



IAI

# *Istituto Affari Internazionali*

## **1965 - 1990**

**EUROPA '90**  
verso un nuovo ordine internazionale

*Gruppo di lavoro:*

**AMBIENTE E  
SVILUPPO INDUSTRIALE**

*Relazione introduttiva di*

**REIMUT JOCHIMSEN**

Reimut Jochimsen, Dusseldorf

EUROPA 2000: tendenze della geografia dello sviluppo con particolare riferimento al processo di riforma nell'Europa centro-orientale

I.

Superare la divisione dell'Europa

Fino ad un anno fa qualunque dibattito che avesse per oggetto uno spazio economico pan-europeo e il relativo dinamismo in materia di sviluppo, poteva aver luogo solamente in seno alla Commissione Economica per l'Europa, organismo delle Nazioni Unite con sede a Ginevra. Per unanime ammissione la prospettiva di profonde trasformazioni era stata aperta dagli accordi di associazione firmati dalla Comunita' e dall'URSS e, successivamente, dal COMECON e dalla CEE. Tuttavia nessuno avrebbe potuto prevedere sviluppi economici pan-europei caratterizzati da una tale intensita' di interscambi da indurre il COMECON ad una autoliquidazione *de facto*. Allo stato ci troviamo quindi al cospetto di una situazione paradossale caratterizzata da modelli di crescita, di divisione del lavoro e di sviluppo profondamente diversi e, cosa ancor piu' importante, dal permanere di incredibili disuguaglianze socio-economiche che, pero', si muovono verso un equilibrio, un interscambio di risorse e una qualche forma di cooperazione. Obiettivo primario dell'Occidente, ora che il convoglio della Comunita' dei Dodici marcia a pieno ritmo verso

l'integrazione, e' quello di mantenere lo slancio rivelatosi decisivo verso l'Est. Si tratta di una questione particolarmente pressante per i paesi dell'EFTA, la maggior parte dei quali, visti i risultati finora ottenuti dalla CEE, affidano le loro speranze all'ingresso nella Comunita' o, quanto meno, auspicano uno spazio economico allargato in Europa. Il processo ha ricevuto una incredibile accelerazione in conseguenza dell'imprevista apertura dell'est europeo alla democrazia parlamentare, all'economia di mercato, allo stato di diritto e all'integrazione economica internazionale. In questi paesi e' in corso, o quanto meno sta per avere inizio, la rottura strutturale con la passata economia a pianificazione centralizzata la qual cosa pone ai paesi industriali occidentali tutta una serie di interrogativi in merito alla opportunita', ai modi, ai tempi e alle dimensioni dell'eventuale intervento a favore di questo compito storico. Cio' sta obbligando la CEE a formulare quanto prima una convincente concezione globale sul modo in cui intende coniugare il necessario compito di continuare l'opera di approfondimento dell'integrazione economica e politica nell'attuale quadro Comunitario con il compito parimenti necessario di allargare la Comunita' ad altri membri o di aiutare nuovi paesi ad integrarsi con il risultato di compiere ulteriori passi avanti senza per questo bloccare o diluire quanto e' gia' stato realizzato. Quindi, anche se le condizioni istituzionali ed economicamente costituzionali per sviluppare in Europa

opportunità nuove non sono state ancora indicate e verificate, e' chiaro che la spaccatura est-ovest trovera' una soluzione anche a livello economico e cio' creera' elementi nuovi nella geografia economica dello sviluppo industriale e dell'ecologia dell'Europa in quanto continente.

## II.

### I compiti per il futuro

L'andamento dello sviluppo economico dell'Europa negli anni '90 subira' la profonda influenza della rapidita' e dell'efficacia del processo di trasformazione nei paesi dell'est europeo da economie pianificate in economie di mercato. La "geografia della crescita" in Europa nel 2000 dipende quindi in larga misura da processi che sono appena agli inizi, che non hanno praticamente precedenti storici e che, in molte circostanze, si fondano anche su una trasformazione del "modo di pensare della gente"; in breve si tratta di processi destinati a durare a lungo e il cui esito non e' prevedibile. Nelle considerazioni che seguono delineero' una serie di scenari diversi per evidenziare le possibili linee alternative di sviluppo.

L'aspetto istituzionale dell'integrazione dell'Europa centro-orientale nella economia mondiale va ritenuta una condizione esogena essenziale che influira' sullo sviluppo economico dell'Europa negli anni '90. Da un lato, e' di vitale importanza creare una idonea piattaforma istituzionale in campo imprenditoriale: molti dei presupposti dell'attivita' microeconomica tra cui la

certezza delle regole, la presenza di mercati organizzati e di infrastrutture, debbono vedere ancora la luce. Gli odierni impianti ereditati dal vecchio sistema economico debbono trasformarsi in imprese nel senso occidentale della parola; debbono ancora essere pensate forme di cooperazione a livello nazionale (associazioni commerciali, camere di commercio, organismi negoziali in materia salariale e normativa) e a livello internazionale (partecipazione ad iniziative produttive congiunte). Dall'altro, c'è l'ulteriore interrogativo sul modo in cui i paesi dell'Europa centro-orientale potrebbero entrare a far parte delle organizzazioni internazionali e su quale ruolo dovrebbero svolgere tali organizzazioni in rapporto alla trasformazione delle loro economie.

In contrasto con questi fattori, le preesistenti strutture economiche dei paesi del COMECON hanno un ruolo molto più marginale in rapporto ai futuri scenari di sviluppo. Di fatto è lecito dubitare che queste strutture, sorte all'interno di un regime ad economia pianificata, arretrate sotto il profilo tecnico e commerciale, dotate di bassissima produttività e non aduse a misurarsi con l'economia internazionale, possano fornire informazioni estrapolabili e utili ad una valutazione delle prospettive future. Sotto questo profilo potrebbe essere più importante esaminare modelli precedenti di divisione del lavoro tra Europa orientale e centrale, quali quelli del periodo antecedente la seconda guerra mondiale. In altre parole, si

ritiene che la discontinuita' determinata dal radicale sovvertimento strutturale possa avere effetti maggiori e conseguenze di piu' vasta portata della ricucitura di una continuita' geostrategica, economica e comunicazionale a seguito della composizione delle divisioni in Europa.

### III.

#### Concorrenza e cooperazione nel settore imprenditoriale

Oggi le economie occidentali si basano sulle imprese che operano in tutta una varieta' di "reti" sovrapposte, alcune delle quali di natura regionale (ad esempio le camere di commercio), altre di carattere industriale (ad esempio le associazioni industriali come l'Associazione Tedesca Produttori di Macchinari), altre ancora costituite in rapporto a problemi specifici (ad esempio interessi di gruppo nella sfera sociale). Queste reti possono essere inclusive dei rapporti di fornitura o di altri rapporti cooperativi (ad esempio le industrie carbonifere e le acciaierie o l'industria automobilistica) o di alleanze strategiche temporanee. Sono queste reti unitamente alla struttura organizzativa dei mercati aperti che garantiscono il corretto funzionamento delle imprese microeconomiche basate sulla divisione del lavoro. Le reti sono anche sostenute da corrispondenti attivita' a livello nazionale, europeo e mondiale. Garantiscono canali e piattaforme che consentono di organizzare la cooperazione e la comunicazione tra aziende e stato, tra rappresentanti sindacali e padronali e, infine, tra il settore imprenditoriale e la societa' nel suo complesso. Andando aldila' dei "meri"

processi di mercato, rappresentano il "cocktail di razionalità" del pensiero strategico e comunicativo essenziale, da un lato, al conseguimento di benefici dalla divisione del lavoro e, dall'altro, al funzionamento delle regole e delle procedure della concorrenza.

Quali erano invece i modelli delle economie centralizzate del passato? In quel sistema gli impianti erano semplici "unità produttive": invece di soddisfare la domanda del mercato si preoccupavano di raggiungere gli obiettivi fissati dal piano e non disponevano di alternative quanto a scelta dei fattori di produzione, reperimento dei finanziamenti o vendita dei prodotti (eseguivano contratti specifici con fornitori e utenti). La supremazia del piano non lasciava spazi ad una "strategia aziendale" autonoma e indipendente o ad una attività autenticamente imprenditoriale. Le imprese avevano esclusivamente la "responsabilità" di fornire alcuni prodotti finiti congiuntamente ad altre imprese senza poter raddoppiare alcuna linea di prodotti. La "commercializzazione" era prevista dal piano e, di conseguenza, la direzione aveva solamente il compito di organizzare i fattori di produzione e di controllare il processo produttivo. I cambiamenti attualmente in corso in quasi tutta l'Europa centro-orientale a livello macroeconomico e imprenditoriale comportano pertanto:

- un passaggio a modelli nuovi di sviluppo; diversa importanza attribuita alle risorse umane e materiali,

organizzazione decentrata della produzione e dei sistemi di distribuzione, privatizzazione dei processi aventi attinenza con le decisioni, la produzione, la distribuzione ecc.,

- passaggio ad un nuovo modello economico: il ruolo dominante del mercato, criteri di efficienza e prestazione diversi sul piano individuale e collettivo, introduzione di obiettivi di profitto fondati su stime dettagliate del costo microeconomico e dei ricavi, opportunita' per gli imprenditori,
- la ristrutturazione geografica degli investimenti e dei centri economici e la revisione dei rapporti commerciali: sviluppo di nuove relazioni in materia di forniture e commercializzazione nel contesto del mercato mondiale dove le scelte sono libere ma vanno perseguite e debbono fondarsi non su ragioni politiche ma di efficienza.

Quindi il problema dell'economia della Germania orientale e, a maggior ragione, delle economie degli altri paesi dell'Europa centro-orientale non e' semplicemente quello di un cambiamento equivalente, ad esempio, a quello dei paesi dell'Europa occidentale nell'immediato dopoguerra ma quello di ripartire da zero e di apprendere modelli di organizzazione e comportamento completamente nuovi. La "commercializzazione", la privatizzazione e l'internazionalizzazione, l'abbattimento delle strutture dirigistiche e della rete dei vecchi funzionari, la sostituzione della pianificazione centralizzata con

istituzioni completamente nuove sono compiti che vanno ben al di là di quelli affrontati dall'Occidente dopo il 1945. Questi paesi debbono ripensare le strategie di politica economica, commerciale e industriale costruendo, al contempo, le idonee infrastrutture istituzionali, materiali e sociali. Tutto questo, ovviamente, avviene nel contesto di una economia internazionale ben sviluppata, funzionante e in grado, a differenza di quanto avvenne nell'immediato dopoguerra, di soddisfare qualunque esigenza e di far fronte alla domanda attraverso le importazioni. Si aggiunga a questo che le incertezze nell'est europeo dei processi di trasformazione (ad esempio la riforma dei prezzi), che solo ora stanno cominciando ad accelerare il passo, influiranno sulla capacità di controllare un altro processo che si sta mettendo in moto contemporaneamente, cioè a dire la differenziazione dei diversi strati sociali che non potrà che farsi più marcata e che potrebbe minacciare la stabilità politica, economica e sociale di questi paesi portando ad una instabilità migratoria di massa.

Il problema quindi è che in tutti i casi entrambi gli aspetti vanno pensati e risolti insieme: passare da una economia di "approvvigionamento di beni materiali" ad una economia concorrenziale comporta l'essenziale necessità di costruire strutture sociali e produttive fondate sulla divisione del lavoro (per incrementare la produttività) e di sviluppare modalità e sistemi informativi adeguatamente differenziati in rapporto alla funzione decisionale (per una

piu' efficace capacita' di iniziativa). Il mercato e la concorrenza sono in tal senso condizioni oltre che necessarie anche sufficienti? Quale parte puo' o deve svolgere lo stato in questo processo? Come e in quali circostanze i processi possono essere appoggiati da reti e dalla cooperazione interna e internazionale?

La crescita delle economie occidentali non e' assolutamente mera conseguenza della libera concorrenza basata sulla proprieta' privata delle imprese con l'elemento di una autoregolamentazione del potere in materia di vincoli: la reale concorrenza e' regolata da misure politiche monetarie, commerciali, industriali e formative. Con questo si intende dire che, in assenza di un ruolo statale nella divisione del lavoro in seno alla societa', il mondo delle imprese, i datori di lavoro e i lavoratori dovrebbero farsi carico di una ulteriore responsabilita' che non potrebbe che rendere ancora piu' complessa e incerta la situazione. Non bisogna quindi chiedersi "se" lo stato debba intervenire ma "come" l'attuale apparato statale largamente compromesso e inefficiente possa essere riformato e ristrutturato in tempi brevi per consentirgli di fare la sua parte nel processo di riconversione.

In realta' le reti nascono nelle situazioni in cui solo un comportamento di cooperazione puo' garantire vantaggi. I vantaggi nel caso dei paesi dell'Europa centro-orientale si manifesterebbero sotto forma di una minore incertezza derivante dal flusso organizzato delle informazioni, dalla diffusione delle conoscenze tecniche e organizzative e e

sotto forma di una congiunta organizzazione di compiti quali la formazione e la qualificazione del personale, il trasporto, la commercializzazione, la ricerca e lo sviluppo, la consultazione ecc. Sono tutti campi finora caratterizzati da difficoltà quali una palese carenza di dirigenti e personale qualificato nonché di adeguate infrastrutture. Non dimeno, pur rimanendo scarsi "beni" come questi, la mancanza di cooperazione avrebbe l'effetto macroeconomico di ritardare il ritmo dello sviluppo e, in ultima analisi, di ridurre il generale benessere.

Muovendo da questa realtà, un elemento di importanza nodale ai fini dello sviluppo dei processi di mercato e' rappresentato dall'informazione e dall'organizzazione del suo flusso. Con questo non si vuol dire che queste reti non esistevano nelle vecchie economie a pianificazione centralizzata. Di fatto erano sorte reti informali per compensare le inadeguatezze del sistema, segnatamente "reti di approvvigionamento" ma le altre funzioni di mercato erano rimaste poco sviluppate o gestite amministrativamente. Con l'aiuto di tali reti e' stato possibile in Polonia, e ancor piu' in Ungheria, l'emergere di "economie secondarie" parallelamente all'economia ufficiale a pianificazione centralizzata. L'inefficienza del sistema ha fatto anche nascere una "economia di mercato" non ufficiale sia pure limitata in larga misura al settore della distribuzione e non già a quello della produzione. Cio' ha permesso, al contempo, la formazione di una elite commerciale o

manageriale autonoma rispetto allo stato o al partito, i cui esponenti possono oggi mettere la loro esperienza al servizio della concorrenza e della cooperazione. Questi paesi partono quindi con un vantaggio rispetto, ad esempio, alla ex Germania orientale o alla Cecoslovacchia.

Un'altra ragione dell'importanza delle reti di cooperazione in questa situazione va individuata nel fatto che facilitano lo scambio di esperienze e quindi riducono i costi susseguenti ad eventuali errori. Infine, non è soltanto questione di affiancare la concorrenza alla cooperazione ma di far nascere nuovi modelli collettivi di azione e comportamento che abbiano lo scopo di permettere il conseguimento di obiettivi individuali.

Incanalare le informazioni tecniche e le conoscenze tecniche è un compito relativamente semplice in quanto i tecnici parlano la stessa lingua in tutto il mondo. Tuttavia, proprio in quanto il passaggio da una economia di pianificata ad una economia concorrenziale comporta non solo un mutamento delle premesse strategiche ma anche una completa trasformazione del sistema - che vuol dire anche cambiamento di lingua - si avverte la profonda esigenza di un sapere manageriale e organizzativo che può essere diffuso o comunicato solamente in misura limitata con l'aiuto di una qualsivoglia "programma". È necessario pertanto un trasferimento del personale, non solo per ragioni personali e ideali ma anche per ragioni istituzionali e professionalmente organizzate. Ciò comporta ovviamente da parte dei paesi dell'Europa occidentali la

formulazione di forme nuove di cooperazione internazionale sotto i loro auspici.

#### IV.

##### Integrazione nelle organizzazioni internazionali

Ai fini pratici, l'apertura dei paesi dell'est europeo e l'avvio di un passaggio ad una economia di mercato hanno cancellato le ragioni che sono alla base della loro adesione al COMECON. Contrariamente alla CEE caratterizzata da una concezione di integrazione economica basata sul diritto Comunitario, il COMECON si era sempre ritenuto un gruppo di stati sovrani legati da accordi bilaterali e multilaterali ma senza organizzazioni o leggi sovranazionali ne' organismi amministrativi dotati di significativi poteri autonomi. Compito essenziale del COMECON era quello di garantire il coordinamento transfrontaliero dei piani economici con l'Unione Sovietica che, da una posizione centrale e monolitica, determinava in larga misura i principali obiettivi e decideva i relativi tempi di attuazione! La filosofia sottesa non era tanto quella della divisione del lavoro quanto quella della specializzazione. Intere categorie di prodotti venivano assegnate a determinati paesi del COMECON sulla base di un criterio di specializzazione con la conseguenza di soffocare la concorrenza accantonando le esigenze di progresso tecnico derivanti dall'apertura delle frontiere relativamente alla fornitura dei beni. Tanto l'accelerata arretratezza in tutti i settori della tecnologia dell'informazione e delle

comunicazioni che la crescente efficacia delle politiche di embargo dell' Occidente testimoniano il medesimo fenomeno: la mancanza di dinamica e progresso nel sistema, la stagnazione e la natura prevalentemente statica delle economie nazionali e della cooperazione dirigistica in ambito COMECON. In condizioni di mercato il COMECON non aveva ne' le istituzioni ne' gli strumenti con cui perseguire una maggiore integrazione dei suoi membri o promuovere l'innovazione tecnica e commerciale. Quali sono ora le alternative per i paesi dell'est europeo?

La prima possibilita' e' che il COMECON, ristrutturato e rivitalizzato sulla base dei criteri di una economia di mercato, diventi il terzo polo economico europeo accanto alla CEE e all'EFTA. Tuttavia le probabilita' di realizzare questa alternativa sembrano gia' tramontate se si considera che il COMECON non e' riuscito a creare alcun fondamento comune per i futuri scambi commerciali tra membri in occasione della sessione plenaria di Sofia del giugno 1990 ne' a delineare una piattaforma nuova per la cooperazione multilaterale e da allora numerosi paesi hanno denunciato gli accordi bilaterali conclusi in sede COMECON. Questa strategia inoltre non sarebbe particolarmente consigliabile sotto il profilo dello sviluppo in quanto spingerebbe i paesi dell'Europa orientale alla periferia dello spazio economico europeo indebolendo la trasmissione di stimoli economici dal cuore dell'Europa industrializzata.

Pertanto per molti paesi del COMECON l'ingresso al piu'

presto possibile nella Comunità Europea rappresenta una alternativa allettante e ne fanno fede i negoziati in corso tra CEE e Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia in vista di una loro accettazione come paesi associati. Tuttavia questa impostazione dimentica spesso di valutare appieno il fatto che la CEE sta attualmente tentando di andare aldilà dell'unione economica, non ancora completa e consistente in una unione doganale e in un unico mercato interno, per arrivare anche ad una unione monetaria e politica. C'è quindi da chiedersi se è auspicabile che i paesi dell'est europeo nella loro attuale condizione di transizione, facciano bene a perseguire nei prossimi anni l'obiettivo di una piena adesione alla CEE. Dovrebbero, come conseguenza, abbandonare le autonome politiche economiche e monetarie con il risultato, ad esempio, di non poter utilizzare il tasso di cambio come strumento di aggiustamento e di delegare alla Comunità determinati poteri di natura politica, magari ancor prima di un reale consolidamento della democrazia. Si aggiunga a questo che gli effetti delle politiche agricole e strutturali europee unitamente alla liberalizzazione dei mercati nel settore industriale e in quello dei servizi, sono incalcolabili la qual cosa non esclude il pericolo di un perdurare tanto della stagnazione quanto dell'arretratezza anche in caso di massicci aiuti finanziari.

Quindi anche se non vi sono alternative rispetto all'avvicinamento alla CEE, tale obiettivo va perseguito con cautela e realizzato in più fasi. (È interessante

osservare che l'adesione all'EFTA non e' ritenuta una valida alternativa). Per altro l'atteggiamento di apertura della Comunita', non solo in linea di principio, e' presupposto necessario per il buon esito del processo di riforma in Europa orientale. Nella fase attuale caratterizzata dal forte impegno della CEE in vista del completamento del mercato interno, della creazione dell'unione economica e monetaria e dei progressi sulla strada dell'unione politica, la Comunita' non e' probabilmente pronta ad una piena cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. Eppure tale cooperazione appare assolutamente essenziale e, se si vuole che sia utile, va anche legata ai diversi bisogni e alle dissimili condizioni economiche e politiche dei paesi dell'est europeo. L'integrazione deve aver luogo con "velocita'" diverse: e' infatti probabile che nel caso della Polonia, della Cecoslovacchia e dell'Ungheria possa essere piu' rapida che non nel caso della Romania, della Bulgaria e dell'URSS.

#### V.

##### Disamina delle economie dell'est europeo

I paesi dell'Europa centro-orientale hanno un pesante fardello ereditato dal passato. Per secoli il destino di molti di questi paesi e' stato determinato dal susseguirsi delle potenze straniere. Non puo' quindi sorprendere che regioni non indifferenti di questi paesi abbiano svolto un ruolo assolutamente marginale nella divisione internazionale del lavoro e che l'industrializzazione sia spesso

intervenuta relativamente tardi con la produzione primaria in posizione dominante come accade ancora oggi. C'è poi l'ulteriore problema secondo cui l'attuale processo di ristrutturazione è per molti paesi almeno al quarta trasformazione radicale subita negli ultimi 70 anni. La prima fondamentale trasformazione ebbe luogo subito dopo la prima guerra mondiale, epoca in cui alcuni paesi conquistarono l'indipendenza (Cecoslovacchia, Polonia ed anche Ungheria) mentre altri subirono un radicale cambiamento del sistema politico (in particolare l'URSS con il varo nel 1928 dell'economia stalinista a pianificazione centralizzata). Una seconda importante trasformazione accompagnò i preparativi alla guerra, la guerra e le diverse fasi di occupazione dei paesi. La terza fase è quella seguente alla seconda guerra mondiale con la trasformazione dei sistemi politici e la successiva associazione tramite il COMECON. Le riforme attualmente in fase di decollo in vista di una transizione da una economia a pianificazione centralizzata ad una economia di mercato, rappresentano un'altra profonda trasformazione per i sistemi sociali di questi paesi.

Nel periodo tra le due guerre gli attuali paesi del COMECON erano molto meno integrati nella divisione internazionale del lavoro rispetto ai paesi dell'Europa occidentale (v. Tabella 1). Il commercio estero era condotto prevalentemente con i paesi industrializzati dell'Europa centrale, segnatamente il Reich tedesco, anche se in questa

sede non e' possibile stabilire in che misura cio' fosse da attribuire alle condizioni di politica commerciale dell'epoca. Al contrario i flussi commerciali all'interno di questo gruppo di paesi erano modestissimi, caratteristica questa tipica delle regioni periferiche. Gli unici legami commerciali leggermente piu' stretti si stabilirono tra gli attuali paesi dell'ex Impero Asburgico, e la sola Cecoslovacchia, che aveva conosciuto una industrializzazione relativamente precoce in Boemia e Moravia, partecipava in misura abbastanza rilevante al commercio mondiale. In generale la tendenza dominante era quella dell'esportazione di prodotti agricoli e materie prime e dell'importazione di beni strumentali e beni di consumo.

La sola zona che all'epoca presentava caratteristiche diverse era il territorio dell'ex Repubblica Democratica Tedesca e, in qualche misura, i distretti occidentali della Polonia che, avendo fatto parte del territorio tedesco, erano pienamente integrati nella divisione del lavoro della Germania. Nel corso degli anni erano andati emergendo all'interno del Reich tedesco alcuni modelli di specializzazione regionale che possono fornire qualche utile indicazione in rapporto ai possibili ulteriori sviluppi dell'attuale situazione. La Sassonia era all'epoca uno dei centri delle industrie metalmeccaniche e di beni di consumo mentre le industrie pesanti erano prevalentemente concentrate nel bacino della Ruhr e nell'Alta Slesia settentrionale. Pertanto i prodotti primari, quali il ferro e l'acciaio, venivano esportati spediti a est specialmente

dalla Renania settentrionale e dalla Vestfalia.

Dopo il 1945 l'obiettivo dichiarato dei governi comunisti dell'est europeo era il conseguimento del massimo grado possibile di autosufficienza. Fu pertanto perseguita una decisa politica di industrializzazione che in una prima fase privilegiava il sistema dei trasporti e l'industria pesante (prevalentemente la siderurgia e il settore metalmeccanico). Tuttavia dal momento che sovente i singoli paesi affrontavano il processo di industrializzazione senza tenere nella dovuta considerazione ne' l'aspetto delle risorse di materie prime ne' quello delle strutture, ne seguì uno sviluppo economico incapace di utilizzare in maniera efficiente i massicci investimenti. Di conseguenza i paesi iniziarono a perseguire l'obiettivo di una crescente specializzazione produttiva e di un miglior coordinamento dei piani economici tra i paesi del COMECON.

Un esempio tipico del modello di industrializzazione dei paesi del COMECON e' rappresentato dallo sviluppo dell'industria siderurgica nella RDT. Come ho già detto, le zone che occupavano una posizione relativamente centrale nel Reich ricevevano dalla Ruhr la maggior parte dell'acciaio. Nel settore dell'acciaio la capacità produttiva nel territorio della RDT era limitata e la quantità lavorata largamente determinata dall'ammontare di rottami disponibile sul luogo. Una volta interrotte le tradizionali fonti di approvvigionamento, specialmente in conseguenza di una ventilata crisi di disponibilità sui mercati mondiali

dell'acciaio, la RDT compì un grosso sforzo per dare vita ad una autonoma industria siderurgica affidandosi prevalentemente all'importazione di minerali e rottami metallici dall'URSS. In seguito all'unificazione della Germania queste acciaierie sono alle prese con gravissimi problemi non solo per il livello tecnico della produzione ma anche per la mancanza di competitività dovuta alla loro localizzazione.

In generale, come è logico aspettarsi nel caso di economie a pianificazione centralizzata, lo sviluppo di questi paesi ha fortemente privilegiato il settore industriale. Dal momento che materie prime e fattori di produzione venivano equamente distribuiti, gli impianti non dovevano preoccuparsi di organizzare la vendita dei prodotti né di finanziare l'attività. Pertanto in questi paesi sono pressoché assenti servizi di questo tipo a favore dell'industria. Non si può nemmeno negare che i processi industriali, in modo particolare nell'industria pesante con l'ovvia divisione dei compiti produttivi e nel settore dell'allevamento e della produzione agricola su larga scala, siano più adatti alle caratteristiche di una economia a pianificazione centralizzata rispetto ai servizi - tecnici, commerciali o professionali - che generano un prodotto di difficile quantificazione o alle industrie di beni di consumo o di beni strumentali considerato il ruolo assai più importante degli aspetti qualitativi.

Se si assume come misura la ripartizione degli addetti ai vari settori dell'economia, appare evidente che oggi i campi

dominanti nei paesi del COMECON sono l'agricoltura (con poco meno del 20%) e l'industria manifatturiera (con il 35% circa) mentre un contributo relativamente elevato all'economia e' garantito dall'edilizia (v. Tabella 2). Nei paesi industriali occidentali in una fase analoga di sviluppo, gli addetti all'agricoltura e all'industria manifatturiera si collocano su livelli percentuali inferiori di una decina di punti mentre maggiore e' il numero di addetti nei servizi. Inoltre non e' difficile prevedere chiare differenze tra il settore dei servizi dell'est europeo e quello dei paesi occidentali. Un aspetto che salta particolarmente all'occhio e' l'assenza di istituzioni finanziarie e di altri servizi aziendali. Una prima indicazione, per quanto debole, in tal senso e' data dai modelli occupazionali dei paesi dell'Europa orientale e sud-orientale: solo il 20-25% degli addetti ai servizi opera nel settore della vendita all'ingrosso o al dettaglio, nel settore bancario o in quello assicurativo o comunque in servizi collegati alle attivita' delle imprese. Nei paesi industriali occidentali questa percentuale e' del 40-45%.

In questi dati si riflettono le carenze della tecnologia dell'informazione e del settore delle telecomunicazioni vitali ormai in qualsivoglia tipo di processo economico. Al piu' tardi nel 1973 le economie dell'est europeo hanno completamente perso di vista questa forma di innovazione e da qui deriverebbe, secondo taluni studiosi, il quinto cosiddetto ciclo Kondratev che si va profilando. Stante la

distribuzione uniforme dei centri di progresso e produttivi, Europa occidentale esclusa, l'ordine del giorno e' l'adattamento invece della creativita'. Tuttavia la produzione scientifica di beni e servizi non puo' essere legata per sempre ad alcuna localita' o regione.

Da queste considerazioni emerge l'interrogativo in merito alla utilita' delle passate tendenze ai fini di una previsione sulle forme future di divisione del lavoro. A questo interrogativo non e' possibile dare una risposta certa. Per quanto attiene ai rapporti economici tra regioni, e piu' specificamente all'orientamento dell'interscambio commerciale tra est e ovest, i modelli degli anni passati forniscono indubitabilmente una qualche indicazione per il futuro. Tuttavia se si passa a beni specifici oggetto in passato di commerci est-ovest, gli ammaestramenti del passato diventano molto meno chiari in quanto 60 anni di separazione hanno determinato non solo trasformazioni del quadro globale istituzionale ma anche della suddivisione dei mercati mondiali. Nel campo della produzione agricola, ad esempio, che e' stata la principale fonte di esportazioni dei paesi dell'Europa orientale nel periodo tra le due guerre, i paesi terzi debbono fare oggi i conti con le non indifferenti restrizioni commerciali della CEE. Nel caso di numerosi beni di consumo, tessuti compresi ad esempio, i paesi in via di sviluppo e di recente industrializzazione sono concorrenti temibili su questi mercati rispetto a quella che poteva essere la situazione negli anni '20 e '30. Resta aperto anche un altro interrogativo, cioe' a dire se

l'est avra' il know-how scientifico e tecnologico per contribuire ad una economia dell'informazione in continua e sempre piu' rapida trasformazione. Certo e' che, stante la generale situazione di arretratezza in questi campi, le iniziative dovranno essere particolarmente incisive e decise. Lo slancio potrebbe ovviamente tradursi in innovazioni commercializzabili: sembra che in questi settori abbiano un ruolo guida Bulgaria, stati Baltici ed ex RDT. Quindi in questi come in altri campi, i paesi dell'est europeo dovranno aprirsi un varco su mercati gia' saldamente presidiati.

## VI.

La situazione ambientale nell'Europa centro-orientale

Al momento ci si lamenta molto dello stato critico dell'ambiente in Europa orientale e lo si considera anche un ostacolo alla crescita della regione. Va fatta, tuttavia, una chiara distinzione tra il problema dei pregressi danni ambientali che necessitano interventi di risanamento e quello delle emissioni dovute alle attivita' produttive tuttora in corso. Inoltre il risanamento delle vecchie aree inquinate non si risolve con la soluzione di un problema ambientale in quanto iniziative piu' decise in questo campo hanno anche lo scopo di creare condizioni favorevoli per investimenti da parte delle imprese. Quindi a meno di risolvere in qualche modo questo problema (in un quadro di privatizzazione lo stato accettera' di accollarsi al 100% i costi di questa opera?), le possibilita' di crescita in

Europa orientale risulteranno considerevolmente inferiori.

Diversa e' la situazione delle attuali emissioni. In questo caso vanno evidenziati tre diversi aspetti del problema. In primo luogo appare ovvio che l'ambiente non e' stato tenuto in alcuna considerazione dai piani economici, il che vuol dire che gli obiettivi di produzione venivano fissati senza pensare ai danni che ne potevano risultare. Solo di recente e in maniera assolutamente non sistematica, i problemi ambientali hanno cominciato a godere di una qualche attenzione e ad essere inseriti gradualmente nel discorso economico. In secondo luogo la struttura produttiva nella maggior parte dei paesi dell'est europeo, con l'inclusione di una larga percentuale dell'industria che e' per lo piu' industria pesante e di base, incide sull'ambiente in misura superiore alla media. In terzo luogo i problemi ambientali sono stati ulteriormente aggravati da una tecnologia superata, dall'invecchiamento delle strutture produttive e dal desiderio di autosufficienza.

Un eccellente esempio di quest'ultimo problema e' fornito dalle centrali elettriche della RDT per lo piu' alimentate a lignite, la sola fonte energetica disponibile nel paese in quantita' abbondanti. Tuttavia la lignite della Germania orientale ha, tra l'altro, un elevatissimo contenuto di zolfo e quindi arreca gravi danni all'ambiente, danni contenibili in misura considerevole passando ad altri fonti energetiche primarie. Il problema e' aggravato dal fatto che sono state investite notevoli risorse finanziarie per

sviluppare processi di purificazione della lignite per renderla utilizzabile anche come coke per altiforni.

Come dimostra il succitato esempio, buona parte degli attuali problemi ambientali potrebbero essere risolti qualora gli ex paesi del COMECON iniziassero ad utilizzare le possibilità offerte dalla divisione internazionale del lavoro, modernizzassero le industrie e chiudessero gli impianti più vecchi. Il problema ambientale è spesso anche un problema tecnologico e, di conseguenza, finanziario. Stanti i miglioramenti che in ogni caso dovrebbero derivare dalla modernizzazione dell'economia e tenendo presente la scarsità delle risorse finanziarie che vanno ripartite tra molte iniziative necessarie, v'è ragione di dubitare che possa essere ritenuta prioritaria l'esigenza di investire in tecnologie di tutela dell'ambiente, almeno in confronto ai criteri dei paesi occidentali. Ciò è ancor più vero nel caso delle tecnologie produttive integrate che si avvalgono delle ultime tecniche per dar vita a processi produttivi a bassa emissione in grado di attrarre nuovi investimenti sotto forma di stabilimenti e attrezzature allo scopo di tradurre in pratica i più moderni criteri di competitività ed efficienza ecologica.

## VII.

Possibili scenari di sviluppo dell'economia della Germania unificata

Gli avvenimenti tedeschi offrono all'Europa tutta importanti stimoli ed esperienze, sia rispetto alle

conseguenze positive (abolizione delle frontiere e dell'economia a pianificazione centralizzata, espansione della CEE fino all'Oder) che a quelle negative (un pronunciato divario in termini di prosperita' pure in assenza di frontiere). Un'altra ragione per esaminare piu' da vicino le conseguenze economiche dell'unificazione della Germania nel contesto della CEE, va individuata nel fatto che qualsivoglia apertura a est dell'Europa comporta un elevato livello di attenzione, cooperazione e appoggio della comunita' economica dell'Europa occidentale nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale, Unione Sovietica compresa. Ora che sono aperte le frontiere non solo e' diventato piu' facile viaggiare liberamente ma e' anche possibile la migrazione a ovest o a nord di intere fasce di popolazione. Tali migrazioni di massa diverranno inevitabili a meno di soddisfare la giustificata aspirazione dei popoli dell'Europa centro-orientale ad un miglioramento delle condizioni di vita. Le migrazioni inoltre potrebbero spostare l'equilibrio della dinamica economica ancor piu' a favore dell'Europa occidentale proprio per il fatto di abbandonare intere regioni all'isolamento e al sottosviluppo.

Tuttavia per quanto concerne l'Europa nel suo complesso o, in particolare, l'Europa orientale, va tenuto presente che non sara' possibile assumere a paradigma l'esperienza della Germania. In primo luogo l'unita' linguistica e culturale del nuovo paese renderanno piu' agevole, rispetto ad altre realta', l'inserimento dell'ex RDT nello spazio

economico dell'Europa occidentale. In secondo luogo la piena unione politica comporta la volontà e, di fatto, il dovere costituzionale di investire grosse somme di denaro nella trasformazione delle strutture sociali ed economiche dell'ex territorio della Germania orientale. In terzo luogo l'unificazione della Germania ha avuto come conseguenza l'automatica espansione al territorio dell'ex RDT delle principali istituzioni e dei legami internazionali della Germania occidentale (in modo particolare quelli relativi alla CEE) con il risultato di una rapida eliminazione dei vari impedimenti centrali alla trasformazione dell'economia pianificata.

Il fatto che sia difficile delineare le prospettive economiche di Berlino e dei cinque Länder che costituivano la RDT, si deve semplicemente alla mancanza di dati affidabili (differiscono metodi e fonti degli statistici e non mancano le statistiche create ad arte). Un altro fattore è che gli esperti formati per operare in una economia di mercato spesso comprendono assai poco la terminologia e le categorie di intervento caratteristiche di una economia pianificata e di una struttura sociale a forte controllo statale. Durante il processo di unificazione queste difficoltà si sono andate manifestando in particolare sotto forma di divergenti interpretazioni in materia di produttività del lavoro, denaro, struttura aziendale, capacità decisionale individuale e responsabilità personale.

Negli ultimi 12 mesi la produttività del lavoro nel territorio della RDT è stata valutata più realisticamente. Mentre alla fine del 1989 si riteneva che la produttività superasse il 60% dei livelli della Germania Federale, oggi si è giunti alla conclusione che tocca una percentuale approssimativa del 33%. Questo aggiustamento non si può attribuire esclusivamente al fatto che sono disponibili dati più precisi ma ad una diversa valutazione di convinzioni determinate dall'aver applicato concetti, strutture e logiche da economia di mercato ad un sistema economico completamente diverso. Per dirlo in altro modo, era inconcepibile che il livello di produttività potesse essere così basso nel paese industriale più sviluppato del COMECON, la RDT. Quando furono effettuate le prime valutazioni non si tenne conto del ruolo marginale svolto dai parametri della produttività in una economia pianificata.

Un'ulteriore ragione del grossolano errore di valutazione della situazione economica dei paesi dell'Europa centro-orientale, va individuata nel fatto che i livelli tecnici ed economici in tutta l'area del COMECON, compresa l'ex RDT, erano più bassi dei corrispondenti livelli mondiali e avevano fatto registrare una significativa e crescente caduta nel periodo successivo al 1974 contrassegnato da un inasprimento della concorrenza sui mercati mondiali. Di conseguenza il prodotto economico dei paesi del COMECON non era più paragonabile con quello che era il concetto di prodotto sul mercato mondiale. Tra le indicazioni in tal

senso basti ricordare che i paesi del COMECON hanno continuato ad offrire prodotti a prezzi competitivi rispetto a quelli delle economie di mercato ma senza coprire nemmeno i costi di produzione e quindi al solo scopo di procurarsi valuta pregiata e di tentare di colmare il divario tecnologico.

Le conoscenze economiche e politiche in Germania Federale e in Europa occidentale si fondano sull'esperienza di avvenimenti e discussioni succedutisi nell'ambito di economie di mercato strutturalmente consolidate e a radicamento democratico con sistemi di previdenza sociale e in un quadro in cui le continue trasformazioni hanno caratteri marginali. Di conseguenza i modelli di decisione politica e le esperienze acquisite applicati in questo campo, non garantiscono una solida piattaforma da cui muovere per risolvere i problemi dell'Europa orientale. Per arrivare ad un giudizio piu' realistico e piu' adeguato ai problemi sul tappeto, della situazione delle economie pianificate e' importante una valutazione della nostra condizione in termini economici, e' importante capire cosa intendiamo esattamente con il linguaggio che usiamo e di quali strumenti politici disponiamo. Altrimenti qualunque tentativo di applicare sistemi di spiegazione analitica alle particolari situazioni che esistevano, e che in molti casi esistono ancora, nell'ex RDT, non puo' non avere grossi margini di errore.

Queste incertezze si riflettono a livello microeconomico

nel comportamento delle singole imprese (specialmente in materia di investimenti) che e' di norma determinato da valutazioni economiche ricavate in base ad una qualche forma di contatto diretto con la regione interessata. Attribuire, come si e' ripetutamente fatto in pubblico, alla situazione di incertezza riguardo alla proprieta', la scarsa propensione agli investimenti da parte del settore privato, vuol dire fornire solamente meta' del quadro. Quanto meno nel campo delle attivita' di scambio commerciale, le questioni attinenti al diritto di proprieta' stanno causando problemi irrilevanti. Evidentemente la situazione economica della RDT, e degli altri paesi del COMECON, fa' si' che le imprese - almeno dal di fuori - preferiscano operare come venditori e acquirenti piuttosto che come investitori in nuove strutture produttive.

I palesi errori analitici di valutazione sullo stato e il processo di trasformazione in corso dell'economia dell'Europa orientale, sono un fattore di generale confusione o di confusione linguistica sulla scena politica ed economica. Nodo cruciale della futura traiettoria di crescita di Berlino e dei cinque nuovi Lander, e' la capacita' dei responsabili politici di ravvisare in tempi sufficientemente brevi la natura speciale della situazione che si trovano a dover affrontare proprio in quanto debbono convincersi che e' necessario con adeguate misure politiche gettare i semi dell'economia di mercato e dei processi di mercato e che, al contrario, non possono presumere che una sorta di "Big Bang" economico-liberista crei, praticamente

d'incanto, le necessarie strutture imprenditoriali in una situazione in cui non esisteva nulla, con l'eccezione forse degli scambi commerciali e di parti del settore dei servizi.

## VIII.

### Due ideali scenari di sviluppo

Alla luce dello sfondo analitico che sono andato delineando, e' probabilmente utile individuare in primo luogo due indirizzi ideali di sviluppo e discutere le condizioni in presenza delle quali questi scenari potrebbero verificarsi.

- La prima, piu' ottimistica alternativa e' quella di un lineare, ininterrotto boom economico a partire dal livello relativamente basso antecedente la rottura strutturale: l'inserimento di questo sterminato campo di potenziale attivita' economica determina elevati tassi di crescita nella Repubblica Federale allargata che, a sua volta, avrebbe un potente effetto trainante su tutta l'Europa occidentale e sull'economia mondiale.
- Il secondo scenario ha un andamento molto piu' ciclico in cui si alternano periodi di forte espansione in conseguenza di improvvise concentrazioni della domanda, praticamente imprevedibili, da un settore all'altro, e periodi di grave recessione. Ne consegue uno sviluppo economico ad andamenti ciclico. Questo scenario e' accompagnato da fasi in cui scompare il capitale produttivo con conseguenti problemi di politica economica, fiscale e monetaria.

Per imboccare la prima strada caratterizzata da una crescita ordinata e sostenuta, e' indispensabile per gli operatori economici poter contare su alcuni dati economici e strutturali di base. Questi presupposti fondamentali non solo includono un corretto funzionamento del sistema istituzionale dell'economia di mercato (piena informazione di tutti gli operatori, formazione o accertamento sul mercato di tutti i prezzi e i costi, parita' di condizioni concorrenziali per tutti ecc.) ma anche diverse condizioni operative tali da incoraggiare la crescita o, quanto meno, da scongiurare il collasso della circolazione economica mediante iniziative drastiche per stabilizzare i redditi disponibili e la capacita' degli organi pubblici di assolvere alle rispettive funzioni. In quest'ultimo caso e' particolarmente importante stabilire un collegamento tra investimenti e incremento della produttivita' in modo che tale incremento non sia inferiore alla crescita salariale. In questo caso i profitti sarebbero superiori alle aspettative col risultato di un ulteriore aumento degli investimenti. E' un processo questo che funziona in maniera soddisfacente fin tanto che l'innovazione tecnica consente il conseguimento di grossi balzi di produttivita' (come accaduto nella RFT negli anni '50).

Sotto il profilo strutturale i fattori nodali per una ininterrotta fase espansiva dell'economia, sono rappresentati da condizioni economiche e di mercato

favorevoli alla crescita nei seguenti campi: struttura industriale e aziendale, infrastrutture pubbliche e private nel settore manifatturiero e dei servizi, poteri amministrativi in grado di prendere decisioni e strutture del mercato del lavoro adeguate alla domanda. Per evitare che abbiano effetti frenanti sulla "crescita economica ordinata", queste aree strutturali debbono essere anche strettamente interconnesse oltre che complementari e strutturalmente armonizzate.

Alcune voci del mondo imprenditoriale (ad esempio l'Istituto Commerciale Tedesco, IDW, di Colonia) già nella primavera del 1990 parlavano euforicamente di tassi di crescita fino al 10% annuo per i prossimi dieci anni nei nuovi Lander, equivalenti ad incrementi di produttività di almeno 50 punti percentuali fino a toccare nel 2000 un livello di produttività pari all'80% circa di quello dell'ex Repubblica Federale. E' sintomatico che questo modo di porre le cose si limita a proiettare stime di crescita diverse per le due zone economiche della Germania sulla base di punti di partenza diversi, senza prendere in considerazione le specifiche differenze storiche e strutturali o la profonda, prevedibile interconnessione tra settori delle due zone.

Di fatto nessuno dei presupposti che ho elencato in funzione del verificarsi dell'alternativa ottimistica, esiste nella realtà. La prognosi sulla crescita dei nuovi Lander muta completamente se solo pensiamo, ad esempio, alle tensioni che verosimilmente emergeranno in relazione al

rastrellamento nei prossimi cinque anni dei capitali necessari (per non parlare dei tempi tecnici per spendere le somme stanziare). Pur limitandoci ai settori dell'approvvigionamento energetico, della modernizzazione delle imprese, della costruzione di nuove case e delle infrastrutture pubbliche, il fabbisogno stimato e' di 1.000 miliardi di marchi o, se si preferisce, di 100 miliardi di marchi all'anno, a prezzi e saggi di interesse correnti, per i prossimi dieci anni. Questa realta' e' aggravata dal virtuale crollo delle relazioni commerciali con l'area del COMECON e dalla mancanza di prospettive di uno sviluppo magari ridotto ma stabile in quanto l'integrazione nell'economia internazionale apre molte alternative a chi e' forte e ne chiude altrettante a chi e' debole. E il sistema delle imprese in Germania orientale e' sostanzialmente debole.

Le conseguenze che un tale rastrellamento di capitali puo' avere se si tiene conto della situazione generalmente tesa sui mercati monetari internazionali (debito dei paesi in via di sviluppo, andamento negativo dei corsi azionari e patrimoniali, tassi di interesse passivo a breve e di interesse attivo a lungo termine, fallimenti delle banche e, da ultimo, la crisi del Golfo), sono chiaramente testimoniate dall'andamento dei saggi di interesse in Germania negli ultimi mesi. Anche oggi il valore delle sovvenzioni, anche quelle destinate ad incoraggiare l'iniziativa privata nell'ex RDT e che vengono concesse al

tasso del 3%, si scontra con tassi sui mercati finanziari superiori al 10%. Qualora il capitale venga rastrellato ricorrendo al credito, inevitabili saranno le conseguenze sui saggi di interesse e sui settori dell'economia sensibili a tali cambiamenti e capaci, a loro volta, di esercitare effetti negativi sul ciclo economico.

A parte questo, alla spaccatura storica e strutturale dello spazio economico tedesco e', andata ad aggiungersi una ulteriore spaccatura per cio' che attiene ai livelli di dinamismo economico, cosa questa che induce a ritenere improbabile una espansione continua e piu' probabile un andamento ciclico determinato dalle differenze strutturali delle due aree economiche. Mentre si prevedeva, per ragioni tecnologiche, che l'incremento della domanda di investimenti nella parte orientale del paese avrebbe in larga misura avvantaggiato altre regioni, analoga previsione non poteva certo essere fatta per quanto riguarda il comportamento dei consumatori. In realta' gli avvenimenti hanno seguito un diverso andamento: la domanda di beni strumentali nei nuovi Lander ha subito le conseguenze negative dell'improvviso calo della produzione e del virtuale abbandono di alcuni prodotti per motivi competitivi e per l'aumento del costo della manodopera, la qual cosa ha determinato la chiusura di molti impianti invece di nuovi investimenti. D'altro canto, il consumo fondato sulla mobilitazione del risparmio e del reddito (ivi compresi i trasferimenti) ha subito una profonda ristrutturazione a favore dei prodotti occidentali, abbandonando i prodotti della Germania orientale anche nei

casi in cui erano di qualita' analoga. Questo cambiamento e' stato in parte determinato dagli accordi commerciali che hanno sbarrato la strada dei mercati ai vecchi fornitori.

Lo spostamento della domanda, nella nuova zona economica tedesco-orientale, verso prodotti tedesco-occidentali o dell'Europa occidentale in genere, ha accelerato la perdita di capacita' produttiva dell'est caricando di eccedenza di domanda le imprese della Germania occidentale. Le imprese hanno avuto di conseguenza maggior margine per un aumento dei prezzi (sfruttando le opportunita' offerte dalle imperfezioni di mercato dei nuovi Lander) mentre le imprese dell'est si sono viste ancor piu' spinte a razionalizzare in quanto non solo dovevano accettare una contrazione dei prezzi ma anche un rialzo dei costi perche' non piu' in grado di mantenere i medesimi livelli produttivi. Tutto questo ha ovviamente comportato la chiusura di molti stabilimenti industriali. La conseguenza di questi spostamenti e' stato un "ciclo imprenditoriale diviso" reciprocamente generato e rafforzato nel senso che la capacita' in Germania occidentale e' sovra-utilizzata mentre in Germania orientale le imprese sono costrette a chiudere i battenti o a contrarre la produzione. Il tutto mentre in occidente alle imprese si chiede quando intendono effettuare nuovi investimenti e costruire stabilimenti industriali nuovi nei nuovi Lander.

Alla luce di questi sviluppi, l'espansione dell'offerta di moneta nella RFT all'epoca dell'unione monetaria,

potrebbe rivelarsi oggi troppo generosa. Non era affatto garantito, come dimostrato dagli eventi, che l'ulteriore massa monetaria (una crescita del 15% circa dell'M3) sarebbe stata completamente assorbita dall'incremento della capacità produttiva (inizialmente stimata intorno al 12% del valore per l'ex RFT ma che potrebbe essere invece inferiore al 10%). Siamo oggi in presenza di una situazione in cui a est si sta sfaldando la base produttiva destinata a mettere a frutto l'accresciuta massa monetaria mentre a ovest l'eccesso di domanda sta determinando un rincaro dei prezzi consentito dalla posizione monetaria.

In sintesi, i problemi economici collegati all'integrazione dell'ex territorio della RDT nello spazio economico della Germania occidentale possono essere così caratterizzati: un incredibile divario del livello dell'informazione, ignoranza dei normali prezzi e costi di mercato, imprecisione, incertezza o mancanza delle stime sulle quali basano le loro previsioni le unità produttive, disparità delle condizioni di competitività per gli operatori se non altro per il vantaggio competitivo sotto il profilo tecnologico, produttivo e qualitativo dei fornitori occidentali. Inoltre l'unione monetaria non solo ha determinato un trauma di razionalizzazione per i produttori della Germania orientale ma l'unificazione dei due stati e, quindi, del mercato del lavoro ha fissato improvvisamente un punto di riferimento salariale in coincidenza con i livelli retributivi della Germania occidentale, livelli che potrebbero diffondersi in tempi più brevi del previsto.

Pur considerando i probabili effetti negativi della mancanza di un adeguato quadro strutturale, istituzionale e giuridico sui processi in corso e su quelli che vengono avviati nell'ex RDT, la questione cruciale sotto il profilo degli sviluppi futuri e' quella del volume dei principali flussi macroeconomici quali il consumo, gli investimenti, l'approvvigionamento aggregato di beni e servizi, l'offerta di moneta, l'inflazione e i redditi. Persino gli scarsissimi dati disponibili per il periodo successivo al 1° luglio 1990 (giorno dell'estensione della zona del marco e dell'adozione da parte della RDT delle principali istituzioni economiche comprese le imposte e la sicurezza sociale), evidenziano i sostanziali effetti ciclici determinati da alcuni di questi flussi aggravati dalle grandi differenze regionali.

Il calo della produzione e del reddito, ancora in fase di accentuazione, va contrastato da proporzionali incrementi dei trasferimenti pubblici per stabilizzare il flusso circolare macroeconomico, la qual cosa determinera' un ulteriore incremento dei costi, gia' elevati per ragioni strutturali, dovuti al superamento del "divario di modernita'" economica aggravando il problema della finanza pubblica. In tal modo i problemi dell'economia reale si rifletteranno anche sulle finanze dello stato. Qualora si decidesse di risolverli mediante ulteriori operazioni di credito passive, il fabbisogno dello stato si rifletterebbe sui mercati finanziari facendo lievitare i saggi di

interesse; se invece il disavanzo venisse finanziato attraverso la levca fiscale si avrebbero riflessi sul rapporto interessi/profitti con conseguente disincentivazione dell'investimento produttivo privato.

Seguendo questo secondo scenario appare probabile un secondo ciclo economico discendente come mera conseguenza della situazione interna in materia monetaria e di tassi di interesse senza che sia necessario prendere in considerazione eventuali andamenti negativi dell'economia mondiale o la situazione dei mercati finanziari internazionali. I responsabili della politica economica hanno pertanto il compito di avviare il progresso economico dell'intera Germania su una strada collocabile in una certa qual misura tra i due estremi che ho indicato. I settori cruciali di intervento economico e sociale sono le politica tributaria, la politica sociale e dell'occupazione, la politica strutturale e tutti i settori in qualche modo collegati alle infrastrutture. Non si puo' certo affermare che i politici negli ultimi dodici mesi abbiano sbagliato per aver reagito nel rispetto di scadenze determinate dalle circostanze politiche e storiche ma forse hanno sbagliato nel non aver garantito un adeguato sostegno di politica economica al processo dell'unificazione della Germania. In particolare l'introduzione del marco nell'allora RDT doveva essere preceduta o, quanto meno, accompagnata da un programma di investimenti con effetto immediato. Solo questi investimenti immediati avrebbero potuto fare da contrappeso agli avvenimenti successivi al 1° luglio 1990. Considerate

le numerose carenze infrastrutturali della RDT, erano numerosissimi i settori di intervento per un tale programma che avrebbe inoltre stimolato l'investimento privato garantendo un affidabile quadro di riferimento. Invece delle attuali tendenze recessive che si manifestano nei nuovi Lander, si sarebbe materializzata la possibilità di avviare un processo di espansione economica. E' chiaro che su questa linea il governo deve agire tanto a livello federale quanto nei nuovi Lander, nei servizi infrastrutturali così come negli investimenti a favore del settore privato mediante convincenti programmi di sviluppo nonché agevolazioni fiscali per incoraggiare gli investimenti. E' necessario in misura particolare uno sforzo nel campo delle infrastrutture del trasporto, delle telecomunicazioni, dell'approvvigionamento energetico e dello sviluppo urbano. Si avrebbero effetti positivi sul reddito, sulla formazione e riqualificazione della manodopera, sui disoccupati e sui lavoratori con contratti a termine. In questo modo si potrebbe avviare un processo di sviluppo dal basso. In questo senso le piccole attività commerciali, industriali e professionali delle varie città potrebbero svolgere un ruolo specifico sfruttando i legami arretrati con il passato e attivando legami con il futuro. Potrebbe essere questo uno strumento idoneo a stimolare il progresso economico invece di continuare a ricorrere ai trasferimenti finanziari per ragioni sociali.

## IX.

Una geografia della crescita in Europa negli anni '90

Questo capitolo si muovera' dal presupposto che la politica economica e' capace di realizzare una significativa convergenza tra le economie dell'Europa orientale e occidentale. Questo processo verra' salvaguardato anche da una piu' stretta cooperazione e da talune forme di integrazione istituzionale che, per altro, non comportano necessariamente l'adesione alla CEE in tempi brevi. (L'alternativa sotto forma di stagnazione e decadimento, frammentazione e migrazione, pur empiricamente non improbabile, viene esclusa).

L'apertura delle economie dell'Europa centro-orientale interviene in un momento in cui la CEE si appresta a completare il mercato interno che gia' di per se, con la liberalizzazione della circolazione di persone, merci, servizi e capitali, influisce in misura significativa sulla geografia della crescita in Europa. Tutti convengono che questa dinamica stimolera' l'espansione e la crescita in talune zone piu' che in altre ridefinendo le agglomerazioni e la periferia. I vari studi condotti sull'argomento giungono a conclusioni diverse in merito alle piu' dettagliate conseguenze di questo processo. Alcuni studi individuano un'area "a forma di banana", che abbraccia Londra, Amsterdam, la Renania e la Ruhr oltre che Francoforte e Milano, come principale beneficiaria della CEE

con un'altra area che costituisce una sorta di "cintura del sole" europea e che va dalle coste settentrionali spagnole sul Mediterraneo all'Italia del Nord (chiamata anche il Nord del Sud) mentre lo studio della Pirelli colloca il centro dello sviluppo Comunitario piu' a sud piu' o meno in corrispondenza del triangolo Francoforte-Trieste-Valencia con il triangolo settentrionale (Londra-Parigi-Amsterdam-Ruhr) in fase di declino per il tramonto dell'industria pesante e per la congestione urbana. Il denominatore comune di questi studi va individuato nel fatto che l'asse principale della crescita in seno alla Comunita' si e' spostato a sud nel corso degli anni '80 allontanandosi dalla zona Beneluz-bacino della Ruhr-Parigi che aveva dominato la scena sin dagli anni '60. Spagna e Portogallo in particolare hanno considerevolmente ridotto negli ultimi anni il distacco che le separava dai partner europei piu' avanzati. Tuttavia non va sottolineato il fatto che una delle ragioni del loro successo e' il notevole afflusso di capitali riversatosi nella penisola iberica e proveniente da altri paesi della Comunita'. In altre parole, Spagna e Portogallo hanno un saldo positivo in conto capitale e un saldo negativo delle partite correnti nei rapporti con gli altri stati membri. D'altro canto lo studio della Pirelli ritiene anche che l'apertura dell'Europa centro-orientale incrementera' le opportunita' per la parte settentrionale della "banana" e per la parte orientale della "cintura del sole" con una sorta di rinascimento per le strutture industriali tradizionali.

In breve, alla divisione Nord-Sud imposta all'Europa occidentale (CEE e EFTA) dalla divisione della Germania e dell'Europa, si sostituirà la storica divisione est-ovest per quanto attiene ai flussi di interscambio in Europa. La Germania in particolare ha ripreso la sua tradizionale collocazione geostrategica al centro del continente.

In sostanza si delineano come probabili tre tendenze di sviluppo:

- l'apertura dei mercati dell'Europa orientale, stanti la vicinanza geografica e il tradizionale orientamento di questi paesi, favorirà relativamente il Nord della CEE la cui crescita è tradizionalmente più sostenuta. Questa tendenza potrebbe essere ulteriormente rafforzata dalla scomparsa di un certo numero di svantaggi derivanti dalla spartizione dell'Europa, quali ad esempio la mancanza di un hinterland economico ad Amburgo e a Berlino, che hanno portato, tra l'altro, alla perdita della centralità del principale porto di commercio con l'estero dell'ex RDT: Rostock. L'epicentro della crescita nell'ambito della CEE dovrebbe spostarsi nuovamente a nord e potrebbe riemergere l'antico asse Londra-Benelux-Berlino-Varsavia.
- In Europa orientale sono necessari grossi investimenti che determineranno una ristrutturazione dei flussi di capitali nell'Europa intera. Secondo stime prudenti, per modernizzare le economie dell'Europa orientale e'

necessario un incremento dell'investimento annuo dell'ordine di 300 miliardi di dollari. Una parte di questi fondi dovrà essere rastrellata sui mercati finanziari internazionali. A titolo di raffronto basti ricordare che dal 1987 al 1989 il volume medio annuo di nuove obbligazioni e prestiti obbligazionari sui mercati finanziari mondiali è stato di 365 miliardi di dollari. Uno spostamento del flusso di capitali può essere già avvertito nella Repubblica Federale Tedesca il cui avanzo della bilancia dei pagamenti è andato diminuendo a far tempo dall'unione economica, monetaria e sociale della Germania e i cui saggi di interesse sui mercati dei capitali sono saliti di due punti percentuali nello stesso periodo.

- Il vero Sud della CEE potrebbe, per un verso, ritrovarsi in posizione periferica in Europa e, per un altro, potrebbe veder ridotte le sue opportunità di crescita dal mutamento del flusso dei capitali, la qual cosa lo indurrebbe a chiedere la continuazione della politica di sostegno che ha già superato il punto di non ritorno in Spagna e in Portogallo oltre che nei centri di crescita dell'Italia meridionale ma non ancora in Grecia.

\*\*\*\*\*

Una digressione: la Renania settentrionale-Vestfalia

I mutamenti della geografia della crescita in Europa si riflettono inevitabilmente anche sulle singole regioni. Il

Land tedesco della Renania settentrionale-Vestfalia, il piu' popoloso del paese con 17 milioni di abitanti e quello che fornisce il maggiore contributo al prodotto interno (25%), puo' servire ad illustrare alcuni di questi possibili effetti.

Nel vecchio Reich tedesco, la Renania settentrionale-Vestfalia era la regione che forniva alle altre materiali di base e prodotti dell'industria pesante in cambio di beni di consumo e prodotti agricoli. Queste linee di approvvigionamento furono interrotte dopo la seconda guerra mondiale e, come gia' spiegato in precedenza, la RDT sviluppo' la sua industria pesante oltre a ricevere approvvigionamenti dall'URSS. A seguito dell'unificazione dei due stati tedeschi e dell'apertura degli altri paesi dell'Europa centro-orientale, questi modelli potrebbero recuperare parte dell'originario significato. Tuttavia nodo cruciale ai fini degli sviluppi in Renania settentrionale-Vestfalia, e' la strategia di sviluppo che verra' adottata nelle regioni a est.

L'eventuale declino nell'ex RDT o in altri paesi dell'Europa orientale delle industrie che producono beni strumentali, in particolare la siderurgia, potrebbe rilanciare questo settore nella Renania settentrionale-Vestfalia. Tuttavia questa strategia non e' esente da rischi. Mentre potrebbe consentire alla regione un maggior lasso di tempo per ristrutturare le proprie capacita' produttive, l'alleggerimento dei problemi di aggiustamento e

una piu' graduale e "ordinata" transizione, c'e' anche il rischio di conservare strutture produttive obsolete col risultato per il Land di perdere contatto con la trasformazione strutturale dell'economia mondiale causando, in ultima analisi, altri problemi di aggiustamento.

La modernizzazione in Europa orientale dell'industria pesante e dei beni strumentali, tornerebbe anche a beneficio della Renania settentrionale-Vestfalia anche se ne verrebbero influenzati settori leggermente diversi. Beneficiario principale sarebbe il settore dell'impiantistica, ivi compresa la gestione dei progetti, la cui concentrazione nella Renania settentrionale-Vestfalia e' superiore alla media. Cio' incoraggerebbe anche la trasformazione strutturale nella regione. Non di meno un processo di modernizzazione in Europa orientale non sarebbe privo di rischi per la Renania settentrionale-Vestfalia. Un potenziale problema sul lungo periodo va individuato nell'emergere di nuovi concorrenti, segnatamente nei settori dell'industria metalmeccanica e di altri beni strumentali. Un altro rischio e' che la modernizzazione a est potrebbe allontanare dalla regione i capitali a rischio ritardando il processo di trasformazione strutturale in corso.

Tra l'altro la Renania settentrionale-Vestfalia trarrebbe benefici inferiori alla media dall'apertura dei mercati dell'est europeo che alimenterebbero quasi esclusivamente la domanda di beni di consumo.

Dal momento che nella Renania settentrionale-Vestfalia vi e' una concentrazione relativamente elevata di imprese che

operano nel campo della tutela ambientale e del risanamento del territorio, sono prevedibili conseguenze positive per la regione nel suo complesso.

In sostanza la Renania settentrionale-Vestfalia si riavvicinera' all'effettivo centro economico dell'Europa in conseguenza delle trasformazioni a est. Tuttavia se questa situazione produrra' e, in caso affermativo, in che misura e in quale arco di tempo, benefici per il Land, e' interrogativo la cui risposta dipende dalla creazione di adeguate infrastrutture in direzione est e nelle stesse regioni orientali e dalla durata del processo.

#### X.

#### Conclusioni

Alla luce dei continui mutamenti e del rinnovamento in corso, la geografia della crescita in Europa negli anni '90 e' piu' aperta che mai. Al momento non siamo in grado di prevedere ne' i tempi del processo di riforma tanto economica che politica nei paesi dell'Europa centro-orientale, ne' valutare le conseguenze di un eventuale fallimento delle riforme, sotto forma ad esempio di enormi ondate migratorie da est a ovest.

Il processo di riforma non puo' limitarsi all'ambito politico e a creare un adeguato quadro di riferimento per l'avvio di una economia di mercato. Il movimento riformatore deve, invece, operare a livello della singola impresa economica in modo tale da trasformare le attuali unita' produttive in imprese nel vero senso della parola e da far

emergere reti che abbraccino tutti i rapporti che caratterizzano in Europa occidentale la cooperazione tra imprese. Sotto questo profilo un ruolo cruciale ai fini del successo dello sforzo riformatore, deve essere svolto dal delinearsi di un mondo degli affari con le relative reti e dalla disponibilita' di persone qualificate in grado di dare un contributo alle trasformazioni in corso.

Sono evidentemente numerosi quanti considerano gli avvenimenti dei nuovi Lander della Germania Federale un modello di cambiamento valido per altre regioni e che, di conseguenza, seguono da vicino l'andamento degli avvenimenti. L'eventuale fallimento dell'esperimento tedesco sarebbe inevitabilmente un segnale negativo per gli altri paesi. Sotto questo profilo la Repubblica Federale si e' assunta una pesante responsabilita'. In questo caso il compito di trasformare una economia pianificata in economia di mercato e' stato affrontato nella maniera piu' radicale proprio in quanto l'unificazione dei due stati tedeschi non consente di affiancare al processo di trasformazione misure valutarie o in materia di commercio estero. Sebbene per alcuni versi, l'ex RDT abbia iniziato il processo in condizioni piu' favorevoli rispetto agli altri paesi dell'Europa orientale (lingua comune, aiuti finanziari dalla Germania occidentale, adozione delle istituzioni della Repubblica Federale), il suo ex territorio presenta problemi che gli altri paesi non hanno. E' ad esempio poco probabile che si possa mantenere a lungo il differenziale di reddito e

salariale tra i nuovi Lander e il resto della Repubblica Federale in quanto si favorirebbero massicci movimenti migratori. Dal momento che non esiste la leva del tasso di cambio per mantenere in equilibrio la parita' del potere di acquisto, il processo di aggiustamento dipende in misura assai piu' rilevante di quanto non avvenga in altri paesi dell'est europeo, dalla rapida assimilazione dei livelli di produttivita' e della situazione occupazionale (disoccupazione, livelli di specializzazione e qualificazione).

Tuttavia non e' solo la Repubblica Federale Tedesca a portare il peso di una grossa responsabilita' in quanto tale peso riguarda anche altri paesi dell'Europa occidentale e la CEE in particolare. La CEE deve dimostrare con i fatti se e' veramente aperta al cambiamento a est e a sud-est. La creazione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (a est) evidenzia almeno che i paesi occidentali sono in grado di dare una pronta risposta ai cambiamenti a est con il sostanziale aiuto della CEE. Tuttavia la Comunita' deve chiarire se e' anche pronta ad appoggiare il processo di riforma adottando adeguate misure di cooperazione e commerciali, riconoscendo la condizione di paesi associati, riducendo le tariffe doganali e aprendo i suoi mercati. Nel momento in cui la Comunita' e' impegnata a completare il mercato interno per il 1992 e persegue l'obiettivo dell'unione economica e monetaria oltre che politica, c'e' il rischio che possa essere troppo assorbita dai suoi problemi e che quindi incontri difficolta' a

coagulare il consenso intorno ad una politica di apertura a est.

Se si prende in considerazione l'andamento dell'integrazione economica in Europa e nel resto del mondo negli ultimi 45 anni, appare chiara l'autoesclusione dei paesi del COMECON dalla divisione internazionale del lavoro. Questi paesi non hanno raggiunto ne' il livello di progresso tecnico ne' il volume di interscambio economico del tutto normali nei paesi occidentali. Una volta aperte le frontiere, quali possibilita' hanno i paesi dell'est europeo di trovare una collocazione all'interno della sviluppatissima divisione del lavoro? Le condizioni circostanti sono notevolmente mutate rispetto al periodo precedente la seconda guerra mondiale: la Germania, che era il loro principale partner commerciale, e' oggi molto piu' orientata verso occidente, e' nata una importantissima istituzione vale a dire la Comunita' Europea e la vecchia posizione dei paesi dell'Europa orientale quali fornitori di beni e prodotti e' stata in parte conquistata dai paesi in via di sviluppo o di recente industrializzazione o dalla stessa CEE (stante il suo elevato livello di autosufficienza e la sua politica di sussidi alle esportazioni). Idonee politiche nei paesi interessati e nella stessa CEE, potranno dirci in che misura l'Europa orientale sara' in grado di riallacciare le fila del discorso laddove erano state interrotte poco prima della seconda guerra mondiale e di evitare la divisione e la stagnazione che priverebbero la

geografia della crescita in Europa delle capacita' di  
espansione verso est.

\*\*\*\*\*

Traduzione:  
Prof. Carlo A. Biscotto

Tabella 1: Volume e direzione dell'interscambio commerciale tra i paesi dell'Europa orientale - 1927

	Esp. pro capite (in marchi)	% verso il Reich	Imp. pro capite (in marchi)	% dal Reich
Bulgaria	36	23,1	43	21,0
Estonia	106	29,8	97	26,4
Jugoslavia	36	10,6	41	12,3
Lettonia	96	26,4	108	40,6
Lituania	45	51,6	49	53,1
Polonia (Danzica incl)	39	32,0	45	25,5
Romania	55	25,3	49	19,0
Russia (URSS)	12	26,4	12	28,3
Cecoslovacchia	174	24,1	155	20,9
Ungheria	69	13,3	99	17,8
Per raffronto:				
Belgio/Luss.	381	16,9	416	12,4
Reich tedesco	171	-	225	-
Francia	222	11,9	214	7,9
Regno Unito	319	8,3	495	5,3
Italia	83	14,3	109	9,7
Austria	181	18,5	274	17,0

Fonte: Relazione statistica annuale del Reich, 1929

Tabella 2: struttura economica dei paesi europei del COMECON (1986, in %)

	Agric.	Totale	Ind. min. e energia	ind. manifatt.	Edilizia	Servizi
% della produzione netta						
Romania	-	-	-	-	-	-
Bulgaria	15	62	-	-	10	14
URSS	21	44	-	-	12	23
Ungheria	13	38	-	-	11	23
Polonia	15	47	-	-	12	22
Cecoslovacchia	8	61	-	-	11	20
RDT	13	66	-	-	8	18
% degli addetti occupati						
Romania	29	37	-	-	7	27
Bulgaria	21	34	-	-	9	35
URSS	19	29	-	-	9	43
Ungheria	22	31	-	-	7	40
Polonia	29	29	4	24	8	31
Cecoslovacchia	14	37	3	34	8	41
RDT	4	45	-	-	7	44

Sulla base di dati forniti dalle Nazioni Unite e dall'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO)

