

L'ITALIA NEL MUTATO ASSETTO DEI RAPPORTI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

a cura di Gianni Bonvicini

PAPER IAI/01/84

L'ITALIA NEL MUTATO ASSETTO DEI RAPPORTI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

a cura di Gianni Bonvicini

PAPER IAI/01/84

INDICE

1. La Comunità Europea di fronte al modificarsi delle condizioni di governabilità delle relazioni internazionali.
di Gianni Bonvicini pag. 1
2. Il sistema monetario europeo nel contesto degli equilibri economici e monetari internazionali
di Pier Carlo Padoan pag. 13
3. I mutamenti del commercio intra ed extra comunitario e la collocazione internazionale della Comunità Europea
di Paolo Guerrieri pag. 27
4. Le prospettive della politica agricola comune: alcune ipotesi di riadattamento.
di Vito Saccomandi pag. 38
5. Italia e Comunità dopo trent'anni di esperienza: opzioni tra crisi e rilanci.
di Antonio Giolitti pag. 52

VIETATO RIPRODURRE SENZA AUTORIZZAZIONE

PAPER IAI/01/84

LA COMUNITA' EUROPEA DI FRONTE AL MODIFICARSI DELLE
CONDIZIONI DI GOVERNABILITA'
DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI.

di Gianni Bonvicini

Nell'avviare una nuova serie di documenti dello Iai esclusivamente riservati ai nostri soci ci è parso opportuno riprendere una riflessione che è tradizionale per l'Istituto e che riguarda lo stato dell'integrazione europea.

Più in particolare l'iniziativa nasce da alcune ovvie constatazioni sulle difficoltà che continuano a persistere sulla strada di una credibile cooperazione fra stati membri della Ce. Il processo di integrazione europea è infatti entrato da più anni in una spirale involutiva di grandi dimensioni. Il continuo fallimento delle riunioni al massimo livello, nell'ambito del Consiglio europeo, non sono altro che il segno più appariscente di un fenomeno di degradazione dello spirito solidaristico che dovrebbe ispirare le azioni comuni. Il risultato è il continuo rinvio di soluzioni appropriate alla gravità dei problemi da risolvere ed il conseguente cumularsi degli stessi in un nodo inestricabile di interessi conflittuali. Oggi la soglia fisiologica del tracollo sembra più che mai vicina e non basteranno interventi puramente cosmetici o di breve respiro a modificare la tendenza di fondo all'allentamento del legame comunitario. Sembrerebbe quindi necessario definire analiticamente le ragioni di fondo di queste difficoltà e proiettarne le soluzioni in un disegno strategico di un certo respiro. Le soluzioni sul breve termine possono in questo caso liberare solamente il terreno dagli ostacoli preesistenti ("le scorie del passato" per usare un'espressione cara a Mitterand) ma non ridare slancio e significato al processo di integrazione.

La seconda osservazione è che parallelamente al modificarsi (in negativo) del quadro di riferimento comunitario, lo stesso scenario politico-economico internazionale non sfugge ai rischi del radicale mutamento e della sua progressiva inarrestabile deregolamentazione. L'ultimo decennio è stato da questo punto di vista ricco di colpi di scena, dalla disgregazione del sistema di Bretton Woods al blocco degli accordi sulla limitazione degli armamenti. Per

la parte economico-politica gli occidentali hanno cercato di sostituire al declinante ruolo delle istituzioni internazionali le più informali ed "intime" riunioni al Vertice, con il brillante risultato di accelerare la deresponsabilizzazione delle stesse istituzioni internazionali e di aumentare le aspettative per soluzioni miracolistiche in un periodo di crisi generalizzata sia nel campo politico che in quello economico. L'Europa in modo particolare non è stata in grado di acquisire un ruolo attivo nella lotta per uscire dalla crisi e neppure di dare risposte coerenti ed unitarie alle sollecitazioni che gli venivano dall'esterno.

Per un paese "difficile" come l'Italia, ed è questa la terza osservazione, sono cominciati a mancare dei punti di riferimento importanti per la sua vicenda politica ed economica sia sul piano internazionale che comunitario. Soprattutto soprattutto la contraddittorietà e la scarsa efficacia delle politiche della Comunità europea hanno gradatamente messo il nostro paese nella scomoda posizione di chi non può fare a meno dell'aggancio comunitario e, nello stesso tempo, di chi non abbia le carte in regola per chiederne una profonda riforma dei meccanismi di redistribuzione economica e decisionali. Quale alternativa si apre quindi per l'Italia e per l'Europa? Quale reale contributo può dare il nostro paese alla vigilia di un ampio rimescolamento delle carte fra i partners comunitari, rimescolamento che in qualsiasi direzione potrà andare condiziona profondamente il futuro della cooperazione europea? Quale credibilità, in altri termini, ancora ci rimane per partecipare, alla vigilia delle seconde elezioni dirette del Parlamento europeo, ai tentativi di rilancio del progetto comunitario?

Per cercare di rispondere in modo non retorico a queste osservazioni io l'ho portato a termine, con il contributo della Banca Nazionale dell'Agricoltura, una duplice iniziativa. La prima è stata quella di istituire un gruppo di lavoro interno all'Istituto che ha elaborato tre documenti di riflessione su altrettanti problemi internazionali e comunitari per esaminare le tendenze in atto ed indicare le strategie di soluzione nel lungo periodo. Nell'ordine i documenti che qui presentiamo riguardano il sistema monetario europeo nel contesto degli equilibri economici e monetari internazionali (autore Piercarlo Padoan); i mutamenti del commercio intra ed extra comunitario e la collocazione internazionale della Comunità europea (di Paolo Guerrieri); infine la riforma della politica agricola comunitaria nei suoi aspetti interni ed internazionali (di Vito Saccomandi).

La seconda iniziativa è stata quella di organizzare il 2 marzo 1984, nella sede di rappresentanza della Banca Nazionale dell'Agricoltura, un seminario di studio sull'Italia nel mutato assetto dei rapporti comunitari ed internazionali quale riflessione conclusiva dei lavori e delle discussioni svoltesi nei gruppi di studio. La relazione di base su "Italia e Comunità dopo trent'anni di esperienza: opzioni tra crisi e rilancio" è stata predisposta da Antonio Giolitti e su di essa si sono innestati i successivi rapporti orali degli altri relatori (Tommaso Padoa Schioppa e Renato Ruggiero) e dei respondents (Giorgio La Malfa, Guido Fanti, Lucio Izzo, Alfonso Izzo, Riccardo Perissich). Anche la relazione di Giolitti fa quindi parte della documentazione qui allegata.

La successione di questi diversi documenti ed iniziative risponde alla logica di partire dall'esame del contesto internazionale per poi scendere, in successivi stadi, a quello comunitario e italiano, ponendo in luce gli effetti principali dell'ineludibile interdipendenza fra di loro e le possibili alternative a scenari di cooperazione che per grande parte sembrano mostrare oggi la corda.

La degradazione del sistema di relazioni occidentali.

Proprio dal contesto internazionale e dalla rottura dell'equilibrio al suo interno all'inizio degli anni '70, rottura che ha profondamente cambiato le regole del gioco in cui sia la Comunità che l'Italia erano abituate ad agire, è cominciato quel movimento di frammentazione delle relazioni internazionali che ancora oggi non si è in grado di limitare nei suoi effetti di interdipendenza negativa. Il passaggio da un sistema di tipo egemonico ad uno di tipo oligopolistico, senza modificarne sostanzialmente le regole di governabilità, ha reso immediatamente evidente la necessità di una risposta europea (o in mancanza di essa di una risposta di tipo nazionale) diversa da quella del passato. Ed in effetti lo Sme ha costituito un primo tentativo in questa direzione: quello di fare fronte alla rottura del sistema internazionale con una adeguata risposta comune europea. Ma lo sforzo non è riuscito. Non si è arrivati alla tanto conclamata convergenza dei sistemi economici nazionali. Si è assistito al contrario ad una loro più spinta rinazionalizzazione e diversità. Il che, data la particolare posizione politico-economica della Comunità, ha fatto imboccare la china discendente anche al commercio e all'industria dei Dieci, creando problemi di competitività internazionale per tutti i Paesi della Ce, compresa la Germania cosa inimmaginabile fino a qualche tempo fa.

Il sistema oligopolistico-gerarchico ha fatto breccia, in definitiva, anche all'interno della Ce e ciò ha contribuito ben presto a deludere le aspettative dell'inizio degli anni '70 di completamento e allargamento ad altri settori del processo di integrazione. Anzi, tale tendenza negativa ha finito con il condizionare il funzionamento e la vitalità della stessa politica agricola comunitaria, fino ad allora considerata come il primo significativo mattone di una costruzione dalle grandi ambizioni. Oggi la Pac è soffocata e condizionata da problemi di bilancio, monetari e di rapporti commerciali intra ed extra comunitari che ne rendono al contempo problematica una soluzione puramente tecnica e estremamente difficile una più politica.

Ma è proprio la soluzione politica l'unica a poterci districare da questa situazione di paralisi, purché si percepisca correttamente l'ambito in cui si è chiamati ad agire, che non è più quello comunitario di un tempo, ma un quadro di rapporti bilaterali e multilaterali assai complesso, ove è necessario cercare nuove solidarietà ed appoggi e costruire probabilmente nuove alleanze.

Il mutamento del quadro istituzionale e politico comunitario.

Ed in effetti in questo ultimo decennio sono cambiati profondamente sia i meccanismi istituzionali comunitari sia il quadro delle solidarietà fra gli stati membri. Partendo dalla realtà istituzionale odierna è ovvio che il dato macroscopico riguarda la completa paralisi del processo decisionale. E' incontestabile che la Comunità europea ha perso il controllo della situazione sia al proprio interno che nei confronti dell'esterno. Ma non è questo solo un dato riferibile ai nostri tempi. E' da più di dieci anni che si assiste ad un graduale rallentamento del processo di integrazione e ad un suo trasformarsi da una piattaforma con programmi ambiziosi in una arena di dispute senza fine. La sensazione più diffusa è che ci si trovi di fronte non ad un fatto congiunturale o ad una difficoltà temporanea a "governare", in presenza di una situazione politica ed economica di crisi, quanto ad una tendenza di fondo che sta conducendo la Ce verso uno status quo dai contorni ambigui, dove interesse nazionale ed esigenza comunitaria tendono a confondersi a tutto discapito di quest'ultima. D'altronde è ovvio che il varo di nuove politiche comuni o la riforma di quelle ancora in vita, a cominciare da quella agricola, necessitano di un sistema politico-decisionale in grado non solo e non tanto di approvare (qui potrebbe sopperire l'accordo unanime dei governi) quanto di metterle in esecuzione, di orientarle o di correggerle a seconda delle esigenze del momento. E' necessario, in altre parole, non

solo cooperare ma anche gestire quanto deciso assieme attraverso un "centro di guida" sufficientemente autonomo rispetto ai centri di potere nazionali. In definitiva, se ci si pongono degli obiettivi da raggiungere attraverso la collaborazione comunitaria è necessario pensare anche ai mezzi per raggiungerli concretamente. Se questo collegamento viene a mancare l'azione non potrà mai essere avviata. Nella Comunità europea questo gap fra fini e mezzi è oggi particolarmente accentuato e seppure i governi concordano sulla necessità di muoversi in questo o quel settore, evitano poi di alienare la necessaria porzione di sovranità nazionale a favore di organismi sovranazionali con poteri sufficienti a muoversi liberamente.

I sistemi adottati in passato per colmare questo vuoto decisionale hanno contribuito a peggiorare le cose piuttosto che a migliorarle. Tipica sotto questo profilo l'istituzione del Consiglio europeo, che si è dimostrata con il passare del tempo poco più di un palliativo, complicando di fatto la già imperfetta macchina decisionale comunitaria. Ciò ha spinto i governi membri a preferire le tecniche antiche, e per questo ben conosciute, dei rapporti bilaterali o multilaterali fra diplomazie, costruendo nei fatti una ragnatela fitta ed incontrollabile di contatti e di decisioni, sostitutiva di quella preesistente comunitaria. Ne è così uscito ridimensionato il ruolo delle istituzioni comunitarie classiche, dal Consiglio dei ministri alla Commissione.

Le conseguenze non hanno tardato a farsi sentire anche sul piano della solidarietà fra stati membri. La solidarietà è indispensabile per superare una visione puramente mercantile del processo di integrazione ed evitare di cadere nel trabocchetto paralizzante dell'analisi dei costi e benefici, calcolati nel breve periodo e su una parte sola, quella emergente, dei trasferimenti intracomunitari. La tendenza in questi ultimi anni è stata appunto quella di aprire un contenzioso senza fine su quanto dato e quanto ricevuto, rifiutando di prendere in considerazione gli effetti indotti dall'integrazione, siano essi economici che politici. Tutti i governi, nessuno escluso, hanno finito per prestarsi al gioco, chi protestando di essere pagatore netto da troppo tempo, chi dimostrando l'iniquità delle attuali politiche comunitarie, chi infine aggrappandosi alla difesa dell'interesse costituito, il cosiddetto "acquis communautaire", ed opponendosi ad ogni seria riforma della politica agricola e del bilancio comunitario.

Il risultato di queste diverse percezioni dell'interesse nazionale è stato soprattutto quello di dare vita ad una serie di veti incrociati che hanno reso impossibile ogni azione in positivo, volta alla riforma di quello che

palesemente si presentava come iniquo e alla proposta di nuove soluzioni comuni. Ed è evidente che con l'esaurirsi dello spirito solidaristico ha cominciato a perdere forza anche la preesistente coesione interna comunitaria e ne sono usciti sconvolti i rapporti di forza e di alleanza che nel passato avevano garantito la sopravvivenza del disegno di unificazione dell'Europa. A parte la scomparsa del nucleo duro, costituito dai Paesi del Benelux assieme all'Italia, sostenitore ad oltranza dello spirito comunitario, in questi ultimi tempi ha cominciato a dare segni di debolezza anche l'asse centrale Bonn-Parigi intorno a cui e su cui si sono rette le principali iniziative di cooperazione. La Comunità si fonda infatti su uno speciale rapporto tra la Francia e la Repubblica Federale tedesca ed è allo stesso tempo, di tale rapporto, della sua stabilità, come della sua corretta evoluzione, la garante.

I tedeschi accettarono una sorta di tutela da parte dei francesi e i francesi accettarono di diluire la loro supervisione attraverso una rete istituzionale europea in cui i tedeschi erano partner a pieno titolo. Un legame politico ed un legame istituzionale che risultano intrecciati anche se distinguibili con chiarezza e anche se, a volte, uno di essi tende ad acquistare un rilievo più grande. La convergenza franco-tedesca che si è espressa e realizzata anche sul terreno economico attraverso il compromesso comunitario che assicurava sbocchi alla agricoltura francese e un mercato ai manufatti della RFT - ha retto bene fino a che la supremazia di Parigi non è stata sfidata dalla potenza industriale di Bonn e soprattutto dalle aspirazioni ad una maggiore autonomia di iniziative che essa metteva in movimento, sembrando porre fine al problema della legittimazione. Allorchè le relazioni tra i due perni fondamentali della costruzione europea sono mutate in profondità, la macchina comunitaria ha cominciato a compiere giri a vuoto.

Oggi non è più tanto il rapporto bilaterale Parigi-Bonn a costituire l'asse della cooperazione europea, quanto il singolo atteggiamento dei due governi nei confronti delle iniziative di carattere europeo. C'è oggi il fondato sospetto che la preoccupazione comunitaria abbia fatto alcuni passi indietro nella scala delle priorità politiche dei due governi e che oggi il loro sforzo sia più orientato altrove che nei riguardi di Bruxelles.

La Germania, in particolare, è stata per lungo tempo considerata come un pilastro del processo di integrazione, e ciò non solo per averne sostenuto il maggiore peso finanziario ma soprattutto per il fatto di esserne un sostenitore convinto. E' quindi stato con una certa

riluttanza che ha cominciato a diffondersi il sentimento che le cose in Germania stessero cambiando.

Quello che più preoccupa nella posizione delle autorità di governo di Bonn è la mancanza di una prospettiva politica chiara in una situazione di indubbia crisi del processo d'integrazione. Sembra cioè prevalere un atteggiamento difensivo e di mantenimento dello status quo; né ad eliminare questa sensazione sono sufficienti le iniziative in positivo di questi ultimi anni, dal Sistema monetario europeo al Piano Genscher-Colombo. Manca infatti in esse una strategia precisa sul piano Istituzionale e politico, strategia che non può certo accontentarsi di atteggiamenti favorevoli o di iniziative solo parziali.

Oggi ci troviamo in presenza di uno scenario internazionale profondamente diverso da quello di appena quattro o cinque anni fa; in conseguenza di ciò le opzioni della Germania si sono accresciute sia a causa del suo successo economico che della "lontananza" manifestata in più occasioni dalla leadership americana. Quello che è difficile giudicare è quale posto occupi attualmente l'unificazione dell'Europa nella scala di priorità dei tedeschi o quale tipo d'Europa meglio si adatti alle attuali esigenze della Germania. Le perplessità tedesche sul modo in cui procede il processo d'integrazione, i nuovi interessi internazionali e il suo nuovo peso all'interno della Ce ci spingono a pensare che l'Europa sia divenuta per i tedeschi una variabile indipendente di incerta collocazione. La conseguenza di questi orientamenti sarebbe quella di accelerare la ricerca di soluzioni nazionalistiche non solo in Germania, ma presso tutti gli altri partners e in particolare nei paesi dove l'impegno si basa in gran parte sulla concordanza politica con l'alleato tedesco.

Fra di essi vi è ovviamente l'Italia. Il nostro Paese dopo avere aderito all'impresa europea, per ragioni prevalentemente politiche, si è trovato a godere e a sfruttare più o meglio degli altri partners, le nuove condizioni europee e internazionali, raggiungendo uno sviluppo economico senza precedenti. Il successo economico ha confermato nell'opinione pubblica la validità della scelta iniziale ed ha convinto molti che anche i problemi italiani potessero essere risolti dal prosieguo dell'integrazione e dal suo rafforzamento. Oggi un tale approccio rimane valido, ma con minori illusioni sia di rinnovamento politico che di risanamento economico. L'attenuarsi di una fiducia quasi illimitata e la tendenza a misurare da vicino vantaggi e svantaggi dell'integrazione porta con sé due conseguenze. Si fa meno conto sugli aiuti esterni per affrontare alcuni nodi nazionali, il che è positivo sia per l'Italia che per la costruzione europea.

Si tende però contemporaneamente a fare di ogni richiesta una vertenza, senza un chiaro quadro generale di riferimento, cosa che è assai meno vantaggiosa per il paese che per la Comunità, specie in tempi di crisi economica e di ristrettezze del bilancio comunitario.

In questo clima l'Italia, tradizionalmente europeista, ha preso alcune posizioni fortemente comunitarie ma non è riuscita a portare a fondo la propria azione sia per mancanza di partners alleati, sia per la scarsa credibilità del suo ruolo, dovuta non solo alla precarietà politica interna ma anche alla crescente marginalizzazione della sua economia.

L'analisi dello stato delle relazioni internazionali e comunitarie non lascia molto spazio all'ottimismo per una forte ripresa di nuove forme di istituzionalizzazione dei rapporti interoccidentali. Il ricostituire le condizioni ottimali per forme di integrazione più efficaci di quelle attuali sembra un'impresa controcorrente e fonte più di scetticismi che di chiare volontà di riuscire. Eppure non si intravedono alternative decenti alla integrazione internazionale, dato che neppure le formule di tipo multilaterale, come i Vertici del Sette, hanno dato risultati di rilievo. Soprattutto non si intravedono vie migliori, rispetto ad un più alto grado di integrazione, per gli europei. E più alto grado di integrazione significa necessariamente lavorare per l'Unificazione politica dal momento che forme intermedie come quelle sperimentate nel corso di questi ultimi venti anni non sono più sufficienti per offrire una soluzione adeguata alle esigenze degli europei.

Il nodo gordiano dell'attuale contenzioso comunitario può forse essere risolto per il breve periodo a spese di grossi sacrifici per alcuni stati membri, ma non può più costituire l'elemento trainante, come si sperava nel passato, di un disegno politico integrativo.

La nuova dimensione della sicurezza europea.

Oltretutto, a parte questione di metodo, pur rimanendo i problemi economici di rilevante importanza nel processo di integrazione europea, appare di giorno in giorno più evidente che il futuro si giocherà nel campo della sicurezza collettiva dell'Europa. Può sembrare strano e in qualche misura fuori luogo che in questi anni di profonda crisi dello spirito e dell'identità comunitaria ritorni a galla il dibattito sulla sicurezza e difesa dell'Europa occidentale. Ma a bene guardare i motivi sono estremamente significativi, non solo per il tema specifico della difesa

ma per quello più generale dell'integrazione politica dell'Europa.

Il motivo fondamentale, come è ormai chiaro, risiede nel modificarsi profondo dei rapporti fra Europa e Stati Uniti. Da più di un decennio assistiamo infatti ad una costante crescita del contenzioso fra le due sponde dell'Atlantico. La caratteristica principale del modificarsi dei rapporti interatlantici risiede nel fatto che il disaccordo si è trasferito gradualmente da un settore all'altro degli interessi comuni, fino a contaminarli tutti contemporaneamente. Dal contenzioso monetario dei primi anni '70 a quello energetico, dalle dispute sul diffondersi del protezionismo all'impostazione da dare ai rapporti preferenziali con i Paesi in via di sviluppo, è stato tutto un crescendo di tensioni che in epoca più recente ha finito con il toccare direttamente anche il settore della sicurezza, ed in particolare di quella europea.

Parallelamente al deteriorarsi delle relazioni con gli Stati Uniti, si è venuta formando una specificità europea nell'approccio da dare alle relazioni internazionali. Di questa specificità si sono avuti segnali importanti dal modo in cui è stato gestito dalle due parti dell'Atlantico il periodo della post-distensione, o meglio dallo sforzo operato dagli europei per salvaguardare qualche forma di distensione fra est ed ovest, almeno limitatamente al teatro europeo.

Accanto a questi elementi ormai noti possiamo aggiungere che il tema della sicurezza è divenuto in breve tempo, specie sull'onda delle emozioni e dei problemi sollevati dalla dislocazione degli euromissili, argomento di dibattito prioritario nei vari paesi della Cee, anche in quelli non obbligati ad ospitare i nuovi missili. Ed il fatto che esso si sia trasferito solo parzialmente ed in modo spesso ambiguo a livello comunitario dà un'idea delle difficoltà che, malgrado la pressione oggettiva degli eventi, si devono ancora superare per avviare concretamente un piano di difesa e sicurezza europea.

L'errore politico-concettuale da evitare, parlando di difesa europea, è infatti quello di considerarla una politica settoriale, da sommare meccanicamente, secondo il vecchio modello funzionalista, alle altre politiche e agli altri settori di cooperazione comunitaria. Al contrario, il concetto di sicurezza europea ha oggi un significato estremamente complesso ed in ogni caso profondamente diverso da quello che aveva dato vita al tentativo della Cee all'inizio degli anni '50. Allora il disegno era quello di integrare, su precisa domanda americana, la Germania nel più vasto quadro della difesa

occidentale, dando vita ad un apparato militare comune, strettamente subordinato alla Nato e privo di una precisa valenza politica. Tanto che, a correggere questo disegno strettamente funzionalista, si inserì all'ultimo momento il famoso art. 38 che prevedeva la creazione di una Assemblea ad hoc con il compito di redigere il trattato per una Comunità Politica Europea di carattere sovranazionale. Oggi, a parte il fatto che il problema tedesco è stato risolto con l'entrata della Germania nell'Ueo e poi nella Nato, una simile versione ristretta non è concettualmente, oltre che politicamente, accettabile.

La politica di sicurezza europea deve essere considerata un concetto globale le cui dimensioni coinvolgono allo stesso tempo aspetti politici, economici e militari.

Tuttavia anche se la globalità della sicurezza europea è un dato largamente condiviso, il livello delle proposte politico-istituzionali fino ad oggi presentate nelle diverse sedi europee e nazionali è estremamente modesto. Non si capisce davvero come sia possibile fare fronte alla complessità del concetto di sicurezza con strumenti talmente parziali e limitati. Solo gli ostacoli politici frapposti dai governi e da gran parte delle forze partitiche europee possono spiegare la difficoltà ad alzare il tiro delle proposte.

La necessità di una riforma istituzionale della Comunità europea.

Di nuovo, quindi, anche se la valenza politica del problema che gli europei hanno di fronte è compresa e, in una certa misura, perfino condivisa, l'ostacolo insormontabile è costituito dalla volontà di procedere ad una riforma istituzionale che metta la Comunità in condizione di rispondere ai bisogni e alle sfide dell'oggi e, soprattutto, del domani.

Di fronte a questo dilemma di fondo l'iniziativa di Spinelli di "prendere il toro per le corna" risponde al bisogno, ormai sempre più avvertito da tutti, di dare un governo all'Europa e di privilegiare il movimento istituzionale rispetto al resto. Non vi è dubbio che da questo punto di vista il progetto di revisione del Trattato adottato dal Parlamento europeo abbia contribuito a smuovere le acque nella giusta direzione, quella della riforma istituzionale.

Nasce tuttavia il problema di sapere se la maggioranza integrativa oggi esistente, malgrado alcune reticenze, all'interno del Parlamento europeo saprà manifestarsi anche

all'indomani delle prossime elezioni dirette e soprattutto sappia darsi una strategia di pressioni politiche sui governi nazionali tale da costringerli a considerare seriamente il nuovo Trattato.

Il secondo problema è vedere quale sarà l'accoglienza da parte dei Parlamenti nazionali, alcuni dei quali notoriamente anticomunitari e poco propensi a passi in avanti sulla via dell'integrazione. È evidente che una buona accoglienza dipenderà in gran parte dalla pressione che il Parlamento europeo saprà esercitare e dalla convinzione con cui le forze partitiche europee e nazionali sposeranno l'impresa ardua su cui si è incamminato il Parlamento. Il dubbio più consistente tuttavia è di sapere come sarà possibile "vendere" un progetto istituzionale distinto da un pacchetto di politiche comuni che diano un senso al "contenuto" da dare alla futura Unione Europea. Ci preme sottolineare che l'iniziativa del Parlamento europeo costituisce, sia sotto l'aspetto politico che sotto quello del metodo prescelto, una sostanziale novità e che perciò non dovrebbe essere sottovalutata.

Le proposte e le diverse iniziative di questi ultimi tempi evidenziano in ogni caso la drammaticità del momento comunitario e l'assoluta esigenza di fare qualcosa, non solo per salvare il salvabile ma per evitare conseguenze peggiori quali la dissoluzione della Comunità e il rinascere del nazionalismo. La fine del modello e dell'ispirazione monnetiana, lo squilibrio crescente fra le politiche comunitarie e le esigenze nazionali, l'insufficienza delle strutture politico-istituzionali ed il venire meno della coesione ci spingono a ritenere che lo status quo non potrà essere mantenuto ancora per lungo tempo. Se eliminiamo dalle nostre considerazioni la pura e semplice prospettiva del dissolvimento della Comunità, allora le ipotesi da fare sono essenzialmente tre.

La prima è quella che vede formarsi, sull'onda dei buoni risultati in sede di cooperazione politica e delle menzionate difficoltà interne, una struttura permanente di consultazione e di iniziativa per la politica estera e di sicurezza, struttura da definirsi e da regolamentare sulla base di protocolli o di Trattati aggiuntivi. Naturalmente si tratterà di una struttura intergovernativa ed il problema che dovrà essere risolto sarà quello della sua convivenza con quella comunitaria e del possibile contagio dell'una sull'altra.

La seconda ipotesi è quella di un successo dell'iniziativa del Parlamento europeo con l'occupazione di fatto di quello spazio costituente lasciato vacante dagli Stati membri. Qui, tuttavia, si porrà, a parte quanto ricordato più

sopra, la questione del recupero dei governi all'interno dell'iniziativa, dal momento che non è realistico pensare ad una loro esclusione; che ciò avvenga largamente dalle capacità aggregative del Parlamento europeo e delle forze partitiche che ne promanano.

Infine c'è l'ipotesi di un'Europa costruita per progetti specifici, a diversi livelli e con coinvolgimenti differenziati degli stati membri; ma anche questo tipo di Europa a geometria variabile, per quanto gradualista, implicherebbe la sottoscrizione di impegni formali e quindi il coinvolgimento delle forze politiche oltreché dei governi.

Ci pare quindi ovvio che la strategia globale deve essere complessiva ed articolata. Probabilmente il futuro ci indicherà che la via da seguire è quella di una commistione delle varie proposte fra di loro. Spazio quindi al Parlamento europeo per la sua iniziativa, ma contemporaneamente un occhio di attenzione per le politiche comuni da proporre e per gli interessi spesso contrastanti da tutelare dei governi membri: l'essenziale è che non si perda di vista la globalità del negoziato da intraprendere e che i termini della proposta finale siano in linea con gli obiettivi e i criteri di fondo su cui deve ridecollare l'Europa di oggi e che abbiamo sopra ricordato e che soprattutto si tengano nella dovuta considerazione i nuovi equilibri che sono venuti istaurandosi fra gli stati europei dalla firma del Trattato di Roma ad oggi.

"IL SISTEMA MONETARIO EUROPEO NEL CONTESTO DEGLI
EQUILIBRI ECONOMICI E MONETARI INTERNAZIONALI"

di Pier Carlo Padoan

Le trasformazioni del sistema finanziario internazionale.

Nel passaggio dagli anni '60 agli anni '70 le relazioni monetarie internazionali hanno conosciuto profondi sconvolgimenti. La generale instabilità che le caratterizza da oltre un decennio a questa parte rappresenta un mutamento radicale di comportamento rispetto a quanto avveniva in quello precedente, durante il periodo a cui spesso si fa riferimento come "era di Bretton Woods".

Lo stesso perdurare dell'instabilità suggerisce che questa ha radici, profonde, in problemi tutt'altro che risolti o, per porre la questione in altri termini, che le cause che hanno condotto alla fine dell'era di Bretton Woods, non sono state rimosse nè nel senso di un, assai improbabile, ritorno a quell'assetto delle relazioni monetarie nè in quello, certo assai difficile, della edificazione di una nuova organizzazione dei pagamenti internazionali.

La fine del sistema di Bretton Woods ha invece messo in atto "meccanismi di reazione" da parte dei soggetti operanti nell'arena internazionale, tanto privati che ufficiali, tanto a livello di singolo paese che a livello multinazionale, i quali hanno cercato di rispondere al venir meno di un quadro di riferimento consolidato approfittando al meglio della nuova situazione e così dando luogo a ulteriori modificazioni del modo di essere delle relazioni monetarie in un quadro di crescente interdipendenza.

Dalla osservazione delle vicende dell'ultimo decennio è emerso che le relazioni monetarie internazionali, tanto nei momenti della stabilità che in quelli della instabilità, non possono

essere analizzate che considerando il sistema internazionale come un qualcosa di unitario e non come semplice sommatoria delle relazioni tra paesi. Ciò non vuol dire, d'altra parte, che il comportamento delle singole economie sia irrilevante. Al contrario esso diventa più determinante quando negli anni della crisi, l'ottica

nazionale e nazionalistica, e per molti versi quindi conflittuale, sembra prevalere su quella sovranazionale e della cooperazione.

La teoria economica non ha ancora fornito una trattazione soddisfacente dell'evoluzione del sistema economico e monetario internazionale in grado di coprire tutti gli aspetti rilevanti della questione.

Esistono però svariati contributi che costituiscono gli elementi per un abbozzo di quadro interpretativo generale. Questi contributi sono assai numerosi e coprono campi diversi, dalla finanza internazionale alla teoria delle organizzazioni monetarie, alle spiegazioni dell'inflazione internazionale, e tentano di considerare lo stato delle relazioni monetarie internazionali da differenti punti di vista.

Di seguito ne prenderemo in considerazione alcuni, senza pretesa di completezza e senza lo scopo di farne una rassegna, nel tentativo di delineare un quadro di riferimento entro cui collocare la analisi dei temi in discussione.

Un primo aspetto riguarda la struttura stessa del sistema monetario internazionale, la quale è passata da un assetto di tipo "egemonico" a un assetto di tipo "oligopolistico-negoziale".

Il primo assetto, identificabile con il sistema di Bretton Woods, prevede l'esistenza di un'economia "egemone", in grado di condizionare con il suo comportamento quello dell'intero sistema. Le restanti economie accettano le scelte del paese egemone perché da queste traggono vantaggi.

Il secondo assetto, più vicino alla situazione verificatasi negli anni '70, a partire dalla crisi del sistema di Bretton Woods, è caratterizzato dalla presenza di più di una economia in grado di influenzare, con il suo comportamento, quello del sistema internazionale. Come nell'oligopolio tra imprese però, nessuna economia è in grado di imporre unilateralmente le proprie scelte alle restanti. Ne segue che un sistema del genere sarà caratterizzato da una situazione di stabilità se sarà raggiunto un accordo tra i soggetti per quel che riguarda le "regole del gioco" da applicare alle relazioni internazionali. Se invece un simile accordo non viene raggiunto il sistema oligopolistico sarà caratterizzato dalla situazione di conflittualità tipica di questa forma di mercato.

Gli anni '70 hanno visto l'emergere, accanto agli Stati Uniti, di altri paesi in grado di influenzare, grazie al loro peso economico e finanziario, i comportamenti dei mercati internazionali, ma non è evidentemente corretto affermare che tutti i paesi hanno assunto il ruolo di "oligopolisti". Nell'attuale situazione dunque il sistema internazionale presenta, accanto a caratteristiche di tipo oligopolistico, anche situazioni di dominio (o meglio di dipendenza) che fanno assumere alle relazioni internazionali una articolata struttura gerarchica.

Un secondo elemento, strettamente collegato al primo, riguarda la crescita dell'interdipendenza.

La storia delle relazioni internazionali di questo dopoguerra è caratterizzata da una crescita continua dell'interdipendenza e certamente non solo per quel che riguarda gli aspetti monetari.

In questa sede è sufficiente mettere l'accento su un aspetto di questo fenomeno, che peraltro è cruciale ai fini del tema qui trattato, e cioè il ruolo delle politiche economiche e monetarie nazionali in un sistema altamente interdipendente. Che questo aspetto sia cruciale è evidente se si riflette che uno dei pilastri su cui poggia un sistema monetario internazionale sono le "regole del gioco" a cui si devono (o si dovrebbero) attenere i responsabili di politica economica e monetaria dei paesi aderenti.

Negli anni dell'era di Bretton Woods era possibile suddividere le singole economie nazionali in due gruppi. Le "grandi economie semichiusure" che, con le proprie scelte, influenzavano il comportamento del sistema internazionale senza subirne a loro volta gli influssi. A questo gruppo appartenevano, naturalmente, soltanto gli USA. Vi erano poi "le piccole economie aperte" che, simmetricamente, subivano più o meno passivamente quanto avveniva nel sistema internazionale senza poterlo influenzare. Una tipica implicazione di questa idea, assai diffusa ad esempio nelle analisi monetarie dell'inflazione internazionale e dell'approccio monetario alla bilancia dei pagamenti è quella della esogenità, per ciascun paese, dei prezzi e dei tassi di inflazione mondiali e della inevitabilità dell'allineamento a questi dei tassi di inflazione mondiali, data la variazione del tasso di cambio.

A questi due gruppi, necessariamente schematici nella loro classificazione, si deve aggiungere un terzo, affermatosi negli anni successivi, quello dei paesi a "interdipendenza intermedia". Come l'espressione suggerisce il grado di integrazione e il peso di questi paesi nell'economia

internazionale è tale che il loro comportamento e le loro scelte di politica economica sono in grado di influenzare, in qualche misura, il sistema internazionale, oltre ad esserne a loro volta influenzati.

La crescita dell'interdipendenza, l'emergere dei paesi a interdipendenza intermedia, e l'affermazione di un sistema oligopolistico sono fenomeni strettamente collegati. I paesi con capacità oligopolistica hanno infatti le caratteristiche tipiche dei paesi a interdipendenza intermedia. In conclusione una delle caratteristiche principali di un sistema oligopolistico quale quello affermato negli anni '70 è la crescente interdipendenza delle scelte di politica economica.

E' evidente che è assai più complesso definire - per un simile sistema - regole del gioco di politica economica che siano compatibili con una evoluzione stabile delle relazioni internazionali di quanto non fosse - ad esempio - per un sistema di tipo egemonico.

L'affermazione di un sistema di interdipendenza oligopolistica ha portato notevoli mutamenti al modo di essere delle relazioni monetarie internazionali rispetto alla situazione dell'era di Bretton Woods.

Il primo e più evidente è, naturalmente, l'abbandono di un sistema a cambi fissi di tipo "adjustable peg" e la affermazione di un sistema a fluttuazione manovrata, cosa ben diversa dai cambi perfettamente flessibili.

Va ricordato a questo proposito che la fluttuazione delle monete ha interessato principalmente, se non esclusivamente, i principali paesi industrializzati, mentre la gran parte dei paesi sottosviluppati ha cercato di mantenere la propria valuta agganciata a una delle monete principali (o a un paniere delle stesse). Di conseguenza piuttosto che di flessibilità generalizzata si dovrebbe parlare, considerando il sistema internazionale nel suo complesso, di fluttuazione tra aree valutarie.

Le ragioni che spingono un paese piccolo ad agganciare la propria valuta a quella di un paese "forte" riflettono le relazioni di dipendenza del primo nei confronti del secondo in base a quella che è stata chiamata la "strong currency option". In base a questo principio un paese dipendente ottiene dalla fluttuazione congiunta con il paese leader benefici che sono aggiuntivi rispetto a quelli tradizionalmente suggeriti (ad esempio dalla teoria delle Aree Valutarie Ottime). Lo stesso principio suggerisce inoltre che la forza di attrazione di una valuta forte sarà tanto maggiore quanto minore è la dimensione dell'economia dipendente.

In definitiva la affermazione che la situazione attuale si configura come una fluttuazione tra aree valutarie piuttosto che di pura e semplice flessibilità è giustificata se si tiene congiuntamente conto dell'emergere di paesi "oligopolistici" e della validità della "strong currency option". I due fenomeni, infatti, finiscono, per alimentarsi a vicenda: quanto più i paesi oligopolistici accrescono il loro peso contrattuale nei confronti degli altri paesi leader tanto maggiore è il numero dei paesi piccoli che fluttuano congiuntamente con loro, mentre questi ultimi trovano nella "strong currency option" una difesa più efficace della instabilità generata dal sistema oligopolistico.

Parallelamente al passaggio verso una più accentuata fluttuazione dei campi si è avviata una trasformazione degli strumenti di riserva internazionale. A seguito della crisi del sistema di Bretton Woods abbiamo assistito prima alla demonetizzazione dell'oro e successivamente, con la crisi del dollaro del 1977-78, a un suo ritorno come protagonista della scena internazionale. La crisi del dollaro sembrava avere anche rilanciato il ruolo, tutt'ora assai limitato, dei Diritti Speciali di Prelievo. Come si ricorderà nel 1978-79 molto si discuteva della istituzione presso il FMI di un "Conto Sostituzione" di dollari in DPS di cui avrebbero potuto beneficiare le autorità monetarie desiderose di liberarsi della - allora svalutata - moneta americana. Il rafforzamento di quest'ultima sembra aver accantonato, almeno per il momento, una simile eventualità.

Ma l'elemento più rilevante sotto questo punto di vista, se non altro perché sembra rivestire caratteristiche di irreversibilità, è costituito dalla affermazione, come strumenti di riserva, di altre valute nazionali accanto al dollaro. Questo fenomeno riguarda il marco, lo yen, e in minor misura il franco svizzero e il franco francese, mentre la sterlina sembra avere, almeno in parte, ripreso questo ruolo.

Il rafforzamento del dollaro negli ultimi due-tre anni sembra avere in parte arrestato questa tendenza (come quella del rafforzamento dell'oligopolio) ma sarebbe scorretto assumere, puramente e semplicemente, un ritorno tanto a un dollar-standard che a una nuova egemonia americana. Questo punto, d'altronde, costituisce l'elemento più controverso dell'intero quadro delle relazioni monetarie internazionali.

Un terzo elemento, che si è particolarmente affermato dopo la crisi del petrolio riguarda il progressivo passaggio da un sistema basato essenzialmente sull'aggiustamento delle

bilance dei pagamenti a un sistema in cui è crescente il ricorso al finanziamento degli squilibri. Tale passaggio è stato reso possibile in gran parte dalla eccezionale espansione dei mercati finanziari internazionali privati. Quest'ultimo fenomeno rappresenta l'esempio forse più clamoroso della capacità delle forze di mercato di proporre "soluzioni" ai problemi posti dalla crisi del sistema di Bretton Woods ma rappresenta anche la conferma, per i nuovi problemi che esso pone a un ordinato assetto delle relazioni internazionali, che non è dal semplice operare delle forze di mercato che ci si può aspettare un superamento della attuale fase di impasse in cui si trova il sistema monetario.

Tutti gli elementi a cui si è accennato confermano la affermazione di un sistema a interdipendenza oligopolistica. La fluttuazione dei cambi riguarda, come si è detto, essenzialmente, le monete dei paesi "leader" dell'oligopolio internazionale; o, almeno, sono gli andamenti dei cambi fra queste monete che segnano il ritmo delle vicende monetarie internazionali. Sono sempre tra queste monete che vanno poi cercate le nuove valute di riserva che si sono affiancate al dollaro.

E' stata l'espansione dei mercati finanziari privati, infine, che più di ogni atto amministrativo o politico ha accresciuto l'interdipendenza tra economie, e sono state le banche private operanti sui mercati internazionali a permettere la diffusione accanto all'eurodollaro, dell'euromarco, dell'eurofranco e così via.

Ma probabilmente il singolo elemento che più di ogni altro segna la differenza tra il periodo di Bretton Woods e quello successivo è l'esplosione dell'inflazione internazionale. E' infatti nella continua, ma differenziata, crescita dei prezzi che si scaricano, negli anni '70, le tensioni reali e monetarie del sistema internazionale: è l'inflazione, più di ogni altro fenomeno, che rappresenta il modo di essere della crisi del sistema delle relazioni internazionali.

Dell'inflazione, interna e internazionale, esistono svariate interpretazioni. Molto successo in ambiti accademici e ufficiali ha conosciuto la teoria monetaria dell'inflazione internazionale, secondo la quale il sistema internazionale deve essere considerato come una grande economia chiusa e il tasso di inflazione mondiale dipendente del tasso di espansione della liquidità internazionale, siano essi di fonte nazionale (moneta dei paesi di riserva) o di fonte sovranazionale.

In cambi flessibili, d'altra parte, ciascun paese può

scegliere il tasso di crescita della quantità di moneta nazionale accettando la svalutazione o la rivalutazione in base al differenziale di inflazione.

A nostro avviso una interpretazione più utile dell'inflazione internazionale può essere la seguente. Essa si basa sull'idea, recentemente avanzata, che l'inflazione osservata sia il frutto di una domanda e di una offerta di inflazione. La domanda di inflazione proviene da tutti quei soggetti (imprese, lavoratori, produttori di materie prime, fornitori di servizi in generale) in grado di fissare i prezzi dei beni e servizi da loro forniti; in una situazione di sostanziale rigidità verso il basso dei prezzi i tentativi dei diversi soggetti di alterare a proprio favore i prezzi relativi si tradurranno in una spinta verso l'alto del livello generale dei prezzi. Queste spinte avranno maggiore o minore successo in base all'ammontare di finanziamento, cioè di espansione di liquidità, disponibile, ammontare che costituisce l'offerta di inflazione.

L'offerta di inflazione dipende, naturalmente, dal comportamento dei centri di creazione di liquidità sia pubblici che privati (e a livello internazionale il ruolo di questi ultimi, come si è detto, è cruciale).

Ora, a differenza di quanto sostengono i monetaristi, il comportamento dei responsabili di creazione della liquidità (e dunque le fonti di offerta di inflazione), non è indipendente da quello dei soggetti di domanda di inflazione.

Ciò è evidente per i mercati finanziari privati se è vero che il processo di creazione di liquidità internazionale è il frutto congiunto della domanda e dell'offerta di mezzi di pagamento (ed è portato all'estremo se si accetta l'idea, spesso avanzata a proposito degli anni '70 che la liquidità internazionale sia stata interamente "demand-determined"). Ma ciò è vero anche per le autorità monetarie se si riflette sul fatto che le scelte di queste ultime sono effettuate tenendo conto dei costi che una mancata creazione di liquidità comporterebbe in termini, ad esempio, di crescita e di occupazione.

Se questa analisi dell'inflazione è accettabile possiamo notare come essa sia omogenea alle trasformazioni del sistema internazionale ricordate in precedenza. L'emergere di un sistema a interdipendenza oligopolistica e la contemporanea assenza di un quadro, generalmente accettato, di "regole del gioco" ha certamente accentuato la conflittualità internazionale. Questa conflittualità si è manifestata anche, e forse soprattutto, in un conflitto

sulle ragioni di scambio internazionali e dunque ha accelerato la domanda di inflazione. Contemporaneamente la espansione dei mercati finanziari privati, nello spostare l'enfasi dai meccanismi di aggiustamento ai meccanismi di finanziamento degli squilibri dei pagamenti, ha anche notevolmente accresciuto l'offerta di inflazione in parte svincolandola dalle politiche monetarie nazionali.

In un simile quadro appare con più chiarezza il ruolo della flessibilità manovrata dei cambi negli anni '70. Da una parte l'iniziale abbandono dei cambi fissi ha permesso al sistema internazionale di godere di una maggiore elasticità di fronte all'incalzare della crisi, dall'altra la flessibilità manovrata ha fornito alle singole economie nazionali uno strumento, più o meno esplicitamente utilizzato, per alterare a proprio favore le ragioni di scambio. Tale strumento è stato utilizzato diversamente dalle singole economie in base alla loro posizione nella scala gerarchica internazionale e con diversi risultati. Non è possibile, in questa sede, discutere approfonditamente delle principali esperienze in materia. Qui vogliamo rilevare alcune implicazioni di questo legame tra inflazione, fluttuazione dei cambi e conflitti nel sistema internazionale.

In primo luogo inflazione e fluttuazione dei cambi, in quanto rappresentano tuttora (malgrado i recenti successi nel contenimento della prima) il modo di essere del sistema internazionale, sono anche il segno della permanenza di una elevata conflittualità internazionale. Ne segue che l'obiettivo della stabilità monetaria internazionale non è perseguibile limitando l'attenzione ai problemi interni di ciascuna economia, come ad esempio la ricetta monetarista (mettere sotto controllo la propria offerta di moneta) suggerirebbe. La stabilità richiede anche e soprattutto il superamento dei conflitti internazionali e dunque richiede l'accordo, cioè la cooperazione, tra i paesi interessati al processo di integrazione.

In secondo luogo la stabilità e la cooperazione monetaria sono necessarie per dare soluzione al problema, noto come questione dell'*n*-simo paese, che sta alla base del buon funzionamento di qualunque sistema monetario internazionale. La formulazione di questo problema può essere espressa come segue. Dati i paesi presenti nel sistema internazionale in cambi fissi soltanto *n-1* potranno determinare autonomamente il proprio saldo di bilancia dei pagamenti, in cambi flessibili solo *n-1* i tassi di cambio. La questione dell'*n*-simo paese ci ricorda semplicemente che deve esserci una compatibilità (quanto meno ex-post) tra i comportamenti delle singole economie, per cui se *n-1* paesi perseguono scelte tra loro indipendenti la

compatibilità tra questi comportamenti sarà necessariamente assicurata dal comportamento dell' n-simo. Tanto per fare un esempio, se n-1 paesi perseguono attivi di bilancia di pagamenti la bilancia dell' n-simo dovrà necessariamente trovarsi in passivo.

I modi in cui la questione dell' n-simo paese viene risolta variano al variare della struttura del sistema internazionale. In un sistema monetario di tipo egemonico è il paese egemone che permette, comportandosi da n-simo paese, la compatibilità delle scelte di ciascuno con l'equilibrio complessivo. In un sistema oligopolistico e in assenza di cooperazione nessun paese accetta, ex-ante, di fungere da n-simo paese, ne segue che questo ruolo sarà ricoperto ex-post, da quel paese (e non sarà necessariamente sempre lo stesso) che finirà per subire le scelte altrui.

Ma la questione dell' n-simo paese può anche essere considerata da un diverso punto di vista. Se ammettiamo che per ottenere la stabilità monetaria e puntare, ad esempio, alla costituzione di un'area valutaria è necessario che una grandezza cruciale di ciascuna economia, che può essere il tasso di crescita o il tasso di inflazione, converga verso un valore comune sorge il problema della scelta di questo valore comune. In un sistema egemonico questa grandezza comune può essere (e di solito è) quella scelta del paese egemone, cioè dell' n-simo paese, il quale può scegliere il proprio tasso di crescita e/o il tasso di inflazione se si disinteressa della propria bilancia dei pagamenti e/o del proprio tasso di cambio. In un sistema oligopolistico, invece, la scelta del tasso di crescita e/o del tasso di inflazione comune è assai più complesso e richiede un accordo, richiede cioè la scelta di un gioco cooperativo tra i partecipanti. In caso contrario, in caso cioè di scelta di gioco non-cooperativo, il tasso di crescita e/o di inflazione comune sarà quello risultante, ex-post, dall'esito del conflitto tra le diverse economie.

Ritorniamo così alla questione delle radici del conflitto: l'instabilità monetaria internazionale è in gran parte frutto del conflitto, tuttora insanato, sulle ragioni di scambio. Ma questo conflitto, ha radici che non si possono limitare a fenomeni di carattere unicamente monetario.

Il Sistema Monetario Europeo e il dollaro.

In questi anni di elevata instabilità si fa strada, tanto a livello ufficiale che scientifico, l'idea che le fluttuazioni dei cambi, lungi dal costituire quella panacea propiziata dai teorici del libero mercato, hanno accentuato invece di superare la ingovernabilità nelle relazioni monetarie.

Questo è chiaro soprattutto in Europa dove alla fine del decennio prendono consistenza le prospettive di edificazione dello SME.

Una spinta alla edificazione dello SME viene fornita dalla crisi del dollaro, che nel 1978 si svaluta fortemente nei confronti delle principali valute e dell'oro.

La ragione principale della svalutazione del dollaro va ricercata, accanto alla recrudescenza inflazionistica interna agli Usa, nel peggioramento della bilancia dei pagamenti innescata, a sua volta, dalla solitaria espansione propugnata dalla amministrazione Carter dopo il fallimento della cosiddetta "strategia delle locomotive".

Come si ricorderà questa strategia si basava sull'idea che, allo scopo di condurre le economie dei paesi industrializzati fuori dalla profonda depressione in cui erano precipitate a seguito delle reazioni alla prima crisi del petrolio, reazioni da addebitarsi in gran parte a un "accesso di aggiustamento" da parte delle politiche economiche dei paesi importatori, i paesi forti, e cioè oltre agli Usa la Germania e il Giappone, che presentavano situazioni migliori di bilancia di pagamenti, dovessero effettuare politiche espansive che avrebbero trainato, con la diffusione dei loro effetti, le restanti economie verso livelli di attività più elevati. Il Giappone e la Germania, adducendo ragioni diverse, rifiutarono di svolgere il ruolo di propulsori di crescita, controponendo la "teoria del convoglio", secondo la quale ciascun paese doveva farsi carico della propria espansione, ciascun paese insomma doveva rimettere ordine in casa propria. L'episodio delle "locomotive" è una dimostrazione chiara del mutamento di regime intervenuto nel sistema internazionale. La natura oligopolistica di quest'ultimo è confermata tanto dall'esistenza di più di un paese in grado di condizionare, nel bene e nel male, il comportamento del sistema nel suo complesso, che della estrema difficoltà incontrata dai paesi leader nel trovare una strategia comune.

La debolezza del dollaro viene contrastata dalla stessa amministrazione Carter in due riprese, alla fine del 1978 e alla fine del 1979, con una serie di misure volte a contenere l'inflazione interna e la svalutazione esterna. Nello stesso periodo la Bundesbank interviene ripetutamente per evitare un eccessivo apprezzamento del marco nei confronti della moneta americana sostenendo quest'ultima sui mercati internazionali.

Se la "strategia delle locomotive" aveva confermato per Usa e Germania il ruolo di leader del sistema dal punto di

vista del commerciale e reale, la gestione della crisi del dollaro lo conferma dal punto di vista monetario e finanziario.

Lo SME nasce dunque sotto la spinta della necessità di un ritorno a una maggiore stabilità monetaria dopo la turbolenza seguita dalla crisi del petrolio e permette di riprendere il discorso, che la stessa aveva bruscamente interrotto, della creazione di un'area valutaria in Europa.

Ma accanto a motivazioni di carattere generale la costituzione dello SME rappresenta anche un compromesso scaturito dalle scelte politiche tanto dei paesi europei che da quelle degli Usa, se è vero che lo SME fu voluto, da Germania e Francia, anche per contrastare le nuove scelte, giudicate aggressive, di politica economica e monetaria di Washington. Che lo SME già dal suo nascere portasse con sé conflitti non risolti lo dimostrano, del resto, le posizioni diversamente eccentriche di Italia e Gran Bretagna, cioè di quei paesi che erano usciti dalla crisi del sistema di Bretton Woods come i più deboli.

Dalla osservazione dei fatti dei primi anni di vita dello SME possiamo trarre le seguenti considerazioni. In primo luogo va notato che i fenomeni salienti della vita dello SME sono stati spesso influenzati da eventi esterni agli accordi stessi e in particolare hanno trovato origine nell'instabile movimento del dollaro sui mercati internazionali. In altre parole è subito emerso che aveva poco senso preoccuparsi della stabilità interna dello SME se se ne ignoravano i rapporti con le vicende monetarie internazionali.

In secondo luogo le relazioni SME-resto del mondo sono state scandite dall'andamento delle relazioni monetarie tra due paesi, Germania e Stati Uniti. E' stato l'andamento del tasso di cambio marco/dollaro che ha condotto alle variazioni della parità tra il marco e le altre monete dello SME. Queste vicende, ecco il terzo punto, hanno messo in maggiore evidenza, la natura oligopolistica-gerarchica delle relazioni monetarie (ed economiche) internazionali. Qui è sufficiente evidenziare i seguenti legami gerarchici.

La posizione dominante degli USA, e quindi del dollaro, nei confronti del resto del mondo è diversificata. Certamente, è assai più rilevante per l'andamento delle relazioni monetarie internazionali il rapporto di cambio della moneta americana con quella tedesca di quanto non sia, ad esempio, quello con la lira.

Questo vuol dire che, sia pure a costo di qualche schematizzazione, possiamo individuare nei rapporti che legano lo SME al resto del sistema almeno due livelli gerarchici; oltre al rapporto tra USA ed Europa ne esiste un secondo, all'interno dello SME, che pone la Germania in posizione dominante rispetto agli altri paesi. La posizione dominante della Germania deriva dal ruolo ricoperto dall'economia tedesca nella Comunità. Quest'ultima, come è noto, si presenta, per quel che riguarda l'interscambio commerciale, come una grande economia relativamente chiusa verso l'esterno e particolarmente aperta verso l'interno. All'interno della Comunità la posizione dell'economia tedesca è peculiare in quanto, a causa della struttura qualitativa degli scambi, un'espansione generata in Germania è in grado di "trainare" le restanti economie mentre il contrario non è vero, se non in minima parte, per le altre economie della CEE. Tra le economie dello SME è poi utile aggiungere una ulteriore ripartizione tra quelle "lealiste" nei confronti della Germania, e cioè i paesi del vecchio serpente che fanno parte dello SME (Belgio, Olanda, Danimarca) e quelle "non lealiste" (Francia, Gran Bretagna, Italia).

Ma questo ci conduce a sottolineare, un quarto elemento: l'esistenza di gerarchie, non ha assicurato negli ultimi anni l'osservanza delle regole del gioco necessarie al governo delle relazioni monetarie (la cui instabilità si intreccia con quella, sopra ricordata, determinata dalle relazioni finanziarie), anzi ne ha in alcuni casi reso più problematico il rispetto. Ciò è stato particolarmente rilevante quando si considera che l'andamento delle ragioni di scambio è in gran parte dipendente, negli anni di fluttuazione manovrata, dalla politica valutaria che un paese è in grado e/o vuole condurre. Ciò ci porta al quinto punto che è il seguente. Malgrado l'esistenza di gerarchie imponga limiti via via crescenti ai paesi che si trovano sui gradini inferiori della scala, rimangono in atto obiettivi conflittuali all'interno degli accordi tanto sulla politica da seguire nei confronti dell'esterno che sulla politica da seguire per la stabilità interna degli accordi stessi. In alcune particolari occasioni infatti si è assistito a un comportamento divergente da parte delle autorità monetarie nella politica seguita nei confronti del dollaro.

Ciò malgrado, e questo è il sesto punto, gli anni dello SME hanno portato a un aumento della convergenza delle politiche monetarie dei paesi membri, comunque queste ultime vengano considerate.

Questa convergenza però si è verificata sull'andamento delle grandezze monetarie scelte dalla Bundesbank, scelte che sono in gran parte effettuate tenendo conto del comportamento delle autorità monetarie Usa.

La natura gerarchica delle relazioni tra i paesi dello SME conduce a privilegiare, da parte dei vari paesi, diverse politiche delle ragioni di scambio. Questa diversità è riassunta, con qualche semplificazione, nella divisione tra paesi con propensione alla svalutazione e paesi con propensione alla rivalutazione.

Queste diverse propensioni, come è ovvio, costituiscono un impedimento alla possibilità di mantenere cambi (più o meno) fissi tra i paesi membri o, comunque, di accentuare il processo di convergenza monetaria.

Queste diverse propensioni, a loro volta, trovano la loro origine nelle diverse situazioni strutturali di ciascuna economia.

Dal marzo 1979 al marzo 1983 lo SME ha conosciuto ben sette riallineamenti, che salgono a otto se si considera che le parità di partenza furono "scelte" dalle autorità monetarie dei paesi aderenti grazie a un sapiente pilotaggio dei tassi di cambio. È inevitabile sottolineare come, fino ad ora, un sistema nato con l'ambizione di costituire un'area di cambi più o meno fissi abbia assunto, con frequenza crescente nei mesi di maggiore forza del dollaro, sempre più l'aspetto di un sistema di "crawling peg".

Secondo alcune posizioni questo comportamento dello SME andrebbe valutato positivamente in quanto avrebbe fortemente contribuito ad accrescere la stabilità monetaria in Europa, imponendo una maggiore disciplina alle autorità monetarie dei paesi membri, mentre le crescenti variazioni di parità andrebbero interpretate come la dimostrazione della elasticità di un sistema che, comunque è ancora da considerarsi nella fase sperimentale.

L'esperienza dei primi anni di vita dello SME dovrebbe mostrare come effettivamente una disciplina si sia manifestata ma come essa sia condizionata dalla struttura gerarchica delle relazioni monetarie, mentre l'episodio del riallineamento del giugno 1982 e ancora più quello del marzo 1983, ha confermato il forte bias deflazionistico che, allo stato attuale, caratterizza le scelte della economia dominante dello SME.

In occasione delle variazioni del giugno 1982 la svalutazione del franco francese e della lira e la rivalutazione di marco e fiorino furono da molti considerati come la dimostrazione dell'impossibilità, per un paese "intermedio" di perseguire allo stesso tempo una politica economica autonoma e mantenere il rispetto dei vincoli monetari con i paesi più forti dell'oligopolio internazionale.

Il riallineamento, faticoso, del marzo 1983, che ha interessato tutte le monete dello SME sembra poi aver approfondito la bipartizione tra le monete dell'area del marco e quelle dei paesi deboli (che però hanno in comune solo la loro debolezza) e sembra confermare l'idea, sopra suggerita, che il Sistema Monetario Europeo non può basare la sua solidità sulla "strong currency option" (cioè sulla forza di attrazione del marco) in quanto se questa è efficace nei confronti delle (piccole) economie dell'area del marco lo è assai meno per le economie intermedie come la Francia e l'Italia.

Per quel che riguarda la frequente variazione della parità ci si dovrebbe chiedere se essa, piuttosto che indicare i necessari costi di aggiustamento, non rifletta i molteplici squilibri tra le economie aderenti che si scaricano sul tasso di cambio e che tutt'ora sono presenti. È vero che i costi di costituzione di un'area valutaria, esprimibili in termini di minore autonomia delle politiche nazionali, sono immediati mentre i benefici sono riscontrabili solo nel più lungo periodo. È vero anche che questi ultimi sono riconducibili essenzialmente alla maggiore stabilità e la minore incertezza che i cambi (più o meno) fissi procurano agli operatori. Le aspettative che le frequenti variazioni di cambio inducono in questi ultimi sono, in generale, che queste variazioni finiranno per verificarsi ex-post ogni volta che le circostanze le renderanno necessarie e che, in definitiva, queste circostanze potranno essere anche artificialmente create.

D'altra parte, poiché nell'ambito degli accordi SME non esistono meccanismi automatici che stabiliscono l'ammontare dei riallineamenti quando questi si rendano necessari, questo ammontare viene lasciato alla contrattazione politica ed economica tra i paesi membri. Di conseguenza in occasione dei riallineamenti finisce per concentrarsi tutta la conflittualità (sulle ragioni di cambio ma anche su tutte le altre "aree di contenzioso" presenti tra i paesi della Comunità Europea) che era stata sopita nel periodo tra un riallineamento e l'altro.

"I MUTAMENTI DEL COMMERCIO INTRA ED EXTRA
COMUNITARIO E LA COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE
DELLA COMUNITA' EUROPEA

di Paolo Guerrieri

Nel 1984 la fase di ripresa ciclica, in corso nelle maggiori economie industrializzate, dovrebbe trovare ulteriore alimento ed è destinata a consolidarsi. I profili di crescita dei singoli paesi continueranno tuttavia, come già avvenuto lo scorso anno, a seguire dinamiche fortemente differenziate. In particolare per l'area comunitaria nel suo insieme e per i diversi paesi membri si prevede un rafforzamento della fase ascendente, ma con ritmi di crescita estremamente contenuti e, comunque, nettamente inferiori a quelli degli Stati Uniti e del Giappone. Questo differenziale di crescita, sfavorevole ai paesi europei, non rappresenta certamente un fatto nuovo, ma è al contrario la conferma di una tendenza negativa, che è in atto già da molti anni. Basti ricordare che tra la seconda metà degli anni '70 e i primi anni '80 il tasso reale di crescita dell'area europea è risultato in media inferiore di circa il 40% a quello registrato dall'economia statunitense. Un andamento opposto si era verificato nel decennio precedente, con uno scarto della stessa entità ma in questo caso a favore dei paesi europei. E' dunque difficile imputare solo a fattori strettamente congiunturali i ritardi accumulati dalle economie europee in questi ultimi anni, e in particolare nella ripresa in corso. Dietro il divario, oggi esistente, tra l'Europa e le altre aree più avanzate si celano in realtà un insieme di fattori più propriamente strutturali, derivanti dagli andamenti macroeconomici e dalle trasformazioni dell'assetto produttivo, che hanno in diverso modo caratterizzato l'evoluzione dei maggiori paesi a partire dalla prima crisi petrolifera. In questa nota si cercherà di mettere in luce alcuni di questi fattori, ripercorrendo a grandi linee le due fasi, dalle caratteristiche profondamente diverse, attraversate dal processo di integrazione comunitaria in questi ultimi due decenni.

La fase della crescita economica.

La fase di avvio e di sviluppo del processo di integrazione comunitaria, che arriva alla fine degli anni '60, rappresenta una sorta di "età dell'oro" della Comunità. La liberalizzazione degli scambi e la creazione di un vasto e composito mercato determinano, attraverso gli "effetti dinamici" connessi ad un'area integrata, una serie di condizioni favorevoli allo sviluppo di tutti i paesi membri. La crescita senza precedenti della produzione industriale dei paesi Cee che si verifica in quegli anni è alimentata, in particolare, dalla elevata dinamica della domanda e del commercio internazionale, nonché dalla disponibilità di risorse energetiche e di lavoro pressoché illimitate e a basso costo. La crescita tirata dalle esportazioni (export-led growth) è un meccanismo in grado di garantire a tutti i paesi membri un'espansione interna ad un tempo stabile e accelerata. La compatibilità tra gli obiettivi delle strategie neomercantilistiche dei paesi europei, in quanto dirette all'ottenimento di surplus esterni, è assicurata dalla posizione egemone ricoperta dagli USA nel sistema economico internazionale, che consente all'economia americana di svolgere il ruolo di primo paese, che sostiene e finanzia la crescita della domanda effettiva internazionale. In questa fase, sono soprattutto gli scambi commerciali all'interno della Comunità a crescere rapidamente, in misura molto più elevata dell'interscambio con i paesi terzi. Il continuo allargamento degli scambi infracomunitari sottolinea le caratteristiche endogene, autopropulsive della crescita dell'area comunitaria, che è accompagnata da una forte espansione dei mercati interni dei paesi membri. L'incremento delle esportazioni mette in moto, all'interno di ciascun paese, una spirale positiva che attraverso l'operare del moltiplicatore della spesa autonoma conduce all'aumento del reddito, dei consumi privati e quindi degli investimenti, garantendo il funzionamento del sistema comunitario su livelli di attività sempre crescenti. L'espansione non incontra problemi dal lato dell'offerta, per la relativa abbondanza di risorse primarie e di forza lavoro, quest'ultima favorita dai flussi migratori interni ed esterni alla Comunità, ma soprattutto per la scarsa rilevanza del vincolo di bilancia dei pagamenti per i singoli paesi. Il contesto espansivo rende, infatti, estremamente efficaci le politiche di aggiustamento degli squilibri esterni, che vengono attuate di volta in volta nei diversi paesi. La crescita è dunque 'demand oriented', ma resta dipendente dall'esterno (disavanzo crescente della bilancia dei pagamenti USA) per ciò che concerne la 'realizzazione' del surplus dei paesi comunitari.

Anche il 'gap tecnologico' che divide i paesi europei dagli Stati Uniti si trasforma in un fattore di rafforzamento dello sviluppo comunitario. I paesi europei imitatori si trovano in una certa misura avvantaggiati nei confronti del paese leader, potendo usufruire di una serie di vantaggi relativi, quale una più elevata elasticità di offerta delle innovazioni, un più rapido processo di diffusione interna delle tecnologie importate, dei costi legati all'introduzione "ex novo" di tecniche più avanzate di produzione che risultano inferiori a quelli da sostenere nel paese leader per il rimpiazzo delle tecnologie esistenti. Il peso crescente del commercio estero, e in particolare di quello infracomunitario, nello sviluppo interno accentua fortemente i legami di interdipendenza tra le strutture produttive dei paesi comunitari e determina un notevole incremento del loro grado di apertura. Allo stesso tempo la crescita dell'interscambio intra-Cee spinge verso una graduale e spontanea convergenza delle strutture di produzione e di domanda delle economie comunitarie, che ha come polo di attrazione il più avanzato 'mix produttivo' dell'industria manifatturiera tedesca. Una conferma, al riguardo, proviene dai mutamenti nella struttura del commercio estero della comunità, che mostra una relativa armonizzazione nella composizione delle esportazioni e delle importazioni dei paesi membri, con un forte aumento degli scambi intraindustriali o intrasettoriali. Anche le evoluzioni delle specializzazioni produttive rivelano segni di riavvicinamento, con un rafforzamento della competitività di alcuni paesi nei settori in cui partivano più sfavoriti e con un'attenuazione dei vantaggi di altri paesi nelle industrie in cui godevano di una supremazia iniziale. Date le forti differenze - tuttavia nelle condizioni di partenza, anche alla fine degli anni '60 permangono notevoli disparità nelle strutture del commercio estero dei paesi comunitari, sia a livello di grandi comparti industriali sia all'interno dei singoli settori manifatturieri.

Nella spiegazione di questa fase di sviluppo estremamente favorevole si è spesso attribuito, nella letteratura, un ruolo preminente al processo di liberalizzazione degli scambi e alla conseguente creazione di un'unione doganale, quali fattori determinanti l'incremento e la più efficiente allocazione delle risorse comunitarie. Si è meno riflettuto sull'influenza altrettanto importante che ha esercitato la particolare configurazione dei rapporti internazionali in quel periodo sul dispiegarsi di un'interazione positiva nell'area comunitaria, tra sviluppo interno e crescente liberalizzazione degli scambi. Nel sistema egemonico che caratterizza le relazioni internazionali nel corso degli anni '60, l'area comunitaria si è trovata ad occupare una posizione di estremo favore nei rapporti commerciali con le altre aree e

paesi ,contrassegnata ad un tempo da un potere 'di fatto' monopolistico sul proprio mercato interno e da una relativa supremazia sui mercati dei paesi terzi in un'ampia fascia di produzioni, sia nel campo dei beni di investimento che in quello dei beni di consumo durevole. Le ragioni sono certamente numerose. Gli USA avevano accusato in quegli anni una secca diminuzione della competitività delle loro merci e, di conseguenza, una netta perdita di terreno sul mercato mondiale. Fenomeni entrambi che avevano spinto le imprese americane a cercare più negli investimenti all'estero, che in un rilancio delle esportazioni, la strada per un recupero degli spazi produttivi perduti. Il Giappone dopo una fase di sviluppo incentrato sulla riconquista del mercato interno, attraverso una strategia di sostituzione delle importazioni sotto l'egida del più classico dei protezionismi, era appena agli inizi di quel processo di penetrazione dei mercati esteri destinato ad esplodere negli anni '70. Al contempo, le esportazioni giapponesi erano in prevalenza dirette verso il mercato americano. Del tutto marginale era infine sul mercato internazionale dei manufatti il ruolo dei paesi in via di sviluppo, da un lato, e dei paesi dell'est europeo dall'altro. Gli uni per le elevate barriere protezionistiche che i paesi più avanzati mantenevano a difesa dei loro mercati, gli altri per il carattere ancora 'autocentrato' e a basso grado di apertura verso i mercati occidentali del loro modello di sviluppo. In un quadro internazionale così caratterizzato, le produzioni comunitarie hanno finito per usufruire di una sorta di "protezione de facto" delle loro merci rispetto a quelle degli altri paesi concorrenti. La crescente interdipendenza commerciale, che si sviluppa all'interno della Comunità e tra questa e le altre aree, si trasforma in questo modo in un meccanismo che è fonte di vantaggi cumulativi, di cui usufruiscono tutti o quasi tutti i paesi membri.

Questi anni, estremamente favorevoli allo sviluppo dei paesi Cee, hanno avuto profonda influenza sulle soluzioni date in concreto alla costruzione ed al consolidamento dell'unificazione europea. L'idea portante è stata quella di favorire una "integrazione negativa" di stampo liberista, imperniata sulla sola soppressione delle barriere commerciali, relegando in secondo piano la distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dal processo integrativo. Venivano così del tutto trascurati gli aspetti distributivi dell'integrazione, legati ai notevoli divari economici esistenti tra le diverse aree della comunità. Si riteneva infatti che l'intensificazione degli scambi commerciali e più in generale le forze del libero mercato fossero sufficienti, da un lato, a garantire una distribuzione "virtuosa" dei costi-benefici dell'unificazione e, dall'altro, a ridurre nel tempo le forti disomogeneità tra i paesi membri. La fase di crescita accelerata che ha

segnato l'avvio dell'integrazione europea ha in qualche modo legittimato tale impostazione. Il forte sviluppo dell'area comunitaria ha contribuito ad attenuare le conseguenze più negative degli squilibri, esaltando al contempo i vantaggi dinamici del processo integrativo, attraverso un continuo allargamento delle quote di mercato dei singoli paesi. Il conseguimento di tali vantaggi è avvenuto tuttavia in ambiti strettamente nazionali, date le forti resistenze manifestate da ciascun paese comunitario nei confronti di una più intensa "europeizzazione" degli apparati produttivi interni. Così allo sviluppo dell'interscambio non ha fatto seguito una denazionalizzazione della struttura industriale e imprenditoriale. Allo stesso tempo, all'interno del comparto manifatturiero, non si sono verificate specializzazioni produttive settoriali delle industrie europee, e del tutto marginali, sia per numero che per dimensioni, sono risultati i raccorpamenti e le fusioni tra le imprese. In questo quadro, forti difficoltà hanno incontrato i tentativi di elaborare una organica politica comunitaria nel campo monetario, industriale e commerciale. Si è arrivati a definire una politica agricola comune, ma nulla venne fatto sul piano del coordinamento delle politiche economiche e industriali dei singoli paesi membri, come fortemente condizionate da orientamenti nazionalistici rimasero le politiche commerciali verso i paesi terzi.

La perdita di competitività dell'industria comunitaria.

Questa fase estremamente favorevole dell'integrazione comunitaria si chiude all'inizio degli anni '70. Le nuove condizioni che si vengono a creare nel sistema internazionale mettono ben presto a nudo la fragilità e le contraddizioni insite nelle coordinate di fondo che avevano caratterizzato in passato il processo integrativo, riportando con forza in primo piano i problemi distributivi esistenti all'interno della Comunità. E' a cavallo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, che si verifica un primo marcato rallentamento della crescita di alcuni importanti comparti industriali, che avevano rappresentato in passato i settori trainanti lo sviluppo dei paesi europei. Tale rallentamento è dovuto a cause di natura macroeconomica - vengono meno le condizioni che avevano assicurato a livello internazionale la crescita della domanda effettiva in quanto gli Stati Uniti non sono più in grado di svolgere stabilmente il ruolo di "paese n-simo" - e a cause di natura più propriamente strutturale (saturazione della domanda di importanti beni di consumo durevole, terziarizzazione delle economie comunitarie, diffusione di nuove tecnologie). All'inizio degli anni '70 intervengono altresì nel sistema internazionale profondi

mutamenti, di natura reale e monetaria, che si possono riassumere nel passaggio della struttura delle relazioni economiche internazionali da un assetto di tipo 'egemonico' ad uno di tipo 'oligopolistico'.

Il conflitto oligopolistico tra le maggiori aree e all'interno di ciascuna di esse ha come terreno privilegiato di scontro il commercio internazionale e gli sbocchi di mercato ad esso collegati. L'insorgere della crisi petrolifera non fa che approfondire, da un lato, i problemi macroeconomici interni ed internazionali emersi in precedenza, accentuando le incompatibilità tra le strategie dei maggiori paesi industrializzati, e dall'altro quelli strutturali, determinando un ulteriore declino dei settori industriali trainanti. Le soluzioni adottate dai paesi comunitari per fronteggiare le nuove sfide interni ed internazionali influenzano l'evoluzione dell'area comunitaria nella seconda metà degli anni '70, conferendole aspetti del tutto nuovi rispetto al passato. Da un lato si verifica un netto ridimensionamento della dinamica di crescita dell'attività produttiva e degli scambi infracomunitari, con un rallentamento del processo di accumulazione che investe pressoché tutti i paesi membri. Dall'altro, il processo di adattamento alle nuove realtà incontra difficoltà crescenti, con marcate differenze tuttavia tra i singoli paesi, che ad un tempo accentuano i divari all'interno della Comunità e arrestano la tendenza alla convergenza delle strutture produttive.

Al rallentamento della crescita, in termini non solo assoluti ma soprattutto relative ad altre aree e paesi, in primo luogo Stati Uniti e Giappone, contribuiscono in misura determinante le politiche economiche dei paesi comunitari, caratterizzate da un vigoroso rilancio delle strategie neomercantilistiche e nazionalistiche. L'obiettivo comune dei singoli paesi è quello di riversare all'esterno, attraverso l'aumento delle esportazioni nette, l'onore di alimentare e sostenere l'attività economica interna. L'impostazione e il 'mix' delle politiche adottate per raggiungere tali scopi differiscono, certamente, da paese a paese, a seconda della struttura economica e del potere di mercati di ognuno di essi. Alcuni paesi, e in primo luogo la Germania, favoriti dal grado più avanzato di specializzazione internazionale delle loro industrie manifatturiere, utilizzano politiche restrittive della domanda interna per consolidare gli avanzi di bilancia dei pagamenti e compensare gli effetti su questi ultimi delle rivalutazioni delle loro monete. Altri paesi, e tra questi è l'Italia, fanno ricorso a politiche deflazionistiche e a ripetute svalutazioni, per rallentare la morsa del vincolo esterno e creare maggiori spazi alle loro esportazioni. Ciò che accomuna le politiche

dei paesi a valuta forte e quelle dei paesi a valuta debole è tuttavia un marcato orientamento deflazionistico, accentuato altresì dalle spinte inflazionistiche provenienti dall'esterno. La generalizzazione su scala comunitaria di tali politiche non poteva portare che ad un rallentamento della domanda e della crescita complessiva della Comunità, per l'interdipendenza che lega gli andamenti interni dei singoli paesi membri, determinata dalla forte incidenza del commercio intracomunitario sul reddito interno di ognuno di essi. Attraverso gli scambi commerciali si dispiega, infatti, nell'area comunitaria un processo moltiplicativo della produzione e del reddito che è in parte analogo a quello operante all'interno di ciascuna economia. Come quest'ultimo, agisce sia nel senso di trasmettere e amplificare impulsi espansivi, sia in direzione opposta, diffondendo e intensificando decelerazioni dell'attività produttiva interna ai singoli paesi. Ed è soprattutto in questa ultima direzione che il moltiplicatore del commercio internazionale ha operato a partire dalla seconda metà degli anni '70, rendendo molto stretti i legami tra gli andamenti interni delle economie comunitarie. I rapporti di mutua dipendenza tra i paesi comunitari sono altresì caratterizzati da un'articolazione gerarchica interna, che assegna alla Germania una posizione dominante, di paese leader in grado di condizionare con le proprie scelte, reali e monetarie, le politiche degli altri partners. Ne deriva che la crescita dell'insieme degli altri paesi comunitari ha come condizione necessaria (anche se non sufficiente) l'espansione della Germania. Così la scelta di fondo da parte dell'economia tedesca di un regime di crescita interna a basso regime ha impedito alle altre economie europee politiche di rilancio controcorrente, per gli effetti disastrosi determinati da tali politiche sui conti con l'estero del paese "deviante".

In estrema sintesi, dunque, l'interazione tra le politiche comunitarie, tra loro caratterizzate da una complementarità perversa, e l'elevata interdipendenza ha determinato un relativo ristagno della domanda effettiva all'interno della Comunità, con effetti negativi sull'attività produttiva non compensati dagli stimoli provenienti dall'esterno dell'area comunitaria. La situazione della seconda metà degli anni '70 è un classico esempio al riguardo, come lo è la fase attraversata attualmente dai paesi comunitari.

Andamenti alternativi erano e sono certamente possibili. Di fronte alle instabilità crescenti del quadro internazionale, il governo della interdipendenza comunitaria, in forme meno penalizzanti i processi di crescita, avrebbe richiesto una concertazione e un coordinamento a livello comunitario delle politiche

macroeconomiche dei singoli paesi. In particolare ciò era necessario riguardo ai problemi del finanziamento e dell'aggiustamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti, così da integrare i meccanismi spontanei di mercato, rivelatisi lenti e inefficaci. Ma, come è noto, è mancata qualunque iniziativa in tal senso. La Comunità è stata sempre più incapace di formulare una politica economica comune. Ciascuna economia si è così trovata a fronteggiare in modo del tutto autonomo e il più delle volte in contrapposizione agli altri 'partners' i nuovi problemi interni ed esterni, ridando vigore all'operare di forze disgregative all'interno della Comunità.

Il rallentamento della crescita ha fortemente ridotto in questo modo i vantaggi dinamici legati all'integrazione, riportando in primo piano gli aspetti distributivi. Gli effetti dei mutamenti intervenuti nel quadro internazionale hanno infatti investito in maniera disomogenea le economie dei paesi membri, sottolineandone le caratteristiche nazionali. A queste diversità si sono aggiunte quelle delle opzioni politiche, dal momento che il comune indirizzo delle politiche macroeconomiche ha avuto, come si è detto, applicazione molto diversa nei paesi comunitari, determinando risultati eterogenei in relazione alle caratteristiche strutturali e al peso internazionale di ciascuna economia. Allo sviluppo del periodo post-bellico, che aveva consentito un relativo avvicinamento, si è così sostituito in questa seconda fase una netta differenziazione delle strategie di crescita, dando luogo a quell'andamento divergente dell'economie europee che l'esperienza di questi anni ha dimostrato essere un fatto tutt'altro che di breve periodo. L'evoluzione del quadro macroeconomico sintetizza in definitiva le crescenti difficoltà di aggiustamento al mutato contesto internazionale sperimentate nel corso dell'ultimo decennio dai paesi comunitari, che hanno registrato un netto rallentamento della loro crescita complessiva rispetto alle altre aree e paesi più avanzati.

La concorrenza internazionale e le prospettive della Comunità.

Una puntuale conferma di questo arretramento relativo delle posizioni comunitarie è offerta dall'evoluzione degli scambi commerciali, interni ed esterni alla Comunità, in questo ultimo decennio e dai mutamenti nella collocazione delle industrie dei paesi comunitari sui mercati internazionali. Il commercio internazionale, in passato area di dominio e motore di sviluppo dei paesi europei, diviene terreno di aspri confronti sia tra i paesi comunitari ma anche e soprattutto tra questi e i paesi terzi. In questi

anni cambia profondamente la distribuzione internazionale dei vantaggi comparati, rivelando il suo carattere di fenomeno a carattere prevalentemente dinamico, soprattutto nell'area degli scambi di beni manufatti. L'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi, anche dietro la spinta dei mutamenti dei prezzi relativi indotti dalle nuove ragioni di scambio tra materie prime energetiche e manufatti, subisce una forte accelerazione e si estende ad un'ampia gamma di settori, con una diffusione del processo tecnico in "senso orizzontale". Allo stesso tempo la nuova domanda del Pvs, appartenenti al gruppo del Nic e dei paesi OPEC, imprime sensibili mutamenti alla dinamica relativa dei settori nella crescita delle esportazioni mondiali. In relazione alla nuova dinamica della domanda mondiale, i maggiori paesi si sono trovati in posizione più o meno favorevole a seconda della struttura delle loro esportazioni e importazioni, ma soprattutto alle modifiche ad essa apportate in questi anni.

La nuova configurazione della concorrenza internazionale e le nuove opportunità dell'innovazione tecnologica hanno richiesto anche alle economie europee adattamenti di grande entità e un processo di continua trasformazione. Le sono state risposte che date dall'industria comunitaria in questi anni non si possono certamente definire positive e tanto meno all'altezza delle sfide esistenti. L'apparato produttivo europeo ha stentato a rinnovarsi e questa scarsa flessibilità, nella struttura industriale e nell'impiego delle risorse, è riflessa dalla perdita di posizioni accusate dalla Comunità, tanto sul mercato interno quanto sui mercati esterni. Così nel corso dell'ultimo decennio la Cee ha perso quote di mercato all'esportazione e sul proprio mercato interno sia in comparti industriali tradizionali sia in settori e prodotti nuovi. Il confronto dei risultati conseguiti dalle esportazioni dei paesi Cee, degli Stati Uniti e del Giappone mostra infatti come i mutamenti più significativi non concernano tanto le variazioni delle quote complessive di mercato, che hanno registrato spostamenti relativi di ampiezza limitata, quanto la composizione settoriale di tali variazioni, che denota importanti elementi di differenziazione nei processi di riconversione e ristrutturazione delle tre aree. Un tipico esempio è quanto avvenuto nelle industrie della meccanica e dei mezzi di trasporto. L'area comunitaria ha registrato notevoli perdite di quote di mercato in quasi tutti i settori delle macchine industriali. A trarne vantaggio è soprattutto il Giappone, che registra una progressione in certi casi impressionante della sua quota. Nella stessa direzione, anche se di intensità minore, sono gli spostamenti di quote di mercato nella meccanica elettrica. In alcuni sottosectori, quali la componentistica elettrica e l'elettronica di consumo, le posizioni comunitarie hanno

risentito anche dei forti progressi registrati sui mercati dei paesi industrializzati dai nuovi paesi emergenti. Nel settore degli autoveicoli, in cui giocano un ruolo determinante fattori di competitività basati su economie di scala di impianto e di organizzazione, i risultati ottenuti dalle esportazioni comunitarie sono stati particolarmente deludenti. Anche in questo caso è per certi versi eccezionale l'avanzamento dell'industria giapponese. Ma soprattutto nel gruppo delle cosiddette industrie ad alta tecnologia - caratterizzate da elevati tassi di innovazione tecnologica di prodotto e di processo, con elevata incidenza della ricerca di laboratorio e con produzioni destinate ad usi intermedi e di investimento - le performances dell'industria comunitaria si rivelano particolarmente negative. In settori quali la componentistica elettronica, l'informatica e "l'office automation", le telecomunicazioni, la strumentazione ottica e scientifica, nessun paese comunitario è riuscito a sfidare, salvo in alcuni particolari e limitati segmenti produttivi, la forza consolidata dell'industria americana a quella crescente dei produttori giapponesi. Considerato il contributo di questi settori all'evoluzione delle tecniche produttive e organizzative in una vasta gamma di attività economiche - la caratteristica peculiare delle innovazioni che in essi si sviluppano è quella di diffondersi orizzontalmente ad altri settori produttivi, anche a quelli più tradizionali - è evidente che la loro importanza trascende l'apporto specifico diretto, peraltro in continuo aumento, che essi offrono alla produzione e alla bilancia commerciale dei singoli paesi. La persistente debolezza dei paesi europei in queste produzioni è un indice significativo del forte ritardo accumulato nell'ultimo periodo nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone. Se consideriamo i tempi lunghi necessari ad avviare nuove iniziative in questi settori, tale divario è destinato a diventare ancora più visibile nel prossimo futuro.

Dal confronto dei risultati conseguiti dall'industria comunitaria rispetto a quelle dei suoi principali concorrenti emerge un'altro dato interessante, relativo alle caratteristiche per categoria di destinazione economica dei beni scambiati. Alla buona tenuta della Cee e in alcuni casi ai miglioramenti registrati nei comparti che includono beni di consumo, ha fatto riscontro una flessione, in alcuni casi molto netta, nei settori dei beni di investimento, mentre più articolati sono stati i risultati conseguiti nelle produzioni intermedie. Così nel periodo '73-82 la Cee ha accusato una significativa diminuzione dell'"indice di specializzazione" all'esportazione per i prodotti che costituiscono beni di investimento. Tali tendenze trovano conferma anche negli andamenti delle specializzazioni all'importazione, con un notevole aumento della dipendenza

dalle importazioni di beni di investimento dei paesi comunitari. A questo riguardo un confronto significativo è quello tra Cee e Giappone, circa l'evoluzione dei tassi di copertura delle importazioni di beni di investimento da parte delle esportazioni. Se estendiamo il periodo di comparazione al 1963, si può rilevare per la comunità una secca diminuzione del tasso di copertura, che scende da un valore di 3,3 nel '63 a 2 nel 1981, mentre il Giappone registra un andamento opposto, con un netto rafforzamento della sua posizione (il tasso passa da 2,1 nel '63 a 9,6 nell'81). Considerata l'influenza determinante che la produzione di beni di investimento esercita sulle trasformazioni delle strutture produttive di tutti i paesi, la crescente dipendenza dei paesi comunitari rappresenta un dato particolarmente negativo, a conferma delle caratteristiche strutturali delle difficoltà incontrate sui mercati mondiali dalle industrie dei paesi europei.

In conclusione l'evoluzione degli scambi commerciali della Comunità mostra come l'industria comunitaria abbia accusato una relativa perdita di terreno, sia sul mercato interno che su quelli delle aree esterne. Ma è soprattutto all'interno dell'area comunitaria che si registrano nell'ultimo decennio le variazioni più significative, con un sensibile incremento della penetrazione delle esportazioni dei paesi terzi, che è andata intensificandosi negli ultimi anni. La diminuzione di competitività delle produzioni comunitarie ha interessato in questo caso un'ampia gamma di produzioni, che vanno dai beni di consumo tradizionali più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti, a beni strumentali e di investimento in cui predominante è la sfida commerciale dei paesi più avanzati. Certamente in alcuni casi i maggiori spazi, conquistati sul mercato comunitario dalle produzioni dei paesi terzi, sono in larga parte giustificati dai mutamenti in atto nella divisione internazionale del lavoro e nella redistribuzione internazionale dei vantaggi comparati. Per altri comparti, tuttavia, che rappresentano supporti indispensabili allo sviluppo industriale di economie avanzate (industrie ad elevata tecnologia), il deterioramento relativo delle posizioni della Cee rivela un ritardo tecnologico e un'inadeguata riconversione delle industrie comunitarie rispetto agli altri paesi concorrenti (USA e Giappone). Si tratta, almeno finora, solo di una serie di sintomi di indebolimento della posizione internazionale dell'industria europea. Ma la minaccia incombente è che questi sintomi possano rapidamente trasformarsi, nei prossimi anni, in un lento ma inarrestabile declino competitivo dei nostri paesi.

"LE PROSPETTIVE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE:
ALCUNE IPOTESI DI RIADATTAMENTO"

di Vito Saccomandi

Prima di entrare nel merito delle analisi che ci sono state proposte, appare necessaria una premessa.

La politica agraria comune (PAC) definisce un progetto di integrazione economica settoriale e sovranazionale, pressoché completato, nel contesto di un progetto più generale di integrazione economica e politica, di più Stati sovrani che, tuttavia, è andato poco oltre la semplice Unione doganale.

Questa paradossalità non è nata, come Minerva, dalla testa di Giove. Si è, piuttosto, generata come risultato di un compromesso politico fra chi voleva escludere l'agricoltura dal Mercato comune e chi ve la voleva introdurre. Poiché molti fra i sei paesi firmatari del Trattato di Roma praticavano il controllo dei prezzi agricoli, non si sarebbe potuta realizzare la libera circolazione senza tentare almeno una omogeneizzazione dei criteri d'intervento pubblici. Questa necessità - diciamo così - immanente è chiarissima negli articoli dal 38 al 44 del Trattato di Roma che costituiscono le basi giuridiche della Pac. Addirittura l'art. 38 paragrafo 4 esprime piuttosto chiaramente come l'instaurazione di una politica agricola comune fosse una condizione necessaria al funzionamento ed allo sviluppo del mercato agricolo.

L'argomento della radice squisitamente politica della Pac e della sua utilizzazione, altrettanto politica, ai fini dell'accelerazione del processo d'integrazione avviato nel 1958 è stato considerevolmente analizzato ed approfondito per meritare, almeno in questa sede, un approfondimento. È importante, al contrario, osservare che il Trattato di Roma si limita ad indicare alcune finalità della Pac (art. 39) e alcune modalità necessarie per poterla realizzare. Il corpo operativo di questa politica è quello delineato, dal punto di vista giuridico, dal cosiddetto acquisito definibile come un mix di decisioni tecnico-operative e di compromessi politici. Questo concetto è fondamentale perché, in sintesi, esso costituisce il nocciolo delle attuali discussioni sul riadattamento della Pac. E questo è vero almeno per due motivi.

Il primo motivo si collega al dato di fatto tecnico che non esiste un modo univoco di gestione della Pac. Ne esistono, al contrario, diversi che, dal punto di vista economico, possono essere uno più efficiente dell'altro. Ma la natura istituzionale della CEE è tale che fra i tanti metodi di gestione è valido solo quello che riesce a soddisfare gli obiettivi e gli interessi della totalità o, almeno della maggioranza "qualificata", degli Stati aderenti. Il secondo motivo costituisce un corollario del precedente e può essere chiarito affermando che ogni riadattamento della Pac non potrà mai considerarsi un fatto tecnico perché sarà sempre, almeno finché predominerà l'attuale assetto decisionale inter-governativo della CEE, frutto di un compromesso politico.

Il secondo dei due motivi appena illustrati, ancorché lapalissiano, è fondamentale soprattutto ai fini della corretta interpretazione del negoziato in corso: non potendo essere giudicato di per sé ogni progetto di organizzazione e di gestione della Pac non può essere adeguatamente valutato che in relazione al bilancio costi-benefici che genera ad ogni Stato membro ed essere accettato, rifiutato, riadattato di conseguenza.

E' adottando questa ipotesi di lavoro che cercheremo, di seguito, di esaminare e valutare le proposte attualmente in discussione.

Le proposte di riadattamento.

Le proposte iniziali della Commissione prevedevano tre fondamentali linee di riadattamento della politica agricola comune: sul piano degli interventi, a livello decisionale e di gestione, riguardo alle relazioni col Resto del Mondo. Se queste ultime riguardano essenzialmente la ricerca di un riequilibrio della protezione di mercato accordata ai prodotti di alcuni settori (sostituti dei cereali), le prime due rivestono una importanza più consistente ed erano relative:

- 1) riguardo ai criteri di intervento la Commissione ha proposto una gestione finanziaria del mercato comune agricolo basata sull'incremento della spesa agricola, inteso come media calcolata sui vari anni, inferiore a quello delle risorse proprie. Operativamente questo obiettivo viene considerato perseguibile
- abolendo la garanzia illimitata sinora accordata ad alcuni prodotti;
- riconducendo l'intervento esclusivamente alla

- garanzia di prezzo con l'eliminazione e/o la limitazione di aiuti e premi;
- riadattando, secondo le linee indicate, le organizzazioni di mercato per tutti quei prodotti per i quali l'incidenza della spesa annua sul FEOPA-Garanzia è superiore al 2%;

2) rispetto ai criteri di gestione e di decisione

- istituendo un vincolo al ricorso ai bilanci suppletivi necessari a fronteggiare i superi di spesa agricola mediante l'uso del capitolo 100 del Bilancio generale della CEE (istituzione di una riserva di crediti da sbloccare in base a criteri rigidamente prefissati e riparto automatico, da un esercizio all'altro, dei criteri non utilizzati);
- sottoponendo a limitazione il potere decisionale dei Mercati dell'agricoltura degli Stati membri (deliberazione congiunta delle decisioni di spesa con i Ministri delle Finanze);
- aumentando il potere decisionale della Commissione in materia di gestione dei mercati nonché relativamente al controllo dell'uso dei fondi erogati agli Stati membri, rispetto del principio della libertà degli scambi, concessione di aiuti nazionali.

Mentre i criteri di gestione e di decisione hanno l'obiettivo generale di garantire il controllo dell'aumento della spesa agricola, impedendone contemporaneamente la sostituzione con quella nazionale, i criteri di intervento definiscono delle regole che possono essere rese effettive solo articolandole convenientemente per prodotto.

Proseguiamo, pertanto, nelle analisi cercando di riassumere brevemente come la Commissione ha previsto di modulare gli interventi per settori, effettuandone, contemporaneamente, una valutazione economica di carattere generale.

La stabilizzazione e la garanzia dei prezzi dei prodotti agricoli sono state rispettivamente ricercate e concesse dalla Pac suddividendo i prodotti Allegato II del Trattato di Roma in due grandi gruppi. Nel primo di questo vanno posti i prodotti per i quali vengono determinati i prezzi agricoli e, nel secondo, i rimanenti. Per i primi (oltre i 2/3 dell'offerta agricola comunitaria) i metodi di protezione e di sostegno possono ridursi a tre.

Il primo metodo consiste nel determinare una sorta di

tunnel entro cui far muovere il prezzo di mercato, limitato in basso dal prezzo d'intervento ed in alto dal prezzo di avanzamento. Il prodotto, nella misura in cui il prezzo scende sotto quello d'intervento, può essere venduto all'intervento automaticamente (cereali, latte, olio d'oliva) o mediante decisione del Consiglio (ortofruttili, vino, carni).

Il secondo metodo è quello del deficiency-payment o dell'integrazione di prezzo: i prezzi dei prodotti sono quelli del mercato mondiale ed i produttori ottengono un prezzo pari alla differenza fra un prezzo considerato remunerativo e quello mondiale (colza, girasole, soia, ravizzone, ortofruttili trasformati).

Un altro tipo di prodotti è protetto con sistemi intermedi fra i precedenti (tabacco, grano duro, olio d'oliva) o con l'uso di quote (bietola da zucchero).

La limitazione dell'intervento proposto dalla Commissione non intende modificare nessuno dei metodi sopra indicati. Intende, sostanzialmente, ridurre il costo globale dell'intervento per singolo prodotto e/o gruppi di prodotti:

- determinando obiettivi di produzione superati i quali scattano meccanismi di riduzione ex-post dei prezzi istituzionali o fissati dalla CEE (cereali);
- abolendo, laddove è possibile, gli interventi misti mediante la cancellazione dei premi (es. ortofruttili, premio ai vitelli, etc.);
- fissando un limite massimo alla erogazione dei premi per i prodotti sottoposti a deficiency-payment;
- limitando l'intervento per qualità di prodotto (carne bovina) e per tipo di prodotto (latte) durante l'anno;
- garantendo il prezzo d'intervento pieno per determinati quantitativi di prodotto ed un prezzo ridotto per le qualità supplementari (latte).

Il funzionamento della Pac viene schematizzato dicendo che la medesima è stata organizzata facendo riferimento a tre principi quali: l'unicità dei prezzi e dei mercati, la solidarietà finanziaria, la preferenza comunitaria.

Di questi tre principi quello relativo all'unicità dei prezzi e del mercato è stato il primo ad essere eroso e

compromesso dal sommovimento monetario internazionale, e dalla crisi economica internazionale. Tamponato con il regime degli importi compensativi monetari, esso non potrà ricostituirsi finché permarranno alti tassi differenziali d'inflazione per gli Stati membri.

Le proposte della Commissione tendono a modificare la concezione e la gestione anche dei rimanenti due principi.

Il concetto della preferenza comunitaria è suscettibile di una duplice interpretazione economica. La prima, concettualmente più immediata, riguarda la protezione che consente alla produzione agricola comunitaria rispetto all'offerta agricola mondiale. La seconda concerne la facilitazione che fornisce al commercio della produzione intercomunitaria rispetto a quella estera. Questo vantaggio, che si dimostra differenziato per i diversi prodotti, consente vantaggi a livello della bilancia dei pagamenti, permettendo di esportare prodotti agricoli ad un prezzo più alto di quello determinato dal mercato mondiale sia sul mercato intra-comunitario che su quello extra (pratica della restituzione).

Il principio della solidarietà finanziaria non va concepito, almeno relativamente alla prassi della gestione della politica dei prezzi e dei mercati, come trasferimento di risorse dalle zone comunitarie più ricche verso le rimanenti. È, al contrario, un criterio secondo il quale gli interventi di mercato (aiuti al prodotto, consegna alle organizzazioni di intervento) sono finanziati, interamente e senza limitazioni, dal bilancio comunitario indipendentemente dai prodotti e dalla localizzazione territoriale dei ritiri.

Le attuali proposte della Commissione non alterano nessuno dei due principi appena illustrati limitandosi solo a ridurre il grado globale di preferenza ed apporre dei limiti al verificarsi della solidarietà finanziaria.

Illustreremo queste conclusioni nelle pagine seguenti.

Una valutazione delle proposte.

Se, ritornando alle premesse iniziali, ogni progetto di gestione della politica agraria comune non può essere valutato di per sé, ma solo in funzione dei compromessi politici che consentono di arrivare ad una accettabile ripartizione fra i partners dei costi e dei vantaggi delle misure proposte, l'attuale progetto della Commissione è suscettibile di una duplice valutazione: una di efficienza ed una di equità.

La valutazione di efficienza è relativa al costo globale (diretto e indiretto) della politica agraria comune nel suo complesso.

La valutazione dell'equità è relativa al modo con cui costi e vantaggi (diretti ed indiretti) si redistribuiscono fra le agricolture e le economie degli Stati membri della CEE.

Abbandonati i giudizi sulla superiorità del libero scambio rispetto al protezionismo, nell'ultimo decennio, l'analisi della Pac è stata svolta rifacendosi ad alcune indicazioni teoriche dell'economia del benessere. E, in generale, definita una particolare conformazione delle curve di domanda e di offerta, il costo del protezionismo agricolo viene assimilato alla riduzione del surplus del consumatore più la spesa diretta di gestione del mercato. I benefici vengono, invece, assimilati al trasferimento del surplus dei consumatori al produttore agricolo nonché al risparmio di importazione ed alle entrate generate dalle tasse all'importazione.

Valutazioni di questo tipo, malgrado le consistenti basi teoriche, scontano alcune approssimazioni di notevole significato economico ed altre di carattere politico. Dal punto di vista economico, per esempio, giudicare una riduzione di surplus del consumatore più elevata di un'altra, dipende dalla conoscenza dell'elasticità dell'offerta mondiale rispetto al prezzo, elasticità della quale si conosce poco o niente. Detto in altri termini, non esiste controprova attendibile che allineando i prezzi agricoli europei su quelli mondiali, il mercato internazionale riuscirà a ritrovare un equilibrio ai prezzi attuali o a prezzi notevolmente più elevati.

Dal punto di vista politico, a parte i livelli di autoapprovvigionamento strategico, esiste il grave problema che il mercato internazionale attuale dei prodotti agricoli di base (cereali in primo luogo) è quasi totalmente dominato da poche grandi imprese multinazionali (non più di 5 fanno oltre i 3/4 del mercato mondiale dei cereali). Non solo, ma laddove il potere di mercato non è privato, esso viene generalmente surrogato dai monopoli nazionali (Marketing Board) non per questo meno temibili e propensi a giocare la cartellizzazione dei mercati e a lucrare i vantaggi generati da shortages.

Fatti, allora, i dovuti conti, i criteri più accettabili di valutazione dell'efficienza della Pac intesa come politica di gestione e della risorsa (sociale economica strategica) "alimentazione", resta l'incrocio fra non più di tre criteri quali: la situazione della bilancia agroalimentare; l'equilibrio costi-ricavi; la gerarchia dei prezzi.

La bilancia agro-alimentare comunitaria è globalmente deficitaria con uno sbilancio che oscilla intorno ai 18 miliardi di ECU (1/4 del valore aggiunto al costo dei fattori). Questo deficit non è strutturale - dovuto, cioè a prodotti tropicali o sub-tropicali -, ma per poco meno di 1/3 è generato da ortofrutticoli (16-18%), tabacco (3%), materie grasse (3-4%).

La spesa agricola di mercato ha frenato, ma non eliminato, l'evoluzione negativa della ragione di scambio agricolo. Essa è comunque notevolmente aumentata segnatamente negli ultimi anni (4 miliardi di ECU dal 1979 al 1983). Tuttavia, se si analizza la composizione della spesa di mercato si osserva che nel corso dell'ultimo quinquennio ben il 46% dell'erogazione è stata assorbita dalla vendita (grazie alle restituzioni) nel mercato mondiale. Un peso crescente hanno assunto anche gli aiuti per favorire lo smercio delle produzioni sul mercato interno (15% nel 1983). Le spese di restituzione sono originate prevalentemente dai cereali e prodotti lattiero-caseari (poco meno del 30%). Le spese di smaltimento sul mercato interno sono dovute per oltre il 90% ai prodotti lattiero-caseari.

I rapporti di prezzo più significativi a livello comunitario permangono quelli fra le produzioni animali ed i cereali. Nel periodo 1973-1983 è stato mantenuto pressoché costante il rapporto fra i prezzi del latte e del grano (1,03 nel primo anno del periodo; 1,07 nell'ultimo).

E' invece stato notevolmente aumentato quello fra carne e grano (da 6,5 a 7,6) e relativamente di meno quello fra carne e latte (da 6,4 a 7,2).

Se teniamo conto dei tre criteri appena indicati le proposte della Commissione:

1) non prendono adeguatamente in conto il problema del riequilibrio del deficit agro-alimentare comunitario. Quest'ultimo, come abbiamo riassunto brevemente in precedenza, si determina in gran parte - almeno per i prodotti coltivabili nell'area CEE - per l'importazione di ortofrutticoli e per prodotti di base. I prodotti di base significativamente deficitari sono quelli necessari all'alimentazione animale di cui la CEE è deficitaria all'80% in proteine vegetali e al venticinque per cento per i cereali. La Commissione, nel suo documento, malgrado abbia sollevato il problema più volte, non affronta in maniera obiettivamente adeguata la ricerca della stabilizzazione a livelli adeguati dell'autoapprovvigionamento di questi prodotti;

2) non risolvendo in maniera adeguata il problema dei prodotti destinabili all'alimentazione animale, il documento della Commissione non affronta neppure quello del ritocco dei rapporti di prezzo fra produzioni vegetali ed animali. Sotto questo profilo l'obiettivo di far tendere i prezzi dei cereali verso il mercato mondiale, non essendo quantificato in maniera adeguata non è neppure valutabile in maniera soddisfacente. L'importanza del rapporto prezzo-cereali: prezzo-carne è decisivo soprattutto ai fini dell'avvenire dell'impresa diretto-coltivatrice rispetto all'azienda capitalistica. Non solo, ma riflette anche una scelta strategica di fondo. Privilegiando i cereali si privilegia fundamentalmente la Francia ed una agricoltura solo apparentemente professionale come quella tedesca. Si privilegia, inoltre, una presenza sul mercato internazionale a fronte di una salvaguardia dell'autoapprovvigionamento interno. Sotto questo profilo occorre tener presente che l'alto prezzo dei cereali svantaggia tutti gli allevamenti (monogastrici e non) e che, secondo modelli di previsione come quello GOL americano, l'unico punto debole della CEE è rilevabile, soprattutto in prospettiva, nel settore delle carni.

3) mancando un quadro preciso di riadattamento a termine dell'offerta globale comunitaria, manca - in definitiva - la possibilità di quantificare e l'importo delle proposte sulla composizione della bilancia agro-alimentare comune e, al limite, le stesse ripercussioni sui settori strutturalmente eccedentari come possono considerarsi quello lattiero-caseario e quello cerealicolo. Le previsioni della Commissione sono quelle di conseguire, con le misure proposte, un risparmio per tre anni, ed a partire dalla campagna in corso, di 8,6 miliardi di ECU. La cifra indicata è notevolmente significativa vuoi ai fini della riduzione delle contribuzioni che la Pac impone ai consumatori che al contribuente comunitario. Tuttavia, la proposta indicata non può, per le carenze indicate, considerarsi qualcosa di più di una semplice misura di taglio delle dotazioni di bilancio. Queste ultime indurranno sicuramente, con gli effetti generali appena indicati, una riduzione della preferenza comunitaria. Resta a questo punto da determinare a danno ed a vantaggio di chi questa riduzione verrà, in concreto, effettuata.

Come abbiamo detto l'equità di una misura comunitaria deve valutarsi sulla base del come i costi ed i benefici che essa genera si ripartiscono fra gli Stati membri.

I costi nazionali generati dalla Pac sono diretti ed indiretti. I costi diretti sono quelli relativi alla contribuzione al bilancio comunitario ed imputabili alla

gestione di questa politica. I costi indiretti sono quelli generati al consumatore ed alla bilancia dei pagamenti come conseguenza dei maggiori prezzi praticati al mercato CEE rispetto a quelli del mercato internazionale. Tenendo conto di tutti i difetti, per altro già illustrati, di stime di questo genere, vorremmo riferirci ad un calcolo che abbiamo effettuato in collaborazione con Paolo Ranuzzi, calcolo teso ad accertare proprio i costi indiretti generati dalla Pac.

In termini assoluti e pro-capite (riparto sulla popolazione residente delle entrate e delle uscite) le analisi svolte segnalavano fra l'altro una situazione di questo genere:

- la divisione per altro logica, della CEE in zone di importazione ed esportazione. Fra i paesi importatori (Italia, Regno Unito, Germania) chi contribuisce maggiormente alla determinazione dei benefici indiretti che i partners ricevono a livello di bilancia dei pagamenti è l'Italia con una incidenza di poco inferiore al 2/3 dell'esborso globale;
- il maggior contributo italiano era generato fondamentalmente dal deficit nazionale di produzioni animali (carni e latte).

Tenendo conto di queste valutazioni - che ripetiamo non possono essere considerate che indicazioni di massima - ogni misura di politica agraria comunitaria non potrà mai avere un effetto lineare sulle agricolture e sulla economia dei diversi paesi membri della CEE.

Non può averlo sull'agricoltura perché, tenuto conto dell'appiattimento dei costi del lavoro rilevabili fra i partners, la competitività su di un mercato protetto come quello CEE si effettua, fondamentalmente, sulla base delle condizioni oggettive di produzione (dimensione aziendale che in Italia supera di poco i 7 ettari contro una media CEE di 15 ettari) e di efficienza del sistema agro-alimentare (produzione agricola più trasformazione industriale più distribuzione). D'altro canto non può averlo sull'economia nel suo complesso dei diversi Paesi perché strutturalmente sono diverse le condizioni di produzione e di consumo per ogni misura, in termini di bilance dei pagamenti, genera dei vantaggi a chi importa e svantaggi a chi esporta secondo il gioco e la diversa efficienza fra prodotti del funzionamento della preferenza comunitaria. Sono questi i motivi per cui l'aspetto veramente finanziario delle attuali proposte della Commissione, è destinato a generare degli effetti differenziati fra le agricolture e le economie degli Stati membri. I motivi possono ridursi a due.

Il primo motivo si collega al differenziato significato economico che la riduzione della preferenza comunitaria comporta unitamente al controllo della spesa delle diverse organizzazioni comuni di mercato.

Sinora la contrapposizione fra zone esportatrici ed importatrici di prodotti agricoli è stata attutita dalla Comunità in due modi: ricorrendo all'intervento o concedendo integrazioni di prezzo. La prima di queste soluzioni è stata utilizzata al massimo per i cereali e per il latte mediante un meccanismo del tipo seguente. Come abbiamo visto, per i prodotti sottoposti al regime dei prezzi garantiti la politica dei prezzi tende ad incanalare il prezzo di mercato dentro un tunnel delimitato, in alto, dal prezzo di obiettivo ed in basso, da quello d'intervento.

Nelle zone eccedentarie il prezzo di mercato tende naturalmente ad appiattirsi verso quello di intervento mentre per quelle deficitarie il prezzo tende a portarsi verso quello di obiettivo. Poiché la commercializzazione delle produzioni comporta un costo (concentrazione dell'offerta, trasporto, distribuzione), l'incentivo all'interscambio comunitario sarà tanto più basso quanto minore sarà lo scarto percentuale fra i due prezzi indicati. Controllando la spesa agricola ed abolendo le garanzie illimitate d'intervento, l'effetto economico immediato di queste misure sarà un allargamento del "tunnel" e quindi uno stimolo alla commercializzazione intra-comunitaria con degli effetti ad ondate successive. La prima ondata (effetto di breve e di medio periodo) associerà alla riduzione programmata della spesa anche quella della compressione degli invii all'intervento con un effetto sinergico sulle economie finanziarie o di spesa. La seconda ondata (effetto di lungo periodo) genererà un nuovo assetto produttivo caratterizzato dalla eliminazione delle unità produttive marginali e perché condizioni strutturali e perché operanti in sistemi economici a tassi di inflazione più elevati.

Il pratico congelamento della spesa agricola genera, inoltre, un secondo effetto generale che potremmo definire di sclerotizzazione e di congelamento della attuale composizione percentuale della erogazione finanziaria per settore. Le misure della Commissione infatti, si limitano ad impedire che le spese sinora erogate ai vari scomparti non debordino da un quantum finanziario determinato. Non ricercano, invece, in nessun modo un criterio di perequazione infra-settoriale delle erogazioni lasciando conseguentemente intaccati i privilegi aziendali e territoriali che la Pac ha generato sinora e che, come noto, avvantaggia più i territori ricchi che i rimanenti.

Conseguentemente la proposta della Commissione:

- a) non intacca minimamente la componente "economica" della politica d'intervento costituita dalla stabilizzazione dei prezzi dato che, sebbene ridotto, un prezzo verrà comunque garantito. In questo modo salvaguarda la componente economica del sostegno e paralizza quella definibile "sociale";
- b) non consente riequilibri di spesa infrasettoriali e quindi è aliena da ogni discorso di riequilibrio aziendale e territoriale della spesa agricola;
- c) lascia intoccati i vantaggi conseguibili a livello di bilancia dei pagamenti dai partners esportatori anche se li riduce in valore assoluto;
- d) penalizza le aziende di minore dimensione, i territori strutturalmente meno forti, i sistemi di commercializzazione meno efficienti, i grandi mercati di importazione intra-comunitaria. Contemporaneamente riduce il peso contribuito del consumatore e del contribuente.

La posizione italiana.

Se si tiene conto delle decisioni del vertice di Stoccarda, volte a limitare non solo i versamenti ma anche le erogazioni del bilancio comunitario, l'operazione di controllo della spesa agricola in esame non risulterà (almeno finché non resta bloccata l'attuale dotazione di risorse proprie) positiva soprattutto per il nostro Paese. Avendo scarse possibilità di acquisire margini significativi per aumentare le erogazioni dei Fondi strutturali (FEOGA-Orientamento, Fondo Regionale, Fondo sociale) la riduzione della spesa agricola diventa una penalizzazione sic et simpliciter della posizione nazionale rispetto a quella degli altri partners. Poiché la Pac non è credibile che venga cancellata, una valutazione della posizione italiana sul problema del suo riadattamento attuale non è possibile se non si scioglie un nodo di fondo relativo al peso, economico e sociale, che in Italia si vuol fornire al contenimento del deficit agro-alimentare. Questo chiarimento è necessario perché, in pratica, significa svolgere l'opzione se politicamente valga, o meno, la pena di superare l'attuale situazione di crisi dell'idea europeistica accettando una razionalizzazione della politica agricola che ha come effetto finale un

finanziamento ed un irrobustimento di alcune agricolture (francese, olandese, danese ed irlandese) a spese del contribuente e del consumatore nazionale.

La situazione comunitaria attuale è quella che è. Ed alle proposte concrete della Commissione non si può rispondere cercando di difendere l'indifendibile e di rendere attuabile l'utopia. Da queste constatazioni derivano alcune esigenze di pragmatismo che distingueremo in interne ed esterne.

Se il nostro Paese effettua l'opzione di ritenere prioritaria la riduzione (o almeno la stabilizzazione) del deficit agro-alimentare deve automaticamente darsi una politica di produzione che prenda atto almeno dei seguenti dati di fatto:

1) che la politica di esportazione dei prodotti agricoli nazionali tende sempre più a diventare una questione di commercializzazione di prodotti elaborati rispetto a quella di prodotto fresco (che caratterizzano la struttura delle nostre esposizioni soprattutto in alcuni comparti come l'ortofrutticolo). D'altro canto i punti di forza delle nostre correnti di commercio o sono prodotti a bassa espansione di domanda estera (vino) o a forte concorrenza di prezzo (ortofrutticoli).

In una situazione di questo genere:

- l'intervento pubblico sui prezzi deve diventare più una garanzia di salvaguardia degli investimenti (soprattutto per le coltivazioni legnose) che un vero e proprio obiettivo di produzione;
- è necessario acquisire certezza produttiva e, per conseguenza, controllare l'offerta dei diversi settori per non stimolare spinte produttive eccessive nei settori e scarsa o limitata domanda di mercato;
- occorre recuperare al massimo la competitività commerciale perché è solo il collegamento col mercato che consente passi soddisfacenti di intervento di offerta e quindi di reddito.

2) Se si postula, per tutta la serie di motivi appena illustrati, un limite alla capacità di esportazione, un obiettivo di riequilibrio della bilancia dei pagamenti non è credibile se non si pone il problema della salvaguardia dei settori deficitari e fra questi, segnatamente, di quello lattiero-caseario e della produzione di carne bovina;

3) per alcuni settori specifici, come per esempio l'olio d'oliva, occorre rielaborare l'organizzazione di mercato segnatamente per controbilanciare l'impatto futuro delle nuove adesioni.

Se si considerano giuste le premesse eseguite, occorre tener conto di quattro conseguenze specifiche che la proposta della Commissione induce alla spesa agricola comune derivante al nostro Paese. Più precisamente:

1) proporzionare la spesa agricola comune al tasso di crescita delle risorse proprie significa fornire un incremento nettamente al di sotto della media annua del tasso di inflazione CEE. Tenuto conto dei differenziali di inflazione, la perdita in valore reale del rientro italiano sarà nettamente più alta di quella dei partners esportatori. Questa conseguenza sarà acuita dalle difficoltà che l'appartenenza allo SME fornirà ai riadattamenti monetari;

2) poiché il limite di bilancio si estrinsecherà prevalentemente in un limitato aumento dei prezzi agricoli fra una campagna e l'altra, poter mantenere un equilibrio relativo fra costi e ricavi rispetto ai partners obbligherà ad intensificare la spesa nazionale agricola;

3) la riduzione della preferenza comunitaria accrescerà la concorrenza sulle produzioni deficitarie e quella sulle produzioni eccedentarie;

4) la proposta della Commissione di ricondurre tutti i sistemi di intervento a quello del prezzo garantito (mediante l'abolizione o la limitazione dell'erogazione finanziaria per i premi) cancella di colpo delle concessioni ottenute mediante compromessi, volte ad ottenere un acquisito per l'Italia che potremmo definire di compensazione.

Data questa tela di fondo, l'interesse nazionale più immediato sarebbe quello di chiedere la determinazione di un quadro produttivo europeo di riferimento e su questo di garantirsi una percentuale produttiva per i settori chiave del latte e della carne bovina. Poiché non è nostro compito quello di determinare una griglia di negoziato ci limiteremo, di seguito, a concludere facendo riferimento a tre problemi che considereremo di importanza strategica.

Il primo problema è costituito dal latte e dalla carne bovina. Relativamente al primo prodotto la Commissione è propensa a garantire i prezzi per una quota prefissata di produzione ed a tassare l'eccedenza. Tenuto conto che l'obiettivo della Commissione è anche quello di far

"lavorare" il mercato per "scremare" le aziende marginali, la concessione della quota (anche la più favorevole possibile) non garantisce il mantenimento a termine dell'offerta se non si sottopone a controllo lo scambio comunitario. Nel caso del latte questo controllo non deve e, d'altro canto non può, significare il blocco delle importazioni. Deve significare solo l'innescò di meccanismi che fermino l'importazione quando la stessa ha superato determinati livelli (è da rilevare che un meccanismo analogo è stato messo in funzione per gli ortofrutticoli).

Il secondo problema è relativo al fatto che non si può premere sulla spesa senza porre ordine sull'incremento produttivo di alcuni settori. Questo assunto richiede una sistemazione del problema del vino mediante un controllo delle superfici destinate anche a vini non da tavola (problema tedesco).

Il terzo problema è connesso al problema della sicurezza degli approvvigionamenti. Si può accertare per alcuni settori l'allineamento verso i prezzi del mercato mondiale. Ma, parallelamente, occorre anche costituirsi stocks di sicurezza di gestione comunitaria.

Il quarto problema riguarda le valutazioni esterne ed il rapporto con gli USA. La Comunità non può puntare tutto sul problema dei sostituti dei cereali. Deve preoccuparsi anche delle oleaginose e proteaginose. Assunto che risulti poco credibile la tassa sulla soja, non è neppure possibile lasciare il mercato di questi prodotti in mano a speculatori che giocano al rialzo dei prezzi non appena si hanno crolli dell'offerta. La costituzione di un buffer-stock internazionale potrebbe servire egregiamente almeno alla stabilizzazione del mercato.

Il quinto problema è relativo all'intensificazione dei poteri decisionali della Commissione in materia di controllo degli aiuti e soprattutto di gestione dei mercati. L'intensificazione delle autonomie decisionali delle Istituzioni comunitarie è proponibile, riteniamo, in periodo di chiara volontà di intensificazione dell'integrazione europea e non in periodi di spinte centrifughe e continue dell'Europa politica verso quella del business.

ITALIA E COMUNITA' DOPO TRENT 'ANNI DI ESPERIENZA:

OPZIONI TRA CRISI E RILANCIO

di Antonio Gioiitti

"Trent'anni di esperienza", si legge nel tema suggerito per il presente rapporto: e allora sembrerebbe che la competenza spetti allo storico e non al politico, stando alle norme che delimitano le rispettive discipline. Ma non viviamo in un periodo normale. In Italia e nella Comunità il trentennio sul quale siamo invitati a riflettere è eccezionale, direi, per la coesistenza di mutamenti profondi e immobilismi pervicaci. Il politico ha molto da imparare da codesta singolare esperienza. Deve riflettere sugli sfasamenti e sui ritardi delle istituzioni e dei modelli e comportamenti politici rispetto ai mutamenti nella società e nell'economia. Da questa riflessione sembrano essere scaturite finora, in politica, due tendenze, entrambe inclini ad assecondare il mutamento: quella riformista, che si propone di guidarlo; quella, variamente denominata, che si propone di non intralciarlo, anzi di liberarlo da vincoli e impacci. In entrambi i casi, la risposta politica non sembra adeguata alla domanda che proviene dalla società e dall'economia.

Si usa ripetere che viviamo in un'epoca di transizione: ma verso quali approdi? La domanda, se la si rivolge all'Italia e alla Comunità - che sono i casi di cui qui siamo invitati a occuparci - diventa angosciata. Sono i casi di maggior contraddizione tra mutamento socio-economico e immobilismo politico e istituzionale. Poche volte nella storia una costituzione e un trattato hanno durato oltre un quarto di secolo nonostante l'obsolescenza dei presupposti economici e sociali sui quali erano stati fondati e poche volte la risposta politica e costituzionale a tale mutamento è risultata così impacciata.

Il compito cui ora cercherò di assolvere è quello di sottoporre a riflessione e a critica alcune considerazioni e ipotesi circa gli aspetti più rilevanti di questa situazione e circa il modo come porre rimedio a una crisi politica e istituzionale di fronte alla quale si corre il rischio di rassegnarsi a quella sorta d'impotenza che Tito Livio riscontrava ai suoi tempi, quando non si potevano sopportare né i mali né i rimedi ("haec tempora, quibus nec vitia nostra nec remedia pati possumus").

Le delusioni del mercato comune e i flagelli della crisi

Non per caso le parole "mercato comune" sono state a lungo di uso molto più corrente che non la parola "comunità". Fini e mezzi dell'integrazione comunitaria si riassumevano, all'epoca della fondazione, nella creazione del grande mercato unificato e nella liberalizzazione degli scambi, con la sola eccezione - pur cospicua, ma che confermava la regola - della gestione regolamentata, amministrata e finanziata del settore agricolo. Lo "sviluppo armonioso", pur annoverato tra gli obiettivi del Trattato di Roma, veniva affidato alla crescita e al benessere che indefinitamente si sarebbero diffusi su quel mercato e grazie ad esso. Ma già all'inizio degli anni 70 hanno cominciato a imperversare i flagelli della crisi: disgregazione del sistema di Bretton Woods, peggioramento delle ragioni di scambio, irrigidimento del mercato del lavoro, straripamento della spesa pubblica, inflazione, disoccupazione, problema energetico. Credo che l'elenco sarebbe troppo incompleto se non menzionassi i comportamenti delle società multinazionali (operazioni valutarie, determinazione dei prezzi, scelte di localizzazione, ecc.).

Questi flagelli si rovesciavano su economie che sebbene associate all'impresa del mercato comune presentavano ancora profonde divergenze a livello delle strutture: ne derivavano, inevitabilmente, divergenze a livello dei fenomeni finanziari e monetari. Direi che queste si sono aggravate anche per effetto del mercato comune, il quale rende più stretti i rapporti d'interdipendenza: se manca parallelamente a questa accentuazione dell'interdipendenza, il processo d'integrazione e di armonizzazione, quei rapporti creano tensioni che in periodo d'espansione possono essere stimolanti ma in periodo di recessione aggravano gli squilibri a danno dei più deboli. Questo è accaduto e accade nella Comunità, in particolare per quanto riguarda i livelli non solo del PIL ma soprattutto della capacità di performance economica. A ciò ha contribuito anche la mancanza prima e poi l'insufficienza della politica regionale.

Non va sottovalutato il pericolo che tale situazione possa diventare politicamente inaccettabile. Parafrasando Rawls si potrebbe dire che le disuguaglianze sono accettabili solo se le maggiori aspettative dei più fortunati migliorano quelle dei meno avvantaggiati. Ma bisogna dimostrarlo.

E' chiaro che in siffatta situazione la cosiddetta solidarietà comunitaria, già alquanto estranea alla ideologia del mercato comune (tanto è vero che si è dovuto aspettare diciassette anni prima di avere un embrione di politica regionale), diventava una nozione del tutto obsoleta. A meno di trovarla a livello di un superiore e vitale interesse comunitario. Ma proseguiamo con ordine, senza mescolare l'analisi del passato e del presente con le speranze per il futuro.

Agli effetti perversi di tale situazione l'Italia si è trovata particolarmente esposta, per ragioni oggettive e soggettive. Oggettive, perché più che negli altri paesi è presente in Italia una miscela pericolosa da un grado d'interdipendenza (e per certi aspetti addirittura di dipendenza) molto elevato e da divergenze di strutture, di performance e di comportamenti molto accentuate. Soggettive, perché per l'Italia la opzione comunitaria è stata e sembra restare una opzione essenzialmente di politica estera, mentre s'indugia a trarne le conseguenze per la politica economica, e perché la linea tattico-diplomatica adottata in quella che si può considerare la negoziazione permanente per l'integrazione ha sempre fatto più o meno esplicitamente assegnamento sulla solidarietà comunitaria verso i paesi cosiddetti "meno prosperi" e piuttosto che impegnarsi in uno sforzo per superare le divergenze e uscire dalla inferiorità ha cercato di farsela riconoscere e compensare con esoneri, deroghe, aiuti (o praticando, in caso di necessità, infrazioni).

Alcune risposte ai nuovi problemi.

Tra le risposte, o, se si vuole, tra i primi tentativi di risposta ai problemi posti dalla crisi una particolare importanza va riconosciuta - anche per le possibilità di sviluppo futuro - alla creazione del Sistema Monetario Europeo (SME). Nonostante le insufficienze più volte lamentate, va riconosciuto allo SME il merito di aver assicurato le condizioni di ordine monetario necessarie per lo sviluppo del commercio intracomunitario, di aver contribuito a coordinare le politiche monetarie dei vari paesi (a partire dal 1978 si sono ridotti i tassi di crescita degli aggregati monetari in tutti i paesi della Comunità) e le variazioni dei tassi d'interesse, di aver collegato le variazioni nei tassi di cambio a misure di politica economica indirizzate alla convergenza e di aver subordinato quelle variazioni a decisioni collettive (non accontentandosi, cioè, di ratificare decisioni unilaterali). Che poi gli sforzi di convergenza siano insufficienti non è colpa dello SME.

Certo, occorre ora procedere alla costituzione di un sistema internazionale di clearing in ECU, all'attribuzione all'ECU dello status di valuta, alla liberalizzazione per i residenti nella Comunità delle transazioni di obbligazioni in esso denominate, alla sua estensione dall'uso finanziario a quello commerciale. Purtroppo, il passaggio alla seconda fase dello SME, previsto per il 1981, è stato rinviato sine die dal Consiglio.

Nel 1975 veniva istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale, come strumento finanziario destinato a contrastare l'aggravamento in atto degli squilibri regionali nella Comunità. Evidentemente, il fatto che lo strumento veniva creato prima che fosse definita la politica regionale comunitaria condannava lo strumento stesso a una posizione meramente sussidiaria rispetto alle politiche regionali nazionali. Solo successivamente e gradualmente (a partire da un documento approvato dalla Commissione nel giugno 1977) venivano tracciati i lineamenti di una politica regionale comunitaria, poi tradotti in un progetto di riforma del regolamento del Fondo (che però da oltre due anni è in attesa di approvazione da parte del Consiglio).

Più o meno contemporaneamente (e non per caso, ma perché si dovevano constatare alcuni effetti perversi proprio a livello regionale) cominciarono a delinearsi, da parte della Commissione, proposte di riforma della PAC, a partire dal documento dell'11 Dicembre 1980 intitolato "Riflessioni sulla PAC" poi più ampiamente sviluppato nel memorandum del 23 Ottobre 1981.

Inoltre vanno ricordate l'instaurazione di una disciplina rigorosa nel settore industriale più gravemente colpito dalla crisi, quello siderurgico (grazie ai poteri conferiti alla Commissione dal Trattato CECA) e l'accentuazione della vigilanza, sempre da parte della Commissione, sul rispetto delle regole di concorrenza e sulle misure nazionali di aiuti finanziari alle imprese.

Last but not least, si è posto il problema di promuovere il progresso tecnologico per migliorare le condizioni di competitività della industria comunitaria nel contesto dell'accresciuta competitività internazionale. Si riconosce che non basta, a tal fine, affidarsi agli effetti del mercato comune. Osserva in proposito J. Steindl (Il controllo dell'economia, "Moneta e credito" N. 142): "I problemi economici di lungo periodo (o strutturali) sono intimamente connessi con i problemi della tecnologia: ecco perché gli economisti non hanno mai avuto molto da insegnare in proposito. I mutamenti strutturali si

affermano soprattutto in connessione con lo sviluppo della tecnologia. Senza dubbio questo processo si realizza grazie all'azione delle imprese; ma lo sviluppo tecnico è un processo interconnesso di apprendimento sociale, e il coordinamento tra i vari sviluppi che dipendono strettamente l'uno dall'altro non può essere l'opera dei segnali di mercato. Se non va lasciato solamente al caso, esso deve essere affidato a una politica della tecnologia, che abbia il compito di mettere a contatto e di armonizzare gli sviluppi (le innovazioni) in aree complementari e di assicurare che i nuovi prodotti frutto di tali sviluppi trovino rapidamente uno sbocco sul mercato". È evidente che per tale sbocco non sono sufficienti i singoli mercati nazionali. D'altra parte le incognite del mercato comune non rendono questo equiparabile, per le previsioni e le certezze di cui ha bisogno l'impresa, al mercato interno. Per equipararlo è necessario l'abbattimento delle barriere palesi e occulte e/o l'associazione tra imprese in joint ventures che assicurino reciprocità tra partner di nazionalità diverse. Per promuovere tali iniziative imprenditoriali spetta alle istituzioni comunitarie, e in particolare alla Commissione, non di scegliere e privilegiare alcune imprese, bensì di creare e assicurare le condizioni di quadro normativo, di indicare le priorità a livello comunitario, di fornire l'informazione, di favorire il coordinamento, di dare gli opportuni impulsi (anche mediante contributi finanziari). Esempio concreto, il progetto "Esprit". Per l'Italia, il primo e l'ultimo dei possibili e auspicabili sviluppi dell'azione comunitaria sopra indicati (SME e innovazione tecnologica) comportano due impegni prioritari: primo, quello per un accelerato "rientro" dei più allarmanti indicatori di divergenza (inflazione, disavanzo pubblico, indebitamento, costo del lavoro) nei dintorni delle medie comunitarie; secondo, quello per la messa in opera di una strategia della competitività da sostituire alla tattica delle singole episodiche rivendicazioni avanzate in nome della peculiarità del "caso italiano".

Crisi delle istituzioni o della volontà politica?

Si identifica spesso il problema delle istituzioni con il problema della "volontà politica". Vorrei perciò chiarire anzitutto questo punto. Riguarda evidentemente, il Consiglio, che è l'organo dotato del potere di esprimere una volontà idonea a decidere. Mi pongo, allora, due domande: è esatto affermare che l'incapacità di decisione del Consiglio dipende da mancaza di volontà politica? È fondata la pretesa di esigere dal Consiglio l'espressione di una sua propria volontà politica, che derivi da una sua propria identità istituzionale distinta e diversa dalla aggregazione dei rappresentanti dei governi nazionali che lo compongono?

A pensarci bene, è nella seconda domanda che si trova la risposta alla prima. Il Consiglio non è un organo sovranazionale, è una sede di mediazione, di negoziazione e quando possibile di cooperazione tra governi nazionali interamente e gelosamente sovrani. A voler usare una terminologia rousseauiana, si potrebbe dire che è un organo il quale cerca compromessi tra le volontà di tutti, non un organo capace di esprimere una volontà generale. Perché questa possa formarsi e manifestarsi, occorrerebbe la consapevolezza costante (e non eccezionale in qualche raro caso) che oltre l'interesse vitale del singolo stato esiste il superiore interesse vitale comunitario e cioè - per usare un linguaggio più sofisticato - che l'integrazione comunitaria non è un gioco a somma zero. E' quella consapevolezza che manca, non la volontà politica, la quale non manca bensì è diversa da come la vorremmo.

A me pare che nell'attuale assetto istituzionale non si può chiedere al Consiglio di essere diverso da quello che è. Si può e si deve invece fornirgli (e qui è chiamato in causa il ruolo della Commissione) la rappresentazione convincente, caso per caso, del superiore interesse comunitario e del "valore aggiunto" che da questo si ricava rispetto alla somma zero del compromesso tra interessi nazionali. Ma la soluzione principe - come ha ben visto il Parlamento europeo, stimolato e illuminato dalla iniziativa di Altiero Spinelli - è quella, appunto, di un nuovo assetto istituzionale. E' però una soluzione di lungo periodo; in questi mesi queste istituzioni, così come sono, devono decidere se inizia la disgregazione o procede l'integrazione.

Due importanti novità (di cui ha tenuto attentamente conto il Parlamento nel suo progetto di Unione europea) sono intervenute a modificare, almeno potenzialmente, il quadro istituzionale disegnato nei Trattati: la creazione del Consiglio europeo (al "vertice" di Parigi nel giugno 1974); l'elezione diretta del Parlamento europeo (giugno 1979). Il potenziale innovativo della seconda è evidente e si è manifestato con il citato progetto di Unione europea. Meno chiaramente percepite le conseguenze del Consiglio europeo, alle quali perciò voglio dedicare un momento di attenzione.

Nell'ottobre 1979 veniva licenziato un rapporto detto dei "Tre Saggi", che esaltava "il ruolo di guida del Consiglio europeo", chiedeva che esso stabilisse "le priorità per l'azione comunitaria nei prossimi anni", indicasse "non solo gli obiettivi ma anche le vie immediate.... e le linee generali... per la loro attuazione", adottasse "le disposizioni del caso per avviare nuove politiche", effettuasse "il pieno coordinamento delle politiche". Con

l'aria di auspicare e consigliare per l'avvenire, i Tre Saggi non facevano altro che descrivere il presente. La conseguenza per la Commissione è pure chiaramente indicata in quel rapporto: essa collabora, suggerisce, traduce in proposte specifiche. Alla invadenza del Consiglio europeo si accompagna l'affievolimento della Commissione. Anche per l'opinione pubblica sono i Consigli europei che "fanno epoca" (Brema, Stoccarda, Atene, ecc.), non certo l'una o l'altra importante proposta della Commissione. La decadenza del ruolo della Commissione si è accentuata, inevitabilmente, con la elezione del Parlamento europeo. Dico inevitabilmente, perché tra i ruoli politici del Consiglio europeo e del Parlamento eletto tertium non datur. Rispetto a quelle due Istituzioni (nella realtà il Consiglio europeo è una Istituzione, anche se non lo è nei Trattati) la Commissione ha una minore legittimazione democratica. Perciò non è possibile, in un quadro democratico, considerare la Commissione una sorta di embrione di governo sovranazionale o federale. La dialettica democratica nella Comunità ha solo due protagonisti dotati di piena rappresentatività: Consiglio e Parlamento.

Il Trattato di Roma aveva inventato un ruolo di protagonista per la Commissione: la sua proposta era necessaria perché il Consiglio potesse decidere. Ormai ciò tende a ridursi a un ruolo sempre più tecnico: a livello politico è il Consiglio europeo che detta priorità e linee di azione, conferisce mandati e chiede rapporti alla Commissione. Ma anche il Parlamento può esprimere indirizzi politici, eventualmente diversi da quelli del Consiglio europeo: e poiché ha anche il potere di destituire la Commissione, questa potrebbe trovarsi in tal caso in una situazione impossibile, tra le scelte del Consiglio di cui è di fatto partecipe e quelle del Parlamento cui deve adeguarsi pena la morte. E' una situazione assurda, perché interlocutore autentico del Parlamento è il Consiglio, e la Commissione funge da capro espiatorio. Per uscire da siffatto imbroglio istituzionale, è inutile la retorica su un ruolo politico della Commissione, che non ha investitura democratica pari a quella del Parlamento e del Consiglio. Bisogna scegliere se la Commissione deve gravitare intorno al primo o al secondo. La seconda ipotesi riduce la Commissione a segreteria tecnica. La prima sembra più conforme alla esigenza di equilibrio dei poteri, in un quadro che già in partenza è sbilanciato a favore del Consiglio. Gli indirizzi espressi dal Parlamento forniranno alla Commissione una base ampia e solida per l'esercizio della sua funzione di proposta, che potrà così acquistare peso politico e non ridursi a contributo tecnico. Ma perché un corretto rapporto dialettico tra un Consiglio da una parte e Parlamento e Commissione dall'altra possa istituirsi e funzionare, occorre essenzialmente che il Parlamento anticipi il Consiglio nella enunciazione degli

Indirizzi politici: solo così la Commissione potrà sostenere di fronte al Consiglio, in termini di precise proposte, le scelte del Parlamento. Certo bisognerà prima o poi provvedere a tradurre in modifiche del Trattati la nuova realtà creata dalla presenza, non prevista dal Trattati, del Consiglio europeo che - piaccia o non piaccia - è il vero motore (anche quando è spento) e il vero sovrano della Comunità. Conviene fare di necessità virtù: ha mostrato di ben comprenderlo il Parlamento europeo, con il suo progetto di Unione europea.

Infine, vorrei non nascondere che si può anche coltivare, almeno per il breve termine e per sfuggire alla paralisi prolungata, un'ipotesi di soluzione, per così dire, riduttiva: limitare il compito delle istituzioni comunitarie al completamento e alla salvaguardia del quadro normativo (specie per quanto riguarda il mercato comune, la PAC, lo SME, la concorrenza, l'armonizzazione legislativa) e alla gestione degli strumenti finanziari esistenti, lasciando il resto alla cooperazione intergovernativa. Ma allora mi sembra meno rinunciataria e più dinamica la promozione e la realizzazione, in modo pragmatico, di nuove iniziative e l'apertura all'azione comunitaria di nuovi "spazi" (sociale, tecnologico, industriale) sulla base di aree di consenso non necessariamente unanime ma anche limitato, almeno inizialmente, a pochi promotori o pionieri, nel quadro della normativa e delle istituzioni comunitarie, secondo il metodo che è stato chiamato della "geometria variabile" o della "differenziazione". Ritornerò nelle conclusioni su queste ipotesi di "uscita dalla crisi".

Crisi della politica economica o del governo dell'economia?

Di solito, si confondono l'una con l'altra. Eppure, non sono sinonimi. Conviene distinguerle e collegarle - per coglierne la cumulativa gravità - come si distinguono e si collegano il pensiero e l'azione. Quando parliamo di politica economica mettiamo l'accento su problemi di chiarezza e coerenza a livello della concezione, o della cosiddetta strategia; per governo dell'economia intendiamo soprattutto capacità di messa in opera della strategia, e perciò tempestività e coordinamento delle decisioni, efficacia nella esecuzione.

Le scelte di politica economica implicano giudizi di valore assai ardui e complessi, come ci ricorda J. Hicks (Essays in World Economics, Oxford, 1959): "E' possibile, con misure di politica, accrescere la ricchezza, ma diminuire la libertà; è possibile, altresì, che l'accrescimento delle conoscenze tecniche, pur portando in qualche modo a

un aumento della ricchezza o della potenzialità per accrescerla... diminuisca le opportunità di libertà... Vi sono dunque valori che devono essere raffrontati con altri valori. La libertà e la giustizia che si prestano a essere conseguite non sono le stesse in tutte le società, in tutti i tempi e in tutti i luoghi...Tuttavia, pur riconoscendo tali limitazioni, possiamo esser convinti che questi fini sono più alti di quelli rappresentati in un indice di produzione".

Credo che l'aspetto più grave e profondo della crisi che ci affligge, in Italia e nella Comunità, consiste proprio nel disorientamento riguardo alla gerarchia dei valori. Ma vedo che sto andando fuori tema, o almeno fuori dei limiti in cui voglio contenerlo. Ci torno indicando un aspetto della crisi della politica economica che mi sembra rilevante, per l'importanza assunta dai modelli econometrici e l'uso incessante d'indicatori quantitativi (di cui pure abbondano, com'è giusto, le informazioni periodicamente fornite dalla Comunità). La sempre più scarsa attendibilità delle previsioni è anch'essa un aspetto della crisi della politica economica, e non facilita il governo dell'economia. "The Economist" recentemente ricordava con un certo sarcasmo che quando il governo Thatcher presentò il bilancio 1981, 364 economisti accademici dichiararono che "present policies will deepen the depression"; si sa che cosa si leggeva negli indicatori pochi mesi dopo. Ma in quello stesso articolo, poche righe più in là, si annunciava che se si raggiungeva il 3% di crescita del PIL, "unemployment will fall a bit": dove non si sa se apprezzare di più la prudenza e vaghezza della previsione o la "supercilious indifference" con cui viene sfiorato il problema della disoccupazione. E qui si tocca un punto di grande sensibilità sociale e politica: l'incapacità della politica economica di essere credibile riguardo alla dinamica dell'occupazione è un gravissimo ostacolo che blocca qualsiasi tentativo di politica dei redditi o di "patto sociale" (tanto più quando si aggiunge, come fa The Economist, che la colpa è di "too high real wages").

Non c'è da stupirsi che, in tali condizioni, i documenti previsionali e programmatici forniti dalla Commissione della Comunità siano molto prudenti. Quanto ai messaggi che la stessa indirizza ai governi - in genere, per esortarli alla "convergenza" - la concezione di politica economica cui sembrano ispirarsi è alquanto eclettica e prevalentemente improntata a saggezza convenzionale: il che è comprensibile, date le diverse coloriture dottrinali di coloro che quei messaggi devono ricevere e possibilmente ascoltare. Del resto, eclettico è anche il ventaglio delle principali politiche comunitarie: per esempio, accento liberista nella politica di unificazione del mercato, protezionismo e dirigismo nella PAC, tendenza programmatoria nella politica regionale.

In conclusione si potrebbe dire - parafrasando il titolo di un recente interessante scritto di Fiorella e Tommaso Padoa Schioppa - che la politica economica soffre oggi di una non corretta consapevolezza e accettazione dei suoi limiti e cio' contribuisce a determinare il suo attuale stato di crisi, ossia d'incertezza, d'incoerenza e percio' di frustrazione.

Per quanto riguarda il governo dell'economia direi anzitutto che nelle attuali condizioni di sempre più stretta e fitta interdipendenza è indispensabile, per la sua efficacia, l'esercizio di tale funzione, per alcuni aspetti, anche a livello internazionale. Cio' è riconosciuto e accettato, entro certi limiti, per il governo della moneta. A questo proposito trovo divertente e non del tutto impertinente ricordare l'accorata invocazione di Roy Harrod a Keynes: "Oh Maynard, Maynard, stai attento a quello che dici. Tu pensi che, se l'oro è scalzato dalla sua posizione sovrana, qualcuno come te, o forse qualcuno dei tuoi discepoli, avrà il governo del sistema monetario mondiale. Cio' che tu non sembri avvertire è che il potere non sarà nelle mani di quel particolare tipo di persone, ma delle banche centrali. E molti direttori di esse sono di idee molto più ristrette di Montaque Norman. Potremmo giungere alla conclusione che l'oro è stato un padrone molto più liberale di quanto potranno mai esserlo le banche centrali" (Verso una nuova politica economica, Firenze, 1969, p.94).

Lo SME non sembra essere un padrone troppo severo; ed è certamente, a mio avviso, per le ragioni che ho poc'anzi indicato, la funzione più importante di governo dell'economia a livello comunitario, accanto alla PAC. Questa conquista di sovranazionalità limitata si è potuta ottenere e si riesce a esercitarla perché il livello sovranazionale in campo monetario assicura al governo dell'economia le prerogative indispensabili al suo esercizio e non acquisibili (almeno nella stessa misura) a livello nazionale, e cioè: un input d'informazione regolare, completa, tempestiva; una mappa continuamente aggiornata delle interdipendenze tra i vari mercati; la precisa identificazione del fine d'interesse comune che esso ha il compito istituzionale di perseguire. La conquista di nuovi spazi (di cui oggi spesso si parla) per l'azione delle istituzioni comunitarie rimane wishful thinking se non si realizzano codeste condizioni di governo dell'economia.

E' desiderabile tale conquista di nuovo territorio sul quale esercitare il governo comunitario dell'economia? Io credo di sì, essenzialmente per il motivo seguente. Uno dei fattori che determinano la gravità e la durata della crisi

economica, specie in paese come l'Italia, è certamente il grado di rischio e incertezza che spaventa gli imprenditori. Alla incertezza contribuisce la volubilità degli indirizzi e delle scelte, e quindi la frammentarietà e discontinuità dell'azione nel governo dell'economia a livello nazionale, dato che questo è sempre più pressato da esigenze politiche di breve termine (elezioni) e sempre meno capace di perseguire un interesse generale anziché mediare tra gli interessi di tutti. Tale volubilità è maggiore (e più dannosa) in tempi di crisi, quando più forte è la tentazione di eludere difficoltà e impopolarità facendo credere (e magari credendo sinceramente), al primo effimero segnale di un indicatore meno pessimista, che il peggio è passato: "come fe' il merlo per poca bonaccia", dice Dante.

Perciò proprio in tempi di crisi è utile che sulle scelte fondamentali di governo dell'economia possano almeno influire istituzioni rappresentative e democratiche sì, ma meno fluttuanti, e perciò dotate di un certo grado di "esogenità", ossia di autonomia funzionale. Siamo così ricondotti al termine del problema istituzionale sopra esaminati, poiché la cooperazione tra stati si traduce in autonomia funzionale dell'istituzione sovranazionale quando l'istituzione in quanto tale prende le decisioni, senza dover risalire per ogni caso alle fonti nazionali della volontà politica per la ricerca di un accordo tra le parti.

Per un paese come l'Italia, dove gli orientamenti del governo dell'economia sono molto oscillanti, dato l'alto grado di volubilità, incoerenza e intempestività delle decisioni, quella funzione stabilizzatrice che potrebbero esercitare le istituzioni comunitarie sarebbe particolarmente benefica. A una condizione, però: che la legislazione comunitaria venga applicata e che alla sua elaborazione partecipi lo Stato italiano. L'Italia detiene da sempre il record del numero di direttive comunitarie non applicate. Ciò è dovuto a motivi di carattere costituzionale (necessità di leggi delega ad hoc) e a negligenza burocratico-amministrativa. Ma il vizio principale si trova all'origine, e cioè nel fatto che l'elaborazione della normativa comunitaria viene seguita a livello di singole e separate burocrazie ministeriali (prevalentemente quella degli esteri) e non a livello politico dagli organi politici, cosicché governo e parlamento non esercitano alcuna influenza nel corso del processo formativo del diritto comunitario. Un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 1982 istituiva, finalmente, l'obbligo del governo di comunicare al Parlamento direttive e raccomandazioni comunitarie allo stato di proposte, perché le commissioni

parlamentari esprimessero osservazioni prima dell'adozione in sede comunitaria, e di fornire analoga informazione alle regioni, e prevedeva una delega triennale al governo per l'attuazione di direttive concernenti materie coperte da riserva di legge. Con lo scioglimento del Parlamento quel disegno di legge decadde e non risulta che sia stato ripresentato.

I nodi da sciogliere subito.

Al pettine del Consiglio europeo rimangono ancora tutti i nodi non sciolti in passato. Sono i nodi finanziari che bloccano il funzionamento della Comunità: il "contenzioso", come lo ha chiamato Francois Mitterand. Ecco l'elenco, in ordine di dipendenza del successivo dal precedente (ma l'interdipendenza è globale): spesa agricola; disciplina della definizione e della gestione del bilancio; limite ai saldi finanziari passivi, a cominciare da quello del Regno Unito; aumento delle risorse proprie. Come si vede, un "pacchetto" tutto finanziario. E questo è un guaio (per la Comunità e per l'Italia). Infatti l'ormai acquisita priorità del problema finanziario visto anzitutto come problema di adeguamento della spesa all'entrata e poi, eventualmente di aumento dell'entrata, porta a queste conseguenze (come si è già visto ad Atene):

a) il criterio-guida del negoziato, per ciascun paese, è quello di un calcolo costi-benefici che ciascuno cerca di volgere a proprio vantaggio minimizzando i costi finanziari a proprio carico piuttosto che massimizzando i benefici derivanti dal "valore aggiunto" comunitario;

b) data la scarsa comprimibilità della spesa agricola (per gli interessi che vi si oppongono) i fondi strutturali sono i più esposti alla operazione di riduzione della spesa;

c) la solidarietà diventa funzione della efficienza, cioè si realizza prioritariamente tra i più efficienti, al fine della competitività, e non verso i più deboli al fine della eguaglianza;

d) infine, se il problema prioritario è quanto si spende e come si spende, ne consegue che più voce in capitolo avranno i paesi principali pagatori, vale a dire che la soluzione dipende in primo luogo dai tre maggiori (Germania, Francia, Regno Unito).

In tali condizioni la soluzione globale sarà ricercata mediante una combinazione di decisioni e di misure tendenti ad assicurare:

- a) massimo rigore di bilancio, e perciò limitazione dei poteri del Parlamento europeo a livello di decisioni di spesa e controllo di efficienza a livello di gestione;
- b) contenimento della spesa agricola, che avrà come premessa il suo consolidamento;
- c) meccanismi correttori dei saldi passivi;
- d) aumento limitato e controllato delle risorse proprie;
- e) possibilità di aperture di credito (eventualmente fuori bilancio, mediante "agenzie"?) per joint ventures "tecnologiche" affidate alle imprese.

L'Italia si trova pericolosamente esposta dal lato della spesa agricola e dell'utilizzo dei fondi.

Sulla posizione dell'Italia riguardo alla PAC e nella PAC bisognerebbe svolgere un lungo e complesso ragionamento critico e autocritico che non ha spazio in questa sede. Mi limiterò ad osservare che da anni ormai i gruppi di pressione agricoli e i governi che gli danno corda sbagliano mira: non è con richieste di aumento di prezzi e di aiuti che si difendono gli interessi e i redditi degli agricoltori italiani, bensì con una paziente e tenace opera di riequilibrio nella struttura e nella organizzazione della PAC che ne corregga il vizio di origine. Del quale vizio è responsabile anche l'Italia, che durante gli anni 60, nell'Europa del Sei (dove l'Italia era uno dei tre grandi e perciò aveva peso politico rilevante), partecipò a una costruzione della PAC in cui l'intervento a favore dei prodotti tipici italiani prendeva la forma dell'aiuto alla produzione o alla trasformazione, mentre ai prodotti continentali (principalmente cereali e latte) si assicurava la ben più solida garanzia risultante da un'organizzazione di mercato basata su alti prezzi interni, sul rigoroso rispetto della preferenza comunitaria, sul ritiro più o meno automatico dal mercato (dove le eccedenze) e su un'efficace difesa alla frontiera. Inoltre l'Italia finanzia, a carico dei propri consumatori (e perciò senza che ciò appaia nel bilancio comunitario), gli alti prezzi dei prodotti che importa quasi esclusivamente dagli altri paesi CEE a causa della preferenza comunitaria. Il governo italiano dovrebbe ora approfittare del discorso aperto sulla spesa agricola per cavalcare la tigre della riforma della PAC al fine di correggere quel vizio d'origine. Ma purtroppo esiste, e forse prevale, un rischio di segno opposto: che l'attenzione tutta concentrata sulla spesa giochi in favore della tendenza a non modificare l'organizzazione di mercato e a risparmiare invece sugli aiuti.

Il problema dei fondi strutturali può essere sintetizzato nelle seguenti cifre. Nel periodo 1975-83 (cioè a partire dall'anno di nascita del Fondo regionale) a favore dell'Italia sono stati destinati (e cioè, in termini di bilancio, sono stati impegnati), sui tre fondi (sociale, regionale, agricolo per le strutture), 8.750 miliardi di lire, pari a quasi il 33 per cento del totale CEE; nello stesso periodo l'Italia ne ha utilizzati (cioè, in termini di bilancio, ha tradotto gli impegni in pagamenti) 4 mila, vale a dire meno della metà, mentre la media comunitaria del volume dei pagamenti rispetto agli impegni supera, negli ultimi quattro anni, il 60 per cento. Anche qui, come per la PAC, il ragionamento critico e autocritico sarebbe troppo lungo per farlo in questa sede. Mi limiterò a osservare che il problema non è soltanto di quantità ma anche di qualità dei progetti beneficiari dei finanziamenti e che il ritardo a tradurre gli impegni in pagamenti non dipende tanto dal ritmo di esecuzione dei progetti quanto piuttosto da norme e comportamenti della pubblica amministrazione. Anche qui l'Italia deve affrontare un problema urgente di governo dell'economia, poiché, come abbiamo visto, nella Comunità di oggi e di domani bisogna far valere l'efficienza e non serve far appello alla solidarietà.

Verso quale Comunità?

Non mi par dubbio che le linee lungo le quali si vanno cercando le soluzioni ai problemi finanziari attuali condizioneranno, in misura forse determinante, il futuro della Comunità, almeno nel medio periodo. Fino a che punto tale condizionamento sarà in effetti determinante, dipenderà naturalmente dalla capacità innovativa e creativa delle volontà politiche e delle istituzioni che guideranno tale sviluppo. Certo assai diverse, e ben più esaltanti, sono le prospettive che il Parlamento europeo ha chiaramente indicato e fermamente voluto, con fervore e solennità, quando il 15 febbraio scorso ha votato a larga maggioranza il progetto di Trattato per l'Unione europea. Ma questo potrà tradursi in realtà e produrre i suoi effetti nel lungo periodo: quando - per rifare il verso a Keynes - potremmo essere tutti morti, e cioè - fuor di metafora - quando potremmo aver già imboccato, con le nostre prossime decisioni o non-decisioni, la via della disintegrazione.

Non credo, dunque, che ci troviamo oggi di fronte all'alternativa, drastica e drammatica, tra "nuovo patto d'unione o dissoluzione", come dichiara il manifesto - che io pure ho firmato - per il progetto parlamentare di Unione europea. Credo che abbiamo cominciato a scivolare su una

china pericolosa, che non conduce verso l'integrazione; temo che ad aggravare il pericolo potranno contribuire le priorità derivanti dai passaggi quasi obbligati in cui si cacciano gli ineludibili problemi finanziari e di bilancio. Tali priorità, già in atto o in fieri, sono, in sostanza, le seguenti: mercato unificato, con settore agricolo ben regolamentato e amministrato, recintato da una rigorosa preferenza comunitaria, con prezzi garantiti e perciò con interventi che assicurino comunque la collocazione del prodotto anche se eccedentario; un bilancio ispirato al criterio dell'equilibrio costi-benefici per ciascuno Stato membro; competitività tecnologica e industriale; SME; disciplina della concorrenza e degli aiuti.

Se queste sono le esigenze prioritarie, restano necessariamente in secondo piano, con tendenza a dileguarsi, i problemi redistributivi e gli obiettivi di equilibrio e di equità (sviluppo "armonioso"). A tale proposito è significativo che sia stata prospettata - sia pure per scongiurarla - la minaccia di un'amputazione dei fondi strutturali per far fronte a necessità di bilancio.

E' verosimile, allora, un'ipotesi di graduale dissolvimento dell'attuale Comunità in un'area di libero scambio con settore agricolo protetto e garantito e di cooperazione politica affidata a rapporti intergovernativi istituzionalizzati in forma di "consigli europei" o simili. Sarebbe, certamente, un'associazione di diseguali, di locomotive e rimorchi. Perciò, anche in questa dannata ipotesi, i problemi per l'Italia non cambiano: per stare tra le prime e non tra i secondi, occorre anzitutto ridurre e infine eliminare le divergenze, a cominciare - giova ripeterlo - dall'inflazione e dal disavanzo pubblico, problemi - non facciamoci illusioni - che non sono affatto avviati a soluzione se li consideriamo in riferimento ai nostri partner comunitari. Come ricordava il governatore Ciampi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato nel gennaio scorso, "l'inflazione è diminuita, ma resta a un livello del 13 per cento, più che triplo di quello medio degli altri maggiori paesi industriali. E' lo stesso valore che raggiungemmo nel 1979, e sotto al quale non fummo capaci di scendere. E' stato affrontato il problema del risanamento delle finanze pubbliche, ma il disavanzo continua a rappresentare una quota del prodotto interno lordo non conosciuta da nessun altro paese sviluppato e tale da generare un volume di attività che pone gravi limiti a una impostazione di politica monetaria più rispondente alle esigenze dello sviluppo economico in un contesto di soddisfacente equilibrio interno ed esterno. La strada del riallineamento alle condizioni economiche generali prevalenti nei paesi con i quali maggiori sono i rapporti economici resta lunga e difficile". Non credo che la situazione sia sostanzialmente cambiata dopo i recenti provvedimenti.

Attenzione, dunque: anche se si affievolisce l'integrazione comunitaria l'interdipendenza resta; si dissolve la solidarietà ma non si allentano i vincoli. Avremo comunque bisogno, oltre che di rigore finanziario, di efficienza nella utilizzazione delle dimensioni (il mercato comune) e degli strumenti comunitari, e soprattutto di capacità d'iniziativa industriale, dove la competitività dipende sempre più da fattori di management che non da fattori di prezzo, come giustamente avvertono Paolo Guerrieri e Giacomo Luciani in un saggio stimolato dallo IAI (L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale, Milano 1979), di cui vale la pena citare questo passo: "La distinzione più rilevante non sembra... tanto quella fra alta e bassa tecnologia, quanto quella fra forte e debole capacità imprenditoriale. L'economia che ha una forte capacità imprenditoriale non troverà difficoltà nel rinnovare, imitare o mantenere la tecnologia tradizionale, a seconda di quale di queste strategie alternative abbia più senso dal punto di vista commerciale e finanziario. Al contrario, una economia di cui la capacità imprenditoriale sia debole, cioè vi siano poche imprese di dimensioni adeguate e veramente competitive a livello internazionale, può anche essere tecnologicamente all'avanguardia e al tempo stesso essere in difficoltà." (p. 123)

D'altra parte, i vincoli comunitari, per un paese come l'Italia, sono una garanzia di stabilità, come osservavo poc'anzi, contro rischi d'incostanza e incoerenza nella condotta della politica economica, e la disciplina del mercato comune è una remora a interventi protezionistici e a possibili surencheres di aiuti nazionali di cui saremmo le prime vittime.

In conclusione, mi pare che la gamma delle opzioni possibili tra crisi e rilancio della integrazione economica comunitaria rimane in sostanza - pur con un rafforzamento delle ipotesi più negative - quella che già sei anni fa Gianni Bonvicini e Joseph Sassoon prevedevano nel saggio conclusivo del volume Governare l'economia europea (pubblicato dalla Fondazione Agnelli in collaborazione con lo IAI, Torino 1978): disgregazione; integrazione squilibrata; integrazione equilibrata. Rimando a quel testo per la configurazione esatta dei tre casi. Ma vorrei aggiungere una quarta alternativa, riprendendo l'accento fatto più sopra. Mentre la formula delle "due velocità" corrisponde sostanzialmente all'ipotesi della "integrazione squilibrata", il metodo della "differenziazione", che io ho già avuto occasione di suggerire, tende a realizzare, con gradualità e flessibilità, l'integrazione equilibrata. In breve, posso esporlo come segue.

A causa di divergenze strutturali, può risultare inferiore, in uno stato membro, la capacità sia di sottostare a tutti i vincoli sia di usufruire a tutti i benefici di una politica comunitaria basata su norme uniformemente valide per tutti: in tal caso, per sfuggire al dilemma "tutti o nessuno" sarà opportuno introdurre differenziazioni nelle modalità di applicazione di tale politica a seconda delle diverse situazioni strutturali, consentire deroghe, variare e graduare i tempi e modi di applicazione. Ove invece la divergenza sia di volontà politica, è concepibile che un impegno comune sia assunto soltanto da un gruppo (abbastanza consistente) di stati: così si è creato lo SME e così è accaduto a proposito delle sanzioni contro l'Argentina e di alcune misure nei confronti dell'Unione Sovietica; così potrebbe accadere ove s'intraprendesse (finalmente) uno sforzo concreto di coordinamento, preludio a politiche comuni, nel campo dei rapporti Est-Ovest, dei problemi Nord-Sud, della difesa (e invece, rebus sic stantibus, è accaduto che reticenze e resistenze di alcuni hanno vanificato la pur cautissima iniziativa Genscher-Colombo).

Questi ultimi esempi riportano in primo piano il tema dell'unione politica. E così dev'essere. Al punto in cui siamo, senza un forte impulso politico l'integrazione economica s'incepta. La crisi eccita gli egoismi nazionali e ancor di più quelli dei gruppi di pressione di cui i governi nazionali sono spesso succubi; il superiore interesse comune dello sviluppo armonioso è diventato meno visibile e meno credibile; viceversa, in un mondo dove la pace è sempre più minacciata risulta sempre più evidente e urgente la necessità dell'unione delle democrazie europee intorno ai problemi e agli obiettivi della comune difesa e del comune ruolo per una politica di pace. Lo ha ben visto François Mitterand, quando nel suo discorso a L'Aia il 7 febbraio ha dichiarato: "Ho la profonda convinzione che il contenzioso non sarà regolato e non ci sarà un nuovo slancio se l'Europa trascura o teme di perseguire un progetto politico. E' qui che il mio interrogativo riguardo alla difesa comune acquista il suo pieno significato: come si può immaginare un potere militare - e quale potere! - indipendente da un potere politico?". Sovranità e indipendenza sono illusorie senza capacità autonoma di difesa; e questa, nel mondo di oggi e di domani, può esistere soltanto a livello europeo. Il riconoscimento della interdipendenza e la rinuncia a qualche porzione di sovranità per realizzare l'integrazione economica sono condizioni necessarie per la conquista e l'esercizio di una reale sovranità politica.

La Comunità europea ormai non può essere soltanto economica. Dal mercato comune alla comunità economica alla unione politica: questa è la lunga strada dalla quale stiamo deviando e che invece dobbiamo continuare a percorrere. Questa strada comporta necessariamente la tappa dell'ampliamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo. Come potrebbero difficoltà economiche non insormontabili impedire la partecipazione di questi due paesi democratici alla unione politica dell'Europa? Su tali difficoltà non mi trattengo in questo rapporto, già troppo lungo. Lo spazio che qui occupa il tema dell'ampliamento è inversamente proporzionale alla sua importanza politica. Per il futuro della Comunità esso è fondamentale. Se lo subordinassimo alla soluzione di problemi economici, anzi alla salvaguardia d'interessi o di privilegi acquisiti (prevalentemente agricoli), meriteremmo il rimprovero che Tocqueville rivolgeva a quei cittadini degli stati democratici i quali "credono di obbedire alla dottrina dell'interesse, ma ne hanno un'idea assai grossolana e, per meglio vigilare su quelli che chiamano i loro affari, ne trascurano il più importante, che consiste nel restare padroni di se stessi". Perciò abbiamo bisogno dell'Europa unita: solo questa ci assicura, in un mondo d'interdipendenze, la nostra indipendenza, la libertà di decidere del nostro destino; la via che conduce alla disgregazione dell'Europa è la via alla servitù.