

Collana dello Spettatore Internazionale

La sovranità economica limitata

**Programmazione italiana
e vincoli comunitari**

di Bruno Colle e Tristano Gambini

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sette o otto fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XII. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**, di G. Pappalardo e R. Pezzoli.
- XIII. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**, di R. Aliboni, L. Laufer, L. Adamovic, J. C. Srivastava, A. Sadun.
- XIV. **Una Zambia zambiana**, di Kenneth Kaunda.
- XV. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezionismo**, di Gian Paolo Casadio.
- XVI. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**, di C. Gasteyger, A. Lamanana, C. Tnani, R. Aliboni, J.-J. Berreby.
- XVII. **Presente e imperfetto della Germania orientale**, di Barbara Spinelli.
- XVIII. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**, dell'International Institute for Strategic Studies.
- XIX. **Spagna memorandum**, di Enrique Tierno Galván.

Copyright © 1972 by Istituto affari internazionali, Roma .
CL 27-0341-6

La sovranità economica limitata

**Programmazione italiana
e vincoli comunitari**

**di Bruno Colle
e Tristano Gambini**

Istituto affari internazionali
Società editrice il Mulino

Roma
Bologna

Il presente studio è la sintesi di una ricerca commissionata all'Iai dall'Istituto di studi per la programmazione economica (Ispe) nel quadro della elaborazione del programma economico 1971-1975. Esso è stato presentato e discusso in una riunione congiunta Iai-Ispe con la partecipazione di studiosi e rappresentanti industriali e sindacali.

Bruno Colle, che ha diretto il lavoro e steso il rapporto finale è ricercatore presso la Soris di Torino; Tristano Gambini è funzionario della Comunità economica europea.

Indice

pag. 7	I - Introduzione
7	L'internazionalizzazione dell'economia italiana
9	Lo sviluppo della componente estera
13	II - Vincoli risultanti dalle politiche comunitarie
13	Comunità europee e cooperazione internazionale
15	Regolamenti e decisioni
16	Obiettivi comunitari e obiettivi nazionali
18	Restrizioni agli strumenti di politica economica nazionale
19	Classificazione dei vincoli
22	Considerazioni conclusive
25	III - Politica economica e prospettive dell'unione monetaria
25	Il coordinamento delle politiche nazionali
25	Disposizioni del Trattato e sviluppi istituzionali
26	Coordinamento delle politiche congiunturali e di bilancio
27	Coordinamento e cooperazione monetaria
29	Politica economica a medio termine
33	Dalla politica a medio termine al programma di unione monetaria
35	Le prospettive dell'unione monetaria
35	I precedenti: le vicende monetarie del biennio 1968'69
37	Il piano Barre

pag. 42	Il rapporto Werner
45	Le decisioni del Consiglio e le conseguenze per l'Italia
49	Unione monetaria, burocrazia e Mezzogiorno
55	IV - Politica industriale comune e vincoli di competitività
55	Le motivazioni
58	Le origini
61	Il memorandum di politica industriale
64	Le reazioni degli stati membri e gli sviluppi successivi
68	Il problema degli investimenti Usa nella Cee
70	La posizione dell'Italia
73	Competitività, imprese pubbliche e sindacati
75	V - Politica regionale
75	I termini del problema
78	Le origini della strategia comunitaria
79	Le proposte della Commissione
82	Sviluppi successivi e conseguenze per l'Italia
85	VI - Politica agricola
85	Gli obiettivi generali
87	Il sistema dei prezzi agricoli comunitari
89	I meccanismi d'intervento ed i vari tipi di organizzazione
91	La politica delle strutture agricole
92	Il finanziamento comunitario
92	Considerazioni sui vincoli e piano Mansholt

I. Introduzione

L'internazionalizzazione dell'economia italiana

La progressiva e sistematica apertura dei mercati nazionali alla concorrenza estera è forse la caratteristica più saliente della storia economica del mondo occidentale nel ventennio postbellico. Come conseguenza si è avuta un'espansione eccezionale degli scambi internazionali di merci, di servizi e di capitali che ha certamente determinato una larga interdipendenza di economie fino allora più o meno rigidamente separate da barriere doganali e ostacoli di vario genere.

Il caso italiano è in questo senso particolarmente significativo.

I dazi italiani nel 1958 erano in media del 30% e costituivano una tariffa doganale fra le più elevate in vigore nei Paesi occidentali. Oggi questi dazi sono stati portati a zero nei confronti della Germania, della Francia e del Benelux e sono stati ridotti all'8% circa nei confronti dei Paesi terzi in seguito agli impegni assunti con il Kennedy round. Parallelamente il rapporto fra l'interscambio complessivo e il reddito nazionale lordo — normalmente assunto per misurare il grado di integrazione raggiunto da ciascun paese nei confronti dell'estero — è salito del 20% circa degli anni '50 al 45% del 1969 (a prezzi costanti 1963).

In sostanza l'Italia, per decisione del Parlamento e degli organi di governo, ha fatto una scelta di « economia aperta » e nel quadro di questa scelta deve oggi programmare il proprio avvenire economico.

Di fatto tale scelta ha implicato un grado crescente di integrazione a livello internazionale, il che comporta per il nostro paese indubbi vantaggi, ma anche certi vincoli alla politica economica soprattutto in tema di orientamento settoriale delle risorse produttive (esigenza di competitività) e in tema di evoluzione dei prezzi (esigenza di sta-

bilità).

Ad un tempo causa ed effetto del generale fenomeno di liberalizzazione degli scambi e di internazionalizzazione delle economie, si sono venuti creando e rafforzando nel dopoguerra una serie di organismi internazionali cui i Paesi aderenti hanno accettato di trasferire quote più o meno estese della propria sovranità in materia doganale, monetaria e più generalmente economica.

In tal modo anche l'Italia, come membro di una comunità internazionale sempre più interdipendente e integrata, è vincolata nella formulazione della sua politica economica, interna ed esterna, ad una serie di norme e di impegni che riducono — forse più pesantemente di quanto si creda — la sua libertà d'azione.

In questa doppia serie di vincoli (interdipendenza commerciale e trasferimento di potestà giuridica) assume particolare rilievo il fenomeno della Comunità economica europea.

Da un lato la accelerazione particolarmente vivace degli scambi comunitari ha aumentato l'interdipendenza fra i paesi membri: la parte dell'esportazione fra i paesi membri è passata da un terzo delle esportazioni globali nel '57 a oltre la metà nel 1970. Gli scambi comunitari sono cresciuti del 350% in dieci anni, mentre l'espansione del commercio mondiale nello stesso periodo non ha superato il 130%.

Dall'altro le disposizioni del trattato di Roma e i successivi sviluppi istituzionali (politica agricola comune essenzialmente, ma anche politica economica a medio termine, politica della concorrenza, ecc.) hanno trasferito a Bruxelles poteri di controllo e di decisione collettiva piuttosto rilevanti, restringendo ulteriormente il campo d'azione di certi strumenti tradizionali di politica economica (per es.: misura di protezione alla frontiera in caso di difficoltà settoriali, restrizioni di cambio, sostegno dei prezzi agricoli, ecc.).

L'appartenenza alla Comunità comporta infatti obblighi che vanno dalla semplice consultazione (es.: misure di politica congiunturale), alla necessità di pervenire a decisioni collettive (prezzi agricoli), all'accettazione di un controllo decisionale extranazionale (aiuti regionali e settoriali, decisioni in materia di concorrenza).

In sostanza alcuni fra gli strumenti cui gli stati membri sono ricorsi in passato non possono più essere applicati nell'ambito di una unione doganale; altri hanno perduto la loro efficacia; altri ancora per essere efficaci devono essere applicati con maggior rigore e maggior severità. Per l'economia nazionale ne derivano costi sociali più elevati e per le economie dei paesi vicini conseguenze più sensibili di quanto non fosse dato constatare prima della creazione del mercato comune.

Occorrerà inoltre tenere presente che l'inevitabile rafforzamento del processo di integrazione fra le sei economie comporterà probabil-

mente nei prossimi anni alcuni sviluppi istituzionali di particolare interesse, soprattutto in campo monetario, fiscale e industriale.

Piú che l'imminente allargamento dell'area comunitaria ai principali paesi dell'Efta, le decisioni dell'Aja in tema di rafforzamento delle Comunità e gli sviluppi previsti per la realizzazione progressiva della unione economica fra i sei (piano Barre, rapporto Werner, decisioni del Consiglio del febbraio '71 e del marzo 1972) sono destinati ad avere importanti ripercussioni sulla libertà d'azione dei poteri nazionali in tema di programmazione dello sviluppo economico.

Né si può pensare che tale trasferimento di competenze e di potere — soprattutto a livello burocratico — si compia senza difficoltà anche in presenza di una piú favorevole congiuntura politica.

La società industriale moderna conferisce ai governi e alle amministrazioni pubbliche nazionali poteri di intervento sulle strutture economiche (e relative responsabilità), ben altrimenti estesi rispetto alle tradizioni liberali ancora dominanti al momento della ratifica dei Trattati di Parigi e di Roma.

La nuova dimensione dell'intervento pubblico in economia ha creato un nuovo tipo di concorrenza fra stati, accentuando il nazionalismo delle tecnocrazie proprio mentre si andavano stemperando gli atteggiamenti nazionalistici a livello di classi politiche.

In particolare il nuovo stato industriale moderno tende a difendere la propria funzione programmatrice e i propri strumenti di intervento selettivo, proteggendo tali prerogative dalle influenze esterne.

In questo senso il rafforzamento dell'integrazione economica fra i paesi europei pone il problema della capacità degli organismi nazionali e regionali di programmazione di inserire la propria azione di controllo e di intervento sulle strutture economiche in un quadro internazionale e di far valere in contesti istituzionali piú ampi le proprie scelte nazionali.

Lo sviluppo della componente estera

Oggetto di quest'analisi è la puntualizzazione dei vincoli alla politica economica italiana determinati dalla appartenenza del nostro Paese alle comunità internazionali e in particolare alla Comunità europea.

Giova tuttavia ricordare, preliminarmente, che l'elaborazione della nostra politica economica risulta condizionata — forse piú che da vincoli giuridico istituzionali ancorché importanti — dalla partecipazione sempre piú intensa del nostro sistema economico agli scambi internazionali e quindi dalla dimensione crescente della componente estera della domanda globale. Il ventennio postbellico ha visto la trasfor-

mazione del paese da economia relativamente chiusa, quale appariva ancora agli inizi degli anni '50, a economia aperta in cui la domanda estera ha raggiunto quote prossime e ormai superiori al 20% del prodotto nazionale lordo. In questo senso l'economia italiana tende ad avvicinarsi alle altre economie europee (si consideri il grado di apertura al commercio internazionale di paesi quali la Germania ed i paesi del Benelux) e a differenziarsi da altri sistemi di tipo chiuso quali le economie sottosviluppate, ma anche i grandi « blocchi territoriali » statunitense, sovietico, o cinese.

Questo mutamento di fondo è assai rilevante per gli imperativi di competitività internazionale che vengono posti, ormai inevitabilmente, al sistema e che costituiscono non più soltanto una variabile esogena ma addirittura un parametro strutturale. Occorre riflettere al fatto che in pratica ogni decisione di politica economica è suscettibile di incidere sulla competitività della unità produttive e quindi di creare turbamenti dell'equilibrio con l'estero che non possono più essere assorbiti con relativa facilità, ma tendono a ripercuotersi sui livelli dell'occupazione e dei redditi interni.

Non volendo approfondire in questa sede l'argomento dell'interdipendenza commerciale del sistema economico italiano, ci limiteremo a richiamare alcune caratteristiche della posizione assunta dal nostro paese nei commerci mondiali.

a - Vi è innanzi tutto la constatazione dell'incidenza crescente dell'interscambio con l'estero sulle risorse nazionali.

Sul prodotto lordo a prezzi 1963, l'export-import di merci e servizi rappresentava il 14,2% nel 1952; nel 1967 tale percentuale era salita al 34%, mentre nel '68 superava il 40% e nel '71 ha raggiunto la ragguardevole quota del 48,4%¹. A prezzi correnti questo tipico salto qualitativo nelle condizioni di sviluppo della nostra economia risulta meno appariscente, ma pur sempre innegabile: l'export-import di merci e servizi rappresenta in valore il 22,2% del prodotto nazionale lordo a prezzi correnti nel 1951, il 34,6% nel 1967 e il 40,2% nel 1970.

b - Un altro fatto quantitativo rilevante per situare la posizione ormai acquisita dall'Italia nel commercio internazionale, è dato dal tasso di sviluppo dell'export-import di merci fra il '58 ed il '69².

Sull'intero periodo le esportazioni fanno registrare un incremento del 351% (14,7% all'anno), nettamente superiore a quello medio Cee

¹ Cfr. a questo proposito: *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, marzo 1972.

² Cfr. Commissione Cee: *Il commercio estero della Cee fra il '58 e il '67* e Cee, Direzione generale del commercio estero: *Commercio estero della Comunità nel 1969*.

(232%: 11,3% all'anno) e a quello mondiale³ (131%: 7,9% all'anno). Parimenti le importazioni si incrementano del 288% (13,1% all'anno) contro il 229% dell'intero commercio import della Cee e il 130% di quello mondiale.

Praticamente, fra tutti i paesi ad economia di mercato solo il Giappone fa registrare tassi di sviluppo della componente estera più elevati di quelli italiani.

c - Vi è poi da sottolineare la posizione preferenziale assunta dall'area comunitaria nell'import-export del nostro Paese.

Si è già accennato al fatto che i rapporti commerciali intra Cee si sono sviluppati ad un tasso assai più elevato rispetto a quelli registrati dal commercio mondiale e dal commercio globale (intra e extra Cee) dei paesi membri. In particolare l'Italia fa registrare tassi globali e annui di sviluppo del commercio con i partners comunitari nettamente superiori sia ai propri, già rilevanti, ritmi di sviluppo dell'import-export globale, sia ai corrispondenti tassi di incremento degli altri cinque paesi del Mec.

Giova rilevare che fra il '58 ed il '68 il commercio intracomunitario si è incrementato di oltre il 430% ad un ritmo medio annuo del 16,5%. Contemporaneamente i rapporti commerciali dell'Italia con gli altri partners del Mec si sono sviluppati del 650% ad un ritmo annuo prossimo al 20%. In tal modo la quota della Cee nell'import-export italiano è salito dal 28% circa nel 1958 al 40,5 nel '69.

I fenomeni di interdipendenza cui si accennava, come caratteristica ormai irreversibile dello sviluppo economico italiano, assumono quindi un orientamento del tutto particolare e si qualificano come legami di interdipendenza essenzialmente europei.

d - L'eccezionale sviluppo degli scambi italiani con l'estero non ha mancato di influire sulla composizione merceologica del nostro import-export ed in particolare sulla struttura delle nostre esportazioni. Nelle statistiche del commercio con l'estero, la classificazione dei movimenti di merci per voci tariffarie rende particolarmente ardua ogni valutazione in termini settoriali della composizione del commercio estero. Un tentativo effettuato su fonti Onu ci ha consentito, per il periodo 1953-1967, di arrivare ai risultati qui di seguito riportati.

In quindici anni il quadro strutturale appare completamente modificato per la parte preponderante assunta dai prodotti industriali manufatti nelle nostre esportazioni e per il sensibile calo delle esportazioni agricole.

³ Escluso il commercio intra Cee ed il commercio fra paesi del blocco sovietico.

Struttura delle esportazioni italiane nel 1953 e nel 1967

	1953%	1967%
Prodotti alimentari	23,8	11,8
Materie prime	7,0	3,5
Combustibili	9,8	5,4
Prodotti chimici	5,9	8,3
Veicoli e mater. trasporto	18,9	30,2
Altri prodotti manufatti	34,6	40,8
<i>Totale</i>	100,0	100,0

Lo sviluppo della componente estera della domanda globale appare a questo punto ulteriormente qualificato dal ruolo assunto dalle esportazioni di manufatti: sulla componente estera la quota della produzione manifatturiera appare piú rilevante rispetto allo stesso peso acquisito nella composizione settoriale del prodotto nazionale lordo. Per le caratteristiche della produzione industriale, l'imperativo della competitività internazionale appare ulteriormente accentuato da questa vocazione manifatturiera della componente estera.

II. Vincoli risultanti dalle politiche comunitarie

Comunità europee e cooperazione internazionale

Il secondo dopoguerra ha visto il nascere ed il proliferare di nuovi tipi di organizzazioni internazionali, non piú limitate alle relazioni diplomatiche e giuridiche tra gli Stati, ma piú direttamente operanti sui rapporti economici, finanziari, sociali e tecnici intercorrenti tra le nazioni.

Il crollo dell'economia liberistica causato dalla prima guerra mondiale ed il successivo periodo di rissosa anarchia nei rapporti economici mondiali, dovuto all'eliminazione dei preesistenti meccanismi automatici di regolamentazione degli scambi internazionali (struttura essenzialmente privatistica degli stessi, libertà nei movimenti di capitale, piena convertibilità delle monete nazionali, ecc.), avevano fatto avvertire ai paesi industrializzati la necessità di ristabilire un certo ordine nella economia mondiale. La nuova èra di grandi scambi internazionali che si annunciava sul finire del secondo conflitto — non soltanto in funzione della ricostruzione delle vaste aree economiche distrutte dalla guerra, ma anche come conseguenza della decadenza dei vari sistemi autarchici e coloniali — ha fornito l'occasione storica propizia alla rapida creazione e all'utilizzazione degli organismi di cooperazione economica internazionale.

Per quanto attiene al mondo occidentale, la funzione precipua delle principali istituzioni del genere (Fmi, Gatt, Ocde) consiste, a nostro avviso, nel mantenimento di quel grado di coerenza tra le diverse economie nazionali e le strutture di mercato internazionali, che rende nuovamente possibile l'applicazione dei correttivi indispensabili al normale funzionamento dell'economia capitalistica mondiale. Questi organismi essenzialmente tecnici, che applicano a livello mondiale metodi d'analisi e d'intervento ormai insostituibili sul piano nazionale, sono

infatti chiamati a restringere l'autonomia dei vari dirigismi nazionali nel rispetto di certe regole di buona condotta negli scambi internazionali, nel quadro di uno sforzo comune di controllo dei problemi economici mondiali e nella moltiplicazione infine, dei legami di collaborazione attiva tra i vari organismi statali a competenza economica.

In sintesi, la funzione di questi organismi è stata quella di rendere possibile — e di mantenere oggi contro le tentazioni autarchiche o protezionistiche di questo o quel Paese — l'internazionalizzazione delle economie occidentali attraverso la progressiva e sistematica apertura dei mercati nazionali alla concorrenza estera. Tale obiettivo ha consentito ai paesi ad economia di mercato di superare le impostazioni autarchiche e colonialistiche del periodo prebellico e di ritrovare nello sviluppo degli scambi un poderoso strumento di espansione economica e di stabilizzazione politica.

Di tale obiettivo risente parzialmente anche l'Unctad (Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo), creata per venire incontro alle esigenze dei paesi sottosviluppati, ma in un'ottica di libero scambio o quanto meno di ripartizione internazionale del lavoro.

L'azione di questi organismi si svolge quindi ad un livello assai lato e d'importanza generale: essa è volta infatti più al mantenimento ed al perfezionamento di certe strutture portanti dell'economia mondiale che all'intervento diretto sui meccanismi nazionali di decisione, ed è più attenta al medio e lungo termine che alle situazioni congiunturali. Il condizionamento che essi comportano per il nostro paese dovrebbe essere quindi riscontrato più sul piano macroeconomico della scelta obbligata di talune opzioni fondamentali (libero scambio, convertibilità) che in relazione ai vincoli giuridici assunti dall'Italia all'atto di ratifica dei trattati internazionali instaurati con i vari organismi di cooperazione.

Chiaramente rileviamo qui una differenza di fondo rispetto alla partecipazione italiana alle Comunità europee. Oltre al carattere « preferenziale » che la creazione dell'area europea ha determinato nel quadro delle più recenti strutture del commercio internazionale, si devono sottolineare gli obiettivi di integrazione economica, sociale e politica esplicitamente perseguiti dai trattati comunitari e parzialmente realizzati dalle politiche comuni.

La partecipazione alle Comunità europee non pone quindi soltanto vincoli di tipo « parametrico » (opzioni assunte a livello internazionale), determinando altresì, di fatto o in prospettiva, autentiche delegazioni di potere a organismi sovra o multinazionali (Commissione o Consiglio).

Regolamenti e decisioni

Dal 1951 — anno della firma del Trattato Ceca — ad oggi, la vita economica, e non solo economica, dell'Italia è stata sempre più condizionata dall'esistenza delle Comunità europee.

In virtù delle norme dei trattati e più ancora in funzione delle molteplici forme dell'azione degli organismi comunitari — che traggono la loro ispirazione dai trattati, ma che spesso li interpretano liberamente sotto la spinta delle forze agenti, politiche ed economiche — si sono create quelle che vengono chiamate « le politiche comunitarie ». Se, sotto l'aspetto soprannazionale, tali politiche sono dotate di taluni *strumenti*, ancorché limitati e parziali, per la loro attuazione, d'altro canto tali strumenti si concretizzano, sotto l'aspetto nazionale, in *vincoli* che limitano più o meno intensamente la libertà d'azione dei poteri pubblici degli stati membri.

Per gli scopi che ci proponiamo è quindi opportuno individuare di volta in volta i vincoli, più importanti che derivano attualmente da tali politiche comunitarie, classificandoli non tanto sotto il profilo della loro portata ed efficacia giuridica quanto sotto l'aspetto particolare del loro grado di intensità vincolante nei confronti delle decisioni pratiche che il legislatore o l'amministratore italiano è chiamato a prendere nell'ambito della programmazione.

L'ottica prevalente nell'impostazione di questo rapporto non è dunque giuridico-istituzionale ma politico-economica.

Ci sembra tuttavia indispensabile premettere una breve spiegazione sulla generica portata giuridica dei vari provvedimenti emananti dalle istituzioni comunitarie che concretizzano tali politiche. Istituzionalmente possiamo distinguere:

— i « regolamenti » — previsti dai trattati Cee ed Euratom — che hanno portata generale ed efficacia normativa diretta. Le disposizioni in essi contenute sono immediatamente applicabili in ciascuno degli stati membri con effetto direttamente obbligatorio nei confronti di ogni interessato (abrogano la legislazione interna se è incompatibile con la disciplina comunitaria); ad essi possono parificarsi le « decisioni », previste dal trattato Ceca;

— le « direttive », previste dal trattato Cee, che obbligano gli stati membri quanto ai risultati da raggiungere. Le autorità nazionali competenti conservano la libertà di scelta della forma e dei mezzi di attuazione; ad esse possono parificarsi le « raccomandazioni », previste dal trattato Ceca;

— le « decisioni » — previste dai trattati Cee ed Euratom — che, senza avere una portata generale, sono obbligatorie in ogni loro elemento e vincolano gli Stati o le persone cui sono destinate;

— le « raccomandazioni », richiamate nei trattati Cee ed Euratom, ed i « pareri » dei trattati Ceca, Cee ed Euratom, non sono vincolanti;
— le « risoluzioni » del Consiglio (non previste nei trattati, ma introdotte successivamente) non hanno alcuna portata giuridica vincolante. Esse hanno tuttavia un'importanza politica come dichiarazioni di intenzioni da parte dei governi degli stati membri.

Ricordiamo infine che l'espressione « Istituzioni comunitarie » comprende da un lato, le due Commissioni Cee ed Euratom, nonché l'Alta autorità della Ceca — oggi sostituite dalla Commissione unica delle Comunità europee — che sono gli organi propulsori dell'azione comunitaria e come tali sono dotate di un ampio potere di iniziativa e, dall'altro lato, il Consiglio dei ministri, che rappresenta i governi dei paesi membri, nelle cui mani risiede per l'essenziale il potere di decisione, non soltanto nelle maniere espressamente previste dai Trattati, ma anche al di là di esse, se necessario, per gli scopi dell'integrazione comunitaria¹.

Obiettivi comunitari e obiettivi nazionali

Se definiamo la politica economica di uno stato come l'insieme delle misure, aventi una incidenza economica diretta, che i poteri pubblici nazionali mettono in opera per raggiungere obiettivi non soltanto economici ma, più largamente, d'interesse generale per la collettività, dobbiamo constatare che le istituzioni europee condizionano la politica economica italiana sotto il duplice aspetto delle misure e degli obiettivi. I Trattati e l'azione delle istituzioni europee infatti fanno sì che agli obiettivi nazionali vengano a sovrapporsi degli obiettivi più specificamente comunitari, mentre l'utilizzazione a livello nazionale degli strumenti propri della politica economica è variamente vincolata in ragione di una effettiva, anche se non sempre chiara, ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali e le autorità comunitarie.

Nella pratica una distinzione precisa tra attività di politica economica da attribuirsi all'operato delle istituzioni comunitarie e quelle dovute all'azione delle autorità nazionali non è sempre possibile, dato che le influenze operative tra i due livelli sono costanti nei due sensi (uno o più governi che spingono la Comunità ad agire al livello sovranazionale in difesa d'interessi tipicamente nazionali o le Comunità stesse che premono sulle autorità di uno stato membro affinché risolvano determinati problemi interni nel quadro d'interessi multinazionali). Ci pa-

¹ Cfr. articoli 235 del Trattato Cee e 95 del Trattato Ceca.

re tuttavia indispensabile procedere ad una sistemazione sommaria della materia tramite:

— la classificazione degli obiettivi essenzialmente o parzialmente propri ai due tipi di autorità e,

— l'analisi delle restrizioni apportate dall'azione comunitaria alle competenze delle autorità nazionali in merito all'utilizzazione degli strumenti di politica economica.

Obiettivi essenzialmente comunitari debbono essere considerati quelli che, restando normalmente al di fuori delle possibilità di azione dei poteri nazionali, hanno reso necessaria la creazione di organismi europei aventi come scopo fondamentale il loro conseguimento. Fra questi essenzialmente:

— l'attuazione della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'area comunitaria;

— la realizzazione dell'unione doganale tra i Paesi della comunità;

— la trasformazione progressiva dell'unione doganale in unione economica;

— il coordinamento delle politiche economiche nazionali;

— il miglioramento della divisione internazionale del lavoro all'interno della Comunità;

— la protezione e lo sviluppo in comune di alcuni settori economici (per esempio l'agricoltura, l'atomo e la carbosiderurgia);

— il consolidamento di un'attitudine comune a tutti i Paesi membri in determinati settori delle relazioni internazionali (negoziati commerciali, politica verso i paesi in via di sviluppo, relazioni monetarie internazionali, ecc.).

Obiettivi parzialmente comunitari sono quelli per i quali i trattati europei prevedono l'azione concomitante delle autorità comunitarie e dei poteri pubblici nazionali e cioè:

— il pieno impiego (come obiettivo della politica congiunturale rientra nel disposto dell'articolo 130 Cee, altrimenti cfr. articoli 104 e 105 Cee);

— la stabilità dei prezzi (cfr. articoli 103, 104, 105 Cee);

— l'equilibrio della bilancia globale dei pagamenti (cfr. articoli 3, 103, 104, 109 Cee);

— l'espansione della produzione (articoli 2 e 3 Cee);

— il miglioramento delle condizioni della concorrenza (articoli 85 - 94 Cee);

— lo sviluppo regionale (articoli 93 e 130 Cee);

— la sicurezza degli approvvigionamenti (cfr. articoli 25, 39 e 103 Cee).

In mancanza di norme specifiche dei trattati, ogni altro tipo di obiettivo deve essere considerato di competenza esclusivamente nazionale nel rispetto pur sempre dell'obbligo generico di coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Rientrano tra questi ultimi ad esempio: la ripartizione del reddito fra le classi sociali; l'educazione scolastica e civile; la difesa dell'ambiente umano e naturale; l'ordine pubblico; la politica estera; la difesa.

Rientra in gran parte fra gli obiettivi nazionali anche la politica industriale e le azioni di stimolo alla competitività delle imprese.

Tuttavia su questo punto — a parte alcune specifiche competenze settoriali (carboiderurgia, atomo) — i poteri comunitari potrebbero in un futuro non molto lontano affiancarsi ai poteri nazionali per sviluppare azioni comuni e coordinate.

Analogamente potrebbe dirsi — ma in tempi molto più lunghi e con probabilità forse minori — per la difesa e la politica estera.

Restrizioni agli strumenti di politica economica nazionale

La distinzione sommaria che abbiamo tracciato nel paragrafo precedente tra obiettivi nazionali e obiettivi essenzialmente o parzialmente comunitari è assai utile alla comprensione dei criteri che hanno presieduto alla ripartizione tra autorità comunitarie e autorità nazionali delle competenze circa l'uso dei vari strumenti di politica economica.

I Trattati europei, infatti, da un lato privano gli stati membri della disponibilità di taluni strumenti e dall'altro lato, affidano alle autorità comunitarie un certo potere di controllo sull'utilizzazione di altri strumenti da parte delle autorità nazionali, mentre un gran numero di strumenti permangono senza vincolo alcuno nella libera disponibilità degli stati membri. Una tale divisione delle competenze potrebbe sembrare arbitraria se non si potesse constatare che la ripartizione della utilizzazione degli strumenti corrisponde, in maniera generale, alla divisione suaccennata degli obiettivi.

È altresì opportuno ricordare che, quando la competenza è accordata alle autorità comunitarie, è necessario conoscere l'esatta natura di tale autorità al fine di rendersi conto del carattere più o meno comunitario dello strumento. Secondo i casi, infatti, la competenza comunitaria si ripartisce in quattro tipi di organismi decisionali, la cui composizione e sistema di maggioranza necessaria alla decisione danno il seguente ordine crescente di sovranazionalità:

— il Consiglio dei ministri deliberante all'unanimità (massima salvaguardia degli interessi nazionali);

— il Consiglio dei ministri deliberante a maggioranza qualificata (art. 148 Cee);

— il Consiglio dei ministri deliberante a maggioranza semplice;

— la Commissione (organo collegiale ed indipendente dai Governi nazionali il cui compito istituzionale è appunto quello di dare la massima rilevanza agli interessi propriamente comunitari).

Sulla base delle considerazioni precedenti e utilizzando uno schema di classificazione che forse non è esauriente ma che appare buon strumento di sistemazione logica², possiamo analizzare la ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali e quelle comunitarie — e perciò stesso dei vincoli che ne derivano alla libertà d'azione dei poteri pubblici italiani — rispetto alla utilizzazione dei principali strumenti di politica economica.

Classificazione dei vincoli

A - STRUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

I. Spese pubbliche:

1 - *Investimenti pubblici*, nessun vincolo.

2 - *Trasferimenti di capitale alle imprese*, vincolati: il Consiglio (unanimità) può autorizzare le sovvenzioni alle imprese nei casi previsti dall'articolo 93 Cee); il Consiglio (maggioranza qualificata) ha il compito di armonizzare gli aiuti all'esportazione (articolo 112 Cee); la Commissione può far modificare o sopprimere gli aiuti esistenti che essa giudica incompatibili con il Mercato comune e statuisce sui progetti di modifica o d'istituzione di nuovi aiuti (articolo 93 Cee); nel settore agricolo: vincoli imposti dai regolamenti agricoli comunitari e interventi del Feoga.

3 - *Trasferimenti ai privati*, nessun vincolo (intervento facoltativo del Fondo sociale gestito dalla Commissione).

4 - *Variazioni degli stocks, acquisti correnti di beni e servizi, stipendi e remunerazioni*; nessun vincolo.

5 - *Trasferimenti all'estero*, nessun vincolo (il Consiglio e la Commissione gestiscono i fondi del Fed).

II. Entrate pubbliche:

1 - *Imposte dirette sui redditi dei privati, delle imprese, sul patrimonio e sulle successioni*, nessun vincolo.

² Cfr. *Economic Policy in Our Time*, di S.S. Kirschen. J. Bernard ed altri, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1964.

2 - *Imposte indirette*, vincolate: istituzione del sistema comune di imposte sul valore aggiunto (Iva); prelievo comunitario (1-1-1975) fino all'1% delle entrate Iva; applicazione (1-1-1972) della direttiva concernente le imposte indirette sulla raccolta dei capitali; direttiva sulle franchigie fiscali accordate ai viaggiatori.

3 - *Diritti doganali*, competenza esclusiva delle autorità comunitarie.

4 - *Finanziamento della previdenza sociale*, nessun vincolo.

5 - *Trasferimenti dall'estero*, nessun vincolo.

6 - *Politica di bilancio*, nessun vincolo effettivo (ma obbligo di confronto in sede di Comitato).

B - STRUMENTI MONETARI E CREDITIZI

I. *Debito e credito pubblico:*

1 - *Crediti e garanzie di credito pubblico alle imprese*, vincolati (come in caso di trasferimenti di capitale alle imprese; intervento facoltativo della Banca europea degli investimenti Bei).

2 - *Crediti pubblici all'estero*, nessun vincolo (intervento del Fed e della Bei).

3 - *Prestiti di stato* - nessun vincolo (la Bei può fare appello al mercato dei capitali per il proprio finanziamento).

II. *Operazioni di mercato aperto*, nessun vincolo.

III - *Manovra del tasso di sconto e operazioni sui tassi di interesse*, nessun vincolo.

IV. *Credito bancario*, nessun vincolo.

V. *Controllo del finanziamento delle imprese e degli enti pubblici*, nessun vincolo.

VI. *Modifica del tasso di cambio*, vincolata dall'obbligo di consultazione preventiva.

C - STRUMENTI DI CONTROLLO DIRETTO

I. *Controllo del commercio estero, dei cambi e della immigrazione:*

1 - *Controllo delle importazioni di beni provenienti:*

a - dai paesi membri - vincolato: ogni restrizione quantitativa nazionale è abolita salvo che per motivi d'ordine pubblico, di sanità, di sicurezza e di moralità pubblica;

b - dai paesi associati - vincolato dagli accordi intervenuti fra la Comunità e tali paesi;

c - da altri Paesi - vincolato dalle disposizioni comunitarie adottate per l'ammonizzazione delle politiche commerciali.

2 - *Controllo delle importazioni di servizi provenienti:*

a - dai paesi membri - vincolati dai provvedimenti comunitari adottati per la progressiva realizzazione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi e della politica comune dei trasporti;

b - da altri paesi - nessun vincolo.

3 - *Controllo delle esportazioni verso:*

a - i paesi membri - non più utilizzabile, salvo che per motivi di ordine pubblico, di sanità, di sicurezza e di moralità pubblica;

b - i paesi associati - vincolato dagli accordi relativi;

c - gli altri paesi - vincolato dalla politica commerciale comune.

4 - *Controllo dei cambi nei riguardi:*

a - dei paesi membri - vincolato dai provvedimenti presi in materia di liberalizzazione dei cambi;

b - dei paesi associati - vincolato dagli accordi relativi;

c - degli altri paesi - vincolo di consultazione nel quadro del Fmi.

5 - *Controllo dell'immigrazione proveniente:*

a - dai paesi membri - non più utilizzabile a causa della attuazione della libera circolazione dei lavoratori salariati;

b - da altri paesi - vincolato dalla priorità che deve essere accordata ai lavoratori salariati provenienti dai paesi membri.

II. *Controllo dei prezzi, dei dividendi e dei salari:*

1 - *Controllo dei prezzi*, vincolato: in materia di prezzi agricoli dal sistema dei prezzi comunitari, in materia di trasporti dall'interdizione di tariffe discriminatorie e di sostegno, salvo autorizzazione della Commissione.

2 - *Controllo dei salari*, nessun vincolo.

3 - *Controllo degli affitti*, nessun vincolo.

4 - *Controllo dei dividendi*, nessun vincolo.

III. *Controllo degli investimenti*, nessun vincolo.

IV. *Controllo delle operazioni delle imprese*, nessun vincolo (salvo il rispetto della direttiva relativa alla costituzione di uno stock minimo di idrocarburi).

V. *Regolamentazione delle condizioni del lavoro dipendente e della formazione professionale:*

1 - *Regolamentazione delle condizioni del lavoro dipendente*, vin-

colata dal regolamento comunitario relativo alle condizioni di lavoro nei trasporti su strada e dalle raccomandazioni della Commissione.

2 - *Regolamentazione della formazione professionale*, vincolata dalle raccomandazioni della Commissione.

VI. *Controllo della qualità e della denominazione dei prodotti*, vincolato dalle norme comunitarie di qualità e di denominazione dei prodotti agricoli e, in generale, dall'armonizzazione progressiva delle regolamentazioni nazionali.

VII. *Controllo delle condizioni della concorrenza*, vincolato dal rispetto delle norme dei trattati e dei provvedimenti comunitari in materia.

VIII. *Controllo dello sfruttamento e delle risorse naturali*, nessun vincolo.

Considerazioni conclusive

Lo schema che abbiamo sviluppato ha il pregio di riuscire a semplificare le considerazioni estremamente complesse che risultano dall'analisi delle singole politiche comunitarie³.

Le interrelazioni fra potere nazionale e delega comunitaria sono in effetti complicate da una varietà di tipologie che solo in parte derivano dalle norme del Trattato e dai successivi sviluppi istituzionali (regolamenti, direttive, raccomandazioni, decisioni del Consiglio). In parte invece tale tipologia risente delle particolari condizioni in cui di fatto la politica comunitaria si è sviluppata e dal grado di impegno e di lealtà con cui tali direttive sono applicate dai poteri nazionali.

Altri schemi logici potevano quindi (e potrebbero certamente) essere adottati. Quello utilizzato nel paragrafo precedente ci è parso comunque il più idoneo alle finalità dell'indagine; possiamo tuttavia tentare di ridurre l'analisi dei vincoli comunitari alla politica economica italiana in forma ancora più semplice e discorsiva.

a - Nel complesso le restrizioni imposte dall'azione comunitaria alle competenze nazionali appaiono assolutamente determinanti in materia di *politica doganale*, di *controllo dell'export-import* ed in materia di *prezzi agricoli*. Questi sono i settori in cui la competenza comuni-

³ La presente analisi considera note le varie politiche sin qui sviluppate a Bruxelles sulla base dei Trattati e delle decisioni successive. Tali disposizioni comuni riguardano essenzialmente: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali; la politica agricola; la politica dei trasporti; la politica energetica; la politica della concorrenza; la politica fiscale; la politica economica; la politica commerciale; la politica sociale; la politica verso i paesi in via di sviluppo.

taria ha quasi completamente esautorato, di fatto, i poteri nazionali.

In materia di politica tariffaria e doganale resta allo Stato la possibilità di ricorrere alla clausola di salvaguardia, previa tuttavia autorizzazione degli organi comunitari.

La politica commerciale offre poi altri strumenti di azione pubblica al di fuori della manovra dei contingenti e delle tariffe doganali. Tali strumenti sono in gran parte rimasti agli stati anche se le competenze comunitarie tendono ad estendersi.

In materia di politica agricola — posto che la determinazione dei prezzi è ormai trasferita per quasi tutti i prodotti in sede comunitaria — rimane al potere nazionale la possibilità di « compensare » tale perdita di sovranità con la politica delle strutture (e delle infrastrutture) agricole. Tuttavia, da un lato l'azione del Feoga — finanziato con cospicui fondi di origine nazionale — contribuisce ad estendere la competenza comunitaria sulle strutture, dall'altro le prospettive aperte dal nuovo piano Mansholt consentono di intravedere una funzione ancora più vasta di orientamento e di guida anche per questo aspetto della politica agricola.

b - Esistono altri due settori della politica economica in cui le competenze comunitarie sono teoricamente assolute e cioè quello della concorrenza e degli aiuti alle imprese (trasferimenti di capitale alle imprese, crediti e garanzie di credito pubblico alle imprese). Le disposizioni del Trattato in materia di *concorrenza* (artt. 85 e 86) e di *aiuti* (artt. 92-94) concedono agli organismi comunitari poteri discrezionali molto vasti sia in tema di valutazione della compatibilità delle intese e delle concentrazioni con il libero commercio comunitario sia in tema di « conformità all'interesse comune » degli aiuti nazionali alle imprese ed alle regioni.

Peraltro, in entrambi i settori, i poteri comunitari non hanno avuto la possibilità o la capacità di esprimersi completamente; anzi, in pratica, si sono espressi molto parzialmente.

Nel caso delle intese le difficoltà sono derivate dalla complessità dei dispositivi di applicazione delle norme del Trattato; nel caso degli aiuti, dalla resistenza dei governi e dei poteri locali e dalla mancanza di una filosofia comune in materia di sviluppo regionale ed industriale.

c - In altri settori le norme dei Trattati e lo sviluppo delle politiche comunitarie hanno comportato trasferimenti di competenze limitate agli organi comunitari e vincoli parziali alla sovranità nazionale. Fra questi ricorderemo la politica fiscale (Iva e armonizzazioni fiscali), la manovra delle parità monetarie, il controllo dei cambi, il controllo della qualità e della denominazione dei prodotti, la politica dell'impiego e della formazione professionale.

d - In altri campi ancora — ed essenzialmente in materia di politi-

ca congiunturale, monetaria e di bilancio — i poteri comunitari appaiono estremamente labili nonostante l'esistenza di un apparato istituzionale di confronto delle situazioni nazionali e di consultazione permanente fra i responsabili delle sei economie. I vincoli in questo caso si riducono ad obblighi di consultazione, di presenza, di confronto di opinioni ovvero assumono la forma di raccomandazioni spesso generiche e comunque indicative.

Considerazioni analoghe potrebbero essere svolte per la politica economica a medio termine che, tuttavia, anche nei singoli paesi meno si presta a disposizioni « vincolanti » almeno nelle attuali condizioni sociopolitiche dell'Europa dei sei.

Resta tuttavia il fatto importante che proprio in questi settori della politica congiunturale, monetaria e di programmazione, strumenti comunitari adeguati non si sono sostituiti ai poteri nazionali; questi ultimi risultavano, nel frattempo, indeboliti dallo stesso progredire del fenomeno integrativo a livello di merci, capitali e strutture.

III. Politica economica e prospettive dell'unione monetaria

Il coordinamento delle politiche nazionali

DISPOSIZIONI DEL TRATTATO E SVILUPPI ISTITUZIONALI

Sotto il titolo « politica economica » il Trattato di Roma prevede alcune modalità di comportamento in tema di coordinamento delle politiche congiunturali, di equilibri della bilancia dei pagamenti e di tassi di cambio.

Una visione di politica economica globale che comprenda oltre agli aspetti congiunturali e monetari anche le evoluzioni strutturali a medio e lungo termine delle sei economie in fase di integrazione manca nel Trattato ed è storia piuttosto recente.

La stabilità dei tassi di cambio fra le sei monete e l'equilibrio delle rispettive bilance dei pagamenti vengono invece considerati « problemi di interesse comune »; su di essi è prevista non solo la massima vigilanza degli organismi comunitari, ma altresì l'intervento di dispositivi di riaggiustamento a titolo di « concorso reciproco ».

Per realizzare il coordinamento delle politiche congiunturali, monetarie e di bilancio, il solo istituto previsto dal Trattato è il Comitato monetario (art. 105 par. 2). Nel marzo 1960 il Consiglio decideva tuttavia la creazione di un Comitato di politica congiunturale¹.

Inoltre, in seguito alle difficoltà congiunturali del '63-'64, il Consiglio decideva di rafforzare ulteriormente le occasioni di concertazione attraverso la creazione di nuovi strumenti di dialogo fra i responsabili delle sei economie. Con decisione in data 15 aprile 1964 tre nuovi comitati, a competenza specializzata, venivano creati dal Consiglio dei ministri²:

¹ Cfr. Gu delle Ce del 9 maggio 1960.

² Cfr. Gu delle Ce del 21 maggio 1964.

- il Comitato dei governatori delle banche centrali;
- il Comitato per le politiche di bilancio;
- il Comitato di politica economica a medio termine.

Ulteriori sviluppi istituzionali si ricollegano poi, piú recentemente, al piano Barre, al rapporto Werner e alle decisioni del Consiglio dell'8 e 9 febbraio 1971. Tali sviluppi si traducono essenzialmente:

- nel rafforzamento del coordinamento a breve (decisione del Consiglio del 17 luglio 1969);
- nell'accordo fra le Banche centrali per l'istituzione di un sistema di sostegno monetario a breve (Basilea, 9 febbraio 1970 e 10 aprile 1972);
- nell'istituzione di un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine (Bruxelles, 9 febbraio 1971);
- nelle decisioni relative all'adozione di un piano a tappe per la realizzazione dell'unione economica e monetaria (Bruxelles, 9 febbraio 1971);
- negli accordi monetari del 21 marzo 1972.

COORDINAMENTO DELLE POLITICHE CONGIUNTURALI E DI BILANCIO

Il coordinamento delle politiche congiunturali è previsto dal Trattato che considera tali politiche di « interesse comune » e stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere all'unanimità in merito alle misure adatte alla situazione.

Le misure vengono dunque proposte dalla Commissione (che si giova delle informazioni e dei consigli del Comitato di politica congiunturale) e adottate dal Consiglio che le propone agli stati sotto forma di raccomandazioni. Nei confronti delle politiche nazionali queste ultime hanno valore di vincolo sia pure indicativo, ma non sono sempre efficaci per mancanza di strumenti cogenti.

Ricordiamo ad esempio la raccomandazione del 15 aprile 1964 che preconizzava una politica di stabilizzazione per lottare contro « la infiltrazione europea » e stabiliva limiti quantitativi precisi all'aumento dei salari e delle spese pubbliche. La raccomandazione fu eseguita in modo ineguale dagli Stati membri.

Le restrizioni di credito furono applicate da tutti e particolarmente dall'Italia che aveva conosciuto a quel tempo il tasso di inflazione piú elevato. Il contenimento al 5% dell'espansione annuale delle spese pubbliche fu invece rispettato solo in Germania, Francia e Belgio, ma non in Olanda e Lussemburgo. In Italia tale limite fu mantenuto solo per il 1964. In materia di politica dei redditi e di mercato edilizio la raccomandazione non fu rispettata.

Possiamo ricordare ancora le raccomandazioni:

- del giugno '66 (riassetto delle finanze pubbliche);
- dell'11 luglio '67 (programma di rilancio congiunturale);
- del 21 luglio '68 (conseguenze della crisi francese di maggio);
- del 25 ottobre '70 (controllo dell'inflazione in Europa).

Assai meno rilevanti (in relazione ai vincoli posti alla politica economica nazionale), appaiono le conseguenze del coordinamento delle politiche di bilancio. Il Comitato di politica di bilancio è incaricato di « esaminare, fin dalla fase preparatoria, l'elaborazione dei bilanci pubblici e le grandi linee delle politiche di spesa pubblica nei vari paesi ». In realtà tale coordinamento si è risolto fino ad oggi in un confronto a posteriori, mentre gli sforzi della Commissione per ottenere una certa armonizzazione degli strumenti e per attivare la politica di bilancio dei governi (programmazione pluriennale, maggiore flessibilità delle strutture di bilancio, agganciamento dell'espansione delle spese all'espansione del reddito) sono ancora privi di risultati significativi.

Va infine segnalata, sul piano delle politiche a breve, la decisione del Consiglio del 17 luglio 1969³ che instaura una procedura di consultazione permanente e obbligatoria fra gli stati membri in seno ai tre Comitati (monetario, di politica congiunturale e di bilancio) ed eventualmente anche in seno al Consiglio.

Tali consultazioni dovrebbero riguardare quelle misure o disposizioni nazionali a breve termine che rischiano di « produrre rilevanti effetti sull'economia degli altri stati membri » o di « perturbare l'equilibrio interno ed esterno dello stato membro interessato ».

COORDINAMENTO E COOPERAZIONE MONETARIA

Che le preoccupazioni circa il mantenimento di certi equilibri monetari fra i sei fossero chiaramente presenti ai redattori del Trattato di Roma è abbastanza evidente nella lettera stessa del documento istitutivo.

L'equilibrio delle rispettive bilance dei pagamenti e il mantenimento delle parità fra le monete sono considerati problemi di interesse comune mentre una complessa procedura (art. 108: concorso reciproco) viene ideata per consentire al paese opposto a temporanee difficoltà di equilibrio esterno di uscirne nel più breve tempo possibile senza recar danno alle economie collegate.

Chiaramente il Trattato affrontava a questo punto un problema cruciale per la sopravvivenza della stessa unione doganale.

Regole di concorrenza, circolazione delle merci e dei capitali, libertà di stabilimento, tutto poteva essere compromesso se si fosse

³ Cfr. Gu delle Ce n. L. 183 del 25-7-1969.

concesso a ciascun paese di ricorrere in qualsiasi momento alla svalutazione o a misure di restrizione monetaria. La politica monetaria doveva dunque essere « concertata » sia per quanto riguarda il livello delle parità fra i sei che per quanto attiene ai rapporti con i paesi terzi nel quadro del sistema monetario internazionale.

A questo fine il Trattato prevede due strumenti: il Comitato monetario e il concorso reciproco.

Al Comitato monetario sono riservati quattro compiti fondamentali:

— promuovere il coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie degli stati membri;

— controllare la situazione monetaria e finanziaria della Comunità (rapporti annuali alla Commissione e al Consiglio);

— proporre le misure atte ad eliminare le restrizioni alla libera circolazione dei capitali;

— procedere alle consultazioni necessarie per armonizzare la posizione dei sei nei consessi monetari internazionali.

Concretamente il Comitato ha finito per svolgere i suoi compiti di coordinamento assai più attivamente di quelli consultivi. In tal modo esso è venuto allargando le proprie competenze e la propria autorità essenzialmente nei rapporti monetari con i Paesi terzi.

L'attuazione del concorso reciproco è prevista dal Trattato « in caso di difficoltà e di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno stato membro ».

Esso è proposto dalla Commissione al Consiglio, previa consultazione del Comitato monetario. Si può articolare in forme diverse: intervento comune presso gli organismi internazionali, concessione di crediti, autorizzazione a misure di salvaguardia da parte del Paese in difficoltà.

Esso comporta da parte del Consiglio la fissazione di « condizioni e modalità » e, da parte della Commissione, un controllo costante sull'evoluzione della situazione congiunturale e monetaria nello stato membro.

Forse proprio per il timore di questi controlli e condizionamenti, la procedura del concorso reciproco non è stata di fatto mai instaurata; neppure in situazioni particolarmente serie quale quella in cui venne a trovarsi l'Italia alla fine del 1963.

Ci fu in verità un tentativo della Commissione di farlo accettare alla Francia dopo la crisi monetaria dell'estate del 1968. Una procedura di concorso reciproco fu in quell'occasione adottata, ma a posteriori; per dare una veste di legalità comunitaria a decisioni che erano essenzialmente nazionali. La procedura non ebbe infatti precipuamente carattere monetario o finanziario, servì piuttosto a giustificare il ricorso

a certe misure di salvaguardia da parte del governo francese.

In sostanza proprio l'elemento cogente (vincolo di controllo) presente nelle disposizioni dell'art. 108 non ha consentito seri sviluppi alla procedura del concorso reciproco. Si può dire quindi che, anche in tema monetario, gli obblighi degli stati non vanno per ora più in là della generica consultazione reciproca e del confronto delle misure nazionali.

Tuttavia, in tema di parità monetaria, una decisione del Consiglio del maggio 1964 ha reso obbligatoria la consultazione preliminare in caso di decisione nazionale di svalutazione o rivalutazione.

Tale obbligo — non espressamente previsto dal Trattato — è stato rispettato dai Governi di Parigi e di Bonn in occasione della svalutazione del franco (10 agosto '69) e della rivalutazione del marco (30 ottobre '69).

POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE

La politica economica a medio termine, non figura come tale nel trattato della Cee: nessun articolo del testo vi fa specifico riferimento.

La procedura assoluta assegnata dai redattori del trattato ai problemi della concorrenza e l'opposizione — più verbale che sostanziale — di alcuni paesi (Germania, Belgio) alla pianificazione impedirono fino al 1964 la presa di coscienza del fatto che una programmazione comunitaria, sia pure embrionale, era indispensabile al processo di integrazione.

Ma, nel 1963, le prime serie difficoltà congiunturali dopo l'inizio del processo integrativo lasciarono chiaramente trasparire il fatto che le decisioni adottate da un paese membro finivano per ripercuotersi sulle economie vicine. Anche i tedeschi ammisero che il principio della libera concorrenza non impediva di fatto ai governi di intervenire sempre più pesantemente nella vita economica per cui l'armonizzazione delle politiche economiche diventava almeno altrettanto indispensabile che l'armonizzazione delle legislazioni doganali.

Il 25 luglio 1963 la Commissione trasmetteva al Consiglio una raccomandazione sulla politica economica a medio termine in cui si sottolineava la necessità di uno sforzo di « prospettiva comunitaria » e si richiedeva l'elaborazione di una serie di programmi comuni di politica economica. Le proposte della Commissione venivano notificate dal Consiglio con decisione in data 15 aprile 1964⁴.

Le procedure di coordinamento adottate si articolano in due stadi:

⁴ Cfr. Gu delle Ce n. 64 del 22-4-1964.

da un lato le analisi tecnico-economiche (essenzialmente proiezioni di alcuni parametri di sviluppo elaborate da esperti indipendenti); d'altra parte gli orientamenti di politica economica definiti collegialmente dai responsabili delle politiche nazionali e trasmessi per approvazione alla Commissione ed al Consiglio dei ministri: questa distinzione ha condotto alla creazione di un Comitato di politica economica a medio termine (alti funzionari degli Stati membri e rappresentanti della Commissione) assistito da un gruppo di studio sulle prospettive economiche a medio termine composto da 18 esperti indipendenti di varie nazionalità e funzionante presso la Commissione.

Nel quadro del Comitato sono stati poi creati una serie di gruppi di lavoro specializzati per i seguenti temi: 1 - politica delle strutture settoriali e regionali; 2 - politica dei redditi; 3 - politica della ricerca scientifica e tecnica; 4 - finanze pubbliche; 5 - scambi con l'estero.

In oltre sei anni di attività, la politica economica comunitaria si è tradotta nell'approvazione da parte del Consiglio di tre programmi di politica economica a medio termine, i primi due relativi al periodo 1966-1970, il terzo relativo al 1971-75.

a - *Il primo programma*⁵ è stato adottato dal Comitato nel marzo 1966 e approvato dal Consiglio l'11 aprile 1967: esso si fonda su certe ipotesi di evoluzione dei principali aggregati macroeconomici (popolazione totale, popolazione attiva, Pnl, produttività, consumi e investimenti) a prezzi costanti per il periodo 1966-70.

Tali ipotesi sono state fissate dal gruppo di studio sulle prospettive economiche a medio termine in funzione delle proiezioni nazionali, tenendo conto di certi margini di compatibilità.

Ne risulta un programma ambizioso e austero fondato su una politica di contenimento della domanda e di aumento della produttività globale dell'economia comunitaria. In effetti il primo programma si fonda sull'ipotesi di una progressiva riduzione della disponibilità di mano d'opera e sulle necessità di un aumento degli investimenti produttivi e degli investimenti pubblici nettamente più rapido rispetto all'incremento annuo dei redditi. Ne deriva un'accentuazione delle preoccupazioni legate all'aumento della produttività (modalità delle forze di lavoro, qualificazione professionale) ed al contenimento dei consumi e delle spese pubbliche.

b - *Il secondo programma* adottato dal Comitato nel marzo 1968 e approvato dal Consiglio il 12 Dicembre 1968⁶ si riferisce allo stesso periodo 1966-70 e ne riprende — a meno di alcune correzioni — le proiezioni quantitative. Si deve parlare dunque, più che di un secondo

⁵ Cfr. Gu della Ce n. 79 del 25-4-1967.

⁶ Cfr. Gu delle Ce n. 129 del 30-5-1969.

programma, di un completamento del primo. Ma mentre nel primo si tenta di conciliare lo sviluppo e la stabilità dei prezzi, attraverso la politica dell'impiego e della formazione professionale, nel secondo programma il problema della ristrutturazione dell'industria nei sei paesi è affrontato in forma assai più ampia e completa.

Il programma riconosce che, in passato, l'azione pubblica sulle strutture non è sempre stata soddisfacente. Di fronte alle prospettive di evoluzione di questo o quel settore, i poteri pubblici sono indotti — il più delle volte nell'intento lodevole di proteggere i lavoratori contro il rischio di licenziamento — ad intervenire in ritardo e caso per caso. Il risultato comune di questi interventi è in genere la protezione di imprese poco competitive e la sopravvivenza di metodi di produzione e di tecniche di gestione ormai sorpassati. Ma così facendo, si è frenato l'adattamento di settori interi alle esigenze del progresso tecnico, si è ostacolato l'aumento della produttività e con esso possibili ulteriori aumenti del livello generale di vita.

Partendo da queste considerazioni, il secondo programma indica l'evoluzione che le strutture produttive dei sei Paesi dovrebbero subire per adeguarsi alle nuove dimensioni del mercato europeo, alle esigenze del progresso tecnologico ed all'accresciuta pressione della concorrenza internazionale; esso indica anche le misure che i governi e le istituzioni comunitarie dovrebbero prendere per favorire questa evoluzione.

I terreni su cui questa azione strutturale dovrebbe svolgersi sono:

a - struttura delle imprese (problemi di dimensione, di gestione, creazione di imprese intereuropee);

b - politica settoriale (orientamento degli interventi pubblici per rafforzare il ruolo dei settori di punta e per favorire l'ordinato regresso dei settori in declino e delle imprese marginali);

c - ricerca scientifica e tecnica (cooperazione su alcuni programmi « test » scelti in settori di particolare rilievo scientifico);

d - risparmio e finanziamento degli investimenti (migliorare le condizioni di offerta dei capitali, mercato europeo dei capitali, ristrutturazione finanziaria delle imprese attraverso migliori possibilità di collocamento dei capitali di rischio);

e - politica dei redditi (lo sviluppo equilibrato dei redditi in fase di espansione economica è essenziale per garantire la stabilità del sistema e per evitare rischi di fluttuazioni cicliche troppo accentuate).

Nell'approfondire l'analisi di questi temi, il secondo programma ribadisce implicitamente *due concetti*, in cui si esprime sinteticamente il contributo della politica economica a medio termine alla costruzione europea:

a - l'impiego razionale delle risorse. Mantenere artificialmente in vita settori od imprese a lento progresso di produttività significa trattenere

in impieghi poco produttivi forze di lavoro e capitali che potrebbero dirigersi altrove; significa cioè stimolare l'inerzia e la pigrizia delle imprese e dei lavoratori);

b - la necessità di meglio coordinare le politiche e gli sforzi che dovrebbero condurre all'unità economica dei sei Paesi. Se l'unione doganale si è fatta in maniera pressoché automatica attraverso la riduzione progressiva dei dazi, l'unione economica dovrà essere costruita secondo orientamenti predeterminati e in base a precise scelte di priorità.

c - *Il terzo programma* di politica economica a medio termine è stato presentato dalla Commissione al Consiglio il 21 Ottobre 1970⁷ e approvato da quest'ultimo il 9 febbraio 1971 nel quadro delle decisioni relative all'unione economica e monetaria.

Come già il primo programma a medio termine, il terzo programma si fonda sulle analisi del gruppo di studio delle prospettive economiche relativamente al periodo 1971-75.

Il tema centrale del programma è lo « sviluppo equilibrato della Comunità »; sua preoccupazione fondamentale « la compatibilità delle evoluzioni economiche nei paesi membri ». Esso si sforza in effetti di trarre gli opportuni insegnamenti da un periodo (1967-69) in cui le divergenze fra le rispettive evoluzioni economiche contribuirono sensibilmente a creare i noti squilibri monetari: la convergenza di tali evoluzioni — con il corollario del mantenimento degli attuali rapporti di cambio all'interno della Cee — costituisce pertanto l'obiettivo centrale del programma.

A tal fine il piano comunitario si limita tuttavia ad esaminare la compatibilità delle proiezioni nazionali per quattro grandi indicatori dell'attività economica: saldo dei pagamenti con l'estero, prezzi (livello generale e prezzi al consumo), tasso di crescita del Pnl e tasso di disoccupazione. L'esame delle proiezioni nazionali induce il programmatore comunitario alle seguenti conclusioni:

— le diverse previsioni nazionali « appaiono nell'insieme realizzabili, tenuto conto delle prospettive di espansione del commercio mondiale e del potenziale dei singoli paesi »;

— le proiezioni « rispondono generalmente alle esigenze di coerenza interna ». Tuttavia per alcuni paesi la loro possibilità di realizzazione « dipende essenzialmente dalla efficacia delle politiche strutturali e dai tempi della loro realizzazione »;

— le proiezioni elaborate dai singoli paesi si pongono « al limite della compatibilità » specialmente a fine periodo e principalmente per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi. Si rilevano in effetti divergenze nelle valutazioni nazionali che arrivano fino al 2% annuo, tanto per l'in-

⁷ Cfr. doc. Com (70) 1200, Bruxelles, 21 Ottobre 1970.

dice di prezzo del Pnl quanto per l'indice dei prezzi al consumo;

— conviene attenersi come ordine di grandezza agli orientamenti globali definiti nel programma che consentono di raggiungere una situazione di maggior sicurezza dal punto di vista della compatibilità fra le evoluzioni nazionali. Tali « orientamenti compatibili » — presentati in forma di forchetta di variazioni annue — non differiscono in realtà gran che dalle proiezioni nazionali, tranne che in materia di prezzi per cui si sottolinea l'opportunità di mantenere un tasso di incremento medio comunitario del 2,5-3% e si propone un tasso leggermente più moderato rispetto alle previsioni nazionali per Belgio ed Olanda, leggermente più espansivo per la Germania.

Ma qual'è il valore ed il significato di questi programmi comunitari?

Dal punto di vista del contenuto il più interessante ed innovativo per le idee contenute in materia di sviluppo industriale e di progresso tecnologico è senza dubbio il secondo. Il primo ed il terzo appaiono più che altro delle « camere di compensazione » per proiezioni e decisioni autonome assunte a livello nazionale.

Dal punto di vista della loro efficacia giuridica nei vari paesi conviene ricordare la disposizione del Consiglio nella decisione del 15 aprile 1964:

« Il Consiglio ed i governi degli stati membri, adottando il programma, esprimono la loro intenzione di agire nei settori interessati dal programma, conformemente alle indicazioni ivi contenute ».

Siamo dunque di fronte ad una « manifestazione di intenzioni » comportante un vincolo puramente indicativo (in ciò conformemente alla natura prevalente delle programmazioni nei paesi occidentali) cui non corrispondono peraltro strumenti di attuazione o di incentivo nei confronti dei poteri nazionali.

I vari programmi a medio termine, quindi, anche se formalmente adottati dal Consiglio dei Ministri, *non hanno valore di obbligo giuridico* per i sei governi; costituiscono tuttavia un parametro di riferimento per gli stati membri sia per l'impegno comunemente assunto in seno al Consiglio sia perché, approvando il programma, i sei governi hanno pubblicamente riconosciuto che il mantenimento di un certo tasso di sviluppo economico è condizionato, concretamente, alla realizzazione degli obiettivi fissati nel programma.

DALLA POLITICA A MEDIO TERMINE AL PROGRAMMA DI UNIONE MONETARIA

Le carenze del Trattato di Roma in tema di politica economica e monetaria non sono state sufficientemente colmate dai successivi svi-

luppi istituzionali.

Appare chiaro da quanto sin qui esposto che il potere degli organismi comunitari sui temi di politica economica e monetaria è estremamente limitata riducendosi a suggerimenti, indicazioni, impulsi al coordinamento delle posizioni nazionali senza adeguati strumenti di intervento o di condizionamento.

Gli eventi monetari del 1968-69 hanno richiamato l'attenzione su queste carenze, ponendo per la prima volta in luce una situazione assurda: la permanenza di strumenti di controllo esclusivamente nazionali su evoluzioni economiche ormai largamente condizionate da fatti integrativi.

Così, se da un lato l'evoluzione delle strutture produttive e dei rapporti di scambio fra i paesi della Comunità ha reso obiettivamente più difficile la realizzazione di uno sviluppo economico ottimale fondato esclusivamente sul libero gioco delle forze di mercato, dall'altro i progressi dell'integrazione hanno imposto un maggior coordinamento delle politiche economiche degli stati membri e la elaborazione di orientamenti comuni, predeterminati, per le decisioni delle autorità pubbliche nazionali.

Nel corso dei primi anni di applicazione del Trattato di Roma, gli stati membri e le istituzioni comunitarie hanno dato inizio a tale coordinamento soprattutto per le azioni a breve termine: politica di congiuntura e politica monetaria essenzialmente. Tuttavia il coordinamento delle politiche congiunturali e monetarie non ha impedito che, a partire dal 1963, importanti squilibri si manifestassero nello sviluppo economico degli stati membri, minacciando di compromettere le parità monetarie e di interrompere il processo stesso di integrazione fra le sei economie nazionali.

Del resto la programmazione a medio termine, introdotta dopo il 1964, non sembra aver offerto adeguati strumenti per una politica globale capace di incidere sulle condizioni dell'offerta e sulle strutture produttive, per renderle più omogenee ed equilibrate in tempi convenientemente lunghi.

Da qui il ripensamento implicito nel piano Barre, accolto alla Conferenza dei capi di stato all'Aja e nel rapporto Werner e recentemente avallato dal Consiglio dei ministri.

Tale ripensamento è implicito nel passaggio dall'unione doganale all'unione economica che costituisce il tema fondamentale dei futuri sviluppi dell'integrazione europea.

Le prospettive dell'unione monetaria

I PRECEDENTI: LE VICENDE MONETARIE DEL BIENNIO 1968-'69

Fino al novembre 1968, la posizione dei sei nelle massime assise monetarie internazionali (Fondo monetario, Comitato dei dieci) era stata relativamente comoda, nonostante i periodici sussulti speculativi e le incertezze che avevano caratterizzato il fragile equilibrio delle monete occidentali nel biennio precedente.

I sei paesi del mercato comune avevano le monete piú stabili, le bilance dei pagamenti piú floride, le riserve piú elevate; di volta in volta dovevano preoccuparsi di sostenere la sterlina, di evitare la corsa all'oro, di raccomandare agli Stati uniti una maggiore prudenza nella espansione e un migliore equilibrio nei conti con l'estero. In sostanza, nell'equilibrio, monetario mondiale, la Comunità si trovava largamente dalla parte dei « possidenti » e poteva persino permettersi, al suo interno, sterili dibattiti sull'opportunità di un ritorno al sistema aureo.

In piú un sostanziale parallelismo si era manifestato fino allora nelle evoluzioni congiunturali dei paesi membri. In particolare l'equilibrio dinamico relativo di redditi, prezzi, occupazione e commercio estero si era mantenuto fra i sei, senza apprezzabili eccezioni, nel corso del primo decennio di mercato comune. La spinta inflazionistica manifestatasi in Italia fra il 1963 e il 1964 era infatti stata assorbita con eccezionale rapidità, senza prolungati squilibri e senza richiedere particolari interventi a livello comunitario.

Analogamente l'Olanda aveva riassorbito per proprio conto le eccezionali spinte salariali del 1962-1963, evitando che i conseguenti aumenti di prezzi si propagassero sensibilmente sulla bilancia dei pagamenti con l'estero.

Infine la Germania aveva conosciuto nel 1966-1967 una breve fase recessiva che senza dubbio ritardò la ripresa già accennatasi in altri paesi, ma non determinò, rispetto a questi ultimi, apprezzabili divergenze nell'evoluzione dei principali aggregati macroeconomici.

Nella seconda metà del 1968 la situazione appare sensibilmente modificata. Da un lato l'economia tedesca ritrova, sotto la guida di Schiller, il passo degli anni migliori, supera le incertezze recessive dei mesi precedenti e ricomincia a produrre, a investire e a esportare a ritmo sostenutissimo. In piú la quiete salariale contiene le spinte inflazionistiche sui costi, sulla domanda interna e sui prezzi per cui la ripresa, eccezionalmente vigorosa, si sviluppa in un clima di invidiabile stabilità.

In Francia avviene esattamente il contrario. L'equilibrio, difficilmente mantenuto coi vari « piani di stabilizzazione », crolla per ef-

fetto degli aumenti salariali risultanti dagli eventi del maggio '68 e dagli accordi di Grenelle; la offerta stenta a compensare gli aumenti dei costi con lo aumento della domanda interna e con gli incrementi di produttività; le misure di protezione adottate in luglio non sono sufficienti a riequilibrare le correnti di scambio con l'estero.

Dopo gli operai e gli studenti di maggio, la politica del generale de Gaulle, doveva trovare sul suo cammino un altro potentissimo nemico. La speculazione aveva avvertito per prima il significato concreto delle divergenti evoluzioni economiche manifestatesi all'interno dei due massimi componenti il blocco dei sei e si scatenò nel corso del mese di novembre trasferendo alcuni miliardi di franchi nelle banche della Germania Federale. La speculazione, evidentemente, giudicava improrogabile una rivalutazione del marco, puntava sulla svalutazione del franco e si era anche valsa delle misure espansionistiche poste in essere dal governo francese durante l'estate (abolizione del controllo dei cambi, allargamento del credito, ecc.) per ottenere più facilmente i capitali da esportare.

La vastità e l'intensità del movimento speculativo del novembre 1968 colsero un po' tutti alla sprovvista, anche se non si trattava di una novità dopo le crisi che avevano portato alla svalutazione della sterlina nell'autunno 1967 e alla creazione di un doppio mercato dell'oro nel marzo 1968. Eppure l'origine di queste crisi appare oggi evidente: come si è visto, nasce dalle profonde divergenze di evoluzione manifestatesi nel cuore di un sistema economico la cui caratteristica essenziale dovrebbe essere il riavvicinamento progressivo delle economie che lo compongono.

In concreto, dato il carattere internazionale dei movimenti speculativi e le notevolissime interdipendenze dei sistemi monetari dei paesi occidentali, la crisi finì per avere ripercussioni molto ampie toccando la sterlina, il dollaro e altre monete e provocando la chiusura, per alcuni giorni, dei principali mercati finanziari. La soluzione fu dunque ricercata in seno al « Gruppo dei dieci », quadro più ampio rispetto a quello in cui la crisi si era prodotta, senza che di fatto alcun serio coordinamento delle posizioni dei sei fosse possibile.

Il ruolo delle istituzioni comunitarie nella crisi del novembre 1968 fu praticamente nullo, nonostante si trattasse abbastanza chiaramente di un problema comune. Bisogna riconoscere tuttavia che in materia monetaria le competenze delle istituzioni sono molto limitate, sia per la genericità delle disposizioni del trattato, sia perché il terreno monetario è tanto più « politicizzato » e riservato alla sovranità degli stati quanto più l'integrazione ha ridotto nei singoli paesi l'efficacia di altri strumenti di controllo della domanda interna e dell'equilibrio con l'estero.

Ciò non toglie che, nell'autunno 1968, la Commissione Rey abbia perduto una buona occasione per esercitare le sue responsabilità e per prendere alcune iniziative anche solo di informazione e di avvertimento tempestivi dell'opinione pubblica, nei confronti di una situazione che stava evolvendo contro l'interesse comune. Vi era tuttavia una preoccupazione, molto viva negli ambienti comunitari, che risultò salvaguardata dalla fortuita conclusione della crisi, cioè il mantenimento delle parità fra le sei monete, obiettivo intermedio ritenuto indispensabile per una Comunità che aspiri all'istituzione di una moneta unica. « La Commissione delle Comunità si compiace — afferma la dichiarazione ufficiale — che il mantenimento delle parità monetarie, da lei vivamente preconizzato, sia stato consacrato dalle decisioni dei governi di Parigi e di Bonn ». Fino a qui si potrebbe rilevare un atteggiamento giuridico-formale teso a difendere la lettera dei trattati e le esigenze contabili della politica agricola comune, i cui prezzi sono espressi in « unità di conto » comunitarie, piuttosto che a promuovere nuovi equilibri fra i sei. Ma il comunicato va oltre, sottolineando « l'urgenza più che mai manifesta di rafforzare la solidarietà monetaria all'interno della Comunità attraverso un miglior coordinamento delle politiche economiche e attraverso la creazione di meccanismi di cooperazione finanziaria fra gli stati membri. La Commissione è convinta che la solidarietà fra i sei costituisce la condizione indispensabile per il raggiungimento dell'equilibrio monetario internazionale ».

Risultava allora evidente che il mantenimento delle parità non poteva essere il risultato artificiale di decisioni politico-amministrative. In mancanza di una realtà economica effettivamente omogenea o tendente all'omogeneità, le crisi monetarie e gli assalti della speculazione potevano soltanto essere rinviati. Si poneva quindi il problema di scoprire a tempo le divergenze che inevitabilmente si producono in economie ancora separate e di ottenere l'applicazione di meccanismi correttivi nel senso del riavvicinamento.

IL PIANO BARRE

Si può affermare che le vicende monetarie del '68-'69 abbiano provvidenzialmente fatto cadere certe illusioni formalistiche della Commissione sul mantenimento ad ogni costo delle parità monetarie fra i sei.

Contemporaneamente peraltro governi, Comunità e in parte anche l'opinione pubblica sono stati costretti a riconoscere alcune evidenze che probabilmente erano apparse assai più sfumate nel primo decennio di esperienza comunitaria. Si doveva riconoscere cioè che, in assenza di una politica economica uniforme, la Comunità non aveva nessuna presa

sulle vicende delle monete. Si era constatato anche come questa lacuna provocasse difficoltà e complicazioni superabili soltanto col ricorso a misure nazionali autonome, che vanno nella direzione opposta a quella dell'integrazione delle sei economie.

Si ricorderà, infatti, come nel luglio '68, il governo francese — costretto ad allentare le briglie ai salari e alla domanda interna e per non ricorrere all'impopolare e drastica misura della svalutazione — avesse pensato di introdurre, unilateralmente, moderate restrizioni alle importazioni di prodotti « sensibili » (automobili, tessili, elettrodomestici, ecc.) e misure di « sorveglianza amministrativa » per altri prodotti. Ma proprio quest'ultimo riflesso di protezionismo in Francia aveva convinto i governi dei sei della perdita ormai irrimediabile di quei comodi strumenti : le reazioni erano state così vive, le ripercussioni talmente negative, gli interventi delle istituzioni comunitarie talmente energici, che il governo francese aveva dovuto negoziare ogni contingente pezzo per pezzo per noi piegarsi alle decisioni comuni.

Pertanto, nel febbraio 1969, la Commissione si decideva a produrre un « Memorandum sul coordinamento delle politiche economiche e la cooperazione monetaria nell'ambito della Comunità », meglio noto come piano Barre⁸.

La parte introduttiva del piano fornisce un'analisi eccezionalmente chiara e rigorosamente logica della situazione. « Attualmente — afferma il documento — la Comunità si presenta come un'entità economica originale e complessa, composta sia di elementi nazionali che di elementi comunitari.

La accelerazione particolarmente vivace degli scambi intracomunitari (la parte delle esportazioni fra paesi membri è passata da un terzo delle esportazioni globali nel 1957, a quasi la metà nel 1968) ha aumentato l'interdipendenza dei paesi membri. Questi ultimi ne traggono grandi vantaggi agli effetti della rispettiva espansione, ma al tempo stesso sono divenuti più sensibili alle variazioni della congiuntura dei propri vicini, sia dal punto di vista del ritmo delle loro attività economiche che da quello dell'equilibrio della loro bilancia dei pagamenti »⁹.

Pertanto le politiche economiche degli Stati membri non si possono più concepire senza riferimento al « fenomeno comunitario »: tale fenomeno non è più marginale.

Del resto « alcuni fra gli elementi cui gli stati membri sono ricorsi in passato non possono più essere applicati nell'ambito di una unione doganale. Altri hanno perduto la loro efficacia, poiché un numero crescente di imprese, soprattutto quelle che esercitano la loro atti-

⁸ Doc. Com. (69) 150, Bruxelles, 12 Febbraio 1969.

⁹ Idem, p. 5.

vità in piú paesi del mercato comune, possono sottrarsi spesso all'applicazione di talune misure nazionali, grazie anche allo sviluppo delle tecniche di gestione finanziaria e alla rapidità dei moderni mezzi di comunicazione. Per essere efficaci, le misure adottate isolatamente a livello nazionale debbono essere ormai piú severe di quanto non lo fossero in passato. Per l'economia nazionale, ne derivano costi sociali piú elevati e per le economie dei paesi vicini, danni sociali piú sensibili di quanto non fosse dato constatare prima della creazione del mercato comune».

« Tale situazione non ha nulla di sorprendente — prosegue il memorandum di Barre — sarebbe non riconoscere la natura esatta delle economie moderne se si pensasse che una Comunità plurinazionale possa essere organizzata unicamente sulla base di un'unione tariffaria riguardante i prodotti industriali, di una politica agricola comune e di qualche armonizzazione, soprattutto sul piano fiscale. La libera circolazione dei prodotti e dei servizi in un'unione doganale del XX secolo non ha che rapporti remoti con il libero scambio regionale della seconda metà del XIX secolo. Infatti, le economie sviluppate che formano attualmente un'unione doganale sono fortemente influenzate dalle politiche economiche degli Stati, nonché dall'azione di grandi unità che sviluppano le loro proprie strategie: la incompatibilità delle politiche e delle strategie rischia di mettere in causa l'unione doganale».

È chiaro qui il riferimento alle vicende monetarie già descritte, anche a quelle che al momento della presentazione del memorandum non si erano ancora prodotte. Ma il discorso è piú vasto e coinvolge, nelle intenzioni della Commissione, altre misure monetarie, quali i controlli sul movimento dei capitali allora in vigore in Francia e in Italia e altri settori, come quello degli aiuti, in cui la incoerenza delle politiche nazionali stava producendo profonde distorsioni.

« Al limite — osservava in un recente convegno l'ambasciatore Colonna di Paliano — le politiche nazionali di intervento tendono a sostituire la concorrenza fra gli stati alla concorrenza fra le imprese e cioè il nazionalismo economico alla solidarietà comunitaria »¹⁰.

Ma un simile processo di « scalata » nelle misure nazionali, risultante dal semplice confronto (o imitazione reciproca) di politiche autonome, non può che tradursi — rivela giustamente il memorandum Barre — nella disintegrazione della stessa unione doganale.

Pertanto, « la Comunità non può arrestarsi al punto in cui è arrivata. O essa, sotto la pressione di forze divergenti che già si manifestano, lascerà paradossalmente che la sua unità si allenti nel momento stesso in cui l'unione tariffaria è compiuta a prezzo di grandi sforzi e

¹⁰ Cfr. G. Colonna di Paliano, *La politica comunitaria delle strutture industriali*, relazione al convegno del Cismec su « La politica industriale della Cee », Milano, 19-20 giugno 1969.

lo slancio del progresso tecnologico va costantemente aumentando i vantaggi di un ampio mercato unico; oppure, riuscendo ad ottenere una adeguata convergenza delle politiche economiche nazionali, nel quadro delle istituzioni esistenti, essa consoliderà ed aumenterà, a vantaggio di tutti i paesi membri, i risultati ottenuti, per uno sviluppo più rapido ed una più efficace distribuzione delle risorse disponibili». Il memorandum pone dunque chiaramente l'alternativa: o la Comunità riesce a darsi delle politiche comuni o dovrà ammettere che, in tempi di congiuntura difficile, gli stati membri rimettano in causa quanto già fatto.

Passando dall'analisi alle proposte concrete, il documento della Commissione prende atto dell'impossibilità di proporre una politica economica comune, « per la quale — si dice — non sono ancora realizzate condizioni necessarie di ordine politico, psicologico o economico ». Si propone quindi uno schema pratico, relativamente semplice e piuttosto ingegnoso, per giungere ad un più efficiente e quasi automatico coordinamento delle politiche economiche nazionali. Lo schema, come è noto, si compone di quattro punti principali:

1 - consultazioni preliminari e coordinamento delle politiche a breve termine; 2 - coordinamento delle politiche economiche a medio termine; 3 - assistenza monetaria di breve periodo; 4 - assistenza monetaria condizionata a medio termine.

Il primo punto non rappresenta una novità, l'obiettivo essendo il rafforzamento e la più efficace applicazione di procedure già previste (consultazioni che precedono l'adozione definitiva delle misure di politica economica previste dagli stati membri). Queste procedure, rafforzate nel settore della politica congiunturale dalle decisioni del Consiglio del luglio 1969 in base alle proposte contenute nel piano Barre, sono certo utilissime, ma in genere vengono seguite soltanto in tempi di congiuntura facile. In caso di difficoltà serie (svalutazione del franco) o di decisioni importanti di politica economica (« decretone » italiano del settembre 1968) le consultazioni preventive erano state ignorate trasformandosi senza drammi in procedure di informazione successiva.

Il secondo punto rimane piuttosto ambiguo, nonostante le precisazioni addotte in un secondo memorandum (15 dicembre 1969) relativo appunto agli « orientamenti generali a medio termine (1971-1975) della politica economica nella Comunità »¹¹.

Si tratterebbe di assicurare la « compatibilità » delle proiezioni nazionali a medio termine, cioè delle prospettive di evoluzione — nei paesi membri e nel corso di successivi quinquenni — della produzione, dell'occupazione, dei prezzi e dei saldi della bilancia dei pagamenti. In sostanza si afferma la necessità di concretizzare con obiettivi quantita-

¹¹ Doc. Com (69), 1250, Bruxelles, 15 Dicembre 1969.

tivi l'armonizzazione delle politiche a medio termine dei paesi membri.

Infatti, sia il memorandum del 15 dicembre '69 che il « terzo programma di politica economica a medio termine »¹² forniscono per ogni paese e per il prossimo quinquennio, le cifre — obiettivo corrispondente a certi non meglio precisati « equilibri fondamentali » e relativi all'andamento dei prezzi, al saldo dei pagamenti correnti con l'estero, all'aumento del reddito a prezzi costanti, al tasso di disoccupazione. Così per l'Italia si indica un saldo estero positivo pari allo 0,5% del Pnl, un tasso medio annuo di aumento dei prezzi compreso fra il 2,5 e il 3%, un tasso medio annuo di sviluppo pari al 5,5-6%, la riduzione della disoccupazione al di sotto dell'attuale 3,5%.

L'ambiguità di questa impostazione sta proprio nel possibile contenuto « vincolistico » di tali indicazioni quantitative.

Raymond Barre ebbe a precisare che « tali orientamenti non costituivano un obiettivo, ma l'indicazione delle evoluzioni compatibili con un andamento armonico dello sviluppo economico ». Al di là delle cifre indicate esisterebbe il rischio di squilibri, di inflazione, di slittamenti nel valore delle monete.

Del resto il 26 gennaio '70 e il 9 febbraio '71 i ministri responsabili dell'economia dei sei paesi hanno formalmente accettato le indicazioni quantitative contenute, rispettivamente, nel memorandum della Commissione e nel terzo programma di politica a medio termine, senza sollevare obiezioni di fondo.

Non appare chiaro, tuttavia, come tali indicazioni possano effettivamente condizionare le successive scelte nazionali di politica economica.

Apparentemente, tale condizionamento potrebbe esercitarsi attraverso il meccanismo semiautomatico dei due « volets » monetari del piano Barre. Quest'ultimo introduce un certo automatismo nel processo di integrazione delle economie e una certa tutela comunitaria sulla politica economica del paese cui venga rinnovato, oltre i tre-sei mesi, il concorso finanziario a breve termine. Il Consiglio dei ministri ha approvato nel marzo '71 la costituzione di un « pool » valutario di un miliardo di dollari, cui ciascuno dei sei potrà attingere in caso di momentanee difficoltà monetarie. Fino al miliardo di dollari e nel limite di tre mesi (prorogabili per altri tre) il prelievo è automatico e non comporta da parte del paese debitore alcun impegno se non quello del rimborso; ma per un ammontare o per un periodo di tempo superiori il prestito diventa condizionato accompagnato e subordinato cioè alle raccomandazioni di politica economica rivolte al paese richiedente dagli altri partners e dalla Commissione.

¹² Doc. Com (70) 1200, Bruxelles, 21 Ottobre 1970.

Rispetto al piano Barre, la successiva risoluzione dei capi di stato e di governo all'Aja (1-2 dicembre '69) può essere considerata un passo in avanti. Dalle procedure di coordinamento delle politiche economiche a breve e medio termine, dai meccanismi di sostegno monetario reciproco fra i sei, si passa infatti all'ipotesi di una « realizzazione a tappe della Unione economica e monetaria », ipotesi le cui conseguenze integrative e i cui sviluppi istituzionali sono senza dubbio più ambiziosi e vincolanti rispetto a quanto previsto nel piano Barre.

Dopo l'Aja, il primo episodio significativo in merito alla questione della unificazione monetaria europea è stata l'istituzione del Comitato Werner: un gruppo di lavoro, presieduto dal Presidente del consiglio e Ministro delle finanze lussemburghese, con lo specifico incarico, conferito dal Consiglio dei ministri della Cee, di redigere un rapporto sui tempi e sui modi della realizzazione di una Unione monetaria europea¹³.

Il rapporto, presentato al Consiglio nel giugno del '70¹⁴ comporta:

1 - un'analisi della situazione di partenza che ricalca nelle grandi linee quella effettuata nell'introduzione del Piano Barre;

2 - un'elencazione delle caratteristiche essenziali del punto di arrivo dell'Unione. Alla fine degli anni '70 la Comunità dovrebbe presentarsi come « un'unità monetaria individualizzata » in cui le « principali decisioni di politica economica saranno prese a livello comunitario con conseguente trasferimento dei relativi poteri dal piano nazionale a quello comunitario »;

3 - una serie di azioni concrete da realizzarsi nel corso della prima fase di durata triennale (1971-1973);

4 - un'indicazione sulle principali decisioni da assumere per assicurare il passaggio alle tappe successive dell'integrazione.

Il rapporto Werner è un documento politicamente impegnato, ricco di indicazioni concrete non solo a termine (dieci anni) ma anche per scadenze più brevi. Ne riassumeremo brevemente il contenuto, distinguendo gli obiettivi previsti per la fase finale (1980) dalle azioni proposte per la prima tappa.

A - Il punto d'arrivo dell'Unione economica e monetaria dovrebbe essere caratterizzato dalle seguenti principali conseguenze:

¹³ Il Comitato era composto oltre che dal Presidente Werner, dal belga Ansiaux (Presidente del comitato dei governatori delle banche centrali), dall'olandese Browsers (Presidente del comitato di politica congiunturale), dal tedesco Schollorn (Presidente del comitato di politica economica a medio termine), dall'italiano Stamatì (Presidente del comitato di politica di bilancio), dal francese Clappier (Presidente del comitato monetario) e dal ministro Mosca, Direttore generale degli affari economici e finanziari della Cee.

¹⁴ Cfr. Gu delle Comunità europee del 23 luglio 1970.

1 - la libera circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali è completata in assoluto all'interno della Comunità;

2 - alle monete comunitarie è garantita una convertibilità reciproca totale e irreversibile, senza fluttuazioni di cambio e con rapporti di parità immutabili; o meglio le monete nazionali sono sostituite da una unica moneta comunitaria;

3 - la politica congiunturale è definta, nelle linee generali, a livello comunitario;

4 - la creazione di liquidità nell'insieme della zona e la politica monetaria e del credito sono centralizzate;

5 - la politica monetaria nei confronti dell'estero è di competenza comunitaria;

6 - le politiche degli stati membri nei confronti del mercato dei capitali sono unificate;

7 - i dati essenziali dell'insieme dei bilanci pubblici, e in particolare la variazione del loro volume, l'ampiezza dei saldi ed i modi di finanziamento o di utilizzazione di questi ultimi sono decisi a livello comunitario;

8 - le politiche regionali e di struttura non sono più di esclusiva competenza dei paesi membri.

Non occorrono molti commenti per sottolineare, nelle ipotesi assunte dal rapporto Werner, l'importanza dei trasferimenti di poteri decisionali che, in tema di politica economica, dovrebbero realizzarsi nel decennio in corso.

Oltre ai vincoli già indicati al capitolo II¹⁵, alla programmazione nazionale sarebbero imposte limitazioni pressoché assolute in materia di finanza pubblica (ampiezza e modi di finanziamento delle spese), di controllo dei cambi e di manovra del credito, mentre resterebbero più ampi margini discrezionali in tema di pressione fiscale e di controllo dei prezzi, salari e investimenti. Competenze prevalentemente nazionali dovrebbero ritrovarsi invece nelle politiche strutturali (specie per quanto concerne l'allocazione delle risorse disponibili), nella regolamentazione delle condizioni di lavoro e in quelle relative alle risorse naturali, alle infrastrutture e all'ambiente.

Questo rilevante trasferimento di poteri non sfugge all'analisi del rapporto Werner che infatti sottolinea la esigenza di alcune « riforme istituzionali ».

« La realizzazione dell'Unione economica e monetaria — si legge nel rapporto — esige la creazione o la trasformazione di un certo numero di organi comunitari a cui dovranno essere trasferite attribuzioni fino a quel momento esercitate dalle autorità nazionali. Questi trasferimenti

¹⁵ Cfr. in particolare par. 6 pp. 19 e segg.

di responsabilità rappresentano un processo di fondamentale significato politico che implica il progressivo sviluppo della cooperazione politica. L'Unione economica e monetaria si rivela così come un fermento per lo sviluppo dell'Unione politica: di cui alla lunga non si potrà fare a meno ».

Il gruppo Werner non ha ritenuto di dovere formulare delle proposte dettagliate circa la forma istituzionale da dare ai differenti organi comunitari; nondimeno ha indicato le principali esigenze a cui dovrebbero conformarsi due organi considerati indispensabili per la condotta della politica economica e monetaria all'interno dell'Unione:

— un centro di decisione per la politica economica, politicamente responsabile di fronte ad un Parlamento europeo

— un sistema comunitario di Banche centrali ispirato al « Federal Reserve System » degli Stati Uniti d'America.

Infine, il rapporto precisa che « le riforme istituzionali indicate suppongono una modifica dei Trattati di Roma. Senza alcun dubbio le disposizioni attuali permettono già dei progressi sostanziali nel cammino dell'Unione economica monetaria, ma nel futuro sarà necessaria una modificazione dei Trattati per rendere possibile uno sviluppo più accentuato dei trasferimenti di responsabilità e la messa in vigore progressiva delle istituzioni finali ».

B - *Le azioni proposte per la prima fase (1971-1973)* sono chiaramente orientate nel senso degli obiettivi finali precedentemente elencati. Esse riguardano:

— le procedure per il coordinamento permanente delle politiche economiche nazionali;

— il rafforzamento dei poteri del Comitato dei governatori delle banche centrali sia in tema di politica monetaria interna ed estera che in materia di politica economica;

— il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche di bilancio;

— l'armonizzazione fiscale (Iva, imposte sui redditi da valori mobiliari, imposte sulle società);

— la liberazione del movimento dei capitali;

— gli orientamenti generali della politica monetaria e del credito;

— la politica monetaria esterna (posizione comune presso il Fmi e limitazione « sperimentale » dei margini di fluttuazione fra le sei monete);

— le disposizioni istituzionali (Conferenza intergovernativa per predisporre gli adattamenti del Trattato di Roma).

Gran parte di queste proposte essendo state riprese dalle decisioni ministeriali del 9 febbraio '71 e ribadite nelle conclusioni del Consiglio il 21 marzo '72, sarà necessario rivederle con maggiori dettagli

in quella sede, soprattutto per i loro riflessi sulla politica economica italiana.

LE DECISIONI DEL CONSIGLIO E LE CONSEGUENZE PER L'ITALIA

Apparentemente, il Consiglio dei ministri della Cee ha avallato a Bruxelles, il 9 febbraio 1971, le principali conclusioni del rapporto Werner sia nelle sue formulazioni prospettive (punto d'arrivo) che nelle indicazioni piú concrete a medio termine. Si deve tuttavia riconoscere che — per quel tanto di compromesso che ogni progetto politico deve pagare per tradursi in realtà — il piano originario è stato parzialmente amputato, e soprattutto, ha perso per strada due delle sue caratteristiche fondamentali: l'irreversibilità giuridica e l'automatismo che avrebbero dovuto accompagnare nei dieci anni l'evoluzione della costruzione monetaria sino al suo traguardo finale.

Il 9 febbraio il Consiglio ha bensí stabilito che, al termine di un processo di dieci anni, la Comunità costituirà una zona nella quale le persone, i beni, i servizi ed i capitali circoleranno liberamente, formerà un insieme monetario individualizzato nel sistema monetario internazionale e disporrà nel campo economico e monetario delle competenze e delle responsabilità che consentano alle sue istituzioni di assicurare la gestione dell'unione.

Ma, all'interno del prossimo decennio, due scadenze importanti sono previste dalla risoluzione:

— una prima fase di una durata di *tre anni* sarà destinata a rendere sempre piú operativi gli strumenti comunitari e ad attribuire alla Comunità un inizio di individualità nell'ambito del sistema monetario internazionale. Entro il 1° maggio 1973 la Commissione sottoporrà al Consiglio una comunicazione sul bilancio dei progressi compiuti nel corso della prima fase ed una relazione sulla ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra le istituzioni della Comunità e gli stati membri. Prima della fine della prima fase saranno adottate le misure che, dopo il passaggio alla seconda fase, condurranno alla completa realizzazione dell'unione economica e monetaria.

— la validità di alcune disposizioni di carattere monetario e la durata di applicazione del meccanismo di concorso finanziario a medio termine saranno di *cinque anni*. Tale clausola è stata inserita « per favorire l'esecuzione armoniosa del piano d'unione economica e monetaria soprattutto per assicurare il parallelismo necessario tra le misure economiche e le misure monetarie ».

Queste scadenze significano che:

— i problemi istituzionali concreti saranno discussi eventualmente dopo il 1° maggio 1973. Per il momento il Consiglio « prende atto della

volontà espressa dalla Commissione » di sottoporgli entro tale data la comunicazione e la relazione di cui sopra; questa decisione è il risultato del compromesso tra l'atteggiamento più pragmatico della Francia e l'atteggiamento più istituzionalista di altri paesi;

— alla fine del 1975 gli accordi sulla cooperazione monetaria potranno essere confermati o annullati; questa decisione è il risultato della riserva della Germania che non vuole essere impegnata definitivamente in un sistema di obblighi monetari senza prima essersi accertata che le politiche economiche degli altri paesi, soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità, siano realmente efficaci e non introducano più o meno direttamente dei problemi nell'economia tedesca.

Per quanto riguarda gli *impegni assunti dagli stati membri per la prima fase* la risoluzione del Consiglio prevede che entro il 1° gennaio 1974 sarà realizzato un insieme di azioni riguardanti:

— la politica economica a breve termine (par. III 1 della risoluzione);

— la politica fiscale e la libera circolazione dei capitali (III, 2 e 3);

— i problemi regionali e strutturali (III, 4);

— la politica monetaria e del credito (III, 5 e 9).

a - In tema di *politica economica a breve termine*, l'Italia è impegnata nel processo di rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche a breve termine ribadito dalla risoluzione del Consiglio. Tale processo comporta per l'Italia, come per gli altri paesi della Comunità due tipi di vincoli:

— innanzitutto alcune importanti decisioni di politica economica potranno essere prese solo dopo aver consultato i partners della Comunità (intensificazione e generalizzazione delle consultazioni preliminari ed obbligatorie); inoltre nel corso di tre riunioni previste annualmente saranno adottati a livello comunitario « gli orientamenti circa la politica economica a breve termine da seguirsi dalla Comunità e da ciascuno stato membro... » saranno definiti « orientamenti compatibili per gli elementi essenziali dei bilanci economici preliminari », saranno fissati « orientamenti quantitativi per i progetti di bilanci pubblici dell'anno successivo »;

— oltre a questi impegni di fondo, alcuni impegni più formali, ma non meno importanti condurranno il nostro paese a riesaminare ed a riconsiderare l'organizzazione e le procedure delle decisioni di politica economica. Infatti, è previsto, già per la prima fase, che il coordinamento delle politiche economiche a breve termine « terrà conto degli orientamenti dei programmi di politica economica a medio termine » e che saranno adottate « le misure necessarie per armonizzare progressivamente gli strumenti di politica economica, ed in particolare per avvi-

cinare i calendari delle procedure di bilancio nazionali ».

L'Italia si è impegnata in questo quadro a risolvere, in modo coerente con gli altri paesi della Comunità, i problemi che sono già chiaramente posti per quanto riguarda i legami tra medio termine e breve termine e per quanto riguarda un migliore coordinamento tra le principali decisioni ricorrenti di politica economica (Bilancio di previsione dello stato, Relazione generale sulla situazione economica del paese con la prevista Relazione sullo stato di attuazione del programma economico nazionale, Relazione previsionale e programmatica, Relazione sull'attuazione del piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, ecc.).

b - Per quanto riguarda il *sistema fiscale*, l'Italia si è impegnata a realizzare nei prossimi anni alcuni cambiamenti importanti.

— L'approvazione entro la fine del '71 della legge quadro per la riforma tributaria che doveva permettere l'introduzione dell'Iva entro il limite del 1° gennaio 1972 prevista per l'Italia e per il Belgio (che ha introdotto l'Iva il 1° gennaio 1971) come proroga alla data del 1° gennaio 1970 previsto anteriormente dalla prima e seconda direttiva del Consiglio in tema di fiscalità indiretta¹⁶;

Prima del 1° gennaio 1974 dovrà inoltre essere realizzata l'uniformizzazione della base imponibile ed entro la stessa data il Consiglio inizierà l'esame del ravvicinamento delle aliquote. Dato che le aliquote previste per l'Italia corrispondono grosso modo alla media delle aliquote in vigore negli altri paesi della Comunità, questo problema, che verrà concretamente affrontato dopo la fine del 1973, riveste per l'Italia una importanza minore rispetto all'introduzione dell'Iva ed alla definizione della base imponibile uniforme;

— Per quanto riguarda le accise, gli impegni attuali sono dettagliati, ma i problemi che si porranno per l'Italia saranno molto gravi per due ragioni principali: 1 - questo tipo di imposte rappresenta la massima quota di entrate erariali; 2 - il numero di prodotti al quale le accise si applicano è enorme e le aliquote sono altissime.

Nel quadro del processo di armonizzazione l'Italia deve probabilmente prepararsi a ridurre sia le aliquote che il numero dei prodotti ai quali le accise sono applicate. Il problema delle entrate erariali dovrà allora porsi eventualmente, in termini di aumento dell'aliquota dell'Iva, creando un nuovo problema di coordinamento.

— Le misure di armonizzazione fiscale riguardanti le società e gli interessi provenienti dai valori mobiliari a reddito fisso ed ai dividendi, non comportano ancora impegni dettagliati, ma dovranno essere predisposte entro il 1974. La seconda misura (interessi e dividendi) è legata

¹⁶ Com'è noto, tale scadenza è stata ulteriormente prorogata, per l'Italia, al 1° luglio '72 e quindi al 1° gennaio '73.

ai problemi dell'accertamento e del controllo connessi al sistema della nominatività dei titoli, sistema applicato solo in Italia e che, nella logica dell'armonizzazione, se non nella sua lettera, dovrà o essere esteso a tutti i paesi della Comunità (soluzione poco probabile), o essere eliminato nel nostro paese e sostituito da un regime comune che eviti le evasioni fiscali.

c - Le misure previste dalla risoluzione del Consiglio (liberazione delle emissioni di valori mobiliari sui mercati finanziari e coordinamento delle politiche relative ai mercati finanziari) permetteranno di realizzare entro la fine del 1973 la liberazione praticamente completa della *circolazione dei capitali* tra i paesi della Comunità.

Per l'Italia tali misure non dovrebbero rappresentare dei vincoli, ma piuttosto un'occasione di sviluppo e di equilibrio attraverso la creazione di condizioni favorevoli agli investimenti stranieri nel nostro paese ed in particolare nel Mezzogiorno. Occorre tuttavia chiedersi se le condizioni politiche e sociali nel nostro paese saranno tali da richiamare effettivamente il capitale estero, o viceversa, se la libertà di emissione per i valori mobiliari esteri non rafforzerà i flussi finanziari in uscita.

d - Allo scopo di ridurre, mediante *azioni sul piano strutturale e regionale*, le tensioni che potrebbero compromettere la realizzazione finale dell'Unione, il Consiglio ha deciso di deliberare nel corso della prima fase « sulle misure necessarie per avviare a soluzioni i problemi prioritari..., in particolare dotando la Comunità di mezzi appropriati nell'ambito dei Trattati in vigore ».

Questa decisione rappresenta evidentemente un elemento positivo per l'Italia, ma la sua portata deve essere valutata con realismo: i « mezzi appropriati » devono ancora essere definiti per quanto riguarda sia la loro destinazione che il loro volume.

Per quanto riguarda la destinazione, il terzo programma di politica economica a medio termine prevede come priorità « i problemi derivanti dal notevole ritardo di talune grandi regioni periferiche sottosviluppate. Il Mezzogiorno dovrebbe quindi beneficiare, come è normale, dei « mezzi appropriati ». Il realismo deve intervenire soprattutto per quanto riguarda il volume di tali interventi: sarebbe infatti azzardato prevedere un volume tale da permettere un intervento decisivo per la soluzione dei problemi del Mezzogiorno.

Questi mezzi limitati, se concentrati sulla soluzione di un numero ristretto di problemi particolari, potranno essere certamente utili per il Mezzogiorno ma rappresenteranno, presumibilmente, solo un apporto marginale.

e - Oltre al rafforzamento del coordinamento permanente delle politiche monetarie e del credito in sede di Comitato monetario e di Comitato dei Governatori delle Banche centrali, la Comunità « dovrà

progressivamente adottare *posizioni comuni nelle relazioni monetarie* con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali»; inoltre le Banche centrali dei paesi membri sono invitate « a mantenere, fin dall'inizio della prima fase ed a titolo sperimentale, le fluttuazioni dei corsi di cambio fra monete comunitarie entro margini piú esigui di quelli risultanti dall'applicazione dei margini in vigore per il dollaro Usa, grazie ad un'azione concertata su questa moneta ».

Com'è noto, quest'ultima disposizione non è stata applicata in seguito alle vicende dell'estate '71. Tuttavia — dopo gli accordi monetari di Washington (dicembre '71) e la fissazione delle nuove parità con il dollaro — i margini di fluttuazione fra le monete europee sono stati ridotti dal 4,5% al 2,25% sopra e sotto le rispettive parità.

L'obbligo riguardante la riduzione dei margini di fluttuazione dei corsi di cambio tra le monete comunitarie modifica una situazione paradossale che permetteva fluttuazioni dei corsi di cambio tra monete della Comunità corrispondenti al doppio delle fluttuazioni possibili dei corsi di cambio tra ogni moneta comunitaria ed il dollaro Usa.

Inoltre, questa riduzione dei margini di fluttuazione dovrebbe contribuire ad una riduzione delle differenze tra i tassi di interesse nei paesi della Comunità e garantire un migliore equilibrio anche nella circolazione dei capitali.

Conviene tuttavia tener presente che i cambi, cioè i valori delle monete, non sono quotazioni astratte: essi riflettono l'andamento delle rispettive economie ed in particolare l'andamento dei prezzi interni e della bilancia dei pagamenti. Restringendo gli attuali margini di movimento fra le monete dei sei, si accresceranno i vincoli di interdipendenza delle rispettive economie ad ogni squilibrio anche temporaneo di un certo sistema nazionale rispetto all'evoluzione altrui potrebbe costringere il Paese in difficoltà a svalutare e quello troppo florido a rivalutare. Da qui l'esigenza di un coordinamento molto piú stretto delle sei economie (se non addirittura di una politica economica comune) e la necessità a medio termine di un organo decisionale comunitario per la politica economica, responsabile politicamente, come ipotizzato nel « rapporto Werner ».

Unione monetaria, burocrazia e Mezzogiorno

Il laborioso processo messo in moto con il piano Barre, autorevolmente avallato con le dichiarazioni dell'Aja e conclusosi con le decisioni dei ministri il 9 febbraio scorso, consentiva di affermare che « tecnicamente » la realizzazione dell'Unione economica e monetaria fra i sei fosse un obiettivo realizzabile nel corso dell'attuale decennio.

Questa speranza, su cui si era aperto il 1971, fu tutt'altro che suffra-

gata dagli eventi monetari che, nel corso dello stesso anno, portarono prima alla fluttuazione del marco (maggio '71) e quindi alla non convertibilità del dollaro (misure Nixon nell'agosto '71).

Di fronte alla nuova tempesta monetaria — che questa volta nasceva dall'ormai insostenibile posizione di debolezza del dollaro — il castello dell'unione monetaria europea parve crollare e dissolversi. La sua costruzione era del resto troppo precaria e recente per poter reggere ad avvenimenti che sconvolgevano l'intero assetto monetario autonazionale.

Il confronto con gli Stati uniti poneva problemi, anche politici, che sono tuttora lungi dall'essere risolti. Tuttavia la crisi di agosto e l'azione unilaterale, provocatoria, dell'amministrazione americana hanno creato forse le premesse per una solidarietà monetaria dei paesi europei che fino ad oggi era solo di facciata. Nel dicembre '71, gli accordi di Roma e di Washington riuscivano a tappare in qualche modo le falle ormai aperte nello scricchiolante ordine monetario; l'iniziativa europea ripartiva subito dopo con nuove proposte dell'Esecutivo Malfatti, presto avallate da un significativo accordo politico fra Bonn e Parigi. Com'è noto le proposte della Commissione¹⁷ prevedono che:

— i margini di fluttuazione dei tassi di cambio fra le monete europee saranno più ristretti di quelli attualmente autorizzati sul piano internazionale (quindi inferiori al 2,25%);

— interventi coordinati in monete comunitarie e in dollari saranno effettuati sul mercato dei cambi dalle Banche centrali europee;

— sarà creato un Fondo di cooperazione monetaria, incaricato di controllare e regolarizzare le operazioni sul mercato dei cambi, utilizzando a tal fine un'unità di conto europea.

È nuovamente lo schema del rapporto Werner e delle decisioni del 9 febbraio '71, limitata tuttavia al « volet » monetario. Su questa base si sono concretizzati i successivi accordi ministeriali (7 marzo, 21 marzo e 24 aprile 1972) cui hanno aderito anche i quattro nuovi membri della Comunità.

Ma ritorniamo ai rapporti fra prospettive dell'unione monetaria e sviluppi della politica economica italiana.

Anche per l'Italia la partecipazione all'Unione monetaria non può realizzarsi allegramente, senza scosse né problemi di adattamento. Conviene innanzi tutto ricordare quanto già accennato a proposito del rapporto Werner e cioè che la realizzazione dell'Unione comporterà, almeno nella sua fase finale, rilevanti trasferimenti di competenze in se-

¹⁷ Cfr. *Organisation des relations monétaires et financières au sein de la Communauté*, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, 12 gennaio 1973.

de comunitaria creando la necessità di nuovi equilibri politici e determinando delicati rapporti di potere fra centri di decisione nazionali (centrali e regionali) e organismi comunitari (Consiglio, Commissione, Parlamento, sistema bancario centrale, ecc.).

In questa prospettiva ci sembra che *due fondamentali esigenze* si pongano all'Italia:

— la prima concerne *l'assunzione di una responsabilità comunitaria almeno parziale nei confronti del secolare problema meridionale*, che è stato e rimane assolutamente prioritario nella nostra politica economica.

— la seconda riguarda la necessità di *adattare le nostre strutture giuridiche e amministrative* a quelle di altri Paesi che, per questi aspetti, sono più avanzati, più efficienti e meglio organizzati di noi.

Per quanto riguarda il primo aspetto bisogna convenire che l'impostazione adottata nel piano Barre e ripresa poi sostanzialmente nel rapporto Werner non è soddisfacente, là dove la armonizzazione delle politiche comunitarie viene concepita in termini di « equilibri fondamentali » e di « quadrati magici » (prodotto nazionale, prezzi, saldo estero e tassi di disoccupazione). Una politica economica « armonizzata » esclusivamente in termini di evoluzione dei prezzi e dei conti con l'estero, ma applicata a strutture territoriali e sociali così diverse fra loro, può favorire, almeno nella fase iniziale del processo, i paesi più equilibrati e pesare su quelli in cui le difficoltà strutturali sono più rilevanti.

Esiste inoltre il rischio che l'insistenza sulle « evoluzioni compatibili » abbia implicazioni deflazionistiche particolarmente deleterie per i paesi in cui l'urgenza e la dimensione dei problemi strutturali impone il mantenimento di tassi di espansione più elevati.

Chi infatti, in che modo e con quale autorità deciderà gli orientamenti quantitativi armonizzati da proporre ai sei paesi? Tali orientamenti — è bene ricordarlo — potrebbero divenire vincolanti per il paese affetto da temporanee difficoltà nella bilancia dei pagamenti, cui fosse stato concesso il « concorso finanziario » a medio termine¹⁸.

Secondo le procedure approvate a Bruxelles le proposte e le relative decisioni spetterebbero alla Commissione, al Comitato dei governatori delle banche centrali e finalmente ai Ministri delle finanze riuniti in Consiglio.

Dei ministri finanziari e dei governatori sono note la parsimonia e le preoccupazioni in materia di prezzi e di costi interni; è difficile che questi gelosi custodi della stabilità monetaria consentano al partner in momentanea difficoltà il perseguimento di una politica di espansione, correndo fra l'altro il rischio di importare inflazione. Dunque, raccomanderanno austerità di bilancio, riduzione delle spese pubbliche, con-

¹⁸ Cfr. Doc. Consiglio R/222/71 Fin 45 del 4 febbraio 1971.

trollo del credito e, in genere, misure ispirate alla piú grande prudenza. Dal canto suo la Commissione non ha certo mai brillato per keynesiana audacia nelle sue raccomandazioni di politica congiunturale; nella primavera-estate del 1964 Marjolin arrivò addirittura a proporre alla Italia una vigorosa stretta monetaria quando già la congiuntura declinava e i segni recessivi si moltiplicavano.

Si deve ritenere quindi che orientamenti a medio termine veramente comuni non possano esprimersi esclusivamente in termini di « equilibri fondamentali » e di « quadrati magici », né possano prescindere da un obiettivo fondamentale: la riduzione delle divergenze strutturali, sociali e regionali fra i paesi membri. Le realtà nazionali mostrano ogni giorno di piú quanto l'esistenza di tali squilibri condizioni l'evoluzione economica e sociale; inoltre una parte dell'opinione pubblica nei sei paesi, e le forze politiche che la rappresentano, ritengono che le azioni strutturali tese alla riduzione degli squilibri esistenti — e non ancora corretti, in quasi quindici anni di mercato comune, dalle forze di mercato — siano prioritarie rispetto alle stesse esigenze di stabilità monetaria.

Per quanto riguarda il secondo punto, invece, bisogna ammettere che i « ritardi » da recuperare per giungere all'Unione monetaria in condizioni di sicurezza e di equilibrio rispetto ai partners, sono per l'Italia particolarmente rilevanti. L'affermazione non vale in verità per le strutture produttive, dove l'adeguamento è in corso da tempo e potrà dirsi completato quando saranno assorbiti (se potranno esserlo) i contraccolpi finanziari, sociali e psicologici della pesante recessione del 1970-71.

Ci riferiamo piuttosto a tutta una serie di strutture istituzionali, burocratiche, precapitalistiche che frenano la evoluzione del nostro stato verso forme organizzative piú moderne.

Problemi di adeguamento si porranno:

— per la struttura burocratica della nostra amministrazione assolutamente inadeguata a reggere un confronto sempre piú intenso e impegnativo in sede comunitaria con partners forniti di « dossiers » ben preparati e di argomentazioni valide per portare avanti le rispettive tesi;

— per la nostra struttura fisica troppo orientata su oneri indiretti che frenano la competitività dei prodotti e su metodi di accertamento che appesantiscono la gestione delle imprese e degli enti favorendo l'evasione dei singoli;

— per i nostri mercati finanziari sui quali verranno a scaricarsi le conseguenze della liberalizzazione dei movimenti di capitale entro l'area comunitaria;

— per la compilazione e la gestione dei nostri bilanci pubblici,

chiamati in sede comunitaria ad un confronto o ad un'armonizzazione con quelli elaborati dagli altri paesi membri;

— per la nostra politica meridionalistica cui si dovrà da un lato conferire capacità attrattive nei confronti di capitali europei, dall'altro precisare e giustificare orientamenti operativi suscettibili di convincere i nuovi poteri comunitari a concrete e ampie misure di intervento;

« Almeno in parte — annota « Mondo Economico »¹⁹ — il governo italiano ha volontariamente accettato impegni difficili da rispettare, nella speranza che alcune discipline possano essere meglio formulate, ed applicate, in qualità di obblighi comunitari laddove le lentezze burocratiche ed altre magagne fanno fallire tutti i tentativi per imporle, su piano strettamente nazionale ».

Sarebbero questi i termini di una « scommessa sull'Europa »: una scommessa dura, ma la sola possibile per tentare di guarire con medicina energica i residui borbonici della mentalità italiana, sia da parte degli amministratori che da parte degli amministrati e di adeguare tutte le nostre strutture operative (private, pubbliche, ma soprattutto legislativo-burocratiche) alle strutture degli altri paesi, che hanno avuto, rispetto a noi, priorità di tempo e di mezzi per maturare i loro standards ed i loro comportamenti.

¹⁹ Cfr. « Mondo economico », n. 9, 6 marzo 1971.

IV. Politica industriale comune e vincoli di competitività

Le motivazioni

L'espressione « politica industriale » è entrata solo di recente a far parte del lessico comunitario.

Il trattato di Roma non accenna a tale politica. Certo questo fatto è dovuto in parte ai vincoli e alle limitazioni che son proprie di ogni atto negoziale, ma queste ragioni non basterebbero da sole a spiegare un'assenza tanto cospicua. Si è che il Trattato di Roma è dominato dalla nozione di mercato, dall'idea e dall'esigenza di creare una grande area liberalizzata. Ne deriva che il principio che presiede a tutta la normativa comunitaria è il principio della equiconcorrenzialità e della non discriminazione. Gli interventi selettivi — e cioè le varie forme di incentivi — vengono concepiti in maniera prevalentemente negativa e cioè come deroghe necessarie piuttosto che come strumenti positivi di promozione. Del pari l'idea di concorrenza che soggiace alla concezione del Trattato di Roma è piuttosto quella di un mercato atomistico che quella di un mercato oligopolistico, situazione quest'ultima prevalente in sistemi industriali avanzati. Sta di fatto che alla fine degli anni '50 tutta una serie di problemi e in primo luogo quello dello sviluppo delle industrie avanzate era pressoché sconosciuto. Il modello economico cui gli autori del Trattato si riferivano era un modello che oggi potrebbe definirsi di media industrializzazione e non di industrializzazione avanzata.

Non evidentemente che gli autori dei Trattati non si rendessero conto che la creazione di un grande spazio economico avrebbe sollecitato una profonda trasformazione del dispositivo industriale europeo, ma tale trasformazione tendeva ad apparire come una conseguenza in gran parte spontanea della creazione del mercato unico, come un adat-

tamento di cui occorreva attenuare gli eventuali effetti negativi ma che non era necessario organizzare. E del resto era conforme a buona logica economica che il processo integrativo si assegnasse come primo obiettivo l'integrazione del mercato e cioè l'unificazione della domanda.

Più recentemente, e precisamente a partire dal 1965, una serie di fatti — forse impreveduti, ma non imprevedibili — ha determinato un'evoluzione dell'atteggiamento comunitario di fronte ai problemi dello sviluppo industriale, evoluzione caratterizzata essenzialmente dalla presa di coscienza di certi problemi di struttura e dall'esigenza di interventi non esclusivamente fiancheggiatori rispetto al libero espandersi delle forze di mercato.

Questi fatti nuovi possono essere così sintetizzati:

a - Nei paesi membri si andava progressivamente avvertendo la necessità di favorire una miglior composizione settoriale del proprio apparato industriale attraverso l'organizzata regressione di alcuni settori tradizionali (tessili, cantieri navali, industrie estrattive) e la più rapida espansione di settori nuovi tecnologicamente avanzati (informatica, metallurgica d'avanguardia, macchine utensili e controllo numerico, ecc.). Questo duplice obiettivo, perseguito in ordine sparso dai singoli paesi suscita alcuni problemi per la Comunità sia in relazione ai compiti di tutela della concorrenza che il Trattato affida alla Commissione, sia in relazione ai trasferimenti di risorse effettuate dai poteri pubblici. Ragioni sociali, motivi di prestigio e motivi elettorali impediscono infatti che tale trasformazione di risorse si effettui con razionalità ed efficacia rispettando le esigenze di competitività dell'intero sistema industriale. Mediante sovvenzioni, esoneri fiscali, facilitazioni di vario genere gli stati trasferiscono risorse dai settori più floridi e più produttivi ai settori in difficoltà (per lenta crescita e basso livello di produttività). Di conseguenza, i settori più produttivi non solo non ricevono sovvenzioni, ma, pagando le imposte, si addossano il duplice fardello delle sovvenzioni agli altri settori e delle spese collettive di infrastrutture.

b - Era inoltre necessario constatare che, a quasi dieci anni dalla firma dei Trattati, si poteva forse parlare di mercato europeo unificato, non certamente di strutture industriali integrate.

Le imprese europee — avendo ottenuto con il Mercato comune quel che più o meno consciamente volevano, cioè mercati più vasti per le loro produzioni — avevano certamente profittato di quest'occasione unica per espandere la propria produzione e la propria rete di vendite, ma non erano riuscite a darsi la struttura necessaria — e cioè le dimensioni, le disponibilità finanziarie, il potenziale di ricerca — per affrontare su quegli stessi mercati una concorrenza internazionale agguerrita, ricca di esperienza e di fiducia nei propri mezzi. Le imprese cioè apparivano ancora nazionali in un mercato ormai europeo.

c - Del resto per alcuni aspetti, che apparivano ormai rilevanti, neppure il mercato poteva dirsi interamente europeo.

In realtà l'unione doganale, almeno nei limiti in cui era stata realizzata, aveva sostanzialmente unificato la domanda per una serie di prodotti industriali, principalmente beni di consumo, sollecitando lo sviluppo delle relative industrie, mentre non aveva avuto analoghi effetti per le industrie produttrici di beni strumentali, particolarmente di quelle a tecnologia avanzata, dipendenti in larga misura dall'azione pubblica e per le quali i singoli paesi continuavano ad agire per proprio conto. La dimensione dei contratti pubblici e dei mercati artificiali appariva sempre più rilevante agli effetti dell'espansione di settori chiave quali l'aerospazio, l'elettronica strumentale, il materiale elettrico e la componentistica. Risultava tuttavia sempre più evidente che questo tipo di mercati non aveva ricevuto dalla creazione del Mec nessun impulso all'integrazione.

Si aveva pertanto un sistema industriale squilibrato nel suo insieme, settorialmente e territorialmente, con la creazione di punti di forza che tendevano a cercare all'esterno le possibilità di sviluppo e di progresso tecnico mancanti all'interno della Comunità (legami di vario tipo con le imprese americane).

d - Infine appariva chiaro che le opportunità lasciate aperte dalla squilibrata espansione del sistema industriale comunitario venivano progressivamente sfruttate dalle concorrenti americane.

Il fenomeno degli investimenti americani in Europa si inquadra nella strategia di espansione delle grandi imprese d'oltre Atlantico e si collega al processo generale di espansione degli scambi e di internazionalizzazione delle economie. Esso segna l'avvento di un nuovo tipo di concorrenza internazionale: la concorrenza a livello dei fattori di produzione e non più o non solo a livello dei prodotti. La creatività esterna di un'economia e cioè la capacità delle sue imprese di proiettare e insediare la loro attività produttiva all'esterno dell'area nazionale costituisce sempre di più una misura della competitività globale di un sistema industriale.

Gli investimenti diretti delle imprese americane in Europa appaiono pertanto come l'effetto di un dislivello globale fra l'economia di origine e quella d'arrivo che riassume una serie di fattori di debolezza delle strutture industriali europee, (ritardo tecnologico, insufficiente mobilità dei capitali, utilizzazione inadeguata delle risorse umane e finanziarie) e una serie di fattori legati alle esigenze di espansione della economia americana (autofinanziamento e disponibilità di profitti, difficoltà di inserimento su un mercato più concorrenziale, maggior costo dei fattori e minor margine presumibile di crescita della produttività).

Il fatto poi che il valore degli investimenti diretti americani nella

Cee si sia accresciuto piú rapidamente dopo la creazione del Mercato comune¹ si spiega con l'attrazione esercitata su alcune importanti imprese americane da un'area integrata in forte espansione e poi, sempre piú, dalla « strategia di oligopolio » che ha spinto altre imprese americane, forse inizialmente meno interessate, ad installare anch'esse filiali o unità produttive in Europa per controllare anche su questo mercato le concorrenti di casa propria.

Le origini

Di fronte a questa complessa problematica la Comunità reagisce dapprima sforzandosi di utilizzare i pochi strumenti che le concede il Trattato, in questo campo, cioè la disciplina delle intese e della concorrenza.

Si assiste ad un atteggiamento piú aperto verso le concentrazioni e si accentua la presa di coscienza dell'« insufficienza dimensionale » delle imprese europee.

« Il grande mercato che si è creato in Europa e l'aumento degli scambi e della concorrenza con il resto del mondo, impongono un allargamento delle dimensioni per moltissime imprese europee; allargamento che deve essere effettuato sia con mezzi propri, sia mediante operazioni di concentrazione con altre aziende ... In molti casi, in Europa, la struttura delle imprese non corrisponde ancora alle nuove tendenze della situazione mondiale ». Così si esprime il memorandum della Commissione sui problemi della concentrazione (« memorandum Von der Groeben », dicembre '65), un testo che, pur fra mille prudenti riserve, costituisce il vero punto di svolta della politica comunitaria in tema di concentrazioni industriali. In seguito verranno emanate direttive per facilitare la conclusione di particolari tipi di intese (specializzazione) e di accordi di cooperazione fra aziende. Si esaminano inoltre i problemi connessi alle fusioni internazionali e si sottolineano i numerosi ostacoli giuridici, fiscali e psicologici che vi si oppongono. Si avanza infine l'idea della « società europea »² come strumento giuridico

¹ Fra il 1950 e il 1958 gli investimenti americani in Europa sono aumentati del 199,5% mentre fra il 1958 e il 1966 l'aumento è stato del 297,4% pari al 18,2% annuo. Nel 1967 i sei paesi hanno attirato il 23,1% del totale delle spese d'immobilizzazione delle imprese americane all'estero contro il 18,8% nel 1964. Nel settore dell'industria manifatturiera l'aumento dell'importanza relativa della Cee è stato ancor piú spettacolare: 14,1% nel 1958, 29,8% nel 1968. Il « peso » degli investimenti americani nell'economia della Comunità è sensibilmente aumentato in conseguenza. La parte delle spese di investimento delle imprese americane nella formazione lorda annua di capitale fisso dell'industria manifatturiera era in Belgio del 4,2% nel 1962; oggi è pari al 20,3%; in Francia era del 3,4%, oggi è del 9%. In Italia è passata dall'1,6% al 6,4%; in Olanda dal 9,1% al 16,6%.

² Cfr. Memorandum della Commissione del 22 aprile 1966.

piú efficace per superare le suddette difficoltà e per rendere possibile la costituzione di unità operative multinazionali di origine europea.

L'insieme di queste preoccupazioni e delle soluzioni proposte riceve una prima formulazione sistematica in un memorandum dell'aprile '67, presentato alla Commissione da Guido Colonna di Paliano³, in cui per la prima volta si parla di « politica industriale comune ». Il documento indicava che « obiettivo della politica industriale è di permettere all'industria di contribuire, nella piú larga misura possibile, all'aumento della produttività globale, al mantenimento di un alto livello di impiego e al rafforzamento della competitività internazionale delle imprese, con misure in grado di facilitare l'adattamento delle unità produttive all'evoluzione delle condizioni economiche e tecniche ».

Il documento sottolineava inoltre che gli strumenti previsti dal Trattato (libera circolazione di merci, capitali e persone, libera concorrenza fra imprese) apparivano ormai insufficienti o quanto meno troppo vaghi sia per far fronte alle difficoltà strutturali risultanti dalla evoluzione della tecnologia e dalle nuove dimensioni della concorrenza (settori in declino) quanto per rimediare « all'insufficiente sviluppo di settori la cui importanza è divenuta fondamentale in un'economia moderna ».

Il primo memorandum Colonna non aveva strumenti giuridici e istituzionali per impostare una politica comune in tema di strutture industriali.

L'argomento fu tuttavia ripreso dal Comitato di politica economica a medio termine e sviluppato nel Secondo programma⁴ comunitario in cui vengono sottolineate ampiamente sia l'importanza delle trasformazioni strutturali intervenute nell'economia industriale dei sei sia l'esigenza di un'azione piú coerente e piú efficace degli stati membri e delle istituzioni comunitarie sulle strutture industriali. Problemi di politica industriale emergono a varie riprese nel secondo programma a medio termine dominato dalle preoccupazioni di « adattamento strutturale » e nettamente orientato verso l'accrescimento della produttività industriale.

Cosí nel secondo capitolo si affronta il tema dell'adattamento strutturale delle imprese e si riconosce che « fra i difetti di struttura messi in luce dalle imprese europee ve n'è uno cui conviene prestare una attenzione del tutto particolare: è il rapporto troppo spesso inadeguato fra la dimensione dell'impresa e le sue ambizioni o i compiti da essa assunti sul mercato. Una dimensione troppo debole rispetto alle esigenze del mercato e della tecnologia rischia di compromettere seria-

³ Doc. Sec. (67) 1.201.

⁴ Cfr. anche cap. III par. 1.4.

mente l'avvenire ».

Il problema dell'insufficienza dimensionale è ancora una volta affrontato con estrema prudenza verbale, con molte « nuances » e frequenti contraddizioni.

È tuttavia interessante notare come esso venga posto essenzialmente per le imprese già grandi sul piano nazionale, che coltivano ambizioni di strategia internazionale. Per le piccole e le medie imprese le indicazioni vanno piuttosto nel senso della collaborazione e della specializzazione. Il programma si sofferma poi sugli ostacoli all'adattamento strutturale delle imprese insistendo particolarmente su quelli che scoraggiano le fusioni internazionali (doppia tassazione delle plusvalenze, difformità negli ordinamenti giuridici, difficoltà di trasferimento di risorse umane e finanziarie). Fornisce infine orientamenti sulle « politiche da realizzare » indicando tuttavia essenzialmente misure di contesto: mobilità dei fattori di produzione, politica della concorrenza (regolamentazione delle intese e dei monopoli), adattamento del diritto societario (armonizzazioni e società europea), adattamento delle disposizioni fiscali (essenzialmente per facilitare le fusioni di impresa), adattamento delle condizioni di finanziamento (aumento delle risorse proprie e apertura reciproca dei mercati finanziari nazionali), miglioramenti gestionali e organizzativi delle unità produttive.

Il terzo capitolo del programma affronta il tema ancor più impegnativo della « politica delle strutture settoriali » i cui obiettivi vengono così sintetizzati:

— favorire lo sviluppo dei settori per i quali si prospetta un avvenire più soddisfacente, sia in relazione agli sviluppi della tecnologia sia in rapporto all'evoluzione prevedibile della domanda sul mercato comunitario e su quello mondiale;

— facilitare l'adattamento dei settori le cui prospettive appaiono meno favorevoli.

In sostanza il secondo programma propone agli stati una « politica strutturale più coerente e selettiva che tenda a migliorare la produttività globale dell'economia comunitaria e a rinforzarne la competitività internazionale ». Il documento sottolinea gli sprechi di risorse: condanna le sovvenzioni facili e i premi perpetui ai settori in declino; ammonisce sull'inutilità di stimolare investimenti settoriali, sia pure per lodevoli fini regionali o sociali, se l'incremento di produzione andrà ad aggravare la situazione di un settore già in difficoltà; sottolinea l'opportunità di favorire con l'intervento pubblico iniziative sane nei settori d'avvenire. Anche se nel complesso queste indicazioni programmatiche assumono carattere di generici auspici, scarsamente sorretti da una strumentazione adeguata, si deve riconoscere al secondo programma a medio termine un contributo innovativo nel dibattito comunitario sullo sviluppo in-

dustriale. Tale contributo sarà ripreso e sviluppato in seguito; esso si può così sintetizzare:

— legame fra esigenza di più adeguate dimensioni aziendali e necessità di favorire la formazione di strutture produttive a carattere transnazionale;

— trasferimento d'accento dagli interventi settoriali di soccorso a quelli di stimolo per attività nuove più promettenti in prospettiva.

Il memorandum di politica industriale

Il 1° luglio '67, con la fusione dei tre Esecutivi comunitari (Cee, Euratom e Ceca) in una Commissione unica, veniva creata una nuova Direzione generale detta degli « Affari industriali » alla quale erano trasferite di fatto le competenze in tema di sviluppo industriale e di adattamento delle strutture comunitarie sia nell'aspetto settoriale che in quello delle unità produttive.

In due anni di lavoro — sotto la guida dell'Ambasciatore Colonna di Paliano, membro della Commissione, responsabile della politica industriale — la nuova unità amministrativa produceva un voluminoso rapporto che è stato trasmesso al Consiglio in data 18 marzo 1970.

Il rapporto consta di un primo documento in cui si espongono i principî cui si è ispirata la Commissione e gli orientamenti generali che essa propone; un secondo documento, più analitico, si compone di quattro parti relative a:

— situazione dell'industria comunitaria;

— « environnement » giuridico, fiscale, finanziario delle imprese e iniziative per migliorarlo;

— capacità di adattamento delle strutture settoriali e delle unità produttive;

— promozione dei settori a tecnologia avanzata.

L'approccio è di vasto respiro: partendo dai due presupposti della superiorità dell'industria americana e delle costose disomogeneità esistenti all'interno dei sei, gli estensori del rapporto si ispirano ad alcuni capisaldi di portata molto generale: miglioramento delle condizioni del lavoro industriale, partecipazione dei lavoratori delle politiche di impresa, armonizzazione dell'istruzione, problema ecologico e ripartizione più armoniosa delle ricchezze mondiali. Ma al di là di questa problematica complessa e delle relative — pur opportune — affermazioni di facciata, il testo è dominato dalla preoccupazione di rafforzare la produttività e la competitività dell'industria europea, particolarmente nei confronti degli Stati Uniti. Le preoccupazioni efficientistiche sono dunque preminenti e si ritrovano in una serie molto estesa di ana-

lisi fattuali e di proposte⁵.

Sul piano dell'analisi, possiamo riprendere sinteticamente cinque idee chiave contenute nel rapporto Colonna:

a - Il Mercato comune, in molti settori industriali di punta, non esiste. Non si vuole dire che esso è imperfettamente realizzato, ma che è radicalmente inesistente: in tutti i settori in cui gli sbocchi sono costituiti soprattutto dalle ordinazioni dello stato e degli enti pubblici, i mercati nazionali sono rimasti compartimentati, ed i vantaggi della soppressione delle barriere doganali sono aggirati e resi nulli.

« Riservare i contatti pubblici o semipubblici all'industria nazionale — scrive la Commissione Europea — può apparire conforme agli interessi industriali immediati di ciascuno stato membro. Tuttavia, questa pratica priva taluni settori essenziali dell'industria comunitaria dei vantaggi di un mercato allargato. Ed i settori colpiti sono proprio quelli che richiedono maggiori investimenti, e che avrebbero maggiormente bisogno di un vasto mercato per svilupparsi: oltre ai beni strumentali ed al materiale per trasporto pubblico, vi troviamo le centrali nucleari, l'aeronautica, i calcolatori elettronici e altre produzioni a tecnologia avanzata. Con l'artificiale compartimentazione del mercato dei settori di punta, si sottraggono i vantaggi del Mercato comune alle industrie che maggiormente ne avrebbero bisogno. Senza averlo voluto e forse senza neppure esserne consapevoli, i nostri paesi si specializzano in questo modo nelle produzioni destinate ai consumi individuali e nelle fabbricazioni tradizionali, a scapito della tecnologia avanzata ».

b - Anche là dove il Mercato comune funziona, le imprese europee continuano generalmente ad avere un carattere nazionale, dato che la formazione di società transnazionali si urta ad ostacoli giuridici, fiscali, psicologici e politici tuttora notevoli. Salvo rarissime eccezioni, soltanto le imprese americane hanno finora saputo e potuto utilizzare veramente le possibilità offerte dalla creazione della Comunità europea.

c - Nei settori a tecnologia avanzata, nulla è più assurdo ed illusorio che sommare gli investimenti e le spese di ricerca dei sei, per confrontarli con quelli americani, e constatare che il divario non è poi tanto grande. In realtà, gli sforzi dei sei non possono essere sommati, dato che non sono complementari, ma molto spesso concorrenti; le stes-

⁵ La Conferenza di Venezia su « Industria e società nella Comunità europea » (20-22 aprile '72) si è sforzata di correggere in senso meno efficientistico le indicazioni del rapporto Colonna. L'introduzione di valori quali la « qualità della vita » e di obiettivi legati ad una politica comune dell'ambiente hanno indubbiamente contribuito a distinguere positivamente l'impostazione « ecologica » di Spinelli da quella « competitiva » di Colonna di Paliano. Tuttavia il quadro generale della politica industriale comune ha perso in chiarezza di obiettivi e precisione di intenti.

se ricerche sono ripetute in due o tre paesi, mentre altre sono completamente trascurate.

d - Il divario piú grande non si riscontra, comunque, sul piano scientifico: la scienza europea continua ad essere, nell'insieme, all'altezza del suo compito. Il vero « vuoto » europeo si constata nella fase successiva, allorché si devono trasferire i risultati delle ricerche in utilizzazioni industriali.

L'inferiorità nei legami tra ricerca ed industria e l'assenza di mercato comune nei settori a tecnologia avanzata, rendono del tutto insufficiente lo sfruttamento economico del lavoro scientifico.

e - Le ingenti disponibilità finanziarie europee non hanno beneficiato in proporzione ragionevole all'industria europea. L'assenza di un mercato finanziario a livello della Comunità ha avuto come risultato l'espansione del mercato dell'eurodollaro, utilizzato quasi esclusivamente dalle imprese americane, per cui l'Europa è diventata il maggior fornitore di mezzi di finanziamento per gli altri; mentre le imprese comunitarie incontrano spesso notevoli difficoltà per procurarsi i capitali necessari. Se l'analisi è molto efficace non altrettanto si può dire delle proposte operative suggerite per dare soluzioni ai problemi elencati. La mancanza di strumenti comunitari adeguati induce la Commissione a ricorrere molto spesso all'espedito della « concertazione » mentre sovente si accostano misure di possibile realizzazione immediata e molto prossima ad altre che presuppongono piú lunghi tempi di ripensamento nei singoli paesi. In sintesi con il memorandum di politica industriale del 18 marzo, la Commissione sollecita il Consiglio dei ministri per ottenere:

a - l'accelerazione di taluni lavori in corso:

— la realizzazione del mercato unico, compresa la concertazione delle politiche degli acquisti pubblici o semipubblici, specie nei settori della tecnologia avanzata;

— l'armonizzazione del quadro giuridico, fiscale e finanziario (diritto delle società, armonizzazione fiscale, brevetti, progressi nella realizzazione del Mercato comune dei capitali);

— la politica commerciale, compresa l'armonizzazione delle politiche del credito all'esportazione.

b - L'adozione di proposte già presentate al Consiglio, come ad esempio:

— la riforma del Fondo sociale;

— le misure proposte nel memorandum di politica regionale;

— l'adozione dello statuto di società di diritto europeo;

— alcune direttive in materia fiscale.

c - L'esame e l'approvazione di taluni orientamenti od azioni di carattere nuovo:

— la preparazione di una legislazione europea intesa a proteggere l'ambiente naturale, il coordinamento dei lavori in corso in questo settore e la concertazione in merito ai lavori iniziati nell'ambito di altre organizzazioni internazionali;

— l'adozione di misure intese a rendere possibile la costituzione delle imprese europee transnazionali in taluni settori;

— i contratti comunitari di sviluppo per la promozione industriale delle nuove tecnologie;

— la procedura di concertazione sui raggruppamenti industriali;

— l'esame annuale, da parte del Consiglio, dei risultati della concertazione delle politiche in materia di acquisti;

— l'intervento della Bei a favore delle concentrazioni transnazionali;

— lo sfruttamento in comune delle previsioni tecnologiche e la organizzazione razionale della diffusione delle cognizioni;

— uno sforzo di concertazione e d'azione in comune nei settori oggetto di relazioni economiche esterne.

Infine, diverse indicazioni contenute nel presente memorandum sono dirette alle imprese e non richiedono decisioni da parte del Consiglio. Alcuni di questi orientamenti possono tuttavia essere considerevolmente assecondati dall'azione degli stati membri. Ciò vale in particolare per il progetto di Fondazione europea di gestione e di formazione.

Le reazioni degli stati membri e gli sviluppi successivi

Pochi giorni dopo la pubblicazione del memorandum della Commissione, il *governo francese* ha emanato un documento su « Le modalità di rafforzamento della cooperazione europea in materia di sviluppo industriale e scientifico ».

Richiamandosi alle decisioni del vertice europeo dell'Aja del 1° e 2 dicembre 1969, il governo francese ha proposto alcune azioni che « appaiono, nel campo industriale, prestarsi meglio di altre ad un'azione comunitaria »:

industria nucleare (rilancio della Comunità atomica secondo nuove linee);

informatica (creazione di un « grande sistema per il trattamento e la raccolta delle informazioni »);

elettronica (accordi fra le maggiori imprese europee favoriti dalla partecipazione degli stati membri).

Tali azioni dovrebbero « iscriversi in una politica concertata dalla Comunità tendente a rafforzare, nell'interesse comune e con azioni definite in comune, le strutture industriali europee ». A tale scopo il

governo francese propone:

a - il rafforzamento delle strutture (eliminazione degli ostacoli giuridici al raggruppamento delle imprese; adozione dei « *groupement d'intérêt économique* » ed estensione a tutti i settori dell'impresa comune prevista nel Trattato Euratom; sviluppo dell'azione della Banca europea degli investimenti);

b - la concertazione delle commesse (favorire la specializzazione e la creazione di imprese multinazionali ed assicurare la preferenza comunitaria per gli acquisti di prodotti a tecnologia avanzata; messa a punto di un sistema sperimentale per il coordinamento delle commesse pubbliche in alcuni settori a tecnologia avanzata);

c - una disciplina comune degli aiuti alle imprese (evitare, sotto pretesto di azioni regionali, la corsa agli aiuti alle industrie più dinamiche);

d - la concertazione dei paesi membri rispetto agli investimenti stranieri (con la creazione di un Comitato di esperti e di rappresentanti della Commissione per dare un parere sui progetti di investimenti stranieri nella Comunità di rilevante importanza);

e - la riforma del Fondo sociale.

Il governo francese ha quindi optato in primo luogo per azioni limitate e concrete pur allineandosi sostanzialmente alla « filosofia » del memorandum della Commissione.

In una posizione opposta a quella francese, il *governo tedesco* assume un atteggiamento totalmente liberista: la politica industriale deve essere determinata dalla politica economica generale e suo obiettivo è di promuovere la crescita dell'insieme dell'economia aumentando la produttività; essa deve incitare le imprese ad accrescere il loro rendimento in una situazione di concorrenza effettiva all'interno della Comunità e con il mondo esterno: « sarebbe assolutamente necessario creare le condizioni volute per una libera attività economica fondata sulla concorrenza e sulla divisione internazionale del lavoro ». Perciò: eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi ed attuazione di una regolamentazione armonizzata nei campi giuridico, fiscale e finanziario; liberazione completa degli appalti pubblici ma niente concertazione degli acquisti e preferenze ai prodotti comunitari; gli investimenti dei paesi terzi, come mezzo per accelerare lo sviluppo, non dovrebbero fare oggetto di alcuna misura che vada oltre la semplice registrazione statistica; il progresso tecnologico va favorito ma senza limitare né falsare la concorrenza; la ristrutturazione delle imprese è compito delle imprese stesse, nelle forme più opportune per sostenere la concorrenza ed i poteri pubblici devono favorirla migliorando le condizioni generali e garantendo una concorrenza effettiva, ed eliminando tutti gli ostacoli che ancora si oppongono alla concentrazione delle imprese nella Comuni-

tà; la Comunità dovrebbe rinunciare a prendere misure particolari per favorire la cooperazione e la concentrazione al di sopra delle frontiere.

In conclusione: « Il governo della Repubblica federale tedesca pensa che un mercato interno liberato da ogni pastoia, una concorrenza senza distorsioni e la libertà degli scambi coi paesi terzi costituiscono le migliori condizioni per permettere lo sviluppo e garantire l'esistenza di un'industria con un'elevata produttività ».

L'atteggiamento del *governo italiano* è stato espresso dal ministro Moro nella seduta del Consiglio dei ministri della Comunità il 9 giugno 1970.

Preoccupato della posizione periferica dell'Italia rispetto ai poli di sviluppo industriale dell'Europa Centro-settentrionale e dall'esistenza sul piano nazionale di zone ultraperiferiche, il rappresentante italiano ha collocato la politica industriale nel contesto più vasto della politica di integrazione economica, sollevando esplicitamente il problema del Mezzogiorno. L'Italia ritiene pertanto che una « vera politica industriale non possa consistere soltanto nell'eliminazione degli ostacoli di carattere finanziario, fiscale, giuridico e tecnico che rendono più difficile il naturale processo di concentrazione e fusione delle imprese, lasciando liberamente operare la concorrenza, fino alla creazione di imprese dalle dimensioni « ideali » capaci di competere con le grandi imprese estere e multinazionali: un tale approccio rischierebbe di aggravare gli squilibri regionali, terrebbe soltanto conto dell'aspetto produttivistico e concorrenziale dello sviluppo industriale, ma ignorerebbe proprio quei problemi ... della superconcentrazione industriale, del superamento degli squilibri regionali, della localizzazione dell'industria, dello sviluppo dell'occupazione nelle aree depresse; in breve degli aspetti territoriali dello sviluppo industriale ». Di qui la necessità che una politica industriale ed una politica regionale coerenti trovino il loro collegamento in una politica economica a medio termine che non si preoccupi solamente, come fino ad ora, « degli orientamenti quantitativi di larga massima ma anche e soprattutto delle scelte qualitative ».

Per quanto riguarda le proposte della Commissione, Moro ha dichiarato che l'Italia è d'accordo sulla necessità di non rallentare i lavori comunitari in corso su tutte le misure destinate a facilitare indirettamente lo sviluppo industriale; e d'accordo sui raggruppamenti transnazionali di imprese, pur sottolineando i problemi e le caratteristiche delle piccole e medie industrie; e d'accordo sul potenziamento della funzione della Banca europea degli investimenti; ritiene possibile per i settori a tecnologia avanzata una politica industriale comunitaria, risolvendo con un « pacchetto » sufficientemente ampio di azioni europee importanti i problemi del differente livello di sviluppo tecnologico dei paesi membri, e del « giusto ritorno », ed è aperta ad una coope-

razione europea necessaria per raggiungere in tali settori dimensioni ottimali.

L'Italia è pure d'accordo sulla liberalizzazione delle commesse pubbliche, da attuarsi però gradualmente nei settori sensibili, e sulla riforma del Fondo sociale europeo.

Su tutte queste azioni tuttavia l'accordo italiano è subordinato alla necessità di « tener conto di certe localizzazioni ». In sostanza la posizione italiana — in netta contrapposizione con gli orientamenti di Bonn — tende ad accentuare gli aspetti volontaristici della politica industriale comune e a fornire questa ultima di un ulteriore obiettivo, quello « della installazione di industrie e della creazione di posti di lavoro nelle regioni periferiche ».

Le contrastanti reazioni al memorandum Colonna non hanno tuttavia impedito che le proposte comunitarie facessero qualche passo innanzi nel corso del successivo biennio.

Un Gruppo di politica industriale, composto di alti funzionari ministeriali e di membri della Commissione, ha depositato al Consiglio, nell'aprile 1971, un rapporto nel quale fa proprie le principali conclusioni del memorandum.

In primo luogo gli esperti ministeriali raccomandano l'introduzione dei *contratti comunitari di sviluppo* per la produzione di materiali ed attrezzature a tecnologia avanzata: tali contratti verrebbero finanziati dalle istituzioni comunitarie mediante sovvenzioni o prestiti per un importo non superiore al 50% del costo della ricerca e rimborsabili soltanto in caso di successo.

Allo stesso tempo è ritenuta indispensabile una *concertazione* a livello comunitario in materia di grandi programmi di ricerca e di sviluppo e di commesse pubbliche. Obiettivo di tale concertazione sarebbe l'esame in comune delle prospettive di commesse e della possibilità di procedere alla definizione degli orientamenti conformi all'interesse dell'industria. Quest'ultima sarebbe quindi messa in grado di programmare gli investimenti e le produzioni, di razionalizzare le sue strutture e di standardizzare i suoi prodotti. Per evitare le conseguenze negative della nozione del « giusto ritorno » tra le industrie dei vari paesi, la concertazione delle commesse statali dovrebbe essere estesa ad un numero sufficiente di settori, al fine di permettere a tutte le industrie interessate di beneficiarne; essa dovrebbe inoltre promuovere il ricorso alle procedure di subappalto ed a consorzi multinazionali europei.

Al fine di facilitare il processo di concentrazione intereuropeo, è proposta la istituzione di un *ufficio comunitario* per fornire alle imprese *consulenze* giuridiche, finanziarie e fiscali sulle possibilità di cooperazione a livello europeo. In una prima fase tale ufficio, che dovrebbe

lavorare in stretto collegamento con organismi già esistenti in questi settori, dovrebbe avere esclusivamente compiti di informazione e di mediazione. Sotto il profilo finanziario, il potenziamento della *Banca europea per gli investimenti* (Bei) dovrebbe agevolare la ristrutturazione industriale. Oltre ad intensificare la sua attività a favore di grandi progetti di ammodernamento o di riconversione delle imprese, la Bei potrebbe intervenire nel finanziamento di operazioni di concentrazione e di progetti realizzati in comune da imprese appartenenti a due o più stati membri.

In attesa dello statuto di società commerciale europea, il rapporto raccomanda l'adozione nella Comunità della formula del Gruppo di interesse economico (Gie). Creato in Francia allo scopo di fornire alle imprese un quadro elastico di cooperazione, il Gie è una forma giuridica intermedia tra la società e l'associazione e consente ai partecipanti di definirne le strutture con grande elasticità.

Il problema degli investimenti Usa nella Cee

Contemporaneamente all'elaborazione del memorandum sulla politica industriale, la Commissione si era preoccupata di approfondire — con la collaborazione di un gruppo di esperti — il delicato problema degli investimenti esteri in Europa e delle loro conseguenze sul processo di integrazione. Questo tentativo ha dato origine, nel luglio 1969, alla stesura di un rapporto sugli « investimenti esteri dei paesi terzi nella Cee » che, pur essendo estremamente ricco di spunti e di considerazioni interessanti, non è stato mai reso pubblico dalla Commissione a causa delle divergenze politiche che esso ebbe a suscitare all'interno stesso dell'Esecutivo comunitario fin dal momento della sua presentazione.

Sta di fatto che l'atteggiamento da prendere nei confronti delle filiali di società americane installate in Europa è determinante per molti aspetti della politica industriale comune ed in genere per i futuri sviluppi del processo integrativo. La rilevanza del fenomeno dal punto di vista quantitativo è stata messa in rilievo da importanti studi nel corso degli ultimi anni⁶.

Non appare quindi necessario insistere su questo aspetto — per certi versi tuttavia preoccupante — nel corso della presente indagine.

⁶ Cfr., fra i più noti:

C. Layton, *Transatlantic investments*, The Atlantic Institute, Paris, 1966; J. J. Servan-Schreiber, *Le defi americain*, Denoël, Paris, 1968; Soris, *Gli effetti degli investimenti esteri nell'industria italiana*, Etas-Kompass, 1968; J. H. Dunning, *The Role of American Investment in the British Economy*, PEP, febbraio '69.

Vi sono invece altri due aspetti dell'estensione degli investimenti diretti e delle prese di controllo da parte di società americane che devono essere sottolineati in questa sede per i loro riflessi sugli sviluppi prospettivi dell'integrazione comunitaria:

a - Dal punto di vista del « *comportamento* » delle imprese americane sul mercato europeo si può osservare che:

— le imprese americane attingono in Europa stessa la maggior parte dei fondi con i quali finanziano i propri investimenti e l'acquisto di imprese europee; per cui, in ultima analisi, è il risparmiatore europeo che procura le risorse con cui l'industria americana si espande nella Comunità;

— le imprese americane riescono sovente a « negoziare » il regime fiscale cui sono sottoposte, oppure a sfuggire in parte al fisco, con il risultato di porsi in condizioni più favorevoli di concorrenza nei confronti delle imprese europee;

— le imprese americane beneficiano della « guerra delle sovvenzioni » che si combattono i paesi europei per attrarle sul loro territorio, per cui ottengono aiuti statali che spesso superano il 50% del valore degli investimenti;

— le filiali americane non esportano la loro produzione negli Stati Uniti, per non far concorrenza alle società-madri, per cui soltanto le imprese europee che sfuggono al controllo americano possono vendere nel mercato americano; l'equilibrio nel commercio Cee/Stati Uniti non risente certo favorevolmente di questa situazione.

b - Per quanto riguarda invece le *reazioni degli stati membri* allo estendersi del fenomeno e le conseguenze di tali reazioni sul processo integrativo possiamo annotare:

— Gli stati membri — desiderando profittare al massimo individualmente degli svariati apporti (in capitale, tecnologia, management) che accompagnano gli investimenti americani — si comportano come concorrenti e amplificano le loro rivalità a prezzo di inutili ed evidenti sprechi di risorse (sgravi fiscali, aiuti finanziari). Tuttavia, volendo contemporaneamente proteggersi contro certe ripercussioni spiacevoli del fenomeno (trasferimento di centri di decisione all'estero, riduzione di efficacia e limiti di estensione alle politiche nazionali), sono spesso indotti a espedienti protezionistici che, assunti unilateralmente, accentuano gli ostacoli al processo di integrazione.

— Preoccupazioni crescenti di fronte a sistematiche e sempre più estese prese di controllo sulle industrie nazionali e su particolari settori considerati strategici o determinanti (petrolio, informatica, macchine utensili) determinano nei singoli paesi reazioni di difesa verso ulteriori costituzioni di attivo da parte di non nazionali. Queste reazioni, dirigendosi indiscriminatamente verso gli investimenti diretti di provenien-

za estera, finiscono per scoraggiare l'auspicata integrazione delle strutture comunitarie ed in particolare la costituzione di imprese o gruppi intereuropei.

— La presenza di filiali americane in alcuni settori chiave fra quelli a tecnologia avanzata lascia planare seri dubbi sulla efficacia delle azioni concrete proposte a livello dei sei (e dei dieci) per sviluppare in comune le tecnologie avanzate. In particolare, le imprese americane finirebbero per beneficiare delle commesse pubbliche comunitarie e per aggiudicarsi la maggior parte delle risorse messe in comune dai sei nell'interesse delle proprie industrie di punta oggi insufficientemente sviluppate per mancanza di un consistente « marché artificiel ». Si produrrebbe quindi un singolare circolo vizioso. Le imprese americane con le risorse raccolte in Europa attraverso il mercato delle euroemissioni potrebbero finanziare in patria attività di ricerca e sviluppo da esportare verso le proprie filiali in Europa per acquisire le commesse comuni faticosamente costituite dai sei.

Gli aspetti che abbiamo indicato ci paiono abbastanza rilevanti per chiarire come il problema degli investimenti americani e quello della presenza di filiali di società Usa solidamente installate all'interno del Mec siano pregiudiziali all'azione delle soluzioni integrative previste dalla Comunità per il settore industriale.

In particolare, in tema di concertazione di commesse pubbliche, la possibilità di prevedere una preferenza per i prodotti « autenticamente europei » in certi settori di punta pone un delicato problema politico sul quale l'accordo fra i paesi membri è lungi dall'essere raggiunto.

La posizione dell'Italia

Di fronte alla citata varietà di opinioni — in alcuni punti sensibilmente divergenti — ed in presenza di ostacoli politici tuttora rilevanti, appare difficile prevedere i temi su cui concretamente verrà costituita l'integrazione dei sistemi industriali europei ed i tempi in cui ciò sarà possibile. L'ingresso della Gran Bretagna appare del resto assolutamente determinante per gli orientamenti che verranno in definitiva scelti a tale proposito.

Volendo tuttavia considerare appianate le divergenze di valutazione sul memorandum della Commissione (divergenze che, del resto, sono apparse molto più sfumate all'interno del « gruppo di politica industriale ») e ipotizzando la definizione di uno « status » generalmente accettabile per le filiali europee di imprese americane, possiamo concludere che, in campo industriale e tecnologico, il processo di integrazione dovrebbe evolvere in tre direzioni tra loro coordinate e stret-

tamente interdipendenti:

— concentrazione su programmi comuni degli sforzi nazionali di R & D e di promozione delle tecnologie avanzate;

— coordinamento della domanda pubblica dei paesi membri (concertazione delle commesse pubbliche, particolarmente di quelle che interessano la ricerca e la tecnologia);

— creazione di strutture operative multinazionali atte a recepire gli impulsi provenienti dal coordinamento e dalla concentrazione della domanda pubblica senza porre ai singoli paesi il problema di un rigido equilibrio (*juste retour*) fra quanto viene trasferito a livello sovranazionale e quanto ci si attende di ritorno in termini di contratti o di fatturato per le singole imprese nazionali.

L'ipotesi tendenziale è la creazione di un sistema industriale europeo, dotato di dimensioni sufficienti (dimensione di mercato e dimensioni delle unità produttive) per alimentare un proprio autonomo progresso su una gamma piuttosto estesa di tecnologie.

Si tende così a superare, con volontà politica autonoma, i vincoli deterministici della divisione internazionale del lavoro e della subordinazione alla tecnologia d'oltre Atlantico affrontando progressivamente e con successo anche produzioni che non sono tecnologicamente « mature » neanche negli Stati uniti (per esempio: sistemi integrati di trasporto, telecomunicazioni, sistemi di difesa dell'ambiente umano e naturale, sanità, educazione, ecc.).

Questa ipotesi evolutiva non appare smentita dalle conclusioni della citata conferenza europea di Venezia (20-22 aprile 1972), in cui tuttavia sono emerse considerazioni che erano rimaste alquanto in ombra nel rapporto Colonna. Ci riferiamo in particolare:

— alle esigenze connesse ad un tipo di sviluppo industriale che tenga maggiormente conto dello sviluppo dei bisogni collettivi legati alla « qualità della vita ».

— alle aspirazioni delle classi lavoratrici e dei loro rappresentanti partitici e sindacali ad una maggior partecipazione sia alle scelte di politica industriale che a quelle di gestione delle unità operative.

In questa ipotesi di evoluzione, il sistema industriale italiano dovrebbe trovare una sua collocazione in una comunità industriale dinamica che, pur agendo in base a decisioni collegiali e ricercando una equa ripartizione di sforzi finanziari e di « fall-out » tecnico-scientifici fra i diversi paesi membri, si propone tuttavia un rafforzamento globale della propria competitività e un'estensione settoriale delle proprie capacità di espansione.

Tutto ciò fa nascere senza dubbio il rischio di una superconcentrazione di iniziative industriali e tecnologiche nelle aree più avanzate del Centroeuropa.

Tuttavia — nel sistema economico in cui bene o male l'Europa occidentale intende mantenersi — le scelte di localizzazione intervengono in definitiva in base a valutazioni di convenienza delle singole imprese e l'obiettivo dei poteri pubblici non può essere che quello di un intervento articolato per spostare i parametri di tali convenienze a favore delle zone periferiche.

Purtroppo — nel contesto degli obiettivi attuali di sviluppo industriale e tecnologico dei sei — il tentativo italiano di agganciare la politica territoriale alla politica industriale comune rischia di creare qualche confusione e di rendere più problematica la realizzazione degli obiettivi che ciascuna delle due politiche si prefigge.

In sintesi si può indicare che:

— obiettivo della politica industriale è la competitività delle imprese e dell'intero sistema industriale e quindi il trasferimento delle risorse, umane e finanziarie, verso settori più dinamici o a più elevata produttività;

— obiettivo della politica regionale è il riequilibrio del territorio, cioè una ripartizione più omogenea delle risorse fra le varie zone di un paese o di una comunità.

La ricerca di una maggiore competitività non è necessariamente favorita dall'imposizione di insediamenti prioritari, semmai è lo sviluppo regionale che non può prescindere da considerazioni di competitività e di rendimento delle nuove iniziative create trasferendo risorse finanziarie verso le « regioni periferiche ».

Quindi sono piuttosto le considerazioni di politica industriale che possono favorire la realizzazione degli obiettivi regionali della Comunità e non viceversa. In tal modo il discorso impostato nel memorandum italiano e nelle dichiarazioni del Ministro degli esteri può facilmente essere capovolto, fornendo anzi pretesti critici nei confronti della politica di industrializzazione del Sud.

Inoltre, a torto o a ragione, la Commissione ritiene che la esistenza di ostacoli indiretti allo sviluppo dell'industria su base comunitaria (ostacoli tecnici agli scambi, divergenze delle disposizioni giuridiche, fiscali e finanziarie, ostacoli alle fusioni transnazionali, alla raccolta dei capitali sui mercati vicini, all'accesso ai pubblici appalti, ecc.) impedisca alle imprese europee di adeguarsi pienamente, per dimensione e strategia operativa, alle nuove dimensioni del mercato. L'inserimento di vincoli territoriali all'integrazione industriale dei sei, potrebbe costituire un freno proprio nel momento in cui si avverte, anche presso gli imprenditori, la necessità di una maggior liberalizzazione tecnica.

Competitività, imprese pubbliche e sindacali

Di fronte alle iniziative proposte dalle Commissioni e appoggiate da alcuni importanti membri della futura Comunità a dieci, la posizione italiana non può dunque limitarsi a considerazioni territoriali o a far presente « i problemi e le caratteristiche delle piccole e medie imprese ». Piuttosto l'argomentazione dovrebbe tendere a valorizzare le capacità attuali di certi settori dell'industria italiana (siderurgia, chimica, elettronica per beni di consumo e componentistica, costruzione di mezzi di trasporto, ecc.) in modo da assicurare la promozione di iniziative comuni anche nei settori in cui la nostra industria possiede specifici « Know-how » e capacità di penetrazione concorrenziale sui mercati vicini.

Se le azioni comuni mirano a rendere possibili dimensioni ottimali delle unità produttive e maggiori occasioni di innovazione tecnologica, bisogna che l'industria italiana non sia esclusa da questo processo, ma trovi un posto adeguato nella « ripartizione intercomunitaria del lavoro » che da tali iniziative potrebbe derivare.

Anche qui il discorso settoriale prevale su quello territoriale imponendo scelte coerenti e selettive a livello di programmazione nazionale. Il perseguire una politica di industrializzazione generica potrebbe infatti rivelarsi dispersivo e dannoso di fronte alle esigenze di rafforzamento della competitività che sono implicite nel programma comunitario.

Un altro aspetto problematico per il futuro della politica economica dell'Italia nel quadro di un'economia industriale in via di integrazione riguarda la posizione delle aziende italiane nella creazione di strutture imprenditive multinazionali. È chiaro che il controllo sistematico da parte di « managers » di altre nazionalità sarebbe inaccettabile; pertanto in alcuni casi (pochi o molti a seconda delle attuali e prospettive nostre « capabilities » manageriali e operative) le nostre imprese dovrebbero essere in grado di assumere una posizione di « leadership » all'interno dei gruppi multinazionali.

Come corollario, resterebbe da definire la posizione delle imprese italiane a partecipazione statale nel processo di multinazionalizzazione delle strutture imprenditoriali nella Cee. La posizione di queste imprese è di particolare rilievo in Italia: da un lato perché fra di esse sono rappresentati alcuni « punti di forza » della nostra economia industriale dal punto di vista delle dimensioni delle unità operative, della efficienza produttiva e delle capacità manageriali; dall'altro, perché esse rappresentano uno strumento essenziale di politica economica specie agli effetti della politica territoriale.

Una emarginazione delle imprese pubbliche da un processo di multinazionalizzazione che coinvolgesse i più importanti gruppi industriali

privati potrebbe risultare estremamente pericolosa.

Rimanendo escluse dal processo di internazionalizzazione le imprese pubbliche finirebbero per accentuare il loro carattere nazionale con minori possibilità di accedere alla « domanda europea » di tecnologie avanzate e con notevoli rischi di trovarsi sottodimensionate rispetto ai nuovi giganti paneuropei. Ne verrebbe forse accentuata la loro « finalizzazione » allo sviluppo territoriale, ma ne risulterebbe seriamente compromesso quel carattere di efficienza e di competitività internazionale che ne fa tuttora uno dei piú efficaci strumenti di intervento pubblico sulle strutture industriali.

Un'ultima considerazione — legata al tipo di impostazione concorrenziale implicita nel rapporto Colonna e in genere nella politica industriale comune — si ricollega al movimento sindacale italiano e ad alcune teorie — da esso recepite — circa la possibilità di considerare i livelli salariali come « variabile indipendente » nell'equazione di sviluppo dell'economia nazionale.

Tale valutazione — non priva di fondamento nell'ipotesi di una economia autarchica o comunque dotata di efficaci strumenti di protezione contro le influenze esterne — è assolutamente inaccettabile nel quadro di un'economia industriale integrata.

L'evoluzione dei livelli salariali, come quella dei prezzi e dei consumi individuali, è trascinata, in condizioni di apertura dei mercati nazionali, dalle corrispondenti evoluzioni esterne; l'effetto di contagio è tanto piú rapido quanto maggiori sono le interdipendenze e le possibilità di contatto extranazionali delle forze politico-economiche che agiscono nella contrattazione salariale.

In tal senso il livello salariale dei lavoratori italiani ha potuto essere elevato sino a livelli europei non solo grazie alle lotte sindacali, ma anche in virtù di un obiettivo impulso all'imitazione nei confronti dei partners europei, che spingeva a situare gli equilibri competitivi della industria nazionale su condizioni piú favorevoli ai lavoratori.

Parimenti, l'apertura dell'economia italiana e l'integrazione commerciale con i paesi membri rende estremamente precarie conquiste salariali che si situino al di sopra di tali livelli competitivi; il gioco della concorrenza e la penetrazione delle imprese estere rischia di spezzare tali equilibri attraverso il deficit della bilancia commerciale a piú contenuti livelli occupazionali.

V. Politica regionale

I termini del problema

Per molteplici ragioni si può affermare che dimensione regionale e dimensione europea, lungi dall'essere contraddittorie, sono fra loro strettamente complementari. In effetti la configurazione di entità territoriali caratterizzate da interessi e aspirazioni comuni o simili dei residenti può consentire il confronto, a livello federale, di volontà politiche più precise ed omogenee di quelle che riescono ad esprimersi oggi attraverso le delegazioni nazionali a Bruxelles.

Ciò nondimeno l'elaborazione di una politica territoriale da parte delle autorità comunitarie non solo è in ritardo rispetto ad altre politiche comuni, ma si rivela tuttora molto problematica.

Non tutti gli stati membri della Cee possiedono del resto una struttura politico-amministrativa fondata sull'autonomia regionale: tutti considerano però obiettivi fondamentali delle rispettive politiche economiche la correzione degli squilibri territoriali di reddito e il mantenimento di condizioni di pieno impiego a livello regionale.

Sei politiche territoriali non coordinate si innestano dunque su situazioni geografiche, politiche, culturali e di reddito estremamente diversificate. Anche le « diseconomie di localizzazione » che questi interventi tendono a compensare sono di natura eterogenea. Accanto ad aree periferiche (Berlino, Normandia, Venezia Giulia) emarginate rispetto alle correnti di traffico create dalla integrazione comunitaria, troviamo regioni di antica industrializzazione, oggi in declino per le difficoltà di sviluppo dei settori più rappresentativi della loro economia (carbone e acciaio nel bacino di Liegi, nel Limburgo e nella Saar); e ritroviamo anche le aree di sottosviluppo storico come il mezzogiorno in Italia, l'Aquitania o il Midi in Francia.

Situazioni eterogenee di sottosviluppo e diversi livelli di disconomie, affrontati tuttavia da ciascun paese con strumenti per lo piú analoghi (abbuoni di interesse, sgravi fiscali, sovvenzioni a fondo perduto sull'acquisto dei terreni, dei macchinari, ecc.), talvolta particolari (imprese a partecipazione statale in Italia, commesse pubbliche e tariffe preferenziali in Germania).

L'importanza e l'urgenza di questi obiettivi di riequilibrio territoriale nei sei paesi si sono accentuate proprio in conseguenza dell'integrazione fra le economie dei sei e dell'accresciuta pressione della concorrenza internazionale. Questa ultima, diffondendo il progresso tecnologico, ha accelerato le trasformazioni strutturali dell'economia ed ha finito per far risaltare in ciascuno dei sei Paesi debolezze antiche e nuove.

Contemporaneamente si diffondevano e si generalizzavano le misure di intervento, aumentava il livello delle sovvenzioni, se ne estendeva il campo di applicazione.

In base ai calcoli dei servizi della Commissione, nei primi anni del Mercato comune soltanto nel Mezzogiorno d'Italia — le cui caratteristiche di zona sottosviluppata erano indiscutibili — si raggiungeva il 30% di sovvenzione (in varie forme) rispetto al valore dell'investimento effettuato o previsto. Altrove esistevano aiuti moderati o niente del tutto. Ma, in pochi anni, si è assistito ad una vera e propria scalata; gli stati membri della Cee — perseguendo in ordine sparso gli stessi obiettivi — si sono fatti concorrenza per attirare nuovi investimenti nelle regioni che ciascuno di essi riteneva « sottosviluppate » o comunque da sviluppare. Così — sempre secondo i calcoli della Commissione — in alcune regioni del Mezzogiorno è stato raggiunto un tasso di sovvenzione pari al 35-40% dell'investimento; in Francia si sarebbe addirittura superato questo livello; in Belgio e Lussemburgo si è arrivati allegramente al 25% e in Olanda si tende a superare il 30%.

Queste percentuali — esprimendo valutazioni globali — includono tipi di intervento e di sovvenzione assai disparati e sono quindi soggette ad ampie contestazioni; sembra tuttavia appurato che un industriale volenteroso, giocando abilmente al rialzo con le varie amministrazioni nazionali e locali, può ottenere gratuitamente o quasi il 50% dei mezzi finanziari necessari alla propria iniziativa di investimento. Questa è del resto la strategia seguita dalle grandi imprese americane che hanno installato filiali in Belgio, Olanda e Germania con apporti di capitale proprio assolutamente irrisori rispetto all'entità degli investimenti effettuati. Nel già citato rapporto dell'ambasciatore Colonna di Paliano ad un convegno milanese¹ troviamo le parole adatte

¹ G. Colonna di Paliano, *La politica comunitaria delle strutture industriali*, convegno Cismec, Milano, 19-20 giugno 1969.

per descrivere questo fenomeno di sostituzione della concorrenza fra le sovvenzioni pubbliche. « È preoccupante assistere alla gara delle autorità pubbliche, nazionali e locali, dei nostri sei paesi, nel prodigare incentivi all'insediamento di nuove attività. Questa gara sfocia in ogni caso nella concessione di vantaggi sproporzionali alla necessità dell'insediamento stesso; ciò riduce il numero degli interventi attuabili con i mezzi finanziari disponibili, la cui entità complessiva già è insufficiente per far fronte ai problemi di ristrutturazione. Inoltre, questa gara toglie ogni razionalità nell'ubicazione di attività industriali che dovrebbero diventare competitive. Al quesito, perché un'impresa straniera si è impiantata sul loro territorio, le Amministrazioni pubbliche locali o nazionali rispondono immancabilmente che ciò è dovuto alle facilitazioni di ogni genere dai poteri pubblici. Eppure è sintomatico che su 200 società americane impiantatesi nel Mercato comune ed alle quali è stata rivolta la stessa domanda, neanche una abbia menzionato le facilitazioni suddette fra i cinque principali motivi delle loro decisioni di insediarsi nella Comunità. Pertanto, gli aiuti hanno soltanto l'effetto di spostare geograficamente, all'interno della Comunità, insediamenti che comunque avrebbero avuto luogo ».

Il rapporto aggiunge, per completare il quadro, che « talvolta aiuti massicci vengono concessi per attirare nuove installazioni in regioni floridissime, nelle quali non vi è alcuna sotto-occupazione ».

L'analisi è indubbiamente efficace anche se, criticando la assurda proliferazione dei regimi di aiuto in Europa, si finisce per dimenticare quello che è il problema di fondo di una politica europea di riequilibrio territoriale e cioè il trasferimento di risorse comuni verso le zone in cui chiaramente i mezzi finanziari sono tanto indispensabili quanto insufficienti.

Del resto, in un primo tempo le soluzioni escogitate dai servizi della Commissione per arrestare in qualche modo questa « surenchère » di aiuti tradirono preoccupazioni di equilibrio concorrenziale più che intenti di politica territoriale. Si voleva evitare che, attraverso differenze troppo sensibili nelle sovvenzioni, le imprese installate nelle zone di sviluppo venissero a trovarsi in condizioni di vantaggio concorrenziale rispetto a imprese dello stesso settore localizzate altrove. Si pensò quindi ad una sorta di « codice di buona condotta », in base al quale, per alcune zone di sviluppo tipiche, fosse fissato un limite alle sovvenzioni lecite. Il tentativo fu poi abbandonato, e non solo per l'evidente reticenza delle amministrazioni nazionali a tollerare limiti così severi alla propria sovranità territoriale. Da un lato ogni calcolo di equivalenza fra i vari tipi di intervento era soggetto a gradi elevati di arbitrio e a possibilità infinite di contestazione. Dall'altro, l'approccio concorrenziale per zone di intervento non risolveva i problemi della diversa entità

degli squilibri da paese a paese, della loro crescente intollerabilità sociale, degli scarsi effetti delle politiche territoriali là dove le diseconomie di localizzazione sono veramente determinanti.

È ben vero che le disposizioni degli articoli 92 e 93 del Trattato conferiscono rilevanti poteri alla Commissione in tema di armonizzazione dei regimi nazionali di aiuto e in genere degli interventi territoriali anche specifici.

Sta di fatto che — senza una strategia di sviluppo territoriale universalmente accettata e implicante opportune scelte di priorità — l'utilizzazione degli strumenti istituzionali esistenti è risultata assai ardua e comunque insoddisfacente.

Le origini della strategia comunitaria

Fallito — o comunque accantonato — l'approccio concorrenziale, la Commissione si decideva a dare uno sbocco più concreto al tentativo di elaborare una « politica regionale comune ». In verità, già nel dicembre '61, una « Conferenza sulle economie regionali » organizzata dalla Commissione a Bruxelles proponeva alcune considerazioni interessanti:

— si constatava che gli strumenti utilizzati in ciascuno dei paesi membri mostravano, malgrado la diversità delle situazioni, analogie di comportamento evidenti da parte dei poteri pubblici nazionali;

— si avvertiva che, per molti aspetti, le politiche economiche e sociali seguite dai paesi e anche le politiche comuni elaborate dalla Commissione (riduzione delle tariffe doganali, politica agricola, ecc.) tendevano ad avere effetti centralizzatori;

— si sollecitava l'adozione di misure tendenti a spostare i capitali e le risorse tecniche verso i lavoratori, piuttosto che favorire l'accumulazione della mano d'opera presso i poli di sviluppo già esistenti.

Successivamente la Commissione riprendeva questi temi in un capitolo di politica regionale nel quadro del primo programma di politica economica a medio termine².

Dominato da preoccupazioni di produttività e di scarsità di mano d'opera nelle regioni industrializzate della Comunità³, il primo programma comunitario sottolineava i rischi connessi alla facile soluzione di attirare le risorse umane dalle regioni meno sviluppate. Tale soluzione

² Cfr. infra Cap. III par. 1.4.

³ Tali regioni costituiscono una fascia ristretta che si estende dall'Italia nordoccidentale all'Olanda, disponendosi a lato delle valli del Rodano e del Reno. Questa fascia copre approssimativamente il 30% della superficie comunitaria, raggruppa il 45% della sua popolazione e realizza il 60% del prodotto globale della sua economia.

comporta in effetti tre inconvenienti principali:
minima utilizzazione delle infrastrutture nelle regioni periferiche (e insufficiente rendimento delle medesime);
emigrazione degli strati piú giovani e piú validi della popolazione attiva di tali regioni, il cui sviluppo futuro risulta in tal modo ulteriormente compromesso;
costi sociali crescenti e sempre meno sopportabili per le regioni industrializzate.

Tuttavia, anche in questo settore, le proposte operative del programma non avevano l'incisività dell'analisi. Da un lato il tentativo di creare una tipologia delle regioni in difficoltà (regioni periferiche agricole, regioni rurali mal collegate con i principali centri di sviluppo, regioni in declino, regioni di frontiera, regioni superconcentrate) evitava ogni scelta di priorità fra situazioni territoriali cosí disparate.

Dall'altro, i rimedi proposti (poli di sviluppo e infrastrutture essenzialmente) rientravano fra quelli già utilizzati — non sempre felicemente e comunque in piena autonomia — dagli stati membri nelle rispettive politiche di riequilibrio territoriale.

Le proposte della Commissione

Il primo tentativo organico di ricondurre la problematica territoriale (scalata delle sovvenzioni e riduzione degli squilibri) in un quadro d'insieme sufficientemente armonizzato è compiuto dalla Commissione con la « proposta di decisione del Consiglio relativa all'organizzazione di mezzi d'azione della Comunità in materia di sviluppo regionale »⁴.

La Commissione riconosce innanzi tutto che « lo sviluppo armonioso delle attività economiche all'interno della Comunità — che l'articolo 2 del Trattato di Roma assegna come obiettivo alla Cee — non può risultare dalla semplice apertura delle frontiere e dal libero gioco della concorrenza ». Questa affermazione non è di poco conto, quando si ricordi la tenacia liberoscambista di molti documenti comunitari.

La Commissione osserva anche, molto opportunamente, che « le azioni di politica regionale condotte dagli stati non sono state in grado di controbilanciare in misura apprezzabile le tendenze naturali delle imprese a installarsi nelle regioni in cui le economie esterne sono piú rilevanti, cioè nelle regioni già sviluppate ».

⁴ La proposta è accompagnata da una *Nota sulla politica regionale nella Comunità* e da due voluminosi allegati relativi a: *La politica regionale nei singoli stati membri: il bilancio analitico della evoluzione regionale nella Comunità (1955-1965)*. Cfr. doc. Com (69) 950 del 15 ottobre 1969.

Si riconosce quindi che la realizzazione del Mercato comune, ha ampliato, anziché ridurre, le distanze fra regioni industrializzate e regioni periferiche; ma soprattutto si constata che le politiche sin qui seguite dagli stati membri — con varietà di strumenti e largo dispendio di mezzi — sono state lungi dal fornire risultati apprezzabili. Comunque questi ultimi non sono apparsi conformi né agli obiettivi dei governanti né alle aspettative delle popolazioni meno favorite dal progresso economico. Questa constatazione è valida per tutti i Paesi, anche se assume particolare gravità per l'Italia, vista la dimensione degli squilibri preesistenti e di quelli generati nel ventennio postbellico. Il documento della Commissione formula poi un apprezzamento che è essenziale per le sue implicazioni sui futuri sviluppi dell'integrazione comunitaria e in particolare sui recenti progetti di unione monetaria. « Gli equilibri economici fondamentali, sia in tema di stabilità monetaria sia per quanto concerne la bilancia dei pagamenti, sono difficili da ottenere contemporaneamente nei sei Paesi se si mantengono le attuali strutture regionali. Divergenze troppo marcate fra paese e paese nella ripartizione delle regioni sottosviluppate o in declino determinano inevitabilmente tendenze divergenti nella qualità e nell'intensità dello sviluppo, rendendo estremamente aleatorio il mantenimento dei suddetti equilibri ».

Questo tema ci sembra fondamentale alla luce delle decisioni relative all'unione economica e monetaria⁵; esso costituisce probabilmente la ragione di fondo per provare il carattere inevitabile, o indispensabile, di una politica regionale comune nel quadro di un processo di integrazione che si ponga come obiettivo l'unione monetaria fra i sei.

Precisati questi obiettivi di fondo — che in parte erano già stati sottolineati da documenti precedenti — la Commissione si addentra per la prima volta nella formulazione, sia pur vaga, di un « iter » operativo. Questo si articola sinteticamente in tre punti:

1 - La Commissione delle Comunità europee procede regolarmente con ciascuno stato membro, all'esame della situazione delle regioni per le quali è particolarmente urgente un piano di sviluppo. L'esistenza di una situazione di urgenza è presunta per i seguenti quattro tipi di regioni:

- a - in ritardo di sviluppo, soprattutto a causa della prevalenza delle attività agricole;
- b - in declino, a motivo dell'evoluzione delle attività economiche prevalenti;
- c - frontaliere, qualora sia particolarmente avvertita la necessità di un coordinamento tra stati membri;
- d - regioni nelle quali si constata una disoccupazione strutturale.

⁵ Cfr. infra cap. III par. 5.

- 2 - I piani di sviluppo regionale devono riguardare quanto meno:
- a - l'analisi della situazione e delle tendenze (situazione demografica, occupazione, prodotto regionale, struttura settoriale, infrastrutture);
 - b - le azioni previste, con il relativo calendario di attuazione, e con l'indicazione delle autorità responsabili;
 - c - il finanziamento pubblico, e le prospettive di investimenti privati.

3 - La Commissione non si limita a trasmettere agli stati membri dei pareri e delle raccomandazioni (con la semplice approvazione dei singoli piani di sviluppo regionali). L'art. 6 della proposta di decisione precisa infatti che, « oltre ad un impiego coordinato dei mezzi d'azione di cui dispone la Comunità in vista delle disposizioni dei Trattati, il finanziamento delle misure previste dal piano di sviluppo regionale può formare oggetto di un aiuto comunitario sotto forma di bonifici di interessi, o di concessione di garanzie per i mutui erogati dalla Banca europea per gli investimenti, o da altri istituti finanziari ».

La proposta dell'esecutivo del Mec prevede dunque la creazione di un Fondo europeo per lo sviluppo regionale, gestito dalla Commissione e alimentato da fondi comuni, il cui compito dovrebbe essere quello di fornire mezzi finanziari a tassi di interesse ridotti per i piani di sviluppo regionale di interesse comune. Si prevedono anche la creazione di un Comitato permanente di sviluppo regionale e l'aumento delle possibilità di azione della Banca europea degli investimenti. La Commissione non indica ulteriori strumenti per attuare a livello comunitario quel trasferimento di risorse verso le zone meno favorite che in definitiva è il compito di ogni politica regionale.

Insiste tuttavia sul ruolo delle infrastrutture come « fattore di localizzazione »; dove per infrastrutture non si intendono soltanto i mezzi di trasporto e di comunicazione, ma anche e soprattutto adeguate dotazioni in alloggi, servizi e attrezzature collettive.

« Inchieste effettuate presso gli imprenditori, gli istituti di credito e le amministrazioni pubbliche hanno evidenziato l'importanza delle infrastrutture, intese in senso lato, nelle decisioni di localizzazione delle imprese » — osserva il documento, precisando che « la dotazione in infrastrutture ha peso uguale se non superiore a quello di altri incentivi più tangibili e qualificabili quali i regimi fiscali, le sovvenzioni, gli abbuoni di interesse. Solo a partire da un certo tessuto infrastrutturale si possono infatti determinare quelle « economie esterne » che gli operatori considerano fattore essenziale per la localizzazione e lo sviluppo delle attività economiche. In tal senso, al limite, l'oggetto della politica regionale può essere proprio l'organizzazione delle economie esterne ».

Si delinea in tal modo una « filosofia » comunitaria in tema di politica regionale: fondata da un lato sulla volontà di realizzare un miglior equilibrio regionale attraverso interventi di infrastruttura e tendente

dall'altro a scoraggiare le politiche nazionali di incentivazione diretta all'insediamento di imprese industriali.

A completare questa filosofia manca però, la definizione di un criterio generale di ripartizione delle risorse disponibili per una politica regionale comune, cioè l'indicazione di criteri di priorità fra problemi regionali di natura sovente prossima, ma di entità sostanzialmente diversa.

Riteniamo che un tale criterio dovrebbe essere conforme alla distribuzione territoriale delle offerte di impiego e alle condizioni di reddito delle popolazioni e consentire un trasferimento di capitali e di unità produttive verso i territori nei quali le risorse umane non sono sufficientemente utilizzate, attenuando così progressivamente il doloroso fenomeno delle grandi migrazioni nazionali ed internazionali. Ma un tale orientamento non appare per ora nei documenti comunitari. In realtà, ancora una volta, la proposta della Commissione tradisce l'impostazione liberoscambista della politica di Bruxelles e rivela il timore che certe azioni pubbliche in favore delle zone depresse frenino o ostacolino la libera concorrenza fra le imprese. E qui è facile obiettare che la libera concorrenza non deve essere considerata come una cristallizzazione di situazioni di fatto, di origine storica e sociopolitica, ma come un obiettivo da perseguire eliminando precisamente le cause che sono all'origine del sottosviluppo economico di certe aree.

Sviluppi successivi e conseguenze per l'Italia

Il Consiglio dei ministri ha bensì accolto favorevolmente, già nel dicembre '69, le proposte della Commissione per una politica « globale » di assetto territoriale nella Cee, ma non ha riservato ad esse — almeno fino ad oggi — alcuno sviluppo concreto. L'Esecutivo Malfatti ha pertanto deciso di puntare su alcuni obiettivi parziali, inquadrabili tuttavia nello schema generale dianzi esposto.

In questa prospettiva la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento che prevede misure specifiche per la creazione e l'ampliamento degli investimenti produttivi nelle « regioni agricole prioritarie »⁶.

Le azioni della Commissione e degli stati membri intese a stimolare, nel quadro delle operazioni di sviluppo, l'insediamento di imprese economicamente sane dei settori industriale, artigianale e dei servizi possono riassumersi come segue:

- a - la Commissione concederà alle imprese economicamente sane

⁶ Cfr. doc. Com. (71) 500, Bruxelles, 26 maggio 1971.

dei settori industriale, artigianale e dei servizi, un premio speciale di 1.500 unità di conto per posto di lavoro creato ed occupato da agricoltori che cessino l'attività agricola o dai loro discendenti diretti per i progetti che si iscrivono nel quadro delle operazioni di sviluppo, prelevando i fondi a tal fine necessari dalla sezione « Orientamento » del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia;

b - la Commissione concederà alle imprese un bonifico d'interessi per i prestiti destinati ad investimenti produttivi per i progetti che si iscrivano nel quadro delle operazioni di sviluppo;

c - la Commissione si adoprerà, affinché gli obiettivi perseguiti con le operazioni di sviluppo regionale siano raggiunti nella maniera più efficace possibile. Le misure attualmente studiate dalla Commissione col concorso degli stati membri, le quali tendono a coordinare i regimi generali di aiuti a finalità regionale, daranno un efficace contributo al rafforzamento dell'azione degli stati membri in materia di aiuti nelle regioni agricole prioritarie situate alla periferia della Comunità poiché cesserà la tendenza all'aumento in materia di aiuti fra gli stati membri e sarà limitata all'intensità di questi aiuti nelle regioni centrali.

Solo quest'ultimo, fra i punti citati, ha suscitato l'immediato interesse del Consiglio che — fondandosi ancora una volta sul consacrato principio dell'equiconcorrenzialità — ha adottata il 20 ottobre 1971 la prima decisione in tema di « regimi generali di aiuto a finalità regionale »⁷. La decisione riguarda la compatibilità con il mercato comune (art. 93 del Trattato) degli aiuti a finalità regionale e settoriale concessi nelle « regioni centrali » della Comunità e cioè su tutto il territorio dei sei all'infuori di Berlino e di parte della Baviera in Germania, del Sudovest francese e del Mezzogiorno in Italia.

Per le regioni centrali viene introdotto un limite superiore uniforme (20%) per gli aiuti concessi alle imprese in qualsiasi forma, si fissa un metodo comune di valutazione dell'« equivalente-sovvenzione », si richiede la « trasparenza » negli aiuti concessi alle imprese e si valutano le ripercussioni degli interventi settoriali ai fini dell'equilibrio concorrenziale del Mercato comune.

Questa decisione indurrà inevitabilmente la Commissione di Bruxelles a esercitare un controllo più severo sui regimi di aiuto vigenti per le zone depresse del Centronord in Italia e ad interessarsi più a fondo delle misure di intervento che potranno essere adottate dagli organismi regionali nell'Italia centrosettentrionale in base alla delega di poteri recentemente decisa dal Parlamento nazionale. Né dovrebbero mancare le ripercussioni — sempre a titolo dell'art. 93 del Trattato — sugli interventi settoriali aventi particolare « specificità » regionale

⁷ Cfr. *J.O. des Communautés Européennes* del 4 novembre 1971.

(cfr. industria tessile). Anche in questi casi la decisione del Consiglio offre alla Commissione — limitatamente alle zone centrali quindi, per l'Italia, al Centronord — maggiore autorità e specifici criteri di intervento, sia pure, ancora una volta, in senso esclusivamente negativo.

VI. Politica agricola

Gli obiettivi generali

L'art. 39 del Trattato Cee illustra chiaramente le finalità della politica agricola comune:

« a - incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera;

b - assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;

c - stabilizzare i mercati;

d - garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

e - assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori ».

Bisogna tuttavia riconoscere che l'ultimo tra gli obiettivi citati ha rappresentato in realtà anche l'ultima delle preoccupazioni seguite nella laboriosa concretizzazione della politica agricola comune.

Come è noto, l'economia agricola mondiale, o almeno quella dei paesi occidentali, vive di un perfetto circolo vizioso: quasi tutte le agricolture dei paesi più o meno industrializzati sono protette contro gli effetti dei bassi ed oscillanti corsi mondiali dei prodotti agricoli di base; al tempo stesso, i sistemi protettivi nazionali contribuiscono cumulativamente ed in maniera determinante a deprimere e a disorganizzare il mercato mondiale dei prodotti agricoli.

I vari sistemi di protezione possono essere ricondotti a due tipi fondamentali:

— il sistema degli aiuti diretti ai produttori (deficiency payments), adottato per esempio in Gran Bretagna, che consiste nell'allinea-

re i prezzi agricoli interni ai corsi mondiali, aumentando però sostanzialmente il reddito degli agricoltori tramite sovvenzioni a carico del bilancio pubblico e quindi dei contribuenti;

— il sistema dei « prelievi-restituzioni », applicato dalla Comunità, che si basa invece sulla fissazione dei prezzi interni superiori ai prezzi mondiali: la differenza tra i due prezzi è compensata, all'importazione, tramite i prelievi, e all'esportazione con sovvenzioni o restituzioni. Così, è il consumatore che sopporta la differenza, all'interno della Comunità e, in caso d'esportazione, il contribuente.

Gli effetti sui redditi degli agricoltori possono tuttavia essere diversi nei due sistemi.

Anche la Comunità applica del resto un sistema di tipo « deficiency payments » per taluni prodotti deficitari nell'area comunitaria (grano duro, olio d'oliva, semi oleosi).

I prezzi comunitari non sono rigidi e non eliminano il gioco delle forze del mercato che è conservato entro i limiti determinati dal sistema dei prelievi e delle restituzioni. In due soli casi si hanno dei prezzi fissi determinati dall'alto: il prezzo minimo che i produttori di zucchero e di fecola di patate debbono pagare rispettivamente per le barbabietole e per le patate.

D'altra parte, i prezzi di intervento non sono mai applicati allo stadio della produzione ma, avendo funzione di sostegno del mercato, allo stadio della commercializzazione all'ingrosso.

In certi casi, i prezzi d'intervento sono regionalizzati in funzione delle condizioni naturali di formazione dei prezzi. Per taluni prodotti infatti, come i cereali, il riso, i semi oleosi e lo zucchero, per i quali il mercato è abbastanza fluido e le spese di trasporto sono relativamente importanti, si è preferito rinunciare ad un solo prezzo d'intervento, valido per l'intera area comunitaria, fissando invece dei prezzi d'intervento variabili secondo le zone.

I prezzi comuni sono fissati in « unità di conto » definite per un peso di oro fino pari a quello del dollaro Usa¹.

Per tutti i prodotti che sono oggetto di una organizzazione comune di mercato, fatta eccezione per i casi in cui la Comunità adotta il sistema dei « deficiency payments », il regime verso i paesi terzi si fonda su due principi:

— in primo luogo, separare i prezzi praticati nel mercato comune dai corsi del mercato mondiale. I prelievi assicurano tale effetto all'importazione: si intende per prelievo la percezione sotto qualsiasi forma, di una somma destinata ad aumentare il prezzo di un prodotto agricolo im-

¹ Cfr. al riguardo il regolamento n. 129/Cee/62 del 23.10.1962 nel Gu delle Ce n. 106 del 30-10-1962.

portato per allinearlo al prezzo scelto dalla Comunità nel quadro della politica agricola comune.

All'inverso, le restituzioni permettono di abbassare i prezzi delle esportazioni comunitarie ai livelli dei corsi mondiali. Quando si sono verificati dei casi in cui i prezzi del mercato mondiale erano superiori ai prezzi comunitari, per determinati prodotti, sono state applicate delle restituzioni o sovvenzioni alle importazioni e dei prelievi sulle esportazioni;

— in secondo luogo, assicurare la permeabilità tra il mercato comunitario e quello mondiale, attraverso la soppressione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente per i prodotti dalle organizzazioni comuni di mercato.

Occorre infine notare che una clausola di salvaguardia è stata inserita in quasi tutti i regolamenti comunitari: in caso di turbamenti gravi o di minacce di turbamento a causa delle importazioni o delle esportazioni, la Comunità può prendere le misure appropriate con procedura d'urgenza.

Il sistema dei prezzi agricoli comunitari

I prezzi comunitari sono chiamati ad adempiere diverse funzioni:

— ad orientare la produzione, evolvendo verso l'alto in caso di offerta insufficiente o verso il basso in caso di eccedenza della produzione, in maniera che gli agricoltori possano far variare la produzione in base all'orientamento indicato;

— a regolare il mercato, mettendo in opera i meccanismi di intervento previsti al fine di impedire che i prezzi agricoli scendano al di sotto di un certo limite, incidendo sul reddito dei produttori;

— ad assicurare ai prodotti comunitari il livello necessario di protezione nei riguardi dei prodotti provenienti dai paesi terzi.

Ad ognuna delle funzioni susposte corrisponde una categoria di prezzi:

I prezzi indicativi rappresentano i prezzi di volta in volta auspicabili nella Comunità; come tali, essi hanno la funzione di orientare i produttori agricoli nei loro piani di coltivazione. Da questi prezzi derivano i prezzi d'intervento ed i prezzi di soglia, illustrati piú avanti.

Il prezzo di orientamento, particolare al settore della carne bovina, ha lo stesso ruolo dei prezzi indicativi.

I prezzi di intervento garantiscono ai produttori che i prezzi di mercato non scenderanno sotto un certo limite, dato che gli organismi « ad hoc » (Aima per esempio) compreranno a quel limite.

I prezzi di base sono invece dei prezzi comuni che non vengono

effettivamente applicati, ma che servono di riferimento per il calcolo dei prezzi di acquisto da parte degli organismi di intervento. In relazione ai prezzi indicativi od al prezzo di orientamento vengono stabiliti i *prezzi di soglia* che costituiscono il prezzo minimo di importazione dei prodotti agricoli provenienti dai paesi terzi. Per i prodotti mancanti di un prezzo indicativo sono stabiliti *dei prezzi di riferimento* ai quali vengono allineati i prezzi dei prodotti importati. All'importazione dei prodotti agricoli derivati dai cereali (uova, volatili e porcini) si applicano dei *prezzi* detti di *chiusa* che si basano sulla valutazione dei costi reali di produzione di tali prodotti nei paesi di origine, tenuto conto dei prezzi mondiali dei cereali e degli altri fattori di produzione. Detti prodotti entrano quindi nella Comunità al livello dei prezzi di chiusa anche se offerti ad un prezzo inferiore.

La fissazione dei prezzi ha un carattere politico, in quanto determina il reddito degli agricoltori. Essa è effettuata dalle istituzioni comunitarie, dopo consultazione del Parlamento europeo, ogni anno e prima del 1° agosto. Questa data è stata scelta per permettere ai prezzi comunitari di esercitare pienamente il loro ruolo di orientamento della produzione. I prezzi così determinati restano in vigore per la campagna di produzione che ha inizio l'autunno dello stesso anno e per la campagna di commercializzazione dell'anno successivo.

I criteri generali seguiti per la determinazione dei prezzi comunitari non sono mai stati esplicitamente enunciati nel corso dell'attuazione della politica agricola comune. Tuttavia essi appaiono implicitamente basarsi su talune esigenze fondamentali collegate:

- al riavvicinamento dei prezzi nazionali preesistenti;
- alla delineazione di una politica comune dei redditi degli agricoltori;
- all'applicazione di una politica di prezzi che eviti i casi di produzione eccedentaria e che permetta alle produzioni comunitarie di essere competitive.

Le proposte, che la Commissione presenta ogni anno al Consiglio in materia di prezzi, si fondano su un rapporto annuale sulla situazione dell'agricoltura e dei mercati agricoli. Il rapporto tiene conto a sua volta dei dati raccolti tramite il sistema di informazione sulle contabilità agricole, creato con il regolamento n. 79/Cee/65 del 15-6-1965² allo scopo di verificare i redditi agricoli di un certo numero di imprese campione e di analizzare il funzionamento economico delle stesse.

² Gu delle Ce n. 109 del 23-6-1965.

I meccanismi d'intervento ed i vari tipi di organizzazione

Il funzionamento del sistema dei prezzi è assicurato dai meccanismi d'intervento degli organismi pubblici o assimilati. Tale intervento si concretizza nel ritiro dal mercato di certe quantità di prodotti, nella regolarizzazione degli approvvigionamenti durante la campagna agricola o nell'aumento degli sbocchi commerciali.

Il ritiro dal mercato può essere temporaneo o definitivo. Il ritiro è definitivo in caso d'acquisto da parte degli organismi pubblici, acquisto che può essere deciso sia in anticipo e per un prezzo determinato, sia in caso di necessità a partire dal momento in cui i corsi siano arrivati ad un certo livello. Nel primo caso la garanzia è permanente, mentre nel secondo l'intervento si configura piuttosto come una misura di sostegno del mercato al fine di evitare una troppo forte diminuzione del prezzo.

Il ritiro temporaneo è favorito tramite la concessione di aiuti allo stoccaggio privato, allo scopo di diminuire per un certo periodo di tempo la quantità dei prodotti offerti sul mercato.

L'azione di stoccaggio può anche tendere a stabilizzare il mercato allo scopo di assicurare la ripartizione uniforme della raccolta per la durata della campagna o da una campagna all'altra.

La ricerca di nuovi sbocchi o il mantenimento degli sbocchi commerciali esistenti può ugualmente servire al sostegno del mercato: premi per il denaturamento dello zucchero e dei cereali panificabili, allo stesso scopo di favorirne l'utilizzazione come alimenti per il bestiame, gli aiuti concessi per la utilizzazione, sempre allo stesso scopo del latte scremato, gli aiuti alla produzione che permettono di abbassare i prezzi di certi prodotti agricoli (cereali, patate, zucchero, olio d'oliva, ecc.) in vista della loro utilizzazione industriale, ecc.

Occorre ricordare che oltre al sistema dei prezzi e degli interventi, la politica agricola comune si vale di altri mezzi di azione più duttili, che organizzano il mercato pur lasciandone la gestione alle organizzazioni professionali:

— l'obbligo di commercializzazione soltanto per i prodotti corrispondenti a determinate norme qualitative o di utilizzare determinati metodi di produzione nel settore enologico, per esempio;

— l'aiuto alle iniziative delle organizzazioni professionali tendenti ad un migliore adattamento dell'offerta, sotto la forma, per esempio, di raggruppamenti dei produttori o di controllo dello sviluppo delle colture.

I vari tipi di organizzazione dei mercati si distinguono per una diversa utilizzazione delle varie categorie dei prezzi comuni, dei meccanismi d'intervento e del regime degli scambi con i paesi terzi. Il tipo

piú completo d'organizzazione del mercato comprende la fissazione di un prezzo indicativo da cui derivano tantò il prezzo d'intervento che il prezzo di soglia: tale tipo si applica, per esempio, nel settore dei cereali³, del riso⁴ e delle materie grasse⁵, con qualche modifica (prezzi d'intervento nazionali) per i prodotti lattieri⁶ e per lo zucchero⁷, (prezzi di soglia nazionali e quote di produzione per paese) mentre il regime delle carni bovine è alquanto simile⁸.

Un sistema meno rigido è stato applicato nel settore della carne porcina⁹ e dei frutti e legumi¹⁰, per i quali la relazione tra regime interno e regime applicato verso l'esterno non è cosí stretta. Nel settore della carne porcina viene fissato un prezzo di base il cui raggiungimento sul mercato interno dà l'avvio alle misure di intervento, nel cui ambito viene infine stabilito il prezzo di acquisto opportuno da parte degli organismi d'intervento. Il prezzo di chiusura, che determina il livello al quale vengono effettuate le importazioni, è stabilito tenendo conto dei corsi mondiali.

L'organizzazione di mercato dei frutti e legumi, cosí come quella dei fiori e piante ornamentali¹¹ prevedono tra l'altro l'applicazione di regolamentazioni qualitative comuni, mentre i piú recenti regolamenti di base approvati dal Consiglio nel settore del tabacco¹², del vino¹³ e del lino e della canapa¹⁴ hanno ulteriormente innovato nel già estremamente vario panorama della politica agricola comune.

³ Regolamento n. 120/Cee/67 del 13-6-67, nella Gu delle Ce n. 117 del 19-6-67.

⁴ Regolamento n. 359/Cee/67 del 15-7-67, nella Gu delle Ce n. 174 del 3-7-67.

⁵ Regolamento n. 136/Cee/66 del 22-9-66, nella Gu delle Ce n. 172 del 30-9-66.

⁶ Regolamento n. 804/Cee/68 del 27-6-68, nella Gu delle Ce n. 148 del 28-6-68.

⁷ Regolamento n. 1009/Cee/67 del 18-12-67, nella Gu delle Ce n. 908 del 21-12-67.

⁸ Regolamento n. 805/Cee/68 del 27-6-68, nella Gu delle Ce n. 148 del 28-6-68.

⁹ Regolamento n. 121/Cee/67 del 13-6-67, nella Gu delle Ce n. 117 del 19-6-67.

¹⁰ Regolamento n. 865/Cee/68 del 28-6-68, nella Gu delle Ce n. L. 153 del 1-7-68.

¹¹ Regolamento n. 234/Cee/68 del 27-2-68, nella Gu delle Ce n. L. 55 del 2-3-68.

¹² Regolamento n. 727/Cee/70 del 21-4-70, nella Gu delle Ce n. L. 94 del 28-4-70.

¹³ Regolamenti n. 816 e 817/Cee/70 del 28-4-70, nella Gu della Ce n. L. 99 del 5-5-70.

¹⁴ Regolamento n. 1308/Cee/70 del 29-6-70, nella Gu delle Ce n. L. 145 del 4-7-70.

La politica delle strutture agricole

Fin dall'epoca della Conferenza di Stresa e della relativa risoluzione, adottata nel 1958¹⁵, era stata sottolineata la relazione stretta che avrebbe dovuto esistere tra la politica dei mercati e la politica di adattamento delle strutture agricole. Era infatti evidente, già prima dell'entrata in vigore del Trattato Cee, che la creazione di un'agricoltura comune ai sei paesi esigeva non soltanto il raggiungimento di un livello comune di prezzi, ma soprattutto una politica attiva che — al fine di ridurre le deficienze strutturali proprie alle agricolture di alcuni stati membri ed a un gran numero di produzioni agricole nell'intera area comunitaria — favorisse lo sviluppo tecnico, l'impiego ottimale dei fattori di produzione e lo sviluppo razionale delle produzioni agricole comunitarie, attraverso la loro localizzazione nelle aree più favorevoli. Era anche chiaro a tutti che se un sistema di alti prezzi interni avesse potuto sostenere più o meno efficacemente il reddito dei produttori agricoli, l'interesse dei consumatori ad un livello ragionevole dei prezzi non avrebbe potuto essere salvaguardato altrimenti che attraverso lo sviluppo della produttività dell'agricoltura.

Malgrado l'evidenza degli argomenti, la politica delle strutture è rimasta molto indietro rispetto alla politica dei prezzi. Innanzitutto bisogna sottolineare il fatto che gli stati membri si sono riservati la responsabilità principale nella politica delle strutture, lasciando alle istituzioni comunitarie il compito di assicurarne il coordinamento¹⁶. Ma anche questa funzione si è rivelata impossibile dato che la Commissione non è mai stata dotata degli strumenti necessari allo scopo. L'obiettivo secondario dell'informazione sulle azioni nazionali è stato invece raggiunto con l'istituzione del « Comitato permanente delle strutture agricole », che centralizza i dati e permette con la sua opera la stesura di un rapporto annuale in materia.

La partecipazione finanziaria della Comunità all'esecuzione dei progetti nazionali di miglioramento delle strutture agricole — attuate tramite la sezione « orientamento » del Feoga — non può del resto essere considerata una procedura soddisfacente, in ragione della sua stessa natura di organismo di compensazione per il fatto che i vaghi criteri economici e sociali, chiamati a presiedere all'esame comunitario d'opportunità dei progetti nazionali, non possono essere correttamente rilevati nella pratica.

¹⁵ Cfr. Gu delle Ce n. 11 del 1-9-1958.

¹⁶ Cfr. a questo proposito la decisione del Consiglio del 4-12-1962, Gu delle Ce n. 136 del 17-12-1962.

Il finanziamento comunitario

I meccanismi d'intervento sul mercato interno e le misure applicate alle frontiere esterne della Comunità sono gestiti dalle istituzioni comunitarie che ne assumono attualmente l'intera responsabilità finanziaria. La Comunità è tenuta altresì a contribuire al finanziamento degli investimenti nazionali per il miglioramento delle strutture agricole.

Nell'uno e nell'altro caso lo strumento finanziario della Comunità risiede nel Fondo europeo di orientamento e garanzia (Feoga), modificato nella sua forma attuale delle due sezioni « garanzia » e « orientamento » dal Regolamento 17/Cee/64 del 5 febbraio 1964¹⁷. Il Fondo, che è alimentato dai prelievi e dai contributi degli stati, assicura attraverso la sezione « garanzia » il rimborso delle spese sopportate dagli stati membri in applicazione dei tre tipi d'azione previsti dai regolamenti d'organizzazione dei mercati:

- la restituzione alle esportazioni verso i paesi terzi;
- gli interventi sul mercato interno effettuati in virtù delle regole comunitarie;
- alcune azioni particolari, come per esempio, gli aiuti alla commercializzazione dello zucchero in Belgio e le spese per le misure speciali all'importazione dei cereali foraggeri adottati in Italia.

La sezione « orientamento » partecipa, nei limiti dei fondi disponibili allo scopo, ai finanziamenti relativi:

- adattamento ed al miglioramento delle condizioni di produzione;
- all'orientamento della produzione;
- al miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
- all'aumento degli sbocchi di tali prodotti.

Sotto il profilo « garanzia » la Commissione si limita a constatare che le spese nazionali domandate in restituzione siano conformi ai regolamenti in vigore, mentre per la sezione « orientamento » essa è tenuta a procedere ad un esame di merito dei progetti per i quali è richiesta la partecipazione comunitaria. Il che significa che nell'aspetto strutturale il margine lasciato all'autonomia nazionale, in materia di politica agricola, è ancora molto ampio.

Considerazioni sui vincoli e piano Mansholt

La politica agricola comune ha dato luogo ad un fenomeno assai significativo di ampia delegazione dei poteri da parte del Consiglio al-

¹⁷ Gu delle Ce n. 34 del 27-2-1964.

la Commissione. La Commissione infatti ha ottenuto il potere di adottare direttamente molte modalità di applicazione delle regole comunitarie, per esempio in materia di procedure d'intervento, di fissazione dei metodi di analisi per i controlli dei coloranti ammessi nelle sostanze alimentari, ecc.; essa è d'altronde chiamata a prendere le disposizioni necessarie alla gestione quasi giornaliera dei mercati e le misure di salvaguardia indispensabili in caso di urgenza.

In certi casi l'azione della Commissione si appoggia sulla procedura dei « Comitati di gestione », composti di funzionari degli stati membri sotto la presidenza di un rappresentante della Commissione (che non prende parte alle votazioni). In seno al Comitato i voti degli stati membri sono calcolati secondo il metodo ponderale previsto dall'articolo 148 del Trattato Cee (Germania, Francia, Italia: 4 voti ciascuno; Belgio e Paesi Bassi: 2 voti; Lussemburgo: 1 voto).

Il Comitato è tenuto a pronunciare, alla maggioranza di 12 voti ed entro i termini fissati dal presidente, un parere positivo o negativo in merito al progetto sottoposto al suo esame dalla Commissione. In caso di voto favorevole o di assenza di parere, il progetto è trasmesso alla Commissione che decide delle misure di applicazione. Se la Commissione adotta ed applica una misura che non ha ricevuto il parere favorevole del Comitato, essa ne deve fare comunicazione al Consiglio, che, statuen- do alla maggioranza qualificata, può prendere, entro un mese, una decisione contraria.

La politica agricola comune è una realizzazione politica del tutto particolare: essa infatti ha permesso la creazione di un mercato comune proprio nel settore economico dove le politiche nazionali erano più particolaristiche, ma al tempo stesso presenta un bilancio commerciale, finanziario e sociale piuttosto preoccupante.

La fissazione di prezzi comuni generalmente elevati ha indubbiamente contribuito all'aumento della produzione agricola, ciò che ha causato a sua volta l'accumulazione di eccedenze strutturali ed occasionali. Insieme a queste eccedenze si sono perpetuate le deficienze fondamentali della produzione comunitaria nei cereali foraggeri e nella carne bovina. Sotto il profilo del commercio mondiale si può quindi dire che la Comunità non è riuscita nell'obiettivo, che pur si era posta, di contribuire alla stabilizzazione dei corsi mondiali.

L'aumento costante ed impressionante dell'onere finanziario imposto dagli interventi comunitari porta poi a temere che tra un certo numero di anni esso divenga insopportabile e tale da rendere inevitabile una riforma profonda — se non la disparizione stessa — della politica comune.

È stato infine constatato a più riprese e dai più svariati osservatori che, ad onta degli alti prezzi agricoli, i redditi della maggior

parte degli agricoltori continuano ad aumentare piú lentamente dei redditi degli altri operatori economici e che l'esodo dai campi non si è certamente rallentato negli ultimi otto anni.

In base a questa considerazione e avendo sottolineato la quasi certezza di una crisi profonda della politica agricola comune, Mansholt, oggi presidente della Commissione ed incaricato fin dal 1958 dei problemi agricoli, ha proposto ai governi ed alla opinione pubblica un piano di riforme di quella stessa politica di cui era stato uno dei massimi artefici.

Gli obiettivi del piano Mansholt¹⁸ possono essere cosí sintetizzati:

— a breve termine: la diminuzione di taluni prezzi comuni e l'aumento di altri, al fine di lasciare un piú grande margine di manovra alle forze del mercato, diminuendo lievemente gli oneri del Feoga;

— a medio termine: l'adozione di un insieme di misure atte a riassorbire le eccedenze;

— a lungo termine: una profonda ristrutturazione dell'agricoltura europea.

Questa ristrutturazione non dovrebbe essere imposta dall'alto ma affidata agli agricoltori stessi, la Comunità riservandosi un ruolo attivo di incitamento e di aiuto finanziario (fino al 50%) agli investimenti programmati dai poteri pubblici nazionali per il miglioramento e la trasformazione delle strutture produttive. Soltanto l'abbandono della agricoltura artigianale, oggi preminente, e la sua trasformazione in agricoltura industrializzata sarebbe, secondo Mansholt, in grado di garantire agli agricoltori la parità dei redditi e le condizioni di vita e di lavoro da essi auspiccate.

A tale scopo, il piano prevede:

a - la riduzione alla metà, nei prossimi dieci anni, del numero degli agricoltori (da 10 a 5 milioni), da facilitarsi con l'istituzione di indennità per le persone anziane e per i giovani agricoltori (bisogna osservare a questo proposito che dal 1960 al 1970 la diminuzione del numero delle persone impiegate nell'agricoltura è stata di circa 5 milioni nei sei paesi);

b - la diminuzione della superficie agricola utilizzata nella Comunità da 70 a 65 milioni di ettari; i 5 milioni di ettari cosí recuperati dovrebbero in parte essere rimboscati (la comunità è fortemente deficitaria di legname) e in parte destinati a parchi naturali ed a utilizzazioni urbanistiche, industriali e turistiche;

c - l'aumento della superficie media utilizzata dalle imprese agricole e della dimensione economica delle stesse;

d - la creazione di nuove unità di produzione, tramite la fusione o

¹⁸ Pubblicazioni delle Comunità europee, Bruxelles, 1969.

l'associazione di piú imprese agricole;

e - la riforma delle strutture di commercializzazione dei prodotti agricoli attraverso la concentrazione dei produttori nei confronti della industria di trasformazione.

Nell'ipotesi del piano Mansholt, per i primi cinque anni le spese comunitarie per la trasformazione delle strutture aumenterebbero in misura superiore alla diminuzione parallela delle spese di intervento sul mercato, con la conseguenza che l'onere finanziario globale sarebbe in questo periodo piú pesante che nell'ipotesi della normale continuazione della politica attuale. Ma nei cinque anni consecutivi tale onere verrebbe a decrescere, sempre nell'ipotesi di Mansholt, per finalmente stabilizzarsi ad un livello considerato accettabile.

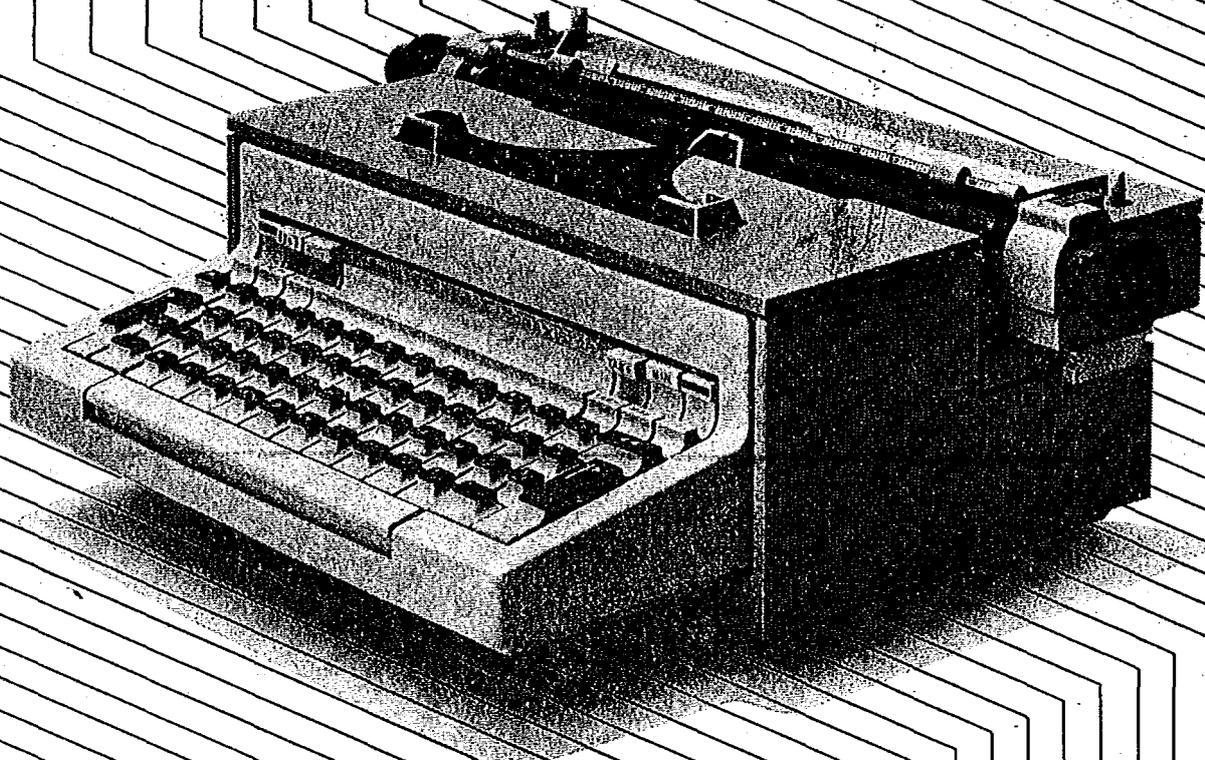
In caso contrario, avverte il piano Mansholt, l'onere continuerebbe la sua inarrestabile ascesa mentre gli squilibri attuali nelle produzioni non farebbero che accentuarsi.

Convieni rilevare del resto che — benché le proposte di Mansholt risalgono al '68 e siano in parte state accettate dalle delegazioni nazionali a Bruxelles — il meccanismo di ascesa di prezzi e oneri di sostegno si è tutt'altro che arrestato nell'ultimo triennio. Sotto la spinta degli interessi agricoli e delle piú potenti fra le organizzazioni nazionali degli agricoltori, i Ministri dell'agricoltura dei sei e lo stesso Mansholt hanno accettato di accordare ogni anno sensibili aumenti dei prezzi indicativi, riducendo corrispondentemente i margini disponibili per un'azione sulle strutture.

Dal punto di vista dei vincoli alla politica agraria nazionale, il piano Mansholt — pur riservando ai poteri pubblici nazionali la realizzazione dei programmi concreti di miglioramento e trasformazione delle strutture agricole — accentuerebbe in qualche modo il dirigismo comunitario in tema di agricoltura.

Infatti, anche a livello di strutture, la scelta degli orientamenti di fondo verrebbe effettuata a Bruxelles mentre permarrebbero nell'ambito delle competenze comunitarie la fissazione dei prezzi e la organizzazione dei mercati.

finito di stampare nel luglio 1972
presso l'azzoguidi società tipografica editoriale
via emilia ponente 421 b 40132 bologna italia



Olivetti Praxis 48

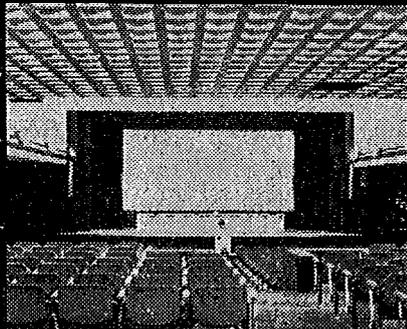
cco una macchina per scrivere elettrica che può stare su qualsiasi tavolo e scrivania.
eloce, efficiente, precisa nel segno. ricca di automatismi,
t Praxis 48 aggiunge ai ben noti vantaggi delle macchine elettriche la novità funzionale
elle sue comode dimensioni,
t qualità estetica del suo prestigioso disegno e la sua convenienza pratica.

olivetti



a Pugnochiuso i congressisti si sono sempre trovati d'accordo su una cosa: su Pugnochiuso

Si, al Centro Congressi di Pugnochiuso ha sempre successo ogni tipo di riunione: dai congressi ai seminari, dalle presentazioni di nuovi prodotti agli incontri delle forze vendita, dai convegni alle attività teatrali.



L'attrezzatura del Centro è costituita da:

- sala plenaria con oltre 500 posti;
- due grandi sale da 80 posti;
- quattro sale da 40 posti;
- impianto di traduzione simultanea con diffusione radio ricevibile a mezzo di apparecchi individuali di ascolto in tutti i punti del Centro;
- telescriventi, sala stampa, uffici di segreteria e stampa;
- impianti: cinematografico, proiezioni diapositive e amplificazione.

Altra sala da 120 posti è disponibile presso l'Albergo Faro. Anche il Centro Congressi è una realizzazione AGIP nel Centro Vacanze di Pugnochiuso.

Siamo tornati nel settore "2 litri".

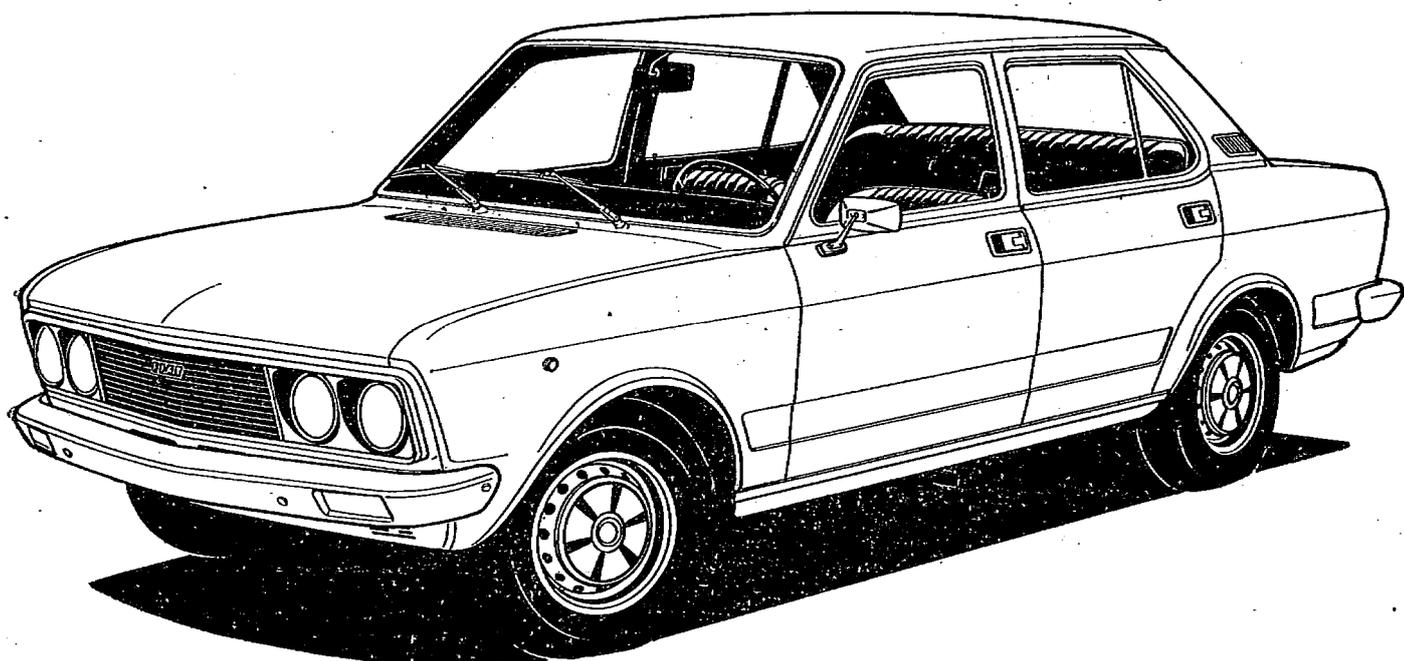
Fiat 132 FIAT

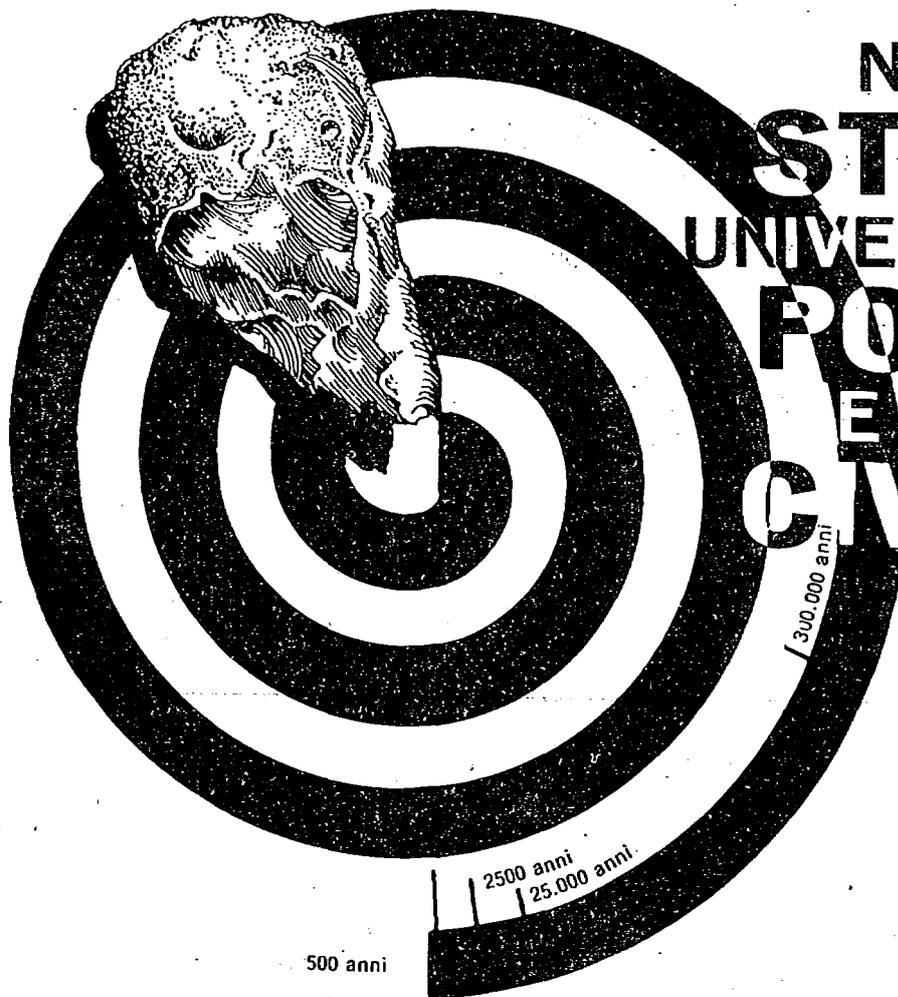
La nuova 132 "1800" a quattro cilindri riassume tutta la nostra esperienza nel campo dei motori che danno elevate prestazioni specifiche assieme ad una grande affidabilità. Per estendere ad un pubblico il più vasto possibile i grandi vantaggi di questa berlina "medio-superiore", abbiamo equipaggiato la 132 anche con un motore "1600": lo standard qualitativo non cambia. È sempre quello di una "2 litri".

due motori: "1800" 105 CV (DIN) ~ 170 km/h
"1600" 98 CV (DIN) ~ 165 km/h

principali dotazioni a richiesta: cambio a cinque marce, cambio automatico, differenziale autobloccante, condizionatore d'aria.

3 versioni: 1800 Special, 1600 Special, 1600 berlina





NUOVA STORIA UNIVERSALE DEI POPOLI E DELLE CIVILTÀ'

Un'opera monumentale che, dalle origini preistoriche dell'umanità, conduce il lettore alla riflessione sui drammatici e appassionanti problemi dell'epoca in cui viviamo in una visione storica universale in cui l'Europa non è più l'unica, esclusiva protagonista.

L'ascesa e la decadenza, le sofferenze e i trionfi di ogni popolo analizzati alla luce dei fattori culturali, politici, sociali, geografici ed economici che caratterizzarono nei millenni il cammino dell'uomo.

20 volumi di testo in più tomi - un atlante storico e un indice analitico - 10.000 pagine - 1.000 tavole fuori testo in nero e a colori - numerosissime illustrazioni, grafici, cartine geografiche e topografiche.

Agenzie in tutti
i capoluoghi di provincia

A COMODE RATE MENSILI

UTET

UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 68.86.66

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE-ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste-Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno III

N. 1/1972

INDICE

IPOTESI, STUDI E RICERCHE - JOVAN DJORDJEVIC, Les changements dans la structure du fédéralisme et la question nationale en Yougoslavie. SERBAN BELIGRADEANU, La risoluzione dei conflitti di lavoro nella legislazione romena.

PROSPETTIVE EST-OVEST - JÁNOS FEKETE, La riforma del sistema monetario internazionale e le relazioni economiche Est-Ovest.

ANALISI E DOCUMENTAZIONE - Note sull'economia jugoslava nel 1971. - Sviluppo dell'economia turistica in Ungheria, Romania e Bulgaria. - Previsioni sulla realizzazione della rete autostradale in Ungheria, fino al 1985.

NOTIZIARIO

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE, Corso Italia 27, 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 3.000 (per l'estero L. 4.500) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 1.500 - L'importo va versato sul C.C.B. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2.

PROBLEMI DEL SOCIALISMO

Sommario del numero 5-6 terza serie anno XIII settembre-dicembre 1971

IMPERIALISMO - II

L. B.: Ancora sull'imperialismo. CHRISTIAN PALLOIX: Critica dell'economia politica e teoria dell'imperialismo - PAUL MATTICK: L'imperialismo USA e la guerra in Indocina - MANUEL BRIDIER: Il carattere « secondario » dell'imperialismo francese - CATHERINE COQUERY-VIDROVITCH: Dall'economia di saccheggio allo sfruttamento coloniale in Africa Equatoriale Francese (1900-1939).

SVILUPPO E SOTTOSVILUPPO

ERNESTO LACLAU(H): Feudalismo e capitalismo in America Latina - JAMES PETRAS: Cordoba e la rivoluzione socialista in Argentina.

LO SCAMBIO INEGUALE

GUY DHOQUOIS: Il contributo di Arghiri Emmanuel - LELIO BASSO: L'utilizzazione della legalità nella fase di transizione al socialismo.

ARGOMENTI

COSTAS THÉOCHARIS: Il movimento studentesco e la Nuova Sinistra americana.

INTERVENTI SU GYÖRGY LUKÁCS

NICOLA M. DE FEO: Analisi della merce e teoria del partito in Lukács - GIUSEPPE BEDESCHI: Lukács e la teoria della mediazione dialettica.

CONTRIBUTI

MICHELE CANONICA E, MARCO JORIO: 1969-1971: lavoratori in lotta al CNEN.

RASSEGNE

ENNIO POLITO: Implicazioni del conflitto indo-pakistano - MICHELE CANONICA E SANDRA DEL BOCA: Il viaggio di Fidel Castro in Cile - PIETRO PETRUCCI: Rhodesia: la strategia della ricolonizzazione.

RECENSIONI

PINUCCIO SAPONARO: Due libri di Nicos Poulantzas - DANIELE PROTTI: Le lettere dal carcere di George Jackson - FRANCA TAGLIACCOZZO: Una nuova collana di cultura sindacale - NINO ROMEO: Il dibattito su marxismo ed estetica in Italia.

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE LIBRI RICEVUTI

Redazione: Via della Dogana Vecchia, 5 - 00186 Roma
Amministrazione: Marsilio, piazza De Gasperi 41 - 35100 Padova

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA INTERNAZIONALE

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana.

Abbonamento annuo	L. 12.000 per l'Italia L. 18.000 per l'Estero
Abbonamento semestrale	L. 7.000 per l'Italia L. 10.000 per l'Estero
Prezzo per ogni fascicolo	L. 250

Pubblicato

dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici 5 - Milano

TERZO MONDO

rivista trimestrale di studi, ricerche e documentazione
sui paesi afro-asiatici e latino-americani
diretta da UMBERTO MELOTTI

anno V n. 15

marzo 1972

Sommario

INTERVISTE

UMBERTO MELOTTI: *Dalla Cina, senza miti*

PAESI

CLAUDIO ZANCHETTIN: *I Black Panthers, ovvero la rivoluzione internazionalista negli Stati Uniti* - ANTONIO CARLO: *Giappone: verso la fine del miracolo* - LYDIA GUARNASCHELLI: *Sud Africa: quando il razzismo è vicino*

DIBATTITI

A cura di L. VACCHI: *Fanon e il Terzo Mondo* - Interventi di B. DUCLOS, G. P. CALCHI NOVATI, P. BOUVIER e P. F. MALIZIA.

I NOSTRI TEMI

ANTONIO CARLO: *Sulla natura dell'URSS. Risposta a Rizzi e a Melotti*

CINEMA

SALVATORE SIGNORELLI: *La rassegna del cinema latino-americano a Palermo*

RECENSIONI - LETTERE - NOTIZIE - ATTIVITÀ

Questo numero L. 900. Abbonamento per il 1972 L. 3.800 (ordinario); L. 10.000 (sostenitore).
OFFERTE SPECIALI riservate ai lettori di questa rivista: A) il numero speciale « Marx e il Terzo Mondo » + l'abbonamento per il 1972: L. 5.000; B) la collezione completa dei dodici numeri pubblicati fra il 1968 e il 1971: L. 10.000, con in omaggio il volume « Rivoluzione e Società » di U. MELOTTI, del valore di L. 3.600.

Versamenti sul conto corrente postale n. 3/56111 intestato a « Terzo Mondo », via G. B. Morgagni, 39 - 20129 Milano, o con assegno, specificando l'offerta speciale richiesta.

Istituto affari internazionali

Publicazioni

L'Iai pubblica le seguenti serie di fascicoli:

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese, abbonamento L. 4.000. (Dal 1966).

L'Italia nella politica internazionale

Rassegna quadrimestrale sulla politica estera, abbonamento L. 9.500. (Dal 1969).

Collana dello spettatore internazionale - Csi

7-8 numeri all'anno editi dal Mulino, abbonamento L. 6.000. (Dal 1970).

Papers - P

Vari numeri all'anno. (Dal 1971).

Documentazioni - D

In offset. (1966-1969).

Quaderni - Q

Volumi editi dal Mulino. (1966-1970).

Problemi generali

Simposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Szutcki - Accademia nazionale dei Lincei - 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - Q 1966 - Pagine 100 - L. 1.000.

La diplomazia della violenza

di T.S. Schelling - Q 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

Atti della tavola rotonda Iai del 1° e 2 marzo 1968 - D 1968 - Pagine 80 - L. 500.

Bollettino bibliografico

Catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla biblioteca dell'Iai - D 1969 - Pagine 50 - L. 1.500.

Problemi strategici e militari

La lancia e lo scudo: missili e antimissili

di Franco Celletti - Csi 1970 - Pagine 140 - L. 1.000.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1967

dell'International Institute for Strategic Studies di Londra - D 1968 - Pagine 103 - Esaurito.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1968

dell'International Institute for Strategic Studies di Londra - D 1969 - Pagine 130 - L. 1.000.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969

dell'International Institute for Strategic Studies di Londra - Csi 1970 - Pagine 140 - L. 1.500.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970

a cura dell'International Institute for Strategic Studies di Londra - Csi 1971 - Pagine 140 - L. 1.500.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971

a cura dell'International Institute for Strategic Studies di Londra - Csi
1972 - Pagine 154 - L. 1.500.

I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche

di M. Cremasco - P 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti -
D 1966 - Pagine 78 - L. 1.000.

**Il trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari: problemi del
negoziato di Ginevra**

Documenti e discussioni - D 1968 - Pagine 189 - L. 1.500.

**Effetti delle armi nucleari: rapporto di esperti al Segretario generale
dell'Onu**

Documenti e discussioni - D 1969 - Pagine 124 - L. 1.500.

La strategia sovietica: teoria e pratica

Scritti di autori vari raccolti da S. Silvestri - Pagine 328 - Collana
Orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

Scritti di autori vari raccolti da F. Celletti - Pagine 271 - Collana Oriz-
zonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - L. 4.500.

L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal se-
natore Fulbright - Q 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

Rapporti Est-Ovest - Problemi del mondo socialista

**La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa
negli anni '70)**

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il
Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

Convegno sulla sicurezza europea

a cura di P. Calzini - P 1971 - Pagine 16 - L. 500.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meyer - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna
1968 - Pagine 182 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna
1969 - Pagine 231 - L. 2.000.

Presente e imperfetto della Germania orientale

di Barbara Spinelli - Csi 1971 - Pagine 102 - L. 1.000.

Nato - Rapporti Europa-America

La Nato nell'area della distensione

saggi di Benzoni, Calchi Novati, Calogero, La Malfa, Ceccarini - Q
1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato

a cura di S. Silvestri - Csi 1970 - Pagine 85 - Esaurito.

Europa-America: materiali per un dibattito

di R. Perissich e S. Silvestri - Csi 1970 - Pagine 80 - L. 500.

Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - Q 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

**Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezio-
nismo**

di G. Casadio - Csi 1971 - Pagine 297 - L. 2.800.

La riforma monetaria e il prezzo dell'oro
a cura di R. Hinshaw - Q 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

Problemi europei e comunitari

Verso una moneta europea
di autori vari - Csi 1970 - Pagine 80 - Esaurito.

Per l'Europa
Atti del Comitato d'azione per gli Stati uniti d'Europa - Prefazione di J. Monnet - Q 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

Gli eurocrati tra realtà e mitologia
a cura di R. Perissich - Csi 1970 - Pagine 126 - L. 1.000.

La fusione delle Comunità europee
Atti del convegno lai del 9 e 10 febbraio 1968 - D 1967 - Pagine 230 - L. 2.000.

Una politica agricola per l'Europa
di G. Casadio - Q 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

Ricerca e sviluppo in Europa
Documenti e discussioni - D 1967 - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee
Atti della tavola rotonda lai del 29 aprile 1967 - D 1967 - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica energetica della Cee
Atti del convegno lai del 25-26 ottobre 1968 - D 1968 - Pagine 124 - L. 2.000.

L'università europea
Documenti e discussioni - D 1968 - Pagine 111 - L. 1.000.

Les assemblées européennes
a cura di A. Chiti Batelli - D 1968 - Pagine 153 - Esaurito.

Les assemblées européennes: supplement
a cura di A. Chiti Batelli - D 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

L'aiuto allo sviluppo - Problemi del Mediterraneo e dei paesi in via di sviluppo

Partnership per lo sviluppo: organizzazioni istituti, agenzie
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Q 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Il rapporto Jackson: un'analisi critica
di M. Marcelletti - P 1971 - Pagine 15 - L. 500.

Preferenze e paesi in via di sviluppo
Atti della Tavola rotonda lai del 10 settembre 1968 - Pagine 73 - L. 1.000.

Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale
di G. A. Sacco - P 1972 - Pagine 19 - L. 500.

Aiuto fra paesi meno sviluppati
di autori vari - Csi 1971 - Pagine 104 - L. 1.000.

L'Europa e il sud del mondo
di G. Pennisi - Q 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

Europa e Africa: per una politica di cooperazione
a cura di R. Aliboni - Q 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Csi 1971 - Pagine 104 - L. 1.000.

L'Africa alla ricerca di se stessa

di Ali Mazrui - Csi 1970 - Pagine 80 - Esaurito

Integrazione in Africa orientale

a cura di R. Aliboni - Csi 1970 - Pagine 132 - L. 1.000.

Socialismo in Tanzania

di J. Nyerere - Csi 1970 - Pagine 75 - L. 500.

Una Zambia zambiana

di K. Kaunda - Csi 1971 - Pagine 83 - L. 500.

Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - Q 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo

di autori vari - Csi 1970 - Pagine 212 - L. 2.000.

Cooperazione nel Mediterraneo occidentale

di autori vari - Csi 1971 - Pagine 104 - L. 1.000.

Spagna memorandum

di E. T. Galván - Csi 1972 - Pagine 102 - L. 1.000.

Politica estera italiana

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di Massimo Bonanni (3 voll.) - Edizioni di Comunità - Milano
1967 - Pagine 1070 - L. 10.000.

La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari.

di B. Colle e T. Gambini - Csi n. XX - Pagine 96 - L. 1.000.

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966 - ID 1966 - Pagine 119
- L. 1.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

Ocse - D 1968 - Pagine 190 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economics del 29-30-31 maggio 1970 - D 1970 - Pagine 102 - L. 1.500.

Institute for Strategic Studies

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971

I negoziati sul controllo degli armamenti e la riduzione reciproca e bilanciata delle forze in Europa; il problema della ripartizione degli oneri per la difesa della Nato; l'espansione della potenza navale sovietica nel Mediterraneo, nei mari del nord e nell'Oceano indiano; il crescere dell'Iran come potenza dominante del Golfo persico; gli aspetti politici, diplomatici e militari della guerra indopakistana; la politica estera e militare della Cina; le scelte politiche ed economiche del Giappone; le turbolenze nel mondo: sono i punti piú significativi toccati dalla Rassegna strategica di quest'anno.

Arrivata alla quinta edizione, la Rassegna, come l'altrettanto noto «The Military Balance», costituisce per gli studiosi, gli operatori e per quanti altri si interessano di politica internazionale, una delle piú utili ed attendibili fonti di informazione e di riferimento degli eventi e sviluppi che hanno caratterizzato l'anno. In particolare, è un tentativo di fornire un panorama dettagliato della situazione internazionale dell'anno appena trascorso, attraverso una analisi delle situazioni conflittuali o potenzialmente tali, nonché delle iniziative negoziali tendenti ad attenuarle od eliminarle. Il risultato è la individuazione di talune idee di tendenza che, allacciandosi all'anno precedente, consentono una migliore comprensione degli eventi dell'anno in corso.

La Rassegna strategica, pubblicata in inglese dall'International Institute for Strategic Studies di Londra, viene curata nell'edizione italiana dall'Istituto affari internazionali.

Indice

- I - Introduzione
- II - Est-Ovest
- III - Medio oriente
- IV - Asia
- V - Africa a sud del Sahara
- VI - Violenza politica

Appendici

- I - Cronologia dei maggiori eventi mondiali
- II - Elenco delle abbreviazioni
- III - Indici delle carte geografiche e delle tabelle
- IV - Fonti delle tabelle

Collana dello spettatore internazionale n. XVIII, pp. 162, L. 1.500.

Enrique Tierno Galván

Spagna memorandum

Questa raccolta di scritti politici di Enrique Tierno Galván propone all'attenzione del lettore italiano la condizione della Spagna contemporanea. L'Autore, comè ricorda Andrea Chiti Batelli nella prefazione agli scritti, è un militante e leader socialista espulso dall'Università di Salamanca, dove insegnava, e dalla carriera stessa, per aver appoggiato esplicitamente l'occupazione dell'università da parte degli studenti. Divenuto, da professore di diritto che era, avvocato nel foro di Madrid, dove difende gli innumerevoli oppositori al regime, secondo un'antica tradizione socialista, Tierno Galván ha peraltro moltiplicato i suoi sforzi per far conoscere all'estero la situazione spagnola con scritti, conferenze e discorsi. Questa sua antologia, che per l'ai vuole essere un omaggio al militante Tierno Galván e al popolo spagnolo, è comunque un frutto di questa sua lucida e appassionata opera di diffusione e di informazione.

Attraverso quest'opera si delinea agli occhi del lettore — spesso atardato in una visione anacronistica della Spagna — un paese colonizzato dal capitale esterno con la complicità della classe di nuovi e vecchi ricchi. Questa è favorita dal regime, che ne riceve in cambio connivenza o esplicito appoggio. Tale situazione mantiene la Spagna, elemento della crescita europea ma estranea ad essa, in una condizione di sottosviluppo in senso lato, in cui gli intellettuali sono costretti a compiere compromessi, sempre più inavvertiti, e l'opposizione, spesso legata a superati moduli rivoluzionari, non sa unirsi e partire dall'analisi concreta della situazione concreta.

Tierno Galván chiama l'opposizione a coagularsi su un programma che dia strumenti e libertà alla classe operaia, prima di ogni altra cosa. Infine, come presidente della sezione spagnola del Movimento federalista europeo, non manca di richiamare l'attenzione sulla necessità di un collegamento costante e incisivo fra le forze democratiche europee e spagnole perché la Spagna entri a far parte della Comunità, ma per la porta della democrazia.

Indice

Prefazione, di Andrea Chiti Batelli

- I - Spagna « ufficiale » e Spagna « parallela »: lo scivolamento del sistema
- II - La protesta contro il sistema: la ribellione degli studenti e l'atteggiamento degli intellettuali
- III - Libertà, democrazia e socialismo per la Spagna

Collana dello spettatore internazionale n. XIX, pp. 102, L. 1.000.

Publicazioni Iai

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » e per la « Collana dello Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
Iai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo Spettatore Internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 7)	5.000 (\$ 8)
Collana dello Spettatore Internazionale , sette-otto volumi all'anno	6.000	7.500 (\$12)	10.600 (\$17)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna trimestrale sulla politica estera	9.500	10.000 (\$16)	10.600 ^a (\$17)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30 % di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$35)	31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna
Tel. 27 78 00

La progressiva e sistematica apertura dei mercati nazionali alla concorrenza estera è forse la caratteristica più saliente della storia economica del mondo occidentale nel ventennio postbellico. Come conseguenza si è avuta un'espansione eccezionale degli scambi internazionali di merci, di servizi e di capitali che ha certamente determinato una larga interdipendenza di economie fino allora più o meno rigidamente separate da barriere doganali e ostacoli di vario genere.

Ad un tempo causa ed effetto del generale fenomeno di liberalizzazione degli scambi e di internazionalizzazione delle economie, si sono venuti creando e rafforzando nel dopoguerra una serie di organismi internazionali cui i paesi aderenti hanno accettato di trasferire quote più o meno estese della propria sovranità in materia doganale, monetaria e più generalmente economica.

In tal modo anche l'Italia, come membro di una comunità internazionale sempre più interdipendente e integrata, è vincolata nella formulazione della sua politica economica, interna ed esterna, ad una serie di norme e di impegni che riducono — forse più profondamente di quanto si creda — la sua libertà d'azione.

In particolare l'appartenenza alla Cee comporta obblighi che vanno dalla semplice consultazione (es.: misure di politica congiunturale), alla necessità di pervenire a decisioni collettive (prezzi agricoli), all'accettazione di un controllo decisionale extranazionale (aiuti regionali e settoriali, decisioni in materia di concorrenza). In sostanza alcuni fra gli strumenti cui gli stati membri sono ricorsi in passato non possono più essere applicati nell'ambito di un'unione doganale; altri hanno perduto la loro efficacia; altri ancora per essere efficaci devono essere applicati con maggior rigore e maggior severità.

L'oggetto del presente rapporto (sintesi di una ricerca commissionata all'Iai dall'Ispe nel quadro della elaborazione del programma economico 1971-1975) è la puntualizzazione dei vincoli alla politica economica italiana determinati dall'appartenenza del nostro paese alle comunità internazionali e in particolare alla Comunità europea.