irrecusabili.

Sul piano dell'esistente va tuttavia ricordato che un filo conduttore tra Parlamento europeo e Regioni esiste già fin d'ora. Esso è costituito dagli "hearings" che alcune Commissioni parlamentari (specie quella competente per i problemi della politica regionale e dei trasporti) si sono dimostrate disposte ad attuare, per iniziativa del Consiglio dei Comuni d'Europa, con una ristretta rappresentanza di eletti regionali e locali provenienti dai nove Paesi membri della Comunità. Queste udienze conoscitive fanno seguito ad una serie di incontri svoltisi nel passato, anche se su un piano meno formale, tra i predetti eletti locali e l'Intergruppo di studio per i problemi regionali e locali del Parlamento europeo: di questo facevano parte parlamentari europei aventi lo stesso comune interesse per i problemi politico-istituzionali e socio-economici del regionalismo.

Detto Intergruppo, si costituì per iniziativa del Consiglio dei Comuni d'Europa e per la pronta sensibilità di alcuni parlamentari che ne avevano compreso il significato innovatore e l'importanza.

L'Intergruppo ha costituito un punto di incontro interessante non solo tra Parlamento europeo e eletti locali, ma an-

che tra essi e la Commissione comunitaria in quanto, più volte, essa ha partecipato alle riunioni, con l'intervento dello stesso Commissario per la politica regionale o dei suoi più diretti collaboratori. Ciò ha permesso un dialogo triangolare Commissione-Parlamento-poteri locali e il confronto tra i diversi ruoli che queste tre essenziali componenti della costruzione europea sono chiamate a svolgere.

Con la creazione, dal 1° gennaio 1973, d'una apposita, nuova Commissione per la politica regionale (e per i trasporti) nell'ambito del Parlamento europeo, l'Intergruppo ha cessato d'esistere. La sua scomparsa è un fatto negativo, ma argomentazioni formali e di razionalizzazione dell'attività parlamentare hanno preso il sopravvento. Per questo il Consiglio dei Comuni d'Europa si è subito adoperato per avviare rapporti di collaborazione con detta Commissione, ottenendo che essa promuovesse un "hearing" nel mese di novembre.

A questo "hearing" (e agli altri che dovrebbero svolgersi in futuro con la stessa Commissione e con altre, quella politica, dell'agricoltura, sociale, dell'ambiente, ecc.) come del resto agli incontri organizzati presso la Direzione generale di politica regionale della Commissione, sopra ricordati, sono invitati anche rappresentanti di Regioni italiane.

c) <u>Partecipazione delle regioni alla definizione dell'atteggiamento del Governo italiano in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità</u>

Non vi è dubbio che spetta al Governo italiano il diritto-dovere di garantire esternamente il rispetto e l'attuazione dei Trattati comunitari. Ma è anche vero che nel campo delle competenze attribuite costituzionalmente alle Regioni, il Governo nazionale, per rispettare gli obblighi interni, dovrebbe contribuire alla formulazione delle decisioni comunitarie nell'ambito del Consiglio dei Ministri della Comunità mediante un intervento che tenga conto del concorso delle Regioni, sia espresso direttamente, di volta in volta, in una Conferenza interregionale tempestivamente convocata, sia espresso, più in generale, nella partecipazione alla programmazione democratica.

Siamo lontani dall'aver acquisito la convinzione che ciò non costituirebbe tanto una concessione o una sorta di difesa contro le petulanti rivendicazioni delle Regioni, quanto l'ovvia conseguenza di principi costituzionali applicati ad una realtà nuova non espressamente prevista, ma destinata a consolidarsi sempre più, quella comunitaria.

d) Concorso delle regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie ove queste riguardino materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale

Fin qui abbiamo toccato il problema ascendente dei raccordi tra Regioni e Governo e dell'influenza che le prime sono chiamate ad esercitare sul secondo. Ma vi è anche un problema inverso, discendente, quello di dare esecuzione ad una "direttiva" comunitaria, qualora essa incida nella sfera delle competenze regionali.

Questo problema, la cui rilevanza pratica è destinata ad affermarsi in misura sempre più ampia, è esploso proprio in questi ultimi mesi in occasione della necessità di recepire nell'ordinamento italiano e di dare attuazione alle tre direttive comunitarie n. 159, 160 e 161 CEE del 1972 riguardanti l'ammodernamento delle strutture agricole, le misure di pensionamento degli agricoltori anziani e l'informazione e formazione professionale degli operatori agricoli.

Non è questa la sede per affrontare le numerose e spesso sottili questioni giuridiche (legge cornice?) poste da detta attuazione, in relazione alle competenze regionali in materia di agricoltura, nè per riprendere una giusta polemica contro il contenuto del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 riguardante il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura. Ciò che conta è riaffermare decisamente il rifiuto ad un meccanismo di attuazione delle direttive comunitarie che trasformi le Regioni in organismi di puro decentramento amministrativo, spossessandole gradualmente - via via che si allargherà la sfera della normativa comunitaria in detta materia - delle loro competenze costituzionali nel settore dell'agricoltura.

E' questo un grave pericolo contro il quale si sono già levate alcune voci di membri del Parlamento italiano sensibili ad un problema che va ben al di là di una singola fattispecie per investire i principi generali del nostro ordinamento costituzionale e l'inserimento del nostro Paese, nel suo complesso, nella Comunità europea.

La discussione dinanzi al Parlamento italiano nel disegno di legge d'iniziativa governativa sull'attuazione delle tre predette direttive, sarà la pietra di paragone di questa volontà politica e, al tempo stesso, delle reali prospettive di partecipazione (anche per il futuro) delle Regioni al processo di applicazione delle norme comunitarie nel nostro ordinamento, quando esse riguardino "materie" ad esse costituzionalmente attribuite.

Da tutte le forze dell'arco costituzionale si sono levate le loro voci a favore di soluzioni politiche e giuridiche che riconoscessero alle Regioni un preciso diritto d'intervento in questo campo; ma è difficile valutare, fino al dibattito parlamentare, la consistenza di queste prese di posizione e soprattutto, quanto di costruttivo (e non solo di critico di diverse

soluzioni) esse contengono. Il PCI ha formulato proposte alternative al disegno di legge governativo. Del problema generale si è espressamente parlato in un Convegno organizzato dall'Università di Siena nel marzo 1973 con l'apporto prevalente di giuristi, ma anche di qualche uomo politico nazionale e regionale. L'argomento è stato nuovamente affrontato, questa volta in un ambiente essenzialmente politico, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dei Ministri per l'ordinamento regionale e al Lavoro, del Vice Presidente della Commissione Comunitaria, Scarascia Mugnozza e del membro della stessa Commissione, Thomson e Hillary, a Firenze, su iniziativa della Regione Toscana, nel luglio 1973. Il tema è stato anche toccato, ma dovrà essere ripreso in modo più organico, in un incontro dei Presidenti delle Giunte regionali col Presidente del Consiglio all'inizio di ottobre. A quanto risulta non si è andato oltre una messa a punto e una presa di coscienza politica dei "dati" del problema.

La maggiore preoccupazione deriva dalla necessità che, per l'attuazione delle tre direttive comunitarie in materia agricola n. 159, 160 e 161, si provveda al più presto al fine di mettere i nostri operatori agricoli in condizione di utilizzare le previdenze previste. Una riformulazione ex-novo del disegno di legge già elaborato dal precedente governo, richiederebbe, ovviamente, un certo tempo. E allora si invocheranno "motivi d'urgenza" per rifiutare una diversa impostazione del provvedimento...!

Rapporti internazionali tra Regioni: in particolare le Regioni di confine

Una circolare del 5 maggio 1965 della Presidenza del Consiglio lamentava il ripetersi di incontri tra rappresentanti di enti locali italiani e stranieri. La circolare dice testualmente: "Da più parti viene segnalato il ripetersi di incontri tra rappresentanti di Enti locali italiani e stranieri (particolarmente appartenenti a Stati esteri confinanti) e viene altresì rilevato che tali contatti aventi spesso lo scopo di risolvere problemi di comune interesse, vengono promossi senza preavvertire, il più delle volte, i competenti organi governativi."

"Al riguardo - continua la circolare - si ricorda che già in passato questa Presidenza del Consiglio ha richiamato la attenzione sull'opportunità che eventuali relazioni con organismi di Stati esteri, da parte di Amministrazioni ed Enti pubblici, vengano tenute tramite il Ministero degli Affari Esteri. Sembra, infatti, appena il caso di considerare che un diverso orientamento in materia determina notevoli inconvenienti, non esclusa la eventualità che problemi di interesse generale siano trattati sul piano esclusivamente locale e in tale sede vengano formulate proposte o seguiti indirizzi che potrebbero risultare difformi o comunque non aderenti a quelli manifestati attraverso le normali vie diplomatiche.

"Ne deriva, inoltre, la impossibilità per la Pubblica Amministrazione di assicurare - per mancanza di elementi infor-

mativi - la propria collaborazione alla risoluzione dei problemi in discussione.

"Ad evitare, pertanto, il ripetersi di tali inconvenienti, si fa presente la necessità che tutte le Amministrazioni, ed in particolare quelle regionali, provinciali e comunali, informino preventivamente le competenti Autorità governative degli incontri che si intendono realizzare, nonchè delle relative finalità. Il Ministero degli Affari Esteri, che istituzionalmente cura le relazioni con gli Stati esteri, sarà ben lieto di fornire ogni possibile suggerimento in uno spirito di piena collaborazione e nel quadro delle finalità perseguite dalla Comunità nazionale."

"Si pregano le Amministrazioni e gli Uffici interessati - conclude la circolare - di volersi attenere per l'avvenire a tali direttive, di voler diramare in tal senso istruzioni agli Enti dipendenti e di voler curare che alle suindicate direttive si attengano anche le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali".

Questi rapporti tra Regioni ed altri enti locali di Paesi diversi aventi problemi comuni, (ad esempio regioni periferiche di montagna, marittime, caratterizzate da centri siderurgici, da bacini minerari, ecc.) si vanno in realtà moltiplicando con la partecipazione anche di enti italiani. In un mondo di "intese" sovranazionali di carattere privatistico, l'aperto incontro di poteri locali della Comunità appare un momento importante nel processo di unificazione di una comunità europea democratica.

Questi rapporti tra Regioni acquistano un loro particolare significato e seguono un ritmo di maggiore frequenza nelle aree di confine. In tutto l'arco alpino - ad esempio - si verificano incontri, taluni con carattere periodico, tra rappresentanti di Regioni, Laender, Cantoni e di altri organismi regionali non territoriali aventi ad oggetto confronti di situazioni e scambi culturali, al fine di trovare concrete divergenze su problemi pratici e ricorrenti, amministrativi, di comunicazioni, di assetto territoriale, di regolamentazione della mobilità della mano d'opera, ecc.

Va constatato che, paradossalmente, il Consiglio d'Europa, organizzazione politicamente più debole delle Comunità (perchè intergovernativa) si è spinta più avanti, almeno sul terreno delle proposte giuridiche dell'Assemblea Consultiva, di quanto abbia fatto la Commissione comunitaria, in materia di cooperazione tra Regioni di confine. Infatti essa aveva proposto con raccomandazione n. 470 (1966) un progetto di "convenzione". La convenzione è stata respinta nel 1968 dal Comitato dei Ministri (cioè dai governi nazionali). La Commissione comunitaria è stata invece meno attiva, forse temendo le difficoltà di una definizione, in concreto, delle regioni di confine e ritenendo più razionale inquadrare le varie iniziative nella politica regionale nel suo complesso.

Specie ai Paesi membri della Comunità europea questa cooperazione può essere utile a preparare più efficaci interventi comunitari, ad esempio in materia di politica regionale: basti pensare che la Banca Europea per gli Investimenti prevede alla lettera c) dell'art. 130 del Trattato di Roma la possibilità di finanziare "progetti di interesse comune per più Stati membri" e che il futuro Fondo europeo di sviluppo regionale potrà intervenire particolarmente in alcune aree e, tra queste, quelle di confine.

Sensibilità europea di Regioni ed enti locali

Nell'esposizione che precede si sono andate sovrapponendo esperienze concrete, esigenze, problemi e prospettive future, segno indubbio che la materia trattata è ancora in piena evoluzione, rispondente più ad un processo politico che non a codificazioni giuridiche.

Ci si potrà chiedere in che misura questo processo è ben presente alla coscienza e alla sensibilità di coloro che hanno la responsabilità politica delle regioni cioè, i loro amministratori eletti.

Crediamo di poter affermare che la classe politica regionale, dopo il primo periodo di rodaggio inevitabile, comincia a rendersi conto degli stretti legami che uniscono la loro attività legislativa e amministrativa ai progressi ulteriori dell'integrazione europea. Questa coscienza è più diffusa nelle Regioni che per la loro posizione geografica o per più antiche tradizioni sono inserite nella realtà europea: più lenta appare la sensibilità di alcune aree del Mezzogiorno sia per la lontananza, sia per la pressione esercitata dai problemi interni quotidiani o per alcune ripercussioni negative sulla produzione locale del processo di liberalizzazione comunitaria, specie nel campo agricolo.

A livello infraregionale (provinciale e comunale) la sensibilità è più viva nelle zone di confine e in tutti quegli enti che, con più spiccato senso politico e lungimiranza, hanno da tempo instaurato vincoli stabili con enti omologhi di altri Paesi della Comunità attraverso la procedura di "gemellaggio". Detti gemellaggi, che oltre al loro essenziale e prioritario significato politico, hanno avuto talvolta sviluppi interessanti anche di ordine economico e culturale, appaiono tuttavia troppo spesso preclusi, in pratica, ai comuni fortemente indebitati e la cui posizione geografica, periferica rispetto al centro Europa, rende più costosi i rapporti e gli scambi. Per questo una politica efficace di presenza degli enti territoriali italiani nella Comunità dovrebbe anche appoggiarsi ad un costituendo Fondo per gli scambi e i gemellaggi, strutturato a livello europeo sulla base delle positive esperienze dell'Ufficio (bilaterale) franco-tedesco, Fondo che dovrebbe essere dotato di sufficienti finanziamenti. In attesa di questa iniziativa di cui il Governo italiano potrebbe farsi promotore, (alcune proposte erano state

avanzate in passato in sede comunitaria) si dovrebbe assicurare la possibilità di un idoneo concorso finanziario a quegli enti che dimostrino la serietà del loro impegno in favore di un gemellaggio, ma il cui bilancio ne impedisca la realizzazione.

Ma, al di là di singole e pur lodevoli iniziative e via via che il processo d'integrazione farà passi avanti, bisognerà ormai realizzare a breve termine un inserimento non più di fatto, ma istituzionalizzato, delle Regioni nell'ambito comunitario attraverso una Conferenza, od altro organismo permanente, che assicuri la rappresentanza di detti enti territoriali presso la Comunità europea, come del resto esiste da vari anni nell'ambito del Consiglio d'Europa (con la sua Conferenza europea dei poteri locali) ai lavori del quale partecipano eletti regionali e locali italiani. E' quasi superfluo precisare che l'obiettivo delle varie Regioni italiane non dovrebbe essere quello di divenire un mero "gruppo di pressione" come tanti altri, ma di creare un legame istituzionalizzato vero e proprio con la Comunità da una parte, e lo Stato dall'altro per la trattazione delle materie di rilevanza comunitaria e regionale.

Deve quindi esservi la consapevolezza del carattere insufficiente e negativo di iniziative singole, che non siano inquadrate in prospettive unitarie, d'intesa con le autorità territoriali analoghe (o omologhe) di altri paesi membri della Comunità; così come scarsamente produttivo sarebbe l'inserimento, a fine consultivo, delle Regioni nel Comitato Economico e Sociale della Comunità, sia per profonde diversità di natura tra esse e i vari organismi socio-professionali che ne fanno parte, sia per la rappresentanza forzatamente limitata che esse avrebbero in tale organo. Ciò che occorre e per il quale occorre battersi, è una struttura nuova, comunitaria, che consenta alle Regioni di entrare concretamente nel vivo della costruzione europea.

Spingendo lo sguardo più avanti, ricordiamo che il 1980 dovrebbe costituire, secondo la dichiarazione di intenzioni che ha concluso la Conferenza al Vertice di Parigi dell'ottobre 1972, il momento del passaggio ad una "unione europea" che, per avere un senso, non può che essere un'unione politica dotata delle necessarie istituzioni. Dal 1975 si porranno grossi problemi di adattamento e revisione dei trattati per rendere possibile questo risultato. Fin d'ora quindi bisogna prefigurare un sistema comunitario bicamerale ove alla Camera del Popolo europeo sia affiancato, secondo una aspirazione tradizionale dei movimenti federalisti, un Senato delle Regioni d'Europa.

N O T A

(1) Si veda, ad esempio, la definizione di C. Mortati nelle sue Istituzioni di diritto pubblico Cedam, Padova 1969, I vol., pag. 42 : "Si parla di Stati ordinamento quando si vuole designare la totalità degli elementi e dei rapporti di vita associata che si svolgono nell'ambito statuale... la diversa denominazione di Stato-apparato o Stato-governo si adopera per indicare il complesso dell'organizzazione e dell'attività che fa capo al potere supremo di comando, con la funzione di assicurare le esigenze unitarie dell'ordinamento (cui si dà anche il nome di Stato-persona, limitatamente a quei sistemi, come quello italiano, nei quali si conferisce al complesso medesimo la personalità giuridica, cioè un'unitaria soggettività di poteri e di doveri. Contrapposto allo Stato-apparato è lo Stato-Comunità, risultante dall'insieme dei soggetti, distinti dal primo, fornito di propria organizzazione per l'esercizio dei poteri d'autonomia dei quali sono titolari."

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	PPE/5

(7)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

IL SETTORE AGRICOLO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Premessa: Verso una revisione della politica agricola comune?

La politica agricola comunitaria (PAC), a poco più di dieci anni dal suo avvio, viene oggi da più parti, e sempre più insistentemente, sottoposta al fuoco concentrico delle critiche.

Anche se ne vengono riconosciuti i meriti storici, perchè ha reso politicamente possibile l'attuale stato di avanzamento dell'integrazione europea, si fa sempre più strada , anche all'interno delle stesse categorie agricole, nel nome delle quali quella politica è stata decisa, la consapevolezza che gli enormi sorzi finanziari della Cee non sono valsi finora a far conseguire gli obiettivi posti dall'art. 39 del Trattato di Roma, e cioè un equo reddito per i produttori agricoli e condizioni soddisfacenti per i consumatori.

Le critiche alla PAC, per la verità, non sono nuove nè, tantomeno recenti. Dacchè, infatti, essa ha preso a privilegiare gli obiettivi di mercato rispetto agli obiettivi di produzione - anteponendo una politica dei prezzi, con garanzia assoluta di smercio per taluni prodotti, ad una politica delle strutture che contribuisse al ravvicinamento dei costi di produzione - era già apparso chiaro che si sarebbero riprodotti a livello comunitario i problemi di eccedenze che già si erano talvolta dovuti lamentare a livello nazionale. Era, infatti inevitabile che il regime dei prezzi unici a livello comunitario, in un contesto di costi tanto variabili come quelli che si riscontrano nelle numerose realtà agricole comunitarie, avrebbe prodotto sprechi e rendite di posizione a favore delle regioni più favorite, e avrebbe accentuato le disparità dei redditi all'interno dello stesso settore agricolo.

Tutto ciò non è acquisizione recente, anche se, ormai si può ragionare in termini di inoppugnabili consuntivi, anzichè di pur facili profezie, come quelle che non mancarono di essere fatte, dieci o quindici anni fa, anche nel nostro Paese. Ne sono del resto convinti anche autorevoli esponenti della stessa Commissione Cee che ha chiesto ed ottenuto dal Consiglio di aprire questo autunno un dibattito sulla PAC in vista di una revisione dei criteri e degli strumenti con cui essa ha operato finora.

Siamo, dunque, alla vigilia di una svolta nella politica agricola comunitaria? E' prematuro e forse azzardato darlo per scontato, anche se una tendenza verso qualificanti indirizzi innovativi sembra ormai irreversibile. Quel che è certo, comunque, è che ogni qualvolta a Bruxelles si è tentato di cambiar strada nella strategia della PAC la volontà riformatrice si è scontrata, perdendo, con potenti interessi nazionalistici espressione, a loro volta, di altrettanto potenti interessi categoriali. Il tipo di rappresentanza delle istanze agricole consentita finora nella Cee ha anzi favorito, come vedremo, con la pressochè unanime richiesta di ulteriori aumenti dei prezzi la saldatura in un unico blocco, "potente come un rullo compressore" come - è stato scritto - tra i piccoli contadini, con costi di produzione prossimi ai prezzi, e grossi produttori beneficiari nel complesso di gigantesche rendite differenziali. Oggi che il tradizionale pilastro della PAC, la politica dei prezzi, sembra destinato a subire ritocchi, più o meno di rilievo, quanto meno nelle sue modalità di esercizio, e che si profilano, spostamenti di risorse finanziarie da questo tipo di intervento verso obiettivi fino ad oggi trascurati, come gli interventi strutturali, gli interventi per le zone sfavorite e forse anche verso aiuti diretti al reddito degli agricoltori, come si rifletterà questa prospettiva nel nostro Paese a livello di linea di Governo e a livello degli atteggia-

../...

menti che assumeranno le principali organizzazioni degli agricoltori? E' chiaro che una risposta a questo interrogativo non può che fondarsi su un esame retrospettivo ed attuale delle varie posizioni e dei diversi modi di porsi degli organismi citati di fronte alla PAC, così come essa è andata delineandosi fino ad oggi.

L'Italia e la politica agricola comune

L'agricoltura è forse il settore in cui più chiaramente si rileva la debolezza della presenza italiana a livello comunitario. Questa debolezza, che non raramente si è configurata come una vera e propria carenza di una linea politica lungimirante e all'altezza dei problemi posti dall'integrazione della nostra agricoltura con quella europea più avanzata, è solo in parte il riflesso della predominanza sul tavolo delle trattative degli interessi agricoli della Francia di De Gaulle o dell'Olanda di Mansholt, o dell'interesse all'apertura dei mercati da parte dell'industria tedesca ed italiana. In realtà, per quanto i termini della politica agricola comune siano stati fin dall'inizio sempre accanitamente contrattati anche sulla base di interessi politici più generali, a cui talvolta gli interessi agricoli di questo o quel Paese sono stati sacrificati, non v'è dubbio che il contributo del nostro Paese alla costruzione di una politica agricola comunitaria diversa da quella che oggi si è in procinto di revisionare sia stato abbastanza modesto. Se ciò è accaduto, non è soltanto il mero risultato di un incontrollabile esito del gioco degli interessi nazionalistici. "Inutile recriminare o assumere atteggiamenti risentiti - ha scritto a questo proposito il portavoce ufficiale della Comunità, Bino Olivi - nella Comunità si ha quello che ci si è conquistato, niente di più" (1). E l'Italia, per una serie di errori e di leggerezze che si accumulano dall'inizio della PAC ha finito, in effetti per non avere il peso politico che pure avrebbe potuto conquistarsi con una diversa linea di politica agricola a livello comunitario e a livello nazionale.

Il bilancio della partecipazione italiana alla PAC, coi pochi successi ed i molti smacchi, non tanto in rapporto alle istanze che si andavano rivendicando, ma in rapporto alle reali esigenze di rinnovamento della nostra agricoltura, è già stato fatto da altri e qui possiamo solo riprenderlo per sommi capi.

Quel che ci preme anzitutto di porre in risalto sono le condizioni di particolare arretratezza in cui la nostra agricoltura si trovava all'avvio della PAC e si trova tutt'ora: arretratezza nelle strutture agrarie, arretratezza nelle strutture di mercato, arretratezza nei livelli di produttività, nei sistemi di conduzione, nei rapporti contrattuali.

All'avvio del Mercato Comune - ma la situazione non è sostanzialmente cambiata da allora - l'Italia registrava, infatti, la più alta percentuale di aziende inferiori ai dieci ettari fra tutti i sei paesi della Comunità: ben l'84,2%, contro il 52,7% della Francia, il 65,1% dei Paesi Bassi e il 69,4% della Repubblica Federale Tedesca. Le aziende con superficie inferiore ad un ettaro erano addirittura il 33,6% del totale. Prevalente era la conduzione diretta (circa il 60% contro il 44% della Francia); consistente la mezzadria (circa l'11% contro il 2% della Francia, mentre negli altri paesi questo rapporto contrattuale è del tutto sconosciuto); la conduzione in affitto riguardava, invece, solo il 7,9% delle aziende, contro il 19% della Francia, il 26% del Belgio e il 29,4% nei Paesi Bassi.

Anche dal punto di vista delle tecniche di produzione il nostro Paese si trovava in netto ritardo rispetto agli altri paesi membri. Il consumo dei concimi per ettaro era infatti pari alla metà di quello francese e ad un quarto di quello tedesco; il parco macchine addirittura un

terzo; l'azione divulgativa del tutto insufficiente.

Tutto ciò spiega, unitamente al concorso di fattori pedoclimatici talvolta decisivi, la scarsità delle rese (20q/ha per il grano, contro i circa 30 della Francia) e il malessere di un'agricoltura estremamente squilibrata da una regione all'altra e non idonea ad alimentare la popolazione (infatti l'Italia era diventato il secondo paese importatore agricolo del Mercato Comune, dopo la Germania).

Sul piano delle strutture di commercializzazione e dell'organizzazione dei mercati interni l'arretratezza del nostro Paese era altrettanto marcata: modesto era l'intervento dello Stato e limitata la rete delle cooperative di produzione e di commercializzazione.

Tutto questo rendeva in partenza la nostra agricoltura estremamente debole e del tutto indifesa di fronte al processo di integrazione comunitaria. Si doveva, allora, rifiutare o rinviare il processo di integrazione della nostra agricoltura con quella degli altri paesi, solo perchè ci presentavamo in condizioni di debolezza? Certamente questa alternativa avrebbe comportato un rallentamento nella costruzione dell'edificio comunitario senza contare il peso dei problemi politici, economici e sociali che si sarebbero aperti. L'alternativa reale era, in effetti, un'altra, peraltro già emersa chiaramente nella Conferenza di Stresa del 1958: il processo di integrazione non poteva essere compromesso con l'isolamento dell'agricoltura, ma esso avrebbe dovuto favorire, anzitutto, un necessario adattamento strutturale delle agricolture più deboli, ed in particolare di quella italiana, per rimuovere od attenuare i fattori di differenziazione delle strutture produttive e dei costi di produzione; la stessa politica di mercato avrebbe dovuto essere orientata al miglioramento della produttività, più che dal reddito complessivo. Tutto questo, nel quadro di una politica regionale che attenuasse gli squilibri e di una politica sociale che ponesse rimedio ai problemi emergenti dagli interventi sul mercato e sulle strutture agricole.

Le cose, com'è noto, sono andate ben diversamente, tant'è vero che mentre sono già dieci anni che la politica di mercato va avanti, solo oggi si incominciano ad apprestare gli strumenti per gli interventi sulle strutture agricole e solo da qualche tempo si incomincia a parlare di politica sociale e regionale a livello comunitario.

Di questa situazione, particolarmente gravosa per il nostro Paese, non si può non far carico, unitamente alla rilevanza degli interessi nazionalistici dei nostri partners, al tipo di scelte operate dalle nostre rappresentanze in sede comunitaria e alla carenza di una vera politica di riforma della nostra agricoltura, sul piano nazionale.

Scontata, infatti, la necessità che l'integrazione si dovesse estendere fin dall'inizio anche al settore agricolo, quello che non si è riusciti ad evitare è che la PAC fosse avviata esclusivamente sul binario senza sbocchi della politica dei prezzi; per giunta quando si è trattato di definire il sistema di finanziamento della PAC, fu proprio il nostro Paese a chiedere, ottenendo un successo di cui ancora la nostra agricoltura paga le conseguenze, di bloccare sui 285 milioni di dollari la spesa della sezione orientamento del Feoga, che doveva finanziare la politica delle strutture.

Dopo aver accettato nel 1962, un regolamento finanziario che, per anni avrebbe condannato l'Italia a sovvenzionare i costi di smaltimento delle eccedenze cerealicole della Francia e lattiero-casearie dell'Olanda, si è assistito, come ha scritto Bino Olivi, ad una faticosa politica di "rattrapage" da parte del nostro Paese, nel tentativo di recuperare posizioni in realtà ormai compromesse. Ma, invece di farsi portatore di una reale politica alternativa o quanto meno integrativa di quella finan-

ziariamente pesantissima, dei prezzi e dei mercati, il nostro Paese ha continuato a battersi ancora per altri lunghi anni per obbiettivi sostanzialmente limitati ed ottenuti a caro prezzo: l'estensione dell'organizzazione comune dei mercati ai prodotti di maggior interesse per l'Italia (ortofrutticoli, tabacco, barbabietola, olio e vino) e la riduzione della partecipazione italiana al finanziamento della PAC.

E solo nel marzo 1971, dopo una lunga e generale riflessione critica sulle proposte di riforma strutturale dell'agricoltura contenute nel "memorandum Mansholt", che l'Italia ha cominciato a puntare sulla politica degli interventi strutturali, senza, tuttavia, mostrare di voler modificare atteggiamento sulla politica dei prezzi e dei mercati. Il successo non è mancato; ma il volume dei mezzi finanziari utilizzabili per gli interventi sulle strutture è risultato fortemente condizionato e limitato dalla scarsa disponibilità consentita da un'ancora egemone politica dei prezzi e dei mercati.

Senza voler approfondire l'esame della partecipazione dell'Italia alla PAC, resta, comunque, indiscutibile che, per quanto si sia posto rimedio ad alcuni malanni che caratterizzavano soprattutto la nostra agricoltura prima dell'avvio della PAC, come la instabilità dei prezzi e dei mercati, sopravvivano ancora oggi quasi tutti i fattori di inferiorità strutturale della nostra agricoltura rispetto a quella degli altri paesi della Cee. Solo in pochi settori essa è, infatti, competitiva sui mercati comunitari; la maglia poderale è ancora troppo pletorica, le strutture associative poco sviluppate; la bilancia alimentare sempre più deficitaria, le distorsioni produttive ancora più vistose.

In conclusione, anche se il bilancio di tale partecipazione non è fatto solo di poste negative, quelle positive sono certamente quantitativamente e qualitativamente modeste rispetto a quelle che potevano essere registrate a consuntivo di dieci anni di PAC, con una diversa e più incisiva presenza italiana a livello comunitario, senza, peraltro, che fosse necessario assumere posizioni di esasperato nazionalismo, che qui non si vogliono certo incoraggiare.

Il fatto è che, nemmeno sul piano interno l'integrazione della nostra agricoltura nella Comunità ha stimolato quelle riforme strutturali in grado di porla a livello delle economie agricole europee più avanzate. Si è continuato, invece, a perseguire obiettivi settoriali senza che fosse peraltro superata la concezione assistenzialistica e sostanzialmente paternalistica dell'intervento pubblico in agricoltura che qualifica da sempre la nostra politica agraria. Anche quando qualche beneficio è stato conquistato nella trattativa europea per la nostra agricoltura, o per una fetta di essa, spesso si son dovuti lamentare ritardi, strozzature, imprevidenza nella fase di utilizzazione degli strumenti e dei mezzi finanziari messi a disposizione della Cee. Significativo è l'esempio dei contributi messi a disposizione dalla Cee per gli interventi strutturali in agricoltura. Un rapporto ufficiale della Comunità rendeva noto, un anno fa, che i contributi utilizzati a questo titolo dalla Italia entro il 1971 ammontavano, infatti, soltanto al 6% circa di quelli messi a disposizione, contro il 34% utilizzati dall'Olanda. E'anche questa mancanza di immediati strumenti amministrativi di attuazione della PAC, che ha indotto Bino Olivi a definire la partecipazione italiana alla PAC un vero "disastro contabile".

Fece scalpore, a questo proposito, la sferzante battuta pronunciata nel marzo 1972 dal ministro dell'agricoltura francese Cointat, quando alla fine di una strenua trattativa fu deciso, su proposta italiana, d'ampliare le possibilità d'intervento della Cee a favore degli agricoltori più sfavoriti. "Ma si dia pure all'Italia quello che vuole, - affermò allora il ministro francese - tanto non si metteranno mai in condizioni di sfruttarlo". Il nostro ministro Natali si risentì, ma da allora sono passati diciotto mesi senza che siano state ancora varate le leggi

necessarie per godere dei finanziamenti Cee.

Del resto, un concetto non dissimile esprime anche il Governatore della Banca d'Italia, quando nella sua ultima relazione all'Assemblea dei partecipanti afferma che "da parte nostra sono stati richiesti concorsi finanziari agli organi della Comunità per promuovere l'adattamento delle strutture produttive; ma l'insistenza con la quale abbiamo invocato quei concorsi è stata pari alla nostra incapacità di utilizzare quelli offertici".

Ma questa, come s'è detto, non vuole essere una rassegna di quanto l'Italia abbia o meno ottenuto finora dalla PAC. Vogliamo invece vedere di quali istanze si siano fatti finora portatori i nostri negoziatori della PAC a Bruxelles; quali realtà agricole essi esprimono; quali intrecci di rapporti si siano istituiti tra organizzazioni di categoria operanti nel settore agricolo e gli esponenti del nostro ministero dell'agricoltura che contrattano per l'Italia i termini della PAC. La Cee, è stato detto, offre il quadro di un negoziato permanente. E' chiaro perciò che la partecipazione di ciascun paese è condizionata oltre che da una serie di variabili politiche interne ed esterne, anche dalla qualità e dalla forza dei gruppi di pressione che riescono a farsi rappresentare a Bruxelles, non solo negli organismi consultivi istituzionalmente previsti, ma anche all'interno delle stesse delegazioni governative dei vari paesi. La politica agraria, infatti - e non solo nel nostro paese - è generalmente frutto di una composizione, più o meno riuscita, degli interessi corporativi delle organizzazioni di categoria che egemonizzano il settore, più che di libere scelte programmatiche finalizzate agli interessi più generali degli stessi agricoltori e dell'intera collettività. Questo è tanto più vero quanto più arretrate sono le condizioni strutturali dell'agricoltura e quanto più stretto è il collegamento politico di tali organizzazioni con i detentori delle leve della politica agraria. Due condizioni, queste, che certo non difettano sulla realtà italiana.

I gruppi di pressione agrari

La scena della politica agricola è dominata, nel nostro paese, oggi come ieri, dall'incombente presenza di tre potentissimi gruppi di pressione: la Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, la Confederazione generale dell'agricoltura e la Federazione nazionale dei consorzi agrari. Da sole, esse monopolizzano non solo la rappresentanza italiana nel COPA, il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee, che rappresenta gli interessi degli agricoltori presso gli organismi comunitari, ma anche il ruolo di interlocutori ed ancora più di elaboratori delle linee di politica agraria da attuare nel nostro paese o da richiedere alla Comunità. Eppure la realtà delle organizzazioni interessate alla politica agraria è molto più articolata di questa potente triade, di cui, peraltro, è bene ricordarlo, uno dei pilastri, la Federconsorzi, rappresenta soprattutto alcuni interessi economici convergenti delle altre due organizzazioni. Basti citare l'Alleanza nazionale dei contadini, l'Organizzazione di sinistra dei lavoratori agricoli, i sindacati di categoria aderenti alle tre Confederazioni, le stesse Confederazioni portatrici delle istanze di tutti i lavoratori, in quanto coinvolti nelle scelte di politica agraria, le associazioni delle cooperative agricole, le ACLI ecc. Tutte queste organizzazioni, per quanto abbiano espresso spesso posizioni di avanguardia rispetto alle istanze difese dai nostri rappresentanti a Bruxelles sia pure in nome degli agricoltori, non hanno avuto che un peso limitato nelle scelte di politica agraria operate nel nostro Paese e sostenute nelle trattative comunitarie. I vari ministri dell'agricoltura, una carica di cui l'organizzazione bonomiana conserva un monopolio pressochè esclusivo da

vent'anni a questa parte, si sono sempre preoccupati di ascoltare gli esponenti della "triplice", ma mai allo stesso titolo e con la stessa disponibilità hanno sentito le altre organizzazioni. Sono gli interessi di questi tre potenti gruppi di pressione, coalizzati nel CIRAI, proprio per unificare le loro posizioni in materia di politica agricola, ad essere in generale rappresentati e difesi dai nostri delegati a Bruxelles.

Non è tanto la consonanza tra la nostra delegazione ed alcuni interessi espressi da tali gruppi che ci interessa porre in risalto. Quel che più importa, come può rilevarsi oggi a consuntivo di dieci anni di PAC è che questo monopolio della rappresentanza degli interessi agricoli nel nostro Paese non ha portato nel lungo periodo, come s'è visto, benefici duraturi e consolidati per la nostra economia agricola.

E' in nome loro, è in nome degli interessi immediati di gruppi di produttori di talune derrate che vi sono rappresentati, che l'Italia si è trovata spesso a combattere a Bruxelles battaglie di retroguardia o a contrattare i benefici di questi con la rinuncia ad obbiettivi più ambiziosi per la nostra agricoltura.

Ma vediamo qual'è l'atteggiamento di queste organizzazioni di fronte alla PAC, anche al di là delle professioni di fede europeistica che pure le accomuna.

La Coldiretti

La Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, grazie alla sua organizzazione capillare, ai rapporti che ha con altre istituzioni ed uffici di interesse agricolo nell'amministrazione centrale e negli enti locali, agli strumenti di cui può disporre, all'assistenza che i suoi uffici possono fornire, vanta una pressocchè egemonica rappresentanza della categoria dei coltivatori diretti. I collegamenti col potere politico, possono essere sintetizzati nei circa 70 tra deputati e senatori che l'organizzazione fornisce attualmente al partito di maggioranza e nella continuità di una tradizione che, salvo pochissime interruzioni, risale al primo governo repubblicano, per cui è difficile aspirare, nel nostro Paese, al Ministero dell'agricoltura se non si appartiene all'organizzazione bonomiana. Tutto ciò senza contare la moltitudine di sottosegretari, di assessori provinciali e regionali e l'ancor più nutrita schiera di funzionari ministeriali inseriti in posti chiave che partecipano delle scelte della Coldiretti o che comunque si ispirano della sua linea. E' facilmente intuibile perciò il peso di questa organizzazione nelle decisioni di politica agraria e di politica tout court operate nel nostro Paese. Si tratta, a giudizio di molti osservatori, del più forte gruppo di pressione esistente nel nostro Parlamento ed è chiaro che la sua influenza sulla politica nazionale si estende anche oltre la sfera della politica agricola.

"Nonostante la sua mole gigantesca - ha scritto a questo proposito Claudio Risé - la Federazione nazionale dei coltivatori diretti non è mai arrivata a produrre un programma che rispecchiasse una visione e una interpretazione generale dei problemi dell'agricoltura. Le rivendicazioni avanzate, numerosissime e molto onerose per la collettività, furono però quasi sempre di tipo assistenziale e previdenziale". In effetti, la stessa concezione assistenzialistica e paternalistica dell'intervento pubblico in agricoltura, che permea la nostra politica agraria di questo dopoguerra, è di marca prettamente bonomiana. L'agricoltura è stata e rimane, nell'ideologia bonomiana, un settore da "proteggere" con misure protezionistiche ed alti prezzi, perchè "il prezzo dei prodotti agricoli è il salario dei contadini" e i contadini, in un sistema che non offre lavoro alla manodopera non qualificata, non saprebbero altrimenti dove andare. "In realtà - commentava anni fa Norman Kogan che osservava queste cose dall'esterno - vanno ad incrementare le file di quelli che vivono nelle "borgate" periferiche dlle grandi città, perchè anche i prezzi alti e protetti non risolvono la

loro situazione"(2). Per quanto non manchino obiettivi e preoccupazioni di tutto rispetto nell'azione programmatica di questa organizzazione, quel lo che le viene da più parte rimproverato è di volerli spesso conseguire con strumenti e metodi sbagliati. Così, mentre l'equiparazione dei redditi degli agricoltori coni redditi delle altre classi sociali non può non essere in cima agli obiettivi di ogni saggia politica agraria, l'azione svolta sin qui dalla Coldiretti sembra indicare che tale obiettivo viene perseguito, più che attraverso la via dell'efficienza produttiva, attraverso quella del sostegno esasperato dei prezzi e del più rigido protezionismo di tutto quello che si coltiva e si produce nella nostra agricoltura. "E' chiaro che questa linea, in sede Mec - ha osservato Francesco Forte - non poteva rappresentare una soluzione organica valida; era una trincea arretrata che passava dietro quella del protezionismo francese. Le magre vittorie strappate arroccandosi su di esse sono state spesso vittorie di Pirro" (3).

Prendiamo, come esempio esemplificativo, il caso del grano.

L'Italia, come è noto, è un paese eccedentario di grano tenero e deficitario di cereali foraggeri, nonchè dei prodotti dell'allevamento, soprattutto carne. L'aver sostenuto, come ha fatto la Coldiretti, all'unisono con la Federconsorzi e con le organizzazioni professionali francesi, prezzi elevati per il grano ha reso necessario stabilire prezzi elevati anche per i cereali foraggeri, per incentivarne la coltivazione. Ma ciò si è inevitabilmente riflesso sui costi di produzione della zootecnia e quindi sullo sviluppo di un settore fondamentale per la nostra economia. Il risultato di questa politica è che mentre continuiamo ad importare circa la metà del nostro fabbisogno di cereali foraggeri, il nostro deficit zootecnico si è vieppiù accresciuto, per di più in un contesto inflazionistico molto spinto che trova origine anche nelle scelte di politica agricola adottate. La politica degli alti prezzi di cereali, a partire da quello del grano,non ha peraltro modificato sostanzialmente la posizione dei piccoli produttori, mentre ha particolarmente beneficiato i grossi produttori di enormi rendite differenziali, che spesso hanno anche significato pesanti eccedenze produttive.

Non si vuole, certamente, con questo far ricadere sulla Coldiretti la responsabilità di una scelta, quella degli alti prezzi dei cereali, che coinvolge tutta la Comunità dall'inizio dell'avvio del mercato comune agricolo, e che trova origine in una serie di motivazioni politiche ed economiche. Quel che si vuole, invece, porre in risalto è che non sempre la politica degli alti prezzi, di cui certamente la Coldirettiè una delle assertrici più accanite della Comunità, si è tradotta in un beneficio reale e duraturo, per gli agricoltori, soprattutto per i piccoli e medi agricoltori, nel nome dei quali quelle scelte venivano operate.

Come nel caso dei cereali, anzi,nota ancora il Forte, "paradossalmente ai nostri esponenti delle categorie agricole, ogni prezzo alto o più alto, anzichè una sconfitta è apparso sin'ora una vittoria".

Per quanto la Coldiretti organizzi una base, che in gran parte non dovrebbe avere obiettivamente che un limitato interesse per la conservazione di una politica dei prezzi, come quella attuata finora nella Cee, essa è invece l'organizzazione che più di ogni altra si batte per la continuità di questa politica, lasciandosi dietro perfino la Confagricoltura, i cui organizzati, prevalentemente grossi produttori, hanno usufruito finora di ben più consistenti profitti.

L'intoccabilità della politica dei prezzi in questo particolare momento della storia della PAC viene ripetutamente affermata da tutti i principali esponenti dell'organizzazione e nelle occasioni più diverse.

"Restiamo convinti - scriveva un anno fa Bonomi nella rivista "La Via Democratica"- che la politica agricola della Cee debba rimanere fonda-

ta sulle singole organizzazioni settoriali di mercato e sul continuo adattamento dei prezzi alle variazioni dei costi. Coerentemente, abbiamo espresso ai nostri rappresentanti governativi a Bruxelles l'invito ad opporsi a qualsiasi blocco dei prezzi agricoli per la campagna 1973/74". Il segretario generale della stessa Confederazione, Dall'Oglio, in un incontro col Governo nel maggio 1970, affermava: "Diamo atto innanzitutto dell'efficace azione dei nostri ministri per il completamento della politica agricola comune. Noi sosteniamo - d'accordo con le altre organizzazioni agricole degli altri paesi della Cee - che questa politica non può essere mortificata". Con maggiore veemenza, l'on. Truzzi, vice-presidente della Coldiretti nonchè presidente della Commissione Agricoltura della Camera, al 37° convegno dei dottori in scienze agrarie, nel dicembre 1972, minacciava: "Se a Bruxelles si mettessero in testa di considerare la politica delle strutture sostitutiva della politica dei prezzi, sappiano chiaramente che noi della Coldiretti e molti di noi anche come politici non accetteremo mai questa ipotesi".

Non tutta la Coldiretti, a livello di struttura e di base, può comunque essere identificata nelle posizioni di Bonomi, anche se esse rimangono ancora quelle prevalenti. All'interno della Confederazione va, infatti, affermandosi ed allargandosi una dialettica che ha rotto il tradizionale monolitismo di questa organizzazione ma i cui sbocchi ancora non si intravedono. Si parla, a questo proposito, di imminenti modifiche ai vertici dell'organizzazione, premessa per un rilancio della Coltivatori diretti su posizioni meno corporative e anacronistiche, che ne hanno compromesso il prestigio non solo agli occhi di molti iscritti, ma anche agli occhi di autorevoli esponenti del partito di maggioranza, che ne vorrebbero oggi una riqualificazione. Quel che è certo è che Bonomi da oltre tre anni si trova a fronteggiare una dissidenza interna che, per quanto ancora non eccessivamente vistosa, ha minacciato più di una volta di aprire crepe profonde nell'edificio costruito in 25 anni di gestione della politica agricola nazionale. L'esigenza di rompere con il passato, un passato fatto prevalentemente di rivendicazioni previdenziali o comunque di natura assistenzialistica tutte volte a mantenere i contadini sulla terra, di chiusura ad ogni iniziativa veramente riformistica nelle campagne dovuta a tutta una serie di pregiudiziali ideologiche e politiche, incomincia ad aprirsi un varco nell'organizzazione bonomiana, soprattutto attraverso l'organizzazione giovanile coltivatori diretti.

Ma non sembra che l'attuale gruppo dirigente della Coldiretti riesca a mediare con sufficiente sicurezza e linearità le istanze di rinnovamento e quelle di conservazione che improntano l'attuale momento della storia della organizzazione. Si colgono, infatti, ancora troppe contraddizioni, troppe oscillazioni, troppi legami con il passato, perchè dal momento di crisi che l'organizzazione attraversa ne nasca quella politica nuova per l'agricoltura che molti degli stessi coltivatori diretti chiedevano a Bonomi nella manifestazione di Piazza del Popolo del 16 aprile 1970. Sul piano interno, si assiste così ad una Coldiretti che, almeno in un primo momento, dà il proprio appoggio ad una coraggiosa legge di riforma dei fitti dei fondi rustici, salvo a ritirarlo in un secondo momento, mentre sul piano comunitario, come si è visto, essa si attesta su un'intransigente difesa dello attuale sistema di sostegno dei prezzi, peraltro rivendicando per tale sistema un correttivo legato strettamente agli andamenti dei costi; un sistema questo, che ignora gli effetti del progresso tecnico-scientifico e la funzione di orientamento della produzione che va attribuita ai prezzi nella PAC e quindi opererebbe "in senso fortemente antievolutivo oltrechè fortemente nocivo per il benessere di tutti", come ha rilevato uno studioso certamente non nemico dell'agricoltura, il prof. Di Cocco.

Ed ancora: da un lato, Bonomi, forte dei suoi quindici assessori regionali all'agricoltura, recrimina, in polemica con la Confagricoltura contro i "verticismi cari a troppi gruppi di pressione", i quali "si dovranno spuntare contro la realtà del decentramento politico regionale previsto dall'ordinamento istituzionale del Paese, decentramento nel quale i coltivatori ed il mondo rurale potranno dal basso far valere le esigenze di un rinnovamento che li abbia in ogni senso quali protagonisti e partecipi, e non oggetto di decisioni assunte sulla loro testa" (4); dall'altro, però spinge i nostri rappresentanti a Bruxelles a richiedere continui rafforzamenti delle barriere protezionistiche nel settore cerealicolo e del grano in particolare pensando che ciò possa bastare a trattenere in agricoltura milioni di piccoli coltivatori con un ettaro di terra.

Da una parte, si dice di accettare la "filosofia" di Mansholt di favorire la creazione di aziende di dimensioni economiche vitali (fermo restando il sostegno ai prezzi), dall'altra si continua a perseguire sul piano nazionale una politica che incoraggia la persistenza di aziende piccole e arretrate, favorendone anche la formazione.

E si potrebbe continuare: Bonomi si preoccupa legittimamente delle conseguenze per l'agricoltura italiana e meridionale in particolare dell'apertura delle frontiere ai prodotti agricoli degli altri paesi mediterranei, ma nulla viene costruito sulla strada del miglioramento qualitativo delle nostre produzioni e del rafforzamento della capacità contrattuale dei nostri produttori sui mercati interni e sui mercati esteri.

La PAC è stata così vista, e viene tuttora vista, come un surrogato o un rafforzamento della politica agraria nazionale, improntata all'ideologia dell'organizzazione. La politica dei prezzi è ben accetta, ma non perchè essa debba servire da orientamento della produzione, come è nello spirito del Trattato, ma perchè "il prezzo è il salario del contadino" e il salario deve seguire i costi: in definitiva, perchè gli aumenti dei prezzi per la massa dei piccoli coltivatori rappresentano una boccata di ossigeno, effimera ma sufficiente ad illuderli della loro vitalità. La politica delle strutture è anch'essa ben accetta, purchè rimanga intoccabile il ruolo e la funzione della politica dei prezzi e purchè sia rivolta a rafforzare le aziende familiari. Del resto, è sintomatico che la Confederazione, nel presentare propri progetti di legge per l'attuazione delle direttive comunitarie sulle strutture, abbia dato la priorità temporale, ma con valore politico, alla direttiva concernente l'indennità di cessazione agli anziani che decidono di ritirarsi dall'attività agricola, essendo quella che "è destinata ad avere più immediata ripercussione sociale".

Anche le posizioni moderatamente possibiliste assunte dalla Confederazione sul problema della revisione e dell'aggiornamento della PAC, nel quadro dell'evoluzione della Cee e della nuova fase di cooperazione con gli Usa, vengono di fatto ben presto sommersi dalla preoccupazione di "riconfermare l'assoluta necessità di una permanente difesa dell'agricoltura per la sua funzione di approvvigionatrice primaria degli alimenti e per la sua insostituibile funzione sociale", tenuto conto che "si tratta di un settore che non va sacrificato all'efficientissimo di altre agricolture più fortunate" (5).

La Confagricoltura

Meno contraddittoria, più dialettica e in una certa misura più in consonanza con le linee della PAC, ma non per questo immune da rilievi, si è rivelata finora la posizione della Confagricoltura. A detta di molti osservatori, il ruolo della Confagricoltura nella politica agricola nazionale si sarebbe notevolmente rivalutato negli ultimi anni riuscendo perfino ad incrinare in qualche occasione quel rapporto preferenziale col potere pubblico che da sempre era stato monopolio pressocchè esclusivo dell'or-

ganizzazione bonomiana. E ciò in connessione, oltre che con l'elezione di Diana a capo dell'organizzazione, con una serie di scelte politiche interne ed esterne alla Confagricoltura, che le hanno consentito di darsi una immagine ed un ruolo per molti versi rinnovato.

Uno dei fattori non secondari di questo "rilancio" di un'organizzazione che in passato si era quasi esclusivamente qualificata come portatrice degli interessi più retrivi della borghesia agraria nazionale, risiede proprio nell'assunzione di un ruolo più dinamico nei confronti della politica agricola comunitaria.

Da parte dell'organizzazione vi è, anzi, lo sforzo costante di accreditare una concezione della PAC come di una realtà che piove sul nostro Paese dall'alto della sovranazionalità, compiacendosi di accentuare, più che il momento critico e partecipativo, gli effetti cogenti non solo sul nostro apparato amministrativo, ma anche sullo stesso Parlamento nazionale. "Secondo me - dice Diana - il Parlamento italiano non tiene sempre conto della realtà comunitaria e delle conseguenze che dovrebbero derivarne nell'adottare leggi nazionali e, soprattutto, nei finanziamenti". Ora, se è vero che il potere pubblico nel nostro Paese, a livello politico e a livello amministrativo spesso offre obiettivamente il fianco ad osservazioni di questa fatta, è anche vero che la "vocazione" europeistica della Confagricoltura si spiega, oltre che con i vantaggi economici conseguiti con la PAC, anche con i vantaggi politici derivanti da un trasferimento dei centri decisionali dal livello nazionale, dove le decisioni sono sottoposte in una certa misura al controllo delle altre forze politiche e sindacali, al livello comunitario, dove il monopolio del COPA e l'assoluta mancanza di controllo politico favoriscono spesso compromessi e scelte in armonia soltanto con interessi settoriali e di categoria.

Il rapporto preferenziale con la Comunità piuttosto che con i centri decisionali nazionali è, del resto, esplicitamente ammesso dagli stessi dirigenti dell'organizzazione, i quali non nascondono di trovarsi meglio rappresentati e ascoltati a Bruxelles piuttosto che a Roma. In particolare è contro il ministero dell'agricoltura, ancora egemonizzato dalla Coldiretti, che si appuntano le critiche della Confagricoltura: "Il problema fondamentale - dichiarava tre anni fa Diana - è e rimane una moderna riorganizzazione del ministero dell'agricoltura senza la quale ogni discorso è vano, ogni proposito è inutile" (6).

Il ministero dell'agricoltura viene, infatti, considerato responsabile non solo delle numerose inadempienze dell'Italia verso la Cee in materia di PAC, ma di essersi fatto finora portatore di una "tenace avversione, aperta o nascosta, contro la politica agricola comunitaria in difesa di un tenace conservatorismo contadino, che vuole sopravvivere affidandosi al buon cuore degli altri settori produttivi e che perciò è deciso a sabotare ogni politica di ammodernamento dell'agricoltura a livello europeo". (Mondo agricolo del 25 marzo 1973).

E' in questa stessa logica che va inserita l'ostilità della Confagricoltura verso il decentramento regionale. A parte la comprensibile insofferenza per l'egemonia che anche negli organismi regionali l'organizzazione bonomiana è riuscita a conquistarsi, grazie allo stretto collegamento col partito di maggioranza, resta ferma la preoccupazione che i nuovi organismi si qualifichino come una multitudine di autonomi centri decisionali di politica agricola, difficilmente controllabili anche perchè troppo direttamente esposti alla pressione democratica. L'ordinamento regionale viene, in effetti, accettato, ma a condizione che l'Ente Regione "sia impostato come strumento di chiarezza e di snellimento burocratico e non come elemento di confusione e di debolezza dello Stato" (7). E per affermare ancora maggiormente il ruolo del tutto strumentale delle Regioni non solo rispetto allo Stato, ma rispetto alla stessa Comunità, Diana, al

Convegno dei quadri dirigenti della propria organizzazione, nel maggio '70, affermava: "vogliamo qui sottolineare la necessità che l'inserimento delle Regioni nell'attuale struttura dello Stato avvenga con assoluta aderenza a questa realtà d'ordine sovranazionale, che presuppone la salvaguardia dell'unità della politica agraria nazionale almeno su alcuni punti essenziali, come imprescindibili esigenze di presentazione unitaria dei nostri problemi in sede europea".

Nonostante che anche nelle posizioni della Confagricoltura di fronte alla PAC possa rilevarsi una certa dinamica, resta indubbio che essa, al pari della Coldiretti, porti pesantemente la responsabilità del lungo immobilismo della PAC, o quanto meno del nostro Paese, sul binario morto della politica dei prezzi e dei mercati. Ciò, del resto, è comprensibile se si considera che tale politica, tramite i meccanismi di sostegno dei prezzi, ha privilegiato finora i grossi produttori, che sono in grado di produrre a costi minori. Sulla difesa della politica dei prezzi, peraltro, si è riusciti a consolidare nelle campagne un blocco agrario tra grossi produttori capitalistici e piccoli agricoltori che, altrimenti, sarebbe da tempo entrato in crisi.

Oggi, in effetti, questo blocco minaccia di fratturarsi nel momento in cui si apre la prospettiva di un ridimensionamento del ruolo della politica dei prezzi e dell'adozione di nuovi strumenti d'intervento (politica delle strutture, integrazione diretta dei redditi, ecc.).

Così, mentre vediamo Bonomi e la sua organizzazione attestarsi ancora tenacemente sul fronte dei prezzi e dei mercati e della difesa intransigente della barriera protezionistica comunitaria da ogni possibile apertura verso l'esterno, la Confagricoltura esce dalle vecchie trincee per portarsi, almeno questa è l'impressione che dà, verso le nuove frontiere che la riflessione critica di questi ultimi anni ha schiuso alla PAC, sicura di poter guadagnare posizioni di vantaggio anche nel nuovo contesto.

Certo, anch'essa rigetta le critiche che in questi ultimi tempi sono state mosse alla politica dei prezzi, e considera improponibile un suo smantellamento, ma sembra d'altra parte disposta a condividere, "salvo a vedere quali siano le strade attraverso le quali si conseguono", i due obiettivi che costituiscono gli orientamenti più qualificanti della preventivata revisione della PAC (cfr. Doc. Iav.73/7 della Confagricoltura):

1) riduzione della spesa della Sezione Garanzia del FEOGA, sia per motivi finanziari, sia per facilitare il negoziato con gli Usa, nel quale "soprattutto per i cereali, occorrerà pagare un prezzo", in termini di possibile eliminazione delle restituzioni alle esportazioni, oppure in termini di limitazione della garanzia a certe quote di prodotto;

2) ampliamento dell'area degli interventi diretti al sostegno dei redditi ("pur con un pregiudizio negativo da parte della Confederazione") e allo sviluppo delle regioni più disagiate. Non viene fatta nessuna menzione della politica delle strutture, in quanto questa con l'emanazione delle nostre direttive dell'aprile 1972, può ormai considerarsi istituzionalmente inserita negli strumenti della PAC, per quanto nel nostro Paese, col più grande disappunto della Confagricoltura, essa sia ancora lontana dall'aver ricevuto la prevista sanzione legislativa. Vale la pena di rilevare, a questo proposito, come è proprio sulla più rapida emanazione della legislazione nazionale di recepimento dei contenuti delle direttive comunitarie sulle strutture che si è rivelata più incalzante la pressione della Confagricoltura da un anno a questa parte. Dopo aver contribuito, sembra in maniera determinante, alla stesura del relativo progetto legislativo, la Confagricoltura si è dovuta scontrare su due fronti, entrambi ostili all'indirizzo cui il progetto è stato improntato: da una parte il già lamentato "tenace conservatorismo contadino" che allignerebbe in molti uomini di governo e soprattutto negli uomini del ministero dell'agricoltura, e

che starebbe alla base dei ritardi in atto e per quelli che sono prevedibili", dall'altra l'opposizione delle regioni e della quasi totalità delle altre organizzazioni di categoria, Coldiretti compresa, tutte rivendicanti punti qualificanti ritenuti sacrificati nel progetto governativo.

E' il caso, a questo punto, perchè diventi più trasparente la posizione della Confagricoltura di fronte ai vari aspetti della PAC, di chiarire sinteticamente la "filosofia" che sorregge le sue scelte strategiche e la sua azione in questo momento. Obiettivo esplicito della Confagricoltura è quello di riuscire a determinare una concentrazione della spesa pubblica con finalità produttive in agricoltura sulle aziende capitalistiche, postulando che esse sono le uniche già, o potenzialmente, efficienti. Per canalizzare la spesa pubblica in loro favore, un anno fa la Confagricoltura, ha proposto l'istituzione di un apposito pubblico registro delle imprese efficienti, cui è stato contrapposto, sul versante della Coltivatori diretti, l'istituzione dell'albo professionale degli agricoltori. La politica governativa, nel disegno della Confagricoltura, dovrebbe mirare ad espellere dal mercato il maggior numero possibile di aziende non capitalistiche recuperando le restanti dentro strutture associative, che conservino comunque sempre un ruolo subalterno. Prevedendo la carica di tensioni sociali e politiche che tale indirizzo finirebbe col determinare nelle campagne la Confagricoltura non si mostra restia ad accettare qualunque tipo di provvidenza che si volesse disporre a favore di queste categorie: da quelle sociali, alle integrazioni dirette di reddito, ai sussidi perchè non vengano abbandonate certe zone ritenute importanti per l'equilibrio ecologico ecc. Tutto ciò ad una condizione: che venga cioè, salvaguardato il criterio della selettività degli aiuti economici a favore delle sole aziende in grado di svilupparsi o già sviluppate, cioè delle aziende capitalistiche. Questo spiega le pressioni della Confagricoltura perchè vengano al più presto approvati in Italia i provvedimenti di attuazione delle direttive comunitarie sulle strutture nella forma che esse hanno finora assunto; e spiega anche la disponibilità ad accettare una revisione della politica dei prezzi (cui "va sostituito il ruolo naturale di strumento non risolutivo della situazione generale dei redditi agricoli, ma importante per assicurare alle aziende ben gestite ed organizzate un reddito comparabile") e l'introduzione di nuovi strumenti d'intervento nella PAC.

Le altre organizzazioni.

A questo punto, bisognerebbe soffermarsi a lungo anche sul ruolo svolto fino ad oggi dalla Federazione dei consorzi agrari (Federconsorzi) nelle scelte di politica agraria operate dal nostro Paese a livello nazionale e a livello comunitario. Ce ne asteniamo, non perchè tale ruolo sia trascurabile, ma in quanto questo centro di pressione è largamente egemonizzato dal gruppo bonomiano, di cui, anzi, rappresenta la punta più arretrata. Più interessante ci sembra, invece, passare in breve rassegna il fronte delle organizzazioni di categoria che si pongono a sinistra delle tre organizzazioni fino ad ora esaminate: Alleanza nazionale dei contadini, Acli, Cenfac, Uci, sindacati, organizzazioni delle cooperative agricole, ecc. Anche qui occorrerebbe mettere in luce i vari punti di affinità e di diversità che le accomunano o le distinguono.

Grosso modo, tutte queste organizzazioni sono state e sono tutt'ora fortemente critiche di fronte agli indirizzi della Pac e, in particolare, di fronte alle posizioni assunte dal nostro Paese in questa materia. In generale è da questo fronte delle organizzazioni di categoria che provengono le istanze più innovatrici in materia di Pac e le critiche più severe non solo per i risultati modesti o addirittura negativi delle decisioni assunte, ma anche per ciò che non è stato fatto dal nostro Paese sul piano comunitario e sul piano nazionale per far progredire l'agricoltura ita-

liana verso livelli di efficienza più elevati e verso strutture meno deboli di quelle attuali.

"Il protezionismo e la politica dei prezzi sulla quale si è basato il processo di integrazione della Cee - afferma Afro Rossi, Segretario generale della Federmezzadri Cgil - ha finito per essere una efficace azione di sostegno per l'azienda capitalistica, per le rendite parassitarie, un autentico disincentivo alle trasformazioni strutturali, con conseguente indebolimento e marginalizzazione delle aziende contadine" (8). Attraverso la politica protezionistica, secondo la segreteria della Cgil, "si è teso a saldare il fronte rurale e a far pagare alla classe operaia il costo delle mancate trasformazioni, in termini di disoccupazione, aumento dello sfruttamento e del costo della vita".

Le Acli-Terra da parte loro, sostengono che "un regime di prezzi alti serve principalmente ai grandi produttori e trasformatori di prodotti agricoli; non risolve i problemi della grande massa dei contadini, danneggia i consumatori, rallenta il processo di costruzione della Comunità europea mentre permangono gravi problemi di controllo democratico della utilizzazione dei fondi comuni e viene confermata la tendenza autarchico-protezionista della comunità a danno dei paesi del terzo mondo" (9).

Ovviamente tutte queste organizzazioni hanno portato avanti finora, pur senza troppo ascolto, una linea alternativa di politica agricola comunitaria e nazionale ed oggi guardano di buon occhio alla annunciata revisione della Pac, anche se nessuna si fa illusioni sulla possibilità di giungere ad una svolta decisiva. Anche la loro adesione di fondo alla politica delle strutture, decisa nell'aprile 1972 a Bruxelles, non pregiudica il loro diritto alla critica sia sugli obiettivi che si intendono perseguire, sia sugli strumenti e sui mezzi messi a disposizione. Quello che mette conto rilevare comunque, al di là delle singole rivendicazioni di ciascuna organizzazione, è che, per quanto ampio sia stato finora il dibattito sulla politica delle strutture e sui nuovi orientamenti della Pac, la presenza di tutte queste organizzazioni in sede di formazioni delle decisioni di politica agricola nazionale e comunitaria è certamente esigua rispetto alla Confagricoltura e Coldiretti e rispetto al peso politico che hanno nel Paese. Una riprova, questa, del rapporto privilegiato col potere pubblico di cui godono queste due organizzazioni.

Alcune conclusioni.

Quanto si è detto finora non voleva essere una rassegna organica della partecipazione dell'Italia alla Pac e della posizione delle varie organizzazioni di categoria di fronte all'evoluzione di questa politica. Rappresenta, semmai, un tentativo di analisi del grado di adattamento di queste strutture alla nuova realtà comunitaria e di ricerca delle cause della lamentata debolezza della presenza italiana nella fase decisionale della Pac.

L'indagine, in effetti, dovrebbe ancora mettere meglio in luce la serie di inadempienze del nostro Paese in questa materia, che ne hanno determinato nella opinione pubblica europea l'immagine di un Paese europeista a parole ma antieuropeista nei fatti, o, nella migliore ipotesi, di un Paese che non ha saputo giovarsi finora di quanto la Comunità ha disposto o avrebbe potuto disporre in campo agricolo: si allude alla serie di violazioni dei regolamenti comunitari, che hanno dato all'Italia il primato dei giudizi alla Corte dell'Aia; si allude alla mancata utilizzazione di decine di miliardi del Feoga, per mancanza di leggi e di programmi nazionali, ma si allude anche alla debole presenza del nostro Paese a sostegno dellla politica sociale e della politica regionale della Cee, necessari corollari di una politica agricola che miri ad ammodernare le strutture produttive.

Quando però ci si attarda, come si è fatto, per seguire le pressioni corporative delle nostre più grosse organizzazioni di categoria, a combattere solo sul fronte dei prezzi, non c'è da sorprendersi che si incominci a par

lare costruttivamente di politica regionale soltanto con l'allargamento della Comunità. Non c'è da sorprendersi, con un potere pubblico come quello preposto all'attuazione della politica agricola nel nostro Paese, così fortemente condizionato dalle scelte delle tre grosse organizzazioni di categoria, che il nostro Paese non riesca spesso a perseguire a Bruxelles obiettivi di rinnovamento della Pac o quantomeno una linea non soltanto funzionale ad interessi nazionalistici, ma anche ad una visione più moderna dell'integrazione europea e degli scambi internazionali.

N O T E

1) "Il Mondo", 7 dicembre 1972.
2) Norman Kogan, La politica estera italiana, Milano 1965, p. 143.
3) Francesco Forte, La strategia delle riforme, Milano 1968, p. 522.
4) Dichiarazioni di Bonomi del 24 aprile 1970.
5) Dichiarazione di Bonomi alla stampa del 27 aprile 1973.
6) Alfredo Diana, Una nuova politica per una nuova agricoltura, Discorso pronunciato all'Assemblea dei quadri dirigenti della Confagricoltura, tenutasi il 13 maggio 1970.
7) Id.
8) "Azione sociale", n. 29 del 27 luglio 1973.
9) Acli, Documento della Presidenza nazionale sulle recenti decisioni in materia di politica agricola comune, Comunicato stampa del 3 aprile 1972.

- - - -

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/6
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(8)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Premessa: autonomia e unità d'azione

A distanza di anni, molti sono d'accordo nel ritenere che la crisi economica e politica del 1964-65 segna lo spartiacque per il sindacato tra una unità di azione occasionale e l'inizio di una fase di unità di azione sistematica.

Il discorso sull'autonomia dei sindacati nei confronti dei partiti registra a suo favore una serie di fatti: la risposta negativa della corrente socialista della CGIL e il rifiuto del "sindacato di partito" ad un documento dell'ufficio sindacale del PSI che invitava i socialisti ad "un riesame dei rapporti con la UIL e con le altre forze di ispirazione democratica e socialista presenti nello schieramento sindacale", chiaro riferimento all'idea di un "sindacato socialista"; le conclusioni del congresso delle ACLI che ribadivano in modo netto, l'autonomia del sindacato e la messa in discussione del collateralismo con la D.C.; l'astensione della CGIL nel voto sulla programmazione economica, voto che si discostava dalla posizione del PCI e del PSI, e che rappresentò allora un sacrificio della Confederazione sull'altare della linea unitaria autonomistica.

Frattanto, man mano che con la ripresa economica venivano sempre più evidenziandosi le contraddizioni, gli squilibri, i divari, i costi sociali, i lavoratori e i sindacati andavano prendendo coscienza dei legami stretti che intercorrono tra gli effetti sociali del tipo di sviluppo economico e l'organizzazione del lavoro dentro la fabbrica, così ben caratterizzata da processi di parcellizzazione delle operazioni produttive, di svuotamento di contenuti professionali, di monotonia, di stress,di abbrutimento che più tardi porta all'esplosione dell'assenteismo e alla cosiddetta "disaffezione dal lavoro".

Questa presa di coscienza e di consapevolezza crescente dei lavoratori, favorita dal clima politico culturale del 1968-69 (maggio francese, contestazione studentesca, approvazione della legge sulle pensioni, abbattimento delle gabbie salariali) porta ad un recupero di credibilità del sindacato che ha come sbocco politico, attraverso una partecipazione sempre crescente dei lavoratori alle lotte, un avanzamento sostanziale sul terreno dei rapporti del sindacato coi partiti (ruolo del sindacato), e su quello dell'unità.

Dinanzi alla realtà dei partiti e al bilancio assai modesto di una formula di governo seppure ritenuta più avanzata quale quella del centro sinistra, i sindacati non risparmiano accuse e critiche ai partiti politici, con un tono e con una dimensione a volte schematici e semplicistici che assai spesso coinvolgono i partiti di sinistra alla stessa stregua di quelli di centro. La necessità di un approfondimento maggiore e di una valutazione in termini di classe dei rapporti dei sindacati coi partiti e più globalmente con le forze politiche e sociali, sarà sentita maggiormente e portata avanti in questi ultimi anni soprattutto alla luce delle recenti esperienze del sindacato che

hanno evidenziato come il successo delle lotte sindacali per le riforme risieda soprattutto in una politica di alleanze e di coinvolgimento di strati sempre più ampi di forze sociali e politiche.

La posizione che già allora viene sviluppandosi all'interno del sindacato, sul tema dei rapporti coi partiti ha assunto man mano connotati sempre più precisi; viene individuato un ruolo del sindacato nel quadro dell'analisi dei problemi concreti dei lavoratori e di proposte, che sia di stimolo e di aiuto nei confronti dei partiti, e non invece di sostituzione tout-court.

I Congressi confederali del 1969 risentono molto di questo clima di maturazione politica e di chiarimento dei problemi che avevano costituito per tanto tempo all'interno del movimento sindacale motivo di frizione, di incomprensione, di discriminazione, di debolezza.

Al congresso della CGIL, caute resistenze furono mosse alle pressioni incompatibilistiche della corrente socialista; nella mozione conclusiva fu deciso che l'incompatibilità sarebbe entrata in vigore nei confronti del mandato parlamentare e delle cariche negli uffici politici dei partiti.

Qualche ombra di dubbio suscitò invece la linea politica delineatasi nel congresso della CISL che indubbiamente rappresentava una sterzata repentina a sinistra, sul tema dell'autonomia, sull'analisi del tipo di sviluppo economico italiano, e sul collegamento delle lotte per rivendicazioni aziendali, alle lotte per le riforme.

Le lotte per i rinnovi contrattuali del 1969 rappresentano il momento più esaltante di questo processo di evoluzione sindacale in direzione del rinnovamento e del superamento di una visione angusta e settorialistica e aziendalistica del sindacato.

Il rinnovo del contratto dei metalmeccanici è quello che esemplifica più di tutti questo processo, con una serie di conquiste normative che mettono in discussione la tradizionale organizzazione del lavoro, con l'individuazione delle strette interconnessioni che vi sono tra problemi nei luoghi di lavoro e quelli esterni, nella società con la necessità quindi di sviluppare le lotte su entrambi i fronti per dare una risposta ad entrambi i problemi.

Ciò che contribuisce al successo di queste lotte contrattuali è soprattutto la straordinaria partecipazione dei lavoratori col loro potenziale di mobilitazione e di forza contrattuale che da questo momento in poi fa assumere al sindacato, sempre più unito sulle linee di azione rivendicativa, un ruolo di primo piano nei rapporti col governo, con le forze economiche e politiche, nel quadro delle concertazioni sulla politica economica, sui piani di sviluppo, sulle riforme sociali.

All'improvviso si scopre la presenza del sindacato che comincia ad essere corteggiato da tutti (padronato, governo, par

titi) nel quadro di un processo dialettico tra forze politiche, ma assai spesso piuttosto nel tentativo di irretimento del sindacato in una politica economica che sostanzialmente si identifica in una politica dei redditi.

L'autunno sindacale con la spinta al rinnovamento e ad una più avanzata democrazia ad ogni livello della società, emersa dalla base, innesca con la paura del nuovo, una serie di controspinte moderate che, dietro l'incalzare della politica sindacale per le riforme, dietro le pressioni del sindacato ad incidere senza intermediazioni sulla scelta di politica economica, acquisteranno forme sempre più concrete e consistenti, riuscendo dopo una serie di pressioni, ricatti, tentativi di isolamento, a far arrestare momentaneamente il processo di unità organica del sindacato, che si sarebbe dovuto concludere nel 1973.

Le forze moderate, economiche e politiche, mirano infatti non solo a contrastare il processo unitario con i suoi contenuti rivendicativi in tema di organizzazione del lavoro, di investimenti produttivi, di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi sociali, di superamento dei divari regionali, di recupero dei settori produttivi arretrati, di controllo dei prezzi, di miglioramento del sistema previdenziale e sanitario, di decentramento di poteri legislativi alle regioni, ma tendono con la minaccia di un'altra crisi economica a recuperare quanto era stato concesso con l'autunno caldo. La contrattazione aziendale, l'utilizzo degli impianti, l'assenteismo, lo straordinario sono alcuni degli argomenti che il padronato porta avanti per giustificare lo sciopero degli investimenti, e quindi il rischio di una nuova congiuntura economica sfavorevole favorita anche da una serie di avvenimenti esteri.

Col "patto" le tre confederazioni, confermando l'obiettivo dell'unità sindacale quale esigenza irrinunciabile per assicurare una più valida e completa difesa degli interessi dei lavoratori, e convenendo sulla necessità di salvaguardare, consolidare ed estendere il patrimonio unitario acquisito, intendono "dare permanente certezza all'unità di azione in funzione della unità organica di tutti i lavoratori".

Il patto federativo che esprime la volontà di tutelare l'unità interna e l'integrità organizzativa di ogni confederazione, prevede di delegare alla Federazione CGIL-CISL-UIL poteri decisionali in merito alle politiche contrattuali, alle politiche di riforma, alle politiche economiche e sociali, di programmazione e di sviluppo, e alla proiezione internazionale di tali politiche.

Nonostante gli ostacoli frapposti all'avanzata del processo unitario, ostacoli che hanno rischiato di avere risvolti drammatici (attentati di Milano, repressioni poliziesche, rigurgiti movimenti eversivi), il movimento sindacale è riuscito ad andare avanti nella sua strategia unitaria di lotta per migliori condizioni di lavoro, per lo sviluppo dell'occupazione, per il superamento del divario Nord-Sud, per lo sviluppo dell'agricol-

tura, per la realizzazione delle riforme.

I contratti collettivi di lavoro rinnovati nel corso del 1972-73 hanno registrato ulteriori e sostanziali miglioramenti sul terreno normativo, come la definitiva legittimazione della contrattazione aziendale e l'inquadramento unico operai-impiegati, contratti imposti ad un padronato ed a una dirigenza politica, fortemente arroccati in un disegno antioperaio, grazie ad una forte e cosciente partecipazione dei lavoratori alle lotte.

Ma il 1973 è stato anche l'anno dei congressi delle tre confederali, congressi da tutti attesi per il chiarimento che avrebbero dovuto portare soprattutto sul tema dell'unità sindacale.

Fatto rilevante di questi congressi è stata, prescindendo dalle discordanze interne delineatesi durante i dibattiti, una pressochè comune risposta, in sede di mozioni conclusive, ai temi fondamentali oggetto di dibattito in questi ultimi mesi, e cioè sull'unità, sulle strutture di base, sul ruolo della Federazione CGIL-CISL-UIL, sul "nuovo modello di sviluppo", sulla politica rivendicativa, sull'autonomia e incompatibilità, sulla politica internazionale. Linee e direttive unitarie che sono state verificate e fatte proprie dalla Federazione CGIL-CISL-UIL nella riunione del direttivo unitario del luglio scorso.

L'unità sindacale organica è l'obiettivo prioritario verso cui le tre confederazioni si sono impegnate ad operare, perchè si realizzi nel più breve tempo possibile (entro il mandato congressuale) secondo le caratteristiche sempre affermate di autonomia del sindacato.

Sulla base di questa affermazione, i congressi hanno convenuto che: i delegati (1), i consigli di fabbrica, i consigli di zona, siano assunti come strutture unitarie di base del sindacato; la Federazione vada intesa come momento transitorio e non come strumento burocratico di gestione del pluralismo sindacale, dovendo esso esercitare, nel frattempo, tutte le funzioni previste dal patto federativo.

La proposta globale, o meglio un modello di sviluppo affermativo è stato l'altro punto fondamentale su cui si sono concentrati i dibattiti congressuali che, coerentemente con le esperienze sindacali degli ultimi anni, hanno riconfermato come obiettivi prioritari e sistematici di politica economica: lo sviluppo del Mezzogiorno, la ricerca della piena occupazione, la concentrazione degli investimenti in settori produttivi di beni strumentali, l'espansione della domanda di consumi sociali, un radicale rinnovamento dell'intervento pubblico e delle partecipazioni statali nei settori produttivi carenti e nelle regioni a bassa occupazione, la revisione della politica degli incentivi, lo sviluppo e l'ammodernamento dell'agricoltura, la realizzazione di una politica delle riforme che intacchi ed elimini le posizioni speculative di rendita parassitaria agendo nel contempo in senso propulsivo, attraverso l'espansione della domanda.

L'autonomia e l'incompatibilità sono stati temi abbastanza dibattuti senza comportare però un particolare rilievo dal momento che sono patrimonio pressochè acquisito dalle tre confederazioni. La CGIL che è la sola a dover completare il processo delle incompatibilità ha dato mandato al consiglio generale "di risolvere entro la fine dell'anno il problema delle residue incompatibilità per contribuire ad accelerare il processo unitario.

La politica internazionale del sindacato ha registrato in questi congressi uno spazio sufficientemente ampio che si giustifica con una consapevolezza crescente dei sindacati verso i problemi internazionali che più direttamente si riflettono sulle condizioni dei lavoratori italiani, ma anche con una sensibilità e una solidarietà sempre maggiore verso le lotte di emancipazione dei lavoratori sia nei paesi avanzati che in quelli in via di sviluppo.

La UIL, nell'individuare i rapporti di forza e di sfruttamento dei paesi ricchi nei confronti dei paesi poveri, auspica che un contributo al superamento di questo tipo di realtà (scambi ineguali) venga dalla realizzazione dell'unità europea, anche come contributo al superamento della logica dei blocchi.Un oggettivo consolidamento del processo di unità europea, secondo la UIL, deve essere favorito da una diversa strutturazione degli istituti e degli organismi comunitari nei quali il sindacato possa intervenire per far sì che la sua presenza, fatta più forte dal collegamento delle lotte dei lavoratori a livello europeo, consenta un'inversione dell'attuale tendenza ed il realizzarsi di scelte di segno opposto a quelle che hanno finora caratterizzato lo sviluppo della Comunità Europea.

Sulla base di queste considerazioni, la UIL ritiene un fatto politico importante la costituzione della confederazione europea dei sindacati in quanto ravvisa in essa positive possibilità di sviluppo della politica internazionale del sindacato a livello europeo, come pure ritiene che la non appartenenza alla CISL internazionale di grandi organizzazioni sindacali operanti in Occidente non debba essere di ostacolo all'individuazione di comuni ed opportune forme di lotta.

La CISL pone in risalto, nella sua mozione conclusiva congressuale, la necessità di conoscere prima, ed influire poi sui programmi di investimento e disinvestimento che le società multinazionali adottano. Le esperienze di azione sindacale sul piano internazionale vanno intensificate, stabilendo condizioni comuni di lotta, anche se gli obiettivi possono divergere all'interno dei singoli paesi.

Secondo la CISL, tali iniziative di lotta si rendono soprattutto necessarie nella Comunità Economica Europea, specie dopo il suo ampliamento, facendo leva, in questa strategia, sulla confederazione europea dei sindacati, la quale deve impegnarsi inoltre, tramite il confronto e la convergenza delle azioni sindacali portate avanti dalle singole organizzazioni nazionali,

per l'obiettivo dell'unità tra tutti i sindacati europei.

Per la CGIL le proposte avanzate nella mozione conclusiva sulla collocazione internazionale della confederazione registrano già un notevole passo in avanti sul terreno della realizzazione; da una parte sono stati avviati infatti i primi contatti con una commissione delle CES appositamente istituita per valutare la domanda di adesione della CGIL; dall'altra parte, la proposta da tempo portata avanti dalla corrente socialista di modificare il tipo di rapporto con la Federazione Sindacale Mondiale (FSM), è stata praticamente accolta dal momento che la FSM ha deciso nel corso dei recenti lavori congressuali di Varna di apportare la modifica allo statuto suggerita dalla CGIL, che prevede, unitamente al rapporto di membri "affiliati", il rapporto di membri "associati" che dovrebbe comportare una maggiore elasticità per questi ultimi nell'ambito di iniziative con altre centrali sindacali.

Presenza europea del sindacato

La scarsa presenza del sindacato a livello europeo, la mancanza di potere contrattuale, nonostante gli avanzati processi di integrazione economica e di concentrazione internazionale delle politiche di sviluppo, non trovano una ragione al di fuori di quella che è la realtà sindacale nazionale, l'esperienza storica, il livello di maturazione politica, il processo di unità sindacale, i condizionamenti e l'autonomia dalle forze politiche, il livello di sviluppo delle forze produttive.

Se i sindacati italiani hanno delle difficoltà ad incidere a livello europeo sulle politiche comunitarie, sui piani di ristrutturazione e di sviluppo delle società multinazionali, non è perchè abbiano trascurato o sottovalutato l'importanza delle interconnessioni della realtà economica italiana con quella europea ed internazionale. Ciò è invece il risultato evidente di una debolezza strutturale interna del sindacato, retaggio come si è detto anche di fatti e di eventi esterni, che soltanto oggi comincia a rivelare i segni di un certo progressivo superamento.

Sarebbe stato difficile immaginare un sindacato forte all'esterno e debole all'interno, condizione eventuale che avrebbe presupposto l'inserimento del movimento sindacale italiano in una matrice sindacale europea la cui capacità di incidenza fosse il risultato prevalente della forza contrattuale di sindacati nazionali più forti.

Purtroppo le organizzazioni sindacali dei paesi europei, anche se consistenti sul piano degli iscritti, non hanno registrato quei processi di maturazione, di travaglio politico, che sono stati la prerogativa dei sindacati italiani in questi ultimi anni, processi che hanno portato allo sviluppo di un forte e cosciente potere contrattuale, nel collegamento delle lotte tra occupati e disoccupati, tra lavoratori del Nord e lavoratori del Sud, tra lotte aziendali e lotte per le riforme.

Ovviamente questa maturazione non è stato un fatto casuale, nè improvvisa, nè generale. Ancora oggi, si stenta a far capire a molti ceti sociali la giustezza delle lotte degli operai del Nord per lo sviluppo del Mezzogiorno, dell'agricoltura, per il miglioramento dei servizi.

E' un processo lento, graduale che ha trovato e trova il suo riferimento concreto nell'esplosione crescente delle contraddizioni del modello di sviluppo economico perseguito, contraddizioni che sono sentite in forme e dimensioni diverse, ma sostanzialmente con eguali effetti in termini di costi sociali, sia dei lavoratori delle regioni sviluppate che dei lavoratori occupati e disoccupati delle regioni arretrate.

E' chiaro che nei paesi europei, con le loro diverse esperienze storiche, con i loro diversi livelli di sviluppo economico, con sistemi politico-sociali che hanno favorito una situazione occupazionale e lavorativa meno precaria se non di relativo benessere, con forme di coinvolgimento nella gestione aziendale delle rappresentanze sindacali che, esaltando l'aspetto salariale, di fatto mantiene fittizia la partecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali, i sindacati hanno vissuto esperienze diverse, realtà sociali meno conflittuali e meno stridenti sul piano degli squilibri e delle ingiustizie, rispetto ai sindacati ed ai lavoratori italiani.

Esperienze e realtà che a lungo andare hanno portato questi sindacati a istituzionalizzare un rapporto con le forze politiche che faceva perdere al sindacato molta connotazione di classe e di autonomia nel momento in cui accettava di operare ed agire nel quadro di una compatibilità complessiva del sistema economico capitalistico, contribuendo semmai ad incentivarne la sua razionalizzazione.

Con questa realtà economico-sociale e politica interna i sindacati europei sono stati portati ad affrontare e risolvere i problemi dei lavoratori dei rispettivi paesi con uno spirito ed una dimensione prevalentemente ristrette nel proprio ambito nazionale, spirito ed orientamento che nel cercare di perpetuare e difendere le condizioni di relativo benessere interno dagli attacchi che potevano venire da fatti ed eventi esterni (ad esempio, da parte dei lavoratori immigrati), prescindevano da una risposta che tenesse conto dei legami esistenti tra aristocrazia operaia dei paesi, regioni, settori avanzati e proletariato e sottoproletariato dei paesi sottosviluppati, settori e regioni marginali. Questa è una remora per il movimento sindacale internazionale, in quanto, di fronte a realtà economiche e sociali differenti dei singoli paesi che finiscono poi col condizionare e col riflettersi nei livelli di maturazione politica dei rispettivi movimenti sindacali, sarà molto arduo, pur nell'evidenza delle difficoltà congiunturali e strutturali crescenti con cui devono far fronte i lavoratori europei, portare avanti una linea di azione unitaria a livello europeo.

L'opportunità e la necessità di confrontarsi con queste centrali sindacali riformistiche europee sono state sottolineate dalla CGIL al recente congresso della FSM di Varna, secondo una linea unitaria mirante all'allargamento delle alleanze su scala internazionale, linea unitaria che è stata esperimentata in Italia e sulla giustezza e validità della quale si confida per smuovere le altre organizzazioni sindacali europee.

"Ci si rende conto" diceva recentemente il Segretario Generale della CGIL" che dovremo predisporci, nel portare avanti questo disegno unitario, a stabilire rapporti anche organizzativi con le correnti socialdemocratiche e cristiane che dirigono il movimento sindacale nella Repubblica Federale Tedesca e nei paesi del Nord Europa".

La CGIL, conta sul fatto che l'oggettiva gravità dei problemi, in particolare la necessaria risposta all'azione delle società multinazionali, dovrà contribuire a suscitare prima o poi una spinta unitaria anche nelle organizzazioni dei paesi dell'Europa occidentale. La manifestazione in questi paesi di fermenti unitari e di combattività alla base del movimento, a volte anche in contraddizione con l'atteggiamento dei gruppi dirigenti, può favorire la comprensione da parte di queste centrali sindacali della politica "unitaria" portata avanti dal movimento sindacale in Italia, ed agire in direzione di un mutamento delle politiche sindacali e sociali, e del tipo di rapporto con le masse oggi esistenti in questi sindacati.

Si punta, secondo la linea ribadita dalla CGIL a Varna, ad una politica di classe che promuova un progressivo rinnovamento delle politiche e delle strutture dei sindacati europei, che miri ad una reale partecipazione delle strutture di base, soprattutto alla luce di recenti esperienze di distacco dei vertici dalla base e dei processi di burocratizzazione che contraddistinguono alcune importanti organizzazioni sindacali europee.

E' sulla base di questo sviluppo generalizzato della partecipazione e del potere contrattuale dei lavoratori europei che i sindacati cercano di incidere sulle scelte e sulle direttive di politica comunitaria (regionale, industriale, sociale, monetaria) che si basano, nella formulazione attuale, in vecchi schemi di sviluppo col rischio di perpetuare ed aggravare gli squilibri sociali, territoriali e settoriali.

Ma è anche attraverso la crescita della forza contrattuale dei sindacati europei con gli effetti conseguenti in termini di democratizzazione delle diverse istanze sociali, ai vari livelli, che si svilupperanno una serie di pressioni parallele, e da parte delle forze politiche nazionali sensibilizzate alle linee politiche portate avanti dal movimento sindacale, e da parte delle stesse forze sindacali, per un reale cambiamento delle strutture comunitarie in direzione di una loro democratizzazione e di una acquisizione di potere politico democratico sovranazionale.

Per i sindacati, questo sarà un cammino molto lungo, a

causa delle difficoltà, delle chiusure, delle discriminazioni ancora esistenti tra le diverse organizzazioni sindacali europee.

Alcuni fatti comunque fanno ritenere, che nonostante tutto, su questa direzione i sindacati europei cominciano a muoversi: la costituzione della centrale sindacale europea; i risultati del già citato congresso della FSM, gli scioperi di alcuni paesi tradizionalmente noti per il loro clima di "pace sociale".

La costituzione della Centrale Sindacale Europea (CES) nata a Bruxelles il 10 febbraio 1973 è venuta a rappresentare a livello europeo una struttura sindacale che anche se attualmente composta dalle centrali sindacali europee aderenti alla CISL internazionale (15 di 14 paesi per un totale di 27 milioni di lavoratori organizzati) è sostanzialmente aperta alle affiliazioni di centrali sindacali non aderenti alla CISL.

Ciò assume un significato non trascurabile dal momento che all'interno della CES sono presenti delle forze sindacali consistenti (DGB) che avrebbero desiderato caratterizzare la nuova centrale in modo più marcatamente ideologico e discriminante.

L'apertura della CES verso altre affiliazioni, sollecitata ed imposta dalle confederazioni italiane CISL e UIL con l'appoggio del TUC, avendo un riferimento chiaro alla prospettiva di adesione della CGIL, della CGT e delle centrali europee aderenti alla CMT, va vista alla luce di una consapevolezza crescente dei sindacati europei di realizzare una unità non più rinviabile per far fronte ai problemi concreti dei lavoratori, accantonando le tradizionali discriminazioni ideologiche.

La prospettiva di aderire alla Confederazione sindacale europea è stata la ragione di fondo che ha motivato la presentazione della proposta, al Congresso mondiale della FSM di Varna, da parte della CGIL, di modificare lo statuto; questa proposta, che è stata con qualche resistenza accolta, contempla la possibilità di aderire alla FSM col ruolo di membro affiliato e di membro associato. Questo secondo ruolo, significativamente motivato dall'intervento del Segretario Generale della CGIL a Varna, dovrebbe consentire un rapporto più flessibile e costruito interamente su scelte concrete. E' molto importante, diceva Lama, nel suo intervento a Varna, che la cooperazione con la FSM non appaia come una scelta di campo, ma come una libera scelta politica. "La divisione può anche illuderci di salvare la nostra fierezza e purezza classista, ma la divisione frena l'azione di classe".

I risultati del congresso della FSM ed il ruolo che la CGIL vi ha giocato sono stati favorevolmente commentati dalla CISL, dalla UIL e dalle ACLI.

Carniti della FIM-CISL attribuisce alla linea politica venuta fuori a Varna "una spinta di autonomia rispetto alla politica dei blocchi. Le conclusioni del congresso della FSM sono una premessa per una diversa politica internazionale e rappresentano un notevole passo in avanti per l'unità sindacale organica".

Per Ravenna della UIL, Varna sta a dimostrare che "qualcosa si muove anche a livello internazionale e che elementi nuovi si inseriscono nel confronto delle forze soprattutto in riferimento ai problemi che pone in termini sempre più drammatici, per il movimento operaio, il tipo di sviluppo economico che è legato alla CEE".

Il congresso della FSM può rappresentare quindi l'inizio di una nuova fase della CGIL e del movimento sindacale in Europa. Gli incontri previsti dalla CGIL con i rappresentanti della CES in relazione alla richiesta di discutere le condizioni per una partecipazione della CGIL alla vita di questa organizzazione, come pure l'incontro a Ginevra, in gennaio, dei rappresentanti sindacali di tutta Europa, sono primi passi del sindacato a livello internazionale, che in tempi relativamente lunghi possono portare alla costituzione di una nuova unità organica dei lavoratori sulla scena nazionale.

Frattanto, si comincia a muovere qualcosa in quelle democrazie del nord Europa dove condizioni di relativo benessere e una certa fiducia o integrazione dei sindacati alle forze politiche, aveva consentito per lungo tempo in questi paesi una situazione sindacalmente tranquilla. Lo sciopero generale di questo anno in Danimarca, gli scioperi settoriali in Olanda, Inghilterra, Germania, mettono in discussione quel meccanismo che, a livello istituzionale o non, permetteva di soddisfare le rivendicazioni dei lavoratori, sempre contenute nei margini di compatibilità del sistema economico, in una serie di rapidi e brevi incontri del sindacato col padronato.

Nel momento in cui i meccanismi di controllo burocratico delle spinte sindacali dal basso sono in parte saltati, insieme alle norme, ove previste, di regolamentazione delle lotte, alcuni sindacati di questi paesi sono costretti ad inseguire e recuperare una base che sempre più difficilmente riescono a controllare.

Questi sintomi di rivolta restano almeno per ora fatti isolati e non hanno trovato un coordinamento complessivo, anche perchè spesso si sono sviluppati in contesti dove la presenza di lavoratori immigrati risulta particolarmente consistente. La condizione dei lavoratori immigrati, frustrante sul piano sociale, precaria sul piano occupazionale e delle condizioni di lavoro, può rappresentare un terreno fertile di analisi e di confronto per tutti i lavoratori, immigrati e non, europei e non europei, per individuare e denunciare le radici dello sfruttamento del capitalismo e su questa base sviluppare un movimento unitario di lotte.

Ai problemi dei lavoratori immigrati i sindacati hanno consacrato parecchi dibattiti, convegni, senza riuscire a conseguire grandi risultati in termini di miglioramento della condizione complessiva di questi lavoratori.

Nel contempo il fenomeno dell'immigrazione nell'Europa comunitaria ha via via assunto forme e dimensioni sempre più ampie raggiungendo negli ultimi dieci anni la cifra di 11 milioni

circa di unità con una variazione di tendenza che vede diminuire la percentuale di migrazione interna alla Comunità, in particolare quella italiana che si è attestata sui 2,5 milioni, a favore dei lavoratori turchi, arabi, jugoslavi ed africani. A questo fenomeno si sono accompagnati quelli ancora più gravi rappresentati dall'insorgere di forme illegali di sfruttamento,del mercato nero della mano d'opera, di subappalto e di altre discriminazioni.

Le rigide legislazioni di alcuni stati europei che vincolano strettamente i permessi di lavoro al contratto, hanno portato al generalizzarsi di prassi di reclutamento da parte delle aziende direttamente sul mercato del lavoro dei paesi terzi,prassi che permette a queste aziende di assicurarsi una manodopera praticamente priva di diritti civili e sociali.

E' questa mancanza di diritti civili e sociali, accompagnata spesso da un trattamento retributivo peggiore, che porta questi lavoratori ad essere segregati di fatto dalla collettività che li ospita e che impedisce loro di beneficiare dei processi culturali e politici che sono in essa. La scarsa o nulla partecipazione dei lavoratori immigrati alla vita politica, sociale sindacale del paese, rappresenta un elemento non trascurabile di difficoltà per i sindacati nel tentativo di inquadrare sindacalmente e soprattutto sindacalizzare e sensibilizzare questi lavoratori ai problemi che li riguardano più direttamente come immigrati, ma non meno direttamente come lavoratori tout-court. Un ruolo notevole in questa direzione è affidato ai patronati delle Confederazioni che dovrebbero costituire da tramite dei sindacati italiani all'estero, per garantire ai lavoratori migliori condizioni di trattamento, ma anche per favorire una proiezione a livello europeo delle linee politiche portate avanti dai sindacati in Italia, sia intensificando l'azione per la sindacalizzazione dei lavoratori emigrati, sia favorendo e promuovendo collegamenti con le centrali sindacali degli altri paesi.

Il fenomeno dell'emigrazione, se interessa i sindacati italiani perchè ai lavoratori emigrati si assicurino forme dignitose di lavoro e di vita, garantendo equi trattamenti previdenziali, assicurando la formazione professionale, il riconoscimento delle qualifiche dei lavoratori emigrati e la scolarizzazione dei loro figli, la garanzia dei diritti sindacali e politici, coinvolge ed investe in modo generale anche i sindacati dei paesi a tradizionale immigrazione.

Cosa accadrebbe di fronte ad un generale processo di recessione, in quei paesi dove il fenomeno dell'immigrazione si accompagna con tassi ancora elevati di disoccupazione sul mercato nazionale del lavoro?

Le tensioni sindacali alle catene di montaggio della Renault e della Peugeot in Francia, alla Ford in Germania, sono premonitori di quel pericolo che sottolineava un articolo di Business Week, secondo cui l'Europa potrebbe essere investita nei prossimi anni da una serie di conflitti razziali di segno non molto diverso da quelli nord-americani.

Coscienti di questi pericoli i sindacati europei hanno sollecitato a più riprese la regolamentazione dei flussi di immigrazione dai paesi terzi con trattative comunitarie globali che superino l'attuale prassi degli accordi bilaterali e la garanzia di parità di diritti civili e sociali agli immigrati di qualsiasi nazionalità. Qui occorre notare come da parte di molti osservatori esteri è stato criticato l'atteggiamento italiano, che i nostri sindacati sembrano aver incoraggiato, secondo cui nelle Comunità dovrebbe essere fatta una distinzione, fra i lavoratori immigrati "interni", cioè essenzialmente quelli italiani, e quelli "esterni", cioè Greci, Turchi, Portoghesi, ecc., che finirebbe per tradursi in una discriminazione a danno di questi ultimi.

La questione dei lavoratori immigrati è anche motivo di intervento delle forze sindacali, in una prospettiva di rafforzamento del potere contrattuale del sindacato a tutti i livelli, che renda possibile il controllo del mercato del lavoro da parte del sindacato.

E' quella logica unitaria che in Italia si tende ormai ad acquisire da parte dei sindacati nei collegamenti delle lotte e rivendicazioni tra i lavoratori del Nord e del Sud, tra occupati e disoccupati; bisogna farne la linea politica su cui tendono a muoversi i sindacati europei per far fronte all'insorgere sempre più frequente delle contraddizioni dello sviluppo capitalistico e soprattutto per contrastare lo strapotere delle imprese multinazioni, i cui effetti in termini di condizionamento dei livelli occupazionali, dei piani di sviluppo, della libera concorrenza, degli equilibri valutari si riflettono sovente anche sull'orientamento delle forze politiche nazionali.

I sindacati italiani ed europei non sono riusciti ancora, al di là di una generica denuncia degli effetti distorcenti delle politiche perseguite dalle imprese multinazionali sulle economie e sugli equilibri dei paesi in cui sono installate, ad approfondire ed analizzare in particolare, ad esempio, i rapporti, le interconnessioni dei piani di produzione e di sviluppo dei singoli stabilimenti della multinazionale dislocati in vari paesi con le strategie di ristrutturazione ed espansione del management centrale, e di reperimento di mano d'opera "docile". Cioè la vastità e la straordinaria articolazione dei settori, dei rami di attività, dei collegamenti finanziari, e soprattutto della ripartizione dei diversi centri operativi in parecchi paesi e la mancanza di collegamenti tra le rappresentanze sindacali aziendali di questi centri costituiscono per i sindacati nazionali dei grossi nodi da affrontare e superare per potr contrastare ed influire sulle scelte di queste grandi imprese sovranazionali.

La carenza di forme di lotta sindacale a livello di imprese multinazionali, eccettuate alcune limitate esperienze recenti (scioperi concordati dai lavoratori inglesi e italiani della Pirelli-Dunlop, definizione della piattaforma contrattuale e programmazione di forme di lotta da parte dei lavoratori della Michelin italiana, inglese e francese) è emblematica di una debo

lezza e vuoto del sindacato in questo settore.

I sindacati tentano ora un recupero di un potere contrattuale in questa direzione, dal momento che hanno capito che l'esasperazione di certe lotte interne rischiano di fallire per i collegamenti internazionali esistenti tra alcune grosse imprese, ma anche per l'integrazione dell'economia nazionale nel suo insieme all'economia mondiale.

E' infatti partendo da forme di concertazione iniziale su rivendicazioni aziendali di tipo normativo, portate avanti e gestite opportunamente dalle strutture sindacali di base dei singoli stabilimenti delle società multinazionali con l'appoggio ed il coordinamento delle organizzazioni sindacali centrali, che i sindacati pensano si possano avviare con un certo successo, azioni unitarie di lotta a livello europeo. Azioni ed iniziative sindacali che col procedere della loro estensione debbono fuoriuscire da un'ottica ed una dimensione puramente aziendalistica (della multinazionale) ed inquadrarsi ad un livello più ampio, nel quadro ad esempio di piattaforme rivendicative di settore. In questo contesto sembra infatti, a giudizio dei sindacati, si possano avviare più validamente iniziative per una contrattazione sull'organizzazione del lavoro, sull'ambiente di lavoro, sulle qualifiche, sui trattamenti previdenziali.

Lo sviluppo di forme di lotta coordinate a livello europeo è indubbiamente un processo lento, sviluppo che è legato ad una parallela maturazione e sensibilizzazione, da parte dei lavoratori e organizzazioni sindacali europei, dei legami che intercorrono tra condizione del lavoro e tipo di sviluppo economico, tra condizioni sociali e riforme.

Nell'affrontare il problema delle società multinazionali, i sindacati hanno cominciato a farsi carico anche del ruolo che viene svolto dai paesi socialisti e dai paesi del Terzo Mondo allorchè questi sono raggiunti dagli investimenti in queste società.

E' una differenziazione molto opportuna nel momento che assai spesso si tende a prefigurare in modo molto semplicistico e schematico l'organizzazione produttiva in questi paesi. Soprattutto ai paesi socialisti dell'est europeo si dovrebbe guardare più attentamente e con meno paraocchi, là dove l'organizzazione del lavoro presente in società multinazionali a capitale misto ripete sovente gli stessi schemi e gli stessi moduli dell'organizzazione del lavoro capitalistico valendosi di un sistema sociale e di un ruolo del sindacato che dovrebbero invece spingere in tutt'altra direzione.

Perplessità e giudizi negativi da parte aziendale ha suscitato il recente intervento del Presidente della Confindustria al Convegno di Ginevra, indetto dall'ONU sulle società multinazionali. Nel momento in cui sono ancora vivi i tragici e dolorosi fatti cileni che hanno trovato negli intrighi e nelle pressioni delle società multinazionali operanti in quel paese un fattore importante, il Presidente della Confindustria italiana,

nella esaltazione del ruolo positivo svolto dalle imprese multinazionali, in direzione della "libera concorrenza" del "progresso economico e tecnico", esprime invece preoccupazioni per l'avvenire di queste imprese a seguito dell'incertezza (rischi politici) e delle divergenze nelle legislazioni nazionali per quanto riguarda gli investimenti.

Il problema si sposta a livello internazionale, dove deve essere istituita una forma di controllo reale, efficace e non necessariamente depressiva dell'attività di queste compagnie. E' questo un aspetto su cui gli imprenditori tendono a scivolare e i sindacati hanno, ancora una volta, condotto un'insufficiente riflessione.

In conclusione, nella loro attività esterna, in particolare europea, i sindacati italiani stanno realizzando dei movimenti interessanti, ma caratterizzati da una certa lentezza e insufficiente preparazione e organizzazione (uffici studi, esteri, analisi economiche), di cui abbiamo visto una riprova in materia di lavoratori migranti e compagnie multinazionali, due temi tuttavia prioritari per lo sviluppo sindacale.

Strutture e politiche comunitarie

E' noto come l'atteggiamento della CGIL, contrariamente a quello delle altre due confederazioni, non fosse inizialmente favorevole alla istituzione della Comunità Economica Europea ed ai processi di integrazione "capitalistica" che ne sarebbero stati il conseguente sviluppo.

Il rafforzamento della Comunità, e l'insorgere di problemi sempre più complessi sul piano della integrazione europea, unitamente allo sviluppo del processo unitario interno, portarono la CGIL, sotto la spinta della CISL e UIL, a prendere atto di questa realtà europea ormai consolidata e ad accettare infine nel 1966 a farsi rappresentare da propri delegati in seno agli organismi comunitari riservati alle forze sindacali.

Oggi nessun rappresentante del mondo sindacale italiano ed europeo, eccettuate alcune componenti del TUC britannico (tra cui figura la grossa federazione dei trasporti, TGWU, capeggiata da Jack Jones) esprime dei dubbi sul fatto che la Comunità rappresenti una realtà da accettare o no, da favorire o boicottare, quanto invece evidenzia la volontà, l'impegno, l'interesse delle forze sindacali ad incidere sulle politiche economiche comunitarie, attraverso la richiesta di una maggiore partecipazione democratica nei suoi organi.

La democratizzazione delle istituzioni comunitarie insieme all'adeguamento delle politiche economiche perseguite dalla CEE per il miglioramento delle condizioni sociali complessive, sono i temi di fondo di tutte le assisi sindacali che affrontino il tema europeo.

Il Convegno Unitario della CGIL-CISL-UIL del 1971 sulla

"azione sindacale nell'Europa Comunitaria", la Conferenza di Venezia del 1972 organizzata dalla CEE su "industria e società nella Comunità Europea", il convegno del Movimento Europeo su "i lavoratori e l'Eruopa", sono stati occasioni di ampie riflessioni da parte dei sindacati su quella che è l'attuale integrazione europea, su quelle che sono le sue strutture istituzionali, su quelle che sono le sue politiche economiche.

L'accettazione da parte sindacale della costruzione comunitaria come fatto storico conseguente dello sviluppo delle forze produttive, non ha impedito che le rappresentanze dei lavoratori muovessero delle dure critiche al tipo di evoluzione dell'integrazione economico-politica registrata in questi anni.

L'accusa principale dei sindacati viene mossa alla mancanza di democratizzazione delle istituzioni comunitarie che si manifesta in modo molto eclatante nel ruolo marginale e di tipo consultivo, riferito per di più solo ad ambiti ristretti, che viene riservato alla rappresentanza dei lavoratori.

Alla critica delle carenze e delle deviazioni delle istituzioni comunitarie, i sindacati fanno seguire una serie di proposte che si caratterizzano in una acquisizione di effettivo potere democratico da parte delle istituzioni europee, e nel rilancio di un potere e controllo sovranazionali degli organi comunitari.

La democratizzazione delle istituzioni comunitarie, secondo i sindacati, deve realizzarsi attraverso:

a) l'elezione, con la proporzionale, a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, che diventa quindi l'organo sovrano democratico da cui traggono legittimità le istituzioni esecutive, dotate di effettive caratteristiche e poteri sovranazionali;

b) l'abolizione della regola dell'umanità per le decisioni del Consiglio dei Ministri che ha favorito fino adesso ogni tentativo ostruzionistico da parte di quel paese che si vedeva danneggiato dalle decisioni del Consiglio, imponendo quindi una logica paralizzante e rinunciataria;

c) la riassunzione da parte della Commissione di quelle prerogative sovranazionali previste dal trattato di Roma e la sua trasformazione in un vero e proprio organo esecutivo;

d) l'attribuzione al Comitato Economico Sociale della CEE di competenze globali per tutti i provvedimenti proposti dalla Commissione. A tale proposito, il movimento sindacale ha costantemente insistito sul concetto che l'interesse dei lavoratori si esprime in tutti i campi della politica comunitaria e non soltanto nel campo propriamente sociale, a maggior ragione allorchè il progresso sociale si considera non più come un automatico sottoprodotto del progresso economico, ma invece come obiettivo primario rispetto a cui finalizzare gli altri;

e) l'assegnazione alle rappresentanze delle organizzazioni sindacali di un ruolo effettivo e non più limitato ad una consulenza esclusivamente tecnica;

f) il diritto dei sindacati ad essere consultati dalla Commissione anche nella fase di studio e di elaborazione, per tutte le decisioni economiche importanti, ed in particolare per quelle che incidono sulla occupazione e sulle condizioni di lavoro.

La critica sindacale alla politica economica comunitaria non è meno forte di quella espressa alle istituzioni comunitarie ed altrettanto non risulta meno ricca di proposte alternative.

Partendo da una analisi di quello che è stato lo sviluppo economico e sociale europeo conseguente all'integrazione comunitaria, caratterizzato dal rafforzamento dell'economia di mercato, dalla mancanza di una programmazione dello sviluppo, dall'aumento dei divari regionali e degli squilibri sociali, i sindacati denunciano le linee di tendenza su cui sono orientate le politiche economiche in cantiere, quali la politica regionale, la politica industriale, la politica monetaria, la politica sociale. Politiche che pur facendo qualche concessione al discorso delle infrastrutture, dei divari regionali, dell'occupazione, dei gap tecnologici e produttivi, finiscono sostanzialmente per preservare e rilanciare il meccanismo tradizionale di sviluppo economico, affidando per intero la risposta a questi problemi alle forze spontanee del mercato, per insufficiente capacità e potere di intervento delle istituzioni.

E qui si può tentare una seconda conclusione; da una parte la CGIL ha operato una revisione dei suoi atteggiamenti nei confronti dell'integrazione europea, accettandone il quadro e riservandosi di discuterne il contenuto; dall'altra CISL e UIL, che questa revisione hanno incoraggiato, hanno accolto la sollecitazione ad un atteggiamento più critico nei confronti della politica comunitaria. Questa convergenza su un terreno di "critica dall'interno", può essere annoverata fra gli aspetti dell'unità d'azione.

N O T A

(1) Si ricorda che i delegati vengono eletti su scheda bianca fra gli iscritti e non iscritti al sindacato.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/7
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(8)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1972

LA LIRA E IL SISTEMA BANCARIO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai istituto affari internazionali iai

Premessa

E' indispensabile legare il discorso della posizione della Banca d'Italia verso l'esterno, e in particolare verso l'Europa, a quello dei suoi compiti interni e della influenza che essa esercita sulla politica economica italiana. Ciò non si può fare in questa premessa che per brevi note schematiche.

Una prima è quella relativa alla posizione della Banca d'Italia nel quadro giuridico-istituzionale del Paese. Le misure di modifica della legge bancaria del 1936 hanno creato una forte autonomia per l'Istituto di Emissione che lo configura più come corpo separato che come organo dello Stato. In questa sua speciale posizione, oltre che in altri fattori discendenti da capacità, efficienza o da vuoti di potere, ecc. sono da ricercare le basi del potere della Banca d'Italia.

E' questa situazione de facto che deve essere tenuta presente nell'attribuire la respondabilità per la politica economica di questo dopoguerra ed in special modo di quest'ultimo decennio.

Pur essendo impossibile giungere ad una quantificazione di responsabilità specifica delle autorità monetarie "tecniche" rispetto a quella delle autorità politiche e del governo sembra evidente che le responsabilità delle prime non possono essere affatto considerate marginali.

Da quando è in carica l'attuale Governatore, la Banca d'Italia ha acquistato fama di capacità ed efficienza che inutilmente si ricercherebbero negli altri organi dello Stato italiano o ad esso legati. Negli ultimi 25 anni, ciò ha consentito di esercitare una pressione e un'influenza sull'economia del paese con effetti macroscopici, sugli investimenti, sull'occupazione e sullo sviluppo.

Le scelte monetarie del 1947, del 1963-64, del 1969-70 nonchè il tipo di politica finanziaria condotta o determinata dalla Banca d'Italia specialmente negli anni '60 indicano una scelta prevalentemente deflazionistica nella politica economica e monetaria.

D'altra parte, questa affermazione trova conferma se si considerano non tanto gli indicatori di tensione della domanda (prezzi, dati della bilancia dei pagamenti, ecc.) quanto lo scarto tra Pnl potenziale o di pieno impiego e Pnl effettivo nel settore non agricolo.

Secondo calcoli fatti in sede Ocse, la produzione effettiva nel periodo 1963-72 si è mantenuta su una media del 4% circa al di sotto del livello potenziale di pieno impiego.

Se il campo di osservazione è esteso al più generale sistema finanziario e bancario si resta colpiti da diversi aspetti negativi; negli anni 50 a causa del forte tasso di autofinanziamento delle imprese non si posero problemi gravi nei mercati monetari e finanziari e niente fu fatto per renderli più funzionali agli interessi generali del Paese.

Negli anni 60 sono venuti al pettine una serie di nodi che rimangono non sciolti nonostante l'introduzione di alcune riforme marginali: non esiste ancora un vero mercato monetario a breve; non esistono intermediari finanziari non bancari; la politica monetaria resta estremamente rigida ed incapace di fare una vera selezione del credito a seconda dei vari obiettivi perseguiti.

Ed è qui che si può iniziare l'analisi del rapporto con l'Europa.

La posizione italiana nella Comunità

Nel corso degli anni 60 aumenta fortemente il grado di integrazione dell'economia italiana con quelle degli altri paesi comunitari e questo sia per la riduzione della tariffa doganale prevista per gradi dal Trattato di Roma sia per la riduzione della tariffa doganale comune sulla base del negoziato commerciale "Kennedy Round". Se si considera il rapporto tra valore dell'interscambio e il Pnl si vede che siamo passati dal 20% degli anni 50 al 45% del 1969 (a prezzi 1963). Più forte è naturalmente la integrazione con i Paesi comunitari: nel 1953 solo il 22,1% delle importazioni totali provenivano dalla Cee; nel 1968 tale percentuale sale al 36,2% e d'altro lato le esportazioni passano dal 20,7% (1953) al 40,1% nel 1968.

Tra il 1958 e il 1970, si verifica, inoltre, una forte espansione del commercio esterno della Cee; nel 1970, i sei Paesi realizzano ormai il 31% del commercio mondiale (23% nel 1958) contro il 16% dei Paesi EFTA (18% nel 1958) e il 15% degli USA (16% nel 1958) (1).

Questa maggiore partecipazione della Comunità al commercio mondiale è realizzata quasi esclusivamente in forza dello sviluppo del commercio estero dell'Italia e della R.F.T.; la quota dell'Italia nel commercio mondiale è passata tra il 1954 e il 1971 dal 2,9 al 6,8% e quella della R.F.T. dal 13,6 al 18,8% (2).

Notevole è stato anche lo sviluppo del commercio intracomunitario che nel 1970 (43 miliardi di $) ha registrato un aumento del 5,30% rispetto al 1958 (7 miliardi).

Nel 1970 il valore degli scambi intracomunitari rappresenta il 48,4% degli scambi globali rispetto al 29,6% del 1958.

All'interno della Comunità, la struttura degli scambi non è mutata sostanzialmente: l'Italia ha sempre l'ultimo posto nelle quote del commercio intracomunitario, in valore assoluto, nonostante che il tasso di sviluppo delle sue importazioni ed esportazioni intracomunitarie sia stato il più elevato : 20% circa annuo.

In questo periodo l'Italia non solo ha mantenuto le posizioni di mercato nei settori dove godeva dei vantaggi anche

prima dell'integrazione (calzature, tessili e abbigliamento, autoveicoli) ma anche guadagnato, nel corso degli anni 60, notevole terreno nei settori della meccanica elettrica, meccanica di precisione, meccanica non elettrica che nelle esportazioni intracomunitarie dell'Italia raggiungono quasi il 30%.

Aumenta perciò il grado di interdipendenza dell'economia italiana con quelle degli altri Paesi comunitari; oltre ad una tariffa doganale esterna comune esistono alcune politiche comuni (tra cui assume particolare rilevanza la politica agricola comune) che impongono dei forti vincoli all'azione del governo italiano.

Sul piano monetario internazionale gli anni 60 vedono il deterioramento progressivo della bilancia dei pagamenti U.S.A. e per conseguenza del dollaro e del sistema monetario che su di esso è incentrato.

La Banca d'Italia partecipa agli studi per la riforma del sistema monetario internazionale: il suo vice-direttore dott. Ossola viene nominato segretario del Comitato dei Supplenti del Club dei Dieci. Nonostante gli sforzi ed i contributi notevoli anche di parte italiana non si raggiungono risultati apprezzabili.

Intanto ha assunto dimensioni enormi il mercato dell'eurodollaro che in ultimo è divenuto la cinghia di trasmissione delle tensioni monetarie (deflazionistiche ed inflazionistiche) che si originano negli U.S.A.

Nel 1971 e 72 i problemi strutturali dell'economia italiana (insufficiente volume di investimenti, abbassamento del tasso di attività e dell'occupazione, aggravamento degli squilibri tra Nord e Sud, ecc.) vengono ad interpenetrarsi in maniera più stretta con quelli internazionali nei limiti in cui questi ultimi vengono strumentalizzati a fini interni e per trovare una via d'uscita dalla situazione di "stagflation" in cui era approdato il Paese e si riflettono sul valore esterno della lira.

Gli eventi monetari dei primi anni '70

Per questa ragione è necessario rifarsi brevemente ad alcuni eventi più significativi che segnano la crisi ed il tramonto del sistema di Bretton Woods: ai provvedimenti di Nixon dell'agosto 1971 ed al successivo accordo di Washington del dicembre successivo (3).

Se non si tiene presente lo stato delle relazioni monetarie internazionali in questo periodo, caratterizzato da una fase di transizione ed incertezza dall'agosto 1971 al febbraio 1973 e quindi dal radicale cambiamento da un sistema di cambi fissi ad uno quasi generalizzato di cambi flessibili non si possono capire bene i comportamenti delle autorità monetarie italiane che dapprima seguono una politica monetaria eccezionalmente espansiva (ed anche inflazionistica) e poi decidono per la fluttuazione-svalutazione apparentemente capovolgendo la scala delle

loro stesse priorità e preferenze, nella sostanza perseguendo gli stessi obiettivi di prima (una certa distribuzione del reddito a favore dei profitti), ma nel quadro del mutato assetto internazionale.

I termini dell'accordo di Washington che per l'Italia comportano una rivalutazione effettiva di circa il 7,5% rispetto al dollaro se, da un lato, soddisfano le richieste di principio della Francia e della Cee, dall'altro addossano a questi ultimi paesi, oltre che al Giappone, la maggior parte del costo dell'operazione.

Con questo gli Usa che fino al 1971 non avevano avuto un deficit nel conto merci della bilancia dei pagamenti, per un verso rendono artificiosamente bassi i prezzi delle loro esportazioni ed alti i prezzi delle loro importazioni, e, per un altro, consolidano le basi per il perseguimento della loro politica estera espansionistica, sul piano sia economico che militare, come conferma il programmato deficit nelle loro uscite di capitale a lungo termine (6 miliardi di $ all'anno) (4).

Sul piano comunitario, il fatto che l'accordo è stato preceduto da un incontro al vertice Nixon-Pompidou alle Azzorre (il 14 dicembre 1971), dove furono rimossi gli ultimi ostacoli all'impostazione del negoziato, viene a sanzionare il tramonto dell'ipotesi di un accordo preliminare a livello dei paesi europei che perciò giungono a Washington in ordine sparso.

L'accordo di riallineamento infatti lasciava sostanzialmente l'economia europea ed internazionale sotto il pesante ricatto del dollaro debole ed inconvertibile ma in ogni caso moneta egemone del sistema che rimaneva perciò in uno stato di equilibrio instabile e sottoposto agli attacchi della speculazione internazionale.

Il negoziato di Washington, ristretto ai Dieci paesi più industrializzati del mondo, costituiva peraltro una ulteriore occasione perduta per una seria riforma del sistema monetario internazionale che tenesse conto di tutti gli interessi in causa non ultimi quelli dei Paesi in via di sviluppo.

La crisi della sterlina del giugno 1972 ed i successivi tentativi - peraltro riusciti - della speculazione sulla lira, prima e sul marco e sullo yen, poi, sono tutti episodi di una stessa crisi profonda che va a trovare il suo punto culminante anche se non definitivo nell'annuncio del governo americano di svalutare il dollaro ancora del 10% a distanza di appena 14 mesi dalla precedente svalutazione.

I termini della crisi rimangono gravi e complessi: sono di natura politica vera e propria (divisione dei costi del sistema difensivo), di natura commerciale (protezionismo cerealicolo degli europei), ed infine di natura monetaria.

Riguardano i rapporti politici ed economici all'interno del "blocco occidentale", dove si acuisce sempre più la con-

correnza; e riguardano il problema della definizione di un nuovo assetto monetario internazionale che consenta un adeguato ed efficiente sistema di finanziamento dello sviluppo dei paesi meno avanzati.

I lavori del Gruppo dei Venti, creato comunque con molto ritardo, procedono a rilento o non procedono per niente e perciò gli interessi dei paesi emergenti restano trascurati.

Sul piano strettamente europeo, si doveva constatare che di fronte ad un mutato quadro politico ed economico, a livello mondiale, i paesi della Cee, non riescono a trovare una soluzione sufficientemente autonoma ed europea e perciò ancora una volta si trovavano a dover subire l'iniziativa altrui.

In ogni caso, in una situazione generale di instabilità del sistema monetario, con un mercato dell'Euro e/o dello Xeno-dollaro che sfugge al controllo nazionale, è importante vedere come ognuno cerca di uscirne fuori e se le parti in causa riescono a trovare un minimo di accordo per eliminare le cause di nuove crisi.

Il rifiuto del "serpente"

Dalla svalutazione del dollaro alla riunione del Consiglio dei ministri della Cee dell'11 marzo scorso passa un mese : si susseguono riunioni a diversi livelli, comunitari e internazionali, di politici e di esperti; i mercati dei cambi restano a lungo divisi.

Il risultato della riunione suddetta è che l'Italia, l'Inghilterra e l'Irlanda decidono di non accettare la proposta tedesca di una fluttuazione congiunta rispetto al dollaro, proposta che viene, invece, accettata dagli altri sei paesi comunitari.

All'interno della Cee si vengono così a determinare due aree monetarie: una che fluttua congiuntamente nei confronti del dollaro; un'altra che fluttua individualmente e liberamente sia nei confronti del dollaro sia nei confronti di tutte le altre monete.

La fluttuazione (congiunta e separata) delle monete europee riflette innanzitutto la mancanza di un accordo tra le parti e la constatazione che non è possibile raggiungerne alcuno a breve termine; per questa ragione di fondo non si arriva neanche ad un nuovo riallineamento del tipo di quello raggiunto a Washington nel dicembre 1971.

In questo quadro generale quale significato assume la posizione italiana? Il governo e le autorità monetarie italiane sembrano portare a realizzazione una strategia che già si era delineata nel giugno precedente in occasione della crisi della sterlina (5).

Nella riunione del Lussemburgo, a cui parteciparono da

parte italiana le sole autorità monetarie "tecniche", il Governatore Carli aveva proposto come via d'uscita la fluttuazione delle monete europee ed in particolare quella della lira.

Si ricorderà che i nostri partners comunitari respinsero la proposta italiana ed in via compromissoria accordarono all'Italia di intervenire sui mercati monetari usando solo dollari e non altre valute europee nè tantomeno oro.

In un commento sul Financial Times del 5 luglio 1972 il Dott. Ossola definisce un "mistero" la reazione dei Paesi comunitari all'idea delle autorità monetarie italiane di far fluttuare la lira da una posizione di forza, come era stato concesso all'Inghilterra, che peraltro aveva accettato in anticipo la restrizione dei margini di fluttuazione.

Egli afferma testualmente; a giustificazione della proposta italiana: "The lira was backed by a very solid external position, a strong surplus on current account, a strong rate of growth of exports as compared with imports, a deceleration of exports prices which compare favourably with those of Italy's main competitors and a high level of reserves".

Il fatto è che le stesse autorità monetarie nel giro di pochi mesi rovesciano del tutto la loro analisi sulla posizione della lira.

A fronte degli impegni presi dal governo nell'estate e nell'autunno 1972, in presenza di continue e non contrastate pressioni speculative sulla lira, si moltiplicano dichiarazioni ed articoli a sostegno della tesi svalutazionista (6).

La situazione monetaria internazionale precipita,e consente di presentare la fluttuazione come uno stato di necessità e la svalutazione come una esigenza "tecnica" di allineare il cambio della lira a quelli delle altre valute.

Ed appunto come scelta imposta dalla necessità viene presentata da Carli il quale afferma che, a seguito delle crisi monetarie di gennaio e febbraio (crisi provocate dalle aspettative di variazioni nelle parità) "L'entità delle perdite di riserva subite nel corso del mese di gennaio e nella prima parte di quello di febbraio, nonostante il divieto di accreditamento delle banconote e la istituzione del doppio mercato, escludeva che si potesse ammettere una soluzione che incidesse profondamente sul livello delle nostre riserve".

A parte il fatto che in questo tipo di ragionamento le riserve sembrano assumere un valore in se e non strumentale, il carattere fondamentale del discorso è di tipo giustificativo: altre soluzioni non erano date, questa era l'unica scelta possibile.

Ancora sul piano esterno, la decisione italiana trovava una certa giustificazione, se si considera che nel quadro dell'unione monetaria fluttuare congiuntamente significava avere un cambio fisso, entro limiti ben determinati, con il marco sotto-

posto a spinte rivalutative e ciò poteva portare ad una rivalutazione della lira che avrebbe danneggiato le esportazioni e reso forse più difficile rilanciare la domanda aggregata.

E' anche vero, però, che questa difficoltà poteva essere superata, ammesso e non concesso che una svalutazione era necessaria, decidendo una svalutazione cautelativa e limitata prima di entrare nel "joint float", come sembra fossero disposti ad accettare gli altri partners comunitari che avrebbero offerto anche aiuti più consistenti in caso di crisi; ma tale ipotesi fu scartata dalle autorità italiane.

Tuttavia riferirsi ai soli aspetti internazionali in questo tipo di analisi non solo non basta ma in un caso come quello italiano può essere addirittura deviante, specialmente se si considera la serie di saldi attivi di parte corrente che l'Atalia aveva accumulato negli anni passati (7).

Né si può dire che la situazione riferita alla sola bilancia commerciale fosse precaria; se si considerano i dati dal 1966 al 1972 si nota anche un saldo attivo di 400 miliardi ed ancora nel 1972 essa bilancia merci è in pareggio.

Il discorso della competitività delle merci non aveva dunque supporto, nè basta dire che la bilancia commerciale sarebbe stata in passivo se l'economia si fosse sviluppata ad un tasso più alto.

Le conseguenze

Se questa è la situazione sul piano tecnico-economico e con riguardo ai conti con l'estero, qual'è, allora, la vera logica dell'operazione sul cambio della lira condotta dalla Banca d'Italia?

Basta rifarsi alla situazione interna e alle pressioni svalutazionistiche esercitate da alcuni ambienti economici e finanziari. D'altra parte, basta che si rileggano un po' le ultime Relazioni della Banca d'Italia per vedere come la domanda di svalutazione fosse chiaramente recepita.

Si dice, infatti, che davanti alla pressione dal lato dei costi sui bilanci le imprese si sono viste tagliate tutte le possibilità di autofinanziamento; l'equilibrio aziendale è stato duramente compromesso; l'indebitamento esterno è stato fortemente aumentato; in queste condizioni è evidente che le imprese non abbiano fatto e non facciano investimenti. C'è anche lo strumento della fiscalizzazione, ma percorrere la strada della fiscalizzazione degli oneri sociali è estremamente difficile, specialmente se lo si vuole fare in maniera selettiva. Infatti, mentre da più parti si propone una fiscalizzazione degli oneri sociali a favore delle industrie manifatturiere esposte alla concorrenza straniera, la Confindustria preme perchè una tale misura sia generalizzata; mentre si parla di fiscalizzazione per l'industria si fanno più insistenti le pressioni per l'allargamento di una tale

misura al settore del commercio; in altri ambienti si insiste perchè la fiscalizzazione (che peraltro avrrebbe provocato dei grossi buchi nei bilanci degli enti previdenziali e quindi in quelli dello Stato) non solo sia limitata ad alcuni ben determinati settori ma anche sia limitata alle sole piccole e medie imprese e sia discriminata a seconda delle localizzazioni a Nord o a Sud.

Una tale misura selettiva mentre avrebbe richiesto una notevole capacità di scelta da parte del governo e avrebbe sollevato un vespaio di critiche ed opposizioni anche all'interno della maggioranza.

A fronte di questa eventualità si adotta la solita tecnica del rinvio e si opta per una misura di carattere generale ed indiscriminato le cui premesse del resto erano state opportunamente preparate anche dall'Istituto di emissione (8).

C'è da considerare, infatti, l'enorme sviluppo della base monetaria nel 1971 e nel 1972 in due anni cioè di recessione, in cui la produzione industriale era prima diminuita (-3,0 nel 1971) e poi leggermente aumentata (+3,1% nel 1972 rispetto a +6,4 nel 1970).

La creazione di nuova base monetaria, dicevo, avviene in una situazione di stagnazione della produzione e degli investimenti. In termini di tasso di crescita della base monetaria si passa dal 10% degli anni 66-70 ad un tasso del 20% circa nel 1971 e 1972. Nonostante che fossero evidenti i limiti della politica monetaria nella sua capacità di stimolare l'economia, si insisteva in una politica di denaro facile che creava una situazione di trappola della liquidità, nonostante cioè l'abbondanza di credito ed i tassi relativamente bassi l'economia non si riprendeva. Quella politica non poteva non lasciare la sua impronta; l'eccessiva liquidità si scaricava sui prezzi interni; sul piano esterno alimentava un massiccio deflusso di capitale in cerca di più remunerativi sbocchi all'estero (9).

La misura della fluttuazione-svalutazione viene quindi a inserirsi in un contesto inflazionistico di prezzi e profitti crescenti che amplia i margini di competitività dei prodotti italiani ed opera una massiccia redistribuzione di reddito a favore dei profitti e a danno dei salari, stipendi, pensioni, in generale a danno dei redditi fissi e dello stesso piccolo risparmio, che si dice di voler proteggere.

Naturalmente non mancano i tentativi anche da parte delle autorità responsabili di presentare questa scelta come scelta nazionale, una scelta,cioè, che metteva la priorità sul problema della ripresa economica interna attraverso il rilancio delle esportazioni e che non legava gli interessi della lira a quelli del marco o di altre valute estere che avrebbero potuto in qualche modo (con una rivalutazione eccessiva) compromettere gli interessi nazionali.

Però gli interessi di alcune industrie esportatrici non

sono necessariamente gli interessi del Paese; in effetti con la fluttuazione-svalutazione anche l'Italia finiva per adottare una politica abbastanza comune negli ultimi anni, la politica, cioè, del "beg my neighbour" e siccome i nostri vicini sono innanzitutto i nostri partners comunitari questa politica finiva coll'assumere un significato inevitabilmente anti-europeo.

Sulla maniera di condurre la fluttuazione si è aperta una grossa polemica all'interno e all'esterno del Paese. Molti sostengono che si tratta di una fluttuazione sporca e cioè di una svalutazione forzata al basso (10). Dice in proposito il Dott. Carli : "l'essere stato il nuovo livello di cambio determinato in presenza di interventi difensivi, delle autorità monetarie sul mercato esclude l'esistenza di un loro proposito di forzare il suo deterioramento". Il fatto è che la lira già nel corso di marzo e aprile si svaluta di circa il 10% rispetto alle monete dei nostri principali partners commerciali. La percentuale di svalutazione aumenta ancora a maggio e si arriva così a metà giugno, esattamente al 14 giugno, il giovedì "nero", al dramma della nostra valuta. Dopo due giorni di interventi la Banca d'Italia, sospende il suo sostegno alla lira e la svalutazione sotto il pesante attacco della speculazione raggiunge il 21,75% sempre come media ponderata. Nei confronti di alcune monete forti la svalutazione raggiunge percentuali ben al di sopra del 30%,36,7% nei confronti del franco svizzero, 31,3% rispetto al franco francese ed al marco tedesco.

Questi dati sono indici evidenti di un certo modo di gestire la fluttuazione ed è sulla base di essi che può e deve essere attribuita la responsabilità per la massiccia svalutazione che per voce delle stesse autorità monetarie, come abbiamo visto sopra, non aveva fondamento tecnico.

Secondo alcuni questo comportamento era dovuto al dissenso che si sarebbe creato tra autorità monetarie in senso "tecnico" ed autorità monetarie politiche (Ministro del Tesoro e/o Governo); ma, è probabile che, se dissenso c'è stato, esso non era sul modo di condurre la fluttuazione (ormai da più mesi in una sola direzione e cioè all'ingiù) quanto sul modo di riparare alle conseguenze di essa; dopo il 15 giugno, mentre si stava procedendo alla formazione del nuovo Governo, Carli suggeriva di adottare una politica fortemente restrittiva e deflazionistica (cfr. in proposito The Banker, luglio 1973, p. 745).

D'altra parte non prova di quanto importante sia in questi casi la volontà ed il comportamento delle autorità monetarie (da cui, è bene ripeterlo, dipendono sostanzialmente i provvedimenti di carattere amministrativo per il controllo dei movimenti di capitale e per l'intervento nei mercati dei cambi) si ha analizzando le vicende della lira dalla metà di giugno in poi, in seguito alla formazione del nuovo governo di centro-sinistra.

A metà agosto la lira aveva già recuperato il 50% del terreno perduto e la sua svalutazione media ponderata si aggira

va sull'11%. Secondo alcuni osservatori, nel corso degli ultimi mesi, si sarebbe anche potuto ridurre ulteriormente la percentuale di svalutazione semprecchè le autorità monetarie lo avessero voluto.

Il che è meno strano di quanto a prima vista possa apparire se si considera che in ogni caso l'esperienza (direi specialmente quella italiana) di questi 8-9 mesi di fluttuazione dimostra chiaramente come i fattori determinanti l'andamento dei corsi della lira (o di altre valute) siano da ricercare più nella volontà degli speculatori e nella fermezza delle autorità monetarie che in fattori economici di tipo reale.

Se questo è vero, allora qualsiasi argomentazione anche chiaramente strumentale può essere - ed infatti è stata - portata a giustificazione dell'andamento del corso della lira.

Una di queste argomentazioni è quella centrata sul collegamento lira-dollaro; ogni volta che il dollaro crollava sui mercati dei cambi la lira veniva lasciata cadere. Ora è evidente che tale collegamento non aveva e non ha nessun fondamento tecnico (le nostre esportazioni verso gli USA costituiscono solo il 10% del totale e negli ultimi anni abbiamo avuto sempre un saldo positivo nell'interscambio merci); perciò esso collegamento può essere compreso solo se ci si riferisce al sustrato politico delle relazioni italo-americane ed al rapporto preferenziale che anche le autorità monetarie italiane annettono ad esso, considerandolo una costante immutabile della politica estera italiana. Si badi, però, che questo fatto non è passato senza effetti anche nel campo della politica monetaria internazionale dell'Italia e delle possibilità di affermazione dei suoi rappresentanti nelle istituzioni monetarie internazionali.

La mancata nomina del rappresentante italiano a Segretario del Gruppo dei Venti, prima, e a Direttore del Fondo Monetario Internazionale, poi, da molti è stata attribuita al fatto che tale rapporto preferenziale o stretto collegamento tra autorità italiane ed americane non era e non è apprezzato dagli altri Paesi ed in special modo dai Paesi in via di sviluppo.

Davanti alle aspre critiche seguite alle decisioni di febbraio e marzo che portarono 1) alla svalutazione dissimulata e 2) alla messa in moto di un processo di distacco dell'Italia dall'Europa, abbiamo visto quale siano le giustificazioni di Carli sul primo punto. Con riguardo al secondo punto il Governatore afferma che: "La mancata partecipazione dell'Italia alla fluttuazione congiunta delle monete europee non sembra possa essere interpretata come la causa del distacco dell'Italia dall'Europa; se mai è vero l'inverso: sul metro monetario si sono riflesse all'improvviso le ombre di comportamenti internazionali e di comportamenti interni, ai quali ultimi hanno partecipato tutti i gruppi sociali, e che sono stati assecondati dalle politiche condotte negli anni passati; ne è derivato un rallentamento del processo di integrazione della nostra economia in quella della Comunità" (Considerazioni finali per il 1972, pp. 377-78).

Questo ripropone la vecchia questione della precedenza fra integrazione economica e integrazione monetaria.

Politica economica e politica monetaria

Si sostiene da parte di alcuni che fino a che non ci siano strutture economiche omogenee tra i vari Paesi membri della Comunità non si può procedere ad alcuna forma di integrazione monetaria.

Ora una completa unificazione ed omogeneizzazione delle strutture economiche e sociali, anche se desiderabili e certamente da perseguire come obiettivo, non è affatto condizione imprescindibile per l'unificazione economica e politica dell'Europa, nè per piani di integrazione monetaria purchè ben congegnati.

La storia è piena di casi che dimostrano come la diversità delle strutture economiche non sia stata necessariamente di ostacolo all'unificazione e naturalmente anche di casi che possono essere utilizzati per dimostrare l'opposto o che, se unificazione ci sia stata, essa è stata fatta male a danno di alcuni e a vantaggio di altri, come ad es. nel caso italiano.

Ma deve essere chiaro che quello dell'unificazione politica è un obiettivo che può essere perseguito solo se si ha la volontà politica di farlo.

Si può benissimo affermare, contrariamente a quanto normalmente si sostiene, che l'unificazione politica può e deve essere il mezzo e non il fine: il mezzo per raggiungere un grado più avanzato di omogeneizzazione delle strutture economiche e sociali dei Paesi europei e per un maggiore benessere collettivo delle loro popolazioni.

La questione quindi non è tanto quella di raggiungere strutture omogenee e poi l'unione politica, quanto di impedire che strutture diverse funzionino in maniera inefficiente, lavorino in maniera contraddittoria con gli obiettivi comuni, che le economie marcino in direzioni opposte ed in maniera lacerante.

Di fronte all'imperversare della crisi monetaria e alle proposte minime di dotazione del Fondo, nel marzo scorso, le autorità monetarie italiane fecero una proposta che si poneva in posizione intermedia fra quella che veniva dalla Commissione e le richieste inglesi di mezzi illimitati. Da parte italiana si proponeva cioè di dotare il Fondo di almeno 10 miliardi di u.c. Il rifiuto da parte degli altri Paesi comunitari sia della proposta inglese sia di quella italiana diede alle autorità monetarie italiene modo di motivare la fluttuazione autonoma.

Come scrive Carli a pag. 9 delle sue considerazioni finali per il 1972 "quel negoziato non poteva non servire come banco di prova della priorità che nei Paesi della Comunità si è attualmente disposti a dare agli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione", e più avanti "se in questo momento la lotta

all'inflazione appare l'obiettivo prioritario, l'unzione monetaria europea non può tuttavia essere imperniata su un meccanismo che tende a relegare verso il fondo della scala gli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione, cioè ad invertire le scelte accettate dalla generalità dei popoli e dei governi in questo dopoguerra."

E' vero che il piano di Unione Economica e monetaria così com'è attualmente concepito presenta dei limiti e dei pericoli indiscutibili nel senso appunto di privilegiare l'azione congiunturale rispetto a quella strutturale (per la quale ultima gli strumenti previsti sono del tutto insufficienti), ma la sostanza delle cose non sarebbe certo cambiata se gli altri Paesi avessero accettato di portare a 1,8 a 10 miliardi di u.c. la dotazione del fondo nè, al limite, se avessero accettato la stessa proposta inglese.

E' chiaro infatti che non si trattava in quella sede di avviare a soluzione i problemi dello sviluppo e della piena occupazione quanto di modificare, se si vuole, parzialmente e marginalmente le attuali strutture di cooperazione monetaria europea e cioè l'accordo tra le Banche Centrali del 9 febbraio 1970 sul sostegno monetario a breve termine e l'accordo di Basilea dell'aprile 1972 sull'organizzazione pratica del sistema di cambio comunitario (11).

Si trattava, cioè, di modificare il carattere fondamentalmente bilaterale degli accordi di sostegno a brevissimo (30 giorni fine mese e per importi illimitati) e breve termine introdicendo appunto un principio di multilateralità; ed ancora cercando un modo adeguato per instaurare meccanismi di compensazione continua che presuppone la messa in comune di almeno parte delle riserve.

Strumenti ed obiettivi certamente limitati ed affatto risolutivi, come dimostrano peraltro le attuali vicende della fluttuazione congiunta; ma bisogna ammettere che tutt'altra questione era ed è il finanziamento dello sviluppo e della piena occupazione che evidentemente bisogna perseguire con altri strumenti. E' sorprendente, che improvvisamente si riscopra la priorità degli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione quando sul piano interno negli ultimi 25 anni è stata condotta una politica monetaria sostanzialmente deflazionistica e che ha sacrificato spesso all'equilibrio esterno proprio quegli obiettivi che adesso si afferma di voler difendere.

Più coerente con le impostazioni è la posizione su un altro degli strumenti e/o obiettivi del piano Werner: il mercato unico dei capitali.

Di recente il Governatore riferendosi alla imponente dilatazione del volume delle euro-emissioni tornava ad affermare che questo mercato "rappresenta un surrogato di quel mercato che noi europei avremmo dovuto costruire, e non abbiamo voluto o saputo costruire". Pur ammettendo che tale mercato potrebbe intro-

durre elementi di instabilità e che le responsabilità per la mancata costruzione di un sistema finanziario europeo è un po' di tutti, Carli continua affermando che "in Italia nulla è stato fatto in materia di riforma della disciplina della SPA e delle borse valori, non sono stati istituiti i fondi comuni di investimento, nulla è stato fatto al fine di adeguare la nostra legislazione in materia di tassazione dei valori mobiliari a quella che sarà applicabile al resto della Comunità economica europea" (12).

Certo in Italia c'è bisogno di una riforma delle società per azioni e dei mercati finanziari in generale, essa diviene ogni giorno di più urgente ed improcrastinabile; ma lascia perplessi il silenzio sulle ragioni per cui tanti progetti non sono arrivati a realizzazione (13).

E' vero che le attuali norme tributarie sugli interessi e sui dividendi non sono ottimali (nè lo sono quelle previste dalla legge di riforma tributaria che entreranno in vigore a partire dal gennaio 1974), e il Governatore ripete che a causa dell'attuale trattamento tributario delle emissioni di azioni si è prodotta una distorsione nel mercato finanziario a favore delle obbligazioni; tuttavia tale correlazione non è affatto provata nè probante; la politica finanziaria delle imprese dipende da molti altri fattori e in Italia il capitale finanziario ha dato segni evidenti di non volere allargare le basi della proprietà industriale (14).

Ora, la creazione di un mercato unico dei capitali a livello europeo è richiesta ripetutamente anche dalle associazioni degli industriali e degli operatori di borsa, ma si dimentica che nell'attuale fase del processo di integrazione economica, ancora non esiste a livello comunitario alcun strumento di carattere fiscale di riequilibrio e compensazione e che probabilmente una maggiore libertà di movimento per i capitali contribuirebbe ad aggravare gli squilibri regionali esistenti facendo affluire il capitale dove maggiore è il suo rendimento o dove meno severo è il suo trattamento fiscale; il che, nel caso nostro, porterebbe probabilmente a una drastica riduzione della tassazione dei redditi di capitale; molto probabilmente quella maggiore libertà di movimento dei capitali si porrebbe in contrasto con gli obiettivi generali di politica economica (15).

Non è vero che la neutralità fiscale promuove la mobilità del fattore capitale, vi è che questo equivalga ad una migliore distribuzione delle risorse. Come afferma il Pedone "la sola rimozione degli ostacoli di natura tributaria può essere insufficiente a tal fine, e, può, in taluni casi, rappresentare l'accoglimento senza condizioni delle richieste dei possessori di capitali" (16).

Occorre evitare di confondere obiettivi con strumenti e di considerare obiettivo valido in sè quello che solo a determinate condizioni può essere utile strumento. E' infatti proprio sul piano degli strumenti che l'impostazione del piano Werner lascia molto a desiderare.

E' forse ancora utile riportare quello che ad es. Rey e Canestrari affermano a proposito del mercato unico dei capitali.

"Infine, sarebbe veramente colpevole portare avanti la idea di un mercato dei capitali unico e magari "perfetto", senza controlli nè discriminazioni, avendo come punto di riferimento le necessità della grande impresa finanziaria o industriale senza tener presenti le conseguenze che ne deriverebbero alle singole economie. Sarebbe ancor più colpevole proprio in questo momento in cui si possono constatare gli effetti disastrosi che il mercato cosidetto perfetto dell'eurodollaro ha avuto sul sistema dei pagamenti internazionali" (17).

La recente articolata manovra di politica monetaria e di intervento sui mercati monetari ha ridotto sostanzialmente il tasso di svalutazione della lira. Ma questo risultato positivo, che solo in parte ripara al guasto precedente nelle presenti condizioni potrebbe essere un risultato precario.

La speculazione interna ed internazionale sta in agguato e la posizione della lira potrebbe essere rovesciata da un giorno all'altro, visto che in questi ultimi anni si va facendo sempre più ampio, al livello dei cambi esteri, il divario tra fenomeni monetari e fenomeni economici reali.

L'elemento fondamentale di questa precarietà è costituito dalla posizione riservata che il governo e le autorità monetarie hanno assunto in proposito; il governo, cioè, non ha detto che cosa intende fare con la fluttuazione della lira e questo fatto aiuta o alimenta la speculazione che non a caso proprio in queste ultime settimane ha ritirato fuori la testa ed iniziato una serie di manovre in Borsa.

D'altra parte la manovra di restrizione della domanda globale attraverso il contenimento del deficit di bilancio (che viene a tagliare le spese in conto capitale) e la stessa politica monetaria restrittiva ripropongono i soliti problemi del superamento di certe strozzature e dell'avvio di un nuovo meccanismo di sviluppo che consenta anche un più efficace inserimento nel contesto europeo.

Nonostante alcuni risultati positivi raggiunti fin qui in termini di riequilibrio di una situazione che era sfuggita al controllo, da un lato, la politica delle riforme sembra incontrare nuovi ritardi e nuovi ostacoli, dall'altro, si fanno sempre più insistenti le voci allarmistiche che chiedono una ulteriore restrizione della domanda globale (con intuibili effetti sulla occupazione) ed additano al deficit previsto della bilancia dei pagamenti quale indice della insostenibilità della situazione. Però un grosso deficit di pagamenti era da aspettarsi non solo a causa degli aumenti dei prezzi delle materie prime e delle derrate agricole ma anche per gli effetti perversi che la svalutazione ha inevitabilmente nel breve termine.

Per queste ragioni si impone che il governo fissi al più presto il valore esterno della lira e si impegni in maniera

formale e sostanziale a difenderlo dagli attacchi speculativi. Tale misura costituisce: a) una condizione fondamentale per la buona riuscita della manovra di contenimento degli aumenti dei prezzi; b) una premessa necessaria per una nuova politica economica; c) una garanzia per le forze sindacali; d) una remora contro la speculazione; e) la condizione necessaria per rientrare nella fluttuazione congiunta.

Il recente viaggio di Leone in Francia è stato a questo proposito significativo. Pompidou ha detto a Leone che non intende andare avanti con l'introduzione di un Fondo per la politica regionale se prima l'Italia non rientra nel serpente monetario.

E' evidente che il serpente monetario o la fluttuazione congiunta non è in grado di risolvere di per sè i complessi problemi dell'integrazione economica e monetaria europea, ma il discorso di Pompidou, bisogna ammetterlo, ha una sua logica che consiste sostanzialmente in questo: non si può lasciare il governo italiano con le mani libere e con la possibilità di lasciare svalutare la lira a piacere e dargli allo stesso tempo fondi per la politica regionale, sociale o altro, visto che la risoluzione dei problemi regionali e dell'occupazione dipenderà innanzitutto dagli sforzi interni.

Se veramente si crede all'idea europea, bisogna accettarne allora anche gli inevitabili vincoli, rinunciando ad uno strumento di breve periodo (la fluttuazione) che, come si è cercato qui di dimostrare, non ha servito nè gli interessi generali dell'Italia nè quelli dell'Europa.

N O T E

(1) Cfr. Il Commercio esterno della Comunità dal 1958 al 1970, Bollettino delle C.E., n. 6, 1972, p. 38.

(2) Cfr. Relaz. Banca d'Italia per il 1972, p. 18.

(3) E' forse utile precisare che l'inconvertibilità del dollaro che formalmente viene decisa nel 1971 nei fatti esisteva già dal 1968 quando sotto la pressione USA i Paesi Occidentali avevano rinunciato a convertire in oro le loro riserve di dollari ed era stato introdotto il doppio mercato dell'oro che, però, almeno in teoria, presupponeva la convertibilità del dollaro.

(4) Una conferma difficile di quanto si afferma nel testo si può trovare nello "International Economic Report of the President", Washington, March 1973, p. 2, quando descrivendo il cambiamento nel ruolo internazionale degli Usa e delle basi economiche della politica estera americana si afferma esplicitamente: "Although our position of economic dominance naturally declined as other countries rebuilt, we fared well in the competition for world markets well into the 1960's. A decade ago our trade surpluse was averaging more than $ 5 billion annually, an amount sufficiently large so that we could spend substantial amounts abroad to meet our political and military objectives without undermining our Balance of payments position".

(5) Cfr. A. Graziani, La Lira Malagodi, sul "Mondo" del 14 luglio 1972. Rifacendosi alle voci che allora correvano sulla svalutazione della lira e le pressioni speculative che essa subiva, il Graziani faceva notare come già al momento della decisione inglese di far fluttuare la sterlina il Gov. Carli avesse considerato anche la possibilità di seguire la via della sterlina - cosa che non aveva però alcun fondamento tecnico dal momento che le esportazioni italiane verso l'Inghilterra raggiungevano solo il 4% del totale e per giunta si aveva un saldo attivo per l'Italia negli ultimi anni -- e come, in ogni caso, le autorità monetarie non facessero gran che di concreto per respingere la tesi della svalutazione sostenuta sempre più insistentemente dagli ambienti delle industrie esportatrici.

(6) Tra i sostenitori della svalutazione si possono ricordare Andreatta, Merzagora e lo stesso Bancor su l'Espresso del 12 novembre. Per una sintesi del dibattito tra sostenitori ed osteggiatori della svalutazione cfr. G. Fiori, Tre monete molto "chiacchierate", su Mondo Economico del 25 novembre 1972, pp. 5-7, dove si ricordano anche le "continue dichiarazioni tranquillizzanti" fatte da Malagodi e Carli.

(7) Dal 1964 al 1972, l'Italia aveva accumulato infatti, surpluses nella Bilancia dei pagamenti di parte corrente per oltre 12.200 miliardi di lire che sono state eliminate attraverso la Bilancia dei pagamenti o in altre parole attraverso fughe di capitali e investimenti in titoli esteri trasferiti all'estero. Sono questi i dati impressionanti che provano come l'Italia oltre che a esportare manodopera esporti anche ingenti di capitale in una situazione in cui il capitale fisso per addetto si pone ad uno dei livelli più bassi tra i Paesi cosiddetti industrializzati.

(8) Sono necessari a questo proposito alcuni chiarimenti. Con riguardo alla fiscalizzazione il dott. Carli nelle considerazioni finali per il 1972, pp. 37-38, sostiene: a) che il provvedimento sarebbe stato efficace se la sua attuazione fosse stata immediata e concentrata nel settore manufatturiero; b) è sulle ragioni del fallimento, che essendo il provvedimento di carattere generale, "non si sono mossi gli oligopoli di potere per sollecitare l'approvazione". La posizione della Banca d'Italia ne viene fuori alquanto confusa perchè in primo luogo non è detto quando e come la Banca d'Italia ha preso posizione in favore e contro il provvedimento (per quanto mi risulta, essa è stata contraria) ed in secondo luogo, perchè prendendo lo spunto da questo episodio fa delle considerazioni moralistiche che investono tutti (oligopoli privati, imprese pubbliche, classe politica) e sembrano forse risparmiare solo la Banca d'Italia.

(9) Può essere significativo riportare il giudizio che la Banca dei Regolamenti Internazionali dà della politica monetaria condotta da parte della Banca d'Italia nel 1972: "Alla luce della perdurante incompleta utilizzazione delle risorse produttive ed avuto riguardo al considerevole avanzo delle partite correnti nei confronti con l'estero, sembra paradossale che i programmi per estendere il volume degli investimenti di natura strutturale del settore pubblico abbiano incontrato tante difficoltà e che, nonostante l'ingigantirsi dei deflussi di capitali, si sia fatto così ampio ricorso alla politica monetaria per stimolare l'economia". Cfr. B.R.I. 43ma Relazione annuale, Basilea, 18/6/73, p. 68.

(10) Cfr. ad esempio, AA.VV., Le vicende della lira, in Nord e Sud, maggio 1973, pp. 34-50.

(11) Sulla valutazione di questi accordi e sui problemi e le prospettive di evoluzione di essi cfr. Rapporto Commissione (73) 1099, Bruxelles, 27/6/73, Relazione della Commissione al Consiglio concernente l'adeguamento del sostegno monetatio a breve termine e le condizioni della messa in comune delle riserve.

(12) Cfr. G. Carli, Riforma monetaria, Bilancia dei pagamenti e liquidità interna, Roma, 5 febbraio 1973, pp. 14-15.

(13) Cfr. ad esempio Considerazioni finali fatte il 31 maggio 1972, pp. 14, 23-24.

(14) Sulla politica finanziaria delle imprese cfr. quanto riporta il Pedone, a proposito della esperienza Usa dove le imprese preferiscono emettere azioni anzichè obbligazioni nonostante che il costo dell'emissione delle prime sia circa il doppio delle obbligazioni. Cfr. A. Pedone, Movimenti di capitale ed armonizzazione fiscale, in "Il piano Werner e l'armonizzazione fiscale nella Cee", Cedam, Padova, 1971, p. 189.

(15) Anche sul piano strettamente teorico non poche sono le difficoltà da superare: a) è molto difficile se non impossibile stabilire esattamente l'influenza che i fattori fiscali hanno sui movimenti di capitali; b) bisogna tener conto che su di essi influiscono non soltanto fattori fiscali specifici ma anche i regimi fiscali complessivi o generali (sistemi tributari, metodi di accertamento, efficienza delle amministrazioni finanziarie) ed ancora fattori extra-fiscali, quali indirizzi generali di politica economica, fattori istituzionali, di costume, ecc.
Per un'ampia trattazione di questi problemi cfr. A. Pedone, op. cit.

(16) Cfr. A. Pedone, op. cit., p. 181.

(17) Cfr. S. Canestrari - G.M. Rey, A che punto siamo con l'integrazione economica europea, in Economia pubblica, n. 6, ottobre 1971, p. 21.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/8
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(10)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

LE IMPRESE INDUSTRIALI PRIVATE

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Premessa

La decisione di politica economica più rilevante nell'arco dello sviluppo post-bellico dell'Italia è indubbiamente quella di orientare l'economia italiana verso la progressiva integrazione con i paesi europei. Il processo di integrazione iniziato nel 1957 con la stipulazione del Trattato di Roma è proseguito negli anni successivi con ritmo sempre più stringente: mentre negli anni '50 si trattava di apertura commerciale, dopo il 1968 si è passati all'unione doganale ed ora sempre più pressanti divengono le spinte verso l'unione economica e monetaria.

L'eccezionale dinamismo delle esportazioni di merci e servizi - consentito dalla politica di apertura - ha reso possibile la rapida industrializzazione di un paese strutturalmente caratterizzato da una elevata propensione all'importazione. L'attività esportativa ha inoltre consentito alle imprese italiane che erano in grado di parteciparvi gli aumenti dimensionali indispensabili per raggiungere un grado di efficienza comparabile con quello delle imprese operanti negli altri paesi europei.

La necessità di sviluppare le esportazioni per raggiungere le economie di scala che le ridotte dimensioni della domanda interna non rendevano allora possibile era ben presente negli esponenti più avanzati dell'industria, che erano di conseguenza favorevoli all'apertura dei mercati e al confronto diretto con economie assai più avanzate e industrializzate.

Ma il passaggio da una struttura chiusa agli scambi con l'estero a una struttura caratterizzata da una pronunciata integrazione ha anche determinato profonde modificazioni della nostra struttura produttiva, che sono alla base del diverso atteggiamento attuale delle imprese italiane nei confronti dell'Europa.

Con l'apertura dei mercati e la crescente integrazione europea l'industria italiana si è infatti trovata nella necessità di acquisire un vantaggio comparato nei settori in cui la domanda internazionale era in forte espansione, come ad esempio i beni di consumo durevole prodotti dall'industria meccanica o i prodotti petrolchimici, non potendo invece contare sulle esportazioni delle tradizionali produzioni italiane del settore alimentare e tessile, che nei mercati internazionali avevano già raggiunto livelli di consumo prossimi alla saturazione.

Si è venuto così originando il dualismo della nostra struttura produttiva, che allo sviluppo dei settori orientati verso la esportazione contrappone la sostanziale stagnazione delle industrie prevalentemente orientate al mercato interno (1). Le scelte di investimento sono state fatte con facile riferimento al modello dei paesi più avanzati, producendo i beni che da essi erano richiesti, perfezionando le tecniche produttive ivi sviluppate, acquisendo un vantaggio comparato grazie alla posizione di "ultimo arrivato". Se queste scelte hanno facilitato in una prima fase l'inserimento italiano nel contesto europeo, hanno però posto le basi per una progressiva emarginazione della nostra in-

dustria; mentre negli altri paesi europei il sistema industriale si evolve verso settori a più elevato saggio di innovazione, anche grazie ad efficaci interventi dell'operatore pubblico, il sistema italiano stenta a seguire queste tendenze, e le imprese si trovano di conseguenza a riconsiderare il loro atteggiamento nei confronti della politica di integrazione.

Occorre poi non dimenticare che la struttura dell'industria italiana appare caratterizzata, rispetto a quella degli altri partners della Comunità, da una presenza assai più accentuata di imprese di piccole dimensioni, e, per contro, da un peso assai meno rilevante di quelle di grandi dimensioni. Per quanto i dati disponibili per il confronto risalgano al 1963 (2) l'evoluzione degli ultimi anni ha progressivamente ampliato il divario fra le grandi e le piccole imprese, senza avvicinare la struttura della nostra industria a quella degli altri paesi europei. Infatti se da un lato le pressioni della concorrenza internazionale hanno indotto alcune imprese a concentrazioni tecniche e finanziarie sempre più cospicue, d'altro lato il decennio 1961-1971 ha visto rafforzarsi la classe delle piccole e medie imprese. L'Italia quindi oppone oggi alla concorrenza internazionale un numero molto ristretto di grandi e un numero molto elevato di piccole e medie imprese (3).

L'integrazione europea, che ha offerto in passato e può tuttora offrire opportunità di espansione anche alle piccole e medie imprese - almeno nella misura in cui esse si manifestino capaci di esportare sostenendo la concorrenza internazionale attualmente pare offrire immediate e potenziali opportunità di espansione soprattutto alle grandi imprese che siano in grado di realizzare processi di multinazionalizzazione e di collaborazione transnazionale.

Il divario che caratterizza la nostra struttura produttiva imporrebbe di considerare le relazioni fra l'impresa privata e l'Europa in un contesto sufficientemente articolato per tener conto delle differenziazioni settoriali e dimensionali. Non potendo in questa sede procedere a un'analisi approfondita e dettagliata, appare utile quanto meno soffermarsi su alcuni problemi che l'industria italiana si trova ad affrontare nell'ambito comunitario.

Il commercio con l'estero

Se è indubbio che l'eccezionale sviluppo dell'interscambio con l'estero conseguente alla creazione del Mercato Comune ha fornito alle imprese italiane eccezionali opportunità di espansione, permettendo di superare i limiti allo sviluppo che provenivano dalle dimensioni ridotte del mercato interno, la osservazione analitica delle caratteristiche strutturali delle correnti di scambio non può non gettare qualche ombra inquietante sulle ulteriori possibilità di uno sviluppo fondato sulle esportazioni.

L'espansione delle esportazioni sembra aver interessato, seppure con diversa intensità, tutti i settori dell'industria manifatturiera, che in complesso destina all'esportazione circa 1/4 della propria produzione (4). Taluni settori all'interno dell'industria alimentare (conserve), del vestiario e dell'abbigliamento (maglieria, calzature) e dell'industria meccanica (elettrodomestici, macchine per scrivere, utensileria meccanica, ecc.) destinano alla esportazione addirittura più della metà della propria produzione.

Sono proprio questi i settori nei quali si manifesta anche più elevata la competitività della nostra industria a livello comunitario (5) e sono quindi tanto industrie caratterizzate da un elevato grado di concentrazione tecnica (macchine da scrivere, elettrodomestici) quanto attività prevalentemente svolte da piccole e medie imprese. Sembrerebbe quindi potersi dedurre, in mancanza di informazioni adeguate sul tema, che all'espansione delle esportazioni conseguente la creazione del Mercato Comune siano state interessate tanto le grandi quanto le piccole imprese.

Occorre però non dimenticare che per le grandi imprese l'espansione delle esportazioni ha costituito un momento del processo di internazionalizzazione, che ha consentito di creare stabili sbocchi sui mercati europei, di conquistarvi quote crescenti dei mercati locali, di crearvi proprie organizzazioni distributive e produttive. Al contrario, nelle piccole e medie imprese, spesso prive di una organizzazione commerciale che consenta di cogliere le opportunità offerte dai mercati esteri, lo sbocco europeo è stato spesso ricercato con carattere di eccezionalità, per contrastare nei periodi di crisi il ridotto incremento o la contrazione assoluta della domanda interna, senza avviare una solida e stabile penetrazione commerciale e senza ottenere dall'attività esportativa prezzi remunerativi, ma solo una migliore utilizzazione degli impianti e il mantenimento dei livelli di occupazione.
Se imprese di grandi e piccole dimensioni sembrano aver partecipato, seppure con modalità diverse, all'espansione delle esportazioni conseguente la creazione del Mercato Comune, le opportunità di partecipare al processo di integrazione europea nel corso degli anni 1970 appaiono invece assai più ridotte, per le imprese di minori dimensioni. L'espansione internazionale delle imprese sarà infatti dovuta in misura crescente alla creazione di unità produttive in paesi diversi e in misura sempre più ridotta sarà invece attribuibile allo sviluppo delle esportazioni indipendenti dall'esistenza di una rete internazionale di attività (6).

Ma a questo processo finiranno con l'essere interessate solo le imprese di dimensioni superiori a una certa soglia, e, per quanto tale soglia possa essere tanto più bassa quanto più è piccolo il mercato nazionale, non sono certo molto numerose le imprese italiane che potranno partecipare a questo processo. Quindi mentre le grandi imprese attraverso l'espansione multinazionale sono in grado di partecipare attivamente alla trasforma-

zione in senso continentale della nostra economia, le piccole vedono invece ridursi lo spazio per un loro inserimento attivo nella fase attuale del processo di integrazione. Ma per queste imprese vi sono altri motivi di preoccupazione.

Se la progressiva apertura dei mercati europei ha offerto notevoli opportunità di espansione delle esportazioni, le imprese italiane sono però anche state sottoposte a una notevole pressione derivante dalla concorrenza internazionale.

Allo sviluppo delle esportazioni ha infatti fatto riscontro un analogo incremento delle importazioni, che ha interessato soprattutto i settori nei quali la nostra industria era più debole o addirittura assente.

Quasi la metà della domanda interna è oggi soddisfatta da importazioni di fonte comunitaria (oltre che statunitense e giapponese) soprattutto nei settori tecnologia avanzata, quali le macchine per la produzione e il trasporto di energia, calcolatori, componenti elettronici, gli strumenti ottici, ecc. Se si confrontano i settori caratterizzati da una elevata intensità di importazione con quelli prevalentemente esportatori prima citati, si osserva come, per effetto dell'integrazione europea, la industria italiana si sia andata specializzando nelle produzioni cosidette a tecnologia intermedia, mentre aumentata il suo ritardo nei confronti degli altri paesi europei nelle produzioni a contenuto tecnologico più avanzato (7).

Ma questa specializzazione rende assai debole, la posizione dell'Italia sui mercati internazionali, che tende ad essere progressivamente deteriorata dall'azione congiunta di due fenomeni:

- da un lato, il progressivo allineamento dei costi interni (specie di lavoro) a quelli europei;
- d'altro lato, crescente concorrenza dei paesi emergenti, o comunque a costi più bassi, proprio nei settori di esportazione tradizionali.

Non desta quindi meraviglia il fatto che, in questa situazione, la posizione dell'industria italiana per quanto riguarda la politica commerciale comunitaria si sia spesso allontanata da quella degli altri paesi europei, come ad esempio per quanto riguarda la richiesta di applicazione di clausole di salvaguardia nei confronti del Giappone nel campo dei prodotti tessili o dei componenti elettronici passivi (8).

Ma le crescenti difficoltà nel mantenere la posizione relativa della nostra industria sui mercati comunitari - che non appaiono superabili solo con il ricorso a misure protezionistiche, ma richiederebbero quell'efficace politica industriale nazionale da più parti invocata ma tuttora inesistente - alimentano le spinte al "distacco" dall'Europa e favoriscono l'orientamento verso altre aree dove il nostro vantaggio comparato risulti maggiore.

I settori a tecnologia avanzata

Fin dalla metà degli anni '60 si sviluppano nei paesi europei le preoccupazioni sull'insufficiente capacità competitiva dalla industria comunitaria nei settori a tecnologia avanzata (nucleare, spaziale, elettronico) documentata dalla dipendenza tecnologica dagli Stati Uniti attraverso le importazioni, le produzioni su licenza, il peso degli investimenti americani.

Se il divario della industria europea rispetto a quella americana è rilevante (9) ben più grave appare la situazione dell'Italia anche nei confronti degli altri partners europei. E' sufficiente a tale proposito ricordare che:

- nell'industria elettronucleare, mentre esistono in Europa almeno due grandi imprese con dimensioni e tecnologie comparabili con quelle dei leaders americani (le tedesche Siemens e AEG-Telefunken) la produzione italiana è effettuata esclusivamente su licenza;
- nel settore areonautico, la produzione italiana rappresenta una percentuale quasi trascurabile del totale della produzione comunitaria;
- nel settore elettronico, dopo la cessione della Divisione Elettronica dell'Olivetti alla General Electric, l'intera produzione nazionale di calcolatori elettronici passa sotto il controllo americano.

Le preoccupazioni sul "divario tecnologico" alimentano in tutti i paesi europei un'azione pubblica diretta da un lato a sostenere la capacità di produzione scientifica e tecnologica attraverso l'aumento delle risorse nazionali destinate al sostegno della ricerca industriale e dall'altro alla creazione di imprese competitive sul piano internazionale.

Ad esempio, per quanto riguarda l'informatica,in Francia nasce nel periodo 1966-'70 il primo Plan Calcul, che porta alla costituzione della CII (Compagnie Internationale pour l'Informatique) e che viene successivamente rinnovato per il periodo 1971-'75, in Germania si lancia nel 1967 un primo programma di sostegno all'informatica, che viene seguito da un altro per il periodo 1971-1975.

Incentrato essenzialmente sul sostegno della attività di ricerca e sviluppo della Siemens in Inghilterra, agli interventi iniziati fin dal 1965 dal governo laburista, che hanno portato alla costituzione della ICL, seguono quelli dei successivi governi conservatori a sostegno della stessa impresa. Anche in Italia la necessità di una politica di sostegno dell'informatica è rilevata da tutti i documenti programmatici, dal Progetto '80 al Programma Economico nazionale 1973-77. Ma alle enunciazioni programmatiche non seguono che modesti interventi operativi (per lo più sul piano della ricerca, attraverso il Fondo IMI-CIPE), con la conseguenza che, mentre il quadro di riferimento europeo viene sensibilmente migliorando per effetto degli interventi mes

si in atto dall'operatore pubblico dei diversi paesi, che rafforzano le posizioni tecnologiche e di mercato delle loro imprese, le poche imprese italiane rimaste ad operare nel settore (particolarmente la Olivetti) vedono accrescersi il loro ritardo relativo nei confronti dell'Europa e aumentare il rischio di precludere definitivamente il loro accesso ad iniziative comunitarie.

Infatti in questo settore si registrano anche iniziative di carattere comunitario. Dopo aver sollecitato la promozione di una industria informatica europea già nel Memorandum sulla Politica Industriale della Comunità (10) le autorità comunitarie tentano infatti, nell'ambito dei lavori del gruppo PREST, di avviare una collaborazione internazionale fra le imprese europee del settore, intorno al progetto di un grande calcolatore,da sviluppare e produrre entro il 1980.

Dopo due anni di discussioni con le imprese interessate (la francese CII,le tedesche Siemens e AEG-Telefunken, l'olandese Philips, l'italiana Olivetti e l'inglese ICL) il progetto di iniziativa comunitaria viene abbandonato. Per iniziativa delle imprese si avvia invece un accordo di collaborazione che unisce dapprima la francese CII e la tedesca Siemens, e successivamente (nel luglio di questo anno) l'olandese Philips; nasce così il gruppo europeo UNIDATA. Per quanto l'accordo di cooperazione sia tuttora, almeno teoricamente, aperto ad altri partners, l'impresa italiana non ne fa parte, e sembra difficile che vi possa partecipare in futuro, dato che l'eventuale ingresso non farebbe che ritardare la realizzazione dei programmi di lavoro ormai concordati e avviati. L'Italia era d'altra parte assente anche nella riunione dei ministri dell'Industria di alcuni paesi comunitari che nel novembre 1972 a Londra definiscono le linee direttrici di una collaborazione a lungo termine fra le rispettive industrie dell'informatica. E nella mancata partecipazione alla riunione a livello politico, più che non nello scarso "spirito europeistico delle imprese interessate", si trova probabilmente la spiegazione della successiva assenza di collaborazione italiana alla iniziativa industriale comune.

Anche l'inserimento dell'industria italiana nei programmi europei di attività spaziale (ELDO, ESRO), è stato reso difficile sia dal ritardo governativo nel ratificare l'adesione alle organizzazioni, sia dall'assenza di programmi razionali che permettessero alla nostra industria una partecipazione qualificata. Sostenendo la politica del "giusto ritorno" (vale a dire l'ottenimento di commesse industriali di ammontare equivalente al contributo finanziario versato al programma), ma non assumendo a livello nazionale alcuna iniziativa atta a consentire alle imprese di beneficiare della collaborazione europea (11), si è finito con l'ottenere poche commesse industriali, scarse acquisizioni di know how da parte delle imprese industriali, ma col dare tuttavia un contributo all'insuccesso delle iniziative europee.

Come risulta da esempi indicati, nei settori innovativi, dove le imprese italiane potevano confrontarsi con precise

iniziative europee, è assai chiaro non solo il processo di progressiva emarginazione della nostra industria dal contesto europeo, ma anche la contemporanea carenza delle iniziative politiche - a livello nazionale ed europeo - che sarebbero necessarie per assicurare il nostro inserimento. In questa situazione diviene difficile ascrivere l'emarginazione in atto alla responsabilità dell'uno piuttosto che dell'altro operatore interessato, anche se dal confronto con gli altri partners europei emerge abbastanza chiaramente come proprio la mancanza di una incisiva azione politica abbia caratterizzato in modo determinante - e forse irrimediabile - la posizione italiana.

Investimenti dell'estero in Italia e italiani all'estero

Se la progressiva integrazione europea ha creato, per l'industria italiana come per quella degli altri paesi, numerosi problemi di adattamento, è fuori di dubbio che ha favorito, al di là di ogni previsione, la formazione di un forte complesso industriale americano all'interno del Mercato Comune e una elevata penetrazione americana in ciascuno dei mercati nazionali.

Anche l'Italia è stata massicciamente interessata da questo fenomeno, cosicchè il peso degli investimenti americani è oggi rilevante in alcuni settori industriali.

Ma più che al fenomeno degli investimenti diretti americani, che rappresentano un tratto della nostra recente esperienza economica che ci accumuna agli altri partners europei, conviene in questa sede prestare attenzione al movimento di interpenetrazione nei mercati comunitari realizzatosi negli ultimi anni attraverso l'espansione internazionale delle imprese europee.

Non si dispone al proposito di informazioni globali. Si può tuttavia osservare che nel 1968 il numero delle filiali commerciali e produttive create dagli altri partners europei (principalmente Francia e Germania) in Italia era assai superiore al numero delle filiali commerciali e produttive create da imprese italiane in altri paesi del MEC (principalmente Francia) (12). Negli anni più recenti si ha la sensazione che lo squilibrio si sia accentuato, nel senso che ad una accresciuta presenza in Italia delle imprese di altri paesi europei, non sembra fare riscontro una analoga espansione multinazionale nell'ambito del MEC da parte delle imprese italiane.

Dalle rilevazioni della Banca d'Italia (13) risulta infatti che alla fine del 1971 le partecipazioni estere provenienti dai paesi della CEE (inclusa l'Inghilterra) avevano raggiunto in valore assoluto 384,5 miliardi di lire, superando quindi le partecipazioni di provenienza dalle tradizionali fonti americane (222,3 miliardi di lire) e svizzere (228,7 miliardi).

Gli episodi recenti dall'acquisto della Ignis da parte della Philips e dell'espansione delle partecipazioni estere nell'industria alimentare del parmense non fanno che confermare queste tendenze.

Più difficile è disporre di informazioni per quanto riguarda gli investimenti italiani all'estero, dato che, come è noto, essi vengono per lo più effettuati in società finanziarie, di solito con sede in Svizzera o nel Lussemburgo; attraverso queste finanziarie vengono poi realizzati gli investimenti effettivi, la cui destinazione geografica finale sfugge quindi alle rilevazioni statistiche. Alcune tendenze significative si possono però rilevare nell'esperienza multinazionale delle più grandi imprese italiane.

La Fiat è fra le imprese, che, a causa delle ristrettezze del mercato interno, è stata costantemente spinta a ricercare consistenti sbocchi all'estero, sia attraverso l'esportazione, sia, nei tempi più recenti, attraverso la produzione all'estero. Nello sviluppo internazionale della Fiat in questo dopoguerra si assiste perciò a due fasi distinte: nella prima fase l'espansione internazionale si realizza essenzialmente mediante la esportazione, che nel 1970 raggiunge addirittura il 40% circa della produzione in Italia, e viene destinata per oltre la metà ai paesi del Mercato Comune. Ma a partire dal 1965 (anno nel quale si definisce l'accordo con l'Unione Sovietica) le iniziative direttamente controllate sia sotto il profilo finanziario che gestionale assumono una importanza sempre più determinante nell'ambito della politica del gruppo. Se si osserva l'elenco delle società estere ad esso collegate (siano consociate, licenziatarie o affiliate) si nota che a una presenza nei paesi del MEC (e particolarmente in Francia e Germania) fa riscontro una presenza assai più marcata al di fuori dell'ambito comunitario, sia nell'area mediterranea (particolarmente in Spagna, Turchia), sia nei paesi dell'area socialista (Jugoslavia, Romania, Polonia) sia ancora nei paesi dell'America Latina (14).

Analoga diffusa su tutto lo scacchiere mondiale presentano le consociate della Olivetti, impresa italiana dove il processo di espansione multinazionale ha raggiunto lo stadio più avanzato, dato che oltre la metà dei suoi dipendenti complessivi operano fuori dall'Italia. Le consociate sono distribuite su 30 paesi del mondo: coprono cioè tutta l'Europa, tutto il Nord-America, quasi tutto il Sud America, parte dell'Estremo Oriente, il Sud-Africa, l'Australia, il Centro-America. Se però si ha riguardo alle unità produttive dislocate all'estero, si nota che vi sono stabilimenti solo in Spagna, Argentina, Gran Bretagna, Stati Uniti, Canada, Brasile, Messico, oltre a linee di montaggio in Sud-Africa, Columbia e Cile (15).

Gli esempi citati, anche se non consentono generalizzazioni, sono però indicativi della logica di sviluppo multinazionale delle grandi imprese private italiane. Nei paesi dell'ambito comunitario, dove rilevanti quote del mercato locale possono essere conquistate anche mediante l'esportazione, le consociate hanno per lo più carattere commerciale e di assistenza tecnica: rappresentano cioè il necessario supporto per una stabile penetrazione commerciale. Le unità produttive vengono invece dislocate o nei paesi nei quali le barriere doganali impediscono la

esportazione, o nei paesi sottosviluppati, dove è possibile beneficiare dei bassi costi di lavoro non solo per produrre per il mercato locale, ma anche per esportare. Se queste tendenze appaiono necessariamente dipendenti dalle condizioni tecnico-economiche dello sviluppo su larga scala delle grandi imprese, esse non sembrano però favorire una trasformazione in senso "europeo" delle imprese stesse, ma al contrario attenuare, nel quadro di riferimento mondiale delle imprese, l'importanza relativa dell'ambito comunitario, a vantaggio di una maggiore considerazione di altre aree geografiche, nelle quali gli interessi delle imprese siano eventualmente prevalenti.

La collaborazione transnazionale fra le imprese della CEE

La creazione di imprese transnazionali europee - di imprese cioè che non solo svolgano la loro attività nei diversi paesi europei, ma dispongano anche di capitali e dirigenti di paesi diversi e abbiano il loro centro di decisione in Europa - appare, sul finire degli anni 1960, come uno strumento particolarmente adatto, non solo ad affrontare la concorrenza americana, ma anche a determinare una crescente interpretazione delle economie europee attraverso la collaborazione di uomini e risorse di paesi diversi. Non ci si nasconde che i problemi da affrontare sono numerosi (dalla scelta della forma legale dell'accordo - in assenza di una legislazione europea sulla società per azioni - alla scelta del partner più opportuno, quando i canali di comunicazioni fra le imprese di paesi diversi sono così inefficienti) ma si guarda con ottimismo alle esperienze di multinazionalizzazione già esistenti (Unilever, Royal Dutch Shell) e a quelle più recenti (Agfa Gevaert, Farbwerke Hoechst-Roussel Uclaf, Fokker-VFW).

Anche talune imprese private italiane imboccano la strada della collaborazione transnazionale nell'ambito comunitario, e la loro esperienza non può essere ignorata nel contesto che stiamo esaminando.

Il caso indubbiamente più clamoroso è quello rappresentato dalla collaborazione FIAT-Citroen, iniziata nell'ottobre 1968 e conclusasi nel giugno di quest'anno. L'interesse per questo accordo nasceva sia dalle dimensioni delle imprese interessate (che insieme avrebbero potuto costituire il terzo gruppo automobilistico del mondo) sia dall'atteggiamento dei governi, che andava dalla piena approvazione del governo italiano all'iniziale rifiuto di quello francese. Superate le difficoltà a livello governativo e l'atteggiamento sfavorevole sia dei sindacati italiani, che temevano le conseguenze del massiccio deflusso di capitali sulle possibilità di sviluppo economico e di occupazione in Italia, sia di quelli francesi, che manifestavano le stesse preoccupazioni per quanto riguardava l'occupazione locale, la collaborazione fu avviata sulla base di uno schema finanziario assai complesso. Si rese infatti necessaria la creazione di una holding (PAREDI) che possedeva la maggioranza del capitale Citroen mentre al suo capitale partecipavano la Fiat (49%) e la

Michelin (51%). La collaborazione fra le due imprese si manifestò subito difficile a causa delle divergenze negli obiettivi e nelle aspettative dei due partners interessati. Infatti mentre la Fiat sperava che "unendo le capacità produttive, tecniche e commerciali delle due imprese sarebbe stato possibile creare un organismo unico capace di meglio utilizzare uomini, esperienze di produzione, marche e nomi" nell'opinione della famiglia Michelin "era preferibile mantenere due identità separate".

La partecipazione Fiat venne, quindi, ceduta alla famiglia Michelin, poichè secondo lo stesso presidente della Fiat "tutto ciò che abbiamo fatto con la Citroen sarebbe stato possibile anche senza partecipare al suo capitale" (16).

Con la fine dell'accordo Fiat-Citroen l'unico episodio di collaborazione transeuropea a cui sia ancora interessata una impresa italiana resta quello Pirelli - Dunlop.

L'avvio della collaborazione, in questo caso, non ha incontrato eccessive difficoltà da parte dei partners interessati; dotati di dimensioni circa uguali, di una notevole complementarità geografica e produttiva, e di un comune interesse a contrastare la crescente penetrazione americana sui mercati europei della gomma attraverso la creazione di un unico complesso di dimensioni comparabili a quelli delle imprese americane (Goodyear e Firestone). Per superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di una legislazione sulla società europea, si è escogitata una formula legale originale, che appare caratterizzata da un elevato grado di integrazione internazionale tra le due società. Infatti ciascuna impresa ha costituito una holding a cui ha conferito partecipazioni di lieve maggioranza nelle proprie attività operative e partecipazioni di larga minoranza nelle attività operative dell'altra impresa, e le due holdings sono collegate da un comitato centrale di coordinamento manageriale.

La formula sembra quindi unire i vantaggi di una fusione (giuridicamente inattuabile) con quelli del mantenimento di una autonomia gestionale per ciascuno dei due gruppi. Gravi difficoltà si sono però incontrate al momento della valutazione delle rispettive partecipazioni, e sono state ulteriormente aggravate dai cattivi risultati di esercizio della Pirelli, che hanno suscitato molti timori nei partners inglesi.

Tuttavia il recente miglioramento dei risultati aziendali dell'impresa italiana sembra consentire, nel prossimo futuro, l'effettiva realizzazione dell'accordo.

L'esperienza maturata nei due casi è assai significativa. Essa infatti mette in luce come, ancora una volta, si affidi alla semplice iniziativa degli operatori economici interessati, la realizzazione di una crescente interpenetrazione delle economia europee.

Sono essi che devono non solo superare le difficoltà che si frappongono al raggiungimento di un bilanciamento accettabile dei poteri direzionali dei due gruppi dirigenti -- specie

quando, come nel caso Fiat-Citroen, i due partners sono di dimensioni assai diverse -- ma anche escogitare le soluzioni operative che consentono di superare gli ostacoli legislativi fiscali che si frappongono alle fusioni internazionali. I governi nazionali sono assenti, in virtù del fatto che è sempre più facile gestire lo status quo piuttosto che innovare, quando non sono ostili in virtù di un malinteso nazionalismo. Gli organismi comunitari mancano di strumenti operativi per il raggiungimento dei fini che essi stessi hanno indicato (17).

Conclusioni

I problemi che il processo di integrazione Europea pone all'industria italiana hanno finora destato nel nostro paese una attenzione contenuta entro limiti ristretti, anche nel quadro del dibattito sulle possibilità di sviluppo del sistema industriale italiano (18). Questo ritardo nel prendere coscienza del crescente coinvolgimento della realtà economica nazionale nel processo di integrazione europea, è indubbiamente dovuto a un antico limite culturale, e può manifestare imprevedibili e non sempre desiderabili conseguenze sia perchè confina le forze economiche, politiche e sindacali a un ruolo passivo di fronte a un processo che appare subito, sia perchè il mancato approfondimento dei problemi determina il perdurare di inefficienze nelle decisioni da intraprendere, sia in sede di decisioni di politica economica, sia in sede di decisioni di singole imprese.

Le imprese private italiane di grandi dimensioni, spinte dalla realtà economico tecnica dell'ambiente internazionale in cui si trovano ad operare, stanno già subendo un'evoluzione sistematica verso la multinazionalizzazione, che conferisce loro una crescente autonomia dagli interessi del paese di origine. Esse anticipano le scelte della politica nazionale, invocando "un gigantesco trasferimento di potere politico dal livello nazionale a quello europeo" (19) e contribuiscono al processo di integrazione europea, tentando di realizzare, attraverso i mille ostacoli legislativi, fiscali, monetari e amministrativi creati dall'esistenza stessa degli Stati nazionali, quelle collaborazioni transnazionali che consentono un loro migliore inserimento nei grandi oligopoli mondiali.

Ma i loro interessi stanno ormai travalicando i limiti comunitari per investire appieno l'interno scacchiere mondiale. Ben diverso è l'atteggiamento delle piccole e medie imprese, che hanno delle perplessità e dei timori nell'accettare lo spazio comunitario come un quadro di riferimento adeguato alle loro dimensioni. Esse infatti, come abbiamo visto, hanno partecipato al processo di espansione delle esportazioni, beneficiando quindi degli effetti del Mercato Comune, ma operano per lo più in settori nei quali la loro competitività internazionale è insidiata per effetto congiunto dell'allineamento dei costi interni a quelli medi europei, e delle politiche liberalizzatrici della Comunità. Non sono in grado di partecipare al processo di espansio-

ne multinazionale se non come soggetti passivi (quando vengono acquistati da qualche grande impresa); non hanno gli strumenti per fronteggiare le difficoltà che si frappongono alla collaborazione trasnazionale delle imprese, non solo a causa dell'inerzia delle burocrazie nazionali nell'armonizzazione legislativa e fiscale della Comunità, ma anche per la difficoltà di stabilire dei canali di comunicazione con imprese di paesi diversi (20). I loro timori nei confronti dell'integrazione europea appaiono pertanto piuttosto giustificati.

I temi che abbiamo affrontato in questa sede non esauriscono la complessa problematica dei rapporti tra le imprese private e l'Europa, ma sono sufficenti per mettere in evidenza quella che è una caratteristica costante che accompagna la progressiva emarginazione della nostra struttura industriale dal contesto europeo: l'assenza di una politica industriale "positiva" che consenta di attenuare le divergenze strutturali fra il nostro sistema industriale e quello degli altri paesi europei, e di inserirvi quei settori tecnologici avanzati che oggi vi sono clamorosamente assenti.

Alla mancanza di una politica industriale positiva a livello nazionale si è contrapposta l'efficienza delle politiche industriali degli altri paesi europei, che, se hanno migliorato le condizioni tecnico-economiche delle proprie industrie, hanno però reso difficile l'attuazione di una politica comunitaria, che avrebbe forse potuto surrogare la carenza di interventi del governo italiano. In questa situazione è quindi lecito affermare che senza interventi di carattere positivo a livello nazionale è difficile garantire la permanenza e l'ulteriore inserimento dell'industria italiana - in larga parte costituita da imprese piccole e medie - fra i paesi europei industrialmente più avanzati.

N O T E

(1) Cfr. in proposito A. Graziani, Lo sviluppo di un'economia aperta, ESI, 1970, Cap. V e VI.

(2) Cfr. in proposito C.C.E., Rapport sur la capacité concurrentielle de la Communauté Européenne, Bruxelles, novembre 1971, II partie.

(3) E' opportuno ricordare che fra le prime 650 imprese industriali del mondo occidentale solo 6 sono quelle italiane (oltre a 1 anglo-italiana) mentre 45 sono tedesche, 32 francesi, 12 appartengono ai paesi del Benelux e 2 sono anglo-olandesi.

(4) Cfr. per il periodo 1957-1965 le stime di S. Hymer e B.K. Rowthorn, International big business, Cambridge University Press, 1971, p. 62.

(5) Almeno nel senso che la quota delle esportazioni italiane in questi settori, relativamente al totale delle esportazioni comunitarie, è più elevata di quella media.

(6) Cfr. in proposito P. URI (ed.) Trade and Investment Policies for the seventies, Praeger, 1971.

(7) La struttura del commercio estero italiano conferma infatti le previsioni della teoria del ciclo del prodotto.

(8) Basta sfogliare le relazioni delle Associazioni industriali di Categoria per rilevare una costante preoccupazione verso le politiche comunitarie liberalizzatrici nei confronti delle importazioni provenienti da paesi terzi.

(9) Si vedano in proposito gli studi OCDE della serie Ecarts Technologiques

(10) Commissione delle Comunità Europee, La Politica industriale della Comunità, Bruxelles, 1970, Parte III

(11) Le imprese italiane hanno partecipato ai consorzi di imprese europee all'uopo costituiti (Cosmos, Mesh, Star) senza mai assumersi responsabilità di capo-commessa.

(12) Si veda in proposito W.J. FELD, Transnational Business Collaboration among Common Market Countries, Praeger, 1970, ch. II

(13) Banca d'Italia, Relazione annuale 1972 - La valutazione si riferisce al capitale nominale delle società possedute.

(14) Informazioni più dettagliate sono fornite dall'intervento di F. Simoncini al convegno Industria e Società nella Comunità Europea, tenuto a Venezia nel 1972.

(15) Per una più ampia documentazione si veda Politica ed Economia del giugno 1971.

(16) 24 ORE, 26 giugno 1973.

(17) Per un'analisi dettagliata del comportamento sostanzialmente "antieuropeo" delle burocrazie nazionali, e di quello contradditorio dei partiti politici e dei sindacati sul tema della collaborazione transnazionale, delle imprese, si veda il già citato W.J. FELD, Transnational Business Collaboration, pagg. 87-95.

(18) Ricordiamo, ad esempio, che non vè se ne fa cenno nel dibattito syl "Sistema industriale e sviluppo economico in Italia", promosso da "Il Mulino".

(19) Da una conferenza dell'avv. Agnelli a New York, citata in International Herald Tribune, 17 gennaio 1969.

(20) Non esistono in Italia organizzazioni che facilitino i contatti internazionali delle imprese, come ad esempio la tedesca RKW (Rationalisierungs - Kuratorium der Deutschen Writschaft) nè istituzioni analoghe al Comitato franco-tedesco per la cooperazione economica e industriale, creato sotto il patrocinio delle due principali associazioni industriali dei paesi interessati (la BDI tedesca e la Confédération Nationale du Patronat Français).

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/9
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

(11)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

IMPATTO DELL'INTEGRAZIONE SUL MEZZOGIORNO

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

Un'analisi completa dell'inserimento del Mezzogiorno nell'integrazione europea renderebbe necessario toccare gli aspetti locali delle forze politiche e i loro atteggiamenti verso un contesto più largo, nonchè le condizioni locali. Qui ci limiteremo ad analizzare la politica della Comunità nei confronti del Mezzogiorno, e quali sono le possibili condizioni per migliorarla.

Il livello delle risorse disponibili è aumentato notevolmente (il reddito pro-capite si è accresciuto al tasso del 5% m.a. durante l'ultimo ventennio), le dotazioni infrastrutturali si sono moltiplicate e il tradizionale isolamento geografico del Mezzogiorno, additato spesso come una delle principali cause della sua arretratezza, è oggi decisamente superato grazie al completamento di una estesa rete autostradale. Molti progressi sono registrabili anche all'interno delle attività produttive, in particolare modo in alcuni comparti dell'agricoltura, in quella parte almeno - l'agricoltura di pianura - che è stata profondamente trasformata dall'irrigazione.

Non può però essere dimenticata la circostanza che tra i principali motivi dell'aumentato tenore di vita vanno annoverati l'emigrazione, con la conseguente riduzione nei carichi demografici gravanti sulle attività tradizionali (in ispecie l'agricoltura) e l'intenso trasferimento di risorse dall'esterno che ha avuto luogo grazie alla spesa pubblica corrente, agli investimenti in OO.PP., alle rimesse degli emigrati, ad un sistema di sicurezza sociale ben più esteso di quanto le risorse dell'area consentirebbero, all'elevata spesa in deficit degli enti locali.

Mentre quindi l'aumento di redditi pro-capite è conseguito in buona misura grazie a cospicui apporti esterni, l'occupazione manifatturiera ristagna a livelli estremamente bassi (5% della popolazione contro il 12% della Comunità) ridottisi ulteriormente nel corso degli ultimi anni, non essendo i nuovi sviluppi di entità sufficiente neppure a compensare la contemporanea caduta di attività marginali. L'emigrazione dall'area è proseguita al ritmo di circa 160.000 unità all'anno in media negli ultimi anni (0,85% della popolazione).

Nel contempo si è potuta contenere la diminuzione di occupazione totale solo grazie al fatto che il settore terziario si evolve ancora in forma "tradizionali" con scarsi livelli di efficienza.

Ma ciò che più conta, non si è ancora in presenza di un decollo industriale che abbia le caratteristiche di sviluppo autopropulsivo, capace cioè, senza alcuna speciale forma di assistenza, di rispondere agli stimoli provenienti dal mercato estero.

Pertanto, il Mezzogiorno presenta ancora i tratti di un'economia sottosviluppata ed è con riferimento alle carenze del processo di sviluppo e non soltanto ai livelli di reddito

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

VIALE MAZZINI 88

R O M A

(12)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 Novembre 1973

Schema di discussione GRUPPO A :

ASPETTI GENERALI

1. Il quadro italiano

STRUTTURA ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA: le questioni europee investono gran parte delle branche di governo; la materia resta tuttavia di competenza del Ministero esteri, che tenta forme di coordinamento a livello amministrativo. A livello politico non vi è iniziativa rilevante della Presidenza del Consiglio e il Consiglio in quanto tale dedica pochissimo del suo tempo al tema europeo. Il Parlamento esercita un qualche ruolo compensatore o, nella sua estrema lentezza, è anzi talvolta di freno? L'amministrazione sembra avere peso rilevante soprattutto in ragione della carenza a livello politico, il che alimenta una certa gelosia, ma non elimina le tradizionali lentezze, impreparazione e parcellizzazione burocratiche.

STRUTTURA ECONOMICA: appaiono come rilevanti e tipici aspetti: a) la struttura duale, di cui si tende ora a vedere gli aspetti politici non meno di quelli economici; b) il forte ruolo dell'impresa pubblica, in cui si assiste però negli ultimi tempi al rafforzarsi della componente burocratica rispetto a quella imprenditoriale; c) la permanenza di una diffusa microimpresa privata, spesso familiare, frequentemente debole e tendenzialmente protezionista; d) una struttura agricola in cui l'impresa di dimensioni "sottocritiche" resta dominante, mentre le maggiori imprese presentano scarsa efficienza.

LE FORZE IN PRESENZA: a) resta confermata la caratteristica del ruolo dominante esercitato dalle centrali partitiche e sindacali, le quali pur esercitando una politica estera che, almeno per i maggiori, è tutt'altro che trascurabile, presentano scarsa attitudine e insufficiente infrastruttura per condurre una meditata e coerente azione, in particolare in campo europeo; b) la maggior evoluzione negli ultimi anni è stata realizzata dalle forze di sinistra, sia partitiche (Pci soprattutto) sia sindacali (Cgil), che ha corrisposto ad una intensa attività estera; c) anche le grandi imprese, pubbliche o private, alcune lobbies, come quella agricola, l'istituto nazionale di emissione, ecc. esercitano un ruolo importante e conducono loro proprie politiche estere, che sfuggono spesso interamente al controllo del governo, ma ne determinano talvolta la politica; d) di questi diversi attori si nota spesso una divergenza fra l'azione svolta all'esterno e all'interno.

L'IMMAGINE ALL'ESTERO: alla tradizionale prudenza a trarre indicazioni dalla situazione politica del paese, ritenuta fra le più complicate, si aggiunge una crescente preoccupazione per la lentezza e inefficienza dell'amministrazione e, ormai, anche delle dirigenze imprenditoriali. A ciò si accompagna tuttavia sempre una certa aspettativa a nuove, un po' "misteriose" (perchè giustificate a posteriori) performances. L'opinione resta diffusa che l'Italia ha nel complesso tratto grande vantaggio dal Mercato Comune. Infine, probabilmente per i motivi suddetti, c'è notevole interesse per le trasformazioni politiche e per gli "esperimenti" in corso.

2. Le conseguenze di un minor legame con l'Europa

COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE: a seguito della crescente importanza strategica del bacino del Mediterraneo e del crescente confronto militare fra le superpotenze nell'area, gli aspetti di collocazione internazionale acquistano peso relativo maggiore. La delicatezza della situazione balcanica, e la presenza di stati autoritari, rendono più probabile l'inclinazione verso un rafforzarsi dei legami diretti con gli Usa, che lo svilupparsi di altri "scenari", come quello neutralista.

SITUAZIONE POLITICA INTERNA: lo schema politico italiano fondato su una forza centrale di governo che si appoggia alle ali sarebbe probabilmente confermato, con una tendenza a usare e logorare le forze "di scorta" ed accentuare le componenti integraliste. Il mantenimento di ali estreme, definitivamente escluse, e la permanente minaccia autoritaria di destra, costringerebbero le forze democratiche a continue battaglie di sopravvivenza e di retroguardia, accentuando l'immobilismo.

SITUAZIONE ECONOMICA INTERNA: gli aspetti atipici del sistema economico italiano descritti sopra (frammentazione delle piccole imprese, burocratizzazione delle maggiori, dualismo, ecc.) dovrebbero risultare accentuati, ponendo il paese nei confronti della Comunità in posizione di questuante scontento e negoziatore debole. L'andamento "a strattoni" dell'economia italiana probabilmente ne sarebbe confermato e rafforzato.

3. Le condizioni per una presenza più efficace

LE CONDIZIONI INTERNE: è più importante il miglioramento dell'amministrazione (coordinamento nel governo, efficienza amministrativa, attività parlamentare, ecc.) o il rilancio economico (moneta, sviluppo industriale, strutture agricole)? Sono queste condizioni utili, necessarie o pregiudiziali? Dato il carattere "in fieri" della Comunità, nessuna condizione appare come pregiudiziale. Ciò che appare dominante è la necessità di una scelta in sede politica da parte delle forze del paese: potenziamento dell'azione europea dei partiti e sindacati, priorità europea delle dirigenze imprenditoriali, presa di coscienza del Parlamento, maggiore credibilità da parte del governo. Alcune misure dovrebbero essere indicate come prioritarie in tal senso, onde realizzare questa scelta politica e tradurla in provvedimenti economici e amministrativi.

LE CONDIZIONI ESTERNE: vi è da una parte il contributo (o la necessità?) della Comunità come elemento stimolante, come elemento equilibratore o come elemento generante dello sviluppo del paese (costi e vantaggi dell'integrazione): vi è dall'altra l'"appeal" dell'Europa nell'immagine che essa ha; tecnocratica, capitalistico-libero scambista, verticistica; e in quella che le si vuole dare: più umana, più sociale e più democratica. Entrambi gli aspetti investono il problema delle politiche comuni, del ruolo mondiale e delle istituzioni.

***

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

VIALE MAZZINI 88

R O M A

(13)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale

Roma, 22 novembre 1973

Schema di discussione GRUPPO B:

ASPETTI PREVALENTEMENTE ISTITUZIONALI

Governo e sistema costituzionale

Le difficoltà di coordinamento politico e amministrativo nel processo decisionale della politica europea in sede di governo. Analisi del ruolo del Consiglio dei ministri e del Presidente del consiglio; del Ministero degli affari esteri; del Parlamento e dei partiti politici italiani.

I partiti

La politica europea dei partiti politici italiani. L'evoluzione del Psi e, ora, del Pci: caratteristiche comuni e differenze. Condizioni per un rilancio dei partiti tradizionalmente europeisti. Problemi di organizzazione interna dei partiti in rapporto con lo schema decisionale sopra discusso. Rapporti esterni dei partiti e politica estera: le Internazionali e i gruppi del Parlamento europeo.

Stato - Regioni - Comunità

La contrapposizione tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità si ripete nella interferenza che viene frapposta dallo Stato ai contatti fra le Regioni e le Comunità europee. Profili positivi della collaborazione delle regioni alla formulazione della politica comunitaria.

I Sindacati e l'Europa

L'evoluzione in senso europeo dei Sindacati e il suo rapporto di ritardo rispetto a quella delle imprese. I nuovi sviluppi aperti della Conferenza di Varna della Federazione sindacale mondiale. Le prospettive del sindacato europeo. Sindacati e politica comunitaria.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

VIALE MAZZINI 88

R O M A

(14)

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

==========

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

Schema di discussione GRUPPO C:

ASPETTI PREVALENTEMENTE ECONOMICI

1° Tema: Le strutture dell'economia italiana in rapporto agli altri Paesi della Cee

Dal punto di vista macroeconomico le differenze non appaiono sostanziali. Il livello di reddito pro-capite in Italia (largamente sottostimato) tende a superare quello della Gran Bretagna. Anche la distribuzione settoriale della popolazione attiva si avvicina a quella dei paesi "agricoli" della Cee (Olanda, Francia).

All'interno dell'industria manifatturiera, la distribuzione per grandi settori dell'occupazione e del valore aggiunto non evidenzia sensibili differenze rispetto agli altri partners.

Dal punto di vista microeconomico le differenze appaiono invece assai più consistenti (dimensione aziendale, rapporti di lavoro, formazione culturale degli imprenditori, ecc.).

2° Tema: Le diseconomie esterne e le rendite parassitarie

Le differenze rilevabili nelle strutture e nei comportamenti di impresa (sempre rispetto ai partners del MEC) possono attribuirsi in larga misura a fattori di "diseconomia esterna", cioè ad un ambiente sociale e istituzionale meno favorevole allo sviluppo dell'attività di impresa.

La competitività delle imprese di medio-grandi dimensioni appare frenata dall' inefficienza delle strutture pubbliche e dal ritardo assunto dai consumi sociali.

Mancanza di infrastrutture, carenza della domanda pubblica, disaffezioni di vario genere sono gli aspetti più evidenti di un complesso di diseconomie esterne che scoraggia l'investimento produttivo e il rischio di impresa.

3° Tema: La posizione di frontiera sul mercato del lavoro

Gli sviluppi delle battaglie sindacali condotte dall'autunno 1969 ad oggi hanno configurato una posizione di avanguardia della classe operaia italiana rispetto a quella di altri Paesi europei, apparentemente più avanzati nella gerarchia economica delle società industriali.

Da un lato queste posizioni di avanguardia (innovazioni sociali) sono presentate come un fattore di debolezza competitiva del sistema ("sovrastrutture scandinave su una struttura medio orientale").

Dall'altro esse tendono a configurare un modello di evoluzione sociale che potrebbe estendersi a tutta la Cee anticipando quindi esperienze che anche altri Paesi nostri concorrenti - oggi favoriti nella gestione del fattore lavoro - dovranno presto affrontare.

4° Tema: Le imprese di partecipazione statale nel contesto dell'integrazione europea

La presenza massiccia dell'impresa pubblica nei settori "concorrenziali" (industria e servizi) dell'economia italiana è da molti ritenuta - con il dualismo territoriale - il fondamentale elemento caratterizzante del sistema economico italiano rispetto agli altri Paesi dell'Europa occidentale.

In parte l'espansione delle imprese a partecipazione statale costituisce la versione italiana di una più diffusa presenza pubblica in economia che ha caratterizzato di fatto, nell'ultimo ventennio, tutti i sistemi industriali avanzati.

In parte, tuttavia, la natura pubblica delle strutture aziendali e i comportamenti operativi di alcune fra le principali "holdings" sta-

tali tendono a configurare un "modello italiano" difficilmente inseribile nella logica e nelle prospettive della politica industriale della Cee.

Da un lato si avvertono perplessità e ostacoli sulla via della "multinazionalizzazione europea" delle imprese a partecipazione; dall'altro appare difficile sciogliere il nodo della interdipendenza politica e dei rapporti di potere che legano tali imprese allo stato-nazione e alla sua classe dirigente.

5° Tema: Le occasioni perdute in agricoltura

Una politica agricola comunitaria decisamente protezionistica verso i Paesi terzi e l'apertura di vasti mercati continentali non sono serviti a rinnovare le fragilissime strutture dell'agricoltura italiana.

In effetti, a differenza di quanto è avvenuto in altri Paesi, in Italia, fra il '61 ed il '71 l'esodo dalle campagne è stato portato avanti lasciando per molta parte immutate le caratteristiche pre-capitalistiche delle strutture produttive esistenti.

La politica Cee di sostegno dei prezzi alla produzione - per tanti versi criticabile - ha ottenuto altrove la formazione di strutture aziendali solide che sono oggi in grado di profittare dell'eccezionale espansione della domanda mondiale. In Italia - anche in una fase di prezzi largamente remunerativi delle derrate alimentari - l'agricoltura resta un settore di "sopravvivenza" da cui la mano d'opera tende ad uscire tumultuosamente e in cui stentano a crescere unità produttive economicamente sane.

6° Tema: La burocratizzazione del sistema e la gerarchia perversa dei salari

Le innovazioni sociali portate avanti dai sindacati dall'autunno del 1969 - pur meritorie per tanti versi - hanno accentuato l'immobilità dei fattori produttivi all'interno di aziende, uffici e servizi, senza peraltro riuscire a frenare quella mobilità patologica che è costituita dal flusso migratorio Sud-Nord.

Dall'università alle imprese industriali, dagli uffici pubblici agli ospedali, il sistema si va burocratizzando, mentre le nuove forme organizzative a tutti i livelli tendono a privilegiare l'aspetto garantistico su quello manageriale (o efficientistico).

Questa tendenza poi - inserendosi su strutture pervase da incrostazioni corporative - ha determinato una "gerarchia perversa" dei valori produttivi che si esprime nella "giungla salariale" e nello scoraggiamento delle scelte tecniche e manageriali rispetto a quelle burocratiche (bidelli invece di tecnici e operai specializzati).

7° Tema: Il Mezzogiorno e l'Europa

Le frequenti revisioni cui nel recente ventennio è stata sottoposta la politica meridionalistica del Governo italiano induce a riflettere sul vecchio quesito, se il problema del Sud sia ancora un problema economico (trasferimento di risorse) o invece, prevalentemente ormai un problema socio-politico (gestione delle risorse e classe dirigente capace di gestire).

In questo senso l'intervento finanziario dei fondi Cee (FEOGA, Fonso Sociale, Fondo Regionale) non aggiungerebbe gran che al quadro prevalentemente negativo dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

Piuttosto, la "meridionalizzazione" di tutto il sistema italiano

- ormai in pieno sviluppo sul piano politico e culturale - rischia di fare dell'Italia intera quella "propaggine mediterranea" della Cee cui da qualche tempo si accenna in termini deteriori nella pubblicistica italiana e estera.

Ma se il problema non è economico, andranno soprattutto approfonditi, in chiave europea, gli aspetti istituzionali e politici dell'azione meridionalistica.

8° Tema: Modello italiano e modello europeo

Per molti versi le strutture socio-economiche dell'Italia e quelle degli altri partners della Cee appaiono da qualche tempo in rapida evoluzione.

Il confronto fra le tendenze evolutive non può essere organizzato sulla base di elementi comparativi di tipo puntuale o statico. Occorre un raffronto di tipo probabilistico e prospettico che consideri:

- da un lato gli elementi di organizzazione del modello europeo che sembrano destinati a permanere (efficientismo?; mobilità dei fattori?; concorrenza oligopolistica?);

- dall'altro i contributi che le nuove tendenze emerse nell'ultimo quinquennio nella società italiana possono fornire all'evoluzione di un modello europeo in fase di trasformazione.

** ** **

PRESS COMMUNIQUÉ

INFORMAZIONI PER LA STAMPA	314
Venerdì 23 novembre 1973	

(15)

Convegno "Un programma per l'Europa"
Hotel Jolly, Corso d'Italia, 1
Roma, 23-24 novembre 1973

Testo del rapporto di sintesi sui
lavori dei gruppi di studio di
Cesare MERLINI direttore dell'IAI

Nell'aprire, a nome dell'IAI, questo dibattito, voglio innanzitutto ringraziare tutti voi che avete aderito e, in particolare coloro che hanno assicurato il loro intervento. La risposta del mondo italiano a questa nostra iniziativa, nei suoi limiti, è la prova, e insieme la misura, di quanto il corpo reagisce ancora allo stimolo.

E' mio compito qui trarre alcune prime conclusioni dal lavoro preparatorio che ha svolto l'Istituto in vista di questo Convegno, lavoro preparatorio culminato nella giornata di studio di ieri. Il tema è stato: i problemi, le difficoltà e i vantaggi dell'inserimento del sistema italiano in quello europeo-occidentale, le condizioni per renderlo più attivo e più efficace; le conseguenze se questo inserimento divenisse meno profondo. Ieri tre gruppi di studio hanno affrontato questo tema; uno da un'angolatura prevalentemente politica, presieduto da John Pinder; un secondo, da un'angolatura prevalentemente istituzionale, sotto la presidenza del prof. Leopoldo Elia, essendone relatore il prof. Guglielmo Negri; un terzo da un'angolatura prevalentemente economica, presieduto dal dr. Mario Didò, relatore il dr. Bruno Colle. Al loro aiuto e consiglio, e per loro tramite al contributo di tutti coloro che hanno partecipato a questi gruppi di studio e in particolare a quei collaboratori, che si sono sobbarcati la fatica dei documenti di lavoro, ho largamente attinto nel tracciare qui queste conclusioni, delle quali tuttavia assumo intera responsabilità. (Ho chiesto loro di intervenire durante il dibattito, onde poterci dare il loro punto di vista, e completarmi, se lo riterranno).

Vorrei premettere una considerazione: a questo mio intervento farà seguito il rapporto politico di Altiero Spinelli, una specie di "stato della Comunità" (per impiegare la formula americana). Dunque, siamo qui per discutere l'Europa o l'Italia? Nel tentativo di rispondere a questa apparente contraddizione sta il significato della nostra iniziativa. Si tratta di stabilire un ponte meno fragile possibile attraverso il fosso, talvolta il baratro, che esiste fra, da una parte i discorsi che da noi si fanno sull'integrazione, fatti di impegni a buon mercato, accompagnati da atti poco concreti o, talvolta, con essi in contraddizione, e, dall'altra i discorsi sulla nostra politica europea, che consistono in uno stracciarsi le vesti di dosso, salvo poi a condurre le politiche in una prospettiva fondamentalmente nazionale. L'obiettivo che ci siamo posti, ambizioso forse, è di mostrare degli attori, atti e scenari del paese, quello che in una parola abbiamo chiamato il "si

stema" o, per restare in metafora, il "teatro" italiano, le conseguenze, i riflessi in sede europea; e, per contro, delle scelte compiute in sede comunitaria, delle politiche comuni alla cui formulazione anche noi contribuiamo, mostrare quali sono i riflessi, i vantaggi e i costi per il paese.

La Comunità non è là; non è un qualcosa di compiuto e definito, per cui si pone a noi il semplice quesito di stare dentro o fuori; essa, come ce lo mostrerà Spinelli, è un corpo "in fieri", alla cui forma e condotta siamo chiamati a dare il nostro contributo, il cui risultato sarà dunque merito, o colpa, anche nostro. Direi di più: essa oggi attraversa una crisi profonda, che le deriva dall'impasse dell'unione economica e monetaria, dalle inadempienze - perchè anch'essa ha le sue inadempienze - nei confronti dei deliberati del precedente vertice di Parigi, ma soprattutto, ormai dalla necessità imprescindibile di darsi una personalità nel mondo.

Resta però, che l'Europa è, innanzitutto, una scelta di sistema, perchè è la condizione per svolgere un ruolo non definitivamente subalterno, per realizzare uno sviluppo vero, per affrontare i problemi alla scala in cui si pongono, un sistema in cui si lavora dall'interno: è questa la scelta che la classe dirigente italiana, politica, sindacale, imprenditoriale è chiamata a confermare, alla luce proprio delle condizioni italiane e delle prospettive comunitarie che qui cerchiamo di mettere a fuoco sulla stessa lastra.

E' una scelta che è stata fatta nel quadro del lavoro preparatorio, e della giornata di studio di ieri in particolare, alle cui conclusioni ora vengo.

Dal punto di vista economico esistono elementi di convergenza tra il sistema italiano e il resto dell'Europa occidentale: redditi, consumi, modelli di vita, ripartizione della popolazione attiva tra i vari settori sociali; questi convergono.

Permangono tuttavia, alcune differenze economiche ancora fondamentali: basso livello della popolazione attiva, microimprese spesso familiari, squilibri profondi tra settori e fra regioni, sottoimpiego e impiego precario, attività pletoriche o parassitarie, rilevanti differenze di tipo socio-politico in seno agli operatori pubblici, all'imprenditorialità e alla forza di lavoro.

Le differenze rilevabili nelle strutture e nei comportamenti di impresa (sempre rispetto ai partners del Mec)

possono attribuirsi in varia misura a fattori di "diseconomia esterna", cioè ad un ambinete sociale e istituzionale meno favorevole allo sviluppo dell'attività dell'impresa. La competitività delle imprese di medie-grandi dimensioni appare frenata dall'inefficienza delle strutture pubbliche e dal ritardo assunto dai consumi sociali.

Mancanza di infrastrutture, carenza della domanda pubblica, disaffezioni di vario genere sono gli aspetti più evidenti di un complesso di diseconomie esterne che scoraggia l'investimento produttivo e il rischio di impresa.

Nella politica economica italiana, lo strumento monetario ha svolto un ruolo assolutamente spropositato, rispetto a quanto avviene nelle economie industriali avanzate, con conseguenze dannose sull'economia per il pravalente effetto deflazionista, senza analoghi effetti di fronte ad esigenze espansive. Questa utilizzazione poco ortodossa degli strumenti monetari è stata determinata dalla necessità di supplire in qualche modo alla carenza di altri strumenti di politica economica, come politica fiscale, di bilancio, della domanda pubblica.

A posteriori si può valutare che l'uscita dell'Italia dal serpente monetario e la relativa fluttuazione-svalutazione, rispetto alle altre monete europee, non aveva valide giustificazioni tecniche, in presenza di un andamento soddisfacente delle esportazioni; tuttavia Governo e Banca d'Italia hanno ritenuto di conservare il massimo di flessibilità, almeno negli strumenti monetari, in considerazione dell'elevata rigidità della struttura socio-economica italiana rispetto ad altri paesi, donde la richiesta all'Europa di fluttuazione nei rapporti di cambio, che non può tuttavia, e non deve essere mantenuta a lungo.

Il problema del Mezzogiorno non va visto come settoriale; piuttosto occorre impostare una politica economica globale in cui l'eliminazione del sottosviluppo meridionale sia un obiettivo sempre presente.

Le frequenti revisioni cui nel recente ventennio è stata sottoposta la politica meridionalistica del Governo italiano induce a riflettere sul vecchio quesito, se il problema del Sud sia ancora un problema economico (trasferimento di risorse) o invece, prevalentemente ormai un problema socio-politico (gestione delle risorse e classe dirigente capace di gestire).

In questo senso l'intervento finanziario dei fondi Cee (Feoga, Fondo Sociale, Fondo Regionale) non aggiungerebbe gran che al quadro prevalentemente negativo dell'intervento pubblico

nel Mezzogiorno.

E visto che siamo in tema di politiche comunitarie, vorrei notare che la settorializzazione è solo il primo limite della loro applicabilità al quadro italiano. Altri sono: il collo della bottiglia della burocrazia nazionale attraverso la quale queste politiche devono passare, e la scarsa rappresentatività politica dei portatori degli interesse italiani a Bruxelles.

Ciò mi porta ad affrontare il tema fondamentale delle forze politiche. Occorre dire che i partiti italiani si sono, al di là dell'impegno di alcune individualità, svuotati dell'ideale europeo. E' giusto notare che la presa di coscienza del Pci resta uno dei fattori dinamici dello schieramento italiano. Tuttavia, l' esigenza di un nuovo impegno, di un impegno non congiunturale - quale lo shock del conflitto mediorientale potrebbe sollecitare - è più che mai evidente, e deve investire sia il momento legislativo e di controllo politico, sia il corso politico degli stessi partiti.

La proiezione in sede istituzionale dovrebbe investire il Parlamento (per es. mediante riunioni congiunte a scadenza mensile delle Commissioni estere sulle questioni europee) e il Governo. Qui uno sforzo di coordinamento del processo decisionale va compiuto subito, senza attendere gli sviluppi di una riforma della Presidenza del Consiglio o della distribuzione delle competenze tra i ministeri, che pur si impone e giustifica le misure a breve: tra le quali si propone una segreteria permanente al Comitato interministeriale per le attività economiche estere, che potrebbe essere fornita dalla Direzione affari economici del MAE e, a riforma avvenuta, dalla Presidenza del Consiglio. Noto di passaggio come una prospettiva di istituzionalizzazione dei Vertici europei rende ancora più urgente tale riforma.

Occorre infine assicurare un ruolo e una presenza delle regioni sul piano europeo, utilizzando eventualmente a tal fine la Commissione interregionale presso il Ministero del Bilancio, e comunque garantire l'accesso diretto delle regioni alle istituzioni comunitarie, come contributo sia da una parte alla presenza italiana a Bruxelles, sia dall'altra alla attuazione delle direttive comunitarie.

Resta un altro grande interlocutore per le istituzioni europee: i sindacati, e le forze del lavoro. Il contatto realizzato attraverso il Comitato economico e sociale non appare più sufficiente. D'altra parte proprio a livello sindacale si assiste a una profonda evoluzione, anche se sotto certi aspetti tardiva (per es. in rapporto a quella delle imprese). E non mi riferisco solo al movimento verso nuove solidarietà a livello europeo delle forze di lavoro.

Gli sviluppi delle battaglie sindacali condotte dall'autunno 1969 ad oggi hanno configurato una posizione di avanguardia della classe operaia italiana rispetto a quella di altri Paesi europei, apparentemente più avanzati nella gerarchia economica delle società industriali.

Da un lato queste posizioni di avanguardia (innovazioni sociali) sono presentate come un fattore di debolezza competitiva del sistema ("sovrastrutture scandinave su una struttura medio orientale").

Dall'altro esse tendono a configurare un modello di evoluzione sociale che potrebbe estendersi a tutta la Cee anticipando quindi esperienze che anche altri Paesi nostri concorrenti - oggi favoriti nella gestione del fattore lavoro - dovranno presto affrontare.

Se allarghiamo lo sguardo agli aspetti di collocazione internazionale del paese, non si può non notare come questi tendono ad assumere un peso maggiore in conseguenza della crescente importanza strategica del bacino del Mediterraneo e del crescente confronto militare tra le superpotenze nell'area. Tuttavia l'Italia resta riluttante ad affrontare i problemi della propria sicurezza, proprio mentre il tema della difesa sta diventando prioritario nell'attenzione dei nostri maggiori partners europei. Si potrebbe pensare che questo sia dovuto ad una apertura italiana verso le prospettive che aprono il disarmo e la distensione: l'atteggiamento riservato in materia di riduzione delle forze, non ne è tuttavia una riprova.

D'altra parte le politiche condotte nel Mediterraneo sono incoerenti (spinta protezionista in rapporto alla politica di sviluppo) e non efficaci (non sono per es. state utili ad assicurarci l'approvvigionamento energetico). Il rivolgersi al quadro comunitario per ottenere una comune politica verso questa regione si è scontrato ancora una volta con il carattere settoriale dell'approccio di Bruxelles mentre qui ancora più che altrove il problema è globale e investe in particolare il rapporto con gli Stati Uniti.

Tenendo conto dell'area conflittuale che, almeno per ora sussiste in Medio Oriente, della delicatezza della situazione balcanica, del carattere fascista delle altre "penisole parallele" con cui l'Europa si protende nel Mediterraneo, un rallentamento dei rapporti europei si tradurrebbe nel paese in una accresciuta pressione autoritaria all'interno e nella ricerca di nuovi rapporti bilaterali di sicurezza, molto probabilmente ancora con l'America.

Signor Presidente, nel concludere vorrei fare due ultime considerazioni. La prima si rivolge a quelle "forze di rinnovamento", alle quali è diretto, come dice l'invito, l'appello che questo Convegno intende lanciare. E' discorso ormai comune, diventato anzi quest'anno di moda, elencare le carenze, le inadempienze, i ritardi della nostra partecipazione alla Comunità; disincantati, direi con compiacimento, si parla di scarsa credibilità europea dell'Italia. Ora vorrei notare come, al contrario, le "forze di rinnovamento" italiane - ne parlavo sopra a proposito dei sindacati - sono oggetto di viva attenzione e riflessione da parte delle loro omologhe europee. D'altra parte lo stadio attuale di rapporto di forze italiane sia politiche, che sociali, che trascende quello tradizionale fra governo e opposizione, tra impresa e sindacato è - non è chi non veda - in gran parte dettato dall'emergenza,

e non si può vivere in permanente emergenza: è, come si dice, un tempo di transizione, e non vi è transizione se insieme non si delinea uno stadio, diciamo terminale. Questo richiede un salto qualitativo, e per quanto guardi in giro, non vedo salto qualitativo nel nostro futuro, altro che nell'Europa, in quanto schema in cui le forze che a ciò aspirano trovino, fra le altre europee ad esse simili, una loro stabile funzione di progresso, cioè di ricambio e non solo di puntello; in quanto schema in cui il lato politico riprende il suo significato vero, che non è solo l'amministrazione del giorno per giorno, ma la definizione del futuro e del ruolo di un popolo.

La seconda considerazione si rivolge al Governo: il Presidente del Consiglio parteciperà fra poche settimane a quel Vertice di Copenhagen sul cui significato si soffermerà la relazione di Spinelli.

Nei gruppi di studio di ieri non si sono nascoste le difficoltà che la nostra delegazione dovrà superare per svolgere un ruolo non marginale: tuttavia l'opinione è diffusa che la nostra posizione riacquisterebbe credibilità da un ritorno alle richieste istituzionali che erano state nostre: innanzitutto una piena legittimazione democratica del Parlamento europeo, secondo una richiesta che quei partiti italiani di cui non abbiamo esitato a criticare la politica europea, sono tuttavia unanimi a fare; in secondo luogo, la proposta necessaria cooperazione politica non deve risultare in un corpo separato dall'edificio comunitario, eludendo quel richiesto controllo democratico, ma realizzare in sintesi con essa una forma di governo europeo.

PRESS COMMUNIQUÉ

INFORMAZIONI PER LA STAMPA	314
EMBARGO Venerdì 23 Novembre 1973, ore 10	

16

Convegno "Un Programma per l'Europa"

Hotel Jolly, Corso d'Italia, 1

Roma, 23-24 novembre 1973

Testo del rapporto di Altiero SPINELLI
membro della Commissione Cee
e presidente dell'IAI

iai istituto affari internazionali iai

Signor Presidente, Signore, Signori,

mi sia anzitutto permesso di congratularmi con l'IAI e con tutti i convenuti per averci permesso di dibattere sull'avvenire dell'Europa proprio in questi giorni. Il momento non poteva essere più opportuno perchè in queste settimane le istituzioni europee, i governi, le forze politiche più responsabili sono tenute a tirare le somme di una lunga e grave serie di meditazioni, di proposte, di avvenimenti, concernenti l'avvenire dell'Europa, ed entro poche settimane le decisioni che saranno prese o che si ometterà di prendere determineranno per un lungo tempo ed in modo profondo, in bene o in male, non solo lo sviluppo della costruzione europea, ma anche la natura delle politiche dei suoi Stati membri.

I

Ricordiamo brevemente cosa è accaduto in questo primo anno di esistenza della Comunità europea allargata, ed a quali appuntamenti essa si sta preparando per la fine dell'anno.

L'inflazione ha continuato a corrodere la stabilità ed il vigore delle nostre economie, rendendo precari lo sviluppo, la occupazione, la sicurezza dei redditi, soprattutto di quelli di lavoro, gli sforzi per il miglioramento della qualità della vita. Il fatto che per tener testa in qualche modo all'inflazione ogni singolo Paese prenda misure diverse quanto a priorità, obiettivi e incisività, si riflette necessariamente in un disordine monetario internazionale, che invano i grandi "argentieri" dei nostri stati, come dicono i francesi, cioè i Ministri delle Finanze e i Governatori delle banche centrali, cercano di sormontare in riunioni che si susseguono ormai da molti anni. Il disordine monetario internazionale non solo rende assai difficile l'ulteriore espansione del commercio mondiale, ma mette in grave pericolo l'esistenza stessa del mercato mondiale attuale, dal quale la salute economica ed il livello di vita della Comunità europea dipendono in misura maggiore per qualsiasi altra parte del mondo.

Far avanzare in modo reale il disegno dell'unione economina e monetaria è quindi diventato nel corso di quest'anno un tema di crescente urgenza. Fra poche settimane occorrerà decidere se passare dalla prima tappa di tale unione, nel corso della

quale ci si era limitati a ricorrere, e del resto con scarso successo, a consultazioni intergovernative concernenti misure monetarie ed economiche che restavano pur sempre misure nazionali, ad una seconda tappa nella quale si dovrebbero prendere misure comuni con carattere più coattivo. Se ci si rinunzierà, sarà assai difficile, per non dire impossibile, ai singoli Stati ricondurre l'inflazione sotto controllo senza far rinascere l'idea rovinosa dei nazionalismi economici.

La Comunità si è andata preparando nel corso del 1973 ad altri appuntamenti di fine d'anno per impegni che sono strettamente e direttamente connessi con lo sviluppo dell'unione economica e monetaria. Tale unione non è infatti un fine a sè, cui conviene mirare solo perchè essa assicura un grado assai più elevato di produttività e di stabilità economica. L'unione economica e monetaria merita di essere realizzata perchè è la base solida su cui deve levarsi quella che i tedeschi chiamano la politica della società, una politica cioè diretta a migliorare, riformare, introdurre leggi e strutture che rendano la società europea più giusta, più libera, più solidale, più democratica di quel che essa oggi è. Bisogna aggiungere che questo scopo è già perseguito in misura maggiore o minore, con maggiore o minore successo e tenacia in ognuno dei Paesi membri della Comunità, e che non sarebbe nemmeno concepibile progredire verso l'unione economica e monetaria, se tali passi non fossero accompagnati da un corrispondente accrescimento di azioni nei campi della politica della società.

Simultaneamente alla preparazione del passaggio alla seconda tappa dell'unione economica e monetaria, si sono quindi andati elaborando nel seno della Comunità i progetti destinati a dotare questa di un inizio reale e solido di politica della società. Per fine anno il Consiglio è impegnato a prendere decisioni che dovrebbero creare un fondo rilevante per la politica regionale ed accrescere il fondo della politica sociale. Non si tratterà che di inizi, ma pur sempre inizi importanti, poichè con essi la Comunità andrà oltre il suo ruolo passato di controllore ed organizzatore del mercato, e diventerà un centro politico di redistribuzione di redditi a scopi di solidarietà e di giustizia. L'esistenza di tali politiche sarà la prima garanzia che, da una parte, l'unione economica e monetaria potrà essere progressivamente accettata e che, dall'altra, essa sarà destina-

ta a servire allo sviluppo di una società migliore e non ad asservire a sè tale sviluppo.

Nel corso del 1973 altri progetti di politiche comuni sono stati preparati e gli Stati membri si sono impegnati a adottarli prima della fine di quest'anno. Ma per importanti che siano le politiche dell'industria, della ricerca scientifica e tecnologica, dell'ecologia, la riforma della politica agricola, certe armonizzazioni legislative, esse non presentano oggi la stessa drammatica urgenza delle misure monetarie, economiche, regionali, sociali.

Se in questi campi la Comunità avanzerà, tutte le altre politiche si metteranno anche in movimento, ma se in quei punti cruciali si segnerà il passo, non c'è molto da contare su un progresso isolato di queste altre politiche.

Parallelamente a questa prospettiva di accrescimento delle politiche interne della Comunità, si è dovuto pensare, dal Vertice di Parigi in poi, durante tutto quest'anno, all'accrescimento di problemi e responsabilità internazionali della Comunità e dei suoi Paesi membri. La preparazione del negoziato GATT, della conferenza per la sicurezza e la cooperazione, di negoziati con il Giappone, della conferenza per l'associazione con i Paesi africani, l'elaborazione di una politica mediterranea di cooperazione economica, tutto ciò ha messo la Comunità al centro di un'attività diplomatica complessa, difficile e in larga parte nuova.

Sullo sfondo di questo quadro diplomatico si è andata inoltre delineando in modo sempre più chiaro la necessità di rimeditare il problema della difesa europea. A meno di errori diplomatici capitali degli americani e degli europei - errori non del tutto impossibili ma poco probabili - non è da prevedere che l'America cessi di essere interessata alla difesa dell'indipendenza dell'Europa occidentale. Ma la nuova percezione che gli Stati Uniti hanno del loro ruolo nel mondo, le loro nuove relazioni con l'URSS, i nuovi problemi economici e politici emersi nelle relazioni fra Stati Uniti ed Europa occidentale, l'accresciuta ricchezza della Comunità - tutto ciò spingerà gli Stati Uniti a ridurre le loro responsabilità ed i loro impegni in Europa, a chiedere ai loro alleati di accrescere i loro; l'alleanze resterà, ma avrà una struttura diversa.

I Governi europei e tutte le forze politiche europee hanno deciso da venti anni a questa parte di ignorare questo problema, ma si avvicina il momento della verità nel quale occorrerà decidere cosa fare degli accresciuti gradi di autonomia che, volenti o nolenti, ricupereremo dagli americani in materia di difesa. Li trasformeremo in una accresciuta indipendenza militare nazionale, o in un'accresciuta indipendenza militare europea? La scelta avrà un'importanza decisiva per l'Europa.

II

Da alcuni anni questo insieme di problemi internazionali incombenti o imminenti ha fatto sì che si sia parlato molto di voce unica europea, personalità europea, identità europea, unione europea. In realtà non si è andato mai al di là:

1. di una assai restrittiva interpretazione della politica commerciale comune;
2. della cosiddetta cooperazione politica, cioè di periodici incontri di ministri degli esteri e di alti diplomatici, che cercano di informarsi reciprocamente sulle loro politiche estere e possibilmente di armonizzarle;
3. del cosiddetto Eurogruppo nel senso dell'Alleanza Atlantica, in cui uno strano insieme di rappresentanti dei Ministri della Difesa e delle Forze Armate di Paesi europei - tra i quali ci sono Portogallo e Grecia e non c'è la Francia - parlano all'insaputa di tutti i problemi di difesa europea, non inquadrati in alcuna politica estera comune.

La consapevolezza dell'assurdità di una situazione in cui ci si vuole impegnare a sviluppare la Comunità e si lascia che politica estera e della difesa se ne vadano alla deriva, ha indotto il Vertice di Parigi a dire che i nove Stati si impegnano a realizzare nel corso degli anni '80 non solo l'unione economica e monetaria, ma anche a riunire in una sola "unione europea l'insieme delle relazioni degli Stati membri".

Prendendo le cose con calma prudente, i Capi di Stato e di Governo hanno chiesto in quell'occasione un rapporto su tale unione per la fine del '75, ripromettendosi di riunirsi in un altro vertice nel corso del '76 allo scopo di realizzare qualcosa prima della fine del 1980.

La presunzione che il corso delle cose si sarebbe adattato alla loro cautela si è tuttavia rivelata eccessiva. In un solo anno molte cose sono accadute che hanno mostrato che l'Europa può, sì, permettersi di non avere una personalità politica reale, ma non riesce per questo a sottrarsi a sfide, colpi, danni ed umiliazioni.

Dapprima ciò è apparso in una oscura querelle interna alla Comunità sul fatto che la politica commerciale è, si, comune, ma che se la si riduce a poco più che alle questioni tariffarie e si lascia tutta la cosiddetta cooperazione economica agli Stati membri, è assai facile svuotare la politica comune di ogni contenuto. Ciò è importante soprattutto nelle relazioni con i Paesi dell'Europa Orientale.

Poi è apparso che il negoziato per l'espansione del commercio internazionale da condurre nel GATT può ben difficilmente approdare a risultati positivi se non c'è parallelamente un riordinamento del sistema monetario internazionale, ma che una cosa è pretendere tale parallelismo, altra è realizzarlo senza possedere una politica monetaria comunitaria.

Successivamente il segretario di Stato americano, impegnato in una profonda revisione di tutta la politica americana ha proposto agli europei un negoziato globale nel quale gli aspetti commerciali, monetari e della difesa siano trattati con la piena consapevolezza della loro interdipendenza. Privi della capacità di concepire in comune e quindi ancor più di coordinare questi vari aspetti della politica estera europea, i nostri governi hanno risposto all'invito di Kissinger con un documento che contiene certo cose sensate, che omette persino di fare allusione ad un problema come quello della difesa, e che non indica, perchè non può indicare, quale è l'istanza che negozierà per conto dell'Europa.

Quando poi il conflitto del Medio Oriente ha minacciato di scalare verso un confronto diretto delle due superpotenze, gli europei hanno potuto constatare che il loro alleato non li aveva consultati su quel che si accingeva a fare, quantunque ciò li concernesse assai direttamente. Ma chi avrebbero mai dovuto consultare gli Americani per operazioni che andavano decise entro poche ore? Poiché la Comunità come unità di politica estera

e di difesa non esiste, avrebbero forse dovuto discutere con ogni singolo membro dell'alleanza? Basta porre la domanda per comprendere l'impossibilità di una risposta positiva.

Quando i Paesi produttori di petrolio hanno deciso di colpire in modo speciale con le loro misure di boicottaggio un Paese membro della Comunità, questa ha scoperto di essere incapace di respingere una tale discriminazione e non possedere una politica unificata di approvvigionamento di questa importante fonte di energia.

Infine è risultato che le limitazioni arabe all'esportazione di petrolio sono sì cominciate come arma politica degli Stati arabi, ma corrispondono al fatto che il mercato del petrolio non è più - e con ogni probabilità non sarà più per molto tempo - dominato dai consumatori ma dai produttori, i quali riducendo la produzione potranno assicurarsi gli stessi ricavi, che quindi è ragionevole prevedere un'epoca di penuria di petrolio. E di colpo è apparso che gli stati della Comunità si erano rifiutati per anni di decidere alcunché di serio quanto a politica dell'energia. Hanno rifiutato per anni di creare un approvvigionamento autonomo di uranio arricchito in modo da avere fonti di energia diverse dal petrolio. Hanno rifiutato di creare qualsiasi organizzazione europea del mercato del petrolio, preferendo creare organizzazioni di mercato nazionali differenti e magari anche divergenti. Hanno rifiutato di prendere in considerazione la necessità di trattare come Comunità con i Paesi produttori per impiantare forme di cooperazione economica atte ad assicurare certi flussi di petrolio, e con i Paesi grandi consumatori per evitare una corsa all'accaparramento del petrolio. Tutto ciò, malgrado il fatto che il petrolio andasse diventando da un anno all'altro la più importante forma di energia usata dalla Comunità e che provenisse per la più gran parte da una regione politicamente assai esplosiva. Ed ora, come conseguenza di tale imprevidenza, se la penuria di energia dovesse indurre i singoli Stati a rafforzare le loro politiche nazionali in questo campo, con conseguenze imprevedibili sugli effetti che ne deriverebbero per la congiuntura di ciascuno di essi, tutto l'edificio comunitario ne sarebbe gravemente minacciato.

III

La dimostrazione che la Comunità ed i nuovi Paesi membri possono ad ogni momento essere minacciati in punti vitali da eventi internazionali ma non hanno nessun strumento e nessuna capacità di agire come unità ed in modo efficace per prevenire tali minaccie, per influire su tali eventi, e se necessario per tener testa ad essi, questa dimostrazione, dico, era iniziata da anni, ma in questo 1973 si è sviluppata in modo implacabile ed irrefutabile.

I nostri capi di Stato e di Governo hanno sentito il pericolo ed hanno recentemente deciso di riunirsi in un nuovo vertice, non, come avevano previsto a Parigi, tre o quattro anni dopo, ma nelle prossime settimane, a poco più di un anno dal loro ultimo incontro. Anche se l'Ordine del giorno non è ancora formalmente redatto, il tema centrale di questo vertice non può essere che uno : cosa fare per dare infine all'Europa quella personalità, identità o come altro ci si voglia esprimere per dire: quel governo europeo di cui ha bisogno.

Governo europeo significa un'autorità politica distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni, coprendone le spese con fondi comuni e rendendone conto in forme appropriate ad una Camera di Deputati del popolo europeo ed a un Consiglio di Rappresentanti degli Stati membri.

Un governo europeo è ormai necessario per assumere nella politica internazionale le responsabilità e le sfide che incombono sull'Europa. La definizione e la gestione dei nuovi rapporti d'alleanza con gli Stati Uniti, dei nuovi rapporti di sicurezza e di cooperazione con l'URSS e gli altri Paesi del campo socialista, delle forme di cooperazione con i Paesi del Mediterraneo, con i Paesi africani e con gli altri Paesi in sviluppo, la partecipazione agli accordi mondiali monetari, commerciali, e di cooperazione pacifica nei più vari campi - tutto ciò esige la decisione di creare un governo europeo, poichè l'alternativa è che saremmo sempre più in balìa di volontà esterne.

Ma un governo europeo è ormai necessario anche per gestire una Comunità in cui all'unione doganale ed alle politiche di controllo dei mercati si aggiungono politiche dell'importanza

di quella dell'unione monetaria, dell'unione economica, della politica regionale, della politica sociale e di quella dell'energia.

La massa di decisioni comuni, la loro incisività sulla vita di ognuna delle nostre nazioni, l'attività normativa continua che esse implicano, le dimensioni delle risorse fiscali cui si deve fare appello, ed il grado di solidarietà fra cittadini e Paesi che tutto ciò esige, sono tali che non si può pensare di gestire tutto ciò con un'ombra di governo, la Commissione; con un'ombra di Parlamento, l'Assemblea europea; con un'ombra di Consiglio degli Stati, il Consiglio dei Ministri.

Non è detto che il vertice di metà dicembre sia capace di affrontare fino in fondo questo nuovo tema specifico. Direi che se un numero sufficiente e sufficientemente forte di voci non si leva per dire quel che ci si attende da esso, ci sono molte probabilità che i capi di Stato e di governo cedano alla tentazione di dirsi fra loro pigramente: "siamo pragmatici, lasciamo che i nostri Ministri decidano le cose monetarie, regionali, dell'energia, ecc. come possono. Quanto a noi, facciamo ora una bella dichiarazione e decidiamo di riunirci periodicamente approvando ogni volta un documento che esprimerà i punti in cui saremo d'accordo su questo o quel problema che si presenterà. Chissà che qualcuno non finisca per credere che siamo in tal modo il primo nucleo del governo europeo o quanto meno un suo surrogato.

Se a ciò dovesse approdare il vertice, bisognerebbe dire che esso avrebbe fatto perdere all'Europa un'occasione eccezionale per fare un balzo in avanti.

Occorre dire alto e chiaro che con il vertice di Copenhagen di metà dicembre prossimo si conclude, non solo nel tempo ma nella logica politica, la lista degli appuntamenti di fine d'anno dei governi. Poiché i governi della Comunità hanno mantenuto finora nelle loro mani il potere di decidere le cose da fare in comune, essi dovranno nel giro di poche settimane decidere su un pacchetto di misure non solo di politica economica e monetaria, di politica regionale, di politica sociale, di politica dell'energia, ma anche di politica costituente mirante a costituire un governo europeo democraticamente controllato. Anche se ciascuna di queste decisioni sarà formalmente presa in una sede differente, non è da credere che si possa arrivare a qualcosa di

positivo se fra i vari Consigli ed il vertice non correrà una stessa ed uniforme volontà politica. Il fondo di cooperazione monetaria, le misure coattive di politica economica, il fondo regionale, quello sociale, le decisioni sull'uranio arricchito, sul mercato interno del petrolio, sulla linea di condotta verso produttori e consumatori di petrolio, saranno inevitabilmente decisioni superficiali e conterranno assai poca sostanza od addirittura non saranno prese se non ci sarà la ragionevole prospettiva che la conferenza del vertice metterà realmente e senza indugio in moto una procedura costituente per creare l'identità europea nei campi di politica interna ed esterna nei quali c'è un accordo di principio circa la necessità di sviluppare in essi una politica comune.

E, per converso, il vertice prenderà misure superficiali e poco consistenti circa l'identità europea se nel pacchetto delle decisioni di fine anno le politiche fondamentali avranno ricevuto soluzioni inadeguate nei Consigli dei giorni precedenti.

Dicendo che il vertice di Copenhagen avrà il compito di mettere in moto una procedura costituente dell'identità europea, ci corre l'obbligo di indicare in che cosa tale procedura dovrebbe consistere. E' infatti evidente che i nove capi riuniti al vertice non avranno nè il tempo di redigere un qualsiasi progetto di governo e di parlamento europeo ed ancora meno il mandato di approvarlo. Tutto quel che potrebbero e dovrebbero fare sarà esprimere l'impegno politico dei loro governi di anticipare le date della preparazione dell'Unione politica europea e precisare le modalità della sua preparazione.

L'Unione europea non ha alcun bisogno, e del resto nemmeno alcuna possibilità, di nascere completa. Essa si svilupperà partendo dal fatto che in un vertice (e poi necessariamente in ulteriori vertici) i capi di governo si trovano d'accordo nel constatare, ciascuno a nome del proprio Paese, la disposizione di principio a mettere in comune certe competenze per effettuare certe politiche. Una tale prima constatazione dovrebbe essere fatta a Copenhagen.

Ciò fatto, i nove capi di governo dovrebbero e potrebbero, decidere che la procedura per redigere il progetto di Trattato-Costituzione nei limiti da loro indicati dovrebbe essere intrapreso coll'inizio del 1974 - vedremo fra poco da chi - e concluso al più tardi per la fine del 1974, modificando quindi il

mandato del vertice di Parigi nel senso di chiedere non un rapporto ma un progetto di Trattato e nel chiederlo con un anno di anticipo. Essi dovrebbero infine impegnarsi a presentare tale progetto di Trattato ai loro Parlamenti per la ratifica entro la metà del 1975 al più tardi.

Resta da vedere a quale istanza il vertice dovrebbe affidare la redazione del progetto di trattato-costituzione dell'unione politica. Il vertice di Parigi dice che il rapporto dovrebbe essere preparato dalle istituzioni della Comunità e poi sottoposto ad un vertice che presumibilmente lo farebbe tradurre in progetto da qualche istanza appropriata. Se a Copenhagen c'è un'anticipazione, si deve senz'altro pensare a questa istanza, lasciando che essa consulti le istituzioni della Comunità facendole in tal modo partecipare alla preparazione del progetto.

La prima idea che viene in mente ai diplomatici che consigliano i capi di governo ed i loro ministri degli esteri è che tale compito sia affidato ai diplomatici stessi, poichè si tratta ben di redazione di un progetto di trattato. Se ciò fosse, si può scontare fin d'ora che il trattato-costituzione nascerà morto. I diplomatici trasformeranno il mandato, necessariamente vago ed approssimativo del vertice, in un qualche progetto di incontri periodici di ministri, assistiti da qualche segretariato costituito da essi stessi.

La seconda idea che circola è che la redazione dovrebbe essere affidata a uno o più saggi. In verità i saggi non sono mai molto più saggi dei comuni mortali, e ciò che il progetto dovrà mostrare di avere non sarà un sovrappiù di saggezza ma una massa critica sufficiente di sostegno politico.

Una terza idea è che il progetto dovrebbe essere preparato dalla Commissione, discusso dal Parlamento europeo e approvato dal Consiglio, rispettando così nel modo migliore le procedure tradizionali della Comunità. Ma la Commissione non ha un radicamento politico così forte da poter assicurare che il suo progetto sia fondato veramente su un consenso politico largo. E nella misura in cui questa dimostrazione marcherà la tendenza dei diplomatici a riprendere essi in ultima istanza qualsiasi progetto e demolirlo sarebbe irresistibile.

Il fatto è che il progetto di trattato istituente la

unione politica e riassorbente in essa le attuali Comunità potrà dimostrare di avere un assai largo consenso solo se sarà redatto e approvato da un'assemblea nella quale siano rappresentate tutte le forze politiche dei Paesi membri. Quest'assemblea esiste; è il Parlamento europeo. Certo i suoi membri non sono stati nominati in vista di questo mandato costituente. Ma tale mandato nuovo sarebbe talmente importante da giustificare che il vertice di Copenhagen, una volta che abbia deciso di affidare al Parlamento europeo il compito di preparare il progetto di trattato-costituzione, dovrebbe anche impegnarsi a chiedere ai parlamenti nazionali di procedere ad una rinomina del Parlamento europeo entro la prima quindicina di gennaio.

Mi sono soffermato con qualche dettaglio sulle procedure che il vertice dovrebbe e potrebbe adottare, perchè un'amara esperienza insegna che in materia europea ogni volta che occorre ed è possibile fare un passo innanzi, tutte le forze della reazione conservatrice nazionale si levano ad inventare ostacoli procedurali di ogni genere, per arrivare infine acchè l'impresa sia messa nelle mani di persone di cui si può essere sicuri che la strangoleranno.

Fare intervenire il Parlamento europeo, debitamente rinnovato, è l'unica maniera per mettere l'impresa in mano a forze che dovranno ricercare faticosi compromessi fra loro, ma che nella grande maggioranza sono favorevoli alla costituzione di una autentica unione politica.

Se l'opera di persuasione per la messa in opera della costruzione politica con la partecipazione delle forze politiche non riuscirà a prevalere al prossimo vertice, ciò sarà per l'Europa la perdita di una grandissima occasione, ma non ci sarà che da continuare per ottenere un'altra volta quel che non si sarà ottenuto allora.

Se invece si riuscirà ad ottenere questo impegno, tutte le singole politiche comuni interne ed internazionali saranno, sì, ancora in larga misura intergovernativa o insufficienti e incomplete, ma saranno anche sentite tutte come misure provvisorie e di emergenza in previsione della vera e propria costruzione politica di cui si saprà che è ormai in corso.

IV

L'approvazione o meno di questo pacchetto di politiche comuni e di procedure istituzionali sarà ciò che permetterà di dire alla fine del 1973 se l'Europa avrà fatto un passo in avanti o uno indietro.

Poichè ciò dipenderà, in non lieve misura, dalla pressione che le forze politiche e sociali dei nostri paesi eserciteranno sui nostri governi, mi sia concesso, prima di finire, di soffermarmi su questo ultimo tema, in particolare per quanto concerne l'Italia.

L'Italia è fra i vari paesi membri della Comunità uno di quelli che hanno più da guadagnare se la Comunità arricchisce le sue politiche e si trasforma in una Comunità politica, e che hanno più da perdere se l'impresa europea si isterilisce e fallisce.

Il risanamento amministrativo dell'Italia non può fare a meno del confronto permanente con le amministrazioni del resto dell'Europa in un effettivo lavoro di costruzione comunitaria.

Il risanamento monetario italiano non può aver luogo al di fuori del risanamento europeo e della partecipazione europea al nuovo ordine monetario mondiale.

Una politica italiana che non voglia ridursi alla sola ripresa quantitativa della produzione, ma che sia nello stesso tempo un avvio a reali cambiamenti nella qualità della vita non può svilupparsi al di fuori di una comune politica della società.

La politica estera italiana, se non è una parte della comune politica estera europea, non è che velleitarismo.

Ciononostante la dimensione europea di tutte queste forze politiche è stata finora sistematicamente negletta.

In Italia, come nel resto della Comunità, la possibilità di uscire da questa crisi di impotenza dipenderà in assai larga misura dalla capacità che le forze politiche e sociali più interessate non alla conservazione ma alla riforma della società esistente, si impegneranno a fondo, non solo ad avere politiche e governi nazionali adeguati, ma anche a sviluppare una strate-

gia di riforme politiche e istituzionali della Comunità.

La sinistra, in Italia come in Europa, può e deve dunque porsi come punto di riferimento di un programma politico a medio termine capace di raccogliere il consenso non solo del mondo sindacale, ma anche del settore più moderno e coraggioso del mondo imprenditoriale disposto ad assumersi delle chiare responsabilità per il rinnovamento della nostra società. L'alternativa è costituita ancora una volta dall'europeismo di parata, dietro il quale si nasconde la conservazione di tutti i privilegi esistenti, è cioè costituita dalle forze politiche che si curano solo della gestione del potere giorno per giorno senza guardare più lontano; da quelle parti delle amministrazioni pubbliche che temono una limitazione delle loro abitudini e influenze; e dalle strutture economiche che godono abusivamente di rendite.

Fra questi due poli - il secondo che opera con tenacia e abilità, il primo che si cerca ancora confusamente -, c'è la maggioranza dei nostri popoli. Conquistare questa maggioranza con una politica europea coerente e lungimirante è il grande tema di una sinistra europea.

Le forze italiane del progresso non hanno avuto sinora meriti speciali nel campo dell'azione europea. Ma possono, e dovrebbero sentire che hanno nel prossimo futuro un'occasione eccezionale di sviluppare un'azione incisiva, e devono rendersi conto che hanno alleati nelle forze politiche di progresso di altri paesi e persino in alcuni governi che non celano la loro impazienza e il loro desiderio di avanzare veramente verso un governo europeo reale.

In Italia i problemi delle riforme qualitative sono più acuti che altrove e legati in modo più evidente che altrove con le riforme al livello europeo. In Italia governo e opposizione, ciascuno nella sua sfera d'azione, devono sentirsi impegnati in questo senso. Mettere in evidenza il momento europeo dell'impegno di riforme nazionali, ed agire nel campo europeo in modo conseguente e tenace, può dare infine alla forze politiche e sociali italiane non solo una più forte consapevolezza del loro compito ed una maggiore probabilità di successo, ma anche una non trascurabile influenza.

La strategia da seguire può essere così riassunta:

1) essere presenti con serietà d'impegno in tutte le istanze ed occasioni in cui i problemi europei cruciali sono affrontati;

2) non concepire e non presentare mai i particolari problemi italiani come richieste particolari che si aggiungano estrinsecamente ai problemi europei, ma sentirli come aspetti italiani dei problemi europei e battersi perciò per la soluzione di questi;

3) esigere che il bilancio della Comunità sia sviluppato e impiegato in modo da permettere la realizzazione delle nuove politiche comuni in particolare regionale e sociale;

4) opporsi ad ogni soluzione di tipo intergovernativo dei problemi fondamentali (economici, politici, istituzionali) che si porranno nei prossimi mesi e anni perchè sempre inadeguata e sempre fondamentalmente conservatrice;

5) esigere che ogni impegno ad atti comuni politicamente rilevanti sia legato all'accettazione di un correlativo potere di codecisione e di controllo del Parlamento europeo;

6) chiedere la messa in moto senza indugi delle procedure che mirano alla realizzazione della "Unione europea", e che ciò sia fatto con la partecipazione decisiva e centrale del Parlamento europeo;

7) esigere la fissazione di una data precisa per la elezione del Parlamento europeo;

8) esigere che nei negoziati internazionali in corso nessun impegno sia preso dagli Stati della Comunità, che sia in contraddizione con la prospettiva dell'Unione europea o che possa limitarne o distorcerne lo sviluppo.

Se questa strategia sarà tradotta nei prossimi giorni in una precisa azione, diretta ad ottenere dal prossimo vertice l'impegno ad anticipare la creazione dell'unione europea, ciascuno di noi avrà fatto il suo dovere.

(16 BIS)

EUROPE

AGENCE INTERNATIONALE
D'INFORMATION POUR LA PRESSE
(Fondée le 2 décembre 1952)
LUXEMBOURG
et
BRUXELLES

DIRECTION ET REDACTION
BRUXELLES (3) – 10, Bd. SAINT LAZARE
(BOTANIC BUILDING – 11ème ETAGE)
TELEPHONE 19.02.56 (lignes groupées) TELEX N° 108

SIEGE SOCIAL
ET SERVICE ABONNEMENTS – LUXEMBOURG
34b, RUE PHILIPPE · TEL. 200.32 · TELEX 431

BULLETINS QUOTIDIENS ET SUPPLEMENTS EDITES en français, en allemand, en italien et en anglais

Le présent bulletin étant réservé au destinataire abonné, la reproduction ou diffusion en est rigoureusement interdite sans autorisation préalable.

N. 775

EUROPE Documenti ©

3 dicembre 1973

Allegato AE
1412 del 3-4/12/73

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA" DI ALTIERO SPINELLI

Altiero Spinelli, membro della Commissione Europea e uno dei grandi animatori del movimento per la federazione europea, ha pronunciato il 23 novembre, all'Istituto Affari Internazionali di Roma un discorso nel quale ha definito le grandi linee di un vero "programma" per l'Europa, la cui prima tappa potrebbe realizzarsi in occasione del vertice che si terrà a Copenhagen a metà dicembre. Nell'ultima parte, il discorso di Spinelli precisa il ruolo che l'Italia dovrebbe avere in vista della realizzazione di questo programma. Le idee esposte da Spinelli hanno suscitato un vivissimo interesse e sono state al centro di un grande dibattito a cui hanno partecipato personalità eminenti della vita politica e economica italiana da Amendola a Arnaud, e Zagari, da Agnelli a Petrilli. Da questo dibattito é nata una netta convergenza su certi orientamenti: una volta di più i Comunisti italiani si sono associati alle altre tendenze politiche per chiedere che il Parlamento europeo sia eletto a suffragio universale; la necessità di un governo europeo democraticamente controllato é stata confermata; cosi' come l'esigenza profonda di un nuovo modello di società europea. I Democristiani come anche i Comunisti hanno chiesto che il Parlamento italiano abbia prima del vertice un grande dibattito sulla politica europea, per dare a Rumor un mandato che esprima la volontà convergente delle grandi forze politiche.

*** ***** ***** ***

Signor Presidente, Signore, Signori,

mi sia anzitutto permesso di congratularmi con l'IAL e con tutti i convenuti per averci permesso di dibattere sull'avvenire dell'Europa proprio in questi giorni. Il momento non poteva essere più opportuno perché in queste settimane le istituzioni europee, i governi, le forze politiche più responsabili sono tenute a tirare le somme di una lunga e grave serie di meditazioni, di proposte, di avvenimenti, concernenti l'avvenire dell'Europa, ed entro poche settimane le decisioni che saranno prese o che si ometterà di prendere determineranno per un lungo tempo ed in modo profondo, in bene o in male, non solo lo sviluppo della costruzione europea, ma anche la natura di molte politiche dei suoi Stati membri.

I.

Ricordiamo brevemente cosa é accaduto in questo primo anno di esistenza della Comunità europea allargata, ed a quali appuntamenti essa si sta preparando per la fine dell'anno.

L'inflazione ha continuato a corrodere la stabilità ed il vigore delle nostre economie, rendendo precari lo sviluppo, l'occupazione, la sicurezza dei redditi, soprattutto di quelli di lavoro, gli sforzi per il miglioramento della qualità di vita. Il fatto che per tener testa in qualche modo all'inflazione ogni singolo Paese prenda misure diverse quanto a priorità, obiettivi e incisività, si riflette necessariamente in un disordine monetario internazionale, che invano i grandi "argentieri" dei nostri stati, come dicono i francesi, cioé i Ministri delle Finanze e i governatori delle banche centrali, cercano di sormontare in riunioni che si susseguono ormai da molti anni. Il disordine monetario internazionale non solo rende assai difficile l'ulteriore espansione del commercio mondiale, ma mette in grave pericolo l'esistenza stessa del mercato mondiale attuale, dal quale la salute economica e il livello di vita della Comunità europea dipendono in misura maggiore che per qualsiasi altra parte del mondo.

Far avanzare in modo reale il disegno dell'unione economica e monetaria é quindi diventato nel corso di quest'anno un tema di crescente urgenza. Fra poche settimane occorrerrà decidere se passare dalla prima tappa dell'unione, nel corso della quale ci si era limitati a ricorrere, e del resto con scarso successo, a consultazioni intergovernative concernenti misure monetarie ed economiche che restavano pur sempre misure nazionali, ad una seconda tappa nella quale si dovrebbero prendere misure comuni con carattere più coattivo. Se ci si rinunzierà, sarà assai difficile, per non dire impossibile, ai singoli stati ricondurre l'

Imprimé à Bruxelles, 10, Bd. Saint Lazare, par l'„Imprimerie de l'Europe, S. A.". Copyright EUROPE 1973 ©

inflazione sotto controllo senza far rinascere l'idea rovinosa dei nazionalismi economici.

La Comuntià si é andata preparando nel corso del 1973 ad altri appuntamenti di fine d'anno per impegni che sono strettamente e direttamente connessi con lo sviluppo dell'unione economica e monetaria. Tale unione infatti non é un fine a sé, cui conviene mirare solo perché essa assicura un grado assai più elevato di produttività e di stabilità economica. L'unione economica e monetaria merita di essere realizzata soprattutto perché é la base solida su cui deve levarsi quella che i tedeschi chiamano la politica della società, una politica cioé diretta a migliorare, riformare, introdurre leggi e strutture che rendano la società europea più giusta, più libera, più solidale, più democratica di quel che essa é oggi. Bisogna aggiungere che questo scopo é già perseguito in misura maggiore o minore, con maggiore o minore successo e tenacia in ognuno dei Paesi membri della Comunità, e che non sarebbe nemmeno concepibile progredire verso l'unione economica e monetaria, se tali passi non fossero accompagnati da un corrispondente accrescimento di azioni nei campi della politica della società.

Simultaneamente alla preparazione del passaggio alla seconda tappa dell'unione economica e monetaria, si sono quindi andati elaborando nel seno della Comunità i progetti destinati a dotare questa di un inizio reale e solido di politica della società. Per fine anno il Consiglio é impegnato a prendere decisioni che dovrebbero creare un fondo rilevante per la politica regionale ed accrescere il fondo della politica sociale. Non si tratterà che di inizi, ma pur sempre inizi importanti, poiché con essi la Comunità andrà oltre il suo ruolo attuale di controllore ed organizzatore del mercato, e diventerà un centro politico di redistribuzione di redditi a scopi di solidarietà e di giustizia. L'esistenza di tali politiche sarà la prima garanzia che, da una parte, l'unione economica e monetaria potrà essere progressivamente accettata e, dall'altra, che essa sarà destinata ad essere al servizio dello sviluppo di una società migliore e non ad asservire a sé tale sviluppo.

Nel corso del 1973 altri progetti di politiche comuni sono stati preparati e gli Stati membri si sono impegnati a adottarli prima della fine di quest'anno. Ma per importanti che siano le politiche dell'industria, della ricerca scientifica e tecnologica, dell'ecologia, la riforma della politica agricola, certe armonizzazioni legislative, esse non presentano oggi la stessa drammatica urgenza delle misure monetarie, economiche, regionali, sociali.

Se in questi ultimi campi la Comunità avanzerà, tutte le altre politiche si metteranno anche in movimento, ma se in quei punti cruciali si segnerà il passo, non c'é molto da contare su un progresso isolato delle altre politiche.

Parallelamente a questa prospettiva di accrescimento delle politiche interne della Comunità, si é dovuto pensare, dal Vertice di Parigi in poi, durante tutto quest'anno, all'accrescimento di problemi e responsabilità internazionali della Comunità e dei suoi Paesi membri. La preparazione del negoziato GATT, della conferenza per la sicurezza e la cooperazione, dei negoziati con il Giappone, della conferenza per l'associazione con i Paesi africani, l'elaborazione di una politica mediterranea di cooperazione economica, tutto cio' ha messo la Comunità al centro di un'attività diplomatica complessa, difficile e in larga parte nuova.

Sullo sfondo di questo quadro diplomatico si é andata inoltre delineando in modo sempre più chiaro la necessità di rimeditare il problema della difesa europea. A meno di errori diplomatici capitali degli americani e degli europei - errori non del tutto impossibili ma poco probabili - non é da prevedere che l'America cessi di essere interessata alla difesa dell'indipendenza dell'Europa occidentale. Ma la nuova percezione che gli Stati Uniti hanno del loro ruolo nel mondo, le loro nuove relazioni con l'URSS, i nuovi problemi economici e politici emersi nelle relazioni fra gli Stati Uniti ed Europa occidentale, l'accresciuta ricchezza della Comunità - tutto cio' spingerà gli Stati Uniti a ridurre le loro responsabilità ed i loro impegni in Europa, a chiedere ai loro alleati di accrescere i loro; l'alleanza resterà, ma avrà una struttura diversa.

I Governi europei e tutte le forze politiche europee hanno deciso da venti anni a questa parte di ignorare questo problema, ma si avvicina il momento della verità nel quale occorrerà decidere cosa fare degli accresciuti gradi ai autonomia che, volenti o nolenti, ricupereremo dagli americani in materia di difesa.Li trasformeremo in una accresciuta indipendenza militare nazionale, o in un'accresciuta indipendenza militare europea? La scelta avrà una importanza decisiva per l'Europa nel suo insieme e per ciascuno dei suoi Stati.

II.

Da alcuni anni questo insieme di problemi internazionali incombenti o imminenti ha fatto si' che si sia parlato molto di voce unica europea, identità europea, personalità europea, unione europea. In realtà non si é andato mai al di là :

1. di una assai restrittiva interpretazione della politica commerciale comune;

2. della cosiddetta cooperazione politica, cioé di periodici incontri di ministri degli esteri e di alti diplomatici, che cercano di informarsi reciprocamente sulle loro politiche estere e possibilmente di armonizzarle;

3. del cosiddetto Eurogruppo nel senso dell'Alleanza Atlantica, in cui uno strano insieme di rappresentanti dei Ministeri della Difesa e delle Forze Armate di Paesi europei - tra i quali ci sono Portogallo e Grecia

e non c'é la Francia - parlano all'insaputa di tutti i problemi di difesa europea non inquadrati in alcuna politica estera comune.

L'evidente assurdità di una situazione in cui , da una parte, ci si vuole impegnare a sviluppare la Comunità e, dall'altra, si lascia che politica estera e della difesa vadano alla deriva, ha indotto il Vertice di Parigi a dire che i nove Stati si impegnano a realizzare nel corso degli anni 70 non solo l'unione economica e monetaria, ma anche a riunire in una sola "unione europea l'insieme delle relazioni degli Stati membri".

Prendendo le cose con calma prudente, i Capi di Stato e di Governo hanno chiesto in quell'occasione un rapporto su tale unione per la fine del '75 ripromettendosi di riunirsi in un altro vertice nel corso del '76 allo scopo di realizzare qualcosa prima della fine del 1980.

La presunzione che il corso delle cose si sarebbe adattato alla loro cautela si é tuttavia rivelata eccessiva. In un solo anno molte cose sono accadute che hanno mostrato che l'Europa puo', si', permettersi di non avere una personalità politica reale, ma non riesce per questo a sottrarsi a sfide, colpi, danni ed umiliazioni.

Dapprima cio' é apparso in una oscura querela interna alla Comunità sul fatto che la politica commerciale è, si', comune, ma che solo se la si riduce a poco più che alle questioni tariffarie e si lascia tutta la cosiddetta cooperazione economica agli Stati membri, é assai facile svuotare la politica comune di ogni contenuto. Cio' é importante soprattutto nelle relazioni con i Paesi dell'Europa Orientale.

Poi é apparso che il negoziato per l'espansione del commercio internazionale da condurre nel GATT puo' ben difficilmente approdare a risultati positivi se non c'é parallelamente un riordinamento del sistema internazionale, ma che una cosa é pretendere tale parallelismo, altra é realizzarlo senza possedere una politica monetaria comunitaria.

Successivamente il segretario di Stato americano, impegnato in una profonda revisione di tutta la politica americana, ha proposto agli europei un negoziato globale nel quale gli aspetti commerciali monetari e della difesa siano trattati con la piena consapevolezza della loro indipendenza. Privi della capacità di concepire in comune e quindi ancora più di coordinare questi veri aspetti della politica estera europea, i nostri governi hanno risposto all'invito di Kissinger con un documento che contiene certe cose sensate, ma che omette di fare persino allusione ad un problema come quello della difesa, e che non indica, perché non puo' indicare, quale é l'istanza che negozierà per conto dell'Europa.

Quando poi il conflitto del Medio Oriente ha minacciato di scalare verso un confronto diretto delle due superpotenze, gli europei hanno potuto constatare che il loro alleato non li aveva consultati su quel che si accingeva a fare, quantunque cio' li concernesse assai direttamente. Ma chi avrebbero mai dovuto consultare gli Americani per operazioni che andavano decise entro poche ore? Poiché la Comunità come unità di politica estera e di difesa non esiste, avrebbero forse dovuto discutere con ogni singolo membro dell'alleanza? Basta porre la domanda per comprendere l'impossibilità di una risposta positiva.

Quando i Paesi produttori di petrolio hanno deciso di colpire in modo speciale con le loro misure di boicottaggio un Paese membro della Comunità, questa ha scoperto di essere incapace di respingere una tale discriminiazione e di non possedere una politica unificata di approvvigionamento di questa importante fonte di energia.

Infine é risultato che le limitazioni arabe all'esportazione di petrolio sono si' cominicate come arma politica degli Stati arabi, ma corrispondono al fatto che il mercato del petrolio non é più - e con ogni probabilità non sarà più per molto tempo - dominato dai consumatori ma dai produttori, i quali riducendo la produzione potranno assicurarsi gli stessi ricavi, che quindi é ragionevole prevedere un'epoca di penuria di petrolio. E di colpo é apparso che gli stati della Comunità si erano rifiutati per anni di decidere alcunché di serio quanto a politica dell'energia. Hanno rifiutato per anni di creare un approvvigionamento autonomo di uranio arricchito in modo da avere fonti di energia diverse dal petrolio. Hanno rifiutato di creare qualsiasi organizzazione europea del mercato del petrolio, preferendo creare organizzazioni di mercato nazionali differenti e magari anche divergenti. Hanno rifiutato di prendere in considerazione la necessità di trattare come Comunità con i Paesi produttori per impiantare forme di cooperazione economica atte ad assicurare certi flussi di petrolio, e con i Paesi grandi consumatori per evitare una corsa all'accaparramento del petrolio. Tutto cio' malgrado il fatto che il petrolio andasse diventando da un anno all'altro la più importante forma di energia usata dalla Comunità e che provenisse per la più gran parte da una regione politicamente assai esplosiva. Ed ora, come conseguenza di tale imprevidenza, se la penuria di energia dovesse indurre i singoli Stati a rafforzare le loro politiche nazionali in questo campo, con conseguenze imprevidibili sugli effetti che ne deriverebbero per la congiuntura di ciascuno di essi, tutto l'edificio comunitario ne sarebbe gravemente minacciato.

III.

La dimostrazione che la Comunità ed i nuovi Paesi membri possono ad ogni momento essere minacciati in punti vitali da eventi internazionali ma non hanno nessun strumento e nessuna capacità di agire come unità ed in modo efficace per prevenire tali minacce, per influire su tali eventi, e se necessario per tener testa ad essi, questa dimostrazione, dico, era iniziata da anni, ma in questo 1973 si é sviluppato in modo implacabile ed irrefutabile.

I nostri capi di Stato e di Governo hanno sentito il pericolo ed hanno recentemente deciso di riunirsi in un nuovo vertice, non, come avevano previsto a Parigi, fra tre o quattro anni, dopo, ma nelle prossime settimane, a poco più di un anno dal loro ultimo incontro. Anche se l'ordine del giorno non é ancora formalmente redatto, il tema centrale di questo vertice non puo' essere che uno: cosa fare per dare infine all'Europa quella personalità, identità o come altro ci si voglia esprimere per dire: quel governo europeo di cui ha bisogno.

Governo europeo significa un'autorità politica distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni, coprendone le spese con i fondi comuni e rendendone conto in forme appropriate ad una Camera di Deputati del popolo europeo ed a un Consiglio di Rappresentanti degli Stati membri.

Un governo europeo é ormai necessario per assumere nella politica internazionale le responsabilità e le sfide che incombono sull'Europa. La definizione e la gestione dei nuovi rapporti d'alleanza con gli Stati Uniti, dei nuovi rapporti di sicurezza e di cooperazione con l'URSS e gli altri Paesi del campo socialista, delle forme di cooperazione con i Paesi del Mediterraneo, con i Paesi africani e con gli altri Paesi in sviluppo, la partecipazione agli accordi mondiali monetari, commerciali, e di cooperazione pacifica nei più vari campi - tutto cio' esige la decisione di creare un governo europeo, poiché l'alternativa é che saremmo sempre più in balia di volontà esterne.

Ma un governo europeo é ormai necessario anche per gestire una Comunità in cui all'unione doganale ed alle politiche di controllo dei mercati si aggiungono politiche dell'importanza di quella dell'unione monetaria, dell'unione economica, della politica regionale, della politica sociale e di quella dell'energia.

La massa di decisioni comuni, la loro incisività sulla vita di ognuna delle nostre nazioni, l'attività normativa continua che esse implicano, le dimensioni delle riserve fiscali cui si deve fare appello, ed il grado di solidarietà fra cittadini e Paesi che tutto cio' esige, sono tali che non si puo' pensare di gestire tutto cio' con un'ombra di governo, la Commissione; con un'ombra di Parlamento, l'Assemblea europea; con un'ombra di Consiglio degli Stati, il Consiglio dei Ministri.

Non é detto che il vertice di metà dicembre sia capace di affrontare fino in fondo questo nuovo tema specifico. Direi che se un numero sufficiente e sufficientemente forte di voci non si leva in tempo per dire quel che ci si attende da esso, ci sono molte probabilità che i Capi di Stato e di governo cedano alla tentazione di dirsi fra loro pigramente: " siamo pragmatici, lasciamo che i nostri Ministri decidano le cose monetarie, regionali, dell'energia, ecc. come possono. Quanto a noi, facciamo ora una bella dichiarazione e decidiamo di riunirici periodicamente approvando ogni volta un documento che esprimerà i punti in cui saremo d'accordo su questo punto o quel problema che si presenterà. Chissà che qualcuno non finisca per credere che siamo in tal modo il primo nucleo del governo europeo o quanto meno un suo surrogato".

Se a cio' dovesse approdare il vertice, bisognerebbe dire che esso avrebbe fatto perdere all'Europa un'occasione eccezionale per fare un balzo in avanti.

Occorre dire alto e chiaro che con il vertice di Copenhagen di metà dicembre prossimo si conclude, non solo nel tempo ma nella logica politica, la lista degli appuntamenti di fine d'anno dei governi. Poiché i governi della Comunità hanno mantenuto finora nelle loro mani il potere di decidere le cose da fare in comune, essi dovranno nel giro di poche settimane decidere se un pacchetto di misure non solo di politica economica e monetaria, di politica regionale, di politica sociale, di politica dell'energia, ma anche di politica costituente mirante a costituire un governo europeo democraticamente controllato. Anche se ciascuna di queste decisioni sarà formalmente presa in una sede differente, non é da credere che si possa arrivare a qualcosa di positivo se fra i vari Consigli ed il vertice non correrà una stessa ed uniforme volontà politica. Il fondo di cooperazione monetaria, le misure coattive di politica economica, il fondo regionale, quella sociale, le decisioni sull'uranio arricchito, sul mercato interno del petrolio, sulla linea di condotta verso produttori e consumatori di petrolio, saranno inevitabilmente decisioni superficiali e conterranno assai poca sostanza od addirittura non saranno prese se non ci sarà la ragionevole prospettiva che la conferenza del vertice metterà realmete e senza indugio in moto una procedura costituente per creare l'identità europea nei campi di politica interna ed esterna nei quali c'é un accordo di principio circa la necessità di sviluppare in essi una politica comune.

E, per converso, il vertice prenderà misure superficiali e poco consistenti circa l'identità europea se nel pacchetto delle decisioni di fine anno le politiche fondamentali avranno ricevuto soluzioni inadeguate nei Consigli dei giorni precedenti.

Dicendo che il vertice di Copenhagen avrà il compito di mettere in moto una procedura costituente dell'identità europea, ci corre l'obbligo di indicare in che cosa tale procedura dovrebbe consistere. E' infatti evidente che i nove capi riuniti al vertice non avranno né il tempo di redigere un qualsiasi progetto di governo e di parlamento europeo ed ancora meno il mandato di approvarlo. Tutto quel che potranno e dovrebbero fare sarà esprimere l'impegno politico dei loro governi , di anticipare le date della preparazione dell'Unione politica europea e precisare le modalità di tale preparazione.

L'Unione europea non ha alcun bisogno, e del resto nemmeno alcuna possibilità, di mascere completa.Essa si svilupperà partendo dal fatto che in un vertice (e poi necessariamente in ulteriori vertici) i capi di governo si trovano d'accordo nel constatare, ciascuno a nome del proprio Paese, la disposizione di

principio a mettere in comune certe competenze per effettuare certe politiche. Una tale prima constatazione dovrebbe essere fatta a Copenhagen.

Cio' fatto, i nove capi di governo dovrebbero e potrebbero, decidere che la procedura per redigere il progetto di Trattato - costituzione nei limiti da loro indicati dovrebbe essere intrapreso coll'inizio del 1974 - vedremo fra poco da chi - e concluso al più tardi per la fine del 1974, modificando quindi il mandato del vertice di Parigi nel senso di chiedere non un rapporto ma un progetto di Trattato e nel chiederlo con un anno in anticipo. Essi dovrebbero infine impegnarsi a presentare tale progetto di Trattato ai loro Parlamenti per la ratifica entro la metà del 1975 al più tardi.

Resta da vedere a quale istanza il vertice dovrebbe affidare la redazione del progetto di trattato-costituzione dell'unione politica. Il vertice di Parigi dice che il rapporto dovrebbe essere preparato dalle istituzioni della Comunità e poi sottoposto ad un vertice che presumibilmente lo farebbe tradurre in progetto da qualche istanza appropriata. Se a Copenhagen c'é un'anticipazione, si deve senza altro pensare a questa istanza, lasciando che essa consulti le istituzioni della Comunità, facendole in tal modo partecipare alla preparazione del progetto.

La prima idea che viene in mente ai diplomatici che consigliano i capi di governo ed i loro ministri degli esteri é che tale compito sia affidato ai diplomatici stessi, poiché si tratta ben di redazione di un progetto di trattato. Se cio' fosse, si puo' scontare fin d'ora che il trattato-costituzione nascerà morto. I diplomatici trasformeranno il mandato, necessariamente vago ed approssimativo del vertice, in un qualche progetto di incontri periodici di ministri, assistiti da qualche segretariato costituito da essi stessi.

La seconda idea che circola é che la redazione dovrebbe essere affidata a uno o più saggi. In verità i saggi non sono mai molto più saggi dei comuni mortali, e cio' che il progetto dovrà mostrare di avere non sarà un sovrappiù di saggezza ma una massa critica sufficiente di sostegno politico.

Una terza idea é che il progetto dovrebbe essere preparato dalla Commissione, discusso dal Parlamento europeo e approvato dal Consiglio, rispettando cosi' nel modo migliore le procedure tradizionali della Comunità. Ma la Commissione non ha un radicamento politico cosi' forte da poter assicurare che il suo progetto sia fondato veramente su un consenso politico largo. E nella misura in cui questa dimostrazione mancherà, la tendenza dei diplomatici a riprendere essi in ultima istanza qualsiasi progetto e demolirlo sarebbe irresistibile.

Il fatto é che il progetto di trattato istituente l'unione politica e riassorbente in esse le attuali Comunità potrà dimostrare di avere un assai largo consenso solo se sarà redatto e approvato da un'assemblea nella quale siano rappresentate tutte le forze politiche dei Paesi membri. Quest'assemblea esiste; é il Parlamento europeo. Certo i suoi membri non sono stati nominati in vista di questo mandato costituente. Ma tale mandato nuovo sarebbe talmente importante da giusificare che il vertice di Copenhagen, una volta che abbia deciso di affidare al Parlamento europeo il compito di preparare il progetto di trattato-costituzione, dovrebbe anche impegnarsi a chiedere ai parlamenti nazionali di precedere ad una rinomina del Parlamento europeo ad esempio entro la prima quindicina del prossimo gennaio.

Mi sono soffermato con qualche dettaglio sulle procedure che il vertice dovrebbe e potrebbe adottare, perché un'amara esperienza insegna che in materia europea ogni volta che occorre ed é possibile fare un passo innanzi, tutte le forze della reazione conservatrice nazionale si levano ad inventare ostacoli procedurali di ogni genere, per arrivare infine acché l'impresa sia messa nelle mani di persone di cui si puo' essere sicuri che la strangoleranno.

Fare intervenire il Parlamento europeo, debitamente rinnovato, é l'unica maniera per mettere l'impresa in mano a forze che dovranno ricercare faticosi compromessi fra loro, ma che nella grande maggioranza sono favorevoli alla costituzione di una autentica unione politica.

Se l'opera di persuasione per la messa in opera della costruzione politica con la partecipazione delle forze politiche non riuscirà a prevalere al prossimo vertice, cio' sarà per l'Europa la perdita di una grandissima occasione, ma non ci sarà che da continuare per ottenere un'altra volta quel che non si sarà ottenuto allora.

Se invece si riuscirà ad ottenere questo impegno, tutte le singole politiche comuni interne ed internazionali saranno si', ancora in larga misura intergovernative o insufficienti e incomplete, ma saranno anche sentite tutte come misure provvisorie e di emergenza in previsione della vera e propria costruzione politica di cui si saprà che é ormai in corso.

IV.

L'approvazione o meno di questo pacchetto di politiche comuni e di procedure istituzionali sarà cio' che permetterà di dire fra poche settimane se l'Europa avrà fatto un passo in avanti o uno indietro.

Poiché cio' dipenderà, in non lieve misura, dalla pressione che le forze politiche e sociali dei nostri paesi esercitano sui nostri governi, mi sia concesso prima di finire, di soffermarmi su questo ultimo tema, in particolare per quanto concerne l'Italia.

L'Italia é fra i vari paesi membri della Comunità uno di quelli che hanno più da guadagnare se la Comunità arricchisce le sue politiche e si trasforma in una Comunità politica, e che hanno più da perdere se l'impresa europea si isterilisce e fallisce.

Il risanamento amministrativo dell'Italia non puo' fare a meno del confronto permanente con le amministrazioni del resto dell'Europa in un effettivo lavoro di costruzione comunitaria.

Il risanamento monetario italiano non puo' aver luogo al di fuori del risanamento europeo e della partecipazione europea al nuovo ordine monetario mondiale.

Una politica italiana che non voglia ridursi alla sola ripresa quantitativa della produzione, ma che sia nello stesso tempo un avvio a reali cambiamenti nella qualità della vita non puo' svilupparsi al di fuori di una comune politica della società.

La politica estera italiana, se non é una parte della comune politica estera europea, non é che velleitarismo.

In Italia, come nel resto della Comunità, la possibilità di uscire da questa crisi di impotenza dipenderà in assai larga misura dalla capacità che le forze politiche e sociali più interessate non alla conservazione ma alla riforma della società esistente, si impegneranno a fondo, non solo ad avere politiche e governi nazionali adeguati, ma anche a sviluppare una strategia di riforme politiche e istituzionali della Comunità.

Le sinistre, in Italia come in Europa, possono o devono dunque porsi come punto di riferimento di un programma politico europeo a medio termine capace di raccogliere il consenso non solo del mondo sindacale, ma anche del settore più moderno e coraggioso del mondo imprenditoriale disposto ad assumersi chiare responsabilità per il rinnovamento della nostra società. L'alternativa a questa politica costituita dall'europeismo di parata, dietro il quale si nasconde la conservazione di tutti i privilegi esistenti é cioé costituita dalle forze politiche che si curano solo della gestione del potere giorno per giorno senza guardare più lontano; da quelle parti delle amministrazioni pubbliche che temono una limitazione delle loro abitudini e influenze; e dalle strutture economiche che godono abusivamente di rendite.

Fra questi due poli - il secondo che opera con tenacia e abilità, il primo che si cerca ancora confusamente -, c'é la maggioranza dei nostri popoli. Conquistare questa maggioranza con una politica europea coerente e lungimirante é il grande tema di una sinistra europea.

Le forze italiane del progresso non hanno avuto sinora meriti speciali nel campo dell'azione europea. Ma possono, e dovrebbero sentire che hanno nel prossimo futuro un'occasione eccezionale per sviluppare un'azione incisiva, e devono rendersi conto che non sono sole ma che hanno alleati nelle forze politiche di progresso di altri paesi e persino in alcuni progressi che non celano la loro impazienza e il loro desiderio di avanzare veramente un governo europeo reale.

In Italia, i problemi delle riforme qualitative sono più acuti che altrove e legati in modo più evidente che altrove con le riforme al livello europeo. In Italia governo e opposizione, ciascuno nella sua sfera d'azione, devono sentirsi impegnati in questo senso. Mettere in evidenza il momento europeo dell'impegno di riforme nazionali, ed agire nel campo europeo in modo conseguente e tenace, puo' dare infine alle forze politiche e sociali italiane non solo una più forte consapevolezza del loro compito ed una maggiore probabilità di successo, ma anche una non trascurabile influenza.

La strategia da seguire puo' essere cosi' riassunta:

1) essere presenti con serietà d'impegno in tutte le istanze ed occasioni in cui i problemi europei cruciali sono affrontati,

2) non concepire e non presentare mai i particolari problemi italiani come richieste particolari che si aggiungano estrensicamente ai problemi europei, ma sentirli come aspetti italiani dei problemi europei e battersi percio' per la soluzione di questi;

3) esigere che le risorse della Comunità siano sviluppate e impiegate in modo da permettere la realizzazione delle nuove politiche comuni, in particolare regionale e sociale;

4) opporsi ad ogni soluzione di tipo intergovernativo dei problemi fondamentali (economici, politici, istituzionali) che si porranno nei prossimi mesi e anni perché tale soluzione sempre inadeguata e sempre fondamentalmente conservatrice;

5) esigere che ogni impegno ad atti comuni politicamente rilevanti sia legato all'accettazione di un correlativo potere di codecisione e di controllo del Parlamento europeo;

6) chiedere la messa in moto senza indugi delle procedure che mirano alla realizzazione della "Unione europea", e che cio' sia fatto con la partecipazione decisiva o centrale del Parlamento europeo;

7) esigere la fissazione di una data precisa per la elezione del Parlamento europeo;

8) esigere che nei negoziati internazionali in corso nessun impegno sia preso dagli Stati della Comunità, che sia in contraddizione con la prospettiva dell'Unione europea o che possa limitarne o distorcerne lo sviluppo;

Se riusciremo a far si' che questa strategia sia tradotta nei prossimi giorni in una precisa azione, diretta ad ottenere dal prossimo vertice l'impegno ad anticipare la creazione dell'unione europea, ciascuno di noi avrà fatto il suo dovere. *** ***** ***** ***

17

" UN PROGRAMMA PER L'EUROPA "

DI

GIOVANNI AGNELLI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
ROMA, 21-24 NOVEMBRE 1973

QUESTO CONVEGNO SI EFFETTUA IN MOMENTO DI DIFFICILE CONGIUNTURA SIA DELLA POLITICA EUROPEA SIA DELL'EVOLUZIONE DELLE ISTITUZIONI EUROPEE; INOLTRE, ALL'INTERNO DI QUESTO QUADRO, IL VALORE DELLA PRESENZA ITALIANA APPARE SEMPRE PIU' INCERTO E LABILE. IL MOMENTO E' QUINDI BUONO PER LE ANALISI CRITICHE E I PROGRAMMI DA SUGGERIRE.

LE RAGIONI DELLA CRISI SONO NOTE : NEL 1952 LA SCELTA DELLA SOLUZIONE PRAGMATISTICA O FUNZIONALISTA CONTRO QUELLA MASSIMALISTICA PARVE RISPONDERE AD OBIETTIVI CRITERI DI SAGGEZZA. DOPO VENT'ANNI DI TENTATIVI DIRETTI A COSTRUIRE UNA UNITA' EUROPEA ARMONICA NELLE SUE COMPONENTI E NEI SUOI OBIETTIVI POLITICI, SOCIALI ED ECONOMICI, I RISULTATI OTTENUTI SONO CHIARAMENTE DELUDENTI. SI DICE CHE L'EUROPA SIA LA PRIMA POTENZA COMMERCIALE DEL MONDO E LA SECONDA DAL PUNTO DI VISTA INDUSTRIALE, MA L'UNIONE, DOGANALE PIU' CHE ECONOMICA, NON E' STATA IN GRADO NE' DI FAR PESARE LA NOSTRA PRE-

./.

SENZA NELLE VICENDE INTERNAZIONALI NE' DI FAR AVANZARE LE ISTITUZIONI COMUNITARIE VERSO QUEI LIVELLI PIU' SPINTI DI INTEGRAZIONE RICHIESTI DAL TRATTATO DI ROMA.

E' CERTAMENTE VENUTA L'ORA DI RIVEDERE IL DISEGNO CHE MOSSE ALLORA INSIGNI UOMINI DI STATO E DI AGGIORNARLO TENENDO CONTO DI COME SI E' MODIFICATO NEL FRATTEMPO IL MONDO E NOI.

OGGI LA COMUNITA' EUROPEA SI TROVA PRESA FRA DUE FUOCHI :

A) <u>SUL PIANO ESTERNO</u> NON SOLO I GRANDI ARGOMENTI POLITICO-MILITARI DELLA SICUREZZA E DELLE SFERE DI INFLUENZA CONTINUANO AD ESSERE AFFRONTATI DALLE DUE GRANDI POTENZE USA E URSS SENZA NEPPURE CONSULTARE GLI ALLEATI, MA SUGLI ALTRI PROBLEMI INTERNAZIONALI IL PENTAPOLARISMO CHE SI VA DELINEANDO NELLE RELAZIONI MONDIALI SI E' IMPROVVISAMENTE ARRICCHITO DI UN NUOVO CENTRO DI POTERE : LA NAZIONE ARABA CHE CONTROLLA LE RISORSE ENERGETICHE INDISPENSABILI ALLA SOPRAVVI-

./.

VENZA DELL'EUROPA. IN QUESTI NUOVI EQUILIBRI L'EUROPA DI OGGI RAPPRESENTA L'AGGREGAZIONE DI GRAN LUNGA PIU' DEBOLE E INCERTA,FACILMENTE SOGGETTA AL RICATTO DI CHIUNQUE E' IN GRADO DI STRUMENTALIZZARE POSIZIONI O BENI STRATEGICI.

PRESI SINGOLARMENTE GLI STATI EUROPEI NON SAPREBBERO COME DIFENDERSI; UNITI, MA SENZA ISTITUZIONI SOPRANAZIONALI, NON SANNO FIN DOVE SPINGERE LA SOLIDARIETA' INTRACOMUNITARIA. IL PERICOLO NON STA PIU' NELLA COSCIENTE RINUNCIA AD UNA POLITICA DI POTENZA NEGLI AFFARI MONDIALI, RINUNCIA FATTA NEL MOMENTO IN CUI ACCETTAMMO LA PROTEZIONE DELL'OMBRELLO ATOMICO AMERICANO, MA NELLA PROSPETTIVA DI UNA CRISI DI PROPORZIONI TALI CHE SCONVOLGEREBBE TUTTE LE NOSTRE STRUTTURE POLITICHE ED ECONOMICHE, ANNULLANDO IL RUOLO CHE FORSE SIAMO ANCORA IN GRADO DI GIOCARE NEL MONDO.

./.

B) SUL PIANO INTERNO L'ELEMENTO CHE COLPISCE DI PIU' E' IL DISTACCO E L'INDIFFERENZA DI UNA FASCIA ANCORA TROPPO AMPIA DELL'OPINIONE PUBBLICA VERSO IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE COMUNITARIA.

CIO' DIMOSTRA CHE IL "MESSAGGIO EUROPEISTA" HA ATTUALMENTE UNA RILEVANZA INSUFFICIENTE. SI ASSISTE AD UN FENOMENO SCONCERTANTE : IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE ECONOMICA STA DI FATTO MODIFICANDO LO STANDARD DI VITA, LE ABITUDINI, LE PROSPETTIVE DI MILIONI DI PERSONE MA NON RIESCE A CREARE UNA COSCIENZA EUROPEA. LA VERITA' E' CHE I POPOLI SI SENTONO ESTRANIATI DA COMPLESSE OPERAZIONI DI VERTICE I CUI DIFFICILI EQUILIBRI O TECNICISMI ESSI NON COMPRENDONO. IN QUESTE MANOVRE GLI SPAZI A DISPOSIZIONE DEGLI STATI DIVENGONO TANTO PIU' RISTRETTI QUANTO PIU' DIFFICILI SI FANNO LE SITUAZIONI E URGENTI, IMPROCRASTINABILI LE MISURE DA ADOTTARE PER LA LORO SOLUZIONE.

./.

INFATTI IL MODELLO DI SVILUPPO CHE LA COMUNITA' AVEVA ADOTTATO - ISPIRATO ALLA REALIZZAZIONE DI UN REGIME DI CONCORRENZA PERFETTA IN CUI MERCI, CAPITALI E UOMINI POSSANO MUOVERSI SEMPRE PIU' LIBERAMENTE E SENZA CONTROLLI DI SORTA - NON RISPONDE PIU' NE' ALLE ACQUISIZIONI PIU' RECENTI DELLA TEORIA ECONOMICA, NE' ALLA REALTA' INTERNA DELLA COMUNITA'. TALE MODELLO NON TIENE CONTO DELL'ESISTENZA DI FORTI SQUILIBRI STRUTTURALI ALL'INTERNO DEI SINGOLI PAESI E FRA UN PAESE E L'ALTRO, SIA SOTTO L'ASPETTO INDUSTRIALE, SIA SOTTO QUELLO SOCIALE, POLITICO, AMMINISTRATIVO. QUESTI PROBLEMI SI SONO POI AMPLIATI PER L'ALLARGAMENTO RECENTE DEL MERCATO COMUNE, CHE HA PORTATO ALLA RIBALTA L'ESISTENZA, ALLA PERIFERIA EUROPEA, DI UN ARCO DI REGIONI FORTEMENTE SOTTOSVILUPPATE, DAL MEZZOGIORNO ALL'IRLANDA E ALLA SCOZIA E L'ESIGENZA DI RISOLVERE PRIORITARIAMENTE - E CON APPROCCIO COMUNITARIO - LE TENSIONI CHE NE DERIVANO ALL'INTERNO DEGLI STATI.

./.

UNA CONSIDERAZIONE DA NON SOTTOVALUTARE E' CHE LA CRESCENTE INTERDIPENDENZA ECONOMICA STA PERICOLOSAMENTE ACCRESCENDO LE OCCASIONI DI ATTRITO E DI CONTRASTO FRA I PARTNERS DELLA COMUNITA'. E' NECESSARIO UN NUOVO MODELLO EUROPEO DI SVILUPPO E UN NUOVO PROCESSO DI INTEGRAZIONE PER GESTIRE QUESTE INTERDIPENDENZE ED ORIENTARLE ALLA COSTRUZIONE DELL'EUROPA UNITA ANZICHE' ALLA SUA DISTRUZIONE.

IL MODELLO EUROPEO DI SVILUPPO E' UN PROBLEMA CHE NON PUO' ESSERE ELUSO ULTERIORMENTE E PARTICOLARI RESPONSABILITA' GRAVANO SU QUELLE FORZE CHE RAPPRESENTANO LE COMPONENTI PIU' DINAMICHE E SENSIBILI ALLE ISTANZE DI SVILUPPO DEMOCRATICO DELLA SOCIETA' EUROPEA.

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE DELL'EUROPA POTRA' SOTTRARSI AI RICORRENTI PERICOLI DI PARALISI SOLO NELLA MISU-

./.

RA IN CUI SAPRA' IDENTIFICARSI CON LE ESIGENZE E LE SPERANZE DI STRATI PIU' VASTI DELLA POPOLAZIONE E DELLE FORZE PIU' VIVE DEL MONDO CULTURALE ED ECONOMICO. SE QUINDI E' NECESSARIO TRASFERIRE LA PROBLEMATICA EUROPEA DAI VERTICI POLITICI NAZIONALI, O DALLE NICCHIE DELL'EUROCRAZIA, A LIVELLI PIU' VASTI DI CONSENSO, OCCORRERA' PRIVILEGIARE UNA VALIDA POLITICA SOCIALE STRETTAMENTE CORRELATA A CORRETTE POLITICHE REGIONALI E INDUSTRIALI.

I SUOI OBIETTIVI FONDAMENTALI CONSISTERANNO IN UNA SOSTANZIALE UMANIZZAZIONE DELLE CONDIZIONI DI LAVORO ALL'INTERNO DELLE FABBRICHE, MENTRE ALL'ESTERNO UN AMPIO SVILUPPO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI DOVRA' RIDURRE LE DISPARITA' SOCIALI ESISTENTI NELLE VARIE REGIONI ED ELIMINARE QUEI DISAGI E QUELLE INCERTEZZE CHE SONO ALLA BASE DELLA RADICALIZZAZIONE DELLE TENSIONI SUI LUOGHI DI LAVORO. BISOGNERA' ANCHE ANNULLARE GLI SPRECHI E I "PARASSITISMI" CHE RIDUCO NO LE RISORSE DA INDIRIZZARE A QUESTI OBIETTIVI DI INTERESSE GENERALE.

./.

ESISTONO A MIO GIUDIZIO LE PREMESSE PER UN IMPEGNATIVO CONFRONTO DIRETTO A REALIZZARE QUESTO DISEGNO. L'ARCO DI FORZE POLITICHE E SOCIALI IMPEGNATE NELLA COSTRUZIONE DELL'EUROPA SI STA PROGRESSIVAMENTE AMPLIANDO. IN PARTICOLARE VORREI SOTTOLINEARE UN FENOMENO DI CUI PER ORA E' DIFFICILE VALUTARE L'ESATTA PORTATA, MA CHE NEI PROSSIMI ANNI POTREBBE RIVELARSI DETERMINANTE : MI RIFERISCO ALLA COSTITUZIONE DEL SINDACATO EUROPEO O MEGLIO DI UN ORGANISMO CHE TENDE A CARATTERIZZARSI COME ESPRESSIONE DEI GRANDI SINDACATI NELLA DIMENSIONE EUROPEA. IL SINDACATO EUROPEO COSTITUIREBBE UN INTERLOCUTORE DI CRUCIALE IMPORTANZA CON CUI INSTAURARE UN CONFRONTO DIALETTICO SU TALUNE LINEE DELLA PROBLEMATICA EUROPEA. SOLO ATTRAVERSO UN CONSAPEVOLE IMPEGNO DI TUTTE LE COMPONENTI SOCIALI E ATTRAVERSO UN APERTO CONFRONTO DELLE RECIPROCHE POSIZIONI E DEGLI INTERESSI GENERALI POTRA' ESSERE DEFINITO UN INDISPENSABILE QUADRO DELLE PRIORITA', IN CUI SIANO EVIDENZIATI I SACRIFICI CHE CIASCUNO DEVE COMPIERE E I VANTAGGI CHE GLIENE DERIVERANNO.

./.

E' NOSTRO SPECIFICO INTERESSE CONOSCERE CON CHIAREZZA LO SPAZIO CHE CI VIENE RICONOSCIUTO E CIO' CHE CI SI ASPETTA DA NOI, COSI' COME E' NOSTRO INTERESSE FAR PRESENTI LE NOSTRE POSSIBILITA' E LE NOSTRE RICHIESTE. RITENIAMO CHE UN CONFRONTO SUI CONTENUTI POTREBBE ESSERE LA MIGLIORE PREMESSA PER UNA FUTURA CORRETTA E DEMOCRATICA PROGRAMMAZIONE EUROPEA. IN QUESTA PROSPETTIVA VEDREMO CON FAVORE IL NASCENTE COLLEGAMENTO A LIVELLO TRANSNAZIONALE TRA FORZE POLITICHE E SOCIALI. CONFERMO QUI, COME GIA' FATTO IN ALTRE SEDI, IN PARTICOLARE CON RIFERIMENTO AI PROBLEMI DELLE IMPRESE MULTINAZIONALI, LA NOSTRA PIENA DISPONIBILITA' A DISCUTERE ED APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO.

DESIDERO ORA AFFRONTARE ALCUNI TEMI DELLA PROBLEMATICA EMERGENTE NEL DIBATTITO COMUNITARIO IN MATERIA DI POLITICA INDUSTRIALE.

MI SIA CONSENTITO IN PRIMO LUOGO ESPRIMERE IN QUESTA SEDE IL VIVO APPREZZAMENTO PER I RECENTI SFOR-

./.

ZI COMPIUTI DALLA COMMISSIONE PER CONCRETIZZARE TALUNE LINEE DI POLITICA INDUSTRIALE. MI RIFERISCO IN PARTICOLARE AL PROGRAMMA PRESENTATO DALLA COMMISSIONE NEL MAGGIO 1973 E AL DOCUMENTO APPARSO NEGLI SCORSI GIORNI SOTTO IL TITOLO "PROGRAMMA D'AZIONE" CHE SI COLLOCA CON FUNZIONE DI INTEGRAZIONE E DI SCADENZIARIO NEI CONFRONTI DEL TESTO DI MAGGIO.

VORREI PORRE L'ACCENTO SU ALCUNE PROPOSTE A MIO GIUDIZIO PARTICOLARMENTE QUALIFICANTI E CHE SAREBBE AUSPICABILE VENISSERO CONCRETIZZATE NEL MINOR TEMPO POSSIBILE. INNANZITUTTO I CONTRATTI COMUNITARI DI SVILUPPO INDUSTRIALE A QUELLE IMPRESE CHE OFFRONO GARANZIE DI UN AVANZATO LIVELLO DI EVOLUZIONE TECNOLOGICA. SI TRATTA DI UNA IMPORTANTE TAPPA PER SVILUPPARE NEI SETTORI DI PUNTA UNA VALIDA PRESENZA EUROPEA E PER SOTTRARRE IL NOSTRO CONTINENTE AI PERICOLI DI UNA DIVISIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO CHE LO CONDANNI A DIPENDERE DALL'INNOVAZIONE REALIZZATA ALTROVE.

./.

ANALOGA IMPORTANZA VA ATTRIBUITA ALLA CREAZIONE DI QUELLE IMPRESE CHE GIA' PIU' VOLTE HANNO FORMATO OGGETTO DI PROPOSTE COMUNITARIE CHE PERO' FINORA SONO RIMASTE LETTERA MORTA : E' EVIDENTE CHE IL PASSO PRELIMINARE CONSISTE NELL'ELIMINARE LE BARRIERE FISCALI E GIURIDICHE CHE VI SI OPPONGONO E SOTTO QUESTO PROFILO SAREBBE AUSPICABILE CHE IL CALENDARIO PROPOSTO VENISSE RISPETTATO.

VORREI INFINE RIFERIRMI AD UN PUNTO CHE NOI CONSIDERIAMO FONDAMENTALE : ALLA CREAZIONE CIOE' DI UN QUADRO COMUNITARIO DI GARANZIE PER GLI INVESTIMENTI NEI PAESI TERZI. ESISTE INFATTI AL MOMENTO ATTUALE UNA GRAVE DISPARITA' ALL'INTERNO DELLA CEE TRA IMPRESE DI PAESI CHE GIA' OFFRONO TALI GARANZIE E IMPRESE CHE INVECE NE SONO PRIVE, COME NEL CASO ITALIANO. QUALORA LE MISURE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE CEE RIESCANO A CONCRETIZZARSI, ESSE AVRANNO UNA INDUBBIA FUNZIONE DI STIMOLO PER LE IMPRESE - IN PRIMO LUOGO PER QUELLE ITALIANE - E FACILITERANNO UN PIU' ARMONICO COLLEGAMEN-

./.

TO TRA LE IMPRESE STESSE AL FINE DI REALIZZARE QUEI PROGETTI DI COMPLEMENTAZIONE E COOPERAZIONE INDUSTRIALE SU CUI PROBABILMENTE SI FONDERA' IN FUTURO LA CREDIBILITA' DELL'EUROPA NEI PAESI EMERGENTI.

ANCHE SOTTO IL PROFILO DEI RAPPORTI INTERNAZIONALI IL PROBLEMA DELL'EUROPA E' QUELLO DI SUPERARE LA LOGICA DEGLI SCHIERAMENTI ATTUALI E DI QUALIFICARE LE PROPRIE RELAZIONI ESTERNE SULLA BASE DI CONTENUTI AVANZATI E SOFISTICATI. BISOGNERA' NON CEDERE ALLE TENTAZIONI PROTEZIONISTICHE, A MENO CHE NON SI TRATTI DI INDUSTRIE NASCENTI E PER PERIODI PREFISSATI, TROVARE NUOVI EQUILIBRI CON GLI ALTRI PAESI INDUSTRIALIZZATI, SOPRATTUTTO CON GLI USA E IL GIAPPONE, MENTRE PER I PAESI EMERGENTI DOVREMO TROVARE NUOVE E PIU' EVOLUTE FORME DI COOPERAZIONE NEI CAMPI DELLO SVILUPPO TECNICO, INDUSTRIALE E CULTURALE AVVIANDO UNA PIU' STRETTA COLLABORAZIONE CON GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI ALL'UOPO PREPOSTI.

./.

MA IL MODELLO DI SVILUPPO CHE AUSPICHIAMO PER L'EUROPA CORRE IL RISCHIO DI RESTARE UNO DEI TANTI ASTRATTI LIBRI DEI SOGNI SE NON SAPREMO INDICARE I CRITERI E LE TAPPE PER UNA SUA TRADUZIONE NELLA REALTA'.

A QUESTO PUNTO BISOGNA APRIRE IL DISCORSO SULLE ISTITUZIONI EUROPEE, SULLA LORO IDONEITA' A COSTITUIRE UN POTERE EFFETTIVO E UNA SEDE PER L'ESPRESSIONE DELLA DIALETTICA DEMOCRATICA.

SAREBBE GRAVE ERRORE CONTINUARE A FARE AFFIDAMENTO ESCLUSIVO SU FORME, ANCHE ISTITUZIONALIZZATE, DI CONTATTI POLITICI DI VERTICE PER RISOLVERE LE CONTROVERSIE FRA I PARTNERS DELLA COMUNITA' O FISSARE I NUOVI TRAGUARDI DA RAGGIUNGERE. OCCORRE INTEGRARLE CON ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA CHE CONSENTANO UNA PIENA ESPLICAZIONE DELLE ISTANZE EMERGENTI E UN CONTROLLO SULLE DECISIONI POLITICHE.

IN ALTRE PAROLE E' NECESSARIO DARE POTERI E CREDITO AL

./.

PARLAMENTO EUROPEO. IN QUESTI ULTIMI TEMPI ABBIAMO ASSISTITO AD UNA CERTA RIVITALIZZAZIONE DELL'ASSEMBLEA DI STRASBURGO, MA E' EVIDENTE CHE ESSA CESSERA' DI ESSERE MARGINALE SOLO NEL MOMENTO IN CUI SARA' DOTATA DI POTERI EFFETTIVI E DIVENTERA' ESPRESSIONE DI UNA SCELTA POPOLARE DIRETTA. L'ITALIA DOVREBBE PROMUOVERE ATTIVAMENTE E CON FORZA TALE INIZIATIVA, A CUI CERTAMENTE ALTRI ADERIREBBERO, CONTRIBUENDO COSI' AD UNA RIATTIVAZIONE DEGLI IDEALI E DEL PROCESSO DI FEDERALISMO EUROPEO. D'ALTRA PARTE ESISTE GIA' IL PROGETTO DI INIZIATIVA POPOLARE IN DISCUSSIONE AL SENATO DELLA REPUBBLICA.

IN SECONDO LUOGO E' IMPORTANTE, ANCHE ALLA LUCE DELLE CONSIDERAZIONI PRECEDENTI, RIVALUTARE LE COMPETENZE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, O CREARE ORGANISMI SIMILARI DOTATI DI FLESSIBILITA' E DI DINAMISMO E TALI DA CONSENTIRE UN CONTATTO DIRETTO TRA IL MONDO IMPRENDITORIALE E QUELLO POLITICO, SINDACALE E DEI GRANDI MOVIMENTI DI OPINIONE.

./.

PER FINIRE QUESTA PARTE DELLE ISTITUZIONI VORREI ANCORA SOTTOLINEARE CHE LA DIMENSIONE EUROPEA RAGGIUNTA DA TALUNI SETTORI DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETA', E LE RELATIVE PROBLEMATICHE SUI NUOVI PROCESSI DI PRODUZIONE, NON LASCIA SPAZIO A MODELLI AUTONOMI DI SVILUPPO NAZIONALE. PER USCIRE DALL'EQUIVOCO E' NECESSARIO ABBANDONARE I MODELLI NAZIONALI DI CRESCITA PIU' O MENO SPONTANEISTICA E CONCEPIRE UNA ECONOMIA PROGRAMMATA DEMOCRATICAMENTE AL LIVELLO SOPRANAZIONALE.

LA PROGRAMMAZIONE DEMOCRATICA, OPPORTUNAMENTE STRUMENTATA, POTREBBE, ATTRAVERSO IL DIBATTITO POLITICO E SINDACALE, STABILIRE LE PRIORITA' DEI BISOGNI DELLA COLLETTIVITA', SIA SETTORIALMENTE CHE REGIONALMENTE, E GLI OBIETTIVI PERSEGUIBILI IN BASE ALLE RISORSE ESISTENTI. IL PROBLEMA E' MOLTO URGENTE. PER ESEMPIO, OGGI L'EUROPA DEVE DECIDERE SE ENTRARE NEI SETTORI AVANZATI (AERONAUTICA, ELETTRONICA, AVIONICA-SPAZIALE, NUCLEARE) CON UNO SFORZO IN COMUNE, OPPURE SE DOVRA' RASSEGNARSI A DIVENIRE SUPPORTO DI AREE TECNOLOGICAMENTE PIU' AVAN-

./.

ZATE. FINORA I TENTATIVI IN MATERIA SIA NAZIONALI SIA COMUNITARI SONO STATI IN PRATICA UN FALLIMENTO.

MA UNA FORTE VOLONTA' POLITICA EUROPEA POTREBBE CONSENTIRE IL "MIRACOLO" ATTRAVERSO LA MESSA IN COMUNE E L'USO OTTIMALE DELLE RISORSE SCIENTIFICHE, TECNOLOGICHE E FINANZIARIE E CON UNA POLITICA DELLE COMMESSE PUBBLICHE TALE DA ASSICURARE AI PROGETTI EUROPEI UN MERCATO EUROPEO E ALLE INDUSTRIE NASCENTI AD ALTO TASSO DI INNOVAZIONE, CHE SIGNIFICA ANCHE ALTO TASSO DI CAPITALIZZAZIONE, UN MINIMO DI PROTEZIONE. IN FUTURO LA CONCORRENZA FRA AREE GEOPOLITICHE CRESCENTEMENTE FORTI, PER IL RAPIDO TRASFERIMENTO DELLE TECNOLOGIE, DEI CAPITALI E DELLE CAPACITA' MANAGERIALI, SARA' PREVEDIBILMENTE ASSAI PIU' ACUTA. ESSA NON CI FA PAURA, MA PER COMPETERE SU PIEDE DI PARITA' E' NECESSARIA UNA STRUTTURA EUROPEA UNITA E POLITICHE ECONOMICHE INTEGRATE.

QUAL E' IL CONTRIBUTO CHE L'ITALIA PUO' PORTARE A QUESTO RILANCIO DELL'EUROPA? AL DI LA' DEL PICCOLO CABO-

./.

TAGGIO SVOLTO FINORA PER LA DIFESA, PUR SEMPRE IMPORTANTE, DI INTERESSI SETTORIALI BISOGNA AGIRE VERSO I PROBLEMI DI FONDO : REALIZZARE AL PIU' PRESTO LE PARTI DEL TRATTATO DI ROMA CHE NON SONO STATE ANCORA ATTUATE E PASSARE ALL'ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO EUROPEO STRUTTURANDO I SUOI POTERI. AL DI FUORI DI CIO' C'E' SOLO O UNO STERILE ILLUMINISMO O L'ASSUNZIONE DA PARTE DI QUALCHE PARTNER DI UN RUOLO DI 'ELITE SOSTANZIALMENTE DOMINANTE.

MA OLTRE A CIO' NOI ABBIAMO ANCHE UN PROBLEMA DI IMMAGINE DA RISOLVERE. L'ITALIA E' ACCUSATA DI SCARSA PRESENZA, DI ESSERE L'ULTIMO VAGONE DEL CONVOGLIO, DI TENDENZA A SGANCIARSI DI FATTO DAL CONVOGLIO STESSO. IN PARTE E' VERO, ANCHE SE E' DA RESPINGERE CON FORZA OGNI SUGGESTIONE DI DISTACCO DALL'EUROPA; PERO' CI SONO ALTRI PAESI CHE HANNO FINORA DI PROPOSITO RALLENTATO ED OSTACOLATO IL PROCESSO DI UNITA' EUROPEA, EPPURE NON HANNO L'IMMAGINE NEGATIVA CHE NOI ABBIAMO. PER MODIFICARE QUESTA IMMAGINE DOBBIAMO POTER DARE QUALCO-

./.

SA DI QUALIFICANTE E SOPRATTUTTO AVERE IL CORAGGIO DI ESSERE NUOVI.

L'ALTERNATIVA FRA SCELTA MASSIMALISTICA E PRAGMATISTICA CHE C'ERA ALL'INIZIO ORA NON C'E' PIU'. QUESTA SCELTA E' SOLO APPARENTEMENTE UNICA; ESSA SI DIVERSIFICA A SECONDA DEI CONTENUTI. IN QUESTO PERIODO SI PARLA TANTO DI MODELLO EUROPEO DI SVILUPPO, E IO STESSO HO DELINEATO ALCUNE CARATTERISTICHE CHE ESSO DOVREBBE AVERE, MA A MONTE DI ESSO DEVE ESISTERE UN IDEALE MODELLO SOCIO-CULTURALE. SI TRATTA DI SCEGLIERE FRA I CONTENUTI DI UN MODELLO FONDAMENTALMENTE STATICO E TRADIZIONALE DI CARATTERE MITTEL-EUROPEO, A CUI L'INGRESSO NELLA CEE DELL'INGHILTERRA E DELLA DANIMARCA HA AGGIUNTO VIGORE, ED I CONTENUTI DI UN ALTRO MODELLO, CHE L'ITALIA PARTICOLARMENTE POTREBBE PROPORRE, IN CUI PRENDE RILIEVO IL DINAMISMO INDOTTO DAL TENTATIVO DI RISOLVERE IN MODO NUOVO E DIALETTICO I PROBLEMI DEGLI SQUILIBRI REGIONALI E DELLE CONFLITTUALITA' SOCIALI.

./.

NEL PRIMO CASO PER INSERIRSI DEFINITIVAMENTE NELLA STRUTTURA EUROPEA L'ITALIA DOVRA' FARE UNO SFORZO QUASI SOVRUMANO PER ACCETTARE UN MODELLO ESTERNO ALLA SUA CULTURA E ALLE SUE PIU' RECENTI ESPERIENZE; NEL SECONDO CASO POTREMMO OFFRIRE AGLI ALTRI PARTNERS EUROPEI UN MODELLO NOSTRO CERTAMENTE COMPLESSO, PROBLEMATICO E TRAVAGLIATO, MA CHE COSTITUISCE UN'APERTURA AL FUTURO E UN MODO CHE CREDIAMO INNOVATIVO PER AFFRONTARE LE NUOVE SITUAZIONI CHE IL MONDO ESTERNO CONTINUAMENTE PROPONE, E NON SOLTANTO A NOI. E' UNA ESPERIENZA QUESTA CHE I NOSTRI PARTNERS NON DOVREBBERO SOTTOVALUTARE.

(18)

I.A.I. istituto affari internazionali

Convegno

U N P R O G R A M M A
P E R L ' E U R O P A

Roma, 23/24 nov. 1973

RASSEGNA
DELLA STAMPA

" IL FIORINO "
3 novembre 1973

Convegni & congressi

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

L'atteggiamento delle forze politiche, economiche e sociali italiane e le carenze del nostro apparato istituzionale di fronte all'obiettivo dell'Unione europea saranno i temi di un convegno promosso dall'Istituto affari internazionali, che si terrà a Roma dal 22 al 24 novembre. Scopo dichiarato dell'iniziativa è, anzi, proprio quello di fornire elementi per la formulazione di "un programma per l'Europa" (così si intitola il convegno) da sottoporre in primo luogo ai partiti e al Governo.

Secondo i promotori questo è infatti un "momento critico" per la Comunità, poichè di fronte alle decisioni del vertice di Parigi che hanno posto come obiettivo dei prossimi dieci anni 'non solo l'Unione economica e monetaria, ma persino una vera e propria unione europea", si assiste al ripiegamento su "impossibili ed improbabili politiche nazionali".

In Italia la decisione del marzo scorso di non partecipare alla fluttuazione congiunta delle principali monete europee ha svelato all'opinione pubblica "tutta una serie di carenze, indadempienze e ritardi" nei confronti della comunità. Secondo l'Istituto affari internazionali ciò ha provocato il sorgere di due atteggiamenti entrambi controproducenti: uno scoraggiamento circa la capacità italiana di prendere il suo posto a pieno titolo nella comunità, con conseguenti tentazioni "autarchiche", e "un certo velleitarismo verso modelli più mediterranei o concezioni più 'terzaforziste' dell'Europa".

Il convegno vuole essere quindi "una diagnosi completa" della presenza italiana nel contesto europeo, a livello di Governo, di partiti, di sindacati e di strutture industriali e agricole per individuare "i nodi e le strozzature che rendono questa presenza se non impossibile, certo difficile o passiva".

Avanti!
18 Novembre 1973

Un programma per l'Europa

E' stato dato un titolo allettante e al tempo stesso ambizioso (« Un programma per l'Europa ») al convegno internazionale che l'Istituto Affari Internazionali ha organizzato, per le giornate di giovedì, venerdì e sabato all'hotel Jolly di Roma. E' stata stimolante perché, malgrado il proliferare di convegni, tavole rotonde, conferenze, dibattiti, che al generico tema dell'europeismo sono dedicati da un po' tutti, questo dell'IAI non si nasconde lo obiettivo di far scaturire, da un dibattito aperto e privo di veli e svolazzi retorici, un vero e proprio programma di azione che la sinistra italiana intende offrire sia per la politica europea dell'Italia come per la Comunità in se stessa. E invero, a giudicare dalle adesioni sinora pervenute, tante speranze e ambizioni non sembrano fuori luogo: citiamo, fra le altre, quelle dei compagni Nenni, De Martino, Giolitti, Lombardi, Mancini, Pieraccini, Zagari; dei comunisti Amendola, Leonardi e Segre; del repubblicano Battaglia; dei d.c. Caron, Elia, Granelli, Malfatti; dei socialdemocratici Orlandi e Orsello; dei sindacalisti Lama, Didò e Macario; di esponenti industriali come Agnelli e Petrilli.

Per tre giorni, sia in gruppi di lavoro sia in seduta plenaria — dopo le introduzioni del direttore dell'IAI Cesare Merlini e del commissario della CEE Altiero Spinelli — verranno dibattuti i problemi di politica internazionale, quelli istituzionali e quelli economici connessi alla costruzione europea, in una discussione che viene a cadere in uno dei momenti-chiave per la CEE. Difatti, non siamo soltanto a meno di un mese dal vertice di Copenaghen, ma siamo anche all'indomani di una serie di avvenimenti (la crisi del Medio Oriente, il contrasto con gli Stati Uniti, la difficile transizione fra la prima e la seconda tappa dell'unione economica e monetaria, la messa in cantiere della politica regionale, ecc.) che pongono una serie di interrogativi sul futuro della costruzione europea, sul tipo di Comunità che si sta edificando.

Ed è proprio il discorso delle forze politiche e sindacali, e sul tipo di « modello » (per adoperare una parola un po' abusata) che essi propongono per l'Europa, che questo convegno dell'IAI può rappresentare un'occasione non soltanto di riflessione e di ripensamento, ma anche uno stimolo per uscire dallo schematismo e dalle astrattezze intellettualistiche e per delineare un programma d'azione sul quale appunto impegnare le forze della sinistra italiana ed europea.

Si tratta di un lavoro da fare sia all'interno delle attuali strutture burocratiche tanto dello Stato quanto delle imprese pubbliche sia a livello europeo, nella delineazione di una strategia che faccia del movimento operaio e delle forze politiche che lo rappresentano una componente non secondaria e non surrettizia della Comunità: ciò comporta un discorso in profondità anche sulle istituzioni comunitarie, sulla rappresentatività del Parlamento europeo, sul carattere sovranazionale che da qualche parte (ad esempio Brandt) si vuole attribuire all'attuale organismo intergovernativo (il Consiglio dei ministri) che traccia le linee politiche della CEE.

Nelle molte relazioni e comunicazioni che verranno presentate al convegno saranno esaminati i vari settori nei quali si articola l'attività comunitaria, con un raffronto fra la linea attualmente seguita e quella che invece si vuole indicare per irrobustire la costruzione europea e non lasciarla in balia delle forze economiche più potenti: ciò vale per l'agricoltura, le regioni, la moneta, la politica sociale, le quali hanno bisogno di raccordarsi in una visione d'insieme.

L'obbiettivo che si propone il convegno dell'IAI, come dicevamo, è ambizioso ma non velleitario: sta alle forze politiche e sindacali chiamate ad indicare una prospettiva d'azione, elaborare un valido programma per l'Europa.

F. Go.

" LA STAMPA "
22 novembre 1973

Un convegno promosso a Roma dall'Iai

L'Italia deve "rivedere„ la sua politica europea?

Le attuali strutture politiche della Comunità, osserva Altiero Spinelli, sono poco funzionali; occorrono riforme di fondo, anche istituzionali - Presenti al convegno ministri, parlamentari, operatori economici

(Nostra servizio particolare)

Roma, 21 novembre.

A tre settimane dal « vertice » di Copenaghen, i Paesi della Comunità europea si trovano in un momento delicato del loro sviluppo interno ed internazionale. Le loro economie sono diventate sempre più interdipendenti, «*Tuttavia* — osserva Altiero Spinelli, membro della commissione europea — *le strutture politiche ed amministrative sono tali che prendere delle decisioni costruttive è pressoché un lavoro di Sisifo* ». Secondo Spinelli, i « centri decisionali » della Comunità sono non solo troppo deboli, ma anche « *fatti in modo da rendere praticamente possibili solo operazioni di vertice con partecipazione di ministri e alti funzionari* ». In questa situazione, qual è il ruolo dell'Italia e cosa significa la presenza nel nostro paese nella Comunità europea? In quale misura le forze politiche e sociali possono attivamente collaborare a una strategia di riforme politiche ed istituzionali della Comunità?

Sono tutte domande (ma ve ne sono altre, sempre di grande attualità) alle quali si propone di dare una risposta un interessante convegno promosso dall'«Istituto affari internazionali ». I lavori cominceranno domani a Roma e andranno avanti fino a sabato prossimo. Il tema, « un programma per l'Europa », sarà anche il motivo dominante. La novità di fondo è la seguente: « rimeditare » e dibattere gli aspetti della politica italiana nella Comunità non solo seguendo l'ottica della politica estera, ma portando avanti un discorso ambizioso e stimolante sull'azione del governo, dei partiti, delle forze economiche pubbliche e private, dei sindacati, delle Regioni.

Non a caso, all'iniziativa dell'Istituto hanno dato la loro adesione, e interverranno nel dibattito, numerosi protagonisti, molti con idee ed impegno civile in contrasto tra loro, tutti con una lunga e intelligente esperienza alle spalle. Mentre scriviamo, le adesioni non sono ancora complete. La lista segnala, per il governo, il ministro del Bilancio Giolitti, della Giustizia Zagari e della Marina Mercantile Pieraccini; per i *leaders* politici, Nenni, De Martino, Mancini, Lombardi (psi), Amendola e Segre (pci), Caron e Granelli (dc), Orlandi (psdi), Battaglia (pri); per le forze economiche, il presidente dell'Iri Petrilli e il presidente della Fiat Agnelli; per i sindacati, Lama, Macario, Didò.

Dagli interventi, oltre che il « punto » sulla presenza dell'Italia nella Comunità, si attendono proposte ed elementi validi per la formulazione di quel programma europeo che oggi sembra mancare. « L'Istituto Affari Internazionali » con un lungo, appassionato lavoro preparatorio del suo presidente Spinelli, del direttore Merlini e di una *équipe* di giovani collaboratori, ha già formulato alcune proposte, che vanno tutte, nei diversi settori, al cuore del problema.

« *Questa manifestazione si situa in un momento critico, ricco di scelte drammatiche per i Paesi della Comunità europea che,* dice Cesare Merlini, *hanno dichiarato di voler realizzare entro il decennio non solo tutta una serie di politiche comunitarie, non solo l'unione economica e monetaria, ma persino una vera e propria unione europea* ».

« *Esitazioni, mancanza di immaginazione, il ripiegarsi in impossibili ed improbabili politiche nazionali* — precisa — *indicano la necessità che le forze di rinnovamento in Europa affermino un nuovo programma europeo. La segreteria europea diviene quindi elemento essenziale dei programmi delle forze politiche italiane. Il convegno si propone di favorire la formulazione di un tale programma* ».

Le proposte tendono a superare carenze, inadempienze e ritardi di cui si sono resi responsabili i governi succedutisi alla guida del nostro Paese; l'ambizione, è quella di non rivolgersi solo agli specialisti, ma ad una parte sempre più vasta della pubblica opinione.

V'è anche una esigenza politica, che impone un'azione rapida e incisiva: partiti con grande ritardo rispetto ad altri gruppi, i comunisti stanno ora svolgendo una « attività europea » concreta, intensa, spregiudicata, che ha dato, al di là delle contraddizioni e dei limiti del movimento, i primi risultati, ed altri, forse più importanti, si prepara a dare in un futuro non immediato ma prossimo. Il « via » risale all'incontro di Bologna tra Berlinguer e il segretario del pcf Marchais. Poi, alla fine di settembre, la riunione di Stoccolma, che ha rappresentato un passo avanti nella strategia dei comunisti occidentali.

Al di là delle ambizioni, non v'è dubbio che in Svezia i comunisti hanno assunto, nelle impostazioni e nelle iniziative, impegni nuovi, tra i quali un piano paneuropeo, e un piano verso il Mercato comune, per « la sua trasformazione democratica ». Nei primi mesi del '74, i comunisti hanno in programma un « vertice», a livello di *leaders*, per affrontare ancora più a fondo i problemi della « loro Europa ». Non solo. Due settimane dopo Stoccolma, la Cgil realizzava a Varna il « distacco » dalla « Federazione sindacale mondiale », voluto da Lama, d'accordo con

Berlinguer, per muoversi all'interno del movimento sindacale italiano e europeo secondo esigenze discutibili, ma che di fatto hanno portato il pci dall'« opposizione diversa » alla proposta del « compromesso storico ».

La prima, concreta risposta ai comunisti dovrebbe venire dal « vertice » di Copenaghen, ma la questione non può risolversi solo tra capi di Stato. *« Noi presentiamo le nostre proposte* — dice il direttore dell'Istituto affari internazionali —. *Riguardano soprattutto il sistema politico-costituzionale (il Consiglio dei ministri dovrebbe coordinare meglio la politica europea) e la politica economica, perché è necessario inserire settori meno attivi come il Mezzogiorno nel contesto comunitario e contrastare la tendenza alla burocratizzazione delle imprese, specialmente pubbliche. Riguardano, infine, la collocazione internazionale del nostro Paese: il peso crescente del confronto militare nel Mediterraneo ha appesantito il ruolo strategico dell'Italia, unica democrazia mediterranea con la Francia, e quindi può aumentare le spinte di tipo autoritario ».*

Luca Giurato

Avanti!

22 Novembre 1973

Oggi si apre convegno dell'IAI « Un programma per l'Europa »

Il convegno organizzato dall'IAI (Istituto Affari Internazionali) sul tema « Un programma per l'Europa » inizierà stamane all'hotel Jolly i suoi lavori. Nella giornata odierna si riuniranno tre gruppi di lavoro che sulla base di una serie di relazioni si occuperanno, rispettivamente degli aspetti generali e di politica internazionale, di quelli istituzionali e di quelli economici.

Le conclusioni cui perverranno i gruppi di lavoro saranno portate domani all'attenzione dei partecipanti al convegno dal direttore dell'IAI Cesare Merlini; quindi il presidente dell'Istituto, Altiero Spinelli, svolgerà un rapporto politico sul quale si aprirà il dibattito che proseguirà nel pomeriggio di domani e nella mattinata di sabato. Al convegno dell'IAI hanno dato la loro adesione numerosi esponenti del mondo politico ed economico, fra i quali i compagni Nenni, De Martino, Lombardi, Mancini, Giolitti, Pieraccini, Zagari e Didò.

Il Globo

Convegno dello IAI per preparare il vertice di Copenaghen

Un convegno di due giorni organizzato dall'Istituto Affari Internazionali si svolgerà a Roma il 23 e 24 novembre sul tema: « Un programma per l'Europa ». I lavori si svolgeranno sulla base di un rapporto politico di Altiero Spinelli, commissario della CEE per la politica industriale.

Alcune commissioni prepareranno, il giorno prima, la discussione sul ruolo che dovrebbe svolgere l'Italia al prossimo vertice comunitario, che si svolgerà a Copenaghen nella metà di dicembre.

Al convegno hanno aderito ministri, parlamentari, imprenditori ed economisti, tra cui Pietro Nenni, Gianni Agnelli, Giorgio Amendola, Antonio Giolitti, Giuseppe Caron, Giacomo Mancini, Giuseppe Petrilli, Sergio Segre e Mario Zagari.

22 Novembre 1973

IL POPOLO

Giovedì 22 novembre 1973 -

Un convegno sul tema « Un programma per l'Europa »

Con una relazione di Altiero Spinelli membro della Commissione della CEE, si apriranno domani venerdì a Roma i lavori di un convegno, promosso dall'Istituto affari internazionali, sul tema generale: « Un programma per l'Europa »: alla relazione seguirà un dibattito, che si chiuderà sabato con la replica del relatore e le conclusioni del presidente.

Prenderanno parte al convegno numerose personalità italiane e straniere del mondo politico, economico, culturale, industriale e sindacale, tra cui numerosi ministri, il prof. Petrilli, il sen. Caron, l'on. Granelli e il sindacalista Macario. Già nel pomeriggio di oggi, inizieranno ad elaborare e approfondire i vari aspetti dell'ampia tematica, numerose commissioni di studio, le cui sintesi verranno illustrate all'apertura dell'assemblea, venerdì mattina. E' da rilevare che il Convegno avviene alla vigilia del nuovo « vertice » tra i Nove Paesi della Comunità europea e in un momento critico della situazione internazionale.

APERTO IL CONVEGNO DELL'IAI

Come l'Italia vede l'Europa?

Avanti!

23 Novembre 1973

Esaminati in tre gruppi di lavoro i molti problemi che devono essere affrontati per elaborare « un programma per l'Europa » - Oggi si svolge il dibattito politico

Come l'Italia «vede» l'Europa, come affrontano il governo, le forze politiche e sindacali, quelle economiche i problemi dell'integrazione comunitaria e in genere la politica europea? Questi gli stimolanti temi discussi ieri nella prima giornata di lavoro (a livello di commissioni) del Convegno indetto dall'Istituto affari internazionali dal tema «Un programma per l'Europa». Attraverso le numerose relazioni presentate sono stati analizzati i diversi aspetti e le mille sfaccettature che compongono il mosaico europeista dell'Italia, e nei vivaci dibattiti sono affiorati numerosi temi di meditazione e di studio che dovranno essere tradotti appunto in un programma per l'Europa. Sono emerse indicazioni non sempre univoche e proposte non sempre coincidenti: ma ciò era logico e naturale in un Convegno come questo che si differenzia dagli analoghi che lo hanno proceduto proprio perchè cerca di vedere «dentro» il nostro Paese, nelle sue strutture, nei suoi organismi, nei suoi corpi politici e sociali. L'analisi è stata sempre critica — spesso duramente critica — e le conclusioni che verranno portate stamane in seduta plenaria non potranno che fornire alcune linee di tendenza: spetterà poi agli organismi interessati (partiti, sindacati, governo, amministrazione pubblica, imprese statali e private: tutte largamente rappresentate nel Convegno) trarre le conclusioni sul piano operativo, a tradurle in un vero e proprio programma per l'Europa.

Sarebbe troppo lungo elencare nei dettagli le indicazioni scaturite dal lavoro delle commissioni: basterà per oggi citarne qualcuna per sommi capi. Ad esempio, per quello che riguarda il modo con il quale il governo affronta i problemi europei, unanime è stato il riconoscimento della necessità di un coordinamento dell'attività dei vari ministeri, coordinamento che però deve avvenire a livello politico (presidenza del consiglio? ministero degli esteri?) sottraendolo alla burocrazia. Altra esigenza avvertita è quella che il Parlamento, mediante un'apposita commissione, controlli in modo più efficace l'attività europea del governo; ma è altresì emersa la necessità che anche le forze sindacali, e le regioni (per quanto di loro competenza) partecipino a questo dialogo.

Quanto ai partiti politici è stata messa in luce da un lato il persistere di una «ideologia dell'acquiescenza» a certe formule logore e superate dell'europeismo (tipica dei partiti centristi) di fronta alla quale sta l'iniziativa per la revisione critica di certi *clichés* che è stata assunta oggi dalle forze di sinistra, la cui sempre più puntuale partecipazione ai fatti europei è l'elemento caratterizzante dell'attuale fase politica. Assai interessante è stato anche l'esame degli aspetti economici: è stata rilevata la crescente burocratizzazione delle imprese, che ha fatto perdere loro mordente europeo, e il progressivo arroccamento su posizioni nazionali, e al tempo stesso la dimensione europea che hanno assunto problemi come il Mezzogiorno e lo sviluppo regionale che impongono la scelta di un determinato «modello»; qui dovrebbe soccorrere una pianificazione a livello europeo.

Altre carenze rilevate sono state quelle relative ai problemi della ricerca, dell'energia e della difesa: tutti temi sui quali non si è mai o quasi mai agito in chiave europea e sovrannazionale, rifugiandosi spesso nel piccolo cabotaggio alla ricerca di vantaggi immediati senza quell'indispensabile apertura mentale (e quindi delle strutture) che l'attuale momento di crisi richiede. Proprio il fatto che la costruzione europea — sia nei suoi aspetti economici che in quelli politici — sia giunta ad un punto critico, nel quale si devono operare precise scelte che comporteranno inevitabilmente delle conseguenze sulla società italiana e sul suo modo di affrontare e risolvere i problemi, sottolinea in tutta la sua importanza la necessità di elaborare un programma per l'Europa.

Quanto ai principii politici ispiratori di questo programma, sarà stamane Altiero Spinelli ad illustrarli aprendo il dibattito al quale hanno assicurato la loro partecipazione numerosi e qualificati esponenti del mondo politico e sindacale.

GO

LA VOCE REPUBBLICANA

Venerdì 23 Novembre 1978

Il Convegno dell'IAI

Un programma per l'Europa

Si sono aperti stamani i lavori del Convegno nazionale dell'Istituto affari Internazionali (IAI) sul tema «Un programma per l'Europa». I lavori — che si svolgono nel salone congressi dell'Hotel Jolly (Porta Pinciana) e che si concluderanno nella tarda mattinata di domani — sono stati aperti da un rapporto politico di Altiero Spinelli, presidente dell'IAI e rappresentante dell'Italia nella Commissione esecutiva della CEE.

Spinelli ha detto, in sostanza, che oggi è tempo di riportare la iniziativa europea a livello delle forze politiche e del loro dibattito. Spinelli ha detto che non si debbono sottovalutare i risultati dell'azione a livello istituzionale, ma non si debbono neppure sopravvalutare. Anche il lavoro della Commissione CEE corre costanti rischi di «tecnicismo». Rispetto, dunque, al momento istituzionale vi è la prevalenza dell'accordo intergovernativo che premia le logiche nazionali.

Dopo l'intervento di Spinelli (che riferiremo più ampiamente nella nostra edizione di domani) si è aperto il dibattito. Sono annunciati interventi di Gianni Agnelli, Giorgio Amendola, Adolfo Battaglia, Giuseppe Caron, Francesco De Martino, Mario Didò, Leopoldo Elia, Antonio Giolitti, Luigi Granelli, Luciano Lama, Silvio Leonardi, Riccardo Lombardi, Luigi Macario, Giacomo Mancini, Gilles Martinet, Pietro Nenni, Flavio Orlandi, Giuseppe Petrilli, Sergio Segre, Mario Zagari.

LA STAMPA
23 Novembre 1973
107° Numero 276

Convegno dell'Iai

"Un programma per l'Europa"

(Nostro servizio particolare)

Roma, 22 novembre.

(l.g.) Pietro Nenni presiede, domani, il dibattito pubblico al convegno *«Un programma per l'Europa»*, organizzato a Roma dall'Istituto affari internazionali. Dopo il rapporto di Altiero Spinelli, prenderanno la parola esponenti di primo piano del mondo politico, economico, sindacale, culturale.

Il dibattito, che si concluderà sabato, ha un obbiettivo stimolante ed ambizioso: offrire un vero e proprio programma di azione sia alla politica europea dell'Italia sia alla politica della Comunità. Tra laltro, saranno esaminati i vari settori nei quali si articola l'attività comunitaria, con un confronto aperto e spregiudicato fra le linee seguite fino ad oggi e quelle che si intendono proporre per rilanciare la Comunità europea.

Formalmente, l'avvenimento ideale per concretizzare (o almeno per avviare) questi propositi dovrebbe essere il *«vertice»* di Copenaghen. Ma la riunione dei capi di Stato e di governo sarà un *«momento essenziale»* per superare le numerose *impasses* europee o il *«vertice della paura»*, si è domandato stasera uno degli esperti intervenuti ai lavori preparatori del convegno. Per ora è impossibile rispondere con certezza; di certo, il contributo italiano sarà limitato e uno dei rimedi validi per superare il limite potrebbe essere un'azione più incisiva della diplomazia italiana nella Comunità.

I lavori preparatori del convegno sono andati avanti oggi con tre gruppi di lavoro che riguardavano gli *«aspetti politici generali»*, quelli istituzionali ed economici. Il direttore dell'istituto, Cesare Merlini, ha svolto una relazione ai membri del primo gruppo e domattina, prima dell'intervento di Spinelli, riassumerà tutti i lavori preparatori. Merlini ha insistito su una tematica a lui cara: *«La necessità di una scelta, in sede politica, da parte dell'Italia»*.

Questa scelta riguarda, soprattutto il *«potenziamento dell'azione europea dei partiti e dei sindacati, la priorità europea delle dirigenze imprenditoriali, la presa di coscienza del Parlamento, una maggiore credibilità del governo»*.

Il Globo

23 Novembre 1973

Si aprono oggi i lavori al Convegno IAI sull'Europa

TRE gruppi di lavoro hanno iniziato ieri la discussione preparatoria del convegno « Un programma per l'Europa » che saranno aperti oggi da una introduzione di Cesare Merlini direttore dell'Istituto Affari Internazionali, e dalla relazione politica generale di Altiero Spinelli, commissario per la politica industriale della CEE. Merlini riassumerà i risultati dei tre gruppi di lavoro sui problemi odierni della Comunità, alla vigilia del vertice di Copenaghen. Gli aspetti politici generali sono stati affrontati dal primo gruppo presieduto da John Pinder, del Political Economic Planning di Londra. Qui è risultata dominante la scelta in sede politica, da parte del nostro paese attraverso il potenziamento dell'azione europea dei partiti, dei sindacati e delle dirigenze imprenditoriali, una presa di coscienza del Parlamento e una maggiore credibilità del governo. La relazione introduttiva è stata presentata da Cesare Merlini.

La relazione di Guglielmo Negri ha esaminato nel gruppo secondo, presieduto da Leopoldo Elia, le difficoltà di coordinamento politico ed amministrativo della politica europea da parte del governo. La terza relazione di Bruno Colle, nel gruppo presieduto da Mario Didò, si è soffermata sui problemi che travagliano la struttura produttiva, come il Mezzogiorno

CORRIERE DELLA SERA

13.

Sabato 24 novembre 1973

AL CONVEGNO DI ROMA PRIMA DEL VERTICE DI COPENAGHEN

Riproposta la costituente europea per dare vita a un vero governo

La relazione di Altiero Spinelli e gli interventi di Amendola, Elia e Didò

Roma, 23 novembre.

Il 14 e il 15 dicembre, a Copenaghen, si incontrano i capi di Stato o di governo della Comunità europea. La convocazione di questo «vertice» — una tempestiva iniziativa del presidente francese Pompidou — è avvenuta in un momento di profonda crisi dell'Europa, una crisi soprattutto politica che si è manifestata in maniera palese durante la guerra del Medio Oriente e durante la trattativa diplomatica che ha preceduto il «cessate il fuoco».

I Nove hanno preso coscienza del ruolo modesto e della scarsa influenza che l'Europa ha nello scacchiere internazionale manovrato, peraltro, dalla spregiudicata azione degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Ad aumentare il disagio dell'Europa davanti a questi avvenimenti, è esplosa drammaticamente la penuria di petrolio.

In base a queste considerazioni, il convegno «Un programma per l'Europa», promosso dall'Istituto affari internazionali, è diventato di scottante attualità. Perché proprio in queste settimane le istituzioni europee, i governi degli Stati membri, le forze politiche più responsabili sono chiamati a tirare le somme di una fin troppo lunga meditazione: dovranno decidere quale sarà l'avvenire dell'Europa.

D'altro canto, la particolare delicatezza del momento è dimostrata dal numero insolitamente alto di oratori che si sono avvicendati al microfono per contribuire, in qualche modo, alla corretta impostazione del problema: da Altiero Spinelli a Giorgio Amendola, da Leopoldo Elia a Giovanni Granelli. Domani, a chiusura, interverranno Giovanni Agnelli, Giuseppe Petrilli, Luciano Lama e altri.

Stamane Altiero Spinelli, in apertura del convegno, ha detto che quello del «vertice» di Copenaghen è una grande occasione per l'Europa, soprattutto se sarà affrontato il problema istituzionale, se saranno poste le basi per una «costituente europea». In caso contrario, l'Europa segnerà ancora una volta il passo e, prigioniera dei suoi nazionalismi, non riuscirà a inserirsi attivamente nel contesto mondiale.

L'Europa politica può esistere solo a patto che venga al più presto messo in azione un «governo europeo»: una autorità politica — ha detto Spinelli — distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni, coprendone le spese con fondi comuni e rendendone conto a un parlamento europeo democraticamente eletto dai popoli.

Giorgio Amendola — il suo è stato un intervento piuttosto brillante — ha fatto un'analisi critica dello «stato dell'Europa». E non ha mancato — questa è l'attuale strategia del partito comunista italiano — di collocare l'Europa di domani in una posizione neutralistica. «Un'Europa — ha detto usando le parole di Berlinguer — né antiamericana né antisovietica».

Ispirandosi al recente discorso di Brandt al parlamento europeo di Strasburgo, e a quanto, poco prima, aveva detto Spinelli, anche Amendola ha sostenuto la necessità di un «governo europeo»; quindi ha difeso lo spirito e il dettato della risoluzione dei Nove sul Medio Oriente (sei novembre). «Il fatto che l'abbia sottoscritta il ministro degli esteri Moro mi sembra significativo», ha detto Amendola. E subito dopo ha aggiunto: «Del resto, io che sono un uomo dell'opposizione, sia pure diversa, la condivido pienamente».

Parlando dei «vertici», Amendola ha detto che tale tipo di riunioni non servono a costruire un'Europa democratica. E ha ricordato come, oggi, le masse popolari siano disinteressate, se non ostili, alla costruzione europea.

Successivamente, Giovanni Gribaudo, un parlamentare democristiano che siede anche all'assemblea di Strasburgo, ha suggerito che il contenuto del prossimo «vertice» europeo sia l'oggetto di un dibattito nel Parlamento italiano. Amendola lo ha interrotto e gli ha proposto di firmare congiuntamente una interpellanza al ministro degli esteri affinché questo dibattito possa effettivamente avere luogo. Gribaudo non ha né commentato né raccolto l'invito di Amendola e, molto prudentemente, ha cambiato discorso.

Leopoldo Elia, professore di diritto costituzionale, molto vicino al ministro Moro, ha insistito sul fatto che tutti i partiti, e in particolare quelli della maggioranza, debbano rafforzare la loro «consapevolezza europea» in parte dimenticata negli ultimi anni.

Mario Didò, esponente della CGIL, ha messo in luce la «nuova presa di coscienza europea dei sindacati» e ha insistito affinché le organizzazioni del lavoro facciano tutti gli sforzi possibili per uscire, in sede europea, dalle attuali posizioni di retroguardia.

Arturo Guatelli

Per effettivi progressi verso l'unità

Quale rimedio alla crisi dell'Europa?

Il dibattito al convegno organizzato a Roma dall'Istituto di affari internazionali - Le analisi di Spinelli e Amendola sui gravi problemi economici e politici Urgente per la CEE definire il suo posto nel mondo

La profonda crisi della Comunità europea, messa a nudo dai più drammatici eventi internazionali degli ultimi tempi, è stata necessariamente il punto di partenza di un vasto dibattito pubblico, che vede riunite a Roma personalità diverse del mondo politico, economico e sindacale italiano. Il convegno, cui gli organizzatori dell'Istituto di affari internazionali hanno dato il titolo stimolante «Un programma per l'Europa», ha l'ambizione di segnalare una risposta adeguata al presente stato di crisi, indicando una via per realizzare progressi effettivi verso l'unità europea. La discussione, che si è aperta ieri, viene dopo una giornata di studio dedicata a vari aspetti di questo stesso problema: sulla prima fase dei lavori ha riferito il direttore dell'IAI, Cesare Merlini.

Il quadro preoccupante della presente situazione è stato presentato con toni di brusca franchezza dal principale oratore, Altiero Spinelli, membro della Commissione della CEE e presidente dello stesso IAI. Inflazione e disordine monetario mettono oggi in serio pericolo lo sviluppo raggiunto dai paesi europei. In tutta una serie di settori gli auspicati indirizzi di politica comune sono rimasti lettera morta: la crisi del petrolio lo ha messo in evidenza per quanto riguarda l'energia, ma la costatazione vale anche per altri campi. A fine d'anno si riunirà a Copenaghen un nuovo «vertice» di paesi della Cee, provocato dall'incalzare di tanti problemi: ma esso rischia di restare sterile, come altri vertici del passato. Spinelli ha indicato come rimedio l'avvio accelerato di un nuovo «processo costituente» europeo, che deve portare alla creazione di un governo unico. Sede migliore per tale impresa non possono essere le riunioni diplomatiche, né le assemblee dei cosiddetti «saggi», ma deve essere il parlamento europeo già esistente, che potrebbe dibattere un progetto di trattato costituzionale europeo, preparato dalla Commissione di Bruxelles.

Poco dopo Spinelli ha parlato il compagno Amendola e il suo contributo è stato un altro dei momenti del dibattito, cui la maggior parte degli intervenuti hanno finito col fare riferimento. Egli ha paragonato i recenti avvenimenti a un «ciclone» che si è abbattuto sulle deboli strutture della Comunità europea, rivelando equivoci, provocando ripensamenti e causando divergenze o lacerazioni fra alcune delle maggiori forze politiche continentali. Alla base della crisi vi è l'inflazione, fenomeno tuttavia non passeggero. La sua origine non è monetaria. Essa è il prodotto di un contrasto, maturante da tempo e oggi esploso, fra i livelli di sviluppo raggiunti da alcuni paesi avanzati e quelli del più vasto mondo, che ha vissuto finora in condizioni di miseria, ma che comincia oggi a premere con le sue esigenze. La stessa questione del petrolio (su questo punto anche Spinelli aveva sostenuto concetti analoghi) non è che una anticipazione, drammatica per il modo in cui è esplosa, di un problema più generale.

In queste circostanze la Comunità europea si trova posta con più urgenza di fronte alla vecchia necessità di definire il suo posto nel mondo. Si è sgretolato il dogma della identità di interessi fra Stati Uniti e Europa. Elementi importanti di un programma positivo sono stati colti da Amendola nel discorso recentemente pronunciato dal cancelliere Brandt davanti al parlamento europeo: questi ha indicato infatti la prospettiva di un'Europa, che abbia con l'America rapporti di parità e non di subordinazione, e che sia nello stesso tempo aperta a forme varie di collaborazione col resto del mondo, quindi anche con l'Est socialista in una ipotesi di collaborazione paneuropea. E' una indicazione che coincide con la proposta comunista di un'Europa, che «non sia né antiamericana, né antisovietica». Esempio positivo è stato l'atteggiamento di neutralità che l'Europa dei Nove ha assunto, quando si è trovata improvvisamente davanti all'allerta atomico americano per il Medio Oriente.

Quanto agli sviluppi necessari della Comunità europea, Amendola ha sottolineato la necessità, ormai largamente riconosciuta, di una revisione del trattato di Roma, che affronti i problemi costituzionali. Occorre un organismo comune, che si misuri con i problemi non più risolvibili dai singoli stati. Esso si occuperà anche di politica estera e — perché no — delle esigenze di difesa. Queste non possono però essere identificate con un armamento nucleare europeo, deleterio in un mondo che già sacrifica alle armi somme astronomiche: la difesa europea deve essere quella corrispondente a una politica di pace e di neutralità.

Amendola accetta anche l'idea di un parlamento europeo, riunito in sede costituente. Egli combatte invece l'idea dei «vertici» istituzionalizzati, metodo antidemocratico di affrontare i problemi europei: l'incontro di Copenaghen non si differenzierà in questo dagli altri.

Ora l'esigenza fondamentale per la causa dell'unità europea è proprio quella di una sua democratizzazione, cioè di un processo che conquisti il necessario consenso delle masse popolari, oggi spesso indifferenti o ostili a tali prospettive proprio a causa dei metodi finora impiegati. Si potranno così discutere meglio anche le riserve che l'unità europea suscita in importanti forze politiche, forti di una vasta base popolare, ad esempio in alcuni partiti socialdemocratici o anche in alcuni partiti comunisti. Amendola è favorevole a una elezione del parlamento europeo a suffragio diretto, pur non trascurando la possibilità di un migliore funzionamento dell'Assemblea anche nella sua forma presente.

La mancata sollecitazione delle grandi forze popolari attorno al progetto di un'Europa unita è stata rilevata anche da altri oratori: il socialdemocratico Orsello ha ammesso la necessità di una «autocritica» su questo punto. Alla luce di queste costatazioni che i comunisti fanno da tempo, Didò della CGIL ha segnalato come un fatto importante l'avvio, registrato proprio di recente, di un processo che porti alla costituzione di un sindacato europeo. E' questo uno dei maggiori contributi all'unità dell'Europa, poiché sinora il movimento sindacale non ha avuto una sua strategia internazionale nell'ambito della CEE, sia perché emarginato dai governi, sia per le sue divisioni interne. L'interesse delle masse dei lavoratori per l'Europa esige tuttavia che siano formulate nuove politiche unitarie, soprattutto in campo sociale, regionale, agricolo.

LA STAMPA
Sabato 24 Novembre 1973
Anno 107 - Numero 277

Convegno a Roma dell'Iai

"Un governo per l'Europa,,

Relazione di Altiero Spinelli - Dare alla Comunità una vera struttura sovrannazionale

(Nostro servizio particolare)

Roma, 23 novembre.

Dal rapporto che Altiero Spinelli ha letto stamani al convegno dell'«Istituto affari internazionali» emergono tre temi di fondo: una diagnosi, molto critica, della situazione della Comunità europea; un'analisi realistica del prossimo vertice di Copenaghen, tra le *«amare esperienze»* del passato e le speranze del futuro; un programma italiano che superi *«l'europeismo di parata»* e proponga una strategia concreta, tradotta in un'azione tenace il cui sbocco più importante potrebbe essere una nuova struttura, realmente sovranazionale, della Comunità economica europea.

Questa struttura, per Spinelli come per altri europeisti di Bruxelles, per le forze politiche, economiche e sociali più avanzate come per gli altri autorevoli personaggi intervenuti oggi al convegno, ha un nome preciso: governo europeo, necessario per dare all'Europa personalità e identità *«Spinelli ha sottolineato giustamente l'esigenza di una costruzione comunitaria incentrata sull'attribuzione al parlamento europeo di un potere costituente* — ha detto il comunista Giorgio Amendola —. *E' il solo mezzo per interessare attivamente le masse popolari, oggi indifferenti o ostili alla commissione comunitaria»*. Amendola ha sostenuto la proposta con passione estroversa, com'è nel suo stile. Dopo aver detto che i vertici *«non possono in alcun modo consentire un tale sviluppo»*, ha poi interrotto uno dei tanti oratori, l'onorevole Giraudo, ed ha proposto la convocazione *«al più presto, di una apposita seduta del parlamento italiano, per dare al presidente del Consiglio un preciso mandato in vista del futuro vertice a Copenaghen.*

Ma che cosa significa governo europeo, e perché sembra indispensabile per il rilancio dei Paesi della Comunità, che si trovano in un momento delicato del loro sviluppo interno ed internazionale? *«Governo europeo»* ha spiegato Spinelli nel suo rapporto *«significa un'autorità politica distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni». «E' ormai necessario»* ha aggiunto *«per assumere nella politica internazionale le responsabilità e le sfide che incombono sull'Europa (...) L'alternativa è che saremmo sempre più in balia di volontà esterne»*.

La diagnosi sulla situazione della Comunità ha occupato tutta la prima parte del rapporto di Spinelli, che oltre ad essere membro della Commissione Cee è anche presidente dell'Istituto affari internazionali. Spinelli ha toccato, con rapida sintesi, tutti i punti che hanno portato l'Europa alla crisi attuale: l'inflazione, il disordine monetario, le incertezze dell'alleanza dopo che gli Stati Uniti hanno ridotto i loro impegni in Europa, la difesa, la politica commerciale, del petrolio e dell'energia. Su questi due ultimi temi, di grande e scottante attualità, Spinelli ha parlato come sempre senza mezzi termini.

Petrolio: *«Quando i Paesi produttori di petrolio hanno deciso di colpire in modo speciale con le loro misure di boicottaggio un Paese membro della Comunità, questa ha scoperto di essere incapace di respingere una tale discriminazione e di non possedere una politica unificata di approvvigionamento»*.

Energia: *«Di colpo è apparso che gli Stati della Comunità si erano rifiutati per anni di decidere alcunché di serio quanto a politica dell'energia. Hanno rifiutato per anni di creare un approvvigionamento autonomo di uranio arricchito in modo da avere fonti di energia diverse dal petrolio. Hanno rifiutato di creare qualsiasi organizzazione europea del mercato del petrolio, preferendo creare organizzazioni di mercato nazionali differenti e magari anche divergenti»*.

Anche il discorso sul vertice di Copenaghen è stato polemico. Al di là dei dettagli, tutti stimolanti, il nocciolo è questo: *«E' evidente che i nove capi non avranno né il tempo di redigere un qualsiasi progetto di governo e di Parlamento europeo e ancor meno il mandato di approvarlo. Tutto quello che dovrebbero e potrebbero fare sarà esprimere l'impegno politico dei loro governi d'anticipare le date di preparazione dell'unione politica europea e precisare le modalità della sua preparazione»*. Per l'Italia, *«le cui forze del progresso non hanno avuto sinora meriti speciali nel campo dell'azione europea»*, il discorso è ancora più articolato. Spinelli ha puntigliosamente elencato una serie di proposte (tra l'altro: essere presenti con serietà e impegno in tutte le istanze e occasioni in cui i problemi europei cruciali sono affrontati; esigere la fissazione di una data precisa per l'elezione del Parlamento europeo).

Luca Giurato

"PAESE SERA" 16.

24 novembre 1973

Il convegno organizzato dall'Istituto Affari Internazionali

L'Europa deve trovare la propria identità

Spinelli: « Molti i mali della CEE » - Amendola: « Necessaria la cooperazione con i paesi socialisti in un'Europa né anti-americana né anti-sovietica »

UN PROGRAMMA per l'Europa deve basarsi sulle istituzioni democratiche e deve tendere alla conquista del consenso popolare. Su questo punto c'è stata larga concordanza nella prima giornata del convegno organizzato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI). Tale necessità è stata affermata da Altiero Spinelli nel suo rapporto introduttivo, dall'on. Giorgio Amendola, dal sindacalista Didò (CGIL), e da altri oratori tra i quali il prof. Elia, l'on. Orsello, l'on. Segre, il sindacalista Macario, il ministro Zagari.

Il rapporto di Spinelli, definito dall'on. Amendola « di una franchezza brutale », ha fornito un quadro esauriente dei mali di cui soffre l'Europa dei Nove; soprattutto l'inflazione che « ha continuato a corrodere la stabilità e il vigore delle economie dei paesi della Comunità, rendendo precari lo sviluppo, l'occupazione, la sicurezza dei redditi, soprattutto quelli da lavoro, gli sforzi per il miglioramento della qualità della vita ». La quarta guerra arabo-israeliana e le sue conseguenze hanno aggravato disastrosamente la situazione. L'Europa è stata messa di fronte ai suoi problemi e alle sue responsabilità e prova l'amarezza dell'impotenza: deve constatare di non disporre degli strumenti e delle politiche per far valere la propria voce nel mondo.

Tutto ciò avviene — ha affermato Spinelli — perché i governi dei paesi comunitari non solo hanno trascurato grossi problemi quali quello degli approvvigionamenti energetici, per cui oggi ci troviamo a dovere dipendere dal Medio Oriente per il petrolio e dalle super-potenze per l'uranio arricchito, che è la fonte dell'energia nucleare, ma hanno rinviato sistematicamente decisioni urgenti in materia di politica estera e di difesa comune, confidando, anche quando era evidente a tutti che tra gli interessi americani ed europei veniva meno il rapporto di identità che li aveva dominati sino agli anni sessanta, nella protezione e nella benevolenza americane.

Per uscire da questa situazione, l'Europa ha bisogno di acquistare una propria identità e le istituzioni necessarie ad esprimerla, vale a dire non solo una politica estera e della difesa comuni, attraverso le quali esercitare la propria indipendenza, ma anche un governo europeo e un Parlamento europeo eletto. E' attraverso questi strumenti democratici che si potrà esprimere e realizzare quella « politica della società » che sola può conquistare il consenso popolare in assenza del quale l'unità europea sarebbe priva del suo contenuto democratico.

Per la realizzazione di « un programma per l'Europa » (è lo « slogan » del convegno dell'IAI) che abbia come capisaldi l'unità politica ed economico-monetaria e istituzioni democratiche comuni, Spinelli ha chiamato a raccolta le sinistre italiane, le quali — ha sottolineato — devono puntare sull'accordo della sinistra negli altri paesi europei.

Concludendo il rapporto, Spinelli, che è membro della Commissione esecutiva della CEE, ha proposto a quelle che ha definito « le forze del progresso » la strategia da seguire. Si tratta di sette principi uno dei quali riguarda la fissazione di una data precisa per la elezione del Parlamento europeo.

L'on. Giorgio Amendola nel suo intervento, che ha suscitato vasti consensi, si è collegato al discorso che il cancelliere Brandt ha pronunciato nelle scorse settimane al Parlamento di Strasburgo, per sottolineare che la questione della costruzione dell'Europa si pone in un quadro mondiale caratterizzato dalla crisi di un certo tipo di sviluppo di cui la penuria di petrolio non è che una anticipazione e la modifica dei rapporti di scambio tra paesi industrializzati e paesi emergenti, un dato che tende a diventare permanente.

Dopo aver rilevato che la crisi portata allo scoperto dalla guerra del Kippur ha rotto la « falsa immagine di una identità USA-Europa », mostrando la validità del discorso di Brandt sulla necessità di una cooperazione europea che tenga conto dell'esistenza dei paesi socialisti, di una Europa — come ha detto Berlinguer — « né anti-americana né anti-sovietica », Amendola ha concordato con le parti del rapporto di Spinelli nelle quali si afferma l'esigenza dell'unione politica e quindi di una politica estera e della difesa (purché non si tratti di difesa nucleare) comuni, e di istituzioni democratiche capaci di esprimere tale unità, compreso il Parlamento europeo eletto. In questo quadro, il parlamentare comunista ha condannato l'uso di ricorrere ai vertici europei, i quali — ha detto — sono delle « fughe in avanti per coprire quello che non si vuol fare », ed ha concluso affermando che la via da seguire è quella della conquista del consenso popolare.

Interesse ha suscitato anche l'intervento del segretario della CGIL, Didò, il quale ha osservato tra l'altro che l'unione economica e monetaria o anche quella politica da sole non risolvono i problemi dei lavoratori. La questione principale è quella dei contenuti e degli orientamenti nuovi, senza dei quali non può esservi un interesse dei lavoratori per la costruzione europea.

Il dibattito era stato aperto dal direttore dell'IAI, Cesare Merlini, il quale aveva illustrato i risultati dei lavori dei gruppi di studio riunitisi nella giornata di giovedì.

Il convegno si conclude oggi.

VITO SANSONE

Spinelli e Amendola chiedono la revisione dei trattati CEE e l'elezione diretta del parlamento comunitario

Da Roma un appello al vertice di Copenaghen per una costituente ed un governo europeo

Il Globo
SABATO 24 NOVEMBRE 1973 -

Enrico Morelli

UN APPELLO ai capi di Stato o di governo, che parteciperanno al vertice di Copenaghen di metà dicembre, per l'immediata creazione di una costituente europea che rinnovi i trattati di Roma del 1957 e crei le basi giuridiche per la formazione di un governo europeo, è stato oggi lanciato dal commissario della CEE, Altiero Spinelli, in un dettagliato rapporto presentato al convegno, organizzato dall'Istituto Affari Internazionali, sul tema « Un programma per l'Europa ».

« Una piena legittimazione democratica del parlamento europeo » è stata chiesta dai numerosi oratori che hanno animato la prima delle due giornate di lavoro, dal direttore dell'Istituto Affari Internazionali Cesare Merlini a Gorgio Amendola, deputato comunista al parlamento europeo. Al convegno hanno aderito e partecipato numerose personalità del mondo politico, economico ed accademico, tra cui il sen. Nenni, ex ministro degli Esteri, l'on. Granelli, sottosegretario agli Esteri, l'on. Orlandi segretario del PSDI e il dr. Glisenti, presidente della "Rinascente".

Altiero Spinelli, commissario della CEE per la politica industriale, ha auspicato che i capi di Stato esprimano **« l'impegno politico dei loro governi di anticipare le date della preparazione dell'unione politica europea e precisino le modalità della sua preparazione ».** Chi dovrà preparare quest'unione politica, cioè, in primo luogo, i nuovi trattati? Tutti si sono dichiarati d'accordo nell'affidare questo compito al parlamento europeo.

Lo «stato dell'unione europea», un dettagliato rapporto di 14 pagine, che ha presentato Spinelli è « realistico » — ha detto Giorgio Amendola, deputato comunista al parlamento europeo — rilevando che le forze politiche che dovrebbero sostenere un tale programma sono divise e lacerate da contrasti interni. La DC tedesca è diversa da quella italiana, il PCI italiano è maggiormente impegnato alla costruzione di un'Europa solida di quanto non lo siano partiti europei affini. Mai come oggi, però, dalla Scozia alla Sicilia si è guardato all'Europa come l'unico strumento che possa superare problemi economici e politici.

« Nel discorso di Brandt a Strasburgo — egli ha aggiunto — **trovo alcune linee di un programma europeo che lo approvo, anche se su taluni punti dissento ».** Amendola in particolare ha sottolineato l'esigenza espressa dal cancelliere tedesco di rivedere i rapporti con gli USA e di sviluppare la cooperazione paneuropea. Ricordando un'espressione del segretario del PCI, ha affermato: **« Siamo per un'Europa che non sia né anticomunista né antiamericana ».** Anche il discorso di Amendola può essere considerato "realistico", e questo significa, se non altro, che l'idea dell'Europa si è imposta al di sopra delle ideologie.

Affinché questa Europa nasca, acquisti quella personalità che essa ricerca, ambisca al ruolo che le compete è necessario, però, un governo e una costituente europea, su cui oggi i comunisti convengono. **« Governo europeo** — ha detto Spinelli — **significa un'autorità politica distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni, coprendone le spese con fondi comuni e rendendone conto in forme appropriate ad una Camera di deputati del popolo europeo e ad un Consiglio di Rappresentanti degli Stati membri. Il vertice di Copenaghen dovrebbe anche impegnarsi a chiedere ai parlamenti nazionali di procedere ad una rinomina del parlamento europeo, entro la prima quindicina di gennaio. Questo è quello che ci si augura debba accadere ».**

« Ci sono molte probabilità tuttavia — ha aggiunto Spinelli — **che i Capi di Stato e di governo cedano alla tentazione di dirsi fra loro pigramente "siamo pragmatici, lasciamo che i nostri ministri decidano le cose monetarie, regionali, dell'energia ecc. come possono. Quanto a noi, facciamo ora una bella dichiarazione e decidiamo di riunirci periodicamente approvando ogni volta un documento che esprimerà i punti in cui saremo d'accordo su questo o quel problema che si presenterà. Chissà che qualcuno non finisca per credere che siamo in tal modo il primo nucleo del governo europeo o quanto meno un suo surrogato" ».**

Se ciò dovesse accadere l'Europa perderebbe un'occasione eccezionale per compiere un passo avanti, un gesto significativo per riacquistare credibilità di fronte ad un **« mondo bipolare »**, come lo ha definito l'on. Giampiero Orsello del PSDI. **« Gli arabi** — ha detto l'altro ieri il ministro saudita del Petrolio Yamani — **hanno fatto ricorso all'arma petrolifera perché per sei anni hanno perso la faccia ».** Quante volte noi abbiamo perso la faccia?

« L'Europa — ha detto Spinelli — **può, sì, permettersi di non avere una personalità politica reale, ma non riesce per questo a sottrarsi a sfide, colpi, danni ed umiliazioni ». « L'ultima delle quali** — ha rilevato poi Amendola — **è certamente lo stato di allarme dato alle truppe americane in Europa durante la guerra in Medio Oriente, senza informarne i governi alleati, a differenza di quanto avvenne per la crisi di Cuba ».**

Ma Spinelli ha notato: **« Poiché la Comunità come unità di politica estera e di difesa non esiste, avrebbero forse dovuto discutere con ogni singolo membro dell'Alleanza? Basta porre la domanda per comprendere l'impossibilità di una risposta positiva ».**

Fino a qual punto la politica europea, interna ed internazionale sia alla deriva lo si è visto anche nel momento in cui i Paesi arabi produttori di petrolio hanno deciso di colpire un Paese membro della Comunità. **« Le limitazioni arabe all'esportazione di petrolio** — ha affermato il Commissario per la politica industriale — **sono sì cominciate come arma politica, ma corrispondono al fatto che il mercato non è più — e con molta probabilità non sarà più per molto tempo — dominato dai consumatori, ma dai produttori,**

I quali riducendo la produzione potranno assicurarsi gli stessi ricavi, che quindi è ragionevole prevedere un'epoca di penuria di petrolio. E di colpo è apparso che gli Stati della Comunità si erano rifiutati per anni di decidere alcunché di serio quanto a politica dell'energia. Hanno rifiutato per anni di creare un approvvigionamento autonomo di uranio arricchito in modo da avere fonti di energia diverse dal petrolio. Hanno rifiutato di organizzare qualsiasi organizzazione europea del mercato del petrolio, preferendo organizzazioni nazionali differenti e magari divergenti. Hanno rifiutato la necessità di trattare come Comunità con i Paesi produttori e con i Paesi grandi consumatori per evitare una corsa all'accaparramento ». Ora gli europei si trovano a dipendere per l'uranio dagli USA e in minore misura dall'URSS, come per il petrolio dagli arabi.

Forse ancor più delle politiche dell'industria rivestono drammatica urgenza le misure monetarie, economiche, regionali e sociali. Spinelli ha ricordato il disordine monetario, l'inflazione e il sottosviluppo di alcune aree europee, come il Mezzogiorno, come problemi che devono essere realizzati per avviare **« quella politica che i tedeschi chiamano la politica della società, per renderla più giusta, più sociale e democratica di quella che essa**

è oggi ». Egli ha poi puntato il dito su una piaga enorme, quella della politica estera. **« I nostri governi** — egli ha detto, ad esempio — **hanno risposto all'invito di Kissinger con un documento che omette di fare allusione ad un problema come quello della difesa e che non indica, perché non può indicare qual è l'istanza che negozierà per conto dell'Europa ».**

Siamo di fronte ad un'ombra di Commissione, ad un'ombra di parlamento europeo e ad un'ombra di consiglio dei ministri, com'è possibile sperare in qualcosa di sovranazionale? **« Ben vengano le elezioni per il parlamento europeo subito, ben venga un dibattito parlamentare sul vertice »** — ha detto Amendola rivolgendosi al democristiano on. Giraudo, deputato al parlamento europeo, che aveva accennato all'opportunità di un'azione in tal senso. Il deputato democristiano, presidente della Commissione politica del parlamento europeo, ha detto che l'assemblea dei Nove chiederà, in una risoluzione, che il vertice anticipi le date ed i contenuti dell'unione europea, prevista l'anno scorso, a Parigi, per il 1980, ma ha ritenuto inopportuno l'invito di Amendola sul dibattito.

« La battaglia per la politica istituzionale — ha detto il socialdemocratico Orsello — **può vedere l'Italia in prima linea come in altre occasioni, ad esempio per l'ingresso della Gran Bretagna nel MEC ».** « A questa battagna nel MEC ». **« A questa battaglia debbono partecipare integralmente** — ha precisato Mario Didò, vice segretario della CGIL — **i sindacati europei democratici, che recentemente hanno dato vita alla Federazione Sindacale europea ».** Egli ha criticato che la politica regionale della CEE si risolva in una Cassa del Mezzogiorno in formato ridotto e la politica sociale semplicemente in una maggiore mobilità dei lavoratori.

Per evitare che le speranze dei sindacati, delle masse popolari e degli uomini politici più illuminati vengano ignorate nella riunione intorno al "caminetto", come è stato già definito il vertice tra i capi di Stato a Copenaghen è necessario — ha detto il prof. Leopoldo Elia — che « i partiti si sveglino » e che « le diffidenze verso la Commissione della CEE scompaiano ».

Oltre agli obiettivi istituzionali ed energetici il sottosegretario agli Esteri on. Granelli ha proposto l'esame della collocazione dell'Europa nel contesto mondiale, senza richiamare tesi terzaforziste. « L'Italia — ha detto il vice direttore dell'Istituto di Affari Internazionali Silvestri — **ha spesso voluto fare soprattutto piccoli giochi diplomatici, pensando di risolvere i problemi attraverso alleanze con Londra, Bonn e Parigi, volta a volta. E' in realtà il vecchio schema dell'equilibrio delle potenze. Due gravi errori politici: la non partecipazione a pieno titolo dell'Italia ai negoziati sulla riduzione delle forze a Vienna e la mancanza di una politica mediterranea, insieme allo sviluppo energetico ».**

L'on. Orlandi, segretario del PSDI, ha ribadito l'urgenza della razionalizzazione delle risorse energetiche e del coordinamento della ricerca delle nuove risorse, avvertendo di non ricadere negli errori dell'Euratom. **« Bisogna creare** — egli ha detto — **qualcosa di sopranazionale, sulla scia di quanto fatto con la CECA, la Comunità del carbone e dell'acciaio ».**

« Purtroppo su questo cammino — ha detto il dr. Pirani, vice direttore del nostro quotidiano — **è stato perso del tempo prezioso, permettendo che la politica di Mattei fosse portata avanti dalla Francia ed ora dalla Germania Federale. Mattei aveva già anticipato l'impossibilità per le compagnie di arginare il potere crescente dei paesi produttori e di mantenere il ruolo di intermediazione. L'Europa ha ancora delle carte da giocare** — ha concluso Pirani — **contrattando direttamente con i paesi produttori e controllando la distribuzione, togliendo la delega alle "sette sorelle", le grandi compagnie petrolifere ».**

Enrico Morelli

TRIBUNA POLITICA

19.

Sabato 24 novembre 1973

Organizzato dall'Istituto Affari Internazionali

un convegno sui problemi della Comunità

Un programma per l'Europa

Nel suo intervento Altiero Spinelli, membro della Commissione CEE e presidente dell'IAI, ha sottolineato l'esigenza di una costruzione comunitaria incentrata sulla attribuzione al Parlamento europeo del potere costituente —

Il ruolo di un governo europeo

Si svolge a Rma, organizzato dall'Istituto affari internazionali, il convegno sul tema «Un programma per la Europa».

Nel suo rapporto al convegno, Altiero Spinelli, membro della commissione CEE, e presidente dell'IAI, ha brevemente ricordato cosa è accaduto in questo primo anno di vita della Comunità europea allargata.

L'inflazione, ha affermato Spinelli, ha continuato a corrodere la stabilità ed il vigore delle nostre economie, renrendo precari lo sviluppo, la occupazione, la sicurezza dei redditi, soprattutto di quelli di lavoro, gli sforzi per il miglioramento della qualità della vita. Il fatto che per tener testa in qualche modo all'inflazione ogni singolo Paese prenda misure diverse quanto a priorità, obiettivi e incisività, si riflette necessariamente in un disordine monetario internazionale, che invano i grandi «argentieri» dei nostri stati, comedicono i francesi, cioè i Ministri delle Finanze e il Governatori delle banche centrali, cercano di sormontare in riunioni che si susseguono ormai da molti anni. Il disordine monetario internazionale non solo rende assai difficile l'ulteriore espansione del commercio mondiale, ma mette in grave pericolo l'esistenza stessa del mercato mondiale attuale, dal quale la salute economica ed il livello di vita della Comunità europea dipendono in misura maggiore per qualsiasi altra parte del mondo.

Far avanzare in modo reale il disegno dell'unione economica e monetaria è quindi diventato nel corso di questo anno un tema di crescente urgenza. Fra poche settimane occorrerà decidere se passare dalla prima tappa di tale unione, nel corso della quale ci si era limitati a ricorrere, e del resto con scarso successo, a consultazioni intergovernative concernenti misure nazionali, ad una seconda tappa nella quale si dovrebbero prendere misure comuni con carattere più coattivo. Se ci si rinunzierà, sarà assai difficile, per non dire impossibile, ai singoli Stati ricondurre l'inflazione sotto controllo senza far rinascere l'idea rovinosa dei nazionalismi economici.

La Comunità — ha continuato Spinelli — si è andata preparando nel corso del '73 ad altri appuntamenti di fine d'anno per impegni che sono strettamente e direttamente connessi con lo sviluppo dell'unione economica e monetaria. Tale unione non è infatti un fine a sé, cui conviene mirare solo perché essa assicura un grado assai più elevato di produttività e di stabilità economica. L'unione economica e monetaria merita di essere realizzata perché è la base solida su cui deve levarsi quella che i tedeschi chiamano la politica della società, una politica cioè diretta a migliorare, riformare, introdurre leggi e strutture che rendano la società europea più giusta, più libera, più solidale, più democratica di quel che essa oggi è.

Seconda tappa

Simultaneamente alla preparazione del passaggio alla seconda tappa dell'unione economica e monetaria, si sono quindi andati elaborando nel seno della Comunità i progetti destinati a dotare questa di un inizio reale e solido di politica della società. Per fine anno il Consiglio è impegnato a prendere decisioni che dovrebbero creare un fondo rilevante per la politica regionale ed accrescere il fondo della politica sociale. Non si tratterà che di inizi, ma pur sempre inizi importanti, poiché con essi la Comunità andrà oltre il suo ruolo passato di controllore ed organizzatore de mercato, e diventerà un centro politico di redistribuzione di redditi a scopi di solidarietà e di giustizia. L'esistenza di tali politiche sarà la prima garanzia che, da una parte, l'unione economica e monetaria potrà essere progressivamente accettata e che, dall'altra, essa sarà destinata a servire allo sviluppo di una società migliore e non ad asservire a sé tale sviluppo.

Sullo sfondo di questo quadro diplomatico — ha affermato ancora Spinelli — si è andata inoltre delineando in modo sempre più chiaro la necessità di rimeditare il problema della difesa europea. A meno di errori diplomatici capitali degli americani e degli europei — errori non del tutto impossibili ma poco probabili — non è da prevedere che l'America cessi di essere interessata alla difesa dell'indipendenza della Europa occidentale. Ma la nuova percezione che gli Stati Uniti hanno del loro ruolo nel mondo, le loro nuove relazioni con l'URSS, i nuo-

vi problemi economici e politici emersi nelle relazioni fra Stati Uniti ed Europa occidentale. l'accresciuta ricchezza della Comunità — tutto ciò spingerà gli Stati Uniti a ridurre le loro responsabilità ed i loro impegni in Europa, a chiedere ai loro alleati di accrescere i loro; l'alleanza resterà, ma avrà una struttura diversa.

Da alcuni anni questo insieme di problemi internazionali incombenti o imminenti ha fatto sì che si sia parlato molto di voce unica europea, personalità europea, identità europea, unione europea. In realtà non si è andato mai al di là:

1) di una assai restrittiva interpretazione della politica commerciale comune;

2) della cosiddetta cooperazione politica, cioé di periodici incontri di ministri degli esteri e di alti diplomatici, che cercano di informarsi reciprocamente sulle loro politiche estere e possibilmente di armonizzarle;

3) del cosiddetto Eurogruppo nel senso dell'Alleanza Atlantica, in cui uno strano insieme di rappresentanti dei Ministri della Difesa e delle Forze Armate di Paesi europei — tra i quali ci sono Portogallo e Grecia e non c'è la Francia — parlano all'insaputa di tutti i problemi di difesa europea, non inquadrati in alcuna politica estera comune.

La consapevolezza dell'assurdità di una situazione in cui ci si vuole impegnare a sviluppare la Comunità e si lascia che politica estera e della difesa se ne vadano alla deriva, ha indotto il Vertice di Parigi a dire che i nove Stati si impegnano a realizzare nel corso degli anni '80 non solo l'unione economica e monetaria, ma anche a riunire in una sola « unione europea l'insieme delle relazioni degli Stati membri ».

La dimostrazione che la Comunità ed i nuovi Paesi di metà dicembre sia capace di affrontare fino in fondo questo nuovo tema specifico. Direi che se un numero sufficiente e sufficientemente forte di voci non si leva per dire quel che ci si attende da esso, ci sono molte probabilità che i capi di Stato e di governo cedano alla tentazione di dirsi fra loro pigramente: « siamo pragmatici, lasciamo che i nostri Ministri decidano le cose monetarie, regionali, dell'energia, ecc. come possono. Quanto a noi, facciamo ora una bella dichiarazione e decidiamo di riunirci periodicamente approvando ogni volta un documento che esprimerà i punti in cui saremo d'accordo su questo o quel problema che si presenterà. Chissà che qualcuno non finisca per credere che siamo in tal modo il primo nucleo del governo europeo o quanto meno un suo surrogato.

Un governo democraticamente controllato

Occorre dire — ha affermato ancora Spinelli — alto e chiaro che con il vertice di Copenaghen di metà dicembre prossima si conclude, non solo nel tempo ma nella logica politica, la lista degli appuntamenti di fine d'anno dei governi. Poiché i governi della Comunità hanno mantenuto finora nelle loro mani il potere di decidere le cose da fare in comune, essi dovranno nel giro di poche settimane decidere su un pacchetto di misure non solo di politica economica e monetaria, di politica regionale, di politica sociale, di politica dell'energia, ma anche di politica costituente mirante a costituire un governo europeo democraticamente controllato. Anche se ciascuna di queste decisioni sarà formalmente presa in una sede differente, non è da credere che si possa arrivare a qualcosa di positivo se fra i vari Consigli ed il vertice non correrà una stessa ed uniforme volontà politica. Il fondo di cooperazione monetaria, le misure coattive di politica economica, il fondo regionale, quello sociale ,le decisioni sull'uranio arricchito, sul mercato interno del petrolio, sulla linea di condotta verso produttori e consumatori di petrolio, saranno inevitabilmente decisioni superficiali e conterranno assai poca sostanza od addirittura non saranno prese se non ci sarà la ragionevole prospettiva che la conferenza del vertice metterà realmente e senza indugio in moto una procedura costituente per creare l'identità europea nei campi di politica interna ed esterna nei quali c'è un accordo di principio circa la necessità di sviluppare in essi una politica comune.

E, per converso — ha continuato Spinelli — il vertice prenderà misure superficiali e poco consistenti circa la identità europea se nel pacchetto delle decisioni di fine anno le politiche fondamentali avranno ricevuto soluzioni inadeguate nei Consigli dei giorni precedenti.

Dicendo che il vertice di Copenaghen avrà il compito di mettere in moto una procedura costituente dell'indennità europea, ci corre l'obbligo di indicare in che cosa tale procedura dovrebbe consistere. E' infatti evidente che i nove capi riuniti al vertice non avranno nè il tempo di redigere un qualsiasi progetto di governo e di parlamento europeo ed ancora meno il mandato di approvarlo. Tutto quel che potrebbero e dovrebbero fare sarà esprimere l'impegno politico dei loro governi di anticipare le date della preparazione dell'Unione politica europea e precisare le modalità della sua preparazione.

Resta da vedere a quale istanza il vertice dovrebbe affidare la redazione del progetto di trattato-costituzione dell'Unione politica. Il vertice di Parigi dice che il rapporto dovrebbe essere preparato dalle istituzioni della Comunità e poi sottoposto ad un vertice che presumibilmente lo farebbe tradurre in progetto da qualche istanza appropriata. Se a Copenaghen c'è una anticipazione, si deve senz'altro pensare a questa istanza, lasciando che essa consulti le istituzioni della Comunità facendole in tal modo partecipare alla preparazione del progetto.

La prima idea che viene in mente ai diplomatici che consigliano i capi di governo ed i loro ministri degli esteri è, che tale compito sia affidato ai diplomatici stessi, poiché si tratta ben di redazione di un progetto di trattato. Se ciò fosse, si può scontare fin da ora che il trattato-costituzione nascerà morto. I diplomatici trasformeranno il mandato, necessariamente vago ed approssimativo del vertice, in un qualche progetto di incontri periodici di ministri, assistiti da qualche segretariato costituito da essi stessi.

La seconda idea che circola è che la redazione dovrebbe essere affidata a uno o più saggi. In verità i saggi non sono mai molto più saggi dei comuni mortali, e ciò che il progetto dovrà mostrare di avere non sarà un sovrappiù di saggezza ma una massa critica sufficiente di sostegno politico.

Una terza idea è che il progetto dovrebbe essere preparato dalla Commissione, discusso dal Parlamento europeo e approvato dal Consiglio, rispettando così nel modo migliore le procedure tradizionali della Comunità. Ma la Commissione non ha un radicamento politico così forte da poter assicurare che il suo progetto sia fondato veramente su un consenso politico largo. E nella misura in cui questa dimostrazione marcherà la tendenza dei diplomatici a riprendere essi in ultima istanza qualsiasi progetto e demolirlo sarebbe irresistibile.

Il fatto è che il progetto di trattato istituente la unione politica e riassorbente in essa le attuali Comunità potrà dimostrare di avere un assai largo consenso solo se sarà redatto e approvato da una assemblea nella quale siano rappresentate tutte le forze politiche dei Paesi membri. Questa assemblea esiste; è il Parlamento europeo. Certo i suoi membri non sono stati nominati in vista di questo mandato costituente. Ma tale mandato nuovo sarebbe talmente importante da giustificare che il vertice di Copenaghen, una volta che abbia deciso di affidare al Parlamento europeo il compito di preparare il progetto di trattato-costituzione, dovrebbe anche impegnarsi a chiedere ai Parlamenti nazionali di procedere ad una rinomia del Parlamento europeo entro la prima quindicina di gennaio.

L'approvazione o meno di questo pacchetto di politiche comuni e di procedure istituzionali sarà ciò che permetterà di dire alla fine del 1973 se l'Europa avrà fatto un passo in avanti o uno indietro.

Poiché ciò dipenderà — ha detto Spinelli — in non lieve misura, dalla pressione che le forze politiche e sociali dei nostri paesi eserciteranno sui nostri governi, mi sia concesso, prima di finire, di soffermarmi su questo ultimo tema, in particolare per quanto concerne l'Italia.

L'Italia è fra i vari paesi membri della Comunità uno di quelli che hanno più da guadagnare se la Comunità arricchisce le sue politiche e si trasforma in una Comunità politica, e che hanno più da perdere se l'impresa europea si isterilisce e fallisce.

Il risanamento amministrativo dell'Italia non può fare a meno del confronto permanente con le amministrazioni del resto dell'Europa in un effettivo lavoro di costruzione comunitaria.

Il risanamento monetario italiano non può aver luogo al di fuori del risanamento europeo e della partecipazione europea al nuovo ordine monetario mondiale.

Una politica italiana che non voglia ridursi alla sola ripresa quantativa della produzione, ma che sia nello stesso tempo un avvio a reali cambiamenti nella qualità della vita non può svilupparsi al di fuori di una comune politica della società.

La politica estera italiana, se non è una parte della comune politica estera europea, non è che velleitarismo.

Ciononostante la dimensione europea di tutte queste forze politiche è stata finora sistematicamente negletta.

In Italia, come nel resto della Comunità, la possibilità di uscire da questa crisi di impotenza dipenderà in assai larga misura dalla capacità che le forze politiche e sociali più interessate non alla conservazione ma alla riforma della società esistente, si impegneranno a fondo, non solo ad avere politiche e governi nazionali adeguati, ma anche a sviluppare una strategia di riforme politiche e istituzionali della Comunità.

La sinistra, in Italia come in Europa, può e deve dunque porsi come spunto di riferimento di un programma politico a medio termine capace di raccogliere il consenso non solo del mondo sindacale, ma anche del settore più moderno e coraggioso del mondo imprenditoriale disposto ad assumersi delle chiare responsabilità per il rinnovamento della nostra società. La alternativa è costituita ancora una volta dall'europeismo di parata, dietro il quale si nasconde la conservazione di tutti i privilegi esistenti, è cioè costituita dalle forze politiche che si curano solo della gestione del potere giorno per giorno senza guardare più lontano; da quelle parti delle amministrazioni pubbliche che temono una limitazione delle loro abitudini e influenze; e dalle strutture economiche che godono abusivamente di rendite.

Fra questi due poli — il secondo che opera con tenacia e abilità, il primo che si cerca ancora confusamente —, c'è la maggioranza dei nostri popoli. Conquistare questa maggioranza con una politica europea coerente e lungimirante è il grande tema di una sinistra europea.

Le forze italiane del progresso non hanno avuto sinora meriti speciali nel campo dell'azione europea. Ma possono, e dovrebbero sentire che hanno nel prossimo muturo una occasione eccezionale di sviluppare un'azione incisiva, e devono rendersi conto che hanno alleati nelle forze politiche di progresso di altri paesi e persino in alcuni governi che non celano la loro impazienza e il loro desiderio di avanzare verso un governo europeo.

La strategia da seguire può essere così riassunta:

1) essere presenti con serietà d'impegno in tutte le istanze ed occasioni in cui i problemi europei cruciali sono affrontati;

2) non concepire e non presentare mai i particolari problemi italiani come richieste particolari che si aggiungano estrinsecamente ai problemi europei, ma sentirli come aspetti italiani dei problemi europei e battersi perciò per la soluzione di questi;

3) esigere che il bilancio della Comunità sia sviluppato e impiegato in modo da permettere la realizzazione delle nuove politiche comuni in particolare regionale e sociale;

4) opporsi ad ogni soluzione di tipo intergovernativo dei problemi fondamentali (economici, politici, istituzionali) che si porranno nei prossimi mesi e anni perché sempre inadeguata e sempre fondamentalmente conservatrice;

Strategia da seguire

5) esigere che ogni impegno ad atti comuni politicamente rilevanti sia legato all'accettazione di un correlativo potere di co-decisione e di controllo del Parlamento europeo;

6) chiedere la messa in moto senza indugi delle procedure che mirano alla realizzazione della «Unione europea», e che ciò sia fatto con la partecipazione decisiva e centrale del Parlamento europeo;

7) esigere la fissazione di una data precisa per la elezione del Parlamento europeo;

8) esigere che nei negoziati internazionali in corso nessun impegno sia preso dagli Stati della Comunità, che sia in contraddizione con la prospettiva dell'Unione europea o che possa limitarne o distorcerne lo sviluppo.

Democrazia e autonomia

Amendola: nuova prospettiva

Nel suo intervento al Convegno internazionale «Un programma per l'Europa», organizzato a Roma dall'Istituto affari esteri, l'on. Giorgio Amendola ha messo in luce come sia necessaria una profonda revisione della prospettiva comunitaria dato che la crisi messa in luce dai recenti avvenimenti non è congiunturale ma strutturale. L'aumento del costo delle materie prime continuerà a pesare sul mondo e la scena internazionale sarà sempre più caratterizzata dalla presenza di paesi e forze nuove che pongono l'esigenza di una modifica dei vecchi rapporti di forza tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, di una nuova organizzazione del commercio e di un nuovo assetto monetario mondiale.

In questa prospettiva il recente accordo dei Nove va salutato positivamente come pochi giorni fa ha fatto a Strasburgo, in un importante discorso il cancelliere tedesco Brandt, il quale a ragione ha sottolineato come l'esigenza di autonomia dell'Europa appaia tanto più necessaria di fronte ai rischi atomici che essa ha recentemente corso senza neppure esserne informata. Tale esigenza di autonomia richiama naturalmente anche il problema della difesa europea, problema di cui i comunisti riconoscono l'esistenza in una prospettiva, però, di neutralismo europeo ben lontano, cioè, da richiami e tesi terzaforziste.

L'oratore ha inoltre aggiunto che Spinelli ha sottolineato giustamente l'esigenza di una costruzione comunitaria incentrata sulla attribuzione al Parlamento europeo di un potere costituente, solo mezzo per interessare attivamente le masse popolari oggi indifferenti o ostili alla Commissione comunitaria. E' stata uqesta l'occasione per il rappresentante del Pci di ribadire l'appoggio ad una Commissione controllata del Parlamento europeo in contrapposizione all'idea di istituzionalizzare gli incontri al vertice.

I vertici, ha detto Amendola, non possono in alcun modo consentire un tale sviluppo e interrompendo successivamente l'on. Giraudo ha proposto che si convochi al più presto una apposita seduta del Parlamento italiano per dare al Presidente del consiglio un preciso mandato in vista di Copenhagen.

Ha concluso dichiarandosi favorevole all'elezione generale diretta del Parlamento europeo, via maestra verso la necessaria democratizzazione delle istituzioni.

Dal canto suo, Mario Didò, della CGIL, intervenendo ha sottolineato come un elemento nuovo e fondamentale sia rappresentato dalla presa di coscienza europea dei sindacati, e che nonostante le contrapposizioni del passato, si abbiano oggi a realizzare posizioni unitarie convergenti in quanto una battaglia per le riforme democratiche e sociali e tanto più in un paese come l'Italia, può avere successo solo se riesce ad allargarsi ad una dimensione europea. Si tratta dunque in sostanza non solo di dare alla Comunità una nuova struttura realmente sovranazionale come proposta da Spinelli, ma di inserire in esse nuovi contenuti politici che ne facciano davvero lo strumento di una nuova società dando insieme un posto adeguato nella battaglia alle forze sindacali, oggi relegate nelle istituzioni comunitarie, a una posizione subordinata e puramente consultiva.

Scelta di sistema

Il rapporto di Cesare Merlini

Cesare Merlini, direttore dell'IAI, ha tratto alcune conclusioni dal lavoro preparatorio che ha svolto l'Istituto in vista di questo Convegno, lavoro preparatorio culminato nella giornata di studio di ieri. Il tema — ha detto Merlini — è stato: i problemi, le difficoltà e i vantaggi dell'inserimento del sistema italiano in quello europeo-occidentale, le condizioni per renderlo più attivo e più efficace; le conseguenze se questo inserimento divenisse meno profondo. Ieri tre gruppi di studio hanno affrontato questo tema; uno da un'angolatura prevalentemente politica, presieduto da John Pinder; un secondo, da un'angolatura prevalentemente istituzionale, sotto la presidenza del prof. Leopoldo Elia, essendone relatore il prof. Guglielmo Negri; un terzo da un'angolatura prevalentemente economica, presieduto dal dr. Mario Didò, relatore il dr. Bruno Colle. Al loro aiuto e consiglio, e per loro tramite al contributo di tutti coloro che hanno partecipato a questi gruppi di studio e in particolare a quei collaboratori, che si sono sobbarcati la fatica dei documenti di lavoro, ho largamente attinto nel tracciare qui queste conclusioni, delle quali tuttavia assumo intera responsabilità. (Ho chiesto loro di intervenire durante il dibattito, onde poterci dare il loro punto di vista, e completarmi, se lo riterranno)

Vorrei premettere una considerazione: a questo mio intervento farà seguito il rapporto politico di Altiero Spinelli, una specie di «stato della Comunità» (per impiegare la formula americana). Dunque, siamo qui per discutere l'Europa o l'Italia? Nel tentativo di rispondere a questa apparente contraddizione sta il significato della nostra iniziativa. Si tratta di stabilire un ponte meno fragile possibile attraverso il fosso, talvolta il baratro, che esiste fra, da una parte i discorsi che da noi si fanno sull'integrazione, fatti di impegni a buon mercato, accompagnati da atti poco concreti o, talvolta, con essi in contraddizione, e, dall'altra i discorsi sulla nostra politica europea, che consistono in uno stracciarsi le vesti di dosso, salvo poi a condurre le politiche in una prospettiva fondamentalmente nazionale. L'obiettivo che ci siamo posti, ambizioso forse, è di mostrare degli attori, atti e scenari del paese, quello che in una parola abbiamo chiamato il «sistema» o, per restare in metafora, il «teatro» italiano, le conseguenze, i riflessi in sede europea; e, per contro, delle scelte compiute in sede comunitaria, delle politiche comuni alla cui formulazione anche noi contribuiamo, mostrare quali sono i riflessi, i vantaggi e i costi per il paese.

La Comunità non è là; non è un qualcosa di compiuto e definito, per cui si pone a poi il semplice quesito di stare dentro o fuori; essa, come se lo mostrerà Spinelli, è un corpo «in fieri», alla cui forma e condotta siamo chiamati a dare il nostro contributo, il cui risultato sarà dunque merito, o colpa, anche nostro. Dirsi di più: essa oggi attraversa una crisi profonda, che le deriva dall'impasse dell'unione economica e monetaria, dalle inadempienze — perché anch'essa ha le sue inadempienze — nei confronti dei deliberati del precedente vertice di Parigi, ma soprattutto, ormai dalla necessità imprescindibile di darsi una personalità nel mondo.

Avanti! 24 Novembre 1973

PROFICUO DIBATTITO AL CONVEGNO INDETTO DALL'IAI

Non si può risolvere con i vertici la crisi che investe l'Europa

Spinelli propone di attribuire funzione « costituente » al Parlamento europeo per dar vita all'unione politica europea

ROMA, 23. — La crisi che investe la Comunità europea non è un fatto contingente o temporale, ma strutturale: per questo occorre una terapia da « choc » in grado di superare l'attuale situazione e portare avanti la costruzione comunitaria in una visione chiara dell'autonomia dell'Europa. Questa la constatazione pressochè unanime che è stata fatta ieri nel corso del convegno « Un programma per l'Europa » indetto dall'IAI. Non ci si è limitati tuttavia alla diagnosi dei mali, non ci si è insomma « stracciate le vesti » levando lamentazioni sul povero stato in cui si trova l'Europa, ma si è anche indicata una terapia.

Merito questo di Altiero Spinelli che nella sua relazione ha suggerito una strada forse audace ma che ha il merito di centrare la sostanza, politica, del problema: attribuire al Parlamento europeo una funzione costituente nel senso che dovrebbe essere questo organismo a delimitare le strutture dell'unione politica europea, strumenti di governo della Comunità e interprete della volontà politica dei governi e dei popoli europei.

E' in grado la sinistra italiana di assumersi questo compito, ne ha la volontà politica? Dal dibattito di ieri è emerso un alto grado di consapevolezza di questa necessità, una consapevolezza che non affonda le sue radici nell'europeismo « di parata » ma nella realtà stessa del nostro Paese: se vogliamo — è stato detto — sottrarci al marchio di « Paese periferico » ed entrare effettivamente in Europa, modificarne le strutture e farne una vera comunità democratica, non possiamo ignorare la sfida che ci viene lanciata. Si tratta di una scelta di sistema, ha affermato il direttore dell'IAI Cesare Berlini: sono pronte a farla le forze politiche e sindacali?

Per queste ultime, la risposta è stata immediatamente affermativa: il compagno Didò, segretario della CGIL si è richiamato al progressivo processo di maturazione a livello europeo delle lotte sindacali e seppure abbia riconosciuto la mancanza di una strategia a livello continentale ha rilevato che oggi per le forze sociali italiane la lotta per le riforme si deve attuare in un'ottica e in una prospettiva europee e come la battaglia per l'Europa dei lavoratori debba essere condotta soprattutto in Italia.

La risposta delle forze politiche all'interrogativo posto da Berlini è stata più variata e articolata: ci si è soffermati sul problema istituzionale e sulle prospettive del vertice con accenti ovviamente diversi, ma in tutti era la consapevolezza del momento di crisi che stiamo attraversando. La Comunità è come il re nudo, ha osservato Amendola, e l'inflazione che colpisce tutta l'Europa ha spogliato la CEE dei manti retorici che l'avvolgevano: per ricoprire questo re occorre dunque non soltanto ristrutturare la CEE attraverso i suoi organismi istituzionali, ma dibattere a fondo quale ruolo e quale politica debba svolgere l'Europa per affermare la propria identità che significa autonomia. E un altro comunista, Sergio Segre, ha individuato in questa sostanziale univocità di interpretazioni sulla crisi dell'Europa un momento unificante della lotta politica italiana, un elemento di unità nel quale si riconoscano tutte le forze politiche nazionali.

Per i socialdemocratici il problema è diverso: e mentre Orsello ha posto l'accento soprattutto su una iniziativa europea in campo istituzionale, Orlandi ha indicato nella *partnership* con gli USA (un ruolo che sin qui non è stato esercitato appieno) la prospettiva futura, non parendogli valida la tesi di un'Europa terza forza in quanto forza non è.

Quanto ai democristiani, il loro giudizio è stato non meno drastico sulla gravità della crisi, ma essi si sono mostrati meno pessimisti sul futuro, e in particolare nei confronti del vertice (Giraudo) anche se hanno riconosciuto (Elia) la necessità di procedere in avanti sulla via indicata al vertice di Parigi con maggiore celerità: per essi è primaria la soluzione del problema energetico (Granelli) che peraltro non va visto soltanto come « una crisi contingente superabile con l'*austerity* sperando bene nel domani, ma modificando il modello di sviluppo e il modo di vita della nostra società » e al tempo stesso ristrutturando totalmente la politica verso i Paesi in via di sviluppo.

Per il nostro partito (ieri al dibattito ha assistito il compagno Nenni; oggi parlerà Zagari) il compagno Gianni Finocchiaro ha osservato che il vertice (che per ora si presenta « allo sbando ») potrà essere utile nella misura in cui sarà in grado di dare una risposta politica reale alla crisi che investe la Comunità, ma ciò presuppone un'unità di intenti politici, poichè si tratta di una crisi non solo energetica ma politica.

Come si vede, un'ampia gamma di problemi e di tesi sono emersi nella giornata di ieri: ma il dato più significativo e interessante ci sembra che, dalla consapevolezza della gravità della crisi che stiamo attraversando, si sia giunti alla constatazione che i metodi fin qui seguiti e che si vorrebbe ancora utilizzare, compreso quello dei « vertici », siano inadeguati allo scopo. Occorre un dibattito di fondo (e a tal fine è stata ravvisata l'opportunità di una discussione parlamentare prima del vertice di Copenaghen) affinchè non soltanto ciascuno prenda le proprie responsabilità, ma perchè da esso scaturisca un preciso programma d'azione per l'Europa: è quello che questo convegno dell'IAI sta egregiamente cercando di fare.

F. GO

" IL GIORNO "

24 novembre 73

ROMA - Convegno all'Istituto Affari Internazionali

«L'Italia deve battersi per un Governo europeo»

ROMA, 23 novembre

Il rilancio dell'unificazione europea passa attraverso la costituzione di un effettivo potere politico europeo, possibilmente sotto la forma di un vero e proprio Governo, ma comunque autonomo e sganciato dai singoli governi. Il discorso sull'Europa, mentre infuria la bufera della crisi energetica (particolarmente grave sul vecchio continente), rischia di divenire velleitario, come lo è stato per 15 anni di seguito, se viene posto in termini diversi. Sia pure con accenti differenti gli oratori intervenuti alla prima giornata del convegno « Un programma per l'Europa », indetto dallo IAI (Istituto Affari Internazionali), hanno sostanzialmente convenuto con questa impostazione del relatore Altiero Spinelli, uno dei due rappresentanti italiani al vertice della CEE. Dal comunista Giorgio Amendola ai democristiani Luigi Granelli e Leopoldo Elia, al socialdemocratico Flavio Orlandi, al socialista Mario Didò, segretario confederale della CGIL. Al convegno ha partecipato anche il senatore Nenni, che parlerà domani insieme ad Agnelli e Petrilli.

Se l'obbiettivo della costituzione di un Governo europeo è urgente e indilazionabile ciò non vuol dire che sia vicino. Il processo d'integrazione — ha ricordato Spinelli — batte il passo ormai da molti anni.

Per risalire la china, Spinelli ha proposto che il prossimo vertice dei Capi di Stato e di Governo, convocato a Copenaghen per metà dicembre, decida di arrivare in tempi stretti ad un'effettiva unione politica sovranazionale, affidando al Parlamento europeo la redazione del relativo trattato entro il 1974. Con l'impegno, inoltre, dei singoli Paesi di farlo ratificare entro la metà del 1975.

Ci si possono attendere scelte così impegnative dalla riunione di Copenaghen? Lo stesso Spinelli ha fatto capire di avere molti dubbi, ma gli oratori successivi sono apparsi ancora più pessimisti.

Una battaglia perduta in partenza allora? Neanche, hanno sostenuto Amendola e dopo di lui il sottosegretario agli Esteri Granelli. Una battaglia solo agli inizi. Per condurla avanti Amendola ha suggerito di cominciare con l'allargare i poteri del Parlamento europeo per arrivare successivamente alla elezione diretta dei suoi rappresentanti.

E' un obbiettivo sul quale concorda anche Granelli, che sembra ritenerlo raggiungibile a una scadenza relativamente ravvicinata. Può anche darsi — ha aggiunto Granelli — che si debba lottare duramente per conseguirlo, ma non per questo bisognerà darsi per vinti. Occorrerà invece proseguire la battaglia europeistica con tenacia, magari un vertice dopo l'altro. A condizione che non ci si illuda che i vertici di per sé possano mai rappresentare più che un'occasione per ricercare le soluzioni effettive.

IL SOLE - 24 ORE — Sabato, 24 novembre 1973 —

Quale programma per realizzare l'unità europea?

Proposte di Spinelli al convegno IAI

Roma, 23 novembre

« Un programma per l'Europa » è il tema del convegno organizzato dall'Istituto affari internazionali (IAI) iniziato questa mattina a Roma; convegno che ha lo scopo di provocare un dibattito di idee e di opinioni in vista del vertice dei capi di Stato europei in programma per il mese prossimo a Copenaghen.

Il convegno si è sviluppato sulla base del rapporto politico tenuto da uno dei due rappresentanti italiani nella commissione CEE, Altiero Spinelli.

Secondo Spinelli, la meta più immediata che i capi di Stato dovrebbero porsi è quella della costituzione di un govedno europeo, premessa per dare all'Europa una sua identità ed una sua personalità. Cosa significa governo europeo? « Significa — ha detto — un'autorità politica distinta dai governi nazionali e incaricata di gestire alcune politiche comuni, secondo leggi comuni, coprendone le spese con fondi comuni e rendendone conto in forme appropriate ad una Camera dei deputati del popolo europeo e ad un consiglio dei rappresentanti degli stati membri ».

Un governo europeo — ha aggiunto Spinelli — è ormai necessario per assumere nella politica internazionale le responsabilità e le sfide che incombono sull'Europa ed è nello stesso tempo necessario per gestire una comunità in cui all'unione doganale ed alle politiche di controllo dei mercati si aggiungono politiche dell'importanza di quella dell'unione monetaria, ed economica, della politica regionale, sociale e di quella dell'energia.

Molto opportunamente, Spinelli ha proseguito chiedendosi quali probabilità vi siano che il vertice giunga ad affrontare fino in fondo questo tema, giudicando queste probabilità proporzionali ai movimenti di opinione che le sosterranno. Un programma realistico, comunque, potrebbe comprendere almeno la espressione dell'impiego politico dei singoli governi ad anticipare le date della preparazione dell'unione politica. La redazione del progetto di trattato-costituzione potrebbe essere portata a termine entro il 1974 ed i capi di Stato potrebbero impegnarsi a presentare questo progetto ai loro parlamenti al massimo entro la metà del 1975.

Le proposte di Spinelli sono state ampiamente discusse nel successivo dibattito. I lavori continuano domani.

AVANTI!

24 novembre 1973 •••••
Sabato

NELL'ASSENZA DI UN VERO GOVERNO

L'Europa è debole

La relazione di Spinelli a un convegno

di ROBERTO MOSCA

ROMA, 23 novembre

« In un solo anno molte cose sono accadute che hanno mostrato come l'Europa può, sì, permettersi di non avere una personalità politica reale, ma non riesce per questo a sottrarsi a sfide, colpi, danni e umiliazioni ». E' stato Altiero Spinelli, membro della commissione della CEE, ad aprire con queste parole un convegno che durerà due giorni, organizzato dall'Istituto affari internazionali sul tema « Un programma per l'Europa ». Presenti esponenti della sinistra italiana ed europea fra i quali Nenni, Amendola, Segre, Orsello, Didò, Gilles Martinet.

I lavori sono stati aperti, dopo la lettura di un messaggio augurale del ministro degli esteri, Moro, da un rapporto di Cesare Merlin, direttore dello IAI sui lavori delle commissioni di studio preparatorie al convegno.

Subito dopo è seguito il rapporto politico sullo « stato della Comunità » svolto da Altiero Spinelli. Dopo aver brevemente ricordato i principali avvenimenti del primo anno di esistenza della Comunità europea allargata, Spinelli ha esaminato la situazione della integrazione economica. Secondo il relatore l'inflazione ha continuato a corrodere la stabilità e il vigore delle economie rendendo precari sviluppo, occupazione, sicurezza dei redditi, soprattutto quelli da lavoro, vanificando gli sforzi per il miglioramento della qualità della vita. Il fatto che ogni Paese della Comunità abbia poi preso misure diverse si riflette necessariamente in un disordine monetario internazionale insormontabile anche per i governatori delle banche centrali che continuano a riunirsi invano da anni.

Da tempo — ha proseguito il relatore nella sua analisi — un insieme di problemi internazionali ha fatto sì che si sia parlato molto di « voce unica » europea. In realtà non si è andati mai al di là di una assai restrittiva interpretazione della politica commerciale comune, di una cooperazione politica intesa come periodici incontri di ministri degli esteri e di alti diplomatici e dei lavoratori del cosiddetto « Eurogruppo » in seno alla NATO. Gli avvenimenti rapidamente succedutisi sulla scena della politica internazionale nell'ultimo anno hanno fatto sì che questa visione della « unica voce » europea venisse rapidamente messa in crisi prima dalle polemiche interne alla Comunità e poi dall'espansione del commercio internazionale da regolare con il GATT.

Il conflitto mediorientale, con il rischio di un confronto diretto tra le due superpotenze e l'embargo sui prodotti petroliferi, hanno reso drammaticamente evidente una situazione di fatto. La Comunità e i nuovi Paesi membri possono essere minacciati da eventi internazionali, e non hanno nessuna capacità di agire unitariamente in modo efficace per influire su tali eventi. Di qui la necessità di un vertice straordinario come quello di Copenaghen il cui tema centrale non può essere che uno: cosa fare per dare all'Europa personalità e identità riassumibili in un governo europeo. L'Europa ha bisogno di un'autorità politica distinta dai governi nazionali, incaricata di gestire alcune politiche comuni secondo leggi comuni, per rispondere alle sfide che incombono sull'Europa. Secondo Spinelli è inoltre necessario redigere un progetto di «trattato-costituzione» che dovrebbe uscire nella sua redazione iniziale dal vertice di Copenaghen ed essere completato dal Parlamento europeo, rinnovato ed eletto a suffragio diretto, entro il '74.

« In Italia come nel resto della Comunità la possibilità di uscire da questa crisi di impotenza — ha concluso Spinelli — dipenderà in larga misura dalla capacità che le forze politiche e sociali interessate alla riforma della società esistente avranno per sviluppare, accanto a una politica nazionale adeguata, una strategia di riforme politiche e istituzionali della Comunità ».

Il Sole 24 ORE

Domenica 25 novembre 1973

Alla ricerca di un modello di sviluppo per l'Europa

Gli interventi di Giovanni Agnelli e di Petrilli al convegno I.A.I.

Roma, 24 novembre

Il convegno « Un programma per l'Europa», organizzato dall'Istituto affari internazionali si è concluso questa mattina con una seconda tornata di interventi tra i quali vanno particolarmente segnalati quello del presidente della Fiat, dr. Giovanni Agnelli, e quello del presidente dell'IRI, prof. Giuseppe Petrilli.

Constatato all'inizio che « la crescente interdipendenza economica sta pericolosamente accrescendo le occasioni di attrito e di contrasto fra i partners della Comunità », il dott. Agnelli ha detto che è necessario un nuovo modello europeo di sviluppo e un nuovo processo di integrazione per gestire queste interdipendenze ed orientarle alla costruzione dell'Europa unita anzichè alla sua distruzione. Come deve configurarsi questo modello di sviluppo? Illustrandolo, il presidente della Fiat ha sostenuto che « il processo di integrazione dell'Europa potrà sottrarsi ai ricorrenti pericoli di paralisi solo nella misura in cui saprà identificarsi con le esigenze e le speranze di strati sempre più vasti della popolazione e delle forze più vive del mondo culturale ed economico », ciò che potrà avvenire privilegiando una valida politica sociale strettamente correlata a corrette politiche regionali e industriali.

Tale politica dovrà concretarsi nella umanizzazione delle condizioni di lavoro nelle fabbriche e in un ampio sviluppo di investimenti sociali volti ad eliminare disagi ed incertezze che sono alla base della radicalizzazione delle tensioni sui luoghi di lavoro. « Bisognerà anche annullare gli sprechi ed i parassitismi che riducono le risorse da indirizzare a questi obiettivi di interesse generale ».

In questo quadro — ha proseguito Agnelli — dovrebbe svolgere un ruolo rilevante il sindacato europeo: espressione dei grandi sindacati nella dimensione europea attraverso il quale si costituisca un interlocutore con cui instaurare un confronto dialettico su talune linee della problematica europea. Un confronto necessario per definire un quadro di priorità nel quale siano evidenziati i sacrifici che ciascuno deve compiere e i vantaggi che gliene deriveranno. « E' nostro specifico interesse — ha detto il presidente della Fiat — conoscere con chiarezza lo spazio che ci viene riconosciuto e ciò che ci si aspetta da noi, così come è nostro interesse far presenti le nostre possibilità e le nostre richieste ».

In tema di politica industriale, Agnelli ha posto l'accento sui contratti comunitari di sviluppo industriale che ritiene idonei per sviluppare nei settori di punta una valida presenza europea e per sottrarre il nostro continente ai pericoli di una divisione internazionale del lavoro che lo condanni a dipendere dall'innovazione realizzata altrove. Sempre su questo tema, ha poi auspicato la creazione di un quadro comunitario di garanzie per gli investimenti nei Paesi terzi, tra l'altro con lo specifico scopo di risolvere l'handicap del quale soffrono le imprese italiane rispetto a quelle di altri Paesi CEE.

Circa il raggiungimento di questi obiettivi, il dott. Agnelli, affrontando i problemi istituzionali, ha detto che sarebbe un grave errore continuare a fare affidamento esclusivo su forme di contatti politici di vertice. Occorrono organismi a rappresentanza democratica che consentano una piena esplicazione delle istanze emergenti e un controllo sulle decisioni politiche. «In altre parole, è necessario dare poteri e credito al Parlamento europeo ». Occorrerà poi rivalutare le competenze del Comitato economico e sociale per consentire un contatto diretto tra il mondo imprenditoriale e quello politico, sindacale e dei grandi movimenti di opinone.

« La dimensione europea raggiunta da taluni settori della economia e della società, e le relative problematiche sui nuovi processi di produzione — ha affermato il dott. Agnelli, avviandosi alla conclusione — non lasciano spazio a modelli autonomi di sviluppo nazionale. Per uscire dall'equivoco è necessario abbandonare i modelli nazionali di crescita più o meno spontaneistica e concepire una economia programmata democraticamente al livello sopranazionale ».

Il prof. Petrilli, nella sua qualità di presidente del Movimento europeo, dopo un'analisi politica degli insuccessi nei quali si è risolto ogni tentativo di superare il grado di integrazione raggiunto con l'unione doganale, si è soffermato sulla reazione dell'Europa alla crisi petrolifera. Ma « se la crisi medio-orientale e la guerra del petrolio hanno rappresentato a questo riguardo una manifestazione appariscente e avvertibile da tutti della forza cogente che le pressioni esterne possono esercitare nell'imporre ai Paesi della Comunità un minimo di coesione — ha aggiunto Petrilli — in termini più generali la sfida più decisiva è stata rappresentata, a mio parere, dal delinearsi di una nuova strategia americana, tendente a rilanciare l'alleanza atlantica nella forma di una intesa organica tra i Paesi ad economia di mercato dell'Atlantico e del Pacifico, nell'ambito della quale la Comunità potrebbe essere riassorbita ».

Riconosciuta la legittimità del giudizio americano circa una Comunità che si presenta essenzialmente come un'unione doganale accompagnata da una politica agricola fortemente protezionistica, e quindi come fonte di distorsione nel commercio internazionale, Petrilli ha fatto presente che, se ogni ulteriore progresso nella generale liberalizzazione degli scambi non potrebbe essere accolto che con soddisfazione, la CEE finirebbe per diluirsi in un contesto molto più vasto e gli Stati membri rischierebbero di perdere i soli vincoli reali che tuttora li uniscono.

Di qui l'esigenza che la Comunità europea non rimanga ciò che è « hic et nunc », ma compia un salto di qualità in senso politico-istituzionale.

25 NOVEMBRE 1973

Washington (denuncia Altiero Spinelli) pone esose condizioni per vendere il suo uranio

INTERVENENDO ieri ai lavori del convegno dell'Istituto Affari Internazionali « Un programma per l'Europa » (di cui riferiamo in altra parte del giornale), Altiero Spinelli — uno dei commissari italiani in seno alla CEE — ha rivelato che gli Stati Uniti hanno deciso di imporre ai committenti europei di uranio arricchito contratti per forniture **decennali**, a partire dal prossimo primo gennaio. Il governo americano intende in questo modo garantire uno sbocco alla propria produzione e programmare a lungo termine l'attività delle proprie centrali; dall'altro però così facendo si assicurano un assoggettamento perenne degli stati europei alle forniture americane, impedendo alla CEE il raggiungimento di ogni autosufficienza.

In queste condizioni — ha ricordato Spinelli — la CEE ha solo un mese di tempo per decidere quale delle due soluzioni scegliere: o continuare a importare dagli Stati Uniti o elaborare un proprio programma di indipendenza nucleare. Il « ricatto americano » non fa che complicare la scelta della Commissione della CEE: a Bruxelles, infatti, si è favorevoli a una concertazione dei due progetti, concertazione, però, difficile da raggiungere subito.

Anche per l'Italia la questione non è di poco conto. Da un lato c'è l'offerta francese di partecipare all'Eurodif (questo il nome del progetto), dall'altro la possibilità, così facendo, di subire ritorsioni del gruppo nordico. Martedì esponenti del CNEN parteciperanno all'assemblea dell'Eurodif, per « ascoltare » soprattutto in quanto le decisioni in merito dovranno essere prese dal CIPE. Della questione si parlerà certamente anche nel vertice della maggioranza governativa previsto per la prossima settimana o l'inizio dell'altra. E' chiaro a questo punto che nessun paese può considerare i problemi energetici come un fatto puramenet nazionale, tali e tante essendo le ripercussioni, i riflessi, i condizionamenti, le implicazioni che esistono tra stato e stato e, anche, tra continente e continente.

Gli Stati Uniti hanno assunto ad esempio un atteggiamento di « punta », certamente non difensivo. Oggi alle 19 (ora di Washington) Nixon parlerà alla TV per annunciare quella che egli ha definito una « azione dura e forte » per fronteggiare la crisi d'energia. Da domani i ministri del petrolio dell'Arabia Saudita (il paese che ha le maggiori riserve conosciute di greggio) e dell'Algeria inizieranno un giro attraverso quattro capitali occidentali per illustrare la posizione araba: tappe del viaggio: Bonn, Bruxelles, Washington e Tokio (quest'ultima non sicura).

In Italia lo shock delle misure restrittive è per il momento tale da far passare, almeno a livello di pubblica opinione, in secondo luogo i discorsi più generali. Da noi si sta vedendo ancora come dovranno essere coordinate queste misure, quali provvedimenti ad hoc prendere, come reagire alle proteste — queste sì generali e generalizzate — che sono subito seguite. Registrarle tutte sarebbe impossibile.

Proprio per coordinare l'azione dei vari ministeri è stata fissata per domani a palazzo Chigi una riunione di tutte le amministrazioni interessate alle restrizioni. La presiederà il sottosegretario alla presidenza Sarti. La riunione è stata decisa per evitare contrasti od equivoci tra le disposizioni dei diversi ministeri e per studiare come, ad esempio, rafforzare il trasporto ferroviario nei giorni festivi.

Dopo Rumor, che ha parlato ieri l'altro in televisione prospettando un quadro non certo allegro e invitando tutta la popolazione a fare la propria parte, numerose le dichiarazioni di esponenti politici: da registrare l'intervista che il segretario della DC Fanfani ha rilasciato al « Corriere della Sera » di oggi. Dopo aver premesso che è stato necessario adottare le misure decise perché l'Italia era da tempo soggetta « a disordinati sviluppi tecnologici e a drammatiche vicende monetarie », lo uomo politico aretino ha definito « avventate » molte delle reazioni ai provvedimenti, affermando che queste dimostrano che « non tutti si sono resi conto dei rischi che corrono i paesi incapaci di garantirsi approvvigionamenti e riserve di petrolio ». Secondo Fanfani la crisi energetica non va seguita come un fatto a sé stante. Sia « nel prendere le misure necessarie che nel giudicarle e nello utilizzarle, occorre riportare le misure stesse all'obiettivo di fondo che in questo momento dobbiamo perseguire: il superamento della delicata situazione e l'ulteriore sviluppo ».

Piccoli, a sua volta ha affermato che le misure restrittive erano « indispensabili dinanzi alla grave crisi di approvvigionamenti »; ed ha definito « sterile certa critica che si preoccupa di come organizzeremo le nostre domeniche, facendo poco conto dell'immaginazione e dello spirito d'iniziativa del nostro popolo e aggredendo l'autorità per atti necessari che vengono assunti da tutti i paesi europei ».

In campo socialista, l'agenzia « Politica nuova » (organo dei manciniani) ricorda che i ministri del PSI « hanno espresso in sede di governo critiche e riserve non solo per meriti di competenza ma anche per motivi inerenti al merito dei provvedimenti »: tra questi è chiaro l'aumento del prezzo della benzina e del gasolio.

Quanto alla Confindustria, il vicepresidente Locatelli ha ricordato ieri che gli industriali avevano avvertito il governo della necessità di non colpire le attività economiche « per evitare gravi conseguenze nei livelli occupazionali e produttivi». « Infatti », afferma Locatelli, « solo permettendo lo sviluppo della produzione industriale possiamo garantire la creazione del volume di risorse nel 1974 necessario a soddisfare le istanze sociali di sviluppo del nostro paese. Mi sembra che i provvedimenti presi dal governo vadano in questa direzione ».

COMUNITA' EUROPEA — *Spinelli, Zagari e Agnelli concludono il dibattito IAI*

Il Parlamento italiano invitato a discutere il vertice della CEE

UN FERMO invito al governo ed al parlamento italiano per l'immediato avvio di un dibattito sui temi e le prospettive del prossimo vertice europeo dei capi di Stato, previsto a Copenaghen per metà dicembre, è stato ieri rivolto da Altiero Spinelli, commissario della CEE per la politica industriale, a conclusione di un interessante e vasto dibattito sviluppatosi in tre giornate di studio organizzate dall'Istituto Affari Internazionali.

La proposta ha riscosso l'appoggio dei numerosi esponenti politici, dei sindacati e del mondo economico, che insieme hanno suggerito una terapia di intervento atta a curare gli errori compiuti dalla politica europea o, meglio, dagli stati europei, e ad indicare una visione non pragmatica delle sceite a cui l'Europa è chiamata, nel momento in cui l'equilibrio mondiale si è arricchito di un nuovo centro di potere: la nazione araba che controlla le risorse energetiche indispensabili alla nostra sopravvivenza.

L'unione che la Comunità Europea ha coagulato di fronte alla violenza dell'arma del petrolio, è stata criticata con diversi accenti da Spinelli, da Petrilli, presidente del movimento europeo e dall'on. Battaglia, vice segretario del PRI. La mancanza di una politica energetica, che « pur esiste per il carbone » ha detto il commissario della CEE, ci fa dipendere oggi dagli arabi, ma domani, per l'uranio, irrimediabilmente dagli USA e, in misura marginale, dall'Unione Sovietica.

La Comunità è venuta meno anche a questo appuntamento, perché « il modello di sviluppo che essa aveva adottato non risponde più né alle acquisizioni più recenti della teoria economica, né alla realtà interna » — ha detto il presidente della Fiat, Giovanni Agnelli. « E' necessario — egli ha aggiunto — trasferire la problematica europea dai vertici politici nazionali, o dalle nicchie dell'eurocrazia, a livelli più vasti di consenso, occorrerà privilegiare una valida politica sociale strettamente correlata a corrette politiche regionali e industriali ».

« I suoi obiettivi fondamentali — ha continuato Agnelli — debbono consistere in una sostanziale umanizzazione delle condizioni di lavoro nelle fabbriche, in un ampio sviluppo degli investimenti pubblici, nell'eliminazione degli sprechi e dei "parassitismi" che riducono le risorse ».

Il presidente della Fiat ritiene che sia necessario, perciò « abbandonare i modelli di crescita spontaneistica e concepire un'economia programmata democraticamente a livello sopranazionale ». Ad esempio, l'Europa deve decidere se entrare nei settori avanzati (aeronautica, elettronica, avionica-spaziale, nucleare) con uno sforzo in comune o se soggiacere ad aree tecnologicamente più avanzate. « Finora i tentativi sia nazionali che comunitari — ha affermato Agnelli — sono stati un fallimento ».

Tra questi sogni nel cassetto, giacciono i contratti comunitari di sviluppo industriale, proposti dalla Commissione della CEE per sostenere quelle imprese che si dichiarano pronte ad affrontare produzioni ad alto livello tecnologico, ma non hanno tutti i mezzi finanziari necessari per affrontare progetti a redditività differita nel tempo. Questa iniziativa ha raccolto il consenso sia degli imprenditori che dei sindacati, ma, stranamente, incontra l'opposizione della nostra rappresentanza a Bruxelles.

I sindacati convergono con gli imprenditori, almeno su quanto ha detto l'avv. Agnelli ieri mattina, anche su altri temi, ad esempio sulle remore che impediscono una solida costruzione europea. Il segretario della CGIL, Bonacini, è d'accordo con il presidente della Fiat sulla disgregazione del modello di sviluppo italiano e comunitario e sulla necessità di sostituirlo con uno alternativo, di « rinnovamento continuo ».

Agnelli ha ammesso che potrebbe « rivelarsi determinante » la costituzione di un sindacato europeo che « costituirebbe un interlocutore di cruciale importanza con cui instaurare un confronto dialettico su talune linee della problematica europea. In questa prospettiva — egli dice — vedremo con favore il nascente collegamento a livello transazionale tra forze politiche e sociali ». Bonaccini è d'accordo sul fatto che questa è la via che i sindacati europei debbono imboccare e ha tracciato una linea d'azione, articolata in tre punti: « atteggiamento comune delle forze sindacali per l'armonizzazione delle politiche; esame delle decisioni da prendere in alcuni settori importanti (rafforzando il Comitato esonomico e sociale della CEE); azione sindacale rivendicativa ».

« La rottura degli equilibri — ha proseguito Bonaccini — deve essere superata da una lotta dei lavoratori che deve, d'ora in poi, trasferirsi sul piano europeo ».

« Questo tipo di battaglia sopranazionale può concretizzarsi meglio in quelle industrie che, per le loro caratteristiche tecnologiche e strutturali, sono simili, indipendentemente dalla loro nazionalità ».

L'Europa può scegliere fra i contenuti di un modello fondamentalmente statico di carattere mittel-europeo o di un altro modello che veda la soluzione dei problemi degli squilibri regionali e delle conflittualità sociali risolti in modo nuovo e dialettico. E' questo secondo modello — ha detto Agnelli — « che l'Italia potrebbe proporre ».

Per realizzare un nuovo modello, su scala europea, è necessario rafforzare le istituzioni comunitarie, rinverdire i trattati di Roma, trasformare la CEE da « un'unione doganale con una politica agricola » come ci ha ricordato Petrilli, prendendo in prestito una convinzione americana, in un'unione economica e politica. I tedeschi e gli olandesi — ha aggiunto — forse l'hanno capito prima, dichiarandosi disposti a fare dei sacrifici per superare gli squilibri strutturali delle economie dei paesi comunitari.

Il passo obbligato è parso chiaro a tutti a conclusione del dibattito dello IAI, ai comunisti capeggiati da Amendola, agli imprenditori guidati da Agnelli e agli europeisti che si riconoscono nelle idee di Spinelli: l'elezione diretta di un parlamento europeo subito, in modo da insediare l'assemblea costituente che revisioni i trattati e nomini il governo europeo. Se ciò non sarà fatto « la Comunità sarebbe riassorbita — ha avvertito Petrilli — in un'intesa organica fra economie di mercato che abbracci anche il Giappone, come propone la strategia americana più recente. « L'Europa sarebbe condannata ad una posizione subalterna — ha detto il ministro della Giustizia. Zagari — che ha già sollecitato ieri un dibattito, al Consiglio dei Ministri, sul prossimo vertice ».

Attraverso un dibattito in parlamento e al governo potrebbe non solo scaturire un mandato ben preciso per il presidente del Consiglio e del ministro degli Esteri italiano, ma un programma per l'Europa tale da influenzare l'orientamento dei nostri partners comunitari. « Qualcosa bisogna fare — ha detto con accento drammatico Altiero Spinelli — oppure dichiarare fallimento ».

Enrico Morelli

" AVANTI! "
25 novembre 73

LE CONCLUSIONI DEL CONVEGNO DELL'IAI

Un nuovo modello di sviluppo è indispensabile per l'Europa

Sottolineata la necessità di un dibattito parlamentare prima del vertice di Copenaghen Zagari: spetta alle sinistre dare impulso e contenuto alla ricerca dell'«identità europea» Gli interventi di Petrilli, Agnelli e Bonaccini — Le conclusioni di Spinelli e Merlini

Una larghissima convergenza non soltanto sulla diagnosi dei mali che affliggono la Comunità europea ma altresì sulla terapia da seguire (la elaborazione di un nuovo modello di sviluppo europeo) è il dato più significativo emerso nel convegno dell'IAI su «Un programma per l'Europa»: una convergenza — ha rilevato Altiero Spinelli nel trarre le conclusioni del dibattito — sia fra le forze economiche che politiche. Ma — ha osservato Cesare Merlini nel chiudere il convegno — le prime hanno mostrato più delle seconde una grande sensibilità nel sottolineare l'urgenza dei problemi e la necessità di risolverli: ciò non può non suscitare un certo allarme perché è indispensabile che il processo di integrazione europea sia sottoposto alla guida ed al controllo democratico delle forze politiche, il cui processo di revisione critica dei miti europeistici non appare — a giudizio di Merlini — ancora sufficientemente avanzato. Se ne è avuta una riprova nell'assenza, da questo dibattito, della voce ufficiale del governo italiano (che né il compagno Zagari né il sottosegretario Granelli parlavano in veste ufficiale e rappresentativa): di qui il valore della richiesta avanzata da Spinelli di un approfondimento dei temi del vertice sia in seno al Consiglio dei ministri (del quale il compagno Zagari ha riconosciuto la validità e necessità) sia in seno al Parlamento, affinché la voce del nostro governo al vertice di Copenaghen sia rafforzata proprio dal consenso parlamentare.

Il fatto dunque che si sia registrata una larghissima convergenza (emersa ieri, per quanto riguarda il mondo economico e sociale, negli interventi di Petrilli, Agnelli e Bonaccini) indica che il nostro Paese è consapevole che siamo di fronte ad un momento «di crisi e di disperazione», come ha detto Zagari, il quale ha anche messo in luce l'importanza del fatto che non siano soltanto le tradizionali forze «illuministiche» del federalismo e dell'europeismo a preoccuparsi di ciò, ma anche le forze sindacali ed imprenditoriali: si sta insomma realizzando quella fusione fra movimenti politici e sindacati che finora era mancata ed era una delle cause della debolezza della costruzione europea, dell'indifferenza con la quale l'opinione pubblica seguiva il processo di integrazione.

Oggi — ha continuato Zagari — si tratta di far germinare idee nuove e di offrire possibilità nuove di azione agli strumenti tradizionali della politica europea mediante un'iniezione di coraggio che soltanto le forze democratiche avanzate possono dare in quanto direttamente coinvolte in una precisa assunzione di responsabilità: se quest'azione sarà condotta con la necessaria determinazione si potrà agire incisivamente sui «vertici» inducendo i suoi protagonisti ad uscire allo scoperto ed a dare una effettiva identità nuova all'Europa. Ma perché questa azione abbia successo è necessario che l'Europa esca dalla posizione subalterna fin qui occupata, accetti le sfide altrui e soprattutto quella che le viene portata dal terzo mondo: è in questa nuova dimensione che va affrontato il problema energetico che sussisterà anche se fra Israele ed Egitto si arriverà ad un accordo di pace.

Si tratta di una sfida — ha concluso Zagari — che l'Europa deve raccogliere altrimenti si elude la scelta della autonomia europea e si effettua soltanto una fuga in avanti: oggi che è caduta la illusione di poter trovare rifugio in una «grande alleanza» con Stati Uniti e Giappone, la speranza di poter farla franca, che è crollata l'estasi consumistica, l'Europa deve avere il coraggio di guardare dentro se stessa: e spetta appunto alle forze di sinistra dare impulso a questa ricerca di identità e di autonomia, opponendo delle idee alle aspettative frustranti.

Su questa analisi come si è detto vi è stata una convergenza di fondo, che è emersa anche negli interventi dei rappresentanti del mondo economico: per Petrilli, presidente dell'IRI e del movimento europeo, occorre rifuggire dalle illusioni dei vertici diplomatici in quanto la crisi della Comunità è la crisi di un metodo (che la spinta all'integrazione economica porti all'unità politica), una crisi peraltro aggravata dalla nuova strategia americana che minaccia di diluire la CEE in un raggruppamento più vasto liberoscambista nel quale la Comunità europea perderebbe le proprie caratteristiche.

Secondo l'avv. Agnelli l'affermarsi nel mondo pentapolare di un nuovo «polo», la Nazione araba, deve viepiù spingere l'Europa a ricercare l'unità sul piano internazionale e a rivedere il proprio

modello di sviluppo sul piano interno: un nuovo modello che deve identificarsi con le esigenze di strati sempre più larghi di cittadini, privilegiando la politica sociale, umanizzando le condizioni di vita e di lavoro. In questo ambito, Agnelli ha individuato come un fattore di estrema importanza la nascita della Confederazione sindacale europea definita un interlocutore valido con il quale le forze imprenditoriali intendono instaurare un rapporto dialettico ed un confronto sui contenuti, per giungere ad una programmazione europea. Per quanto riguarda l'Italia, occorre scegliere fra un modello statico e tradizionale e un nuovo modello dinamico basato sulla soluzione degli squilibri regionali e sociali, offrendo agli altri *partners* europei una indicazione valida per tutti.

Questi buoni propositi di Agnelli sono stati accolti con interesse dal segretario della CGIL Bonaccini, il quale ha individuato nell'azione dei lavoratori europei e in quella delle imprese (intesa come risposta alle richieste dei lavoratori) i fattori portanti della costruzione europea: da questa convergenza (che deve estendersi anche ai governi) Bonaccini ha tratto motivo per esortare a non impantanarsi nelle politiche nazionali «lasciandoci sfuggire l'essenziale, cioè i motivi di unità su scala europea».

Questi gli spunti più interessanti che ha fornito il convegno dell'IAI, spunti che dovrebbero ora tradursi in un impegno di azione da parte delle forze politiche e sociali per rendere europei i problemi italiani, unico mezzo per superare da un lato il distacco e l'indifferenza che ancora permane in molti strati popolari nei confronti della costruzione europea e dall'altro per dare una efficace credibilità internazionale al nostro Paese. E' un impegno indilazionabile, se si vogliono gettare le basi di una autentica identità europea, premessa indispensabile per affermare l'autonomia e l'indipendenza del continente.

F. Go.

" LA STAMPA "
25 novembre 1973

Concluso il convegno dell'Istituto affari internazionali

Quattro proposte per l'Europa

Un preciso mandato parlamentare a Rumor in vista del "vertice" di Copenaghen; urgenza di un governo europeo; garanzie comunitarie per gli investimenti nei Paesi terzi; una più incisiva presenza dell'Italia - Gli interventi dell'ultima giornata: Zagari, Agnelli, Petrilli, Bonacini, Battaglia - Come superare gli insuccessi dell'unione economica

(Nostro servizio particolare)

Roma, 24 novembre.

Con quattro proposte concrete si è concluso oggi, dopo tre giorni di animato dibattito, il convegno internazionale «Un programma per l'Europa», *organizzato dall'Istituto affari internazionali. La prima, lanciata da Giorgio Amendola, è quella di effettuare al più presto in Parlamento un dibattito per dare al presidente del Consiglio un preciso mandato in vista dell'imminente «vertice» di Copenaghen; la seconda, riproposta con tenace passione da Altiero Spinelli, è l'urgenza di un governo europeo, indispensabile per dare alla Comunità oggi in crisi poteri e credito, personalità ed identità. La terza, considerata* «fondamentale» *dal presidente della Fiat Giovanni Agnelli, è la creazione* «di un quadro comunitario di garanzie per gli investimenti nei Paesi terzi. Esiste infatti al momento attuale una grave disparità all'interno della Cee tra imprese di Paesi che già offrono tali garanzie e imprese che invece ne sono prive, come nel caso italiano». *La quarta, sottolineata dalla maggioranza degli oratori, è quella di una presenza più incisiva e di un'azione più dinamica dell'Italia nella Comunità, non solo a livello di governo, ma anche con il contributo degli imprenditori, dei sindacati, delle forze culturali e regionali.*

L'ultima giornata dei lavori, con i discorsi di Zagari, Agnelli, Petrilli, Bonacini, Battaglia, è stata anche la più importante. «L'Europa non può nascere come unità politica se non si definisce verso l'esterno e quindi se non esce dalla posizione subalterna finora avuta», *ha detto il ministro della Giustizia.* «E' questa sua posizione subalterna che le ha fatto mancare il rispetto della classe operaia, delle nuove generazioni e del Terzo Mondo». *Il discorso di Zagari è stato duro e realistico ma la conclusione non è pessimista:* «Non mancano chiari sintomi di un sempre più largo schieramento di forze popolari e sindacali per la battaglia europeistica».

Per Giovanni Agnelli, «il processo d'integrazione dell'Europa potrà sottrarsi ai ricorrenti pericoli di paralisi solo nella misura in cui saprà identificarsi con le esigenze e le speranze di strati più vasti della popolazione e delle forze più vive del mondo culturale ed economico. Se è quindi necessario trasferire la problematica europea dai vertici politici nazionali, o dalle nicchie dell'eurocrazia, a livelli più vasti di consenso, occorrerà privilegiare una valida politica sociale strettamente correlata a corrette politiche regionali e industriali». *Subito dopo il presidente della Fiat ha spiegato nei dettagli gli obiettivi fondamentali di questa politica:* «Consisteranno in una sostanziale umanizzazione delle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche, mentre all'esterno un ampio sviluppo degli investimenti pubblici dovrà ridurre le disparità sociali esistenti nelle varie regioni ed eliminare quei disagi e quelle incertezze che sono alla base della radicalizzazione delle tensioni sui luoghi di lavoro. Bisognerà anche annullare gli sprechi e i parassitismi che riducono le risorse da indirizzare a questi obbiettivi d'interesse generale».

Agnelli ha aggiunto che esistono le premesse per «un impegnativo confronto» *diretto a realizzare questo disegno ed ha sottolineato in particolare un fenomeno* «di cui per ora è difficile valutare l'esatta portata, ma che nei prossimi anni potrebbe rivelarsi determinante». «Mi riferisco, *ha precisato*, alla costruzione del sindacato europeo o meglio di un organismo che tende a caratterizzarsi come espressione dei grandi sindacati nella dimensione europea. Il sindacato europeo costituirebbe un interlocutore di cruciale importanza con cui instaurare un confronto dialettico su talune linee della problematica europea». *Per Agnelli, è indispensabile infatti definire un* «quadro delle priorità», *in cui siano messi in evidenza* «i sacrifici che ciascuno deve compiere e i vantaggi che gliene derivano». *Ha concluso:* «E' nostro specifico interesse conoscere con chiarezza lo spazio che ci viene riconosciuto e ciò che ci si aspetta da noi, così come è nostro interesse far presenti le nostre possibilità e le nostre richieste (...). Confermo qui, come già fatto in altre sedi, in particolare con riferimento ai problemi delle imprese multinazionali, la nostra piena disponibilità a discutere e approfondire questo argomento».

Anche per il segretario confederale della Cgil Bonacini, che ha parlato subito dopo Agnelli, è il momento di elaborare un modello di sviluppo che si proponga la trasformazione della società europea, concentrando l'attenzione sulle forze che sono «le più dinamiche nello spostare gli equilibri»: *le forze sociali, lavoratori e imprese*, «che nel bene e nel male, sono quelle che danno le risposte ai problemi posti dai lavoratori». *Bonacini ha poi parlato della «battaglia» per costruire la confederazione sindacale europea e ha detto che esistono, oggi, obiettivi comuni per i sindacati europei. Ha avanzato l'ipotesi di azioni sindacali comuni in alcuni settori industriali omogenei. Come Agnelli, ha infine sottolineato l'importanza di rivalutare compiti e poteri del consiglio economico e sociale delle comunità*, «sede istituzionale del confronto tra sindacati e imprenditori». *Chiaro e senza mezzi termini anche il giudizio del professor Petrilli, presidente dell'Iri, sulla crisi che oggi travaglia la Comunità europea.* «E' anzitutto una crisi di metodo — *ha precisato* —. Gli insuccessi registrati a più riprese dall'unione economica e monetaria hanno provato la necessità di affrontare risolutamente i problemi che stanno a monte delle attuali difficoltà, cioè un reale coordinamento delle politiche economiche e la predisposizione degli indispensabili strumenti istituzionali».

Luca Giurato

CORRIERA DELLA SERA
Milano, Domenica 25 novembre 1973 -

CONCLUSO IL CONVEGNO DI ROMA

Un nuovo modello di sviluppo comunitario

Gli «interventi paralleli» di Gianni Agnelli e di Aldo Bonaccini, esponente della CGIL - Verso un sindacato europeo

Roma, 24 novembre.

Mentre il «compromesso storico» fra la Democrazia cristiana e il partito comunista è ancora in fase di dibattito ideologico, l'alleanza non meno «storica» fra i settori più avanzati del mondo imprenditoriale e di quello sindacale è in pieno svolgimento. Se ne è avuta una prova evidente qui a Roma, durante la giornata conclusiva del convegno «Un programma per l'Europa», organizzato dall'Istituto affari internazionali.

Giovanni Agnelli, presidente della Fiat, e Aldo Bonaccini, esponente della CGIL, hanno svolto due «interventi paralleli», hanno parlato lo stesso linguaggio. Entrambi hanno sostenuto, e con la stessa energia, la necessità di una alternativa all'attuale modello di sviluppo, entrambi hanno localizzato in Europa la soluzione possibile, entrambi hanno ipotizzato la nascita di un sindacato europeo.

«Il modello di sviluppo — ha detto Agnelli — è un problema che non può essere eluso ulteriormente e particolari responsabilità gravano su quelle forze che rappresentano le componenti più dinamiche e sensibili alle istanze democratiche della società europea».

«E' un discorso che ci trova sostanzialmente d'accordo — ha confermato poco dopo Bonaccini — anche se il vecchio modello di sviluppo, al contrario degli industriali, noi lo abbiamo sempre contestato».

Passando a spiegare che cosa si intende per nuovo modello di sviluppo, Agnelli ha indicato quali sono gli obiettivi che devono essere perseguiti: sostanziale umanizzazione delle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche, ampio sviluppo degli investimenti pubblici, riduzione delle disparità sociali. Tutto ciò — ha detto — servirà ad eliminare quei disagi e quelle incertezze che sono all'origine delle tensioni sui luoghi di lavoro. Un risultato questo che potrà essere raggiunto più facilmente se saranno annullati «gli sprechi e i parassitismi che riducono le risorse disponibili».

Per realizzare questo disegno Agnelli ha suggerito la costituzione di un sindacato europeo, «un organismo che potrebbe costituire un mezzo locutore di cruciale importanza con cui instaurare un confronto dialettico su talune linee della problematica europea». «Le lotte dei lavoratori — sono le parole di Bonaccini — devono uscire dai confini nazionali e devono affrontare una più ampia problematica sovrannazionale, e come tale europea».

Prima di Agnelli e di Bonaccini avevano preso la parola il presidente dell'IRI, Giuseppe Petrilli, il ministro della giustizia, Mario Zagari, il vice-segretario del PRI, Battaglia.

Petrilli — tutti conoscono il suo impegno federalista — ha parlato dell'attuale momento dell'Europa. La Comunità europea — ha detto sostanzialmente Petrilli — attraversa una crisi profonda di carattere politico-istituzionale. Si tratta soprattutto di una «crisi di metodo» che ha impedito fra l'altro di tradurre in realtà gli ambiziosi programmi fissati dal «vertice» di Parigi.

La sfida attuale all'Europa — ha poi ricordato Petrilli — non è soltanto quella del petrolio, quanto piuttosto la nuova strategia americana che tende a rilanciare, dall'Atlantico al Pacifico, una intesa organica fra i Paesi ad economia di mercato. L'Europa, secondo Petrilli, deve prepararsi a raccogliere questa sfida. E se gli Stati membri della Comunità europea si dimostrassero impreparati, rischierebbero di perdere i pochi vincoli che tuttora li uniscono.

Zagari, in un discorso pieno di slogans efficaci («l'Europa nuda», «l'Europa non ha mordente», «grande fame dell'Europa», «aspettative frustranti dell'Europa», «de Gaulle, papa europeo») ha affrontato il tema dei rapporti fra l'Europa e il Terzo Mondo. «L'Europa — ha detto — non può nascere come unità politica se non si definisce verso l'esterno e quindi se non esce dalla posizione subalterna finora avuta, posizione che le ha fatto mancare il rispetto della classe operaia, delle nuove generazioni e del Terzo Mondo».

Battaglia — il suo intervento ha avuto il carattere del comizio — ha polemizzato con il comunista Amendola che ieri aveva difeso il significato della risoluzione politica del Nove sul Medio Oriente.

Arturo Guatelli

Al convegno promosso a Roma dall'Istituto Affari Internazionali

Interessanti convergenze nel dibattito sull'Europa

35.

Assai diffusa la critica alla odierna impotenza della Comunità - Esigenza di dare agli indirizzi di costruzione europea una più larga base di adesione popolare - L'intervento del compagno Sergio Segre sul ruolo dell'Italia

Assai diffusa — in pratica generale, se non unanime nelle votazioni — è stata al convegno dell'Istituto di affari internazionali «Un programma per l'Europa», che ha concluso i suoi lavori ieri a Roma, la critica aspra della situazione di impotenza e di smarrimento in cui si trova oggi la Comunità europea, a un anno di distanza dal suo allargamento da sei a nove paesi. Altri punti di convergenza nel dibattito, che ha visto a confronto esponenti delle diverse forze democratiche italiane, è stato il riconoscimento della necessità di dare agli indirizzi di costruzione europea una più larga base di adesione popolare: questo non può non dipendere in misura essenziale — si è detto — dalle politiche che la comunità europea saprà applicare, soprattutto in campo sociale e regionale. Infine si è anche sottolineato da più parti l'esigenza di precisare la fisionomia — o, come si è detto — l'identità di questa Europa, cioè i suoi rapporti con le altre parti del mondo.

Molti hanno ammesso che uno dei contributi più sostanziosi alla costruzione di una unità europea è la nascita, cui si sta assistendo pur fra varie difficoltà, di un'unione sindacale europea. Lo ha riconosciuto anche Gianni Agnelli, intervenuto ieri mattina nella discussione. Notevole è stato quindi l'interesse che hanno suscitato i discorsi dei sindacalisti. Ieri mattina ha parlato Bonacina della CGIL, che ha attirato l'attenzione sulla necessità di trasformazioni sociali profonde, come contributo indispensabile per la costruzione di un'Europa unita e nuova, che abbia l'appoggio delle vaste masse dei lavoratori.

Un tema inedito è stato suggerito dal compagno Sergio Segre nel suo intervento: quello del contributo particolare che l'Italia può dare allo sviluppo di una nuova politica europea. Egli ha rilevato come ben altro peso abbia in campo internazionale la politica estera di un paese, quando essa sia il frutto di una convergenza fra le larghe forze democratiche più rappresentative degli orientamenti popolari. Sforzi in questa direzione vengono compiuti in Italia, particolarmente dai comunisti. Si è rimproverato spesso all'Italia di essere in ritardo sull'Europa o di rappresentare nel suo quadro alcuni incomprensibili anacronismi. Ma oggi si può vedere come le riforme, di cui tanto urgente è la necessità in Italia, non siano soltanto un problema nazionale: un modo nuovo di affrontarle, col concorso di diverse forze democratiche, può essere un contributo assai positivo a quel nuovo modello di sviluppo europeo, che da più parti si va invocando.

Gran parte del dibattito è stata dedicata ai temi costituzionali, che avevano avuto un posto preminente nella relazione introduttiva di Spinelli. L'idea dell'elezione diretta di un parlamento europeo è stata praticamente appoggiata da tutti.

Così pure per l'estensione dei poteri del parlamento. Altri hanno aggiunto proposte complementari: quella, ad esempio, di allargare l'assemblea e di conferirle un potere di investitura nei confronti della Commissione di Bruxelles (Finocchiaro del PSI) oppure quella di potenziare il Consiglio economico sociale (Agnelli). Granelli della DC ha sostenuto che occorre smantellare la regola dell'unanimità fra i vari governi della CEE. Da diverse parti — e anche da Spinelli nelle sue conclusioni — si è sollecitato un dibattito nel parlamento italiano prima del prossimo «vertice» comunitario di Copenaghen.

In genere si è anche sostenuta la necessità di una autonomia dell'Europa. Questo è tuttavia anche il punto su cui si sono manifestate fra gli intervenuti maggiori divergenze di interpretazione. Zagari (PSI) ha difeso questa impostazione, concentrando poi il discorso sul problema — per lui decisivo — di una nuova definizione dei rapporti fra l'Europa e il «terzo mondo». Altri invece continuano a vedere lo sviluppo dell'Europa solo nel vecchio quadro (ormai sconvolto dagli avvenimenti) della più stretta associazione con gli Stati Uniti. E' quanto hanno fatto Orlandi del PSDI, il quale ha dichiarato di non credere a un'Europa «terza forza», e Battaglia del PRI, per cui la sola difesa possibile dell'Europa è quella «integrata» con lo sforzo militare americano.

Domenica 25 novembre 1973

l'Unità

PAESE SERA domenica
36.
Domenica 25 novembre 1973

Un dibattito alle Camere prima del summit dei Nove

La richiesta è emersa dal convegno dell'IAI - Agnelli, Bonaccini e altri oratori sottolineano l'esigenza di un nuovo modello di sviluppo
Il « sindacato europeo » nella nuova realtà comunitaria

UN DIBATTITO nel Parlamento italiano prima del vertice dei Nove paesi della Comunità europea (Copenaghen, 14-15 dicembre) per discutere con il governo le stimolanti proposte formulate dal convegno dell'Istituto Affari Internazionali per la formulazione di un « programma per l'Europa ». Questa la richiesta pratica e di attuazione immediata scaturita ieri dalla manifestazione promossa dall'IAI. E' un modo efficace — ha rilevato Altiero Spinelli nell'illustrare la proposta — per far conoscere al paese i risultati della riunione e per stimolare il governo. Lo stesso Spinelli nella sua replica, ha sottolineato la « eccezionale convergenza » di tutti gli oratori su alcuni punti fondamentali: la democratizzazione delle istituzioni comunitarie; l'opportunità, in Italia, che governo e Parlamento controllino il meccanismo amministrativo; l'esigenza di ripensare e trasformare tutto il modo di vivere; la necessità che l'Europa acquisti autonomia internazionale e che si dia una politica energetica che l'affranchi dalla dipendenza dall'estero: il petrolio dai paesi arabi e l'uranio arricchito dalle due super-potenze.

Partito da una premessa volutamente limitata — la partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale — il convegno ha finito con l'obbedire, ed è stato oltremodo utile, all'urgente richiamo della attualità, constatando al termine dei lavori che l'Italia, come ha rilevato Cesare Merlini nelle conclusioni, è sì la malata dell'Europa, un paese ridotto ai margini della Comunità, ma è anche il paese che all'Europa offre un alto potenziale politico costituito dalle forze del progresso, le forze politiche della sinistra, gli intellettuali progressisti, i sindacati.

L'esigenza di rinnovare è stata il motivo conduttore di tutti gli interventi della seconda giornata. Al presidente della FIAT, Gianni Agnelli, che ha auspicato un « nuovo modello di sviluppo » che « privilegi la politica sociale correlata a una efficace politica regionale », ha fatto eco il sindacalista Bonaccini (CGIL), il quale prendendo atto dell'impegno di Agnelli, ha sottolineato che il fondo della questione sta nell'assunzione da parte delle forze sociali di un « modello di rinnovamento ». Ed è significativo che il rappresentante della più grande industria italiana e il segretario della CGIL abbiano indicato nel « sindacato europeo » il fatto emergente nella realtà comunitaria, vedendolo il primo come « un interlocutore di straordinaria importanza » e l'altro come una forza di propulsione delle politiche europee dirette allo sviluppo e al miglioramento della qualità della vita.

Per il presidente dell'IRI, prof. Petrilli, la crisi della CEE è anzitutto il metodo: gli insuccessi registrati a più riprese dall'unione economica e monetaria hanno provato la necessità di affrontare i problemi che stanno a monte delle attuali difficoltà, cioè un reale coordinamento delle politiche economiche e la predisposizione degli indispensabili strumenti istituzionali. Il ministro della giustizia, Mario Zagari, ha affermato che « l'Europa non c'è nella misura in cui non accetta la sfida degli altri ». E questa volta la sfida non viene dal divario tecnologico con gli USA ma, come dimostra il problema del petrolio, dal Terzo Mondo. Bisogna prendere atto della fine della vecchia Europa, che era fine a se stessa, e aprire le porte alla nuova.

Gli stessi motivi ricorrono nell'intervento del sottosegretario agli esteri, on. Granelli, il quale ha rilevato tra l'altro che per superare la crisi energetica occorrono non solo nuovi rapporti di parità con i paesi del Terzo Mondo, ma anche una vigorosa politica della ricerca scientifica, mentre l'on. Sergio Segre si è chiesto se un programma per l'Europa può avere come premessa un programma per l'Italia ed ben sottolineata la necessità di stabilire « una coerenza tra una linea europea e una linea italiana analoga ».

Silvestri e Pirani si sono soffermati sulla politica mediterranea e su quella petrolifera, il generale Pasti ed altri oratori hanno affrontato anche, come aveva fatto Amendola, le questioni della politica estera e della difesa europea, fornendo suggerimenti e indicazioni che meritano di essere approfonditi in un dibattito ad alto livello quale si potrebbe svolgere, come ha suggerito il convegno dell'IAI, nel nostro Parlamento e prima del vertice, in tempo perché possa orientare la posizione italiana per Copenaghen.

VITO SANSONE

LA VOCE REPUBBLICANA

Domenica 25 Novembre 1973

Concluso il convegno dell'IAI sui temi della politica comunitaria

Europa, problema di volontà politica

I problemi della costruzione europea, dopo le negative conseguenze del ricatto petrolifero arabo e prima del prossimo incontro al vertice di Copenaghen tra i capi degli esecutivi dei Nove, sono stati al centro del convegno promosso dall'Istituto affari internazionali e conclusosi ieri a Roma dopo due giorni di dibattito. Prima della replica finale di Altiero Spinelli è intervenuto, tra gli altri, il vicesegretario del PRI, Adolfo Battaglia.

Battaglia ha detto che un programma per il futuro comunitario non può prescindere dalla constatazione di quanto poco l'Europa abbia fino ad oggi costruito e di quanto deludente sia il bilancio in termini di autonomia politica e identità comunitaria. Infatti, prima ancora di aprire il discorso sui temi dell'unione economica e monetaria, che pure sono di importanza primaria per il futuro dell'Europa, è necessario stabilire se esiste una volontà politica di far progredire lo ideale comunitario e attraverso quali strumenti i paesi della CEE intendono realizzare questo ideale.

Il problema, ha sostenuto Battaglia, è dunque essenzialmente politico e i recentissimi avvenimenti internazionali hanno messo in luce la totale carenza di strutture comunitarie atte a dare all'Europa quella forza contrattuale senza la quale sarà inevitabile anche in futuro il cedimento a ricatti simili a quello, tuttora in corso, che chiede una diversa politica mediorientale dei Nove in cambio del petrolio arabo.

Ma più ancora del cedimento in sé e per sé, più ancora della dimostrazione di impotenza data dalla Comunità in occasione della risoluzione di Bruxelles, è importante il fatto che la rinuncia dell'Europa a darsi una struttura politica e operativa efficiente si traduce in un vantaggio per quei paesi, come la Francia, che della situazione attuale approfittano per consolidare le proprie aspirazioni egemoniche nell'ambito comunitario.

La risluzione di appoggio alle tesi arabe, ha sottolineato ancora Battaglia, serve in pratica a mascherare gli interessi unilaterali e settoriali di qualche Stato, interessi che di «comunitario» hanno ben poco. Con tutte le conseguenze, sul piano politico, che questo comporta: nel caso specifico, la crescente amicizia francese verso gli arabi, protetta e sostenuta dai cedimenti comunitari, si risolve in un aumento del peso politico della Francia all'interno dell'Europa e, in definitiva, in una vittoria del punto di vista di Pompidou, favorevole a una politica delle nazioni piuttosto che ad uno sforzo di cooperazione intercomunitaria.

A sua volta, Altiero Spinelli, membro della commissione CEE, ha ripreso in breve alcuni temi che aveva già svolto venerdì nella sua relazione introduttiva. Sul problema della crisi energetica, Spinelli ha detto che essa ha sorpreso completamente gli stati europei, che si sono accorti di colpo di non aver mai pensato a predisporre un piano per l'energia che tenesse conto di un dato di fondo sempre più evidente: che, cioé, il mondo va verso una penuria cronica nel campo dei rifornimenti energetici, in quanto il mercato del petrolio, finora dominato dai paesi consumatori, sarà d'ora in poi dominato dai produttori.

A questo si aggiunge che l'Europa, mentre incontra crescenti difficoltà nello sfruttamento dei giacimenti carboniferi, non ha proprie riserve di petrolio e dipende in misura pressoché totale dal prodotto estratto in una regione del mondo politicamente assai esplosiva. Oltre tutto l'imprevidenza dell'Europa ha impedito la creazione di un'organizzazione europea del mercato del petrolio e ha affidato il problema ad organizzazioni di mercato nazionali che seguono politiche differenti quando non addirittura divergenti. Con quanto beneficio per lo sviluppo della solidarietà comunitaria è facile immaginare.

D'altra parte, un problema simile si delinea per le forniture di uranio arricchito, che dipendono integralmente da Stati Uniti e Unione Sovietica. Anche in questo campo gli organismi comunitari hanno finora evitato di prendere in considerazione la possibilità di sottrarsi alla dipendenza da altri paesi, rinunciando a predisporre gli strumenti per una produzione autonoma ed esponendosi così a tutti i rischi che questo temporeggiamento comporta.

In questo quadro il prossimo «vertice» di Copenaghen si inserisce come un momento di verifica politica assai delicato. Secondo Spinelli, è inutile avviarsi a questa scadenza con eccessivo ottimismo ma è bene anche non sottovalutare la possibilità di risultati positivi che da essa potrebbero scaturire. Se infatti è illusorio attendersi che da questo tipo di periodiche consultazioni possa nascere la nuova Europa (che di ben altro ha bisogno) non si può negare che la gravità della congiuntura impone l'esigenza di provvedimenti urgenti che derivino però da una rinnovata politica comunitaria. Da ciò, tra l'altro, potrebbe prendere le mosse il rilancio di una effettiva solidarietà europea.

Spinelli si è infine augurato che il Parlamento italiano voglia far precedere un dibattito esauriente sulle questioni europee alla partenza della delegazione italiana per Copenaghen. E questo per definire in maniera precisa la linea dell'Italia all'interno della politica comunitaria.

Queste, in sintesi, le conclusioni del dibattito. Senza voler approfondire l'analisi delle tesi emerse nel corso del convegno (tema, questo, sul quale ci riserviamo di tornare presto) possiamo anticipare una considerazione. La recente crisi energetica, con la sua matrice politica, è servita a far esplodere le contraddizioni della Comunità. Il ricatto arabo, se ha dimostrato l'assoluta inconsistenza della politica comunitaria, ad onta dei velleitarismi verbali, ha avuto se non altro la funzione di porre i governi europei di fronte a una serie di scelte che non potranno più essere rinviate, pena il definitivo affossamento di ogni ideale europeistico. Quale è dunque, al momento attuale, l'esigenza di fondo dell'Europa? Ci sembra che il convegno dell'IAI abbia avuto il merito di evidenziare che questa esigenza è la volontà politica comunitaria.

Come ha sostenuto Battaglia, non si tratta di dimenticare ciò che di buono è stato fatto in questi venti anni, ma di ritrovare il senso di necessità (e con esso gli strumenti adeguati) per superare la crisi dell'Europa e per riprendere un cammino interrotto per responsabilità che sono di tutti. Un tempo, gli uomini che «facevano» l'Europa avevano molto da costruire ma idee poco chiare su come intraprendere questa costruzione. Oggi si può dire che le idee sono chiare ma manca la volontà di attuarle.

Occorre quindi riprendere il discorso sull'Europa, rafforzando le strutture intercomunitarie che già esistono, predisponendone di nuove, e insieme affrontando i grandi temi politici che stanno a monte di ogni possibilità di intervento comune.

s. f.

" IL GIORNO "
25 novembre 1973

Dopo gli errori del passato evidenziati dall'attuale crisi energetica

Indispensabile per l'Europa un nuovo modello di sviluppo

di GIOVANNI CERVIGNI

ROMA, 24 novembre

La crisi energetica ha finito con il rappresentare uno degli argomenti dominanti della giornata conclusiva del convegno di studi sull'Europa, organizzato dallo IAI (Istituto Affari Internazionali). Questa crisi — ha rilevato il ministro della Giustizia, Zagari — ha reso evidente la debolezza dell'intera costruzione europea, la fallacia dei miti che l'hanno ispirata, l'incapacità congenita d'elaborare una politica e una programmazione comune. Insieme a questo, un altro tema ha caratterizzato il dibattito odierno: la definizione del ruolo che a sindacati e imprese spetta nella nuova fase di costruzione dell'unità europea.

Un ruolo che i diretti interessati (il presidente della maggiore azienda italiana, Gianni Agnelli e il segretario confederale della CGIL, Bonaccini Che ha sostituito all'ultimo minuto il segretario generale, Luciano Lama) hanno rivendicato quale preminente, rappresentando imprese e sindacati le maggiori forze trainanti del vecchio Continente.

Ieri il segretario del PSDI, Orlandi, e il democristiano professor Elia avevano chiesto il ritorno all'originario spirito europeistico (quello che aveva ispirato il trattato per la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) di fronte all'aggravarsi del problema dell'energia. E' un problema che non si risolverà con la auspicabile fine del conflitto arabo-israeliano — aveva detto — e che dovrà essere affrontato unendo gli sforzi nella ricerca di fonti energetiche alternative. Una terapia che Zagari ha sostanzialmente, giudicato insufficiente, proponendo al suo posto un più stretto rapporto di collaborazione tra Europa e Terzo Mondo. Il problema del petrolio è solo un aspetto ha affermato il ministro della Giustizia — della più generale questione delle materie prime. Per anni è stato risposto « no » ai Paesi detentori di materie prime che chiedevano prezzi più remunerativi. Adesso che la situazione di mercato è cambiata l'Occidente paga il prezzo di queste scelte. L'Europa si trova coinvolta in questo conflitto per avere aderito supinamente al modello di sviluppo americano. Se vuole evitarne le conseguenze non ha che una strada davanti a sè: la creazione di un nuovo modello di sviluppo che sappia venire incontro alle esigenze dei Paesi adesso emergenti sulla scena mondiale.

Della necessità di tale modello sono convinte le stesse imprese — ha assicurato Agnelli — conscie che non è più il tempo della « concorrenza perfetta » alla cui insegna è nata la CEE. E' il tempo invece, di una programmazione democratica che sappia sanare i profondi squilibri che affliggono il continente. Una programmazione europea, giacchè non c'è più posto per modelli nazionali. Quello valido per l'intero continente — ha proseguito Agnelli — dovrà mostrarsi capace di « umanizzare il lavoro nelle fabbriche, migliorare le condizioni di vita fuori delle fabbriche, eliminare gli sprechi e i parassitismi », auspicare lo sviluppo industriale anche attraverso un'ampia politica di commesse pubbliche.

E' un pacchetto di proposte che anche i sindacati possono accettare, se non altro come base di discussione — ha replicato Bonaccini — ed appunto nella prospettiva di un dialogo con le imprese a livello continentale stanno organizzando la Confederazione dei lavoratori europei. Un valido interlocutore cioè delle imprese e delle istituzioni comunitarie.

Questa concordanza di vedute tra le maggiori forze sociali europee potrà rimettere da sola in moto il meccanismo comunitario? E' lecito, forse, dubitarne rappresentando essa una condizione necessaria ma non sufficiente. In realtà la crisi della Comunità — ha rilevato il presidente dell'IRI, Petrilli, è di metodo, prima che di volontà politica. E' fallito clamorosamente il metodo della preclusione contro ogni evoluzione sovranazionale. Necessario, quindi, un rovesciamento di tendenza, da operarsi anzitutto nelle attuali istituzioni comunitarie anche attraverso il rafforzamento del parlamento europeo, auspicato da Spinelli nella sua relazione introduttiva e dondiviso da molti oratori.

Un preludio di tale rovesciamento può essere rappresentato dalla recente presa di posizione comune dei 9 sul problema del Medio Oriente? Il vice-segretario del PRI, Battaglia, l'ha negato, individuando, anzi, in essa solo la vittoria della vecchia tesi francese sui rapporti con il mondo arabo. L'Europa, per Battaglia, deve ancora arrivare ad elaborare una propria posizione su questo tema e, insieme, su quelli ancor più importanti della difesa e dell'energia. E l'Italia potrebbe contribuirvi, definendo la propria posizione in un dibattito parlamentare che preceda il vertice europeo di metà dicembre a Copenaghen.

" AVVENIRE "
25 novembre 1973

IL « RILANCIO » DELL'EUROPA

Come uscire dalla crisi

Concluso il convegno di Roma

di ROBERTO MOSCA

ROMA, 24 novembre

Prendere atto della crisi in cui si dibatte la costruzione dell'unità europea significa anche e soprattutto, da parte delle forze della sinistra italiana, dare un contributo alla sua soluzione. Questo il programma per l'Europa prima del vertice di Copenaghen, che è stato al centro del convegno organizzato dall'Istituto affari internazionali, e conclusosi oggi a Roma.

Secondo il sottosegretario agli esteri Granelli, la crisi profonda che travaglia l'integrazione europea dovrebbe obbligare l'Europa ad elaborare un nuovo modello di sviluppo, che dia la precedenza ai consumi collettivi. Occorrerà inoltre — ha detto Granelli — porsi il problema di un potere politico sovrannazionale di cui si sente improrogabilmente l'esigenza. Il comunista Amendola ha dal canto suo riconosciuto la necessità di una revisione del trattato di Roma la carta di fondazione del MEC, in modo da affrontare i temi costituzionali. Occorre, secondo Amendola, un organismo comune che si misuri con i problemi non più risolvibili dai singoli stati, che si occupi anche di politica estera e di difesa. Le esigenze difensive, però, non debbono identificarsi con un armamento atomico europeo, perchè la difesa della comunità dei Nove deve corrispondere ad una politica di pace e di neutralità. L'idea di un Parlamento europeo che faccia anche da costituente è, secondo l'esponente del PCI, accettabile, se vista in un più vasto contesto di conquista del necessario consenso delle masse popolari all'idea di Europa.

A detta del ministro di grazia e giustizia, Zagari, il problema dell'energia che pone oggi in crisi l'impostazione della costruzione europea va visto in un'ottica di rapporti tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, tra la CEE e i paesi del Terzo mondo.

A giudizio del presidente del Movimento federalista europeo, Giuseppe Petrilli, l'attuale crisi della comunità è essenzialmente di metodo: gli insuccessi registrati sinora hanno provato la necessità di affrontare i problemi di fondo, cioè un reale coordinamento delle politiche economiche e la predisposizione degli indispensabili strumenti istituzionali. Dopo un polemico intervento dell'esponente repubblicano Battaglia, che ha accusato la Francia di proseguire nella linea nazionalistica e antieuropea secondo la tradizione del generale De Gaulle, ha preso la parola Giovanni Agnelli. Considerata positiva la volontà dei sindacati di coordinarsi a livello europeo, Agnelli, dopo aver dichiarato la propria disponibilità sul problema delle «multinazionali», ha concluso il suo intervento dichiarando impensabile un distacco dell'Italia dall'Europa e ponendo ancora in rilievo la necessità di un rinnovamento delle strutture istituzionali della comunità dei Nove.

TRIBUNA POLITICA

40.

Martedì 27 novembre 1973

"Un Programma per l'Europa": dibattito parlamentare prima del vertice

Zagari indica una politica nuova

Il ministro Zagari

« In un momento di grandi responsabilità — ha detto l'on. Mario Zagari — tutti gli europeisti non possono non portare con la loro testimonianza anche le loro preoccupazioni e le loro speranze sul futuro dell'Europa ».

Dopo aver espresso la sua piena adesione al programma esposto da Altiero Spinelli, Zagari ha proseguito affermando, tra l'altro: « non si possono negare le carenze ed i ritardi delle forze democratiche di sinistra, dei sindacati e del movimento dei lavoratori nel suo complesso, nel momento della creazione della integrazione europea.

Il contributo che queste forze possono e devono dare consiste soprattutto nel trovare un raccordo tra la impostazione europeistica fondata sul rinnovamento strutturale della costituzione europea e l'impostazione funzionalistica che si affida più che altro ad un perfezionamento degli organismi creati nella Comunità Economica Europea.

La realtà, di fronte alla quela l'Europa viene posta da problemi nuovi e da esigenze interne ed esterne che toccano aspetti vitali e la stessa sopravvivenza delle economie dei paesi europei, dimostra la validità della tesi sostenuta da tempre dalla sinistra europea sul fatto che l'Europa non può nascere come unità politica se non si definisce verso l'esterno e quindi se non esce dalla posizione subalterna finora avuta.

Di fronte alla crisi sorta nelle relazioni fra l'Europa ed il mondo arabo si conferma d'altra parte la validità di una linea di sviluppo che faccia leva su una direttrice politica, per così dire verticale, di collaborazione euro-africana, al posto della vecchia linea che faceva perno sul rapporto privilegiato Europa-USA.

Queste scelte estremamente impegnative non possono essere — ha aggiunto Zagari — prese in incontri intergovernativi senza che l'opinione pubblica nazionale sia chiamata a dare il proprio giudizio, soprattutto nel momento in cui la crisi di impotenza dell'Europa viene duramente pagata dal popolo con grande sacrificio.

Alla vigilia del vertice di Copenaghen la posizione italiana dovrà essere valutata e decisa impegnando collegialmente la responsabilità del governo, e, se occorre, con un previo dibattito in Parlamento.

I problemi in gioco, come quello della insufficienza energetica sono problemi che denunciano la mancanza di ua politica e di ua programmazione nazionale ed europea. La loro soluzione pone drammaticamente in rilievo che ci si trova di fronte non ad un fatto non contigente ma davati ad una sfida rappresentata dall'insoluto problema delle relazioni fra i paesi industrializzati e il Terzo Mondo, che oggi, attraverso l'arma del petrolio, reagisce non tanto ad una crisi di carattere geografico limitato quanto all'terno rifiuto da parte dei paesi ricchi di considerare il problema delle materie prime fondamentali.

Il sorgere di nuove preoccupazioni, che si aggiungono a quelle precedenti, costituisce la prova di un crollo di illusioni in cui l'Europa si era cullata; si tratta della crisi di una Europa che ha vissuto all'ombra della protezione americana, che si cullava nell'ottimismo della tecnocrazia come mezzo per superare tutti i problemi, che ignorava la sua funzione verso il resto del mondo.

E' bastata la crisi energetica perché queste ed altre illusioni siano cadute e con queste illusioni siano giunte le dimissioni delle forze che avevano in passato favorito la costruzione dell'Europa in funzione di interessi nazionali, preoccupandosi più che altro di creare anche in Europa quell'estasi consumistica in cui oggi gli europei si trovano prigionieri.

Una proposta dall'Italia

Si dimostra oggi che né l'esportazione di responsabilità interne né le leggi economiche dell'automatismo consentono alla nuova Europa di costituirsi. In questo vuoto altre forze debbono rispondere. Il richiamo alla realtà dei problemi europei rende possibile la partecipazione delle masse alla costruizone europea, a condizione che le forze della sinistra democratica sappiano interpretare queste esigenze e fare i conti con la vecchia europa che si avvia al tramonto.

Non mancano d'altra parte chiari sintomi di un sempre più largo schieramento di forze popolari e sindacali per la battaglia europeistica, dalla strategia della tensione articolata dalla democrazia cristiana all'adesione comunista alla costruzione democratica dell'unità europea.

A CONCLUSIONE del convegno organizzato a Roma dall'IAI, il «programma per l'Europa» si è venuto concretamente delineando. Un programma che vuole ridare all'Europa un ruolo nella politica internazionale; un ruolo oggi più che mai subordinato rispetto al dialogo sempre più esclusivo delle grandi potenze. I recenti avvenimenti mediorientali e la conseguente crisi petrolifera infatti non solo hanno messo ancora una volta in evidenza la scarsa consistenza che oggi l'Europa svolge nella scena mondiale, ma d'altra parte hanno mostrato la debolezza stessa della Comunità, ponendo con estrema urgenza il problema della difesa degli interessi dei Nove.

Un riscatto dell'Europa quindi, che trae origine non già da una volontà terzoforzista, bensì dalla consapevolezza che solo riaffermando la propria identità di fronte al resto del mondo la nazione europea può svolgere un ruolo positivo e concreto per il progresso e la pace.

E' evidente come, sia per il momento in cui si svolge e per l'urgenza dei problemi trattati, il convegno di Roma assume una particolare importanza, ponendosi come primo abbozzo di un discorso più ampio ed articolato che vuole coinvolgere e responsabilizzare settori sempre più larghi della opinione pubblica, ed al tempo stesso agire come stimolo sulle forze politiche e governative, per una concreta iniziativa europea.

La realtà attuale, caratterizzata — come è stato rilevato nel corso del dibattito — da una progressiva interdipendenza economica tra i paesi della comunità, impone oggi più che mai un salto qualitativo da una fase di unità tecnica e spesso solo doganale, ad una vera e propria unità politica che si concretizzi nella attribuzione al Parlamento europeo di poteri costituenti.

La costruzione di un modello europeo di sviluppo, un problema che non può essere né eluso né ritardato, potrà procedere, come ha affermato Gianni Agnelli, solo nella misura in cui saprà identificarsi con le esigenze e le speranze di strati sempre più vasti della popolazione e delle forze più vive del mondo culturale ed economico. La costruzione della Europa nuova non può quindi ignorare le istanze di progresso sociale e di sviluppo della democrazia che, maturando in un ambito nazionale sono andate oggi assumendo, pure sulla scorta di differenti esperienze, una dimensione ed una consapevolezza di carattere europeo. Da questa realtà nasce l'esigenza non solo di chiamare le forze politiche e sindacali ad un contributo positivo, ma anche quella di trasferire la problematica europea dai vertici politici nazionali a livelli più vasti di consenso.

In questo quadro si colloca la costruzione del «sindacato europeo» come il fenomeno più nuovo ed interessante di questi ultimi anni, un fatto di cui è ancora difficile valutare l'esatta portata, ma che in un prossimo futuro potrebbe rivelarsi determinante.

Sull'importanza e la funzione del sindacato europeo, sia come interlocutore indispensabile nelle scelte di programmazione economica e di investimenti, sia come forza motrice della società europea, hanno significativamente concordato Agnelli ed il sindacalista Bonaccini (CGIL).

Nell'ambito di uno sforzo comune dei Nove, l'Italia, come ha sottolineato nella sua conclusione Cesare Merlini, può e deve svolgere un ruolo fondamentale, perché proprio nel nostro paese si è creato un vasto schieramento di forze politiche e sociali interessate ad una processo di rinnovamento democratico della società; uno schieramento che oggi può porsi come punto di riferimento e di coagulo di tutte le più vitali e progressive energie europee. La richiesta di un dibattito nel parlamento italiano prima del prossimo vertice dei Nove, richiesta avanzata da diversi oratori, nasce proprio dalla esigenza di programmare da una parte una coerente politica europea dell'Italia, e dall'altra di contribuire a creare una «coscienza europea» in settori sempre più vasti della popolazione.

Gregorio Serrao

Agnelli: un modello europeo di sviluppo

Il presidente dell'IRI Petrilli ed il presidente della FIAT Agnelli

Il presidente della FIAT, avv. Giovanni Agnelli, nel suo intervento al convegno organizzato a Roma dall'IAI, ha sottolineato come il «convegno si effettua in un momento di difficile congiuntura sia della politica europea sia dell'evoluzione delle istituzioni europee»; inoltre — ha proseguito Agnelli — all'interno di questo quadro, il valore della presenza italiana appare sempre più incerto e labile. Il momento è quindi buono per le analisi critiche e i programmi da suggerire.

Le ragioni della crisi sono note. Si dice che l'Europa sia la prima potenza commerciale del mondo e la seconda dal punto di vista industriale, ma l'unione, doganale più che economica, non è stata in grado né di far pesare la nostra presenza nelle civende internazionali né di far avanzare le istituzioni comunitarie verso quei livelli più spinti di integrazione richiesti dal Trattato di Roma.

Oggi la Comunità europea si trova presa fra due fuochi:

a) sul piano esterno non solo i grandi argomenti politico-militari della sicurezza e delle sfere di influenza continuano ad essere affrontati dalle due grandi potenze Usa e Urss senza neppure consultare gli alleati, ma sugli altri problemi internazionali il pentapolarismo che si va delineando nele relazioni mondiali si è improvvisamente arricchito di un nuovo centro di potere: la nazione araba che controlla le risorse energetiche indispensabili alla sopravvivenza dell'Europa. In questi nuovi equilibri la Europa di oggi rappresenta l'aggregazione di gran lunga più debole e incerta, facilmente soggetta al ricatto di chiunque è in grado di strumentalizzare posizioni o beni strategici.

b) sul piano interno l'elemento che colpisce di più è il distacco e l'indifferenza di una fascia ancora troppo ampia dell'opinione pubblica verso il processo di integrazione comunitaria.

Infatti il modello di sviluppo che la Comunità aveva adottato — ispirato alla realizzazione di un regime di concorrenza perfetta in cui merci, capitali e uomini possono muoversi sempre più liberamente e senza controlli di sorta — non risponde più né alle acquisizioni più recenti della teoria economica, né alla realtà interna della Comunità. Tale modello non tiene conto dell'esistenza di forti squilibri strutturali allo interno dei singoli paesi e fra un paee e l'altro, sia sotto l'aspetto industriale, sia sotto quello sociale, politico amministrativo. Questi problemi si sono poi ampliati per l'allargamento del Mercato Comune.

Una considerazione da non sottovalutare è che la crescente interdipendenza economica stà pericolosamente accrescendo le occasioni di attrito e di contrasto fra i partners della comunità. E' necessario un nuovo modello europeo di sviluppo e un nuovo processo di integrazione per gestire queste interdipendenze ed orientarle alla costruzione dell'Europa unita anziché alla sua distruzione.

Il modello europeo di sviluppo — ha detto ancora Agnelli — è un problema che non può essere eluso ulteriormente e particolari responsabilità gravano su quelle forze che rappresentano le componenti più dinamiche e sensibili alle istanze di sviluppo democratico della società europea.

I suoi obiettivi fondamentali consisteranno in una sostanziale umanizzazione delle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche, mentre all'esterno un ampio sviluppo degli investimenti pubblici dovrà ridurre la disparità sociali esistenti nelle varie regioni ed eliminare quei disagi e quelle incertezze che sono alla base della radicalizzazione delle tensioni sui luoghi di lavoro. Bisognerà anche annullare gli sprechi e i «parassitismi» che riducono le risorse da indirizzare a questi obiettivi di interesse generale.

Esistono a mio giudizio le premesse per un impegnativo confronto diretto a realizzare questo disegno.

L'arco di forze politiche e sociali impegnate nella costruzione dell'Europa si sta progressivamente ampliando, In particolare vorrei sottolineare un fenomeno di cui per ora è difficile valutare l'esatta portata, ma che nei prossimi anni potrebbe rivelarsi determinante: mi riferisco — ha detto l'avvocato Agnelli — alla costituzione del sindacato europeo o meglio di un organismo che tende a caratterizzarsi come espressione dei grandi sindacati nella dimensione europea. Il sindacato europeo costituirebbe un interlocutore di cruciale importanza con cui instaurare un confronto dialettico su talune linee della problematica europea.

In questa prospettiva vedremo con favore il nascente collegamento a livello transnazionale tra forze politiche e sociali. Confermo qui, co-

me qui, come già fatto in altre sedi, in particolare con riferimento ai problemi delle imprese multinazionali, la nostra piena disponibilità a discutere ed approfondire questo argomento.

Desidero ora affrontare — ha continuato Agnelli — alcuni temi della problematica emergente nel dibattito comunitario in materia di politica industriale.

Vorrei porre l'accento — ha proseguito Agnelli — su alcune proposte a mio giudizio particolarmente qualificanti e che sarebbe auspicabile venissero concretizzate nel minor tempo possibile. Innanzitutto i contratti comunitari di sviluppo industriale a quelle imprese che offrono garanzie di un avanzato livello di evoluzione tecnologica. Si tratta di una importante tappa per sviluppare nei settori di punta una valida presenza europea e per sottrarre il nostro Continente ai pericoli di una divisione internazionale del lavoro che lo candanni a dipendere dall'innovazione realizzata altrove.

Analoga importanza va attribuita alla creazione di quelle imprese che già più volte hanno formato oggetto di proposte comunitarie che però finora sono rimaste lettera morta: è evidente che il passo preliminare consiste nell'eliminare le barriere fiscali e giuridiche che vi si oppongono e sotto questo profilo sarebbe auspicabile che il calendario proposto venisse rispettato.

Vorrei infine riferirmi ad un punto che noi consideriamo fondamentale: alla creazione cioé di un quadro comunitario di garanzie per gli investimenti nei paesi terzi. Esiste infatti al momento attuale una grave disparità all'interno della CEE tra imprese di paesi che già offrono tali garanzie e imprese che invece ne sono prive, come nel caso italiano. Qualora le misure proposte dalla commissione CEE riescano a concretizzarsi, esse avranno una indubbia funzione di stimolo per le imprese — in primo luogo per quelle italiane — e faciliteranno un più armonico collegamento tra le imprese stesse al fine di realizzare quei progetti di complementazione e cooperazione industriale su cui probabilmente si fonderà in futura la credibilità dell'Europa nei paesi emergenti.

Anche sotto il profilo dei rapporti internazionali — ha detto ancora Agnelli — il problema dell'Europa è quello di superare la logica degli schieramenti attuali e di qualificare le proprie relazioni esterne sulla base di contenuti avanzati e sofisticati.

Sarebbe grave errore continuare a fare affidamento esclusivo su forme, anche istituzionalizzate, di contatti politici di vertice per risolvere le controversie fra i partners della comunità o fissare i nuovi traguardi da raggiungere, occorre integrarle con organismi di rappresentanza democratica che consentano una piena esplicazione delle istanze emergenti e un controllo sulle decisioni politiche.

In altre parole è necessario dare poteri e credito al Parlamento europeo. In questi ultimi tempi abbiamo assistito ad una certa rivitalizzazione dell'assemblea di Strasburgo, ma è evidente che essa cesserà di essere marginale solo nel momento in cui sarà dotata di poteri effettivi e diventerà espressione di una scelta popolare diretta. L'Italia dovrebbe promuovere attivamente e con forza tale iniziativa, a cui certamente altri aderirebbero, contribuendo così ad una riattivazione degli ideali e del processo di federalismo europeo. D'altra parte esiste già il progetto di iniziativa popolare in discussione al Senato della repubblica.

In secondo luogo e importante, anche alla luce delle considerazioni precedenti, rivalutazioni le competenze del comitato economico e sociale, o creare organismi similari dotati di flessibilità e di dinamismo e tali da consentire un contatto diretto tra il mondo imprenditoriale e quello politico, sindacale e dei grandi movimenti di opinione.

Per finire questa parte delle istituzioni vorrei ancora sottolineare che la dimensione europea raggiunta da taluni settori dell'economia e della società, e le relative problematiche sui nuovi processi di produzione, non lascia spazio a modelli autonomi di sviluppo nazionale. Per uscire dall'equivoco è necessario abbandonare i modelli nazionali di crescita più o meno spontaneistica e concepire una economia programmata democraticamente al livello soprannazionale.

La programmazione democratica — ha proseguito l'oratore — opportunamente strumentata, potrebbe, attraverso il dibattito politico e sindacale, stabilire le priorità dei bisogni della collettività, sia settorialmente che regionalmente, e gli obiettivi perseguibili in base alle risorse esistenti. Il problema è molto urgente. Per esempio, oggi l'Europa deve decidere se entrare nei settori avanzati (aeronautica, elettronica, avionica-spaziale, nucleare) con uno sforzo in comune, oppure se dovrà rassegnarsi a divenire supporto di aree tecnologicamente più avanzate. Finora i tentativi in materia sia nazionali sia comunitari sono stati in pratica un fallimento.

Qual è il contributo che l'Italia può portare a questo rilancio dell'Europa?, si è chiesto Agnelli, al di là del piccolo cabotaggio svolto finora per la difesa, pur sempre importante, di interessi settoriali bisogna agire verso i problemi di fondo: realizzare al più presto le parti del Trattato di Roma che non sono state ancora attuate e passare all'elezione diretta del Parlamento europeo strutturando i suoi poteri. Al di fuori di ciò c'è solo o uno sterile illuminismo o la assunzione da parte di qualche partner di un ruolo di élite sostanzialmente dominante.

Petrilli: crisi di metodo

Il prof. Petrilli, presidente dell'IRI ha rilevato anzitutto come una fascia più larga della pubblica opinione si senta oggi, sia pur vagamente, investita dalla dimensione europea di problemi come quello della crisi energetica, che non sono manifestamente risolvibili nel solo ambito nazionale. A suo giudizio, l'attuale crisi della Comunità è anzitutto una crisi di metodo: gli insuccessi registrati a più riprese dall'Unione economica e monetaria hanno provato la necessità di affrontare risolutamente i problemi che stanno a monte delle attuali difficoltà, cioè un reale coordinamento delle politiche economiche e la predisposizione degli indispensabili strumenti istituzionali.

Il senso di queste considerazioni — ha aggiunto Petrilli — è in definitiva quello di sottolineare con tutta la forza possibile non soltanto la legittimità della richiesta di dare etro tempi brevi un contenuto costituzionale concreto alla idea di una Unione europea lanciata in termini generici dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo della Comunità, tenutosi nell'ottobre dello scorso anno — attribuendo a tal fine una responsabilità preminente al Parlamento Europeo — ma anche l'assenza di alternative che non siano velleitarie. Non sarà stato lo ultimo merito del dibattito svoltosi in questa sede — ha concluso l'oratore — avere chiarito che proprio la relativa magigor debolezza della compagine statuale e della struttura economico-sociale del nostro Paese, rendendoci più sensibili alla necessità di un consolidamento della Comunità Europea, legittima pienamente, al di là di ogni apparente contraddizione, una risoluta iniziativa italiana per il conseguimento di questo obiettivo.

Italy irked by finance summit 'snub'

By Anthony Robinson

ROME, Nov. 26.

THE ITALIAN Government to-day expressed its "surprise and deep disappointment" at not being invited to take part in the week-end financial summit meeting in France.

The Director General of Economic Affairs at the Foreign Ministry called in the Ambassadors of France and Germany and the Economic Councillor of the British Embassy (in the temporary absence from Rome of the Ambassador) to protest at the way a meeting called to discuss economic and monetary themes which affect the European Community as a whole was limited to only three members of it.

This "could not but disturb those who have at heart the normal functioning of the Community structure based on the equality of member States," a Ministry communique stated.

Exclusion from a meeting of such importance has hurt especially hard, as Italy has been going through a period of deep soul-searching over its European commitment and both political and business circles have made determined efforts to renew Italy's European vocation.

Seminar

Only last week, the Italian Foreign Affairs Institute held an important seminar on Italy's European role addressed by top level political and economic figures. Even Italy's oil and energy restrictions announced last Friday were taken with Europe in mind.

Apart from banning all driving on Sundays, for example, they aim also at making Italian business and the bureaucracy conform to a North European office timetable by abolishing long lunch times and instituting a straightforward eight-hour working day.

Il Sole 24 ORE

Imprese e sindacati per costruire l'Europa

- Mercoledì, 28 novembre 1973 -

Le indicazioni del recente convegno dello IAI

Roma, 27 novembre

Due sono le forze nuove che potrebbero, a certe condizioni, trascinare l'Italia ad un maggiore impegno nella costruzione dell'unità europea: le imprese e i sindacati. Di fronte alla sordità e alla impreparazione della gran parte della classe politica e all'inerzia della nostra burocrazia, proprio dalle forze produttive, imprenditori e rappresentanti dei lavoratori, potrebbe venire una spinta decisiva per qualificare la immagine e la presenza dell'Italia in seno alla CEE.

Sinteticamente è questo uno dei motivi dominanti che è stato discusso e analizzato durante il convegno dello IAI (Istituto affari internazionali) sul tema « Un programma per l'Europa », conclusosi a Roma pochi giorni fa (e del quale abbiamo parlato su queste colonne in sede di cronaca).

Durante il convegno si sono riuniti, riservatamente, tre gruppi di studio che hanno approfondito, con la partecipazione di esperti, i problemi, le difficoltà, i vantaggi dell'inserimento del sistema italiano in quello europeo-occidentale, le condizioni per renderlo più attivo ed efficace e le conseguenze che si avrebbero se questo inserimento divenisse meno profondo. Il gruppo di studio che ha affrontato prevalentemente i temi economici era presieduto dal sindacalista Mario Didò ed aveva come relatore l'economista Bruno Colle.

Quali sono i problemi che l'industria italiana si trova dinanzi nell'ambito comunitario? ci si è chiesti fra l'altro durante le discussioni dei gruppi di studio.

Anzitutto, si è rilevato, bisogna ricordarsi dell'eccezionale sviluppo dell'interscambio con l'estero che è stato creato dal Mercato comune e che ha fornito alle imprese italiane molte opportunità di espansione. Le grandi e le piccole industrie si pongono però di fronte al Mercato comune in una diversa posizione.

Per le grandi imprese l'espansione delle esportazioni ha costituito un momento del processo di internazionalizzazione, che ha consentito di creare sbocchi stabili sui mercati europei.

Nelle piccole e medie imprese invece, spesso prive di una organizzazione commerciale che consenta di cogliere le opportunità offerte dai mercati esteri, lo sbocco europeo è stato spesso ricercato con carattere di eccezionalità, per contrastare, nei periodi di crisi, il ridotto incremento o la contrazione assoluta della domanda interna.

A parere degli esperti che hanno discusso il problema allo IAI, le opportunità di partecipare al processo di integrazione europea nel corso degli anni 70 appaiono sempre più ridotte per le imprese di minori dimensioni, a meno che non si elabori una strategia di fondo.

Le imprese minori operano per lo più in settori nei quali la loro competitività internazionale è insidiata per l'effetto congiunto dell'allineamento dei costi interni a quelli medi europei e della politica liberalizzatrice della Comunità. Di che cosa avrebbero bisogno per uscire dalla condizione di inferiorità? Di una politica industriale positiva ed attiva, che consenta di attenuare le divergenze strutturali fra il nostro sistema industriale e quello degli altri Paesi europei; inoltre, è necessario potenziare la presenza italiana in quei settori tecnologicamente avanzati, nei quali oggi siamo clamorosamente assenti.

Le aziende medie non hanno, poi, gli strumenti adatti per fronteggiare le difficoltà che si frappongono alla collaborazione transnazionale fra le imprese, non solo a causa dell'inerzia della burocrazia nazionale nell'armonizzazione legislativa e fiscale della Comunità, ma anche per la difficoltà di stabilire dei canali di comunicazione con imprese di Paesi diversi.

Per il direttore dello IAI, Cesare Merlini, « c'è un altro grande interlocutore per le istituzioni europee: il sindacato ». Il contatto realizzato attraverso il Comitato economico e sociale, dice Merlini, « non appare più sufficiente. D'altra parte proprio a livello sindacale si assiste a una profonda evoluzione, anche se sotto certi aspetti tardiva ».

Nel dibattito all'interno dei gruppi di studio si è osservato che i sindacati europei sono stati portati ad affrontare e risolvere i problemi dei lavoratori dei rispettivi Paesi con uno spirito ed una dimensione prevalentemente ristretti nel proprio ambito nazionale. Così, cercando di perpetuare e difendere le condizioni di relativo benessere interno dagli attacchi che potevano venire da fatti ed eventi esterni (per esempio da parte dei lavoratori immigrati) essi prescindevano da una risposta che tenesse conto dei legami esistenti tra aristocrazia operaia dei Paesi, regioni, settori avanzati e proletariato e sottoproletariato dei Paesi sviluppati, settori e regioni marginali.

Questo modo di ragionare è una remora per il movimento sindacale internazionale in quanto di fronte a realtà economiche e sociali differenti dei singoli Paesi, sarà certo arduo, pur nell'evidenza delle difficoltà congiunturali e strutturali crescenti cui devono far fronte i lavoratori europei, portare avanti una linea di azione unitaria a livello europeo.

Qualcosa comunque si muove. La costituzione della Centrale sindacale europea (CES) nata a Bruxelles il 10 febbraio 1973 è venuta a rappresentare a livello europeo una struttura sindacale che, anche se attualmente composta dalle centrali sindacali europee aderenti alla CISL internazionale, è sostanzialmente aperta alle affiliazioni di centrali sindacali non aderenti alla CISL.

L'apertura della CES verso altre affiliazioni, sollecitata ed imposta dalle confederazioni italiane CISL e UIL (con l'appoggio del TUC), avendo un chiaro riferimento alla prospettiva di adesione della CGIL e della CGT, va vista alla luce di una consapevolezza crescente dei sindacati europei di realizzare una unità non più rinviabile per far fronte ai problemi concreti dei lavoratori, accantonando le tradizionali discriminazioni ideologiche.

A favore di un sindacato europeo si è espresso, durante il suo intervento al Convegno IAI, anche il presidente della Fiat, Giovanni Agnelli. Ha detto che esso potrebbe svolgere un ruolo « rilevante », essere cioè espressione dei grandi sindacati nella dimensione europea, attraverso il quale si costituisca un interlocutore con cui instaurare un confronto dialettico su alcune linee della problematica europea.

Da un dialogo imprenditori-sindacati a livello europeo potrebbero nascere un rinnovamento e un rafforzamento della Comunità.

Francesco Palladino

30 novembre 1973

Rinascita

46/

Settimanale fondato da Palmiro Togliatti

L'Europa nel ciclone

di Giorgio Amendola

La guerra nel Medio Oriente ha investito come un ciclone le già deboli strutture della Comunità economica europea. La relazione presentata da Altiero Spinelli al convegno organizzato dall'Istituto affari internazionali ha fornito un quadro realistico della crisi in cui si trova la Comunità. Sono lontani i tempi in cui un europeismo facilone e superficiale si sforzava di presentare in ogni occasione una immagine bugiarda delle istituzioni europee, come se esse godessero sempre della migliore salute.

I recenti avvenimenti hanno provocato nelle forze politiche presenti nel Parlamento di Strasburgo animate discussioni e vivaci contrasti. Non a caso il Partito socialista francese è stato costretto ad organizzare un congresso straordinario dedicato ai problemi europei. Le differenze si sono accentuate tra la DC italiana, che ha firmato col ministro Moro la risoluzione dei nove, e la DC tedesca, avversa a quella posizione. I comunisti sono impegnati nella difficile preparazione di una conferenza dei partiti comunisti dei paesi capitalistici dell'Europa.

Per comprendere la gravità della crisi che ha investito l'Europa, bisogna risalire oltre lo scoppio del conflitto mediorientale. Alla base della crisi economica e politica c'è la continuazione del processo inflattivo che ha investito tutti i paesi industriali. Non si tratta di fenomeni puramente monetari o di manovre speculative. Questi fenomeni ci sono, aggravano la situazione e la rendono sempre meno controllabile. Ma alla base dell'inflazione c'è anzitutto il contrasto di fondo tra una domanda crescente di materie prime e di prodotti agricoli ed alimentari, e una produzione mondiale insufficiente. L'aumento del prezzo dell'oro, delle materie prime e dei prodotti agricoli indica l'ampiezza crescente del contrasto di fondo. Dietro l'inflazione si profila minaccioso lo spettro di una grave depressione economica.

Dopo la lunga fase di ricostruzione post-bellica, dominata dalla forza economica degli Stati Uniti, nel decennio 1960-70 si è determinato un progressivo indebolimento dell'egemonia americana. La rottura del vecchio sistema coloniale, le conseguenze della guerra di aggressione nel Vietnam e dei conflitti nel Medio Oriente, il peso crescente degli armamenti (che gravano per l'80% delle spese militari mondiali sugli Stati Uniti e sull'Unione Sovietica), l'avanzata dei nuovi Stati nazionali, la crescente partecipazione degli Stati socialisti al commercio mondiale hanno rotto il vecchio equilibrio mondiale ed hanno provocato la crisi del sistema monetario internazionale e del sistema dei rapporti commerciali. I paesi in via di sviluppo spingono per una modificazione dei rapporti di scambio con i paesi industrializzati, e questa modifica rimette in discussione le basi su cui si è effettuata l'espansione economica dei paesi capitalistici avanzati. L'azione organizzata dei paesi produttori di petrolio per una riduzione controllata della produzione ed un aumento dei prezzi, se stimolata e manovrata in funzione degli sviluppi del conflitto mediorientale, è la premessa di un processo tendente a mutare l'attuale iniquo rapporto tra una parte del mondo che vive in una società che spinge al gonfiamento artificiale dei consumi privati, non proporzionati alla esigenza dei bisogni sociali, e l'altra parte che vive tuttora ai livelli della semplice sopravvivenza, minacciata in permanenza dalla fame e dalla siccità. Un terzo del mondo, che faticosamente costruisce un'economia socialista, è sempre più presente sui mercati mondiali dei quali diventa in modo crescente, con la sua domanda e con la sua offerta, un elemento di determinante importanza.

Solo una riorganizzazione del sistema monetario internazionale, con la presenza, accanto ai paesi capitalistici, dei paesi socialisti e dei paesi in via di sviluppo, può creare la premessa per uno sviluppo del commercio mondiale. Ma condizioni di tale riorganizzazione sono la realiz-

zazione di un sistema di coesistenza pacifica, una sensibile riduzione degli armamenti, il superamento dei blocchi, e queste condizioni non sono, evidentemente, di facile e vicina realizzazione.

Nel frattempo, la Comunità europea, che raccoglie i paesi più industrializzati dell'Europa capitalistica e che è una parte del mondo che gode dei più alti livelli di reddito procapite, è investita brutalmente dall'inflazione, con tutte le sue conseguenze monetarie e creditizie. La Comunità potrebbe meglio fronteggiare la crisi rafforzando la sua unità economica e politica. I problemi posti non possono, infatti, essere efficacemente affrontati separatamente dai singoli Stati nazionali. Inflazione, monete, società multinazionali, energia sono problemi nuovi — nelle attuali dimensioni e nella loro crescente interdipendenza — che esigono poteri nuovi che possano efficacemente agire su scala internazionale. Ciò permetterebbe di superare la vecchia *querelle* tra difesa delle prerogative degli Stati nazionali e definizione dei poteri dei nuovi organi multinazionali, che dovrebbero agire nei campi dove i singoli Stati non hanno possibilità di esercitare alcun efficace intervento.

La modifica dei rapporti di scambio tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo esige, nei nove paesi aderenti alla CEE, un cambiamento della qualità e della quantità dei consumi, una rottura degli attuali precari equilibri, e perciò una riforma delle strutture, non solo di quelle economiche e sociali, ma anche di quelle politiche. Le masse lavoratrici respingono ogni tentativo di rovesciare sulle loro spalle il peso dei mutamenti necessari, come se l'unico elemento variabile debba essere il livello di vita del popolo, e non le posizioni di privilegio dei vecchi ceti dominanti. Esse lottano per eliminare gli attuali privilegi economici, per liberare la società dal controllo dei gruppi monopolistici e delle multinazionali al fine di estendere la partecipazione democratica. La lotta unitaria della classe operaia e delle popolazioni lavoratrici per costruire l'unità europea su basi democratiche, si muove nella direzione della formazione di una Europa socialista, aperta alla più stretta cooperazione pan-europea con gli Stati socialisti.

Una profonda trasformazione democratica della Comunità europea richiede, anzitutto, una affermazione della sua autonomia, un riconoscimento della sua personalità. E' strano che dopo più di venti anni di vita di istituzioni che si dichiarano europee, soltanto ora, sotto la brutale pressione dei fatti e messa alle strette dalle richieste avanzate da Kissinger, la CEE ricerchi affannosamente una sua personalità.

Nel discorso che ha pronunciato al Parlamento di Strasburgo, Brandt ha efficacemente difeso il significato di una posizione autonoma, non subalterna assunta sul conflitto mediorientale e che significa anche « definizione » dei rapporti con gli Stati Uniti e con l'URSS. Appare, di fronte alle importanti affermazioni di Brandt, il significato dell'indicazione data dal compagno Berlinguer che la Comunità europea non deve essere « né antiamericana né antisovietica », e deve trovare in questo atteggiamento le condizioni della sua autonomia. In ultima analisi la Comunità ha affermato, di fronte alla guerra del Medio Oriente ed ai suoi pericolosi sviluppi, una posizione di neutralità. Il rifiuto di porre le basi Nato a disposizione degli Stati Uniti per l'organizzazione di un ponte aereo a sostegno di Israele, e, soprattutto, l'atteggiamento di estrema riserva osservato sulla gravità dell'allarme nucleare dato il 25 ottobre dal presidente Nixon hanno dato la misura del distacco esistente tra gli Stati Uniti e la Comunità, ciò che pone l'esigenza di un riesame dei rapporti esistenti tra i nove e gli USA.

Ciò che oggi manca alla Comunità è il consenso e l'appoggio attivo delle masse popolari. Il modo di formazione della Comunità, ai tempi della guerra fredda; il marchio di origine impresso dall'iniziale subordinazione agli Stati Uniti e dalla preconcetta ostilità dimostrata contro l'Unione Sovietica e gli Stati socialisti europei; la netta prevalenza nella formazione delle istituzioni comunitarie degli elementi governativi, diplomatici, burocratici; la spregiudicata utilizzazione dell'area comunitaria da parte delle società multinazionali, hanno tenuto lontane, indifferenti, o addirittura ostili, le grandi masse lavoratrici. E' bene prendere coscienza di questo fatto, che si esprime non solo nel rifiuto opposto da molti partiti comunisti (a cominciare dal Partito comunista inglese), ma nella posizione assunta da una parte della socialdemocrazia europea. Nessuno ha il diritto di sottovalutare l'importanza dell'ostilità dimostrata dal partito laburista.

La Comunità deve tuttavia, se vuole conquistare il consenso popolare e la fiducia dei giovani, allargare la sua base democratica. Un passo importante può essere costituito dalla formazione del sindacato europeo, e da una sua più evidente e determinante collocazione nell'attività della Costituzione. Essenziale è l'allargamento e il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. In attesa delle elezioni europee a suffragio universale, e con un metodo elettorale comune, le funzioni del Parlamento, la sua attività e il suo rafforzamento, possono essere accresciùti anche attraverso un miglioramento qualitativo della sua composizione, una diversa organizzazione dei suoi lavori. Guadagnare il consenso delmasse popolari è opera difficile, graduale, lunga. Ma la teoria minoritaria coltivata a lungo dal movimento federalista italiano, sulla scia degli insegnamenti di Guido Dorso e di altri apologeti della funzione delle *élites*, che debbono sapere cogliere nel momento fuggente le «occasioni» storiche, ha dimostrato la sua sterilità. Le occasioni si creano con un lungo e paziente lavoro di formazione di una coscienza politica.

Oggi vi è nel Parlamento europeo, nelle file della Commissione, nei movimenti europeistici e federalistici sfiducia ed anche avversione contro la pratica dei « vertici », propugnata essenzialmente dal presidente Pompidou (l'accettazione della pratica dei « vertici », fino ad una loro istituzionalizzazione, con la previsione di una loro periodica ripetizione, è la parte negativa del discorso di Brandt, che pure si è pronunciato per un rafforzamento dei poteri del Parlamento). Con la pratica dei « vertici » s'ingrossa la testa della Comunità, mentre il corpo resta rachitico. Si accentua il carattere diplomatico, intergovernativo, dei rapporti tra gli Stati membri della Comunità. Già oggi il Consiglio dei ministri è l'unico organo esecutivo, nel quale le decisioni sono prese formalmente all'unanimità, ma in realtà sulla base del mutevole rapporto di forza tra i diversi Stati. E' evidente che Pompidou vuole affermare — sotto la copertura comunitaria

— una funzione direttiva della Francia. Per raggiungere tale obiettivo, Pompidou cerca un accordo, anzitutto, con l'Inghilterra e con la Germania federale. E non a caso Brandt ha fatto riferimento unicamente alla Francia ed all'Inghilterra. L'Italia e gli altri paesi sono stati ignorati.

Ma poi anche tra i membri del direttorio esplodono i contrasti: ad esempio nel campo della politica della difesa. Questo problema esiste, nella misura in cui la Comunità cerca di affermare una sua autonomia nei confronti degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti rispondono chiedendo una crescente partecipazione dei nove alle spese militari sopportate per la difesa dell'Europa occidentale, o minacciando il ritiro o la diminuzione delle forze di occupazione in Europa. Tra la Francia e l'Inghilterra che vorrebbero costruire una forza militare integrata, nella quale il possesso della bomba atomica (sia pure ridotta) darebbe a questi due paesi una posizione egemonica in seno alla Comunità, e la Germania dell'ovest che preferisce il mantenimento della presenza americana ed il rinnovo dell'alleanza atlantica, c'è una posizione ragionevole di chi, non essendo nichilista in fatto di armamenti, e non sostenendo la tesi di una Europa disarmata in un mondo sempre più armato, propone un armamento corrispondente ad una politica di *neutralità attiva*, quale si conviene alla funzione pacifica dell'Europa (ed ai suoi mezzi economici), contro le costose e pericolose illusioni velleitarie di una terza forza atomica europea.

Le stesse divergenze si ritrovano in tutti i campi e non a caso, di fronte alla crisi determinata dalla riduzione della quantità di petrolio e dell'aumento dei prezzi, i nove paesi della CEE hanno preso misure improvvisate, farraginose, spesso contrastanti, dando una ennesima prova dell'assenza di una politica energetica europea. Nell'ultima conferenza del vertice del dicembre '72, si è stabilito un piano di unificazione economica e politica, con la fissazione di scadenze precise. Nessuna delle scadenze previste per il 1973 può essere osservata, anche per gli ostacoli opposti dagli stessi Stati, presenti al vertice, alla realizzazione delle direttive che allora furono tracciate. In realtà nei vertici si prendono pubblici e solenni impegni, che si ha la piena coscienza, o addirittura la volontà, di non osservare. Ma che cosa si potrà decidere nel prossimo vertice di Copenaghen per quanto riguarda la riforma costituzionale della Comunità, cioè per una sua trasformazione democratica, che è la condizione essenziale per un superamento della crisi?

L'Italia è destinata ad avere nel vertice di Copenaghen una posizione marginale. Il fatto che alla riunione di Parigi dei ministri economici degli Stati Uniti, Francia, Inghilterra, Germania federale, Giappone, non sia stata convocata anche l'Italia, è una nuova prova del posto subordinato assegnato al nostro paese. La Malfa ha ricevuto, per l'occasione, lo stesso trattamento riservato, a suo tempo, a Malagodi. L'Italia è spinta, dalla formazione di un direttorio, e dallo sviluppo di una politica fondata sul vecchio giuoco degli equilibri di forza, ad una sempre maggiore emarginazione. L'Italia può trovare una sua funzione soltanto impegnandosi nell'opera di trasformazione democratica, propugnando la riforma dei trattati di Roma e quella che Spinelli chiama la riforma costituzionale. In questo modo il movimento democratico del nostro paese, che è condizione del superamento della crisi nazionale, si salda con la necessaria opera di riforma della Comunità, e l'Italia potrà diventare il punto di riferimento delle masse democratiche, dei movimenti sindacali, delle forze giovanili, che guarderanno con fiducia all'unità europea, soltanto se questa assumerà un contenuto progressivo ed un aspetto democratico.

Bisogna dire che su questa esperienza riformatrice si è avuta, nel recente convegno dell'IAI, una interessante convergenza di democratici cristiani, socialisti e comunisti. L'incontro di queste forze politiche può avere anche una sua proiezione europea.

" LA STAMPA "

5 dicembre 1973

SIAMO UN PAESE MARGINALE DELL'EUROPA

L'Italia ha una politica estera?

Esiste una politica estera italiana? E in quale direzione si svolge? La risposta ufficiale è che la direzione è anzitutto e soprattutto l'Europa, che cioè l'Italia realizza i suoi interessi di fondo contribuendo alla costruzione di una comunità europea, una comunità economica e, in prospettiva, sociale e politica. E tuttavia si moltiplicano le denunce d'inadeguatezza, da questo vitale punto di vista, dell'atteggiamento italiano. Addirittura, come ha detto Cesare Merlini, direttore dell'Istituto affari internazionali, al recente convegno che l'Iai ha promosso a Roma su Italia e Europa, « *è discorso ormai comune, diventato anzi quest'anno di moda, elencare le carenze, le inadempienze, i ritardi della nostra partecipazione alla Comunità* »; e « *si parla di scarsa credibilità europea dell'Italia* » quasi « *con compiacimento* ».

Eppure proprio il convegno dell'Iai ha dimostrato che il tema dell'Europa incontra un favore crescente in molti settori della società italiana. Lo stesso partito comunista, per bocca di Amendola, ha rivelato un « approccio » assai morbido e articolato: certo sembrano lontani i tempi in cui l'unificazione europea veniva denunciata dal pci come una mera insidia capitalistica e antisovietica. Naturalmente molte affermazioni comuniste sono ambigue, la neutralità « *né antisovietica né antiamericana* » che Amendola ha additato come traguardo di un'Europa autonoma e integrata può indicare, con diverse parole, quello sbocco « finlandese » che bisogna temere per l'Europa dell'Ovest, in quanto negazione di un'autonomia reale. Ma un certo salto è innegabile: si direbbe, ora, che il pci accetti, in prospettiva, di trasferire il confronto politico e ideologico da un quadro nazionale a un quadro europeo; e questo potrebbe essere, da un certo punto di vista, un progresso importante. E anche la Cgil si è detta disponibile, entro certi limiti, a un discorso « europeo », e si è abbozzato il problema di un sindacato supernazionale, mentre la classe imprenditoriale ha lanciato la sfida di un nuovo « *modello di sviluppo* » su scala continentale, con opportunità e responsabilità precise per tutti.

I diplomatici

Se c'è uno squilibrio tra questi segni di maturazione, in senso europeo, della società italiana, o almeno di una parte importante della sua classe dirigente, e l'azione politica concreta, di chi è la colpa? Non certo dei diplomatici, dei « tecnici ». Proprio sul tema dell'integrazione europea, e dell'integrazione dell'Italia nell'Europa, la nostra diplomazia è « cresciuta » in concretezza ed efficienza: da Attilio Cattani a Roberto Ducci, per fare solo due nomi, i nostri diplomatici hanno dato al negoziato europeo un contributo italiano anche superiore alle indicazioni del potere politico: se è vero, come ha scritto Bino Olivi, che essi « *sono stati assai spesso costretti a mediare verso l'esterno, e cioè nell'ambito dei negoziati comunitari, poteri che non erano i loro, formulando talvolta politiche che non erano state elaborate all'esatto livello* ».

Semmai la colpa è di quell'« *esatto livello* », cioè del governo, non di questo in particolare, mai dei governi in generale, almeno da un certo tempo in poi: dei governi e, più ancora, dei « direttorii » politici della maggioranza, di quella « *specie di Politburo* », come dice ancora Olivi, che gestisce in Italia il potere reale. Assai raramente governi e « direttorii » sono riusciti a fornire una sintesi degli interessi e degli obiettivi politici nazionali della Comunità, una veduta d'insieme: ciò che riesce abitualmente agli altri governi della Comunità, anche perché questi, a differenza dal nostro, dedicano con regolarità ai problemi europei riunioni e dibattiti particolari.

E poi la colpa è del sistema pubblico italiano in senso lato: del Parlamento, con le sue lungaggini bicamerali, per cui il nostro Paese è sempre l'ultimo a ratificare direttive e regolamenti comunitari; e della burocrazia, pesante e inefficiente, spesso incapace di predisporre gli strumenti amministrativi della nostra partecipazione alla Cee, o di predisporli in tempo. E poi ancora, sinteticamente, di una certa mentalità provinciale, che fa pesare sul nostro rapporto con l'Europa le esigenze ed anche le angustie della vicenda politica interna e che si esprime anche nella scarsa rappresentatività politica, salvo eccezioni, di chi è portatore degli interessi italiani a Bruxelles. Eppure dare un contributo adeguato al *work in progress* europeo è anche e soprattutto un modo di fare della politica interna, perché fuori da un'Eu-

ropa integrata non si vede quale sbocco positivo possano avere i gravi problemi della società italiana.

Nell'introduzione a un libro utilissimo, che è una complessa radiografia della nostra politica estera nel 1972 e che dovrebbe ripetersi d'ora in poi ogni anno, a cura dei ricercatori e dei collaboratori dell'Iai (« *L'Italia nella politica internazionale* », Edizioni di Comunità), Massimo Bonanni nega che abbia ormai una base concreta e comunque importante la classica distinzione tra politica interna e politica estera degli Stati nazionali. Alla politica estera come « *forbice diplomazia-guerra nei riguardi degli altri Stati* » sempre più si sostituiscono legami molteplici « *tra i vari Stati e le varie società* », legami che « *coinvolgono ogni settore dell'amministrazione e ogni gruppo d'interesse* ».

Conflitti di potere

La politica estera, o ciò che ne resta, diventa la necessità di « *coordinare tutte le richieste che provengono dall'interno, fino a farle divenire un progetto di azione politica internazionale sul quale ricercare un consenso* ». Ma in Italia il coordinamento non c'è, e la nostra politica internazionale « *si disperde in conflitti di potere e di competenza tra le varie amministrazioni, che agiscono spesso come gruppi di pressione...* ». Insufficiente è anche il processo di « *recezione* » della « *normativa comunitaria* »; e il risultato di questo ed altro è la « *regressione* » della politica estera italiana, la tendenza « *a rimuovere le difficoltà del presente* », ossia i problemi posti dalla sfida europea, col ritorno a modelli di comportamento della sua infanzia storica (vocazione « *mediterranea* », ricerca di « *rapporti privilegiati* » con questo o quello Stato, « *diplomazia dell'astuzia* »).

Nei giorni scorsi, il governo italiano ha protestato per la sua esclusione dal « vertice » monetario segreto che i tre maggiori Paesi dell'Europa dell'Ovest (Germania, Gran Bretagna e Francia) hanno tenuto con Stati Uniti e Giappone. Ma il « vertice » non era che un episodio, pur se vistoso e grave. In realtà è da tempo, ormai, che l'Italia è emarginata, di fatto, dal processo decisionale europeo, che sempre più si svolge fra i tre grandi, mentre si ha l'impressione che anche i « piccoli » non le riconoscano i titoli per una *leadership*. L'Italia non è accettata né come ultima dei primi, né come prima degli ultimi. Questo è grave non per motivi di prestigio, che dovrebbero essere banditi, anche se non lo sono, dal discorso europeo, ma perché viene a mancare un reale contributo italiano alla costruzione dell'Europa, e la possibilità di farvi valere certi importanti interessi della nostra società.

Si vorrebbe ora, da più parti, che alla vigilia del « vertice » a nove di Copenaghen l'Italia avesse un sussulto europeista, che elaborasse, fra Parlamento e governo, proposte generose; ma bisogna chiedersi se non sia già troppo tardi per questo, e se il recupero della « credibilità » italiana non debba seguire una strada più lunga e complessa.

Aldo Rizzo

IL MONDO
6 DICEMBRE 1973

Preoccupa il ritardo italiano

ROMA. « L'Italia è uno dei paesi che più hanno da guadagnare se la Comunità europea arricchisce le sue politiche, e che più hanno da perdere se l'impresa europea si isterilisce e fallisce ». Così Altiero Spinelli, membro della commissione della Cee, ha concluso il suo « rapporto politico » al convegno internazionale che si è tenuto a Roma, da giovedì 22 a sabato 24 novembre, sui grandi temi dell'attuale situazione europea. Il convegno, organizzato dall'Istituto affari internazionali, si è proposto, proseguendo una tradizione iniziata fin dal 1966, con il primo convegno sulla politica estera italiana, uno scopo preciso: fornire una diagnosi completa sui vari aspetti, sui ritardi, sulle strozzature della presenza italiana nella Comunità. La progressiva emarginazione dell'Italia, a causa delle lacune e delle deficienze delle sue strutture sociali ed economiche, nei confronti dei paesi più avanzati dell'Europa occidentale, è ormai da tempo oggetto di polemiche e di preoccupazioni. Attività dei partiti, dei sindacati, del governo, del parlamento, delle regioni, sono stati presi in esame nel convegno di Roma.

« Sono importanti », ha spiegato Spinelli, « le prossime decisioni in tema di Fondo regionale e di Fondo sociale ». E ha poi ricordato altre scadenze urgenti: negoziato Gatt, conferenza per la sicurezza e la cooperazione, conferenza per l'associazione con i paesi africani, elaborazione di una politica mediterranea di cooperazione economica. Quale sarà l'atteggiamento italiano in questa complessa attività diplomatica? Nei prossimi giorni, a Copenaghen, i capi di stato e di governo dei Nove torneranno a riunirsi, a poco più di un anno dal vertice di Parigi, e non, come allora avevano previsto, a distanza di tre o quattro anni. « Il tema centrale non può essere che uno », ha detto Spinelli, « cosa fare per dare infine all'Europa il governo europeo di cui ha bisogno ». Proprio in previsione del vertice di Copenaghen, il leader comunista Giorgio Amendola, intervenendo ai lavori del convegno, ha proposto una rapida convocazione del parlamento italiano per dare al presidente del Consiglio un preciso mandato da espletare nella riunione danese. L'obiettivo, secondo Amendola, deve essere quello di una costruzione comunitaria basata sull'attribuzione al parlamento europeo di un potere costituente; il deputato del PCI ha anche ribadito l'appoggio del suo partito a una Commissione controllata dal parlamento europeo, in contrapposizione all'idea di istituzionalizzare gli incontri al vertice.