EUROPA OGGI

Guida alla Comunità europea

Commissione delle Comunità europee

EUROPA OGGI

Guida alla Comunità europea

Commissione delle Comunità europee

CEE: 15

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume

© Copyright CECA — CEE — CEEA, Bruxelles-Lussemburgo, 1979

Printed in the FR of Germany

Gli articoli ed i testi che compaiono in questa pubblicazione possono essere riprodotti, integralmente od in parte, con citazione della fonte.

ISBN 92-825-0786-6 N. di Catalogo: CB-28-79-697-IT-C

LIBRARY
EUROPEAN COMMUNITY
INFORMATION SERVICE
WASHINGTON, D. C.

La volontà di costruire l'Europa nella pace e nel rispetto dei diritti fondamentali dei suoi cittadini, costituisce uno dei valori più significativi espressi dal nostro Continente nell'ultimo dopoguerra.

Cancellando di colpo l'egemonia economica, politica e culturale europea che dominava il mondo sin dalla vigilia della Rivoluzione industriale, il secondo conflitto mondiale ha segnato un tornante nella storia di questo secolo. Finito l'incubo della guerra e ritornata se stessa, l'Europa si trovò di fronte ad una difficile opera di ricostruzione economica e morale della propria società. Fu allora che il secolare sogno dell'unione europea divenne un valore perché in esso una parte del Continente trovò il modo di cancellare gli orrori del recente conflitto, cercando di ritrovare una nuova identità nella reciproca tolleranza dei popoli, nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone, nello sforzo di consolidare la pace in Europa e nel mondo.

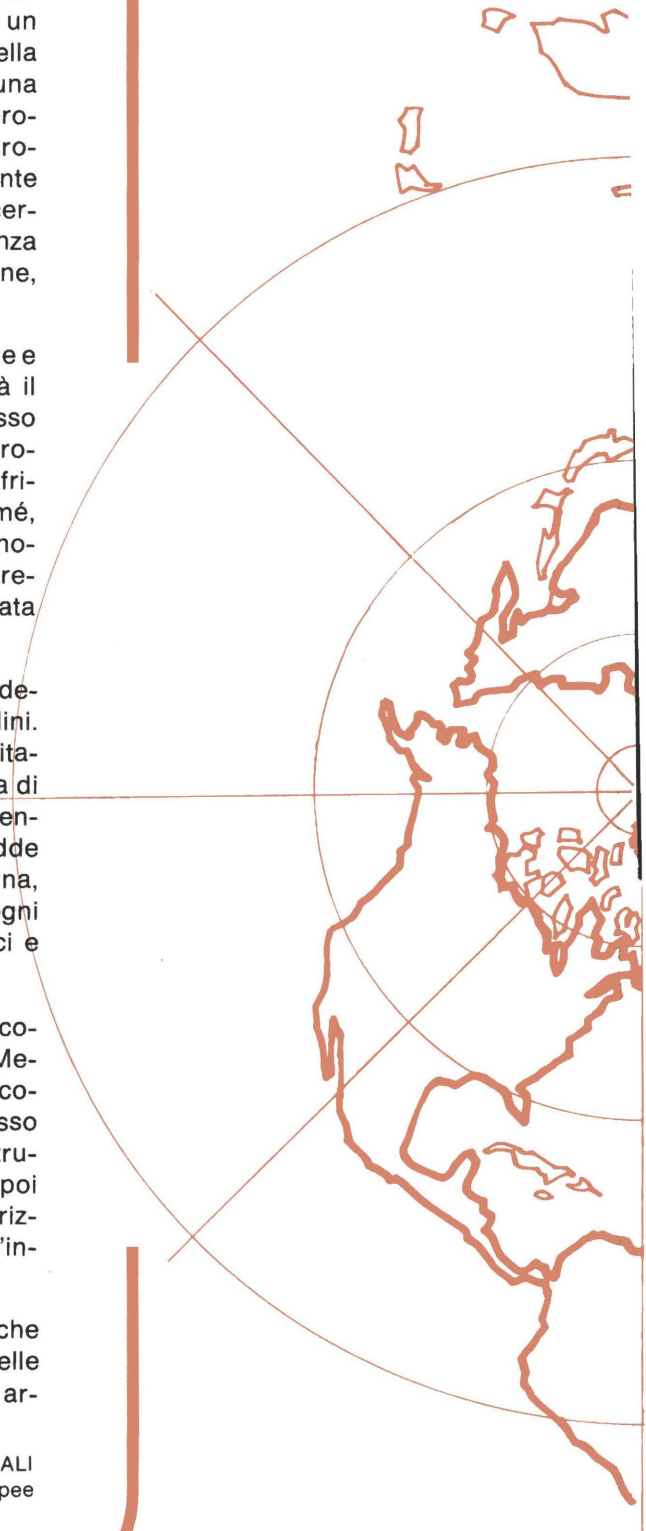
La prima realizzazione comunitaria, la Comunità del carbone e dell'acciaio, risolse nella cooperazione e nella solidarietà il conflitto franco-tedesco. Venticinque anni più tardi lo stesso spirito di tolleranza ed il rispetto della democrazia consentirono alla Comunità di firmare con circa cinquanta paesi dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi una Convenzione, detta di Lomé, basata non sulla dominazione ma sulla cooperazione economica e politica. Inoltre, è alla Comunità che si sono rivolti Grecia, Portogallo e Spagna per consolidare l'acquisita o ritrovata democrazia politica.

A questa immagine internazionale non corrisponde una adeguata percezione della Comunità da parte dei suoi cittadini. Partita come costruzione intergovernativa, l'Europa comunitaria è rimasta lungamente per l'opinione pubblica una sorta di pianeta lontano, che le recenti elezioni europee hanno consentito di avvicinare ma non di esplorare a fondo. E, come accadde a Galileo quando, costruito il primo telescopio, guardò la luna, il «pianeta Europa» è apparso tutt'altro che perfetto. Come ogni realizzazione umana esso ha mostrato pregi e difetti, luci e ombre, vantaggi e svantaggi.

Le storiche elezioni del 10 giugno 1979 hanno fornito alla cosiddetta avventura europea un nuovo spessore politico. Mediante l'elezione diretta del Parlamento europeo, i cittadini comunitari sono ormai coinvolti in prima persona nel processo d'integrazione europea. Essi, tramite il buon uso degli strumenti della democrazia parlamentare, possono d'ora in poi contribuire e alla risoluzione dei tanti problemi che caratterizzano la vita comunitaria e al completamento del processo d'integrazione europea.

Questo volume vuole contribuire al necessario dibattito che occorre aprire in materia mediante l'esposizione dei fatti, delle politiche, dei tanti ostacoli che ancora occorre superare per arrivare ad una Europa unita.

Lorenzo NATALI
Vice-Presidente della Commissione delle Comunità europee



Nata fondamentalmente da una volontà di pace, la Comunità europea non ha deluso le sue promesse.

Non solo, da più di trent'anni ormai, a questa parte del mondo sono stati risparmiati i travagli della guerra, ma è stato anche dato ai suoi cittadini di vivere in una delle aree economicamente e socialmente più avanzate, salvaguardata da un sistema democratico dove ha finora prevalso un dosaggio equilibrato di liberalismo — laico o cristiano — socialmente aperto e di socialismo democratico e riformatore.

Anche oggi che la crisi mondiale ha investito l'Europa, è certo che le sue proporzioni sarebbero ben più gravi se la Comunità non esistesse, come è certo che solo unendo le loro forze e rispondendo con solidarietà di fatto ai problemi che li minacciano, i nostri paesi potranno superarla.

Ma se l'Europa rappresenta in definitiva il migliore dei mondi esistenti, ci si può chiedere se è anche il migliore dei mondi possibili. Certo no, perché il progresso verso un livello più alto di civiltà, basato su una migliore ripartizione del benessere e su una maggiore giustizia sociale, garanzia di un modello di sviluppo più equilibrato, è non solo possibile ma anche necessario.

La Comunità europea ha bisogno di un nuovo impulso per rafforzare la sua coesione interna e così svolgere adeguatamente il suo ruolo nell'intreccio sempre più complesso dei rapporti economici e politici internazionali.

La crisi economica, col suo fardello di disoccupazione e di profondi cambiamenti che segnano la società odierna, non sono un incidente di percorso ma mostrano che quello che è entrato realmente in crisi è il tipo di sviluppo finora perseguito, con i suoi effetti perversi sui rapporti tra le regioni già da tempo sviluppate e quelle che per ragioni storiche e strutturali sono ancora da sviluppare.

È dunque vitale avviare un processo di sviluppo globale della Comunità concepito, indirizzato ed organizzato, in modo da perseguire coerentemente, a livello delle politiche comunitarie e di quelle di tutti gli Stati membri, l'obiettivo dell'eliminazione delle divergenze.

Antonio GIOLITTI
Membro della Commissione delle Comunità europee

INDICE

		Pagina
Premessa		8
Introduzione:	Importanza delle elezioni dirette del Parlamento europeo	10
Capitolo I:	Profilo storico della costruzione europea	12
Capitolo II:	Le istituzioni delle Comunità europee	22
Capitolo III:	Il bilancio delle Comunità	34

A — UN INSIEME INTEGRATO

Capitolo IV:	Problemi agricoli e risposte della Comunità	48
Capitolo V:	La politica industriale europea	58
Capitolo VI:	Siderurgia	70
Capitolo VII:	La politica energetica	84
Capitolo VIII:	La politica della concorrenza	98
Capitolo IX:	La politica regionale europea	106
Capitolo X:	La politica sociale	120
Capitolo XI:	L'Europa e i lavoratori migranti	126
Capitolo XII:	L'Europa e le donne	136
Capitolo XIII:	L'Europa e la qualità della vita	144
Capitolo XIV:	La protezione del consumatore	150
Capitolo XV:	L'Europa dei cittadini	154
Capitolo XVI:	L'Europa, la scuola e la cultura	164

B — UN INSIEME APERTO

Capitolo XVII:	L'azione esterna dell'Europa	172
Capitolo XVIII:	L'Europa e i paesi in via di sviluppo	180
Capitolo XIX:	L'ampliamento	192
Capitolo XX:	La lotta contro la crisi	200
Capitolo XXI:	L'unione monetaria europea	206
Capitolo XXII:	Le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto	216
Bibliografia generale		230
Lessico		234

Questa premessa mira essenzialmente a fornire al lettore il filo conduttore che lo guiderà ad una migliore comprensione dell'impostazione di questo volume, in cui si cerca di esporre l'evoluzione e lo stadio attuale di sviluppo della Comunità.

Il preambolo del Trattato di Roma che istituì nel 1957 la Comunità economica europea (CEE) stabiliva in particolare come obiettivi della costruzione europea:

- **l'unione fra i popoli,**
- **il progresso economico e sociale,**
- **il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro,**
- **la difesa della pace e della libertà.**

Questi obiettivi enunciano un programma di lavoro che non è espressione di una verità rivelatasi all'improvviso, ma costituiscono il risultato di un lungo processo storico culminato appunto nel 1957 con la firma del Trattato di Roma (cap. I: Profilo storico della costruzione europea).

Per raggiungere gli obiettivi del Trattato di Roma è stato necessario creare istituzioni (cap. II: Le istituzioni) e dotare la Comunità dei mezzi finanziari indispensabili per la realizzazione degli obiettivi stessi (cap. III: Il bilancio della Comunità).

Il principio animatore del Trattato di Roma è stato di spezzare il provincialismo e la grettezza generati, in passato, dai vari nazionalismi, senza attentare ai caratteri originali di ciascuna entità statuale e cercando di non fare dell'Europa un club esclusivo.

Per questa ragione la Comunità europea è un insieme che vuole essere integrato ma aperto.

A — Un insieme integrato

L'integrazione ha preso il suo avvio anzitutto a livello settoriale (cap. IV: Problemi agricoli e risposte della Comunità; cap. V: La politica industriale; cap. VI: Siderurgia; cap. VII: La politica energetica). Senonché un'integrazione settoriale — sia pure in un sistema liberistico che non escluda interventi regolatori — tenderebbe a schiacciare i più deboli a beneficio dei più forti, tanto a livello delle imprese quanto a quello territoriale. Ciò spiega perché siano state istituite, da un lato, regole di buona condotta nei rapporti economici (cap. VIII: La politica della concorrenza) e, dall'altro, regole di solidarietà per uno sviluppo armonico delle regioni della Comunità (cap. IX: La politica regionale europea).

Ma la CEE non è soltanto una comunità di commercianti e di tecnici. Essa è anche e *soprattutto* una comunità di uomini e di

donne (cap. X: La politica sociale; cap. XI: I lavoratori migranti; cap. XII: L'Europa e le donne); cittadini desiderosi di vivere in condizioni ambientali sane (cap. XIII: L'Europa e la qualità della vita — La protezione dell'ambiente); consumatori (cap. XIV: La protezione dei consumatori), o ancora gente che desidera fruire dei benefici di un grande mercato comune, cercando un altro inserimento professionale e un altro tipo di vita al di fuori del proprio quadro nazionale (cap. XV: L'Europa dei cittadini), o di quelli della cultura (cap. XVI: L'Europa, la scuola e la cultura).

B — Un insieme aperto

La Comunità europea è anche un insieme aperto:

— ai paesi terzi, in genere, nei limiti della sicurezza interna della Comunità e della reciprocità (cap. XVII: L'azione esterna dell'Europa);

— ai paesi in via di sviluppo, a condizioni privilegiate rispetto a quelle concesse agli altri paesi terzi (cap. XVIII: L'Europa e i Paesi in via di sviluppo);

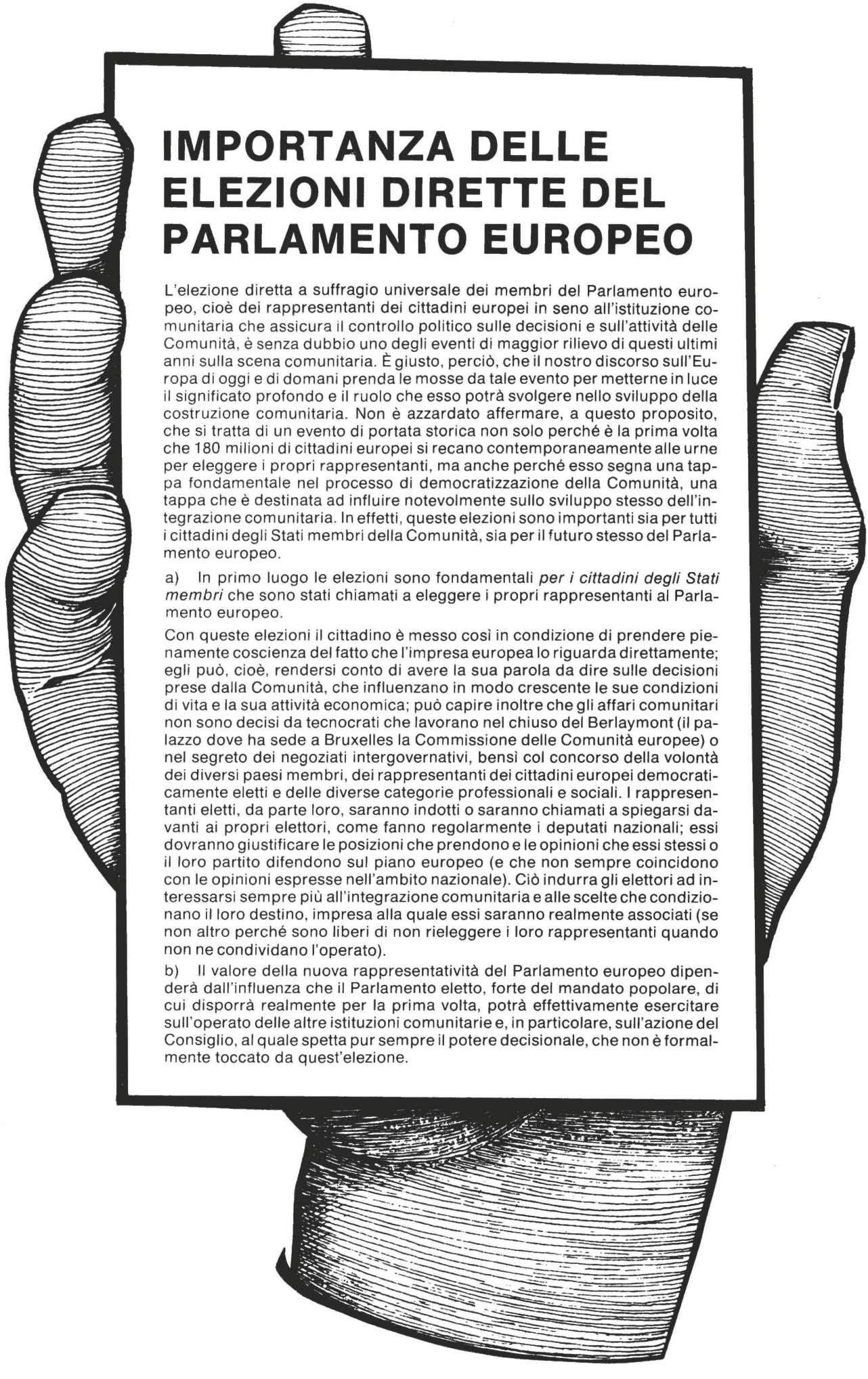
— agli altri paesi europei che ne condividono gli ideali di pace e di libertà (cap. XIX: L'ampliamento).

Vero è che gli obiettivi del Trattato — e ciascun capitolo lo attesta — sono lontani dall'essere definitivamente acquisiti; alcuni non sono neppure stati affrontati e l'Europa, che non è ancora adulta, è già scossa dalla crisi mondiale che non solo frena il suo sviluppo economico ma rimette anche in questione le realizzazioni comunitarie. Eppure l'Europa non resta passiva di fronte alla crisi (cap. XX: La lotta contro la crisi), crisi che ha peraltro messo in luce i suoi punti deboli, imputabili specialmente alla mancanza di un'integrazione settoriale, ma questa non è più sufficiente. Occorre oggi fare i passi decisivi che ci permetteranno di costruire un'autentica Europa unita sul piano economico, ed in particolare sul piano monetario (cap. XXI: L'unione monetaria europea) e di consolidare la base democratica delle sue istituzioni (cap. XXII: Le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto). È questo il significato profondo della prima consultazione elettorale europea, che si è appena svolta. Essa riguarda perciò tutti gli europei e il loro destino.

Ma l'interesse per l'Europa, soprattutto dei giovani, non può esaurirsi sulla scia degli echi suscitati da questo evento. Al contrario, esso deve costituire l'occasione ed il punto di partenza per una conoscenza più approfondita di questa entità sovrannazionale, che è la Comunità alla cui costruzione sono stati chiamati a contribuire tutti i popoli d'Europa che ne condividono gli ideali di libertà e di pace.

INTRODUZIONE

IMPORTANZA DELLE ELEZIONI DIRETTE DEL PARLAMENTO EUROPEO



L'elezione diretta a suffragio universale dei membri del Parlamento europeo, cioè dei rappresentanti dei cittadini europei in seno all'istituzione comunitaria che assicura il controllo politico sulle decisioni e sull'attività delle Comunità, è senza dubbio uno degli eventi di maggior rilievo di questi ultimi anni sulla scena comunitaria. È giusto, perciò, che il nostro discorso sull'Europa di oggi e di domani prenda le mosse da tale evento per metterne in luce il significato profondo e il ruolo che esso potrà svolgere nello sviluppo della costruzione comunitaria. Non è azzardato affermare, a questo proposito, che si tratta di un evento di portata storica non solo perché è la prima volta che 180 milioni di cittadini europei si recano contemporaneamente alle urne per eleggere i propri rappresentanti, ma anche perché esso segna una tappa fondamentale nel processo di democratizzazione della Comunità, una tappa che è destinata ad influire notevolmente sullo sviluppo stesso dell'integrazione comunitaria. In effetti, queste elezioni sono importanti sia per tutti i cittadini degli Stati membri della Comunità, sia per il futuro stesso del Parlamento europeo.

a) In primo luogo le elezioni sono fondamentali *per i cittadini degli Stati membri* che sono stati chiamati a eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo.

Con queste elezioni il cittadino è messo così in condizione di prendere pienamente coscienza del fatto che l'impresa europea lo riguarda direttamente; egli può, cioè, rendersi conto di avere la sua parola da dire sulle decisioni prese dalla Comunità, che influenzano in modo crescente le sue condizioni di vita e la sua attività economica; può capire inoltre che gli affari comunitari non sono decisi da tecnocrati che lavorano nel chiuso del Berlaymont (il palazzo dove ha sede a Bruxelles la Commissione delle Comunità europee) o nel segreto dei negoziati intergovernativi, bensì col concorso della volontà dei diversi paesi membri, dei rappresentanti dei cittadini europei democraticamente eletti e delle diverse categorie professionali e sociali. I rappresentanti eletti, da parte loro, saranno indotti o saranno chiamati a spiegarsi davanti ai propri elettori, come fanno regolarmente i deputati nazionali; essi dovranno giustificare le posizioni che prendono e le opinioni che essi stessi o il loro partito difendono sul piano europeo (e che non sempre coincidono con le opinioni espresse nell'ambito nazionale). Ciò indurra gli elettori ad interessarsi sempre più all'integrazione comunitaria e alle scelte che condizionano il loro destino, impresa alla quale essi saranno realmente associati (se non altro perché sono liberi di non rieleggere i loro rappresentanti quando non ne condividano l'operato).

b) Il valore della nuova rappresentatività del Parlamento europeo dipenderà dall'influenza che il Parlamento eletto, forte del mandato popolare, di cui disporrà realmente per la prima volta, potrà effettivamente esercitare sull'operato delle altre istituzioni comunitarie e, in particolare, sull'azione del Consiglio, al quale spetta pur sempre il potere decisionale, che non è formalmente toccato da quest'elezione.

In questo senso, l'elezione del Parlamento europeo ha quindi un'importanza fondamentale anche *per lo sviluppo della funzione del Parlamento europeo* nel quadro dell'azione comunitaria e, di conseguenza per il destino stesso dell'integrazione europea. La Comunità infatti potrà svilupparsi e uscire dalla crisi latente che da vari anni la paralizza solo qualora una pressione massiccia dell'opinione pubblica si eserciti sui governi nazionali, per obbligarli a superare lo stadio della difesa egoista dei loro interessi nazionali divergenti, nei quali sono attualmente rinchiusi, in modo che prevalga l'interesse della Comunità nel suo insieme.

Certo, la decisione di eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale diretto riguarda unicamente il metodo di selezione dei deputati; non modifica la portata né il carattere dei poteri dell'istituzione, che teoricamente restano nei limiti attuali.

È indubbiamente troppo presto per dire quale sarà il comportamento del Parlamento eletto a suffragio diretto. Senza però voler azzardare previsioni, si può indubbiamente affermare che le elezioni *rafforzano considerevolmente l'autorità morale e probabilmente anche la volontà politica del nuovo Parlamento europeo* (è per questa ragione che chi si oppone alla integrazione europea e a ogni rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo si è anche opposto decisamente alle elezioni).

— I rappresentanti eletti a suffragio universale avranno più peso e più fiducia morale dei membri del precedente Parlamento, se non altro perché sono stati direttamente eletti: la loro autorità si fonderà su un mandato popolare che sarà impossibile ignorare.

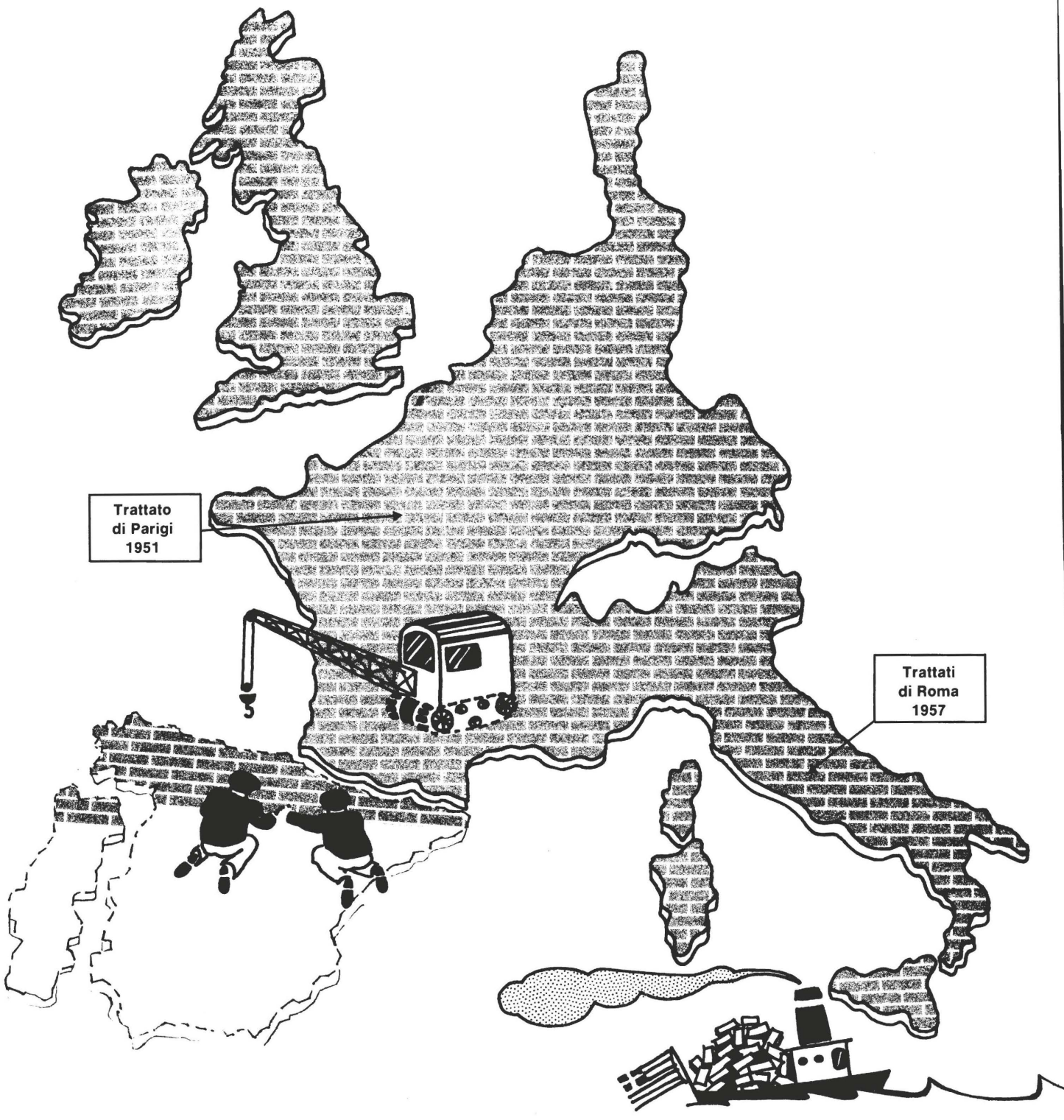
I nuovi deputati europei godranno quindi di una maggiore autorità politica, e potranno perciò esercitare un'influenza più determinante sulle altre istituzioni della Comunità (Consiglio e Commissione). Queste ultime saranno probabilmente indotte a tenere in maggior conto i pareri e le opinioni di un Parlamento più autorevole, non potranno ignorarli o discostarsene senza essere chiamati a risponderne ad una opinione pubblica più interessata e più informata, di cui il Parlamento sarà l'effettiva emanazione.

— D'altra parte, non è azzardato prevedere che il Parlamento eletto sarà animato dalla volontà politica di aumentare i suoi poteri (è proprio questo che temono gli oppositori), richiamandosi al mandato popolare di cui è investito e che dovrà giustificare. Il Parlamento cercherà quindi, senza dubbio, di esercitare una maggiore influenza sull'azione della Comunità. A più lungo termine, non è temerario pensare che il Parlamento rivendicherà poteri di decisione finale sulle scelte politiche fondamentali per il destino della Comunità. Fin da ora alcune personalità (e non delle minori, in quanto vi è fra di esse, per esempio, l'attuale Ministro degli esteri della Germania federale) hanno fatto delle dichiarazioni pubbliche sulla funzione di «costituente» che potrebbe svolgere il nuovo Parlamento eletto, elaborando una costituzione europea che porrebbe le basi di un'effettiva unione politica dell'Europa e che sarebbe sottoposta all'approvazione popolare.

Ecco perché riteniamo che queste prime elezioni dirette del Parlamento europeo possano rappresentare una svolta determinante nel processo di integrazione europea. Ma ciò dipenderà, oltre che dalla volontà politica del nuovo Parlamento di sfruttare la sua maggiore autorità per esercitare un'azione determinante, tesa a sviluppare in modo decisivo l'unificazione europea, anche dalla pressione dell'opinione pubblica europea e dell'attenzione che porrà alle questioni dell'Europa.

CAPITOLO I

Profilo storico della costruzione



europea

di Bernard Ryelandt

I motivi per impegnarsi nell'avventura dell'edificazione di una Comunità europea sono numerosi: pacificazione e appianamento dei contrasti fra Stati europei; acquisizione della dimensione necessaria alle economie moderne; creazione di un'entità capace di rispondere alle sfide delle grandi potenze e delle grandi imprese multinazionali e di partecipare alla gestione di un mondo nuovo, ecc. Numerosi sono anche i possibili schemi di organizzazione di questa Comunità. E in effetti, gettando uno sguardo al passato si constata che nelle varie fasi attraversate dalla Comunità alcuni motivi e obiettivi sono stati predominanti rispetto ad altri, e che tali priorità sono state mutevoli nel corso della storia comunitaria.

Un profilo storico della costruzione europea è perciò necessariamente una rassegna di obiettivi perseguiti e di metodi adottati in funzione delle circostanze e delle priorità politiche del momento. Tuttavia è possibile intravedere alcuni fili conduttori che fanno della storia europea un processo del tutto particolare e coerente, pur nel mutare delle vicende.

GLI ANTECEDENTI

L'Europa ha conosciuto in un lontano passato stadi relativamente avanzati di unione, almeno culturale, nel senso più ampio del termine. Fino al XVI secolo, il latino fu la lingua comune dei letterati che insegnavano a Bologna come a Parigi, a Oxford come a Lovanio e si sentivano dappertutto a casa loro. Assai più tardi, Voltaire lavorava per la Prussia come per la Francia e manteneva strettissimi contatti con i russi e con gli inglesi; il suo campo d'azione naturale era, anche per lui, l'Europa. È solo di recente che i nazionalismi hanno frazionato in modo radicale il continente.

I popoli europei, certo, si sono fatti la guerra da sempre. Ma questo fenomeno ha cambiato aspetto con l'esasperarsi dei nazionalismi. Si tratta di un'evoluzione intimamente connessa al grado crescente di organizzazione interna degli Stati. In passato i pubblici poteri non intervenivano quasi per nulla nella vita quotidiana delle popolazioni; contribuivano relativamente poco ad orientare la vita culturale, sociale ed economica, eccezion fatta per una piccola frangia privilegiata, e comunque in modo molto indiretto. Nell'età moderna, basta tracciare una frontiera in un'area con una popolazione dotata di tradizioni omogenee e in meno di due generazioni si ottengono due gruppi radicalmente eterogenei: il sistema scolastico si diversifica, così come si diversificano il temperamento e le tradizioni nazionali, la prassi amministrativa, i metodi di imposizione fiscale e, molto spesso, persino la lingua. Per questo dal XIX secolo in poi i contrasti di ordine politico o economico fra due parti qualsiasi dell'Europa hanno assunto un andamento ed hanno avuto effetti completamente diversi da quelli constatabili in precedenza.

PRIMI PASSI

La situazione si è aggravata enormemente nel XX secolo, soprattutto quando le nazioni europee si sono scisse in blocchi idelogici profondamente avversi l'uno all'altro (democrazie, fascismi, regimi comunisti) finché non si è arrivati all'immane massacro della seconda guerra mondiale e alla divisione e al crollo politico ed economico dell'Europa.

La prima motivazione della costruzione europea è perciò stata all'indomani della seconda guerra mondiale, quella di evitare il ripetersi di siffatte catastrofi, lo scoppio di nuove guerre fra gli Stati europei. È questo il senso dei richiami all'unità lanciati da grandi leaders europei dopo l'appello di Winston Churchill, a Zurigo, nel 1946. Va osservato che il desiderio di pacificazione dell'Europa fu visto soprattutto sotto il profilo della riconciliazione franco-tedesca, che però era soltanto un aspetto, anche se indubbiamente essenziale, del problema. Purtroppo gli inglesi, i quali credevano di avere ancora un destino internazionale privilegiato sul piano mondiale, legato agli americani, consideravano la questione come riguardante essenzialmente il continente europeo e di conseguenza decisero di limitarsi ad appoggiare dall'esterno l'opera di riconciliazione. In particolare gli inglesi non volevano staccarsi dal Commonwealth per legarsi troppo all'Europa. Molti malintesi nacquero da questa valutazione della situazione.

Negli anni 50, però, crebbero le ambizioni politiche dei dirigenti europei, compresi alcuni uomini politici inglesi. Nel contesto di un mondo dominato dalle due superpotenze, e di fronte alla minaccia sovietica vissuta in modo sempre più drammatico (satellizzazione dell'Europa orientale da parte dei russi, colpo di Praga del febbraio 1948, blocco di Berlino del 1948-1949, guerra di Corea, ecc.) essi cercarono di consolidare le democrazie europee e di dare a quanto ancora restava di un'Europa indipendente, cioè all'Europa occidentale, i mezzi per sopravvivere e qualche possibilità di prendere decisioni autonome. Questo obiettivo fu perseguito nel quadro dell'alleanza militare con la potente democrazia-sorella statunitense, cercando però di forgiarsi gli strumenti per condurre una politica propria e per avere una funzione originale nel mondo. Nel corso degli anni 60 e 70 la Comunità avrebbe avuto peraltro una funzione importante anche nel rinnovamento democratico di alcuni paesi dell'Europa mediterranea (Grecia, Spagna e Portogallo) come si vedrà più oltre.

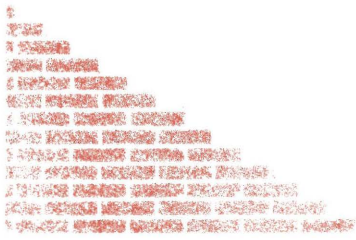
Il ravvicinamento franco-tedesco fu all'inizio l'obiettivo immediato, ma è interessante notare come gli avvenimenti presero subito una piega che non era più quella di una semplice operazione politica e formale di riconciliazione fra governi. È questo un punto su cui è bene insistere, poiché oggi troppo spesso lo si dimentica. L'obiettivo iniziale e basilare dei padri fondatori dell'Europa fu di ordine politico. Si trattava di creare un raggruppamento di nazioni nuovo e originale, operazione di portata vastissima e multiforme; ma il loro merito consistette anche nel comprendere che nel mondo moderno non basta prendere decisioni di politica generale al livello governativo; bisogna costruire la cooperazione, organicamente, coinvolgendovi gli operatori pubblici e privati, soprattutto in certi settori nei quali essa è utile e necessaria e in cui una sua assenza conduce inevitabilmente a gravi conflitti.

Va ascritto al genio di Jean Monnet il merito di aver avuto questa visione d'insieme, di aver saputo identificare e cogliere i punti nei quali l'impresa europea era possibile e indispensabile e di avere immaginato i meccanismi organici capaci di concepire e di gestire delle politiche. Fu merito dei leader dell'Europa comprendere e accettare questa impostazione.

Come scriveva a quell'epoca Jean Monnet: «Accomunando le produzioni di base ed istituendo una nuova Alta Autorità le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, per la Germania e per i paesi che vi aderiranno, questa proposta getterà le prime fondamenta concrete di una federazione europea, indispensabile per preservare la pace».

Sin dall'inizio perciò, gli obiettivi politici generali della costruzione europea e i terreni e i metodi economici di attuazione si sono trovati intimamente legati. A tale proposito è esemplare la storia della fondazione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Era chiaramente utile creare in questo settore una cooperazione su scala europea, per evitare concorrenze spietate, per assicurarsi i vantaggi della grande dimensione, per facilitare la ristrutturazioni necessarie.

Inoltre si profilava nel settore in questione la minaccia di un conflitto economico-politico molto acuto tra Francia e Germania, conflitto che avrebbe diviso profondamente l'Europa proprio nel momento in cui essa aveva bisogno di tutte le sue forze per la ricostruzione. La soluzione fu una specie di fuga in avanti, ma organizzata con eccezionale intelligenza. Il rischio di conflitto fu trasformato in soluzione di cooperazione, e non di una cooperazione qualsiasi: le risorse furono accomunate in vista di obiettivi comuni e strutture speciali vennero istituite per gestirle nell'interesse comune. Si era capito infatti che una semplice



cooperazione intergovernativa non avrebbe consentito di perseguire obiettivi e interessi comuni. Per far ciò occorrevano istituzioni dotate di questa particolare vocazione, costituite da persone per le quali l'interesse comunitario diventasse una ragion d'essere e dove gli operatori privati trovassero i loro interlocutori e la dimensione giusta per la propria azione. L'idea della CECA fu lanciata nel 1950. In un anno, e nonostante innumerevoli difficoltà, il trattato di Parigi che istituiva questa prima Comunità europea era pronto. Purtroppo, gli inglesi decisero di non partecipare all'operazione per le ragioni di cui abbiamo detto. L'astensione britannica dall'opera di costruzione europea si prolungò per tutto il periodo iniziale e causò numerose difficoltà.

Alcuni tratti essenziali delle strutture europee risalgono a questa primissima esperienza, in particolare il dualismo istituzionale per il quale troviamo un'istituzione (l'Alta Autorità, assorbita poi dalla Commissione) detentrice del potere d'iniziativa e custode dell'interesse comunitario e del trattato, e un'altra istituzione (il Consiglio) che raggruppa i rappresentanti degli Stati membri. Va notato che, a quell'epoca, i poteri dell'Alta Autorità erano relativamente più ampi di quelli di cui gode attualmente la Commissione nell'ambito della Comunità economica europea (CEE); l'Alta Autorità era infatti dotata di alcuni poteri sovranazionali, poteri che la Commissione ha ereditato ma che sono rimasti limitati ai soli settori del carbone e dell'acciaio. L'idea di includere nel sistema istituzionale anche un'Assemblea parlamentare risale ugualmente a quell'epoca e si è rivelata originale e feconda.

La tappa successiva fu quella della Comunità europea di difesa (CED). Esattamente come nel caso del carbone e dell'acciaio c'erano nel campo della difesa dell'Europa problemi urgenti e sembrava, da un lato, che soltanto una soluzione basata sull'integrazione europea potesse evitare il rischio di un risorgere del militarismo tedesco e di nuovi conflitti, e dall'altro che vi fossero anche ottime ragioni di carattere pratico per procedere in tal senso. Non dimentichiamo poi che l'opinione pubblica e un certo numero di leaders politici vagheggiavano obiettivi di integrazione politica, nella costruzione europea; era dunque perfettamente naturale interessarsi al settore della difesa.

Questa volta l'iniziativa fallì, come si constatò ufficialmente nel 1954 quando Mendès-France presentò senza speranza all'Assemblea nazionale francese, per la ratifica, il trattato CED. Il trattato fu respinto dalla coalizione dei gollisti e dei comunisti. Dopo il fallimento delle grandi mire politiche della CED, vi fu un momento di profondo scoraggiamento. Molti si chiesero se l'obiettivo dell'integrazione europea non fosse un sogno impossibile. La storia della Comunità è d'altronde costellata, fino ad oggi, di momenti di scoraggiamento simili. Lo slancio politico era tuttavia sufficiente, al pari del sostegno dell'opinione pubblica, perché un gruppo di dirigenti europei decidesse sin dal 1955 di riprendere la marcia. Questa volta si evitarono gli argomenti politicamente troppo delicati, come la difesa, e si puntò invece sull'integrazione economica.

LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

Da quella nuova impostazione nacquero i trattati di Roma, firmati nella primavera del 1957 e divenuti operanti (al livello delle politiche e delle istituzioni) all'inizio del 1958; essi istituirono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

Di che cosa si trattava essenzialmente? Di creare un vasto spazio economico che garantisse alle imprese un campo d'azione a misura delle economie moderne e capace di controbilanciare la dimensione americana. Si trattava anche di garantire contemporaneamente un equilibrato dosaggio dei vantaggi fra gli Stati membri, in modo che ciascuno trovasse il suo tornaconto nella nuova formula; da ciò l'idea di una politica agricola comune, indispensabile a giudizio soprattutto della Francia, ed anche l'apertura delle frontiere ai prodotti industriali, di cui dovevano beneficiare principalmente, si riteneva, le imprese tedesche.

Occorreva ancora però che questo vasto mercato funzionasse in condizioni di concorrenza accettabili. Il trattato CEE, in tale materia, contiene perciò una sezione la cui importanza pratica è andata continuamente crescendo e nel cui ambito le istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione e la Corte di giustizia, hanno avuto una funzione attiva ed efficace.

Si ritenne altresì necessario aggiungere talune politiche economiche supplementari, ad esempio in materia di trasporti. Per converso il trattato CEE ignora quasi completamente politiche economiche e monetarie generali. Ciò si spiega, da un lato, col fatto che la stabilità e la convergenza economica e monetaria erano allora date per scontate, in un mondo dominato da un dollaro stabile; dall'altro, con la difficoltà che si provava ad impegnarsi in certe politiche strettamente correlate ad aspetti fondamentali delle sovranità nazionali, ed anche con l'ottica piuttosto diffusa del «laissez-faire» liberale.

Infine, un capitolo alquanto estraneo al resto fu aggiunto, quasi per caso, quando il testo del trattato era stato redatto. Quel capitolo riguarda l'associazione alla Comunità (regime commerciale e aiuto finanziario) dei territori francesi d'oltremare situati principalmente in Africa. Quella che all'origine poteva sembrare una semhlice appendice, molto secondaria, è divenuta in seguito la fonte di politiche esterne singolarmente attive ed utili, soprattutto negli anni 70.

Quanto all'Euratom, si ritenne con bell'ottimismo che l'interesse comunitario fosse evidente in un settore che prometteva di acquistare tanta importanza in avvenire e che esigeva grandi mezzi, al di là della dimensione nazionale. Trattandosi di un nuovo settore — si pensava — sarebbe stato meno probabile lo scontro con posizioni e interessi precostituiti. In realtà, tutto il settore dell'energia è stato fino ad oggi, uno dei grandi insuccessi della Comunità.

Fra i settori di cui abbiamo parlato, alcuni — affari commerciali e doganali, politica agricola — sono di esclusiva competenza della Comunità : è la Comunità che conduce le politiche, e non più gli Stati membri individualmente. In altri casi, le competenze coesistono: alcuni aspetti sono affidati alla Comunità, altri agli Stati membri; oppure a questi due livelli di decisione si conducono insieme delle politiche riguardanti la stessa materia, politiche che si cerca soltanto (non sempre . . .) di armonizzare; è il caso ad esempio della cooperazione allo sviluppo. La linea di demarcazione fra queste due categorie non segue sempre le esigenze della logica, bensì dipende spesso dalle circostanze e dalle possibilità.

D'altra parte, quando si dice che la Comunità esercita una competenza, ciò non esclude che sia lasciato agli Stati membri un ruolo considerevole; questo è però esercitato, non più in quanto singoli Stati, ma in quanto formanti un gruppo, nel Consiglio, dove risiede il potere decisionale. La Commissione, che non è un segretariato amministrativo ma un organo politico, ha essenzialmente un potere d'iniziativa e di difesa dell'interesse comune. Si è dunque di fronte ad una struttura molto particolare sia dal punto di vista della ripartizione delle responsabilità, che da quello delle strutture istituzionali e dei poteri. La Comunità e le sue relazioni con gli Stati membri (ed anche con il resto del mondo) costituiscono un'entità «sui generis», in piena gestazione e in perpetua trasformazione.

Ci si è spesso chiesti se questa costruzione debba condurre ad uno Stato federale o confederale. Soprattutto all'inizio, molti sognavano uno Stato federale e guardavano con interesse al modello degli Stati Uniti. Il gollismo e il rinascere dei nazionalismi resero ben presto vane queste speranze. Ad ogni modo forse il problema era male impostato. Ciò che è in gestazione è qualcosa di assolutamente originale, e non può che essere così, su un piede di effettiva parità, poiché è la prima volta che si cerca di unire organicamente un gruppo di Stati ricchi di tradizioni talvolta molto antiche, senza che l'unione risulti dal predominio di uno di loro, che riunirebbe gli altri sotto la sua guida, e senza che le nazioni vi perdano la loro originalità e le loro caratteristiche tradizionali.

Si è più volte affermato che gli autori dei Trattati di Roma sarebbero partiti da un'impostazione semplicistica, essendo convinti che i meccanismi tecnici d'integrazione economica avrebbero inevitabilmente condotto all'integrazione politica. In effetti essi partivano dal principio che, poiché senza appropriati strumenti di decisione i meccanismi economici avrebbero presto girato a vuoto, se ne sarebbero tratte le dovute conseguenze sul piano politico. Gli avvenimenti, certo, hanno provato che progredire nell'organizzazione istituzionale e politica diviene ben presto necessario per sostenere gli obiettivi e i meccanismi di integrazione economica. Per esempio, l'unicità dei prezzi nel quadro della politica agricola comune richiede una stabilità dei tassi di cambio fra le monete europee; questa presuppone una sufficiente convergenza delle loro evoluzioni e quindi anche delle politiche economiche, e ciò a sua volta pone come postulato l'esistenza di centri di decisione in materia di politica economica. Ma è chiaro che perlomeno in politica, non basta che una conseguenza sia necessaria per essere sicuri che si produca, ed effettivamente più volte è avvenuto che essendosi bloccati certi progressi politici, i meccanismi di integrazione economica sono stati messi in pericolo o falsati. Si pensi alla politica agricola comune e al disordine monetario.

Tuttavia non sembra che gli autori del Trattato di Roma possano essere accusati di ingenuità o di semplicismo. Essi probabilmente si rendevano conto di quello che abbiamo appena detto, ma ritenevano che fosse indispensabile andare avanti, che l'integrazione economica, anche se limitata, offriva già un campo d'azione sufficiente per parecchi anni, e che i loro successori avrebbero pur dovuto affrontare le scelte politiche inevitabili.

Quale giudizio complessivo si può dare del Trattato di Roma e dei primi dieci anni di funzionamento della CEE?

L'impostazione fondamentale è, possiamo dire, liberale. Si tratta essenzialmente di eliminare le barriere che intralciano gli scambi e ostacolano lo sviluppo dell'attività economica. Non si tratta di creare politiche veramente originali che orientino deliberatamente l'attività in un senso determinato, né di modificare le strutture economiche e sociali nello spazio europeo. Ciò a cui si mira innanzitutto, è la creazione di uno spazio economico in cui gli operatori privati, le imprese, trovino un campo d'azione di grandi dimensioni. Il termine di «mercato comune» con cui viene designata la CEE, è adeguato perché esprime bene la natura di quello che a volte è stato chiamato il «trattato mercantile» istitutivo della Comunità. E questo spiega anche l'iniziale diffidenza dei sindacati nei confronti della nuova entità.

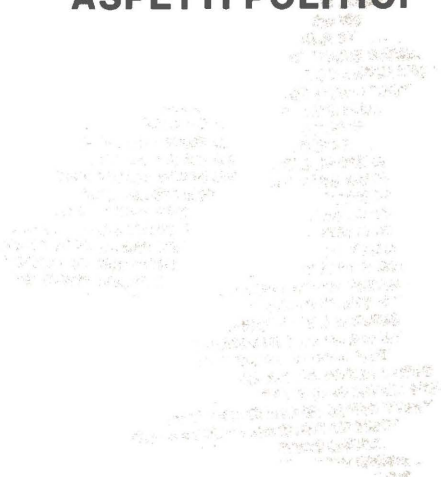
Certo, la politica agricola comune, progressivamente attuata nel corso degli anni 60, è in qualche modo l'eccezione alla regola; ma la caratteristica essenziale rimane quella di un trattato liberale, e d'altronde, nei casi in cui il trattato di Roma prevedeva l'elaborazione di nuove politiche comuni, il fallimento è stato evidente, soprattutto nel caso dell'energia.

Questa caratteristica del trattato dipende da vari motivi, fra i quali gli orientamenti ideologici delle forze politiche al potere a quell'epoca. Inoltre, bisogna tener conto della storia dell'anteguerra e dell'immediato dopoguerra. L'esperienza traumatizzante del protezionismo e degli sconvolgimenti commerciali e finanziari degli anni 30, nonché le esigenze della ricostruzione economica, determinarono la prevalenza di quelle che allora sembravano essere le condizioni di base per progressi ulteriori. Inoltre era chiaro che le possibilità di varare nuove politiche comuni erano relativamente limitate e che, tutto sommato, era meglio contentarsi di eliminare gli ostacoli allo sviluppo, un'impresa più facilmente realizzabile. Le cose sono andate effettivamente così.

I primi anni di vita della CEE furono contrassegnati da una notevole euforia, forse un po' fittizia. Non fu troppo difficile rispettare il calendario fissato per lo smantellamento dei dazi e per l'unificazione doganale, non fu troppo difficile gettare le fondamenta del mercato comune. Ma si fece anche di più. Lo slancio politico acquisito consentì di mettere a punto e di far funzionare la politica agricola comune e di lanciare gli embrioni di politiche economiche esterne. All'inizio degli anni 60 la Commissione costituiva un elemento ancora relativamente influente nell'equilibrio istituzionale della Comunità di fronte agli Stati membri.

Si profilavano però la reazione nazionalista, poi i problemi di coerenza fra integrazione economica e strumenti di decisione politica, infine il problema della scelta di politiche positive nuove, problema ancora aggravato dal sopravvivere della crisi strutturale dell'economia occidentale nel corso degli anni 70. Ma prima di passare a trattare di questi problemi, che corrispondono al periodo attuale, è opportuno esaminare più da vicino alcuni aspetti dell'edificazione dell'Europa durante la prima fase della Comunità, in particolare l'importante questione di ampliare la sua area geografica e i primi tentativi di unione o di cooperazione politica.

L'AMPLIAMENTO DELLA COMUNITÀ E I SUOI ASPETTI POLITICI



Sin dall'inizio, la Comunità è stata concepita come un insieme aperto: aperto all'accessione di altri Stati europei democratici e allo sviluppo di relazioni con il resto del mondo. Questo atteggiamento é stato costante nella storia della nuova Europa.

L'astensione iniziale degli inglesi, che trascinavano nella loro scia gli scandinavi e gli altri membri dell'associazione europea di libero scambio (EFTA) è sempre stata deplorata e sentita come una spina nel fianco. Era chiaro infatti che il nucleo comunitario dell'Europa in formazione doveva includere in ogni caso i tre principali paesi europei. Altrimenti sarebbero mancati all'Europa degli elementi originali ed essenziali (ad esempio l'apertura all'insieme del terzo mondo, che l'adesione britannica in definitiva ha comportato), e la Comunità sarebbe stata soggetta a potenti tendenze centrifughe.

Accanto alla Grecia e alla Turchia, ben presto associate commercialmente alla Comunità in vista di una successiva adesione, la Gran Bretagna fu perciò sempre considerata come un candidato necessario all'adesione, soprattutto da parte di piccoli Stati come i Paesi Bassi, desiderosi di equilibrare le tendenze «continentali» allora prevalenti. Non fu impresa facile. Gli inglesi ebbero parecchie difficoltà a compredere e ad ammettere che l'Europa era ormai la chiave del loro futuro. De Gaulle, dal canto suo, diffidava degli inglesi che evitavano di impegnarsi in maniera precisa e della loro politica, a suo giudizio filoamericana.

I primi tentativi si conclusero con due fallimenti, nel 1962 e nel 1967: la Francia respinse un'adesione conclusa alle condizioni poste dagli inglesi e nello spirito che essi richiedevano. La questione doveva risolversi tra il 1970 e il 1972: la Gran Bretagna ha aderito alla Comunità all'inizio del 1973, insieme all'Irlanda e alla Danimarca (la Norvegia ha deciso all'ultimo momento, mediante referendum, di non aderire).

Gli Stati neutrali del Nord e del Centro Europa hanno preferito restar fuori (Svezia, Svizzera), oppure semplicemente non hanno avuto la possibilità di aderire, neppure volendo, a causa del loro *status* internazionale di paesi «neutrali» (Austria, Finlandia). Con essi ci si è limitati a istituire una zona di libero scambio industriale. Naturalmente è rimasta lettera morta l'idea cara al generale De Gaulle di una Comunità europea dall'Atlantico agli Urali.

Quanto ai paesi dell'Europa mediterranea che non hanno partecipato alla fondazione della Comunità, l'evoluzione nei loro confronti è stata estremamente interessante, specie negli ultimi tempi. La Spagna, il Portogallo, e per un certo periodo la Grecia, avevano in comune due caratteristiche: uno stato di sottosviluppo economico più o meno profondo rispetto ai paesi della Comunità, e un regime totalitario di destra. In considerazione di quest'ultimo fatto, una loro adesione alla CEE era del tutto esclusa fino a quando non fossero tornati ad un sistema pienamente democratico sul piano politico (regime parlamentare, partiti), sul piano sociale (diritti dei lavoratori, libertà sindacale) e in materia di diritti dell'uomo. Questo principio fu formulato con chiarezza. Quando la Grecia, che era stata associata in vista dell'adesione in un momento in cui godeva di un regime democratico, cadde in mano ai colonelli, l'associazione fu congelata in base a tale principio. Lo stato di sottosviluppo economico richiede peraltro misure di adeguamento, periodi di transizione più o meno lunghi per consentire a queste economie di assorbire l'urto della loro integrazione con economie molto più avanzate.

È così che dopo il progressivo ritorno di questi tre paesi alla democrazia, processo iniziato nel 1974, la questione della loro adesione è ridiventata di attualità. Tanto più che in questi paesi l'adesione alla Comunità è stata subito vivamente auspicata non solo come necessità economica o in quanto obiettivo politico, ma anche come simbolo del ritorno alla democrazia e salvaguardia del sistema democratico, nell'ambito di un insieme capace di neutralizzare le residue tendenze dittatoriali. I dirigenti greci e portoghesi si sono espressi in modo particolarmente chiaro in questo senso; ed è in questo spirito che la Comunità ha accettato il principio dell'adesione.

UNIONE POLITICA E COOPERAZIONE POLITICA

Ben presto, e a più riprese, si tentò di superare la semplice integrazione economica prevista dal Trattato di Roma, di creare strumenti di decisione politica generale, specie nel campo delle relazioni internazionali.

I primi progetti, ambiziosamente denominati «piano di unione politica» e «piano Fouchet» (dal nome del ministro francese), andarono a cozzare nel 1962 contro l'eterno conflitto fra i grandi e i piccoli Stati membri. I primi, ritenendo di avere maggiori responsabilità degli Stati minori e, in particolare, di essere meglio in grado di fare politica estera, preferivano meccanismi efficaci, limitati a pochi partecipanti e svincolati dalle pesanti procedure della Comunità. Gli altri temevano le tendenze dei grandi Stati a formare un direttorio fra di loro e a svuotare di ogni sostanza i meccanismi egualitari della Comunità, a favore di strumenti di semplice cooperazione. Questi, oltre a non dare risalto durevole agli interessi comuni, avrebbero sottratto competenze sempre più numerose alla Comunità propriamente detta.

L'opposizione dei piccoli Stati del Benelux riuscì a scompaginare il piano Fouchet. A causa di questo insuccesso e della crisi politica provocata dal fenomeno gollista all'interno della CEE, si sono dovuti aspettare gli anni 70 per tentare un rilancio di questi obiettivi. Alla fine del 1975, il «rapporto Tindemans» cerca di delineare i primi contorni di un'unione europea, senza però ottenere il successo sperato.

Frattanto, a partire dall'inizio degli anni 70, sono entrati in funzione meccanismi più modesti e pratici. Alludiamo al sistema di cooperazione politica, caratterizzato da riunioni in cui gli Stati membri si concertano e cercano di enucleare vedute comuni a proposito di problemi internazionali: riunioni al livello di alti funzionari, incontri tra i ministri degli esteri, ecc.

Va notato che la cooperazione politica sfugge al quadro comunitario propriamente detto, poichè non è basata sul Trattato di Roma e non segue le procedure da questo previste. Agli inizi, d'altronde, la Francia in particolare fu molto formalista esigendo una netta separazione fra Comunità (economica) e cooperazione politica. Presto però la differenza tra i due elementi cominciò ad offuscarsi. I ministri cambiavano d'etichetta ufficiale nel corso di una stessa riunione, certi fascicoli passavano da una competenza all'altra (fu il caso per esempio del codice di condotta delle imprese del Sudafrica, nel 1977).

Vediamo dunque qual'è la funzione della Comunità nel campo della politica estera. Il Trattato di Roma conferisce alla Comunità competenze in materia di relazioni commerciali e responsabilità nei confronti di taluni paesi in via di sviluppo. Una base certo troppo esigua per una politica estera comune!

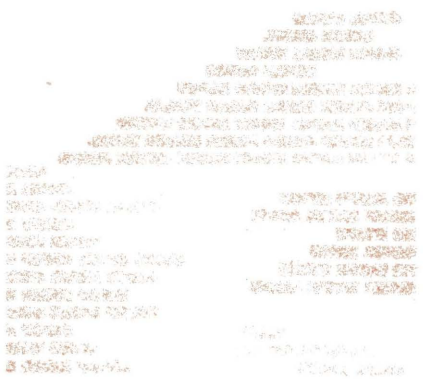
Tutto ha concorso però ad ampliare il campo d'azione iniziale. La delimitazione fra attività (e trattative) economiche e politiche è quantomeno incerta. L'associazione con alcune ex-colonie africane si è rivelata base feconda di una politica molto più vasta e avanzata nei confronti di un Terzo Mondo la cui importanza relativa è frattanto cresciuta. Soprattutto, la Comunità, per quanto sia un «nano» politico, ha un peso considerevole e crescente nell'economia mondiale e suscita nel mondo speranze e timori che talvolta, in Europa, non si sospettano nemmeno. Nei grandi negoziati internazionali, gli altri Stati si aspettano che la Comunità si comporti come un'entità responsabile.

Sotto la pressione degli avvenimenti mondiali e delle altre nazioni gli Stati membri si trovano sempre più spesso a dover assumere una posizione comune. Avviene così che, in numerosi casi non previsti dal trattato, la Comunità sia chiamata a definire e ad attuare politiche autonome: Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Helsinki 1975), Africa australe, dialogo Nord-Sud, ecc.

Tutto ciò non basta a fare una politica estera comune: molti problemi sfuggono completamente o in parte alla Comunità, e nella maggior parte dei settori in cui la Comunità si manifesta (ad eccezione del commercio, e nemmeno sempre . . .), gli Stati membri continuano a fare le loro politiche parallele, spesso più o meno incoerenti con quelle degli altri o con la politica della Comunità, nonostante i tentativi di coordinamento.

È evidente che questo dualismo durerà a lungo, se non per sempre. Per ora è impensabile che la Comunità assorba le politiche nazionali e del resto uno sviluppo del genere non corrisponderebbe neanche al tipo di costruzione europea in corso. Ciò che potrebbe delinearsi, è un'evoluzione nella quale la Comunità getti progressivamente le basi di nuovi orientamenti a lungo termine, nei casi in cui la sua dimensione è utile e necessaria (definizione di nuove relazioni con il Terzo Mondo, ad esempio, con particolare riguardo all'Africa e al mondo arabo, di fronte ai quali la CEE è dotata di mezzi d'azione relativamente importanti). Questo non impedirebbe agli Stati membri di agire separatamente nei casi in cui ritenessero di avere interessi particolari, anche talvolta in un senso poco compatibile con l'orientamento comunitario, purchè certi obiettivi comuni di grande rilievo finiscano per prevalere. Molto dipenderà evidentemente dalla coesione che la Comunità potrà conseguire sul piano interno.

LA CRISI DELLA COMUNITÀ — LE NUOVE SFIDE E LE POSTE IN GIOCO



Da anni è un luogo comune dire che la Comunità è in crisi, che sta insabbiandosi, che si atrofizza. In realtà essa deve affrontare problematiche generalmente ben più difficili di quelle previste dal trattato di Roma.

I suoi stessi successi la pongono di fronte a problemi politici fondamentali che alla fine degli anni 50 erano stati rinviati. La crisi economica internazionale è una crisi strutturale profonda che mette brutalmente in causa gli orientamenti del consumo e della produzione, l'organizzazione della nostra società e i suoi rapporti con il resto del mondo. L'Europa del commercio non è più sufficiente; essa d'altronde è di gran lunga superata dai fatti. Ma le poste in gioco e gli orientamenti restano difficili da definirsi sul piano europeo, i dibattiti politici fondamentali non sono ancora chiaramente delineati, fra l'altro perchè l'Europa si è sviluppata in senso troppo tecnocratico e intergovernativo e perchè le forze politiche e sociali di base non partecipano ancora abbastanza.

La situazione tuttavia è in movimento. Innanzitutto sul piano delle *tematiche.* La questione dell'integrazione economica e monetaria è venuta in primo piano, con tutte le sue implicazioni politiche. I problemi della disoccupazione, della qualità del lavoro, delle ristrutturazioni industriali, la ridefinizione delle relazioni con il Terzo Mondo e con gli Stati Uniti: tutto ciò pone difficili problemi di ordine tecnico e anche problemi legati al gioco divergente degli interessi a breve termine dei paesi membri, e d'altro canto impone scelte fondamentali quanto agli orientamenti da imprimere alle nostre società.

Si tratta di questioni che neppure Stati bene organizzati riescono a cogliere completamente. Gli stessi meccanismi comunitari, d'altra parte, sono diventati troppo deboli e pesanti, e essi perciò finiscono in pratica col favorire soprattutto le grandi imprese internazionali capaci meglio delle altre di trarre partito dalla dimensione comunitaria e mondiale dell'economia, senza che sia possibile frapporre ad esse un adeguato contrappeso politico.

E questo ci porta a trattare del secondo settore di evoluzione: *la funzione dei gruppi politico-sociali.* I sindacati hanno a lungo guardato in cagnesco l'«Europa dei mercanti». Ma poi si sono accorti che, in tal modo, facevano il gioco dei mercanti, delle multinazionali: l'Europa si costruiva, ma senza di loro. Perciò i sindacati si sono organizzati sul piano europeo e cercano di svolgere una funzione importante. Il Parlamento europeo, benchè nella sua attuale formula sia ancora essenzialmente consultivo, ha ottenuto qualche potere in materia di bilancio, e se ne avvale, mentre al suo interno incominciano ad essere attive le varie tendenze politiche.

L'Europa economica dei grandi mercati senza ostacoli è perciò superata. I problemi e gli obiettivi politici, presenti fin dalle origini e mai lontani dalla superficie, passano, come si è visto in primo piano, nel nuovo contesto mondiale. E proprio qui risiede l'importanza fondamentale delle prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Si tratta di centrare il dibattito sui problemi cruciali insiti nei nuovi orientamenti economici e sociali e di esprimere le forze politiche capaci di attuarli; si tratta, mediante queste forze e tramite il Parlamento, di enunciare alcune scelte importanti e chiare per i cittadini d'Europa.

È in questo senso che R. Jenkins, Presidente della Commissione europea, ha detto recentemente che le questioni dell'unione economica e monetaria sono legate all'elezione del Parlamento. È questo tipo di evoluzione che giustificherà le parole preposte da Jean Monnet alle sue memorie: «Noi non coalizziamo gli Stati, noi uniamo gli uomini».

TEMI SUGGERITI

1. Quale può essere la funzione della Comunità nel mondo? Quale può essere in un prevedibile avvenire la portata internazionale delle politiche comunitarie accanto a quelle che gli Stati membri continueranno a condurre direttamente (eventualmente con un certo coordinamento)?
2. I paesi candidati all'adesione troveranno nella Comunità ciò che cercano?
3. In che modo l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto può contribuire a rilanciare la costruzione europea, a ridare un'anima politica ad una Comunità troppo tecnocratica ed intergovernativa?
4. L'evoluzione recente e quella prevedibile giustificano la speranza che il proseguimento e la gestione dell'integrazione economica tornino a collocarsi nella prospettiva di orientamenti politici chiaramente tracciati?
5. Funzioni rispettive dei piccoli e dei grandi paesi della Comunità.

BIBLIOGRAFIA

— Jean Monnet, *Memoires* (1976).

— Commissione delle Comunità europee, *Relazione generale sull'attività delle Comunità europee,* varie annate.

— Commissione delle Comunità europee, *Rapporto della Commissione sull'Unione europea,* supplemento al Bollettino delle Comunità europee, n. 5/75.

— *L'Unione europea* (Rapporto di Leo Tindemans al Consiglio europeo), supplemento al Bollettino delle Comunità europee n. 1/76.

— Bino Olivi, *Il Tentativo Europa,* Milano, 1979.

— J. C. Masclet, *L'union politique de l'Europe,* PUF (Coll. «Que sais-je?») 1978.

— M. Bastianello, *Gli Stati Uniti d'Europa,* Firenze, 1973.

CAPITOLO II

Le istituzioni delle Comunità europee

di Marc Sohier

Per comprendere e valutare l'originalità del funzionamento istituzionale delle Comunità europee bisogna rendersi conto che i trattati che le hanno istituite rappresentano la concretizzazione di quel *movimento di integrazione europea* che, sviluppatosi intorno al 1950, costituisce senza dubbio uno dei fatti storici di maggior rilievo della seconda metà del XX secolo (così come il XV fu il secolo dell'unificazione della Francia e il XIX il secolo dell'unificazione tedesca e italiana).

Le Comunità europee sono state create mediante trattati internazionali, cioè con un atto pacifico comune, frutto non di conquiste militari ma risultante dal libero incontro delle volontà di uomini liberi. Questi trattati presentano tuttavia alcune caratteristiche che li differenziano nettamente dai trattati internazionali di tipo classico. Le Comunità europee non sono organizzazioni di cooperazione intergovernativa (come l'OCSE, il Consiglio d'Europa, l'OIL o altre) e da queste differiscono profondamente non solo negli obiettivi immediati, ma soprattutto nella finalità politica che è all'origine di questi obiettivi e che li ispira, finalità che ha giustificato il ricorso a metodi nuovi e audaci, del tutto estranei alla concezione tradizionale dei rapporti tra Stati sovrani.

— Gli obiettivi immediati della Comunità sono noti: presi nel loro insieme questi obiettivi convergono su una vera *unione economica e sociale* degli Stati membri (che comporti non solo la libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali grazie all'eliminazione delle barriere nazionali, ma anche e soprattutto l' instaurazione di politiche comuni, che si traducano in norme applicabili in modo uniforme in tutti gli Stati membri nei principali settori economici: agricoltura, trasporti, commercio estero, regole di concorrenza, politica fiscale, politica regionale, politica di assistenza ai paesi in via di sviluppo, politica sociale, ecc.). Questa unione deve insomma garantire a tutti uguali possibilità, stimolare il progresso economico e sociale e portare al miglioramento costante delle condizioni di vita e di lavoro.

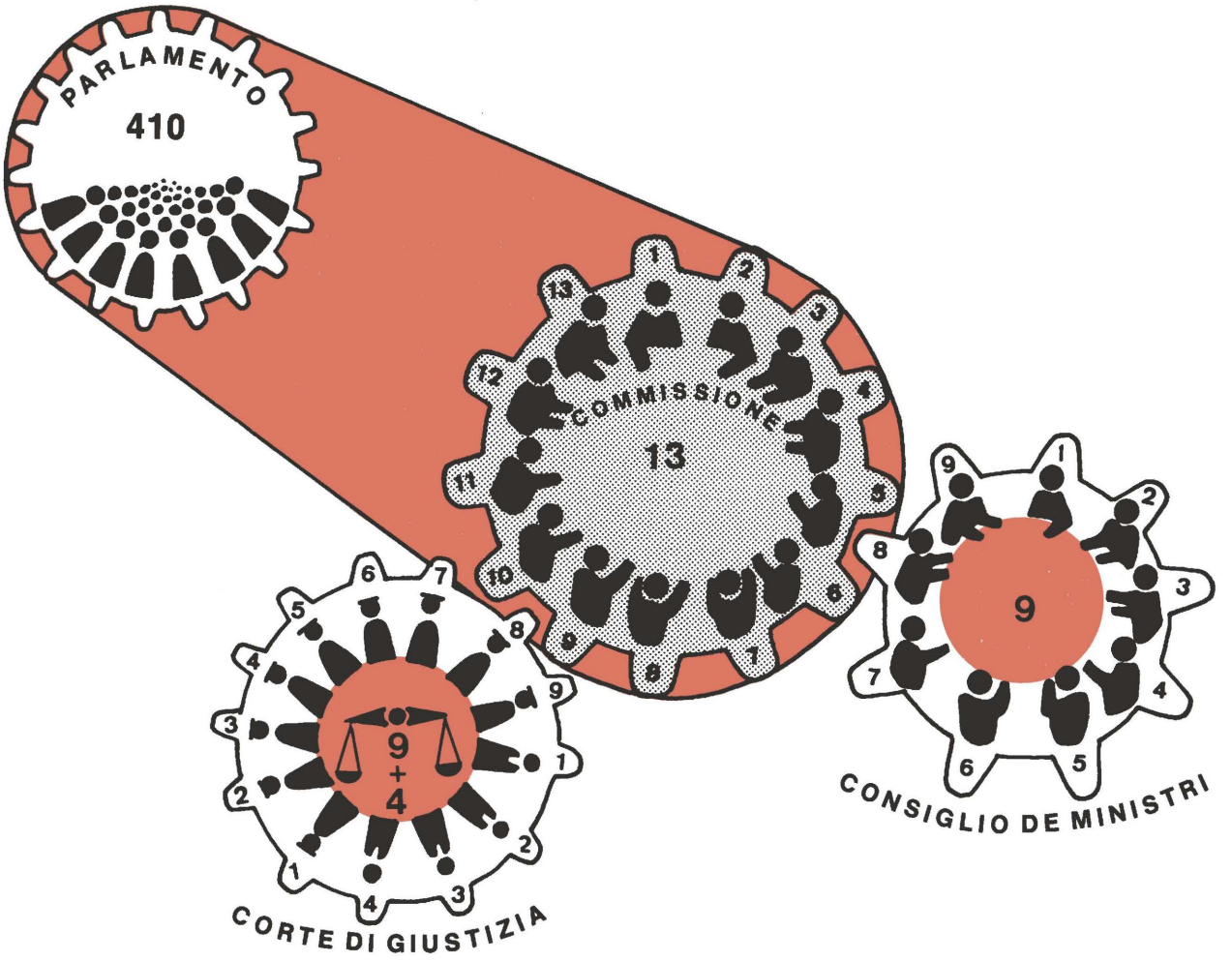
— Ma questi obiettivi immediati sono ispirati da una *finalità politica,* che si identifica nella volontà di gettare le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei, nella prospettiva di un destino solidale. Parliamo dunque di un processo di *federazione progressiva* degli Stati europei, che differisce in modo sostanziale dagli accordi tradizionali tra Stati sovrani (che si fanno e si disfano nel corso della storia). Questa finalità politica ha giustificato il *ricorso a metodi nuovi,* a meccanismi istituzionali fino ad allora sconosciuti: questi strumenti sono una caratteristica precipua e originale delle Comunità europee.

I trattati stessi — che sono tre a causa di particolari circostanze storiche e tecniche, ma che nascono tutti dalla stessa ispirazione, la stessa prospettiva politica e la stessa concezione istituzionale e perseguono obiettivi complementari — possono essere considerati dei *trattati-quadro,* paragonabili alle «leggi fondamentali» di uno Stato o alle «costituzioni nazionali».

I trattati stabiliscono anzitutto un programma e alcuni principi direttivi, definendo gli obiettivi da perseguire per realizzare progressivamente l'unione economica progettata e prescrivendo le norme fondamentali da osservare. Su questa base i trattati hanno poi creato alcune *istituzioni proprie,* comunitarie, del tutto indipendenti dalle autorità pubbliche degli Stati membri, che sono state investite dei poteri necessari per garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi: in particolare alle istituzioni è stato conferito il potere di decidere le norme comuni da attuare e il potere di controllarne l'applicazione. Queste *istituzioni comunitarie,* alle quali sono state trasferite competenze riservate tradizionalmente alle autorità nazionali, *hanno dunque il potere effettivo di adottare norme giuridiche,* attenendosi ai principi enunciati e seguendo la procedura stabilita. Lo scopo delle istituzioni è dunque di attuare i principi fondamentali dei trattati, di renderli concreti, di svilupparli e di adattarli alle circostanze. Le istituzioni possono imporre provvedimenti, generali o individuali, aventi forza di legge negli Stati membri, in materie che normalmente sono di competenza del potere esecutivo nazionale. Si ha dunque un vero e proprio *trasferimento di competenze nazionali a favore di istituzioni comunitarie.*

In tutti i diversi settori della vita economica si crea così una *legislazione di origine comunitaria,* un nuovo ordinamento giuridico a sé stante, indipendente dalle diverse legislazioni nazionali di ciascuno degli Stati membri e parallelo ai loro ordinamenti interni. *La Comunità instaura dunque un nuovo ordinamento giuridico,* a vantaggio del quale gli Stati membri hanno limitato i loro diritti sovrani. A questo ordinamento sono soggetti non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.

Il diritto applicabile in Italia, per esempio, non è più determinato solo dalle autorità italiane, ma, in settori sempre più estesi, anche dalle istituzioni della Comunità.



Questa legislazione comunitaria presenta due caratteristiche essenziali:

— nella maggior parte dei casi essa è *direttamente applicabile* in tutti gli Stati membri senza alcun intervento dei poteri pubblici nazionali, cioè si impone come tale, con forza cogente, per il solo fatto di essere stata adottata dalle istituzioni della Comunità, senza che le autorità nazionali (Parlamento o Governo) debbano intervenire per recepirla o renderla applicabile nell'ordinamento giuridico nazionale (diversamente da quanto avviene per le altre organizzazioni internazionali). Questo significa che ogni privato cittadino può avvalersene e invocarla all'occorrenza davanti ai tribunali, allo stesso titolo di una legge nazionale;

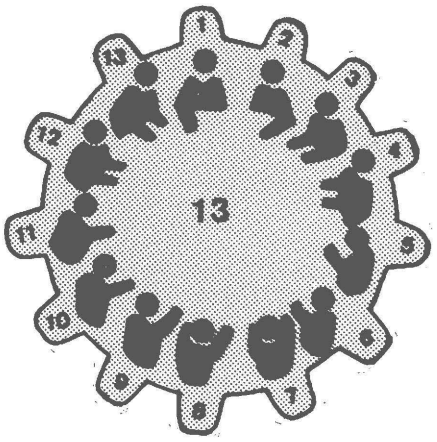
— inoltre essa *prevale* su qualunque norma nazionale contraria, sia anteriore che posteriore. Ciò significa che i poteri pubblici nazionali (compresi i Parlamenti) non hanno più il potere di emanare leggi incompatibili con le disposizioni adottate dalle istituzioni della Comunità.

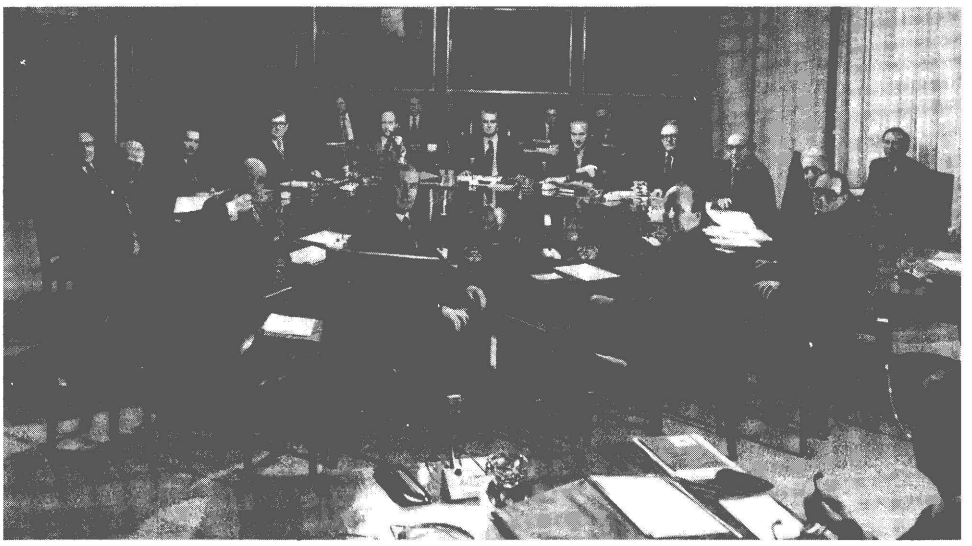
Questa legislazione di origine comunitaria (questo nuovo «ordinamento giuridico comunitario»), che va progressivamente sviluppandosi in tutti i settori delle attività economiche e sociali e che si sovrappone a legislazioni nazionali per lo più divergenti, ha indubbiamente un'incidenza diretta e sempre maggiore non solo sui poteri pubblici nazionali degli Stati membri, ma anche sulla vita di tutti i loro cittadini.

Questi nuovi metodi, questi meccanismi istituzionali estranei alle concezioni cui si sono tradizionalmente ispirati i rapporti tra gli Stati, si rivelano del tutto originali e rappresentano il primo esempio di ristrutturazione istituzionale indipendente dagli Stati. Tenendo presente questo fatto si possono valutare meglio i successi, ma anche i fallimenti e le lungaggini che hanno accompagnato il processo di integrazione delle Comunità europee. Bisogna infatti riconoscere che l'obiettivo era nello stesso tempo molto ambizioso e molto difficile: si trattava di integrare — vale a dire di rendere accessibili l'una all'altra — le economie prima di sei e poi di nove Stati diversi (per lingua, per tradizione, per vecchie inimicizie), animati da uno spirito secolare di concorrenza e di competizione, nei quali vigevano nel 1958 legislazioni, consuetudini, concezioni e tradizioni spesso divergenti, condizionate da una storia particolare e imbevute del dogma della sovranità nazionale.

I trattati hanno creato quattro *«istituzioni»* propriamente dette, definendone con esattezza la composizione e le competenze rispettive: l'*Assemblea* (che si è autodenominata «Parlamento europeo»), il *«Consiglio»*, la *«Commissione»* e la *«Corte di giustizia»*. Dal 1967 queste quattro istituzioni sono comuni alle tre Comunità.

I poteri e il funzionamento delle istituzioni non sono paragonabili a nessun sistema istituzionale statale; nel sistema istituzionale delle Comunità non ritroviamo la divisione tradizionale delle competenze tra i poteri legislativo (Parlamento), esecutivo (governo) e giurisdizionale (corti e tribunali); le concezioni e i metodi su cui si basa il sistema istituzionale comunitario non hanno precedenti né sul piano nazionale, né nei rapporti internazionali tradizionali.





A — La Commissione

La Commissione è un organo collegiale composto di 13 membri nominati per quattro anni di comune accordo dai governi di tutti gli Stati membri, in ragione di almeno uno e al massimo due per ciascuno Stato membro (in pratica, in base a un «gentleman's agreement», essa si compone di due membri per ciascuno dei quattro «grandi» Stati — Germania, Francia, Italia e Regno Unito — e di un membro per ciascuno degli altri cinque Stati membri). La sua attuale composizione è la seguente: Roy Jenkins (Regno Unito), presidente, François-Xavier Ortoli (Francia), Wilhelm Haferkamp (Germania), Finn-Olav Gundelach (Danimarca) e Lorenzo Natali (Italia), vicepresidenti; Henk Vredeling (Paesi Bassi), Claude Cheysson (Francia), Guido Brunner (Germania), Raymond Vouel (Lussemburgo), Antonio Giolitti (Italia), Richard Burke (Irlanda), Etienne Davignon (Belgio), e Christopher Tugendhat (Regno Unito), membri.

I membri della Commissione sono rigorosamente indipendenti dagli Stati di cui sono cittadini (giurano di non accettare e di non sollecitare istruzioni da alcun governo, nè da alcun organismo); non rappresentano il loro Stato ma sono al servizio della Comunità nel suo insieme e sono responsabili solo di fronte al Parlamento europeo (che, con una mozione di censura, può obbligare la Commissione a dimettersi) .

Benchè la Commissione eserciti i suoi poteri in modo collegiale (le decisioni cioè sono prese a maggioranza, ma i singoli commissari ne sono collegialmente responsabili), è stata attuata una ripartizione di compiti che assegna a ciascun commissario responsabilità particolari nella preparazione delle deliberazioni collegiali e nell'esecuzione delle decisioni riguardanti i diversi settori d'attività.

Naturalmente la Commissione è assistita da ampi ed efficenti servizi (è l'istituzione che comprende il maggior numero di funzionari: attualmente circa 10 000, compresi i ricercatori scientifici distaccati nei laboratori del Centro comune di ricerca nucleare), così come i governi nazionali sono assistiti da un'amministrazione statale.

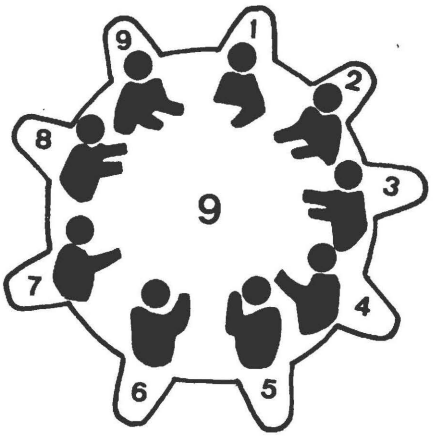
La Commissione ha essenzialmente una *triplice competenza* (che le conferisce la funzione fondamentale di «motore» della Comunità):

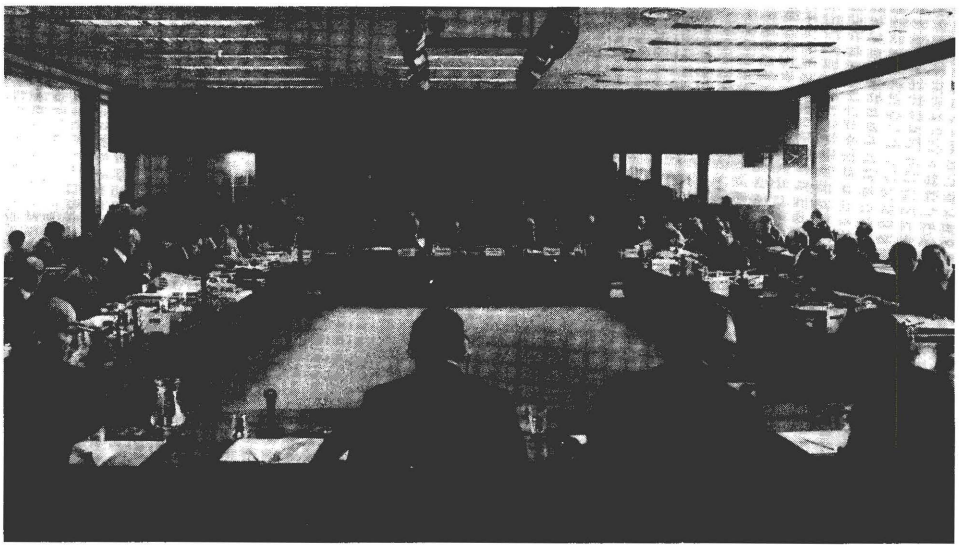
— è l'*iniziatrice di ogni azione comunitaria;* in virtù del potere generale d'iniziativa di cui è investita, spetta alla Commissione elaborare e presentare le proposte di tutti gli atti della Comunità, sul contenuto delle quali il Consiglio sarà poi chiamato a deliberare;

— è la *custode dei trattati,* il che significa che la Commissione vigila sulla corretta applicazione dei trattati e sulle decisioni prese dalle istituzioni della Comunità, in particolare nei riguardi degli Stati membri (contro i quali ha il potere di avviare procedimenti, destinati a mettere fine alle infrazioni);

— ha, infine, *competenza esclusiva in materia di gestione e attuazione delle norme comuni;* dispone di un proprio potere decisionale per l'applicazione di numerose disposizioni dei trattati stessi (ad esempio in materia di regole di concorrenza) e ad essa soltanto possono essere conferiti i poteri necessari per emanare i provvedimenti esecutivi e per applicare le norme stabilite dal Consiglio.

La Commissione rappresenta inoltre le Comunità nelle organizzazioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa, OIL, UNCTAD, ecc.) ed è competente a negoziare gli accordi internazionali tra la Comunità e i paesi terzi, che toccherà poi al Consiglio concludere.





B — Il Consiglio

1. Il Consiglio è formato dai ministri degli Stati membri, uno per ciascun paese. Secondo il tema in discussione, il Consiglio si riunisce come «Consiglio generale» (composto dai ministri degli esteri) o come Consiglio settoriale (composto secondo i casi, dai ministri dell'agricoltura, dell'economia e delle finanze, dei trasporti, del lavoro, ecc.); le riunioni avvengono a intervalli più o meno regolari.

Il Consiglio è l'istituzione che detiene il *potere generale di decisione,* vale a dire il potere di *adottare gli atti di carattere normativo* (regolamenti, direttive, decisioni generali) destinati ad attuare gli obiettivi della Comunità.

L'esercizio di questa competenza normativa generale presuppone condizioni procedurali ben definite, che presentano una notevole originalità. Di norma (almeno per le principali azioni delle politiche comuni, e salvo casi eccezionali) le deliberazioni del Consiglio sono valide se approvate a *«maggioranza qualificata»,* se hanno cioè raccolto almeno 41 voti su 58; per calcolare questa maggioranza viene infatti attribuita ai voti di ciascuno Stato un certo coefficiente (10 per ciascuno dei quattro grandi Stati: Francia, RF di Germania, Regno Unito e Italia, 5 per il Belgio e per i Paesi Bassi, 3 per la Danimarca e per l'Irlanda, 2 per il Lussemburgo). Ma se la maggioranza qualificata è sufficiente per decidere atti conformi alle proposte della Commissione, è invece necessaria l'unanimità qualora il Consiglio voglia approvare atti emendati rispetto alle proposte della Commissione.

Poichè la Commissione ha facoltà di modificare le sue proposte fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato, si instaura un *dialogo permanente tra il Consiglio e la Commissione* (che assiste a tutte le riunioni e partecipa alle deliberazioni del Consiglio): l'obiettivo è di trovare formule che possano raccogliere una maggioranza qualificata in Consiglio e su cui la Commissione ritenga di poter esprimere il proprio accordo, modificando di conseguenza le sue proposte iniziali. Questo dialogo permanente, destinato a conciliare l'interesse generale della Comunità (garantito dalla Commissione) e gli interessi rispettivi degli Stati membri, costituisce la caratteristica più originale del funzionamento istituzionale delle Comunità.

2. In pratica, tuttavia, il funzionamento del Consiglio si è deteriorato, causando una deviazione istituzionale che compromette il processo decisionale della Comunità.

Dopo la crisi istituzionale del 1965 (1), sfociata l'anno dopo in una constatazione di disaccordo chiamata eufemisticamente «compromesso» di Lussemburgo, *alcuni Stati membri* per motivi politici *contestano,* se non di diritto quantomeno di fatto, *il ricorso al voto maggioritario;* questo disaccordo è all'origine di una prassi secondo la quale le deliberazioni

(1) Vedere cap. III.

del Consiglio sono ormai prese generalmente all'unanimità. Questa esigenza sistematica dell'unanimità, che finisce col rendere ciascuno Stato membro arbitro del destino comune di tutti gli altri Stati, ha effetti chiaramente paralizzanti sul funzionamento del meccanismo decisionale del Consiglio.

Questa prassi rappresenta tuttavia solo un aspetto di un comportamento più generale degli Stati membri, che si è progressivamente sviluppato nel corso degli ultimi anni (in particolare dopo l'adesione dei tre nuovi Stati membri nel 1973) e che porta il Consiglio ad agire come se fosse impegnato in «negoziati internazionali». Le delegazioni nazionali, cioè, invece di comportarsi come aderenti ad una istituzione comune, invece di tentare di mettere in primo piano l'interesse della Comunità nel suo insieme, si limitano in genere a difendere gli interessi nazionali, cercando poi di superare alla meglio le divergenze con compromessi per lo più zoppicanti e inefficaci.

I governi degli Stati membri non sono gli unici responsabili di questo atteggiamento; la responsabilità ricade talora anche sui Parlamenti di alcuni Stati membri che, gelosi delle prerogative di cui li ha privati l'instaurazione dell'ordinamento giuridico comunitario, tentano abusivamente di vincolare i governi entro rigidi mandati a cui non è possibile sottrarsi, compromettendo gravemente l'esercizio dei poteri decisionali del Consiglio.

Questa deviazione istituzionale è oggi il principale ostacolo al progresso della Comunità. Per migliorare il funzionamento del Consiglio vengono perciò proposti, con sempre maggiore insistenza vari rimedi.

a) Si è naturalmente tentati di risolvere la questione *tornando alle regole normali dei trattati;* ma è solo una petizione di principio, che presuppone un profondo cambiamento dell'atteggiamento attuale degli Stati membri e che non tiene conto delle considerazioni politiche che vi si oppongono. Va d'altra parte osservato che il ricorso *alla maggioranza qualificata* è soggetto a limiti giuridici e pratici e non può dunque risolvere da solo le difficoltà derivanti dal comportamento delle delegazioni nazionali:

   — a *limiti giuridici,* in quanto negli stessi trattati sono previsti casi in cui è richiesta l'unanimità, non solo per l'attuazione di alcune disposizioni particolari (come quelle di cui all'articolo 100 CEE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni), ma anche per l'adozione di provvedimenti fondati sulla disposizione generale dell'articolo 235 CEE, in base alla quale si attuano le politiche comuni nei settori non previsti dal trattato (energia, politica regionale, ambiente, ecc.);

   — a *limiti pratici,* perchè sottoporre subito e automaticamente ogni proposta di decisione al voto maggioritario, senza aver prima cercato di trovare una soluzione adeguata alle preoccupazioni e alle obiezioni legittime di tutti gli Stati membri, non sarebbe concepibile in un'istituzione formata da gente civile e, d'altra parte, non risponderebbe agli interessi della Comunità. A meno di non rendere quanto mai difficile il funzionamento del Consiglio, è dunque normale che il ricorso al voto maggioritario sia il risultato di deliberazioni approfondite, tendenti alla ricerca di soluzioni di compromesso. Bisogna trovare il necessario equilibrio, ed è proprio questo che finora ha fatto purtroppo difetto.

   Negli ultimi tempi si è notato comunque un certo miglioramento: il Consisiglio ha difatti accettato di ricorrere per alcune decisioni al voto maggioritario e il «Consiglio europeo» (vedi oltre) ha solennemente riconosciuto l'opportunità di «rinunciare alla prassi consistente nel subordinare qualunque decisione al consenso unanime degli Stati membri», in particolare quando non sono in causa i loro interessi vitali. È fuor di dubbio che l'esigenza di questo ritorno alle regole normali dei trattati si fa particolarmente imperiosa nella prospettiva di un futuro allargamento della Comunità a dodici Stati membri, perchè le difficoltà e gli inconvenienti derivanti dall'attuale prassi risulteranno ulteriormente accresciuti nella Comunità allargata.

b) Tenendo conto di questa recente evoluzione, è stato d'altra parte proposto per migliorare il funzionamento del Consiglio e nel quadro degli adattamenti da apportare ai trattati in vista del futuro allargamento della Comunità di:

   — estendere i casi in cui sarebbe possibile il ricorso al voto maggioritario, mantenendo la regola dell'unanimità solo per i casi in cui essa appaia effettivamente giustificata alla luce dell'esperienza acquisita negli ultimi venti anni;

   — alleviare il compito del Consiglio conferendo alla Commissione maggiori competenze di gestione e di esecuzione per quel che riguarda l'attuazione dei regolamenti comunitari (in questo modo il Consiglio si libererebbe delle questioni secondarie, in genere di carattere tecnico, per concentrarsi sui dibattiti essenziali).

c) Sono stati previsti anche altri rimedi:

— il primo di portata limitata, consisterebbe nel nominare in ogni governo un ministro degli affari europei, che avrebbe una visione di insieme di tutti i problemi trattati nell'ambito del Consiglio e che sarebbe perciò in grado di comprendere meglio gli interessi della Comunità. Questa soluzione non mancherebbe di sollevare qualche difficoltà interna negli Stati membri, dovendo i poteri del minstro europeo essere definiti su un piano orizzontale rispetto a quelli degli altri ministri, che sarebbero costretti a cedergli alcune competenze; d'altra parte non per questo sarebbero facilitate le decisioni del Consiglio, se non nella misura in cui questi ministri europei disponessero di una certa libertà d'azione e non fossero dunque vincolati da mandati restrittivi dei governi o dei parlamenti;

— un secondo rimedio è stato proposto, ossia la formula del «direttorio», che lascerebbe certe decisioni solo ad alcuni Stati membri, mandatari in quei casi degli altri Stati.

  Questa formula, molto discutibile, che è stata avanzata timidamente dai rappresentanti di alcuni «grandi» Stati e respinta categoricamente da tutti gli Stati piccoli o medi, avrebbe solo una portata limitata e non permetterebbe certo di risolvere le attuali difficoltà di funzionamento del Consiglio;

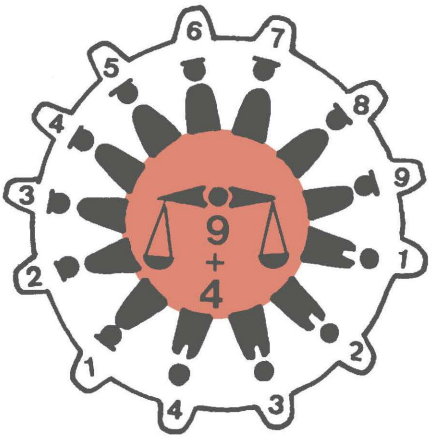
— terzo rimedio: «l'Europa a due velocità» formula lanciata dal cancelliere Brandt e ripresa nel rapporto Tindemans, che consiste nel prendere in alcuni settori provvedimenti comuni da applicarsi solo in un numero ristretto di Stati membri, mentre gli altri Stati membri avrebbero la possibilità di associarsi in seguito.

  La difficoltà fondamentale di questa Europa «a due velocità» sta nel fatto che le istituzioni comuni non si conciliano con l'approvazione di misure valide solo in alcuni Stati membri. D'altra parte, questa formula non è conciliabile neanche con i principi di solidarietà e di uniformità che sono alla base dell'ordinamento giuridico comunitario ed implicherebbe quindi un cambiamento fondamentale nella concezione istituzionale della Comunità.

3. Occorre infine ricordare l'esistenza del «Consiglio europeo». Si tratta di riunioni periodiche (in linea di massima tre volte all'anno) dei capi di Stato o di governo, istituite anni or sono in margine ai trattati. Esse servono a tracciare gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria e a stimolare le iniziative delle istituzioni comunitarie. (Il Consiglio europeo di Brema del luglio 1977 ha, ad esempio rilanciato il dossier dell'Unione economica e monetaria cfr. cap. XXI).

Consiglio europeo di Brema
6/7 luglio 1978 — Municipio di Brema.

C — La Corte di giustizia



La Corte di giustizia è l'istituzione che garantisce il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. In una Comunità fondata sul diritto la Corte ha un ruolo essenziale. Tra le sue diverse competenze, che la rendono assimilabile, a seconda dei casi ad una Corte costituzionale di tipo federale, ad un tribunale internazionale, ad un Consiglio di Stato, ad un tribunale amministrativo o ad un tribunale civile, ve ne sono tre fondamentali, che presentano una notevole originalità.

— Su ricorso di uno Stato membro, del Consiglio o della Commissione (oppure di privati cittadini, quando si tratta di atti che li concernono direttamente e individualmente), *la Corte giudica se gli atti del Consiglio e della Commissione siano o meno conformi alle norme derivanti dal Trattato.*

  Ove constati un eccesso o uno sviamento di potere, una violazione delle forme sostanziali o delle regole di competenza, una violazione del trattato o di qualsiasi norma di diritto relativa alla sua applicazione, *annulla* l'atto impugnato. Essa agisce in questi casi come un Consiglio di Stato nei confronti degli atti regolamentari o amministrativi nazionali.

  Parallelamente, gli Stati membri e le istituzioni della Comunità possono adire la Corte nel caso in cui, in violazione del trattato, il Consiglio o la Commissione rifuggano dalle decisioni che sono tenuti a prendere. Il ricorso può essere proposto anche da privati cittadini, quando la mancata decisione si riferisca ad un atto che li concerne.

  L'istituzione da cui emana l'atto annullato o la cui mancata decisione è stata dichiarata illegittima è tenuta a prendere i provvedimenti impliciti nell'esecuzione della sentenza della Corte.

— Su ricorso di uno Stato membro (il che finora non si è mai verificato) o della Commissione (nella sua qualità di custode dei trattati), *la Corte di giustizia giudica se gli Stati membri abbiano rispettato gli obblighi a cui sono tenuti in virtù del diritto comunitario.*

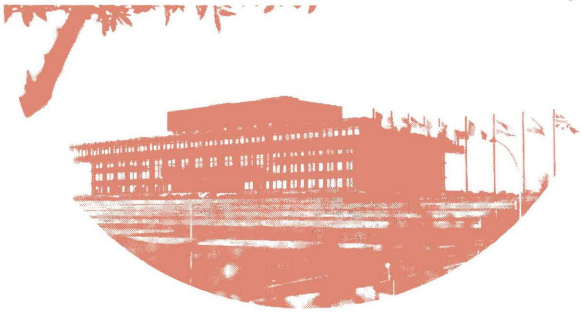
  Se la Corte constata che uno Stato membro ha mancato ad uno di questi obblighi, il governo in questione è tenuto a prendere immediatamente i provvedimenti necessari per porre fine all'infrazione.

— La Corte di giustizia è infine *la massima istanza in materia di interpretazione del diritto comunitario.*

  È importante infatti che le norme comunitarie siano interpretate e applicate in modo uniforme in tutta la Comunità, perchè non esiste norma comune senza interpretazione uniforme della norma stessa, valida per tutti.

  Per garantire questa interpretazione uniforme i trattati hanno conferito alla Corte di giustizia il potere esclusivo di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati stessi, come anche sull'interpretazione e la validità di tutti gli atti della Comunità. Quando una questione del genere è sollevata davanti ad una giurisdizione nazionale, questa può adire direttamente la Corte. Il rinvio alla Corte è obbligatorio per le giurisdizioni contro le cui decisioni non possa proporsi un ricorso di diritto interno.

Con la sua giurisprudenza, che da venti anni è andata progressivamente sviluppandosi, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo determinante a favore dell'integrazione comunitaria (al punto da suscitare i timori di alcuni governi). Essa è all'origine di un vero e proprio sistema giuridico di carattere federale.



D — Il Parlamento europeo

Fino al giugno 1979 e secondo i trattati originari, il Parlamento europeo è stato composto di *«delegati che i Parlamenti nazionali sono richiesti di designare fra i propri membri* secondo la procedura fissata da ogni Stato membro». Il numero dei «delegati dei Parlamenti nazionali» era stabilito per ciascuno Stato membro (in ragione di 36 per ciascuno dei quattro «grandi» Stati, 14 per il Belgio e per i Paesi Bassi, 10 per la Danimarca e per l'Irlanda, 6 per il Lussemburgo). La ripartizione dei seggi non era proporzionale alla popolazione dei singoli Stati. Inoltre, ogni Parlamento nazionale designava i propri delegati secondo criteri lasciati alla sua libera scelta, che non sempre corrispondevano alla propria rappresentanza popolare (per diversi anni, ad esempio i delegati dei Parlamenti italiano e francese non comprendevano nessun parlamentare comunista, benché questi rappresentassero il 20 — 30 % dell'elettorato rispettivamente in Francia e in Italia) (1).

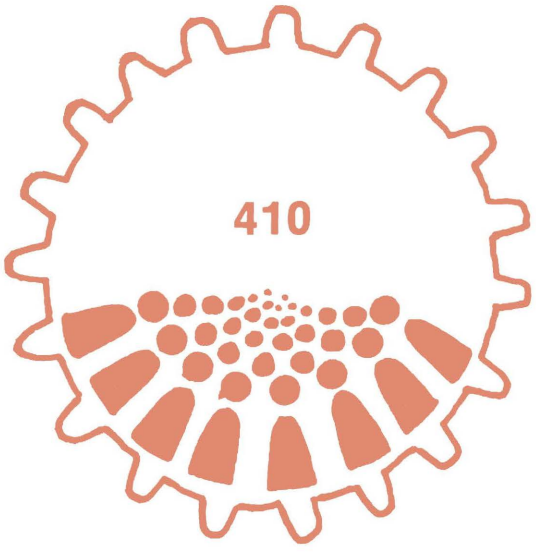
Quanto ai *poteri* del Parlamento europeo, *in base ai trattati originari* essi risultano relativamente *limitati,* anche se non è il caso di sottovalutarli in modo eccessivo. Attualmente questi poteri — a parte una certa estensione che si è verificata di recente nel settore del bilancio (vedi cap. III), *sono essenzialmente consultivi.* Fatta eccezione per alcuni settori o per alcuni atti particolari, il Parlamento europeo è in generale «consultato», ossia chiamato ad esprimere un «parere» sulle proposte di atti presentate dalla Commissione al Consiglio, prima che quest'ultimo si pronunci. Il Consiglio, però, non è affatto vincolato da questo parere; nella sua decisione finale può discostarsene (e non è raro che lo faccia) o addirittura non tenerne conto. D'altra parte, il Parlamento europeo può votare una mozione di censura sull'operato della Commissione, mozione, che, se approvata a una certa maggioranza, obbliga la Commissione a dimettersi. Anche se non è trascurabile, questo potere di censura ha di fatto una portata molto limitata, perchè può esercitarsi solo nei confronti della Commissione (che ha unicamente poteri di iniziativa e di esecuzione) e non nei riguardi del Consiglio (che dispone del potere decisionale).

Il Parlamento europeo è associato all'elaborazione di tutti gli atti destinati a realizzare gli obiettivi dei trattati, ma non in condizioni che rispondano alle esigenze di un autentico controllo parlamentare, quale lo si concepisce in un regime democratico. Per ora, insomma, non è che l'embrione di un vero Parlamento.

Dal punto di vista di un controllo *democratico sull'azione comunitaria la situazione è dunque tutt'altro che soddisfacente,* in quanto

— da un lato l'azione comunitaria è sottratta al controllo dei Parlamenti nazionali, privati del potere di deliberare sulla sostanza delle norme introdotte dalle istituzioni della Co-

(1) Per la composizione del Parlamento europeo in seguito alle elezioni dirette a suffragio universale, vedere cap. XXII.



munità; queste norme, imposte ai Parlamenti nazionali, sono direttamente applicabili in tutti i paesi della CEE e prevalgono sulle leggi nazionali; i vari parlamenti non hanno la possibilità di pronunciarsi in merito, anzi non sono nemmeno a conoscenza di queste norme prima che entrino in vigore;

— dall'altro, manca sul piano europeo un potere di controllo parlamentare equivalente.

Ecco perchè questa situazione ha suscitato un senso di disagio in certi parlamenti nazionali, disagio che si è tradotto nell'espressione di una duplice esigenza, avanzata da vari anni con sempre maggiore energia: *rafforzare i poteri* del Parlamento europeo e conferirgli una maggiore rappresentività mediante *l'elezione* di deputati a suffragio universale diretto (elezione del resto prevista già dai trattati, ma subordinata a una decisione unanime degli Stati membri, che si è rivelata lunga e difficile).

Questa duplice esigenza è divenuta sempre più impellente con l'accrescersi del raggio d'azione della Comunità e, in particolare, con l'aumento del bilancio delle Comunità, che implica il trasferimento e la gestione di fondi sempre più cospicui (destinati all'attuazione delle politiche comuni nel settore agricolo, sociale, di aiuto allo sviluppo dei paesi associati, ecc.) che sfuggono ad un effettivo controllo democratico, benché siano alimentati da contributi che gravano sui cittadini degli Stati della Comunità. È interessante notare l'importanza di queste considerazioni relative al bilancio — vale a dire all'aspetto più concreto dell'azione comunitaria — nella lotta per la democratizzazione della Comunità; si ricorderà d'altronde, che nei secoli passati furono essenzialmente motivi analoghi a indurre i sovrani assoluti ad accordare poteri di controllo ai Parlamenti nazionali.

Una prima tappa sulla via di un *certo rafforzamento* dei poteri del Parlamento europeo è stata raggiunta nel settore del bilancio con la firma nel 1975 del cosiddetto secondo trattato finanziario (entrato in vigore il 1° giugno 1977), che ha inoltre istituito una Corte dei conti. Questo trattato ha conferito al Parlamento europeo, entro certi limiti, effettivi poteri di decisione finale in *materia di bilancio,* in particolare per le cosiddette spese «non obbligatorie» (vale a dire quelle che non derivano dal trattato o da un regolamento emanato in attuazione di questo) che rappresentano attualmente meno del 20 % del bilancio complessivo. Grazie a questo nuovo trattato inoltre il Parlamento europeo ha il diritto di respingere globalmente il bilancio. Questo ampliamento dei poteri del Parlamento è legato al fatto che a partire dal 1980 il bilancio delle Comunità sarà alimentato non più dai contributi nazionali versati da ciascuno Stato membro, ma unicamente dalle «risorse proprie», derivanti dai dazi doganali o dai prelievi a cui sono soggette al momento della loro importazione nella Comunità le merci provenienti dai paesi terzi e da una quota dell'IVA riscossa sulla produzione e gli scambi all'interno della Comunità.

Una seconda tappa, decisiva per la rappresentatività del Parlamento, è stata raggiunta il 20 settembre 1976, quando il Consiglio e gli Stati membri al termine di difficili negoziati durati diversi anni e condotti al più alto livello (il «Consiglio europeo», che riunisce i capi si Stato o di governo, era stato chiamato a discuterne in tre riunioni succesive)- decidevano

di cambiare il sistema allora vigente, in base al quale nel Parlamento europeo siedono i delegati dei Parlamenti nazionali; il nuovo sistema garantisce l'*elezione simultanea di tutti i parlamentari europei a suffragio universale diretto* in tutti gli Stati della Comunità. L'elezione diretta a suffragio universale non ha modificato però la natura e l'estensione dei poteri conferiti al Parlamento europeo.

Questa decisione è stata sottoposta all'approvazione degli Stati membri, che hanno inoltre dovuto prendere tutti i provvedimenti interni necessari perché le elezioni avessero effettivamente luogo per la prima volta lo stesso giorno, il 10 giugno 1979, come stabilito dal Consiglio. Questi provvedimenti riguardano in particolare il sistema elettorale (ossia soprattutto il tipo di scrutinio, proporzionale o maggioritario, di lista o uninominale, le condizioni di eleggibilità ecc.) che gli Stati membri hanno fissato liberamente, nell'attesa che si realizzi l'obiettivo comunitario di un sistema uniforme.

Rimangono purtroppo due motivi di rammarico:

— Anzitutto il numero dei deputati al Parlamento europeo eligibili in ciascuno Stato membro (81 seggi per ciascuno dei quattro «grandi Stati» (Germania, Francia, Italia, Regno Unito), 25 e 24 seggi rispettivamente per i Paesi Bassi ed il Belgio, 16 e 15 seggi rispettivamente per la Danimarca e l'Irlanda e 6 seggi per il Lussemburgo) non è proporzionale alla popolazione, ma è frutto di un difficile compromesso. Il criterio di ripartizione si ispira certamente ad una maggiore proporzionalità, ma sulla sua scelta hanno influito anche altre considerazioni. Occorreva infatti: evitare di ridurre il numero dei seggi «acquisiti» da ciascuno Stato in virtù del trattato, garantire agli Stati meno popolati una rappresentanza che riflettesse le diverse tendenze politiche, assegnare ai «grandi» Stati un numero di seggi che permettesse alle loro diverse componenti territoriali di ottenere una rappresentanza paragonabile a quella di un «piccolo» Stato di importanza equivalente, il tutto nei limiti di un numero di rappresentanti compreso fra 350 e 400, cifra generalmente considerata ottimale e difficilmente superabile. Considerazioni di quest'ordine indeboliscono il carattere rappresentativo dei deputati al Parlamento europeo (i quali non avranno tutti la stessa rappresentatività; un parlamentare tedesco rappresenterà circa 750 000 cittadini, mentre un parlamentare francese ne rappresenterà 625 000, un parlamentare belga circa 400 000 e un parlamentare lussemburghese 60 000);

— un'altra ragione di rammarico è data dal fatto che il sistema elettorale (e in particolare il metodo di scrutinio) non sia stato ancora uniformato in tutti gli Stati membri. Le divergenze che ne risultano non rafforzeranno certo la coesione dei nuovi deputati, né accresceranno il peso relativo della loro rappresentatività.

Questi inconvenienti rappresentano tuttavia ben poca cosa rispetto alla soddisfazione e alle speranze suscitate da questa decisione storica, che costituisce una tappa fondamentale nel processo di democratizzazione della Comunità e condiziona lo sviluppo stesso dell'integrazione comunitaria.

E — Altri organi

Oltre alle quattro «istituzioni» propriamente dette, i trattati hanno dato vita anche ad *altri organi* che prendono parte, a vario titolo, al funzionamento delle Comunità:

— Il «*Comitato economico e sociale*» della CEE e della CEEA (composto di 144 rappresentanti della vita economica e sociale: produttori, lavoratori, agricoltori, trasportatori, indipendenti), che deve essere consultato dal Consiglio o dalla Commissione sulla maggior parte degli atti che si intendono approvare, ma i cui pareri non sono vincolanti per le istituzioni; il «Comitato consultivo» della CECA (composto attualmente di 81 membri e comprendente, in numero eguale, produttori, lavoratori, consumatori e commercianti del carbone e dell'acciaio), istituito presso la Commissione e che quest'ultima deve o può consultare prima di prendere i provvedimenti di sua competenza; il «Comitato scientifico e tecnico» della CEEA (Euratom) (composto di 27 membri), istituito presso la Commissione e consultato da quest'ultima su particolari provvedimenti previsti nell'ambito del Trattato Euratom.

— La «*Corte dei conti*» di recente istituzione (1977), incaricata di controllare la regolarità degli introiti e delle spese delle Comunità.

— La «*Banca europea per gli investimenti*», istituita nell'ambito del trattato CEE, che ha il compito di facilitare, mediante la concessione di prestiti e di garanzie, la valorizzazione delle regioni meno sviluppate, l'ammodernamento o la riconversione delle imprese, la creazione di nuove attività e la realizzazione di progetti che pur interessando diversi Stati membri, non potrebbero essere interamente finanziati con mezzi nazionali, a causa della loro entità o della loro natura.

Una sessione del Comitato economico e sociale a Bruxelles.

TEMI SUGGERITI

1. Come conciliate le dichiarazioni solenni secondo le quali la Comunità non è aperta che ai soli paesi a regime democratico col fatto che, allo stato attuale dei poteri del Parlamento europeo, la stessa Comunità è organizzata secondo un sistema che non assicura un vero controllo democratico della sua azione?
2. Se foste uno dei tre «saggi» ai quali fosse affidato il compito di fare delle proposte per migliorare il funzionamento istituzionale della Comunità, quali suggerimenti fareste?
3. A causa di trasferimenti di competenza alla Comunità per effetto dei trattati, gli Stati membri hanno perso il potere di prendere delle misure nazionali in una serie di settori. È questo un fatto positivo?

BIBLIOGRAFIA

— Noël Emile, *Come funzionano le istituzioni della Comunità europea,* Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1977.

— Toutain Armand, *Rapport entre le Conseil des ministres et la Commission de la Communauté européenne,* Montpellier, 1964, 134 p.

— Condorelli-Braun Nicole, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes,* Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1972, XII, 232 p.

— *Il Comitato economico e sociale, 1958-1978,* pubblicato dal Comitato economico e sociale, Divisione stampa, informazione e pubblicazioni, rue Ravenstein 2, 1000 Bruxelles.

— *Informazioni sulla Corte di giustizia delle Comunità europee,* 1978-I, pubblicazione dell'Ufficio d'Informazione della Corte di giustizia delle Comunità europee, B. P. 1406, Lussemburgo, Granducato del Lussemburgo.

— *Il Parlamento europeo,* Segretariato generale del Parlamento europeo, 1973 e 1977.

— *Il Comitato economico e sociale,* Bruxelles, 1972.

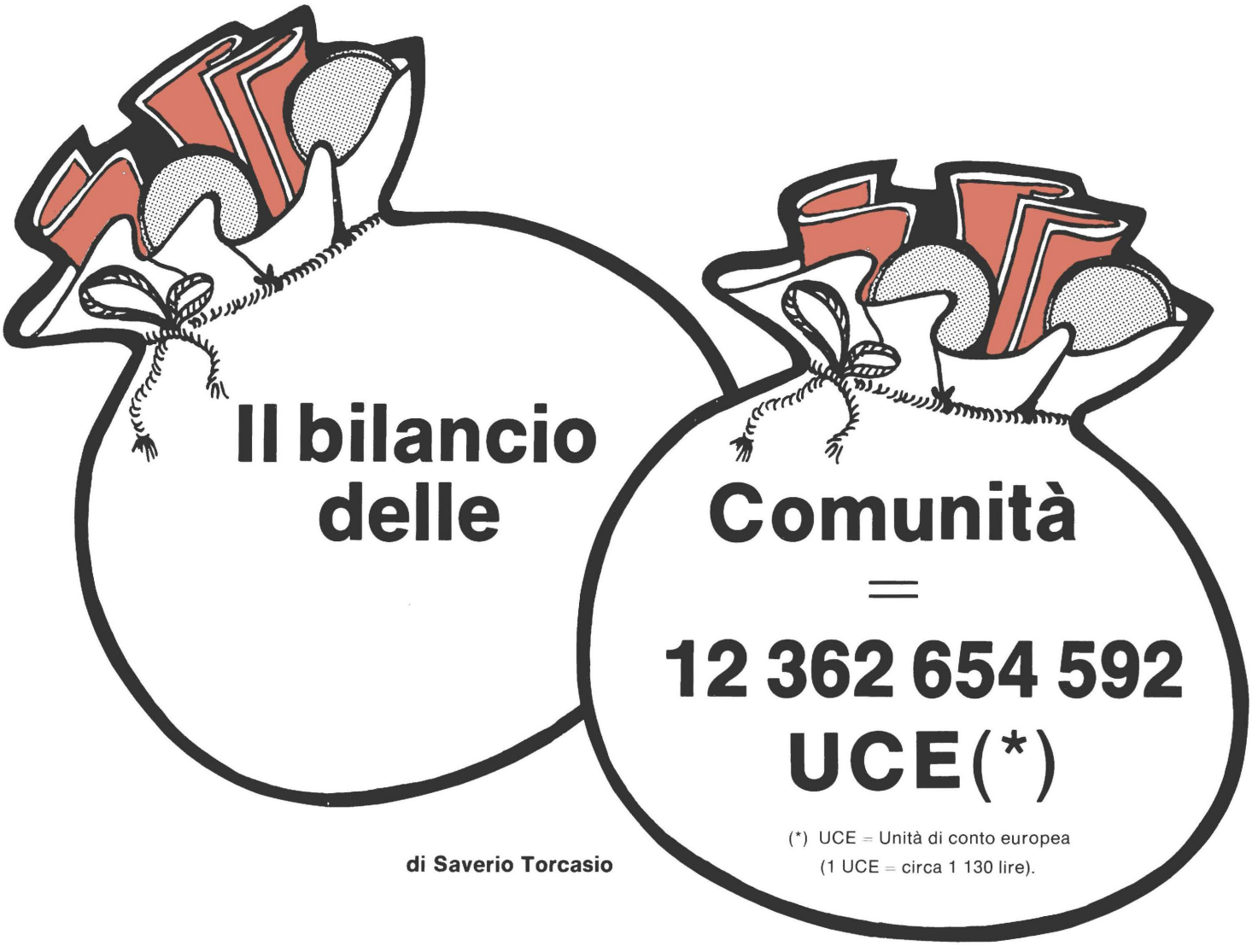
— *Parlamento europeo, l'integrazione europea e l'avvenire dei parlamenti in Europa.* Lussemburgo, 1975.

— E. Vinci, *Il Parlamento Europeo,* Milano, 1968.

— *La Corte di giustizia delle Comunità europee, Documentazione europea* n. 3/1976.

— C. Romanelli Grimaldi, *Il Parlamento europeo,* Padova, 1977.

CAPITOLO III



di Saverio Torcasio

INTRODUZIONE

Il bilancio delle Comunità è non soltanto il documento contabile contenente le previsioni delle entrate e delle spese delle Comunità per un certo anno. Esso è anche e soprattutto un importante atto politico, anzi uno fra i più importanti che siano annualmente emanati. Benché, infatti, non tutte le politiche comunitarie abbiano delle implicazioni finanziarie, il bilancio rappresenta comunque lo strumento attraverso il quale gran parte delle attività e delle politiche comunitarie trovano la loro espressione. Per molti versi esso riflette pertanto lo stadio di integrazione raggiunto dalle Comunità ed il grado di conseguimento degli obiettivi previsti dai Trattati. È dunque utile conoscere non solo cosa esso contiene e come viene finanziato ma anche come si arriva annualmente alla sua approvazione.

Un bilancio unico per le Comunità

Per molti anni, ed in particolare tra il 1958 e il 1968, ciascuna delle tre Comunità (CEE, CECA ed EURATOM) ha avuto un bilancio separato. Anzi la CECA e l'EURATOM ne hanno avuto addirittura due: uno per le spese amministrative ed uno per le loro finalità istituzionali. Con due successivi Trattati (quello di Bruxelles, dell'8 aprile 1965 e quello di Lussemburgo del 22 aprile 1970) tutti questi bilanci, salvo il cosiddetto «bilancio operativo CECA», sono stati fusi in un solo bilancio che si chiama, appunto «bilancio generale delle Comunità europee». Esso contiene tutte le entrate e tutte le spese afferenti le tre Comunità con le sole eccezioni significative seguenti:

— le spese d'intervento della CECA e le relative entrate, le quali come si è detto fanno parte di un bilancio apposito (il «bilancio operativo CECA»);

— le entrate e le spese del «Fondo europeo di sviluppo» (FES) che è finanziato mediante contributi degli Stati membri e che ha come scopo la concessione di aiuti ai paesi in via di sviluppo.

  Tuttavia, in futuro, anche il FES, secondo la Commissione, dovrebbe essere incorporato nel bilancio generale delle Comunità.

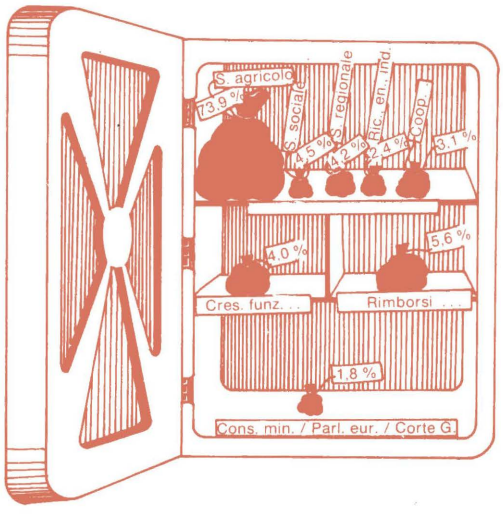
Per ovvie ragioni, il bilancio generale è di gran lunga il più rilevante, ed è il solo al quale faremo riferimento nelle pagine che seguono. Esso ammonta, nel 1978, a 12 362 milioni di UCE (pari a circa 14 000 miliardi di lire). Per dare un ordine di grandezza delle altre risorse comunitarie che non sono comprese in esso, basti dire che, fatto pari a 100 il bilancio generale delle Comunità nel 1978, il bilancio operativo CECA arriva appena all'1 % e che le risorse del FES nel periodo coperto dalla Convenzione di Lomé (1976-1980) arrivano al 20 % circa. Resta infine da dire, per completezza, che anche le attività di prestito che possono essere esercitate dalle Comunità, in particolare quelle realizzate mediante la Banca europea degli investimenti (BEI), non figurano nel bilancio generale delle Comunità. Nel complesso, l'insieme delle risorse finanziarie su cui possono annualmente contare le Comunità per i loro compiti istituzionali, ivi incluse quelle destinate alla concessione di prestiti, è stata stimata per il 1977 sui 18-20 miliardi di UCE, di cui circa la metà è rappresentata dal bilancio generale delle Comunità.

Il bilancio generale delle Comunità si presenta come un documento molto voluminoso e viene annualmente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. Esso comprende cinque parti separate, chiamate «sezioni», che contengono le entrate e le spese delle diverse istituzioni comunitarie (Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione, Corte di Giustizia e Corte dei Conti). All'interno di ciascuna sezione, le entrate e le spese sono classificate, secondo la loro natura e la loro destinazione, in titoli, capitoli, articoli e voci.

La «sezione» relativa alla Commissione è di gran lunga la più articolata e, finanziariamente, la più rilevante (oltre il 98 % del totale) in quanto non contiene soltanto le spese per il suo funzionamento, come nel caso delle sezioni relative alle altre istituzioni, ma anche tutte le spese attinenti alle varie politiche comunitarie. La Commissione è infatti l'organo esecutivo delle Comunità e quindi tocca ad essa attuare anche sotto il profilo dell'esecuzione della spesa, le varie politiche comunitarie. Ciascuna istituzione dispone, tuttavia, di una larga autonomia nella gestione delle proprie spese amministrative.

1. LE SPESE

Ecco come si ripartiscono, per grandi settori d'intervento, le spese del bilancio generale delle Comunità per il 1978:



Ripartizione delle spese del bilancio generale delle Comunità per il 1978
(valori espressi in unità di conto europee)

Settori	Stanziamenti di bilancio	%
Agricoltura	9 131 958 700	73,87
Settore sociale	559 107 000	4,52
Settore regionale	525 000 000	4,25
Ricerca, energia, industria e trasporti	295 336 303	2,39
Cooperazione coi Paesi in via di sviluppo	380 942 000	3,08
Spese per il personale e il funzionamento	493 027 200	3,98
Diversi	62 826 100	0,47
Rimborso agli Stati membri del 10 % delle risorse proprie	689 600 000	5,58
Totale Commissione	12 137 797 303	98,18
Altre istituzioni (1)	224 857 289	1,82
Totale generale	12 362 654 592	100,00

(1) Spese di funzionamento del Parlamento europeo, del Consiglio, della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti.

a) Il settore agricolo

Come si vede dalla tabella precedente, il settore agricolo o, piuttosto la politica agricola comune, assorbe la parte di gran lunga preponderante della spesa comunitaria, e cioè poco meno dei tre quarti del bilancio generale.

Questo non costituisce tuttavia un fatto anomalo o che debba sorprendere. In effetti, l'agricoltura è il solo settore in cui sia stata sinora realizzata una vera e propria politica comune: una politica, cioè, non soltanto decisa e gestita a livello comunitario, ma che si sostituisca anche, almeno in parte, alle singole politiche nazionali esistenti in questo settore. Come tale, essa non rappresenta necessariamente una spesa aggiuntiva rispetto a quella dei Paesi membri ma piuttosto il riflesso del trasferimento di molte competenze dal livello nazionale a livello comunitario. Ciò non toglie, tuttavia, che non ci si possa o che non ci si debba porre il problema del controllo dell'evoluzione della spesa agricola o quello del migliore equilibrio tra le varie voci di spesa del bilancio comunitario. Del resto è quello che la Commissione fa già da diversi anni, cercando di porvi rimedio. Tuttavia, a causa della forte rigidità della spesa comunitaria ed in particolare di quella agricola, e delle difficoltà con cui procede lo sviluppo delle altre politiche comuni, i progressi su questa strada sono inevitabilmente lenti.

Le spese per l'attuazione della politica agricola comune sono effettuate essenzialmente tramite il FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia). Questo si divide in due sezioni: la sezione «garanzia» con la quale si finanzia la politica comune dei prezzi e dei mercati agricoli, e cioè operazioni come: l'ammasso, gli aiuti alle esportazioni nei paesi terzi, gli aiuti alle varie produzioni agricole e zootecniche, ecc.; ad essa sono anche imputate le spese per gli importi compensativi monetari; la sezione «orientamento» finanzia, invece, azioni che tendono al miglioramento delle strutture agricole (es.: piani aziendali di miglioramento produttivo, progetti di investimento, ecc.).

Per varie ragioni, la politica comunitaria delle strutture agricole ha ancora un ruolo relativamente secondario nell'ambito della politica agricola comune (vedere capitolo IV). Ne è prova anche il fatto che la sezione «orientamento» rappresenta meno del 5 % del FEAOG nel suo insieme. Inoltre, mentre la sezione «garanzia» ha potuto disporre di risorse crescenti di anno in anno, la sezione «orientamento» può invece contare su una dotazione annuale limitata. Di recente è stato approvato un regolamento che fissa a 3 600 milioni di UCE la dotazione complessiva del FEAOG-orientamento per il quinquennio 1980-1984.

Per quanto riguarda la sezione «garanzia», dal momento che essa rappresenta circa il 70 % della spesa comunitaria, può essere interessante fornire la ripartizione per prodotto di questa spesa nel 1978:

	milioni di UCE	%
Latte e prodotti lattiero-caseari	3 376,2	43,4
Cereali	1 580,1	20,3
Zucchero	908,6	11,7
Grassi, olii	375,0	4,8
Carni bovine	502,5	6,4
Prodotti ortofrutticoli	144,5	1,8
Tabacco	248,9	3,2
Vino	230,7	3,0
Carni suine	101,4	1,3
Altri settori	310,7	4,1
Totale parziale	7 778,6	100,0
Importi compensativi monetari	898,7	
Totale generale	8 677,3	

b) Il settore sociale e regionale

Malgrado il leggero miglioramento registrato negli ultimi anni, le quote del bilancio comunitario destinate ad interventi nei settori della politica sociale (4,52 %) ed in quello della politica regionale (4,25 %) restano ancora relativamente modeste. Ciò soprattutto se si considera che i problemi a cui questi interventi dovrebbero almeno in parte ovviare (disoccupazione, riqualificazione professionale, difficoltà di sviluppo nelle regioni meno avvantaggiate, ecc.) si sono ulteriormente aggravati negli ultimi anni, con lo scoppio della crisi economica.

Questa situazione riflette essenzialmente il minor grado d'integrazione che si è finora conseguito nel campo della politica sociale e regionale, rispetto a quello della politica agricola. In effetti, mentre la politica agricola comune può considerarsi, come si è detto, in gran parte sostitutiva di quella nazionale, gli interventi comunitari nel settore sociale e regionale sono ancora sostanzialmente interventi complementari rispetto a quelli degli Stati membri.

Come per la politica agricola, anche la politica sociale e quella regionale si avvalgono di appositi «Fondi» (vedi capitoli IX e X).

c) Altre spese d'intervento

— Nel settore della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico, la Comunità finanzia, oltre all'attività del Centro comune di ricerca, che ha sede ad Ispra, ricerche svolte da organismi nazionali che abbiano attinenza con le varie politiche della Comunità (in particolare quelle dell'energia, dell'ambiente e degli affari sociali). Queste ultime sono, però, in parte finanziate anche dagli Stati membri.

— Nel settore dell'energia si finanziano progetti comunitari di sviluppo tecnologico nel settore degli idrocarburi, di sviluppo di nuove fonti di energia (geotermia, energia solare, ecc.), e di risparmio di energia. Il volume finanziario delle risorse impegnate in questo settore è però ancora relativamente limitato (circa 45 miliardi di lire nel 1978).

— Ancora più irrisorie sono le spese comunitarie nel settore dell'industria e dei trasporti (appena 20 miliardi di lire ridotte a poco più di 2 miliardi di lire nel 1979).

d) Le spese di funzionamento

Le spese di funzionamento della Commissione rappresentano appena il 4 % del bilancio generale delle Comunità. Esse comprendono, oltre alle spese per il proprio personale (circa 8 000 funzionari, di cui un terzo occupati nel servizio linguistico) anche le spese per l'affitto e il mantenimento dei locali in cui sono alloggiati i vari servizi.

2. LE ENTRATE

L'evoluzione del sistema di finanziamento del bilancio

L'evoluzione del sistema di finanziamento del bilancio comunitario è indicativa del grado di sviluppo politico raggiunto via via dalla Comunità. Così, fino al 1970 la Comunità non aveva ancora entrate proprie e le sue finanze dipendevano essenzialmente dalle contribuzioni che gli Stati membri erano tenuti a versarle secondo una chiave di ripartizione prefissata. Gli autori del Trattato avevano tuttavia previsto, e in un certo senso auspicato, che ad uno stadio più avanzato della sua integrazione economica e politica, la Comunità fosse dotata di risorse proprie. Queste sarebbero dovute provenire in particolare dai dazi doganali riscossi sulle importazioni di merci dai paesi terzi, una volta che fosse stata integralmente adottata la tariffa doganale comune. In vista di tale traguardo la Commissione aveva ritenuto di poter presentare al Consiglio, nel marzo 1965, una proposta di regolamento relativo alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con entrate proprie della Comunità.

Essa prevedeva che, a partire dal 1° luglio 1967, data fissata per l'adozione definitiva della tariffa doganale comune, i dazi provenienti dall'applicazione di tale tariffa e, analogamente, i cosiddetti «prelievi agricoli» percepiti sulle importazioni di prodotti agricoli dai paesi terzi, appartenessero di diritto alla Comunità. I contributi nazionali sarebbero rimasti in vigore fino al 1971 ma solo nella misura in cui essi fossero stati strettamente necessari per integrare le risorse provenienti dai dazi doganali e dai prelievi agricoli.

Si trattava, come si vede, della prima tappa di una naturale evoluzione del bilancio comunitario verso un modello di tipo federale. Essa era giustificata dal fatto che, in un'unione doganale come quella che si era costituita tra i Sei, ormai non esisteva negli scambi che una sola frontiera, quella esterna della Comunità, a cui veniva peraltro applicata una tariffa doganale comune. Era pertanto logico dedurne che i dazi riscossi alla frontiera dell'unione doganale fossero considerati alla stregua di « risorse proprie» della Comunità.

Logico corollario di questa proposta era il rafforzamento delle prerogative del Parlamento europeo in materia di bilancio. Questo potenziamento sembrava, infatti, alla Commissione indispensabile per garantire a livello europeo un adeguato controllo parlamentare sulle notevoli somme provenienti dalle entrate proprie della Comunità, la cui utilizzazione sarebbe sfuggita al controllo dei parlamenti nazionali. Infine una terza proposta relativa al finanziamento della politica agricola comune completava coerentemente le altre due.

Ma i tempi non erano forse ancora maturi per questo salto qualitativo nella costruzione politica della Comunità, e nel finanziamento del suo bilancio. Fatto sta che proprio su queste proposte della Commissione, a cui si innestava peraltro il delicato problema del passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata, si aprì il 30 giugno 1965 la più grave crisi istituzionale che abbia scosso fino ad oggi l'edificio comunitario (vedere capitolo II). Accolte con favore dal Comitato economico e sociale e dal Parlamento europeo, le proposte della Commissione incontrarono infatti una decisa ostilità in seno al Consiglio dei Ministri della CEE.

La crisi che ne seguì finì non soltanto col «gelare» l'adozione del regime delle risorse proprie ma anche col rallentare sensibilmente il processo d'integrazione europea.

La Commissione ritornò comunque alla carica nel 1969 presentando una nuova proposta di sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri mediante risorse proprie e l'estensione dei poteri di bilancio del Parlamento europeo, che in gran parte ricalcavano le proposte presentate nel 1965. Il principio e le modalità di applicazione del sistema delle risorse proprie fu finalmente adottato dal Consiglio del 21 aprile 1970. Veniva stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 1971, i prelievi agricoli e i dazi doganali sarebbero stati devoluti (integralmente i primi, progressivamente i secondi) al bilancio comunitario a titolo di «risorse proprie». Era inoltre previsto che, a partire dal 1° gennaio 1975, la parte delle spese non coperta dal gettito di tali dazi e prelievi sarebbe stata finanziata non più mediante contributi nazionali ma mediante un terzo tipo di risorse proprie, rappresentato dall'imposta sul valore aggiunto. Onde evitare un'espansione incontrollata del bilancio era inoltre previsto che le risorse provenienti dall'imposta sul valore aggiunto, che costituiscono la parte più «flessibile» delle risorse proprie, non potessero accrescersi oltre il limite rappresentato dal gettito derivante dall'applicazione di un'aliquota massima dell'1 % ad una base imponibile determinata in maniera uniforme per tutti gli Stati membri. Malgrado l'esistenza di questo «tetto» alle entrate comunitarie e, di riflesso, alla spesa e quindi all'evoluzione in senso «federale» del bilancio, questa decisione del Consiglio costituisce senza dubbio una tappa fondamentale sulla via dell'autonomia finanziaria della Comunità.

La data del 1° gennaio 1975 non ha però potuto essere rispettata essenzialmente per il fatto che non è stato possibile adottare per tempo una direttiva comunitaria per l'armonizzazione della base imponibile IVA in tutta la Comunità.

Gli ulteriori ritardi che si sono aggiunti in certi paesi membri nella fase di attuazione della direttiva hanno fatto sì che ancora oggi (1979) il bilancio comunitario è finanziato in parte da risorse proprie (dazi, prelievi, IVA e altre entrate minori) ed in parte da contributi nazionali (limitatamente ai paesi che non hanno ancora adottato la direttiva sulla base imponibile armonizzata dell'IVA). È prevedibile, tuttavia, che il sistema delle risorse proprie possa essere integralmente applicato a partire dal 1980.

Il sistema attuale

Ecco com'è stato finanziato il bilancio delle Comunità per il 1978, e come si prevede che sarà finanziato nel 1979:

Entrate della Comunità (milioni)

Fonti di entrata	1978		1979	
	UCE	%	UCE	%
Dazi doganali	4 833,0	39,1	4 745,5	34,6
Prelievi agricoli	1 686,1	13,6	1 706,0	12,4
Contributi finanziari degli Stati membri	5 330,8	43,1	2 174,0	15,8
Risorse provenienti dall'IVA	—	—	4 480,5	32,7
Contributi zucchero-isoglucosio (1)	376,9	3,1	467,0	3,4
Altre entrate	135,9	1,1	155,0	1,1
Totale	12 362,7	100,0	13 728,0	100,0

(1) Si tratta di contributi a carico delle industrie saccarifere, previsti quando la produzione di zucchero eccede certi livelli. Essi servono a finanziare in parte la conservazione e lo smercio di queste eccedenze.

Come si vede, i contributi finanziari degli Stati membri, che rappresentavano oltre il 43 % delle entrate nel 1978, si riducono a circa il 16 % nel 1979 in quanto è previsto che solo tre Stati membri (Germania, Irlanda e Lussemburgo) paghino secondo il vecchio sistema (basato sul reddito nazionale); tutti gli altri (Italia compresa) pagheranno, invece, in base all'introito dell'IVA, come si vede anche dalla tabella seguente:

Ripartizione per paese delle entrate previste nel 1979 (milioni di UCE)

Stati membri	Prelievi agricoli e contributi zucchero	Dazi doganali	Contributi finanziari	Risorse dell'IVA	Totale	%
Belgio	242,6	318,7		311,7	873,0	6,4
Danimarca	46,5	118,9		175,3	340,6	2,5
Germania	469,6	1 445,8	2 120,5		4 035,9	29,7
Francia	240,0	718,1		1 625,7	2 583,8	19,0
Irlanda	14,7	50,0	39,4		104,1	0,8
Italia	410,2	451,3		708,5	1 570,0	11,6
Lussemburgo	0,1	3,9	14,1		18,1	0,2
Paesi Bassi	371,7	448,7		428,8	1 249,2	9,2
Regno Unito	377,6	1 190,1		1 230,5	2 798,2	20,6
	2 173,0	4 745,5	2 174,0	4 480,5	13 573,0	100,0
Altre entrate					155,0	
					13 728,0	

Come si calcola, in pratica, la partecipazione di ciascuno Stato membro al finanziamento del bilancio comunitario?

Ebbene, a questo riguardo le entrate della Comunità si possono distinguere in due categorie.

La prima comprende i prelievi agricoli, i contributi zucchero e i dazi doganali. Per le ragioni che abbiamo indicato, la totalità di queste entrate appartengono «di diritto» alla Comunità, anche se gli Stati membri fungono da intermediari per la riscossione effettiva.

La seconda comprende i contributi finanziari degli Stati membri (destinati a scomparire dal 1980) e le risorse provenienti dall'IVA (che sono anch'esse «risorse proprie» della Comunità). A differenza delle precedenti, queste entrate sono in una certa misura «flessibili»

nel senso che il loro importo dipende dalle esigenze di spesa che non è possibile coprire mediante i dazi doganali e i prelievi. In un certo senso si tratta perciò di entrate «residue» rispetto alle precedenti.

Ecco, infatti, come viene calcolato il loro importo, con riferimento al bilancio per il 1979:

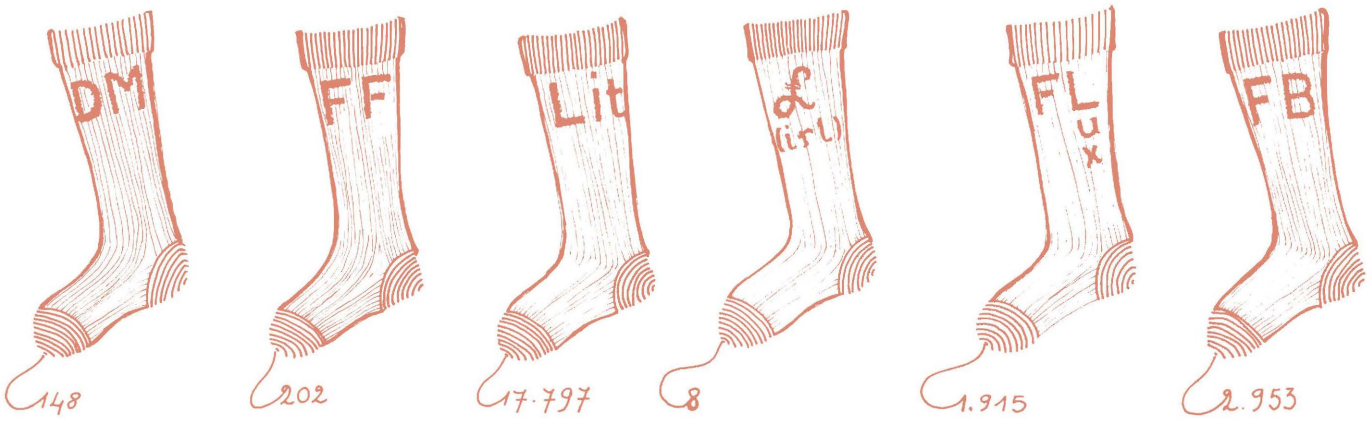
	milioni di UCE
Ammontare delle spese	13 573,0
Dazi doganali, prelievi agricoli, contributi zucchero	6 918,5
Saldo totale da finanziare	6 654,5
di cui: mediante contributi nazionali	2 174,0 (1)
Saldo da finanziare mediante l'IVA	4.480,5

(1) I contributi nazionali sono stati pagati finora dai paesi membri che non hanno ancora adottato la direttiva comunitaria sull'armonizzazione della base imponibile IVA (Nel 1979: Germania, Irlanda e Lussemburgo). Essi si calcolano in base all'incidenza del prodotto nazionale lordo di questi paesi sul totale comunitario. Poiché i tre paesi summenzionati totalizzano insieme il 32,7 % del prodotto nazionale lordo della Comunità essi contribuiscono in proporzione a questa cifra al bilancio comunitario (2 174,0 = 32,7 % di 6 654,5).

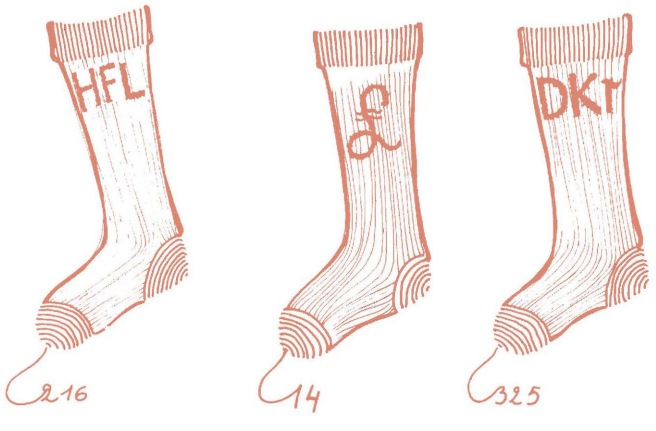
Questo importo viene ripartito tra i paesi membri in proporzione alla rispettiva base imponibile IVA. In pratica si calcola un tasso uniforme d'IVA (0,74 % nel 1979) e si applica questo alla base imponibile IVA di ciascun paese. In sostanza perciò ciascun paese, o piuttosto ciascun cittadino della Comunità, contribuisce al finanziamento delle spese della Comunità in proporzione alla propria capacità contributiva.

In che misura il contribuente comunitario partecipa al bilancio comunitario?

Nel 1977, i cittadini comunitari hanno pagato in media 1 573 UCE ai loro governi e soltanto 37 UCE alla Comunità. Più precisamente, gli importi medi pagati in ciascun paese da ciascun abitante sono i seguenti:



Paese	Contribuzioni al bilancio comunitario		Contribuzioni al bilancio nazionale
Belgio	2 953	BFR	103 047
Danimarca	325	DKR	17 490
Germania	148	DM	5 216
Francia	202	FF	7 373
Irlanda	8	IRL	736
Italia	17 797	LIT	1 003 409
Lussemburgo	1 915	LFR	96 067
Paesi Bassi	216	HFL	1 412
Regno Unito	14	UKL	1 020



3. LA PROCEDURA DI BILANCIO

L'evoluzione dei poteri di bilancio

La procedura attraverso la quale si perviene annualmente ad adottare il bilancio delle Comunità è piuttosto complessa. Ciò è dovuto oltre che all'importanza politica del bilancio stesso, anche alla necessità di dosare opportunamente la ripartizione dei poteri in materia di bilancio tra Consiglio e Parlamento, che costituiscono, appunto, l'«autorità di bilancio». Questa ripartizione non è rimasta invariata nel tempo, ma ha subito una lenta evoluzione in direzione di un'estensione dei poteri del Parlamento.

Il trattato CEE prevede, in effetti, all'articolo 203, una procedura di bilancio che, benchè sembri dare certe garanzie a ciascuna istituzione, ha finito in pratica col dare, per un certo tempo, una preminenza assoluta al Consiglio. Per dodici anni, e cioè dal 1958 al 1970, quest'ultimo è stato la sola ed effettiva autorità di bilancio. Durante questo periodo il Parlamento ha sì potuto proporre modificazioni al bilancio, com'era suo diritto, ma in generale il Consiglio le ha sempre respinte, sicchè il bilancio adottato è stato sempre l'espressione della sola volontà del Consiglio.

Come si è detto, di fronte alla prospettiva del finanziamento del bilancio comunitario mediante risorse proprie la Commissione aveva proposto nel 1965 un rinforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento, ma si è visto che tale iniziativa non ebbe a quell'epoca successo, anzi scatenò una crisi politica senza precedenti. Una prima estensione dei poteri del Parlamento è avvenuta col Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970, che ha tra l'altro modificato l'articolo 203 del Trattato CEE. La principale innovazione introdotta è una sorta di inversione del sistema di voto con cui le modifiche proposte dal Parlamento possono essere accettate o respinte dal Consiglio: mentre, infatti, in precedenza occorreva la maggioranza qualificata per «accettare» le proposte di modifica del Parlamento, dopo l'entrata in vigore del Trattato del 1970 si vota a maggioranza qualificata sul «rigetto» delle proposte del Parlamento; nel caso in cui tale maggioranza non si raggiunge, la proposta di modifica è implicitamente accettata. La conseguenza pratica di ciò è che mentre in precedenza era necessaria una maggioranza di 41 voti su 58 (maggioranza qualificata) per approvare una proposta del Parlamento, successivamente é stata sufficiente una «minoranza di bloccaggio» (cioè almeno 18 voti su 58) per «non respingerla» e cioè, in pratica, per adottarla. Tutto questo vale però solo nel caso in cui le proposte del Parlamento non comportino un aumento del volume globale del bilancio. Nel caso contrario, infatti, vale la norma precedente (cioè quelle del voto sull'«accettazione»).

Lo stesso Trattato prevede un'ulteriore estensione dei poteri di bilancio del Parlamento a partire dall'esercizio 1975, in particolare il potere del Parlamento di «dire l'ultima parola» in materia di «spese non obbligatorie» (vedere più avanti). A questo rafforzamento dei poteri si aggiunge una clausola che prevede che sia il Presidente del Parlamento e non più il Presidente del Consiglio colui che «constata» che il bilancio è «definitivamente adottato».

Infine il Trattato di Bruxelles, del 22 luglio 1975, entrato in vigore nel giugno 1977, oltre ad introdurre la cosiddetta «procedura di concertazione» (vedere più avanti) e a creare la Corte dei Conti europea, ha recepito la proposta della Commissione in base alla quale il Parlamento, per motivi importanti, può rigettare il bilancio e chiedere che gli sia sottoposto un nuovo progetto. Il Parlamento non ha però finora fatto ricorso a questa prerogativa. Il Trattato di Bruxelles costituisce, pertanto, il punto di riferimento più aggiornato per la descrizione della procedura di bilancio.

Prima, però, di descrivere le diverse tappe di questa procedura occorre precisare meglio alcuni concetti, a cui in parte si è già fatto riferimento senza dare le necessarie precisazioni.

Spese obbligatorie e non obbligatorie

Le spese previste nel bilancio delle Comunità si dividono in «spese obbligatorie» e «spese non obbligatorie». Le prime sono quelle che derivano direttamente dai Trattati e dai regolamenti emanati in applicazione di questi; le seconde hanno un fondamento diverso (in genere derivano da una decisione politica, che evidentemente si iscrive anch'essa nel quadro dell'attuazione dei Trattati). La distinzione, che non è sempre molto facile, ha un'importanza capitale, e ciò per due ragioni: da una parte, perchè le spese non obbligatorie non possono aumentare tra un anno e l'altro in misura superiore ad un tasso massimo che viene fissato, di anno in anno, secondo criteri molto rigorosi previsti nei Trattati (vedere più avanti); dall'altra, perché il Parlamento europeo, a partire dall'entrata in vigo-

re del Trattato di Bruxelles (e cioè dal giugno 1977) ha il diritto di dire l'ultima parola sull'importo da iscrivere in bilancio per queste spese, anche se entro certi limiti, anch'essi predeterminati.

Le spese non obbligatorie rappresentano comunque appena il 20 % del bilancio delle Comunità.

Possibilità di aumento delle spese e margine di manovra del Parlamento

Il bilancio delle Comunità non può espandersi autonomamente e al di là di certi limiti. Oltre a riflettere l'evoluzione delle diverse politiche comuni, che nella maggior parte dei casi è frenata anche dalla preoccupazione degli Stati membri di non accrescere eccessivamente il volume della spesa e quindi i versamenti delle risorse proprie, il bilancio comunitario è soggetto a due vincoli specifici, l'uno globale, l'altro relativo soltanto alle spese non obbligatorie.

Il primo vincolo è quello che deriva dalla limitazione delle risorse proprie: infatti, come si è visto, secondo la decisione del 1970, la quota-parte delle risorse proprie proveniente dall'IVA può arrivare al massimo all'1 % della base imponibile di questa imposta, calcolata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri. Finora questo livello massimo non è stato ancora raggiunto; tuttavia la Commissione ha dovuto tenere conto di questo vincolo, onde evitare un esaurimento troppo rapido di tutte le risorse su cui può potenzialmente contare per il finanziamento del bilancio comunitario. Essa, però, ritiene che tale vincolo non possa bloccare indefinitamente l'evoluzione del bilancio comunitario, e cioè delle politiche comuni. Nella prospettiva che tale limite massimo debba essere superato entro il 1981, essa ha perciò posto il problema della ricerca di nuove risorse proprie o della fissazione di un nuovo tasso massimo di prelievo sull'imponibile IVA.

Oltre a questo limite massimo globale, è fissato, ciascun anno, per il bilancio dell'esercizio successivo, un tasso massimo di aumento delle spese non obbligatorie rispetto a quelle dell'esercizio in corso che tutte le Istituzioni sono tenute ad osservare. Questo tasso è calcolato (entro il 1° maggio) sulla base:

a) dell'evoluzione in volume del prodotto nazionale lordo nella Comunità,

b) della variazione media dei bilanci degli Stati membri,

c) dell'evoluzione del costo della vita, durante l'ultimo esercizio.

Questo sistema, che praticamente collega l'evoluzione del bilancio comunitario per un certo anno a fenomeni economici che sono relativi a due anni prima, ha non pochi inconvenienti.

Tuttavia il Trattato prevede (art. 203.9) che «quando l'Assemblea, il Consiglio o la Commissione ritengono che le attività delle Comunità esigono che il tasso (massimo) sia superato, può essere fissato un nuovo tasso mediante accordo tra il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, e l'Assemblea, che delibera alla maggioranza dei membri che la compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi».

Lo stesso articolo attribuisce, inoltre, un certo «margine di manovra» al Parlamento, che (sempre per le spese non obbligatorie) gli consente di andare anche al di là del limite derivante dal tasso massimo. Esso infatti prevede che, qualora il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà del tasso massimo, il Parlamento, nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ancora aumentare l'importo totale di tali spese nei limiti della metà del tasso massimo.

Se invece il Consiglio non supera la metà del tasso massimo, il Parlamento può ancora decidere un importo fino alla concorrenza del tasso massimo.

Le diverse tappe della procedura di bilancio

1. Ciascuna Istituzione della Comunità elabora, anteriormente al 1° luglio, uno «stato di previsione» delle proprie spese per il successivo esercizio finanziario (1° gennaio - 31 dicembre). La Commissione raggruppa tali stati di previsione, allegandovi un parere che può comportare previsioni divergenti, vi aggiunge una previsione delle entrate e compone, così, il «progetto preliminare di bilancio».

2. La Commissione sottopone al Consiglio il progetto preliminare di bilancio, non oltre il 1° settembre (nella prassi degli ultimi anni, tale data è stata volontariamente anticipata al 15 giugno).

3. Il Consiglio dei Ministri consulta le differenti Istituzioni ogni qualvolta intende discostarsi dal progetto preliminarie di bilancio. Esso stabilisce, in seguito, il «progetto di bilancio», con voto a maggioranza qualificata, e lo trasmette al Parlamento europeo il 5 ottobre (1ª lettura del Consiglio).

4. Il Parlamento può:
   a) proporre, a maggioranza dei membri che lo compongono, degli «emendamenti» per le spese non obbligatorie votate dal Consiglio,
   b) proporre, a maggioranza assoluta dei suffragi espressi, delle «modificazioni» alle spese obbligatorie (I lettura del Parlamento).

5. Qualora, entro un termine di 45 giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, il Parlamento ha dato la sua approvazione, oppure non lo abbia emendato o non abbia proposto delle modifiche, il bilancio si considera definitivamente adottato.

   Qualora, invece, entro tale termine, il Parlamento abbia adottato emendamenti o proposto modificazioni, il progetto di bilancio così emendato è trasmesso al Consiglio.

6. Il Consiglio (II lettura), dopo aver nuovamente discusso con la Commissione ed eventualmente con le altre Istituzioni in merito al progetto di bilancio, delibera alle condizioni che seguono:
   a) se il Consiglio, entro 15 giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, non modifica alcun emendamento adottato dal Parlamento ed eccetta le proposte di modificazione da esso presentate, il bilancio si considera definitivamente adottato;
   b) se il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, modifica gli emendamenti adottati dal Parlamento oppure rigetta o apporta variazioni alle modifiche proposte dal Parlamento, il progetto di bilancio è nuovamente trasmesso al Parlamento, insieme con le deliberazioni del Consiglio.

   La decisione del Consiglio è definitiva per le spese obbligatorie, mentre per le spese non obbligatorie l'ultima parola spetta al Parlamento, purché questo si mantenga, entro il limite di aumento fissato per queste spese (margine di manovra del Parlamento).

7. Entro un termine di 15 giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, il Parlamento, informato dell'esito delle proprie proposte di modifica, può, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, emendare ulteriormente o rigettare le modifiche apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti (II lettura del Parlamento). Normalmente, a parte questo caso estremo, si possono presentare due situazioni:
   a) se gli emendamenti approvati dal Parlamento non comportano un superamento del suo «margine di manovra» previsto per le spese non obbligatorie, il bilancio viene dichiarato dal suo Presidente, «definitivamente adottato»;
   b) se invece gli emendamenti del Parlamento comportano un superamento del «margine di manovra», allora è prevista la possibilità di fissare un nuovo tasso massimo, secondo le procedure sopra indicate.

8. Al termine di questa procedura, il Presidente del Parlamento constata ufficialmente che il bilancio è definitivamente adottato.

La procedura di concertazione

La procedura di bilancio si interseca, in una certa misura e soprattutto nell'ultimo stadio, con la cosiddetta «procedura di concertazione», che costituisce anch'essa una innovazione recente. Proprio per tener conto degli aumentati poteri del Parlamento in materia di bilanci, si è avvertita infatti la necessità di associare più strettamente il Parlamento al processo decisionale istituendo una procedura di concertazione tra il Consiglio e i rappresentanti del Parlamento, in presenza della Commissione. Essa è messa in atto quando debbono essere adottati atti comunitari di portata generale, che abbiano notevoli implicazioni finanziarie e la cui adozione non sia imposta da atti preesistenti. La procedura di concertazione viene aperta soltano quando, per atti di questa natura, il Consiglio intende scostarsi dal parere del Parlamento. Essa si svolge lungo un arco di tempo, in genere non

superiore ai tre mesi, e ha come scopo di ricercare un accordo tra il Parlamento e il Consiglio. Anche se non è prevista una procedura ben definita, e anche se non necessariamente essa sbocca in un accordo tra le due Istituzioni, è certo comunque che, favorendo il dialogo interistituzionale, essa può migliorare sostanzialmente il clima dei rapporti tra le Istituzioni comunitarie.

4. IL CONTROLLO SUL BILANCIO

L'esecuzione del bilancio, tanto dal lato delle entrate che da quello delle spese, è sottoposta ad una serie di controlli preventivi e successivi, al fine di assicurare che la gestione sia fatta nel rispetto delle norme e dei principi di sana e corretta amministrazione.

Questi controlli sono essenzialmente di tre tipi: amministrativi, giurisdizionali e politici. Ciascuno di essi è esercitato da un'autorità differente:

a) *il controllo amministrativo* è esercitato, all'interno di ciascuna istituzione dal rispettivo Controllore finanziario (per la Commissione esiste un'apposita Direzione generale), a cui deve essere sottoposto preventivamente ogni impegno di spesa e di pagamento. I poteri di controllo sono relativamente ampi (verifica della disponibilità dei fondi, della regolarità della spesa, della conformità ai principi di sana gestione finanziaria, ecc.);

I membri della Corte dei conti (18 ottobre 1977).

b) *il controllo giurisdizionale* è esercitato dalla Corte dei conti, che si è insediata a Lussemburgo il 25 ottobre 1977. Essa è un organo indipendente che ha come scopo di controllare la legittimità e la regolarità di tutte le entrate e le spese delle Comunità e di accertarne la sana gestione finanziaria. A tal fine essa ha accesso a tutti i documenti di cui abbia bisogno;

c) *il controllo politico* sul bilancio appartiene al Parlamento europeo che può esercitarlo in tre modi:

a) con una eventuale mozione di censura sulla gestione della Commissione,

b) mediante interrogazioni e interpellanze al Consiglio o alla Commissione,

c) dando atto annualmente alla Commissione dell'avvenuta esecuzione del bilancio. È questo, in effetti, l'ultimo atto della procedura di bilancio, ed è significativo che esso sia svolto a partire dal 1977 essenzialmente dal Parlamento anche se questo si pronuncia su raccomandazione del Consiglio nonché sulla base delle osservazioni della Corte dei conti e delle risposte fornite dalle varie istituzioni.

5. QUALE RUOLO PER IL BILANCIO DELLA COMUNITÀ?

Anche se l'attuale importo del bilancio della Comunità (12,4 miliardi di UCE) può sembrare, a prima vista, enorme, esso rappresenta invece soltanto il 2,7 % dei bilanci di tutti gli Stati membri messi assieme, ed una percentuale ancora più modesta (0,8 %) del reddito globale prodotto nella Comunità.

Ci si rende, perciò, conto che con un bilancio di questa entità la Comunità non è ancora in grado di giocare un ruolo determinante nell'economia europea, ad esempio nella promozione dell'espansione economica, nella lotta contro la disoccupazione, nella riduzione degli squilibri settoriali e territoriali, ecc. Ciò non toglie che soprattutto laddove l'integrazione è più spinta, come nel settore agricolo, il ruolo del bilancio comunitario è invece determinante nel conseguimento di obiettivi economici e sociali fondamentali, che solo una entità sovrannazionale, come la Comunità, è in grado di assicurare.

Ma può la Comunità proseguire sulla strada di un approfondimento del processo d'integrazione e, domani, del suo ampliamento senza che parallelamente il bilancio comunitario acquisti quella dimensione e quella configurazione che gli consentano di giocare un ruolo veramente propulsivo e di supporto di tale processo? Evidentemente no. Ecco perché sarebbe vano e addirittura temerario aver fatto scelte coraggiose come ad esempio quelle del rilancio dell'unione economica e monetaria o quella del nuovo ampliamento della Comunità se ad esse non facesse coerentemente seguito un potenziamento e una riqualificazione del bilancio comunitario in funzione dei bisogni accresciuti che, anche per effetto di queste scelte, si dovranno fronteggiare.

Ci si riferisce, in particolare, all'esigenza di ridurre gli squilibri strutturali tra paesi e regioni della Comunità, senza di che il processo d'integrazione non solo non farebbe alcun passo in avanti, ma addirittura arretrerebbe in maniera forse irreversibile.

A questo riguardo sembra ormai necessario cominciare seriamente ad interrogarsi sul ruolo che ha svolto sin qui il bilancio comunitario nel conseguimento di questo obiettivo e sull'esigenza inderogabile di rafforzarne la funzione redistributiva, a vantaggio delle regioni e delle economie più deboli. È questa, infatti, non soltanto una manifestazione concreta di quella solidarietà su cui la Comunità si fonda, ma anche una condizione indispensabile per progredire sulla strada dell'integrazione europea.

THE CENTRAL BANK OF IRELAND
BANC CEANNAIS NA hEIREANN
£1
LEGAL TENDER NOTE
NÓTA DLÍ-THAIRGTHE
40J90041
A617080
100
CENT FRANCS
BANQUE DE FRANCE
DIX FRANCS
10
BANK OF ENGLAND
BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE
CENT FRANCS
1374 Y 6076
Banknote
ZEHN DEUTSCHE MARK
DEUTSCHE BUNDESBANK
DANMARKS
B9713F
7371511
NATIONALBANK
10
TI KRONER

TEMI SUGGERITI

1. Il bilancio della Comunità può essere utilizzato come strumento anticiclico?
2. Come si può accrescere la funzione redistributiva del bilancio della Comunità?
3. Quali imposte, oltre all'IVA, si presterebbero ad essere adottate come fonte di «risorse proprie» per la Comunità? Come assicurare che l'onere complessivo si ripartisca fra gli Stati membri secondo la «capacità fiscale» di ciascuno?

BIBLIOGRAFIA

Pubblicazioni delle Comunità europee

— Bilancio generale delle Comunità europee, varie annate

(Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee)

— Parlamento europeo, *Le risorse proprie delle Comunità europee e i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio,* Lussemburgo, giugno 1970

— Le finanze delle Comunità europee, *Documentazione europea,* n. 4/1975

— Il bilancio delle Comunità europee, *Documentazione europea* n. 1/1979

— Commissione delle Comunità europee, Progetto preliminare di bilancio generale delle Comunità europee per l'esercizio 1979, Introduzione generale, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 6/78

— Commissione delle Comunità europee, *Valutazione globale dei problemi di bilancio delle Comunità,* Bruxelles, 13 marzo 1979 (COM (79) 85 def.)

— Michel Cointat, *Relazione sul dialogo interistituzionale relativo a taluni problemi di bilancio,* Parlamento europeo, 30 maggio 1978 (Documento 150/78)

— Commissione delle Comunità europee, *Prospettive di finanziamento del bilancio comunitario,* supplemento al Bollettino delle Comunità europee, n. 8/78

Altre pubblicazioni

— Casadio Gian Paolo, *Le risorse proprie della Comunità: superata una tappa d'importanza decisiva per l'Europa,* MEC, Il mercato comune, Milano, anno 13, n. 1-2, gennaio-febbraio 1970, pagg. 18-21

— Campolongo Alberto. Risorse valutarie per la CEE, *Il Politico,* Pavia, anno 35, n. I, 1970

— Liguori Renato, Risorse proprie delle Comunità europee e poteri del Parlamento europeo, *La Comunità internazionale,* Padova, anno 26, n. I, gennaio 1971

— Martini Gianfranco, Le risorse proprie delle Comunità europee ed i nuovi poteri del Parlamento europeo: aspetti politico-istituzionali e finanziari, *«La spesa pubblica»,* Milano, anno 3, n. 4, luglio-agosto 1971, pagine 248-302

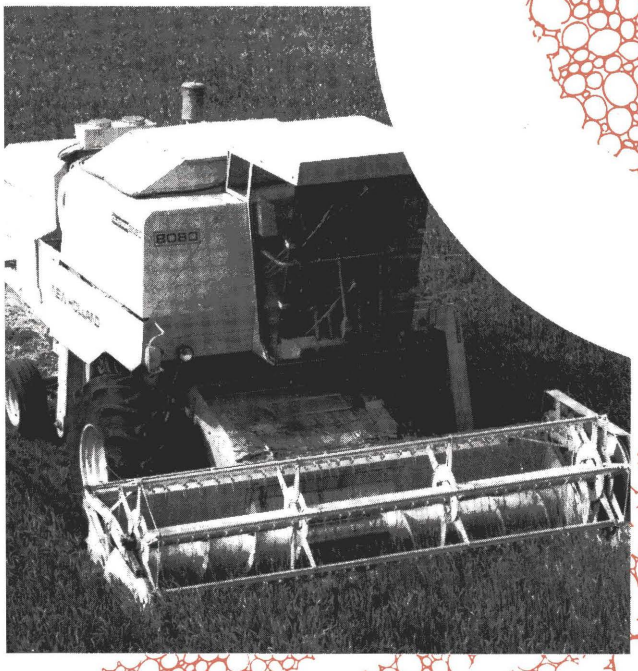
— Olmi Giancarlo, Le ressources propres aux Communautés européennes, *«Cahiers de droit européen».* Bruxelles 7e année, n. 4, 1971, pages 379-427

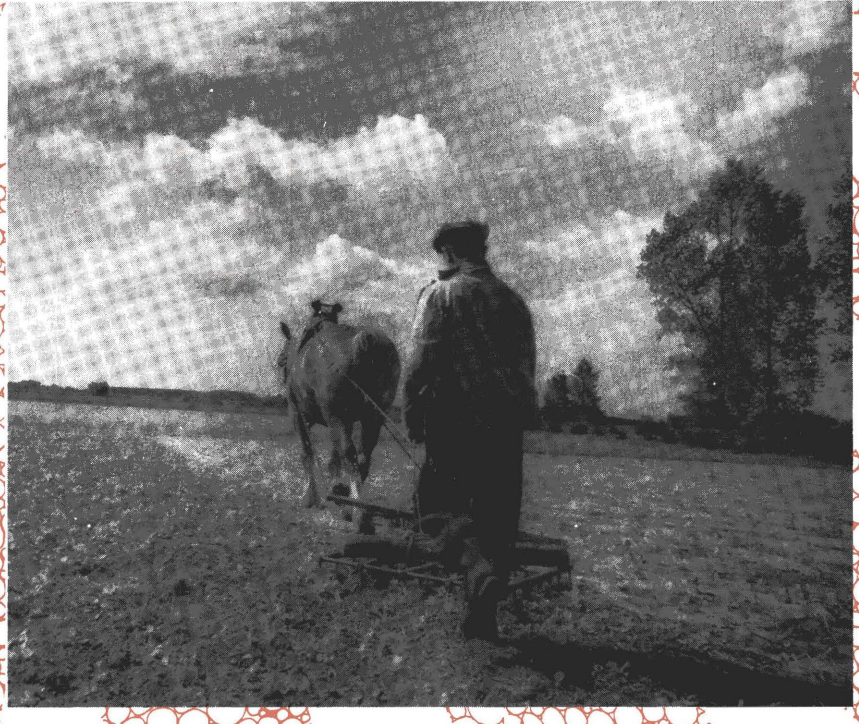
— Strasser Daniel, *Les Finances de l'Europe,* PUF, Paris, 1975

— Vedovato Giuseppe, Le «Risorse proprie» delle Comunità europee. *Rivista di studi politici internazionali,* Firenze, anno 38, n. 3, luglio-settembre 1971, pagine 370-410

CAPITOLO IV

Problemi agricoli e risposte





INSIEME INTEGRATO

della Comunità

di Pierre Baudin

In media tre volte al giorno il cittadino europeo mangia pane bianco o pane scuro, secondo i gusti, ma sempre fresco e disponibile. Gli pare normale acquistare banane, datteri, olio d'arachide dai suoi fornitori abituali. Non si interroga più sulla relativa stabilità dei prezzi dei prodotti alimentari né sulla loro qualità o sul loro grado di igiene, se non saltuariamente, per criticarli. Quando sente parlare di inondazioni, di grandine o di siccità, si commouve per un momento sulla sorte di chi è colpito da queste calamità, ma non ammetterebbe la minima restrizione dei consumi. Durante le vacanze i cittadini europei passeggiano nei boschi, fanno merende in campagna, sciano su piste battute, senza chiedersi chi provvede alla manutenzione dei boschi, della campagna o delle piste da sci, e durante l'estate sarebbero sorpresi di vederli trasformati in pascoli per le vacche. Si potrebbero moltiplicare gli esempi. Tuttavia, senza essere agronomo, il cittadino europeo sa che c'è una sola mietitura del frumento o della segale e che essa dura due o tre settimane all'anno; sa anche che i datteri, le banane e le arachidi non crescono in Europa; non ignora le regole dell'offerta e della domanda; sa che la vita in montagna o in certe regioni è dura.

Tutto questo lo sa perché gli basta tornare indietro di due o tre generazioni per ritrovare i suoi legami con il mondo rurale. Anche se ignora che nella Comunità fra il 1958 e il 1973 per ogni minuto trascorso un agricoltore ha abbandonato la terra, sa che l'esodo dei contadini è uno dei problemi delle nostre società industriali o post-industriali.

Che tutte queste «ovvietà» siano spesso «dimenticate», si deve essenzialmente al fatto che in Europa chi ha la responsabilità di soddisfare il fabbisogno alimentare ha finora vinto la battaglia contro la fame, ha attenuato le conseguenze delle catastrofi naturali e ha saputo far fronte, parzialmente, ai problemi della nostra civiltà.

Ma non tutti i problemi sono stati risolti. In agricoltura più che in altri settori gli equilibri sono fragili: basta un lieve scarto di percentuale perché il rapporto offerta domanda determini un'eccedenza produttiva o un'impennata dei prezzi al consumo. Il cittadino europeo è tenuto a conoscere i suoi problemi, a riflettere sulle possibili soluzioni e a partecipare all'opera di costruzione europea con una fede e un entusiasmo tanto maggiori in quanto la politica agricola — l'unica vera politica comune — assume un valore esemplare e non può non essere un successo.

Nell'affrontare i problemi agricoli il cittadino europeo può legittimamente porsi tre quesiti: a) perché una politica agricola e perché una politica comune? b) quale politica? c) quali risultati, ovvero quali problemi sono ancora da risolvere?

A. Perché una politica comune in agricoltura?

Perché una politica in agricoltura?

a) La produzione agricola è stagionale. Per soddisfare il fabbisogno è necessario distribuire la produzione agricola su tutto l'anno: è il problema dell'ammasso.

b) La produzione agricola è aleatoria perché dipende per lo più dalle condizioni climatiche. È quindi impossibile sapere in anticipo quale sarà il volume esatto della produzione. In caso di produzione agricola eccedente il fabbisogno, è necessario ritirare dal mercato i prodotti eccedenti per evitare una caduta dei prezzi, con conseguenze disastrose per i contadini. Se la produzione non basta a soddisfare il fabbisogno, è necessario importare i prodotti mancanti per evitare aumenti speculativi dei prezzi e soddisfare le richieste dei consumatori. Quando si ritirano i prodotti dal mercato, perché non trovano acquirenti a un prezzo che consenta ai contadini di sopravvivere, è necessario trovare altri sbocchi: l'esportazione, la distribuzione a prezzo ridotto alle categorie sociali meno abbienti, l'aiuto alimentare ai paesi in via di sviluppo, la trasformazione in altri prodotti, ecc.

c) È evidente che la produzione agricola è vitale per la nostra sopravvivenza. Non bisogna però che per interessi particolari, motivati da una male intesa nozione di profitto, si abusi di questa situazione per incidere in modo sleale sulle regole del mercato o produrre alimenti nocivi alla salute dei consumatori. D'altro canto, chi ha il compito di nutrire la società deve disporre di redditi sufficienti per proseguire la sua attività in condizioni comparabili ai lavoratori degli altri settori dell'economia. È quindi in questo strettissimo margine che si gioca la partita agricola e nessuno meglio dello Stato può arbitrarla, orientarla o trasformarla, con la necessaria imparzialità. Per questo *ogni Stato segue una politica agricola.* Naturalmente, tale politica può variare d'intensità da uno Stato all'altro: la politica agricola della Cina non è uguale a quella degli Stati Uniti, né quella della Svezia è identica a quella del Lesotho. Ma tutti gli Stati intervengono, in diverso grado, nella produzione agricola, perché sia soddisfatto il fabbisogno alimentare della popolazione.

Perché una politica agricola comune?

Nel 1958 ogni Stato membro della Comunità aveva una politica agricola nazionale, diversa da quella dei suoi vicini per molteplici motivi (geografici, sociali, politici, storici, ecc.). Volendo costruire un vero mercato comune, senza restrizioni alle frontiere interne e con identiche regole di gioco, era necessario estenderlo anche al settore agricolo, altrimenti non si sarebbe potuto procedere a un'integrazione economica ma soltanto a una o più integrazioni settoriali. Ma perché procedere a un'integrazione economica? Perché le economie degli Stati membri erano e sono strutturate diversamente. In alcune prevale la produzione agricola, altre hanno produzioni industriali più competitive. L'eliminazione delle barriere tariffarie fra Stati membri deve dunque interessare tutti i settori, in modo che uno Stato svantaggiato in un settore possa rifarsi in un altro, in cui è più competitivo. Di tutto ciò dovrebbero beneficiare sia i produttori che i consumatori, nel quadro generale dei vantaggi derivanti da un grande mercato. Per questo anche la politica agricola deve essere comune.

B. Quale politica comune in agricoltura?

1. I PROBLEMI

— «Il Mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio di prodotti agricoli» (art. 38 del Trattato). Ciò significa che in tutta la Comunità deve esistere un solo grande mercato agricolo senza dazi doganali o tasse di effetto equivalente negli scambi tra Stati membri, senza sovvenzioni nazionali o posizioni dominanti che alterino il gioco della concorrenza, ma con regolamentazioni comuni dei mercati, disposizioni sanitarie e veterinarie comuni e soprattutto prezzi comuni. Ciò non significa che tutti gli agricoltori debbano ricavare esattamente gli stessi prezzi dai loro prodotti, bensì che i prezzi amministrativi fissati per le varie organizzazioni di mercato (prezzi d'intervento, prezzi d'entrata, ecc.) sono decisi in comune a Bruxelles e convertiti in monete nazionali sulla base di parità fisse e stabili. È questo il principio dell'*unicità del mercato,* da cui parte la politica comune dei prezzi e dei mercati.

— Il mercato comune agricolo si applica soltanto ai paesi membri della Comunità; si deve quindi risolvere anche il problema delle relazioni con i paesi che non fanno parte della Comunità. Prima della creazione del mercato comune, ogni Stato membro aveva un suo regime doganale e relazioni esterne con gli altri paesi. La creazione del mercato comune impone l'armonizzazione della politica agricola esterna, per evitare che si verifichino deviazioni di traffico capaci di compromettere la politica agricola interna della Comunità a per impedire che le fluttuazioni speculative del mercato mondiale rendano vano lo sforzo di stabilità e di sicurezza perseguito dalla politica agricola comune.

La politica esterna, chiamata anche politica commerciale, non ha soltanto lo scopo di creare dei meccanismi attivi alle frontiere esterne alla Comunità. Essa orienta tutti i negoziati relativi agli scambi di prodotti agricoli e alimentari tra la Comunità e i paesi terzi, sia che si tratti di negoziati concernenti un unico prodotto (frumento) o vari prodotti agricoli, sia che si tratti di negoziati complessivi di cui l'agricoltura rappresenta soltanto un aspetto (accordi di Lomé, accordi di associazione, ecc.). È evidente che in questi ambiti la politica agricola comune deve concedere una preferenza alle produzioni agricole degli Stati membri della Comunità *(preferenza comunitaria).* Tuttavia, questa preferenza non deve essere totale, perché in tal caso la Comunità dovrebbe ripiegarsi su sé stessa in tutti i settori. Fra queste due posizioni il margine è molto ristretto. *Mercati protetti ma non chiusi:* questo il principio ispiratore della Comunità.

— Quando, nel luglio 1958, alla conferenza di Stresa, i sei Stati fondatori della Comunità si riunirono per discutere i problemi che la politica agricola comune avrebbe dovuto risolvere, si constatò che non solo le politiche agricole nazionali erano diverse, ma che le strutture e le «società» rurali avevano seguito un'evoluzione alquanto dissimile. La sola uniformazione delle regole di mercato avrebbe portato a situazioni divergenti, secondo le strutture di produzione e l'ambiente sociologico cui dovevano applicarsi. Era quindi necessario attuare parallelamente anche una politica di armonizzazione socio-strutturale (e alcuni sostennero: preliminarmente).

— L'insieme della politica agricola richiede una rilevante gestione finanziaria: è evidente che per ottenere i risultati voluti bisogna affrontare certe spese. Dal momento che esiste un'iniziativa comune, anche le spese devono essere comuni, cioè realizzate da uno strumento comune: il bilancio della Comunità finanziato con risorse proprie. È questo il principio della *solidarietà finanziaria,* concretizzato dal fatto che le spese della politica agricola comune sono a carico del bilancio della Comunità qualunque sia lo Stato membro che ne beneficia.

2. LE SOLUZIONI

La politica dei prezzi e dei mercati

La politica dei prezzi e dei mercati è consistita nell'includere il maggior numero possibile di prodotti agricoli nelle organizzazioni comuni dei mercati, con prezzi comuni o aiuti diretti comuni a favore dei prodotti. Il 90 % circa del valore della produzione agricola finale è soggetto a organizzazioni comuni di mercato. Fra i grandi prodotti non ancora disciplinati da organizzazioni di mercato possiamo ricordare le carni ovine, l'alcol di origine agricola e le patate. Non è questa la sede per addentrarsi nel labirinto dei particolari tecnici delle organizzazioni di mercato. Sommariamente si può dire che esistono quattro tipi di organizzazioni di mercato:

— Le organizzazioni basate su un regime di *prezzi di sostegno* coprono il 72 % del valore della produzione agricola della Comunità (i principali cereali, latte, zucchero, carni bovine e suine, alcuni ortofrutticoli, vini da tavola, prodotti della pesca). Quando i prezzi di mercato scendono al di sotto di un determinato prezzo, denominato prezzo di sostegno, i pubblici poteri tramite, gli organismi di intervento, acquistano tutti i quantitativi offerti al prezzo di sostegno, fissato in comune dal Consiglio e generalmente chiamato prezzo d'intervento. L'espressione «prezzo di sostegno» sta a significare che il reddito degli agricoltori e il mercato sono sostenuti a un certo livello. Tale livello e le modalità del sostegno variano a seconda dei mercati. Si tratta, in generale, di mercati eccedentari o vicini alla saturazione.

— Le organizzazioni basate sull'*aiuto alla produzione* coprono il 2,5 % del valore della produzione agricola della Comunità (frumento duro, olio di oliva, alcuni tabacchi, alcuni semi oleosi). Si tratta di colture specializzate, geograficamente localizzate e per le quali la Comunità è in genere deficitaria. Siamo di fronte ad una variante del regime dei prezzi di sostegno, nel senso che i meccanismi del prezzo di sostegno sono mantenuti a un livello più basso, il che consente di importare più facilmente i quantitativi necessari e di immettere in consumo i prodotti a un prezzo inferiore. Inversamente, essendo minore il sostegno accordato al reddito dei produttori agricoli i pubblici poteri versano al produttore un aiuto complementare diretto in funzione dei quantitativi prodotti.

— Le organizzazioni basate sull'*aiuto forfettario per ettaro* o sui quantitativi prodotti coprono lo 0,5 % del valore della produzione agricola della Comunità (cotone, lino, luppolo, bachi da seta, sementi, foraggi disidratati). Si tratta anche qui di produzioni marginali e localizzate, in cui la differenza tra i prezzi del mercato mondiale e quelli della Comunità è generalmente esigua. Di solito la concessione dell'aiuto forfettario basta a sostenere i redditi.

— Le organizzazioni basate sulla sola *protezione esterna* coprono il 25 % del valore della produzione agricola (fiori, altri vini, altri cereali, altri ortofrutticoli). I pubblici poteri non intervengono nell'ambito della Comunità, ma sono le leggi del mercato che equilibrano l'offerta e la domanda. Il mercato della Comunità è invece protetto dalle fluttuazioni dei corsi mondiali grazie a una barriera doganale più o meno elevata e più o meno permanente, secondo i prodotti e, in certi casi, a seconda dei mesi, in funzione della stagione produttiva nella Comunità.

Il Consiglio stabilisce ogni anno l'importo dei prezzi e degli aiuti, al termine di accanite discussioni che per la loro lunghezza sono state chiamate «maratone».

La politica commerciale

— Per proteggere il mercato interno dalle fluttuazioni speculative dei corsi mondiali, la Comunità ha instaurato, per certi prodotti, una tariffa doganale comune e, per la maggior parte degli altri prodotti, un sistema di prelievi variabili. Per questi ultimi (in particolare per la maggior parte dei prodotti che beneficiano di prezzi di sostegno e di aiuti complementari), il Consiglio fissa ogni anno un prezzo ideale (chiamato, a seconda dei prodotti, prezzo indicativo o di orientamento o d'obiettivo), attorno al quale dovrebbe aggirarsi il prezzo di mercato interno della Comunità. Questo sistema salta se nella Comunità riescono ad entrare importazioni ad un prezzo inferiore: di qui la necessità di allineare il prezzo di questi prodotti d'importazione con il prezzo d'orientamento. Strumento di questo allineamento è il prelievo, il quale è una sorta di dazio doganale; ma a differenza di questo, il cui importo è fisso, il prelievo è variabile, poiché dipende dal prezzo al quale si presenta la merce importata. Se la merce importata ha un prezzo identico al prezzo indicativo (o meglio al cosiddetto «prezzo d'entrata» che differisce da questo solo perché sono state detratte le spese di trasporto dal posto d'importazione al luogo di consumo), essa entra nella Comunità senza pagare il prelievo.

Inversamente quando vuole esportare i prodotti in questione, la Comunità concede una restituzione (pari alla differenza tra il prezzo sul mercato mondiale e quello sul mercato comunitario) per rendere competitivo il prodotto sul mercato mondiale. Questo sistema è alquanto flessibile e può essere un vantaggio per i consumatori; in periodo di crisi, quando i prezzi sul mercato mondiale sono più elevati che nella Comunità, per evitare la fuga di prodotti agricoli a detrimento dei consumatori europei, con conseguenti aumenti dei prezzi interni, vengono imposti prelievi all'esportazione che hanno l'effetto di scoraggiare le esportazioni comunitarie.

— La politica commerciale è anche intesa a far partecipare la Comunità alle discussioni e alle iniziative della FAO, della CNUCES, della conferenza alimentare mondiale, del consiglio mondiale dell'alimentazione, ecc. Inoltre, è sempre prevista una sezione agricola nei negoziati svolti dalla Comunità sia in vista di un'adesione, sia in vista di un'associazione o anche nel quadro di semplici accordi commerciali bilaterali o multilaterali (cfr. il capitolo sulla politica esterna). Vanno ricordati tre accordi agricoli a favore dei paesi in via di sviluppo: a) grazie al sistema delle preferenze generalizzate, circa 250 prodotti agricoli trasformati beneficiano di notevoli riduzioni dei dazi doganali all'importazione nella Comunità; nel 1976 questi prodotti corrispondevano ad un valore di circa 1 miliardo di unità di conto (1 unità di conto è pari a circa 1 130 lire italiane); b) sotto la voce «aiuti alimentari», la Comunità ha fornito, tra il 1968 e il 1978, 9,8 milioni di tonnelate di cereali; 204 000 t di conto (1 unità di conto è pari a circa 1 130 lire italiane); b) sotto la voce «aiuti alimenta- accordi di Lomé (cfr. cap. XVIII) e di quelli stipulati con l'India, la Comunità si è impegnata a importare 1,4 milioni di t di zucchero in provenienza dai paesi ACP e dall'India, a un prezzo, negoziato ogni anno, che non si discosta dai prezzi pagati ai produttori europei.

La politica socio-strutturale

È evidente che non tutte le aziende agricole della Comunità hanno le stesse strutture di produzione (dimensione, numero di addetti e di macchine per ettaro, orientamento produttivo, qualità del suolo, ecc.). È altrettanto evidente che il progresso tecnico può diffondersi solo con strutture produttive abbastanza grandi e razionali, in modo da ammortizzare i costi. L'impiego ottimale dei fattori di produzione consente di ridurre al minimo il costo di ogni unità prodotta. La maggior parte delle aziende agricole della Comunità è ancora lontana da questo livello minimo. Mediante un'attività politica socio-strutturale è quindi necessario aiutare le aziende a raggiungere questo livello minimo, aiutare gli agricoltori a cercare una nuova attività o mandarli in pensione in anticipo, qualora abbiano raggiunto una certa età. Sostenere il reddito degli agricoltori solo attraverso la politica dei prezzi, significa bloccare questa politica al livello dei produttori meno competitivi, senza risolvere i loro problemi di reddito, e contemporaneamente procurare utili eccessivi ai produttori più competitivi, che sono così stimolati ad aumentare la produzione, talvolta oltre il fabbisogno creando eccedenze permanenti o strutturali.

Il Consiglio ha lungamente esitato prima di lanciare una politica socio-strutturale a livello comunitario. Sotto la pressione degli avvenimenti, nel 1972 si è però deciso ed ha emanato un insieme di tre direttive che gli Stati membri devono attuare. Esse sono intese a:

— ammodernare le aziende agricole in grado di svilupparsi; in particolare, estenderle, per un migliore sfruttamento del progresso tecnico e un più agevole ammortamento dei costi;

— facilitare la cessazione dell'attività agricola e il passaggio delle superfici agricole così liberate alle aziende in grado di svilupparsi e incoraggiare la creazione di spazi verdi e di riserve naturali;

— sviluppare la formazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura.

Si potrà così creare l'azienda moderna, che consente la diffusione del progresso tecnico concedendo agli agricoltori che vi lavorano a tempo pieno un reddito da lavoro paragonabile a quello delle categorie socio-professionali non agricole della stessa regione. La politica dei prezzi potrà così essere applicata secondo le esigenze del mercato.

Con questo adattamento dei fattori di produzione succede però che sono gli agricoltori delle zone particolarmente difficili (montagna, terreni sabbiosi, regioni con clima rigoroso, ecc.) ad abbandonare per primi l'agricoltura. È evidente che un esodo da queste zone, in cui gli agricoltori costituiscono la maggioranza della popolazione, creerebbe un vuoto pericoloso per l'insieme della società. Bisogna quindi incoraggiare gli agricoltori a restare in queste regioni, a continuare l'azione di ammodernamento. Per questo, la direttiva sull'agricoltura di montagna e di alcune zone svantaggiate prevede un aiuto complementare al reddito, versato direttamente agli agricoltori. È uno sforzo notevole da parte della Comunità, visto che le zone in questione rappresentano il 25 % della superficie agricola utilizzata e, con il 15 % delle aziende agricole, forniscono il 12 % della produzione.

Queste misure sono state completate recentemente con altri provvedimenti strutturali e di mercato (relativi all'irrigazione, alla forestazione, all'industria agricola di trasformazione, alle associazioni dei produttori, ecc.) che vanno sotto il nome di «pacchetto mediterraneo» in quanto ne sono beneficiarie soltanto le regioni italiane e quelle del sud della Francia. Anche se con ritardo e lentamente, la Comunità si va dunque dotando di una concreta politica socio-strutturale, che potrà consentire alla politica dei prezzi di svolgere meglio il suo ruolo. È chiaro comunque che una politica socio-strutturale non può che essere a lungo termine: i suoi effetti non sono né spettacolari né immediati. Attraverso il finanziamento parziale a carico della Comunità di questa politica (esso si aggira sul 25 % ma in alcuni casi — Italia e Irlanda — arriva al 50 % e 65 %), la Comunità ha cominciato ad estendere la sua solidarietà finanziaria anche nel settore socio-strutturale.

C. Quali risultati?

Per decenni la maggior parte degli agricoltori degli Stati membri dell'attuale Comunità sono stati protetti, o addirittura isolati, non soltanto dalla concorrenza degli altri agricoltori, ma anche da quella degli altri settori dell'attività economica. In alcuni casi si è potuto dire che l'agricoltura faceva eccezione alle regole economiche. La soppressione delle regole doganali interne, il graduale reinserimento dell'agricoltura nei calcoli economici e degli agricoltori nella società odierna furono quindi, nel 1958, un'innovazione importante.

Non sono mancate le resistenze e si sono dovuti vincere determinati comportamenti. È perciò naturale che i risultati siano disuguali, tanto più che non tutte le misure sono entrate in vigore nel 1958, ma lungo un arco di vent'anni. Anzi, certe misure sono ancora in discussione.

L'estensione del mercato comune all'agricoltura

Le barriere doganali fra gli Stati della Comunità sono cadute e il commercio agricolo e alimentare intracomunitario si è sviluppato (+56 % dal 1973 al 1976), senza ridurre il commercio extra-comunitario, che è aumentato durante lo stesso periodo del 38 %. Invece i trasferimenti di produzione da uno Stato all'altro, per effetto della legge dei vantaggi comparati, non sono avvenuti in maniera netta e sussistono ancora ostacoli di natura non doganale, ad esempio intralci di natura tecnica o certe norme sanitarie non armonizzate. Vi sono tuttora imposte nazionali su certi prodotti, come gli alcoli, che limitano in maniera differenziata il consumo e in particolare frenano il consumo di vino nel Nord della Comunità.

L'esistenza del sistema agro-monetario è tuttavia il vero ostacolo all'uguaglianza dei produttori di fronte al mercato comune. Un mercato comune agricolo esige una moneta o perlomeno un'unità di conto comune e relazioni fisse e stabili tra questa unità e le monete

della Comunità. Sicchè quando uno Stato membro decide di svalutare la sua moneta, fa aumentare i prezzi comuni espressi in questa moneta, poiché l'unità di conto è definita rispetto ad un peso d'oro: nel caso di una svalutazione l'oro diviene dunque «più caro», mentre nel caso della rivalutazione si verifica il fenomeno inverso. Allo scopo di contenere l'inflazione nel caso di una svalutazione o di evitare una caduta dei redditi agricoli in caso di rivalutazione, i governi si sono a lungo rifiutati di trarre le conseguenze agricole delle loro decisioni monetarie, sicchè tra i tassi monetari della politica agraria («tassi verdi») ed i tassi effettivi di cambio si è creato uno scarto. Per evitare trasferimenti anormali di prodotti agricoli da uno Stato membro all'altro, nonché distorsioni della concorrenza, occorre compensare questo scarto mediante un importo monetario, che supera il 30 % nel caso estremo del Regno Unito (1). È chiaro che a causa di queste distorsioni monetarie tutti i prodotti agricoli sono uguali davanti alla concorrenza e che pertanto l'obiettivo del mercato unico non è raggiunto (2). Bisogna dunque ripristinare una situazione più normale, smantellando il sistema agro-monetario.

L'incremento della produttività (prodotto interno lordo per persona occupata)

L'incremento è stato cospicuo, poiché dal 1961 al 1971 la produttività agricola è salita dell'88 %, mentre quella industriale ha fatto registrare un più modesto incremento del 66 %. Malgrado questo recupero, lo scarto tra il settore agricolo e gli altri settori dell'economia resta, globalmente, considerevole; infatti, nel 1976 l'8,4 % delle persone occupate nell'agricoltura produceva il 4 % del prodotto interno lordo. Occorre anche sottolineare che l'incremento della produttività agricola si deve soprattutto alla diminuzione della popolazione addetta all'agricoltura, che è passata da 11,8 milioni nel 1968 a 8,5 milioni nel 1976.

Un tenore di vita equo

Evidentemente è molto arduo paragonare redditi tra categorie socio-professionali e tra Stati membri in cui, tra l'altro, i sistemi fiscali e parafiscali non sono armonizzati. Comunque in agricoltura si constata una grande disparità di redditi da un anno all'altro, da una regione all'altra, tra aziende di dimensioni identiche in uno stesso Stato, che però svolgono attività differenti nonchè tra aziende di dimensioni differenti che effettuano le stesse attività in uno stesso Stato. Tutte queste differenze hanno una spiegazione logica; ma per il momento, è indiscutibile che la politica agraria comune non è riuscita a ridurre questi scarti.

La stabilità dei mercati

Questo è l'obiettivo meglio centrato, almeno a breve termine e tenuto conto delle variazioni aleatorie cha caratterizzano le produzioni agricole. I meccanismi ammortizzatori, soprattutto per i prodotti oggetto di un sistema di prezzi di sostegno, hanno per esempio limitato le variazioni mensili di prezzo del grano tenero ad appena il 3 % tra il 1968 ed il 1974, mentre raggiungevano l'11 % sul mercato mondiale ed il 13 % negli Stati Uniti.

La sicurezza degli approvvigionamenti

Anche questo obiettivo è stato ampiamente raggiunto, tranne per gli alimenti del bestiame (panelli, farina di pesce, . . .), imposti dalla tecnologia moderna dell'allevamento intensivo, segnatamente dei suini e dei volatili. Infatti, la Comunità importa l'80 % del suo fabbisogno di concentrati proteici ed il 50 % del suo fabbisogno di granturco.

La garanzia dei prezzi ragionevoli per i consumatori

Non bisogna confondere prezzi agricoli e prezzi alimentari. Così, in occasione della fissazione dei prezzi agricoli comuni, per la campagna 1978-1979 la Commissione ha proposto un aumento del 3 % che provocherebbe, in realtà, soltanto un rialzo dell'ordine dello

(1) Alla data del 12 settembre 1973, gli scarti estremi erano di –25,7 % per il Regno Unito e di +7,2 % per la Germania.
(2) Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio su «Gli effetti economici del sistema agro-monetario».

0,1 % nel costo della vita. In effetti, l'ascesa dei prezzi agricoli è meno rapida di quella dei prezzi alimentari; per questo motivo e grazie anche ai suoi strumenti che attenuano le fluttuazioni, la politica agraria comune non è affatto un fattore inflazionistico, bensì un fattore di stabilità.

Questa pressione sui prezzi è possibile solo perchè la produzione agricola, grazie a cospicui aumenti della produttività fisica (incremento delle rese), è elevata e, in certi casi (in particolare per il latte, lo zucchero ed il grano tenero) eccede il fabbisogno. Ma inversamente, un'offerta maggiore della domanda interna pone il problema degli sbocchi e del costo delle eccedenze. Si pone qui una scelta politica fondamentale, e cioè fino a che punto si possono espandere le eccedenze, in funzione della sicurezza e della pressione dei prezzi, e da quale momento il premio che si paga alla sicurezza e il costo di una gestione eccedentaria non siano più sopportabili?

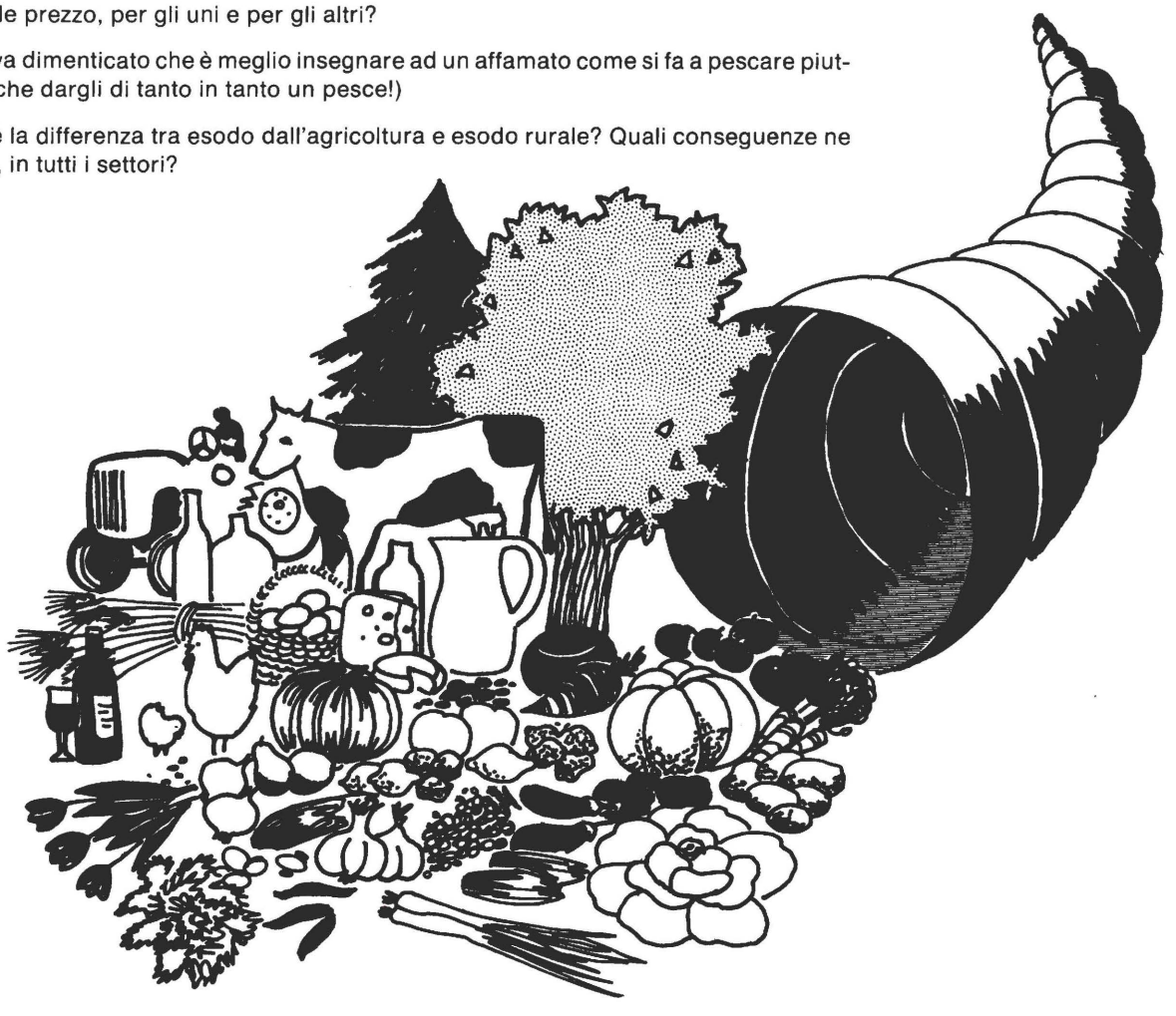
Il margine di manovra nella politica agraria è in realtà molto esiguo, data la pesantezza delle strutture economiche e sociali del settore. D'altro canto, la politica agraria comune, perchè implica problemi umani e sociali in settori vitali (agricoltura, alimentazione, ambiente, ecc.), e perchè richiede denaro pubblico che va controllato, non deve essere, malgrado i suoi complessi aspetti tecnici, un campo riservato agli iniziati, bensì una delle più sentite preoccupazioni del cittadino europeo.

TEMI SUGGERITI

1. Che cosa pensate dell'affermazione: «Una grande agricoltura può nascere solamente da una grande industria?»
2. Qual'è la funzione che dovrebbe svolgere domani l'agricoltore nella società e l'agricoltura nell'economia dell'Europa?
3. Qual'è la funzione che l'Europa potrebbe svolgere, dal punto di vista agricolo ed alimentare, nei confronti dei paesi in via di sviluppo?

   A quale prezzo, per gli uni e per gli altri?

   (Non va dimenticato che è meglio insegnare ad un affamato come si fa a pescare piuttosto che dargli di tanto in tanto un pesce!)
4. Qual'è la differenza tra esodo dall'agricoltura e esodo rurale? Quali conseguenze ne traete, in tutti i settori?



BIBLIOGRAFIA

— Pierre Baudin, «L'aménagement de la politique agricole commune; réforme ou retour aux sources?» — *Revue du Marché Commun* —Décembre 1973 — n° 10.

Pierre Baudin, «Politique agricole commune; réflexions sur un bilan» — *Revue du Marché Commun* — Mars 1976 — n° 194.

Pierre Baudin, «La fixation des prix agricoles pour 1978/79» — *Revue du Marché Commun* — Juin-Juillet 1978 — n° 218.

— François Clerc, «Le marché commun agricole» — Collezione «Que sais-je?» — n° 1115.

— Adrien Ries, «L'ABC du marché commun agricole» — Edition Labor.

— Adrien Zeller, «L'imbroglio agricolo del mercato comune» — Milano, 1971.

— Vito Saccomandi, *Politica agraria comune e integrazione europea.* — Bologna, 1978.

— Enrico Mazzei, (a cura), *La politica agricola nelle comunità europee.* — Bologna, 1975.

— R. Galli — S. Torcasio, *La partecipazione italiana alla politica agricola comune.* — Bologna, 1975.

La politica agricola della Comunità europea, Documentazione europea. — n° 6/1976.

— Guido Paggi, *Europa verde: Funzionamento e problemi* — Bologna, 1976.

— *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella CEE*
Si tratta del celebre «Piano Mansholt» e dei documenti allegati Riferimento COM (68) 1000 del 21 dicembre 1968.

— *Adattamento della politica agraria comune*
Citato talvolta come «Piano Lardinois», si presenta sotto forma di memorandum della Commissione al Consiglio, presentato il 5 novembre 1973 (Bollettino delle CE — supplemento 17/1973).

— *Bilancio della politica agraria comune*
Elaborato su richiesta del Consiglio (in particolare del cancelliere Schmidt), è una comunicazione della Commissione al Comsiglio, trasmessa il 27 febbraio 1975 (Bollettino delle CE — Supplemento 2/75).

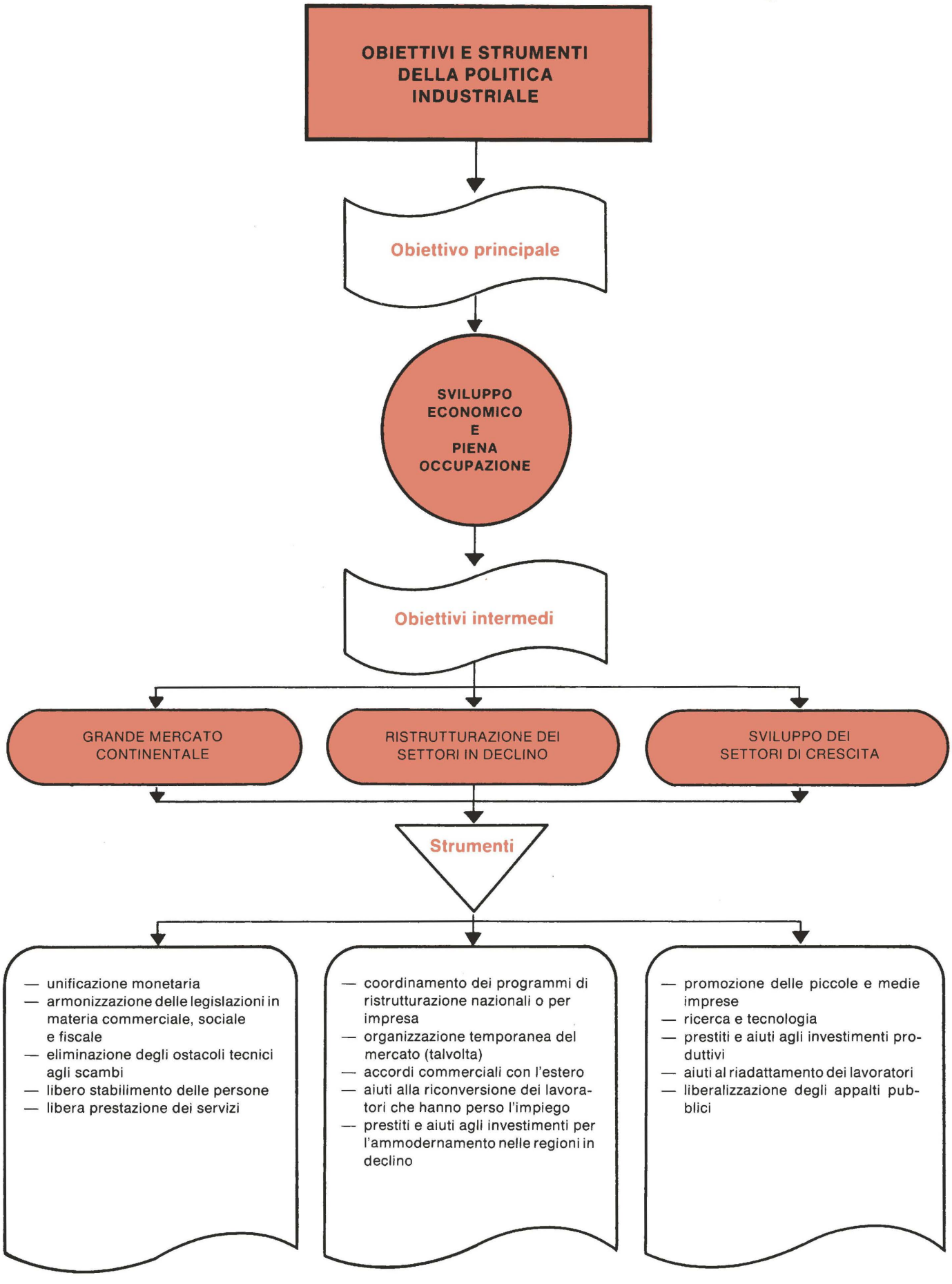
— *Annuario di statistiche agricole*
Presentato in formato «tascabile», questo annuario di quasi 300 pagine, pubblicato annualmente dall'ufficio statistico delle Comunità europee, fornisce la documentazione statistica di base sull'agricoltura europea.

— *La situazione dell'agricoltura nella Comunità — Relazione annuale*
Ogni anno la Commissione pubblica una relazione di oltre 400 pagine, di cui metà di documentazione sull'evoluzione della situazione, generale e per singoli mercati, dell'agricoltura europea. La relazione serve in particolare a motivare le proposte annuali della Commissione in materia di prezzi e di misure connesse.

— *Proposizioni concernenti i prezzi di certi prodotti agricoli e talune misure connesse*
Ogni anno, generalmente nel mese di dicembre, la Commissione presenta al Consiglio le sue proposte in materia di prezzi per la campagna successiva e in materie di misure agro-monetarie e socio-strutturali. Dopo numerose riunioni, che possono articolarsi in parecchi mesi ed un'ultima sessione che può protrarsi per parecchi giorni («maratona agricola»), il Consiglio decide sulle proposte della Commissione; queste conclusioni vengono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

CAPITOLO V

La politica



industriale europea

di Pierre Defraigne

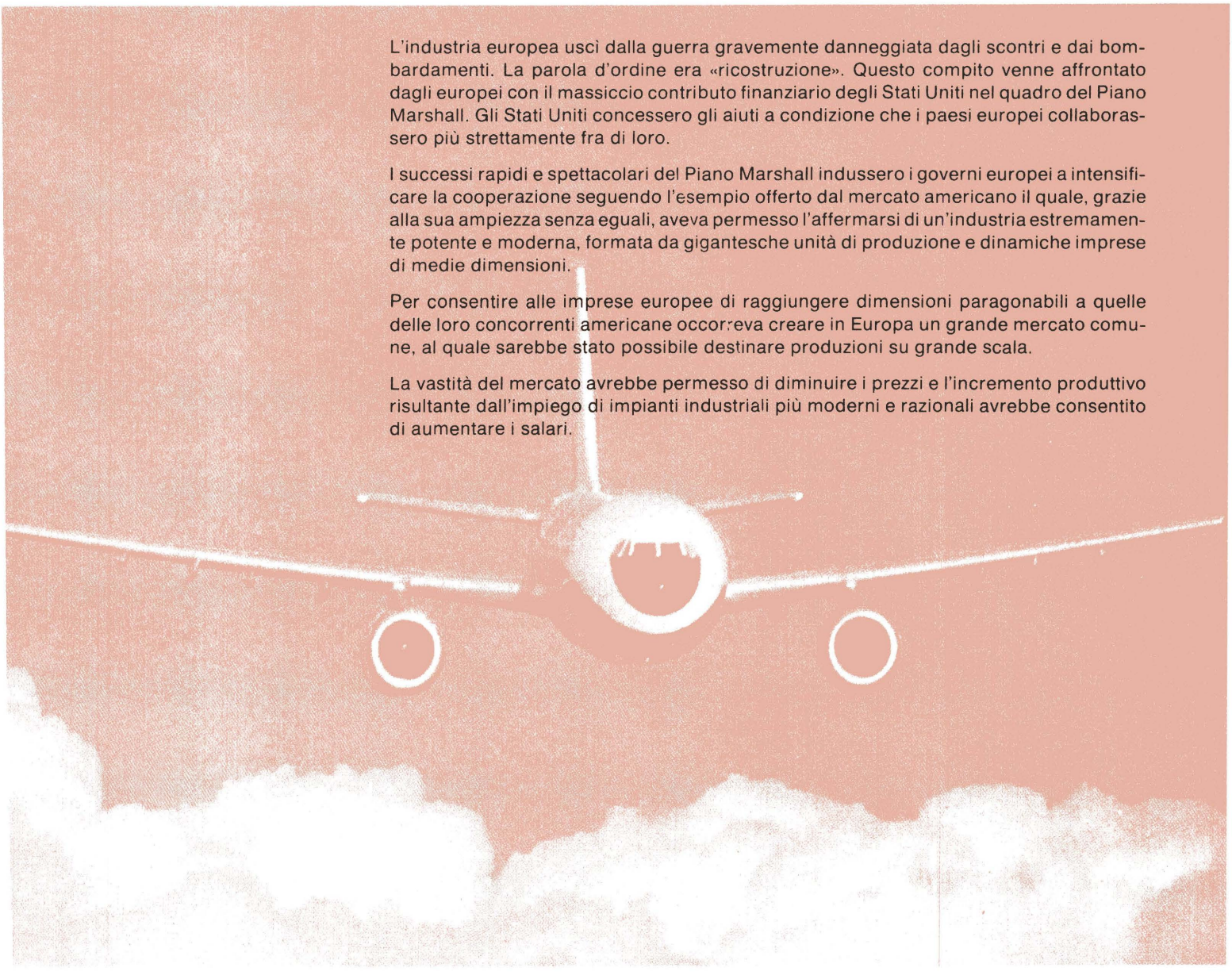
VERSO UN GRANDE MERCATO CONTINENTALE

L'industria europea uscì dalla guerra gravemente danneggiata dagli scontri e dai bombardamenti. La parola d'ordine era «ricostruzione». Questo compito venne affrontato dagli europei con il massiccio contributo finanziario degli Stati Uniti nel quadro del Piano Marshall. Gli Stati Uniti concessero gli aiuti a condizione che i paesi europei collaborassero più strettamente fra di loro.

I successi rapidi e spettacolari del Piano Marshall indussero i governi europei a intensificare la cooperazione seguendo l'esempio offerto dal mercato americano il quale, grazie alla sua ampiezza senza eguali, aveva permesso l'affermarsi di un'industria estremamente potente e moderna, formata da gigantesche unità di produzione e dinamiche imprese di medie dimensioni.

Per consentire alle imprese europee di raggiungere dimensioni paragonabili a quelle delle loro concorrenti americane occorreva creare in Europa un grande mercato comune, al quale sarebbe stato possibile destinare produzioni su grande scala.

La vastità del mercato avrebbe permesso di diminuire i prezzi e l'incremento produttivo risultante dall'impiego di impianti industriali più moderni e razionali avrebbe consentito di aumentare i salari.



In un primo momento con la costituzione della CECA, che risale al 1952, questo mercato venne creato solo per due industrie di base, quella del carbone e quella dell'acciaio. Il carbone costituiva allora la principale fonte di energia, mentre l'acciaio era un prodotto strategico di capitale importanza. L'aver accomunato le risorse energetiche e strategiche a livello europeo permise uno straordinario aumento del loro rendimento e, in pari tempo, consentì di mettere fine al tradizionale contrasto franco-tedesco in queste due industrie belliche per eccellenza.

Di fronte al successo di questo primo passo, i Governi decisero di allargare progressivamente a tutti i prodotti industriali ed agricoli, a partire dal 1° gennaio 1958, il regime del mercato comune, inaugurato sei anni prima per il carbone e l'acciaio.

Il mercato comune consiste nell'eliminazione delle barriere doganali nazionali, in modo che le persone, le merci e i capitali possano liberamente circolare da un paese all'altro. Esiste inoltre una tariffa doganale comune esterna che protegge il mercato comune dei paesi terzi.

L'unione doganale così realizzata non era tuttavia sufficiente, da sola, a garantire integralmente la libera circolazione dei prodotti e dei fattori di produzione. Infatti, oltre ai dazi doganali, esistevano tutta una serie di norme di carattere fiscale, amministrativo, sanitario, ecc. che, in pratica, complicavano e talvolta impedivano la vendita sul mercato nazionale di una merce prodotta in un altro mercato, all'interno della Comunità europea.

Per chiarire come stessero le cose basteranno due esempi.

● Un grande paese della Comunità, forte produttore di birra, impone un procedimento di fabbricazione «naturale» che esclude l'impiego di additivi chimici. Queste disposizioni sono motivate dal legittimo interesse di proteggere il consumatore. Il risultato pratico è che solo i fabbricanti di questo paese producono birra rispondente alle norme nazionali e quindi detengono un monopolio di fatto sul loro mercato. Grazie a questo monopolio che, nel caso in esame, riguarda un quarto del mercato comunitario, essi possono agevolmente lanciarsi nella fabbricazione di altri tipi di birra da esportare verso altri mercati nazionali in quanto dispongono dell'attrezzatura e della tecnologia necessaria. Lanciarsi in produzioni che comportano «procedimenti più chimici» non presenta quindi per essi alcuna difficoltà e la posta in gioco merita uno sforzo sostenuto, dato che si tratta di rifornire il restante 75 % del mercato comunitario.

Dal canto loro, i fabbricanti degli altri paesi non accettano di cambiare i metodi di lavorazione, solo per adeguarsi a questo mercato protetto che rappresenta appena il 25 % della Comunità. In pratica, abbandonano ai produttori di cui sopra il monopolio del loro mercato nazionale.

Insomma, finché esistono normative nazionali differenti, si arriva ad una parcellazione del Mercato comune e ad una limitazione della concorrenza fra i produttori, sempre a spese dei consumatori. Occorre quindi sostituire a queste diverse normative nazionali una legislazione comunitaria unica, che ovviamente dovrà ispirarsi alle norme nazionali più favorevoli alla salute del consumatore.

● Un altro esempio è offerto dalle norme di sicurezza per il materiale elettrico. Alcuni paesi impongono in materia norme che si discostano da quelle vigenti in altri paesi. Non è quindi possibile per l'industria del settore produrre in serie per tutta la Comunità. Spesso queste normative nazionali sono il frutto di pressioni esercitate dalle industrie nazionali, che vi fanno inserire elementi corrispondenti in pieno ai loro prodotti. Sostituire le norme nazionali con norme comunitarie è quindi il solo modo per assicurare lo sviluppo dell'industria comunitaria su basi di autentica concorrenza, eliminando gli ostacoli tecnici reintrodotti dagli Stati in sostituzione delle barriere doganali soppresse dal trattato di Roma.

Il compito di unificare e di armonizzare le norme in materia di ostacoli tecnici agli scambi e in materia di legislazione commerciale, fiscale e sociale ha costituito per quasi 15 anni il nerbo della politica industriale della Comunità.

In altri termini, secondo i responsabili della Comunità, bastava progredire nell'unificazione del Mercato comune perché immediatamente la possibilità di produrre su grande scala e l'instaurazione di un'autentica concorrenza conducessero allo sviluppo dell'industria europea nell'interesse delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori.

D'altro canto, la Comunità non era affatto tenuta ad intervenire nell'organizzazione dei settori industriali, con l'eccezione della siderurgia e del carbone che, come si dice nei capitoli VI e VII, sono soggetti ad un regime giuridico diverso.

Gli Stati hanno rifiutato i tentativi della Comunità di stimolare, con strumenti che non fossero i soliti insufficienti programmi di ricerca, lo sviluppo delle industrie a tecnologia avanzata. È quindi avvenuto che, in pratica, ciascuno dei grandi paesi europei ha tentato, da solo, di raccogliere la «sfida americana» nel settore dell'aeronautica, dell'informatica e delle telecomunicazioni. Tutti questi tentativi di creare industrie nazionali si sono rivelati rovinosi per i bilanci pubblici e quindi per i contribuenti, con qualche isolata eccezione.

Alcuni dati numerici permetteranno di definire il posto occupato dall'Europa nei due settori strategici dell'aeronautica e dell'informatica. Dal 1970 al 1976, il mercato europeo dell'aeronautica civile è cresciuto molto rapidamente passando rispettivamente dal 21 % al 26,4 % del mercato occidentale (mondo intero senza i paesi dell'Est). Ebbene, la quota detenuta su questo mercato occidentale dai costruttori europei è diminuita negli stessi anni dal 9,5 al 7,8 %. L'industria europea fornisce solo il 2,4 % del mercato occidentale dei vettori a lungo raggio e il 13 % dei vettori a medio e breve raggio. Per contro, il 67 % del parco militare aereo della Comunità — riserva di caccia degli appalti pubblici per eccellenza — è costituito da materiale di concezione europea.

Nel settore dell'informatica, industria che nel 1950 era da noi totalmente sconosciuta e che oggi occupa 200 000 persone, le prospettive di crescita del mercato sono enormi: 15 % all'anno. Questo mercato europeo è tuttavia nelle mani di imprese americane e giapponesi. Le società europee riforniscono infatti al massimo 1/4 del loro mercato potenziale, mentre negli USA le imprese americane controllano il mercato interno al 100 %, in Giappone le aziende nipponiche hanno il 55 % del mercato.

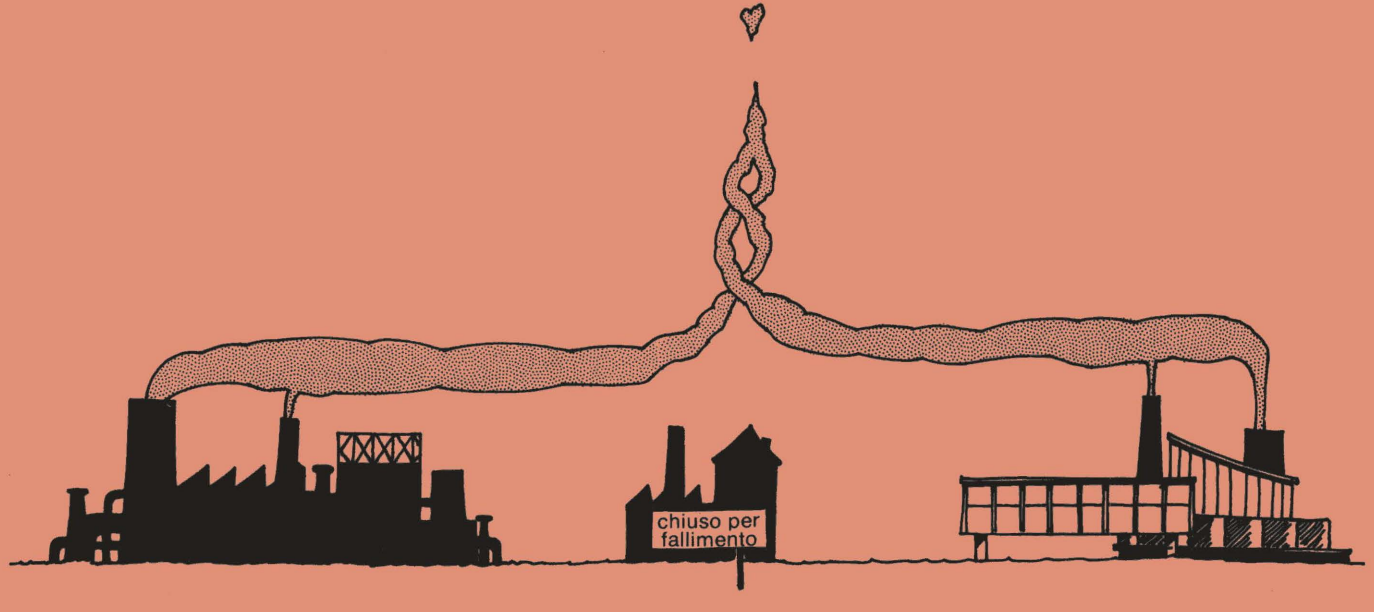
Insomma in questo settore l'industria europea è rimasta embrionale e del tutto incapace di affrontare con successo la concorrenza delle formidabili società americane e giapponesi.

A parte l'importante lavoro di unificazione del mercato comunitario, la politica industriale della Comunità non ha mostrato grande incisività durante i 15 primi anni di vita del Mercato comune. In tutti quegli anni, caratterizzati da una crescita economica media del 5 % l'anno, la Comunità ha potuto fare a meno di un'autentica politica industriale, senza subire danni apparenti.

Lo slancio impresso all'industria europea dal processo generale dei paesi industrializzati e l'arrivo nella CEE di imprese multinazionali, soprattutto americane, venute ad installarsi nel nuovo mercato in piena espansione, garantivano un livello di occupazione molto elevato. La salute dell'economia europea nascondeva tuttavia certe debolezze strutturali: le industrie di trasformazione delle materie prime erano ancora troppo importanti, tenuto conto del fatto che queste materie prime erano quasi tutte importate e che, presto o tardi, gli stessi paesi esportatori si sarebbero occupati della trasformazione. Inoltre, erano troppo numerosi i rami dell'industria a manodopera intensiva, in vista del rapido aumento dei costi salariali nei paesi industrializzati, rispetto ai paesi in via di sviluppo.

Infine, per le ragioni già esposte, lo sviluppo delle industrie a tecnologia avanzata non era affatto sufficiente rispetto alle prospettive di mercato.

Ecco quindi che, dietro una facciata di prosperità fino allora sconosciuta nella storia dell'Europa, si manifestavano i primi segni di una profonda crisi delle strutture industriali.

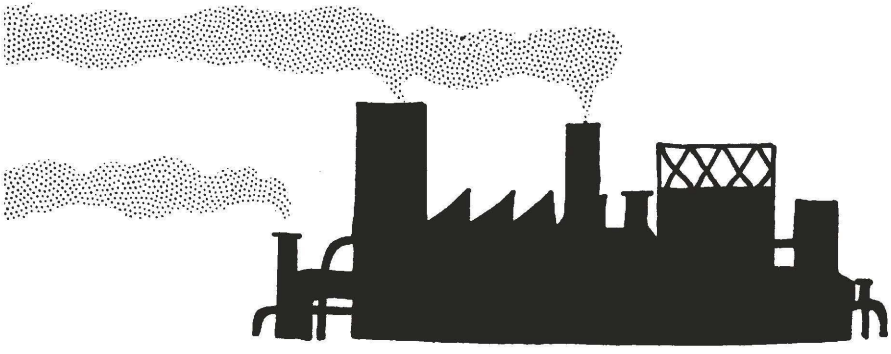


LA RICONVERSIONE

La crisi è scoppiata alla fine del 1973, con l'improvvisa quadruplicazione del prezzo del petrolio. La realtà fondamentale della crisi viene esaminata nel capitolo XX. Basti qui ricordare che la crisi si è espressa, per l'industria dei paesi sviluppati, in un aumento dei prezzi delle materie prime, dell'energia, dei costi salariali e degli oneri finanziari.

L'industria comunitaria è purtroppo quella che ha cumulato questi aumenti ai livelli più elevati. In Giappone e negli Stati Uniti, i costi salariali sono aumentati meno rapidamente che in Europa; negli Stati Uniti, inoltre i prezzi più vantaggiosi dell'energia e la svalutazione del dollaro hanno offerto alle esportazioni americane un grande vantaggio concorrenziale.

La svolta si è verificata proprio nel momento in cui la domanda nei paesi industrializzati diminuiva per effetto delle politiche antinflazionistiche messe in atto dai governi. Questo doppio fenomeno, aumento dei costi industriali e ristagno della domanda, doveva sfociare in una contrazione della produzione, con due conseguenze: la disoccupazione di milioni di lavoratori e l'utilizzazione parziale degli impianti e delle attrezzature produttive.



La Comunità avrebbe potuto, come aveva fatto per più di quindici anni, lasciare che il mercato determinasse da solo i necessari cambiamenti dell'apparato produttivo: chiusura delle fabbriche tecnologicamente superate o comunque non più concorrenziali, lancio di nuove attività industriali per rimpiazzare i posti di lavoro perduti a causa delle chiusure. Questa evoluzione «naturale» avrebbe però richiesto troppo tempo e soprattutto avrebbe avuto conseguenze sociali e finanziarie drammatiche, inaccettabili per qualsiasi governo democratico.

La Comunità ha dunque rifiutato l'idea di lasciare alle sole leggi di mercato il compito di far uscire l'industria europea dalla crisi.

Esisteva un altro pericolo, molto più reale, e cioè quello di vedere i governi, preoccupati dell'aumento della disoccupazione, avviare isolatamente, ciascuno per conto proprio, politiche di ristrutturazione dell'industria nazionale.

In questo caso è ovvio che ogni governo avrebbe risolto le difficoltà della propria industria aggravando quelle dei suoi vicini. Per esempio, concedendo sovvenzioni ai suoi cantieri navali, il governo francese mette in difficoltà i cantieri inglesi o italiani, a meno che anche questi, ottenendo simili aiuti alla produzione, possano allineare i prezzi con i concorrenti francesi.

Se questi interventi fossero diventati la norma, la guerra delle sovvenzioni avrebbe frantumato il mercato comunitario in tanti mercati nazionali, trascinando qualche Stato alla bancarotta.

INDUSTRIALE

Gli Stati membri possono imboccare anche un'altra strada, riservare cioè ai produttori nazionali le commesse degli enti pubblici; si arriverebbe anche così ad una nuova parcellazione del mercato. Inoltre aumenterebbe per i governi il costo degli acquisti e degli investimenti, giacché si darebbe in questo caso la preferenza non al produttore più efficiente e più competitivo ma all'industria nazionale, a prescindere dalla sua produttività e dai suoi prezzi. L'esperienza insegna che i mercati nazionali così protetti recano alle imprese vantaggi del tutto aleatori. Una volta sicure di vendere la produzione al governo, anche se risulta più cara o di qualità inferiore, le imprese non s'impegnano più a sufficienza nella ricerca, non creano più una nuova strategia commerciale, non tentano neanche di ridurre i costi. Di conseguenza le imprese non riescono ad imporsi fuori dei confini nazionali e si contentano di vegetare al riparo degli ostacoli tecnici e regolamentari, innalzati dai governi apposta per garantir loro gli appalti pubblici. Questa situazione comunque, non dura all'infinito; prima o poi le imprese la pagano cara, perché le differenze di prezzo o di qualità diventano eccessive di fronte alla concorrenza esterna.

A fianco di questo intervento crescente degli Stati negli affari delle industrie nazionali si profila anche la minaccia del protezionismo, cioè il ricorso a misure di varia natura tutte dirette a frenare le importazioni provenienti dai paesi terzi. Queste misure sono assolutamente inaccettabili per il mercato comune; quando si importa l'80 % del fabbisogno di materie prime e di energia — è il caso della CEE — è indispensabile esportare a sufficienza per pagare il conto delle importazioni. Ma come si fa ad esportare se rifiutiamo agli altri il diritto di venire a vendere sul nostro mercato i loro prodotti trasformati?

Inoltre è molto salutare per le nostre industrie d'essere costrette a misurarsi con la concorrenza straniera sul mercato interno. Se vincono questa battaglia avranno la forza di affacciarsi a loro volta sul mercato mondiale, per potenziarvi le vendite e aumentare la loro quota degli scambi internazionali.

Per evitare questi tre pericoli: scardinamento dei meccanismi del mercato, nuova nazionalizzazione dei mercati e protezionismo, la Comunità ha deciso di condurre una politica industriale più attiva e dinamica che, durante un periodo limitato, se necessario per tutta la durata della crisi, avrà per obiettivo la riconversione industriale.

La riconversione significa semplicemente l'abbandono parziale di alcune attività industriali per le quali l'Europa non è nelle migliori condizioni; queste attività sono in parte trasferite verso i paesi che dispongono di materie prime, di energia e di manodopera abbondante e a basso costo. Come contropartita per questo parziale abbandono di attività tradizionali, la riconversione industriale implica l'avvio di nuove produzioni di beni o di servizi che meglio rispondono alle caratteristiche di paesi ad elevato livello di sviluppo come i nostri, cioè attività che richiedono grossi investimenti, una tecnologia avanzata e, soprattutto, che hanno bisogno di lavoratori altamente specializzati.

Tra i settori destinati a rallentare o diminuire l'attività troviamo, ad esempio, l'acciaio, i tessili, la cantieristica. In tutti questi settori che, talvolta per più di un secolo, sono stati i pilastri dell'industrializzazione europea, è indispensabile procedere ad una riduzione delle capacità produttive e all'ammodernamento degli impianti per far fronte alla concorrenza sempre più dura dei nuovi paesi produttori d'Asia, d'America latina o d'Africa che possono fabbricare acciaio, tessili o navi a prezzi molto più bassi dei nostri. Tuttavia ciò non significa che l'Europa debba rinunciare a produrre acciaio, tessili o navi; al contrario deve conservare forti nuclei produttivi in questi settori per evitare di accrescere eccessivamente la sua dipendenza dall'estero. Quale sarebbe infatti il futuro della nostra industria automobilistica se fossimo costretti ad acquistare tutto l'acciaio di cui abbiamo bisogno dai giapponesi o dai sud-coreani, che sono anch'essi grossi produttori di automobili e che magari sarebbero tentati di vendere acciaio a prezzi inferiori alle loro industrie automibilistiche piuttosto che ai costruttori europei, con la conseguenza di rovinare la nostra industria automobilistica che, direttamente o indirettamente, occupa cinque milioni di lavoratori?

E ancora può la CEE, che è la prima potenza commerciale del mondo e i cui scambi con l'estero avvengono al 90 % per via mare, correre il rischio di chiudere tutti i suoi cantieri e di acquistare le navi esclusivamente all'estero? Non sarebbe questa una formidabile minaccia di asservimento della nostra flotta commerciale?

UNA POLITICA COMMERCIALE INDUSTRIALE PIÙ ATTIVA E DINAMICA

1. LA RISTRUTTURAZIONE DEI SETTORI IN DECLINO

L'azione della Comunità in questi settori si articola su tre fronti strettamente legati fra di loro. Un primo fronte è la ristrutturazione del singolo settore industriale, consistente nella riduzione delle capacità e nel rinnovo dell'apparato tecnologico.

Perché questa ristrutturazione abbia luogo, la Comunità deve predisporre con i produttori, i lavoratori ed i governi, un piano industriale che comporti l'abbandono di certi impianti e l'ammodernamento di altri, in modo da ottenere determinati risultati, decisi di comune accordo, Spetta alle imprese pianificare e attuare la loro ristrutturazione. La Comunità ha in questo caso l'incarico di garantire una certa solidarietà fra i vari paesi, perché occorre evitare che un'industria nazionale venga eliminata a profitto di un'altra. Ciascuno deve accollarsi una parte dei sacrifici necessari.

Per consentire questo sforzo di ristrutturazione, la Comunità cerca anzitutto di ricostituire il mercato del prodotto in questione: spesso i prezzi di vendita, a causa delle eccedenze, sono inferiori ai costi di produzione, con la conseguenza che le imprese subiscono una emorragia finanziaria che, se si prolungasse all'infinito, le porterebbe al fallimento e bloccherebbe ogni sforzo di ammodernamento. La prima preoccupazione della Comunità è di riportare i prezzi di vendita al livello dei costi di produzione delle imprese più efficienti; ciò richiede talvolta, come nel caso dell'acciaio, un'organizzazione temporanea del mercato. Inoltre, la Comunità eroga, sotto forma di contributi o di prestiti, mezzi di finanziamento sussidiari per favorire gli investimenti di ammodernamento. Questo è, se vogliamo, il fronte interno della politica.

Alla sua necessaria integrazione provvede il fronte esterno.

La ristrutturazione fallirebbe se, nel momento in cui l'industria comunitaria cerca di riconquistare una redditività economica anche minima, il mercato comunitario fosse perturbato da importazioni massicce a prezzi estremamente bassi. La Comunità però non può neppure chiudere unilateralmente le frontiere e imboccare l'infausta strada del protezionismo. La Comunità deve negoziare con i paesi terzi perché si impegnino a non aumentare la loro quota del mercato europeo e non vengano a vendere in casa nostra a prezzi troppo bassi. La Comunità è la prima potenza commerciale del mondo e perciò la sua capacità di negoziato è molto forte.

Essa è quindi in grado di ottenere dalle sue controparti impegni considerevoli. Si è talvolta rinfacciato alla Comunità di abusare della sua forza commerciale e di fare il doppio gioco nei confronti di certi paesi. È successo, ad esempio, che industriali della Comunità abbiano venduto a un paese in via di sviluppo impianti tessili e che, in seguito, la Comunità abbia limitato l'accesso al suo mercato dei prodotti tessili fabbricati con questi stessi impianti. I paesi in via di sviluppo vedono giustamente in questo atteggiamento una mancanza di coerenza, per non dire di lealtà. In effetti è difficile ammettere che, dopo aver venduto impianti grazie ai quali in Europa si sono potuti pagare salari e profitti notevoli, la Comunità rifiuti al suo cliente del terzo mondo il diritto di vendere i suoi prodotti e quindi la possibilità di rimborsare i debiti che ha dovuto contrarre per acquistare il macchinario da un costruttore europeo.

La Comunità deve organizzarsi, se non vuole meritare questi rimproveri; deve tenere aperte le frontiere ai paesi in via di sviluppo.

Ciò è possibile solo se la Comunità, mediante una incisiva politica industriale riesce a sostituire le sue attività tradizionali, alle quali fanno concorrenza le importazioni dai paesi in via di sviluppo. Quando l'imprevidenza la spinge a chiedere sia ai paesi industrializzati che a quelli in via di sviluppo di limitare le loro vendite nella Comunità, essa lo può fare solo per un periodo limitato ed a condizione di trarne il massimo profitto per procedere alle necessarie modificazioni strutturali e non per bloccare lo sviluppo interno delle sue controparti commerciali. Il terzo ed ultimo aspetto della politica industriale è quindi inscindibile dai primi due. Ridurre e contemporaneamente ammodernare le capacità di produzione, significa eliminare decine, per non dire centinaia di migliaia di posti di lavoro. La Comunità ha una responsabilità nei confronti di questi operai privati del lavoro, è tenuta a lanciare le iniziative necessarie perché possano trovare un altro posto di lavoro oppure, se sono anziani, andare in pensione prima del tempo senza subire eccessive riduzioni del reddito. La Commissione dispone di strumenti finanziari che le consentono con una certa facilità di aiutare i lavoratori licenziati o in pensionamento anticipato e di organizzare per loro corsi di riqualificazione professionale. D'altra parte essa ha anche la possibilità di dare o prestare capitali con cui creare nuove unità di produzione o nuove attività nelle regioni colpite dalle chiusure nel quadro della ristrutturazione.

È comunque chiaro che, nel contesto dell'attuale crisi, la creazione di nuove attività si rivela un compito spaventosamente difficile. La Comunità europea può mettere dei capitali a disposizione delle autorità pubbliche nazionali o regionali o degli imprenditori, per il lancio di nuovi progetti: il problema è che spesso questi progetti non ci sono.

La ripresa dell'espansione in Europa esige l'attuazione di politiche economiche, monetarie e di bilancio estremamente complesse, che sono descritte nel capitolo XX. In questa sede tratteremo soltanto della politica industriale.

2. LO SVILUPPO DI NUOVE ATTIVITÀ

Parallelamente ad una politica di ripiegamento nei settori industriali in difficoltà, la Comunità cerca di stimolare lo sviluppo di settori che presentano reali possibilità di espansione, gli unici che possano creare nuovi posti di lavoro in sostituzione di quelli perduti. Essa persegue questo obiettivo operando in tre direzioni principali.

In primo luogo intensificando le relazioni con i paesi a rapida espansione economica, la Comunità cerca di dare impulso alle nostre esportazioni. Si tratta sostanzialmente dei paesi produttori di materie prime e di energia che, in seguito agli aumenti dei prezzi registrati dalle risorse che esportano, dispongono di un nuovo potere di acquisto e sono quindi in grado di avviarsi, a loro volta, sulla via dell'industrializzazione e della valorizzazione delle proprie risorse. Questi paesi, che nel 1977 hanno assorbito il 38 % delle esportazioni comunitarie, comprano soprattutto impianti, macchinari, attrezzature e realizzano grandi opere stradali, portuali, ferroviarie, edili, (alloggi, scuole, ospedali ecc.). Il mercato dei beni strumentali e soprattutto delle fabbriche «chiavi in mano» è molto conteso: gli europei vi si trovano in competizione con giapponesi ed americani. L'industria europea, per assicurarsi le commesse, deve essere quindi capace di fornire i suoi prodotti a prezzi concorrenziali.

La Comunità ha inoltre un interesse evidente a che questi mercati continuino a svilupparsi e ad assorbire le nostre esportazioni, creando in Europa posti di lavoro altamente specializzati e quindi ben remunerati. Su questo obiettivo si può puntare mediante una politica di aiuti finanziari a questi paesi e con l'apertura del mercato comunitario ai loro prodotti. È tuttavia perfettamente legittimo che la Comunità voglia proteggersi dalle manovre di certe imprese che vanno ad aprire stabilimenti nei paesi a bassi salari, dove producono esclusivamente per l'esportazione, per poi «imboscare» i superprofitti così realizzati nei paradisi fiscali come le Bahamas o la Svizzera.

Per questi motivi la CEE imporrà d'ora innanzi ai suoi partner commerciali il rispetto delle norme stabilite dall'Organizzazione internazionale del lavoro per impedire ovunque il lavoro dei giovani al di sotto dei 14 anni, il superamento delle 48 ore settimanali o la discriminazione razziale o religiosa nell'accesso al posto di lavoro. In tal modo avremo progressivamente la certezza che l'apertura delle nostre frontiere ai prodotti provenienti dai paesi in via di sviluppo (PVS) avrà come contropartita l'autentico sviluppo di questi paesi, attraverso il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche dei lavoratori e quindi un aumento dei loro acquisti in Europa. I sacrifici imposti ai nostri lavoratori, che sono costretti a cambiare mestiere, ramo di attività, o addirittura regione per permettere le importazioni dai PVS, non saranno quindi inutili e non serviranno solo a gonfiare i profitti di industriali senza scrupoli; d'altra parte, lo sviluppo delle nostre vendite nei PVS procurerà qui in Europa l'affermarsi di nuove attività creatrici di lavoro.

La seconda direzione in cui va potenziata la crescita è lo sviluppo delle tecnologie di avanguardia, per le quali le prospettive della domanda mostrano una tendenza all'aumento particolarmente rapida. Per esempio, il settore dell'aeronautica dovrà far fronte ad un aumento annuo del 7-8 % nel settore del trasporto civile, equivalente a 3 000 aeromobili, per un valore di circa 65 000 miliardi di lire entro il 1985. Per l'informatica e le telecomunicazioni e per il settore della telematica (come si chiama la loro combinazione) si dischiudono possibilità ancora più grandiose: 15 % di espansione media all'anno. Siamo infatti solo agli inizi dell'era dell'informatica, che occuperà una parte crescente nella nostra vita quotidiana sotto la spinta del progresso tecnico e della diminuzione dei costi di produzione (1).

Tuttavia, torniamo a dire, l'Europa si è fatta paurosamente distanziare in questi settori, che sono in larga misura dominati dalle imprese americane e giapponesi. L'esempio dell'aeronautica è particolarmente illuminante per rendersi conto delle occasioni perdute dall'industria europea, a causa del miope nazionalismo dei governi che si sono ostinati a difendere ad ogni costo i loro mercati nazionali. L'Europa dispone in questi settori di una tecnologia di primo piano, basti pensare ai vari Concorde, Mercure, Airbus, Alpha Jet e Tornado! Il mercato europeo sta assumendo una sempre maggiore importanza all'interno del mercato occidentale, di cui costituisce ormai il 25 %.

---

(1) Un rapporto del governo francese rilevava di recente che la diminuzione del prezzo dei calcolatori elettronici grazie alla miniaturizzazione degli elementi è stata tale che in 10 anni «a potenza eguale, un componente che costava 350 FF, oggigiorno costa 1 centesimo. Per fare un paragone nel campo automobilistico, la Rolls Royce più lussuosa costerebbe oggi non più di 1 FF».

I governi erogano formidabili sovvenzioni alle rispettive industrie aeronautiche nazionali. Tuttavia, i posti di lavoro dei 400 000 dipendenti dell'industria aeronautica europea sono precari e non aumentano di numero perché le compagnie aeree europee acquistano anch'esse vettori di fabbricazione americana, con la conseguenza che oggi nel mondo il 90 % dei grandi aerei di trasporto civile sono «Made in USA».

Bastano poche parole a chiarire il mistero: gli europei non sono stati ancora capaci di mettersi d'accordo sulla costruzione in comune di un aereo che risponda alle esigenze del mercato; non sono stati neppure capaci di impegnarsi collettivamente ad acquistare, per dare ad un progetto aereo una possibilità di rendimento economico, una quantità sufficiente di aerei. È attualmente in corso, presso le Airbus Industries un tentativo di raggruppamento dei produttori comunitari per la costruzione di una famiglia europea di aeromobili, tentativo peraltro vivamente incoraggiato dalla Commissione.

Forse, in considerazione delle drammatiche conseguenze che un insuccesso dell'iniziativa potrebbe avere sui livelli occupazionali in questo periodo di disoccupazione e tenuto conto degli sprechi finanziari in un periodo di restrizioni di bilancio, sta venendo alla luce un nucleo europeo dell'industria aeronautica. La Commissione, da parte sua, è pronta a proporre il contributo della Comunità, concorrendo al finanziamento degli investimenti, al programma di ricerca e alla commercializzazione e cercando di favorire altresì l'acquisto di questi aerei da parte delle compagnie di bandiera europee e di quelle di paesi terzi.

Una terza categoria di attività industriali registrerà un rapido sviluppo, sempre a condizione che l'Europa svolga la sua funzione di catalizzatrice; alludiamo alle attività connesse con la «nuova espansione», cioè con una crescita più rispondente alla qualità della vita ed alla scarsezza di alcune risorse naturali.

In materia di prevenzione e di lotta contro l'inquinamento, di protezione dell'ambiente e del consumatore, dovranno essere avviate una serie di azioni per sviluppare gli impianti, le tecniche e i servizi che consentiranno alle nostre società industriali di proseguire sul cammino dello sviluppo, senza distruggere ulteriormente e anzi, per quanto possibile, cercando di migliorare i nostri paesaggi, i nostri corsi d'acqua, l'atmosfera delle nostre città, la qualità dei nostri alimenti.

Tutti questi provvedimenti non hanno molto senso al livello nazionale perché le emissioni nocive e le acque di rifiuto non conoscono frontiere: lanciare in casa propria una grande opera di pulizia dell'ambiente è fatica sprecata se il vicino continua a riversare i suoi rifiuti nel nostro cielo, nei nostri fiumi o nelle nostre acque territoriali. Occorre dunque una politica europea dell'ambiente e del consumatore, per innescare queste azioni che a loro volta generano attività nuove e creano nuovi posti di lavoro. Bisogna inoltre che la Comunità ottenga dagli altri paesi industrializzati l'impegno a operare nel nostro stesso senso, altrimenti esporremo le nostre industrie al rischio di perdere il mercato a tutto vantaggio dei concorrenti stranieri che, non dovendo sostenere le spese, talvolta considerevoli della lotta contro l'inquinamento, per ciò stesso produrrebbero a costi più bassi.

Quanto alla ricerca di nuove fonti di energia, al risparmio di energia e al riciclo dei rifiuti, le possibilità di sviluppo sono immense. L'industria automobilistica americana è occupata a investire, in nuovi impianti e nella ricerca, decine di miliardi di dollari per produrre, a partire dagli anni 80, vetture molto più leggere con motori molto più economici, rispondenti alle norme della nuova legislazione americana, che impone di ridurre il consumo di energia, di offrire maggiore sicurezza agli automobilisti e di lottare contro l'inquinamento urbano. Una politica del genere su scala europea o semplicemente la necessità di far fronte alla concorrenza americana porteranno anche il nostro settore automobilistico ad un'ondata di investimenti, vantaggiosa per tutta l'economia.

Questi esempi dimostrano che se, nell'immediato, l'attività industriale sembra in contraddizione con l'idea di migliorare la qualità della vita, generalmente essa è a lungo termine la sua migliore alleata. Certo, l'industria ha generato l'inquinamento atmosferico, idrico e sonoro, ha deturpato le città e le campagne: ma quella di sopprimere l'industria non è una soluzione. Bisognerebbe infatti tornare ad una società rurale, il che non solo costituirebbe un regresso della civiltà ma soprattutto, non sarebbe possibile: l'alimentazione infatti non sarebbe più garantita a tutti. L'eliminazione degli inconvenienti causati dalla società industriale, il miglioramento dell'ambiente e soprattutto la ricostituzione di città più umane e la protezione delle zone rurali esigono un'enorme sforzo di ricerca e d'investimento, che creerà nuove attività nell'industria e nei servizi. Ma ormai tutto questo si può concepire solo al livello europeo.

L'Europa non ha soluzioni bell'e pronte per i gravi problemi che assillano la nostra industria. L'Europa dei miracoli non esiste!

La riconversione industriale alla quale dovremo procedere se non vogliamo essere progressivamente tagliati fuori da un'economia mondiale in piena evoluzione, non sarà esclusivamente compito dell'Europa e neppure sarà il suo compito principale. Saranno innanzitutto le iniziative delle imprese, dei sindacati e dei governi ad attuare la riconversione. La funzione dell'Europa non è di ordinare, ma di coordinare queste iniziative, per evitare conflitti, doppioni, sprechi, ripetuti fallimenti dovuti all'esiguità della dimensione nazionale.

Per compiere la sua missione industriale, l'Europa ha bisogno di qualche strumento e di adeguate risorse finanziarie. Ma soprattutto ha bisogno di prendere tempestivamente le decisioni necessarie. La semplice volontà non basta, bisogna che questa volontà si manifesti all'interno di istituzioni organizzate per decidere.

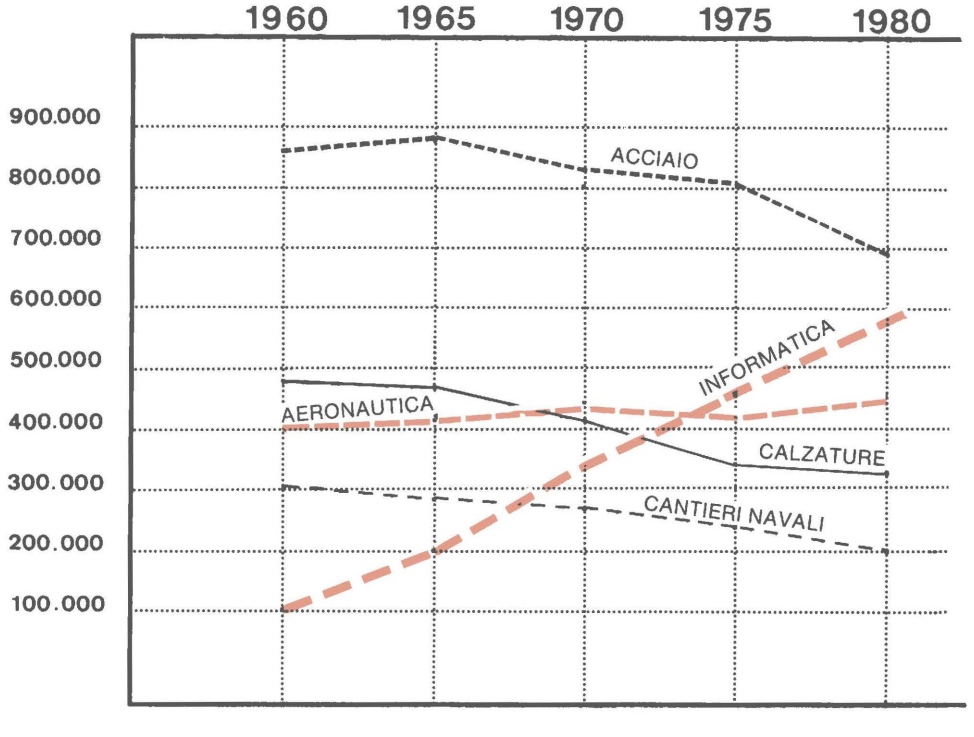
Importanza dell'attività industriale nella Comunità

	Valore aggiunto (in %) Totale = 100							
	Agricoltura		Industria		Servizi		Altri	
	1960	1976	1960	1976	1960	1976	1960	1976
RF di Germania	5,8	2,7	40,2	35,8	40,6	48,0	13,4	13,5
Francia	9,6	5,1	34,3	28,1	41,5	54,6	14,6	13,3
Italia	13,4	7,8	28,3	29,9	45,3	49,9	13	13,1
Paesi Bassi	9,3	4,8	32,1	22,3	45,9	57	12,7	15,9
Belgio	6,9	2,9	29,2	25,5	50,2	57,9	13,7	13,7
Regno Unito	4,0	2,2	37,8	27,8	56,4	57	11,8	13,2
Danimarca	—	6,6	—	21,1	—	—	—	12,3

	Occupazione (in %) Totale = 100							
	Agricoltura		Industria		Servizi		Altri	
	1960	1976	1960	1976	1960	1976	1960	1976
RF di Germania	13,7	7,0	37,0	33,6	38,4	49,8	10,9	9,7
Francia	21,3	10,2	26,4	26,2	40,2	53,5	10,1	10,1
Italia	31,8	14,6	23,7	28,1	35,1	47,7	9,4	9,6
Paesi Bassi	10,6	6,4	27,5	22,3	50,1	60,7	11,6	10,7
Belgio	8,5	3,6	33,3	27,2	46,6	59,3	11,3	10,0
Regno Unito	5,0	2,6	37,4	28,5	37,6	59,7	12,2	9,2
Danimarca	—	9,7	—	21,8	—	—	—	9,2

Andamento dell'occupazione nella Comunità

	1960	1965	1970	1975	1980
Acciaio	868 496	875 117	832 524	812 305	690 000
Calzature	485 000	478 000	417 000	349 000	325 000
				O.C.S.E.	
Cantieri navali	300 000	270 000	263 000	246 406	200 000
Aeronautica	407 739	409 985	438 710	412 328	450 000
Informatica	100 000	200 000	350 000	450 000	600 000



TEMI SUGGERITI

1. Qual è, in Italia e nella Comunità, la percentuale dell'occupazione dei lavoratori dell'industria nei settori in difficoltà?
2. L'evoluzione demografica quale risulta dalla Rassegna economica annuale 1978-1979 della Comunità (doc. SEC (78) 4033 def. del 19 ottobre 1978) è tale da rendere più difficile il ricollocamento di persone che hanno dovuto cambiare professione per ragioni strutturali?
3. Qual è la vostra opinione sul ruolo delle autorità pubbliche a livello comunitario e a livello nazionale o regionale, in materia di politica industriale?

BIBLIOGRAFIA

— Commissione delle Comunità europee, *La politica industriale nella Comunità,* Bruxelles, 1970.

— Commissione delle Comunità europee, Costruzione navale nella Comunità. Programma di risanamento. *Supplemento al Bollettino CEE* n. 7/77.

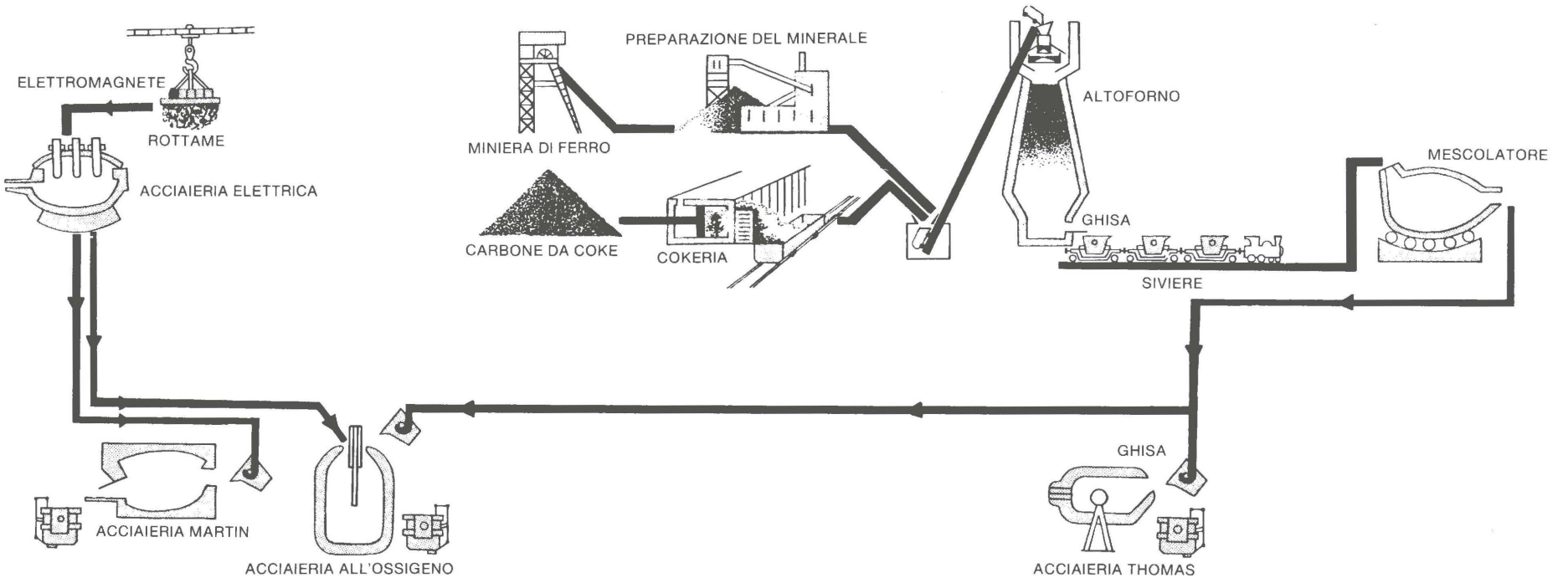
— Commissione delle Comunità europee, *Rapporto su taluni aspetti strutturali dell'espansione,* COM (78) 255 def. del 22. 6. 1978.

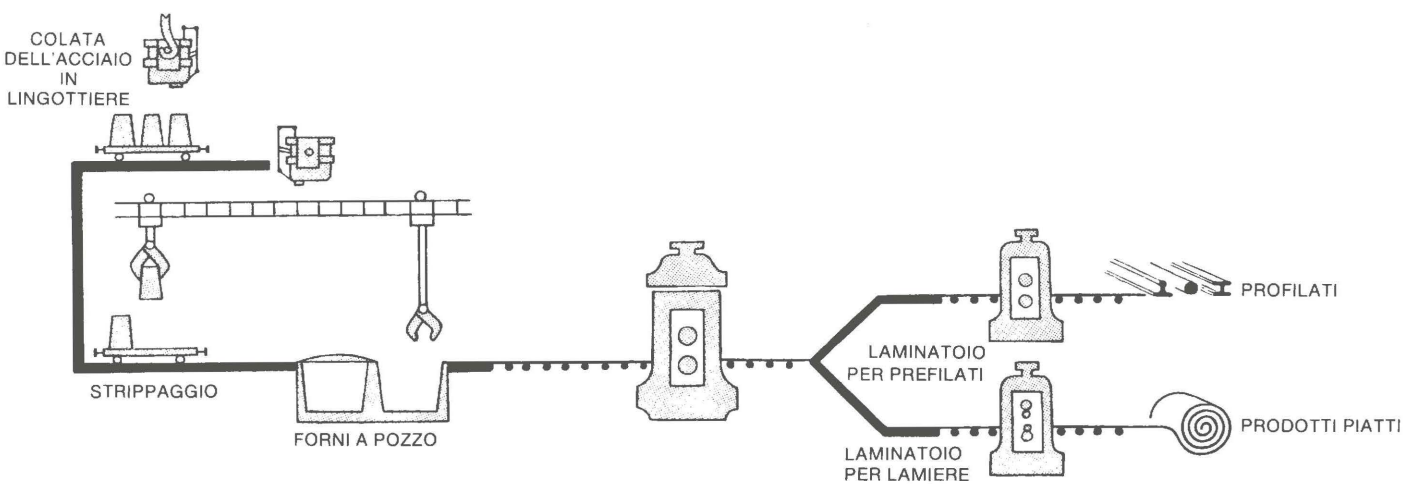
— Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti generali per una politica del settore tessile e dell'abbigliamento* COM (78) 362 def. del 20 luglio 1978.

— Commissione delle Comunità europee, Relazione economica annuale 1978-1979, in «*Economia Europea*» n. 1, novembre 1978.

— Commissione delle Comunità europee, Rassegna economica annuale 1978-1979, in «*Economia Europea*» n. 1, novembre 1978. *Piano d'azione per la ricerca aeronautica,* doc. (77) 362 def. del 26 luglio 1977.

— *Programma quadriennale e sviluppo dell'informatica nella Comunità* (doc. (76) 433, doc. (76) 524 def. — 3 volumi).





LA FABBRICAZIONE DELLA GHISA E DELL'ACCIAIO

Esistono numerosi stabilimenti siderurgici cosiddetti integrati, che possiedono cioè le loro miniere di ferro, i loro forni da coke, producono la maggior parte dell'energia che consumano e dispongono di altiforni, di acciaierie, di impianti di laminazione, a volte anche di impianti di stagnatura, di galvanizzazione, di trafileria, di fonderia di ghisa o di acciaio.

Siderurgia

di Jacques Soenens

Considerazioni generali

L'acciaio è un prodotto industriale indispensabile all'economia. Senza acciaio non esiste nessuna possibilità di espansione economica, perché non se ne può fare a meno non solo per la produzione di tutti i beni strumentali, della maggior parte dei beni di trasporto e per l'edilizia, ma anche per quella di quasi tutti i beni di consumi (autoveicoli, elettrodomestici, lattine per conserve ecc.), che con il loro sviluppo caratterizzano l'attuale evoluzione economica.

L'industria siderurgica occupa un posto relativamente importante nell'economia comunitaria, con il 7 % della produzione industriale.

Nell'impresa siderurgica, il ciclo completo di produzione è suddiviso in tre fasi: gli altiforni per la produzione di ghisa, l'acciaieria per la trasformazione della ghisa in acciaio grezzo e la laminazione per la trasformazione dell'acciaio grezzo in una vasta gamma di prodotti siderurgici finiti.

In generale si parla sempre di acciaio grezzo, cioè di un bene che riassume in una parola e in una sola cifra moltissimi prodotti siderurgici che per parte loro sono i veri e propri beni presenti sul mercato. Ma i prodotti finiti dell'industria siderurgica sono estremamente numerosi, circa un migliaio per uno stabilimento di dimensione media.

Le considerazioni tecnico-economiche che seguono permetteranno di comprendere meglio alcune caratteristiche essenziali dello sviluppo dell'industria siderurgica.

1. L'ACCIAIO È PRATICAMENTE INSOSTITUIBILE

Esistono per la verità numerosi prodotti che, per alcuni usi, possono essere utilizzati al posto dell'acciaio (alluminio, plastica, cemento, ecc.), ma nessuno di questi possiede anche tutte le qualità tecniche dell'acciaio a prezzi paragonabili.

2. L'INDUSTRIA SIDERURGICA TRATTA PRODOTTI PESANTI, DI BASSO PREZZO

I prodotti dell'industria siderurgica, e ancor più le sue materie prime, hanno un peso notevole rispetto al loro valore o, viceversa, uno scarso valore per tonnellata.

Ne consegue che:

3. NELL'INDUSTRIA SIDERURGICA I TRASPORTI HANNO UNA CONSIDEREVOLE IMPORTANZA

Considerato il costo del trasporto delle materie prime dalle miniere allo stabilimento e del prodotto finito dallo stabilimento al consumatore, l'incidenza totale del prezzo del trasporto sul prezzo del prodotto laminato può arrivare al 20-25 %. Si impone dunque una scelta oculata dell'ubicazione dello stabilimento.

4. GLI INVESTIMENTI SPECIFICI DELL'INDUSTRIA SIDERURGICA SONO ELEVATI

L'industria siderurgica è un'industria pesante, e lo è anche dal punto di vista finanziario: gli investimenti sono elevati, sia in assoluto che in rapporto al valore del prodotto finito.

I capitali necessari alla costruzione di un nuovo stabilimento siderurgico sono molto più cospicui di quelli che debbono essere reperiti per creare o sviluppare un'impresa. Se si parte dall'ipotesi, attualmente normale, di 1 000 dollari d'investimenti per tonnellata annua prodotta, uno stabilimento come Cockerill (in Belgio), che ha una capacità di produzione annua di sei milioni di tonnellate, richiederebbe un investimento di 6 miliardi di dollari, cioè circa 5,5 miliardi di lire.

5. GLI STABILIMENTI SIDERURGICI TENDONO AD ASSUMERE DIMENSIONI SEMPRE MAGGIORI

Negli anni precedenti la prima guerra mondiale, i maggiori stabilimenti siderurgici avevano una capacità produttiva di circa 100 mila tonnellate l'anno. Subito dopo l'ultima guerra le dimensioni ottimali erano considerate quelle di uno stabilimento capace di produrre un milione di tonnellate l'anno. Verso gli anni 60 le nuove unità costruite raggiungevano o superavano i tre milioni di tonnellate. Attualmente uno stabilimento siderurgico supera 10 milioni di tonnellate di capacità annua.

All'origine di questa corsa verso una dimensione sempre maggiore delle unità di produzione sono soprattutto:

— le esigenze della tecnica moderna e del progresso tecnologico;

— le economie realizzabili grazie alla produzione su larga scala.

Ne consegue che per produrre l'acciaio in condizioni economiche sane, è necessario impiegare impianti di produzione altamente sofisticati e costosi; per poter far fronte agli investimenti di ammodernamento e di ampliamento indispensabili, le imprese siderurgiche sono pertanto «condannate» a concentrarsi sempre più dando così vita ad un numero limitato di imprese di dimensioni gigantesche. Tuttavia, una parte della gamma di produzione dei grandi stabilimenti integrati, in generale i prodotti correnti poco elaborati, è attualmente fabbricata da «mini-stabilimenti», le cui caratteristiche essenziali sono:

— un basso costo di investimento per tonnellata installata;

— limitati costi di produzione;

— un processo di fabbricazione semplice, alimentato da rottami o da minerali di ferro arricchito (minerale preridotto), che permette di saltare lo stadio dell'altoforno.

La capacità di produzione di questi stabilimenti non supera le 300-500 mila tonnellate l'anno.

I «mini-stabilimenti» hanno riscosso un grande successo che potrebbe indurre molti paesi ad acquistare gradualmente la tecnologia siderurgica e a produrre acciaio. D'altro canto queste «mini-acciaierie» pongono dei problemi agli stabilimenti integrati, per la concorrenza di alcuni prodotti la cui importanza quantitativa è un fattore determinante per una buona utilizzazione delle capacità complessive di produzione.

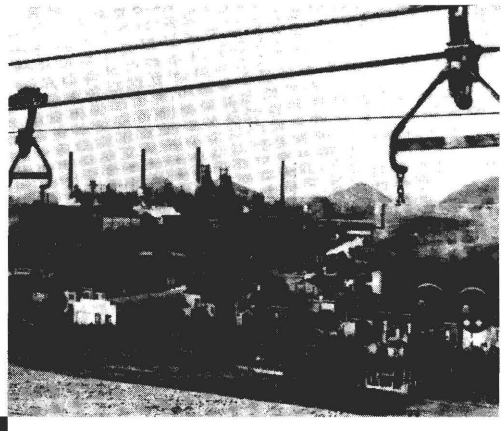
6. L'UBICAZIONE DEGLI STABILIMENTI SIDERURGICI: IL RICHIAMO DELLE COSTE

Storicamente la nascita dell'industria siderurgica moderna è collegata all'invenzione dei convertitori Bessemer, poi al processo Thomas e al forno Siemens Martin. Questi processi e questi impianti, all'origine della produzione di massa dell'acciaio grezzo, potevano diventare operativi solo a condizione di trattare quantità sempre maggiori di materie prime (minerali di ferro, carbone, rottami); il contenimento dei costi e le esigenze della tecnica hanno pertanto costretto le industrie siderurgiche ad installarsi in prossimità dei giacimenti di carbone o di minerale.

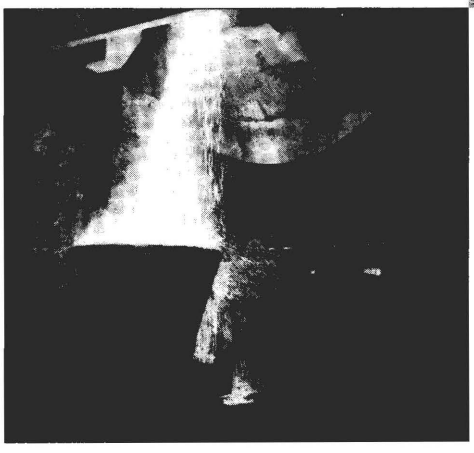
La presenza di numerosi mercati (costruzioni meccaniche, trasporti, ecc.), ha contribuito a creare, nell'Europa occidentale, una zona industriale quasi ininterrotta che comprende la Lorena, il nord della Francia, il Lussemburgo, il Belgio, la Sarre, e la Rhur. Questo «triangolo industriale», che era ed è tuttora uno dei più importanti d'Europa e del mondo e che intorno al 1950 produceva quasi il 95 % dell'acciaio dei paesi che avrebbero poi dato vita alla Comunità a sei, è contemporaneamente «produttore» e «consumatore» di materie prime e di prodotti trasformati.

Per svariati motivi, la tendenza al decentramento dell'industria è diventata a poco a poco più forte. L'origine di questa tendenza è complessa: un certo grado di saturazione, costi infrastrutturali proibitivi, manodopera più scarsa, ecc. Inoltre l'industria si è sviluppata rapidamente in altre regioni grazie al trasporto di energia elettrica; infine il rifornimento di materie prime locali è diventato insufficiente e più costoso di quello proveniente dai paesi d'oltremare. Il graduale esaurimento delle miniere di carbone e di minerale di ferro ha spinto l'industria siderurgica a spostarsi gradualmente verso le coste.

Nel 1950, circa il 3 % dell'industria siderurgica comunitaria era «marittima»; attualmente più del 30 % della capacità produttiva è situata lungo le coste. Anche i paesi, la cui produzione si è sviluppata soltanto in anni recenti, hanno costruito la maggior parte dei loro stabilimenti siderurgici vicino al mare: vedi per esempio il Giappone e l'Italia.



Il mercato



A — LA PRODUZIONE (1)

Dall'introduzione del processo Bessemer-Thomas fino all'inizio degli anni 50, circa il 90 % della produzione mondiale di acciaio era concentrato nella Comunità a sei, nel Regno Unito, negli Stati Uniti e nell'Unione Sovietica.

Successivamente, e soprattutto all'inizio degli anni 60, l'incremento più moderato o addirittura il ristagno della produzione americana sono stati largamente compensati dallo sviluppo dell'industria siderurgica giapponese.

Nel 1950, la produzione giapponese era inferiore a 5 milioni di tonnellate (cioè il 2,5 % della produzione mondiale). Dal 1959, e con tassi di espansione che superavano a volte il 30 % annuo, la produzione dell'industria siderurgica giapponese ha registrato un formidabile incremento, di pari passo con la sua quota del mercato mondiale. Questa quota è passata al 6,5 % nel 1960, al 9,0 % nel 1965 e ad oltre il 16 % a partire dal 1970. Tale progresso è tanto più sorprendente se si pensa che, durante lo stesso periodo 1950-1970, la produzione mondiale passava da circa 190 milioni a 580 milioni di tonnellate di acciaio grezzo.

Il Giappone ha avuto il vantaggio di partire da zero e ha potuto così adottare gli elementi più attuali del progresso tecnico man mano che si concretizzava la sua espansione. Il progresso conquistato nella tecnologia dei grandi altiforni e nella produzione dell'acciaio all'ossigeno spiega in gran parte questo straordinario sviluppo.

La produzione di acciaio degli Stati membri delle CECA rappresentava, nel periodo tra le due guerre, il 40-50 % dell'attività siderurgica di tutto il mondo. Gli stessi paesi inoltre contribuivano agli scambi mondiali di acciaio per più del 30 %. A partire dagli anni 50, la quota della CECA (nella sua attuale composizione) si stabilizzò attorno a un terzo della produzione mondiale e a circa il 25 % tra il 1965 e il 1974.

Il trattato di Parigi, che ha istituito la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, ha permesso alle imprese comunitarie, con il conseguente ampliamento del mercato, di specializzarsi in un momento in cui la tecnologia, soprattutto quella dei laminatoi, spingeva ad aumentare notevolmente le capacità produttive.

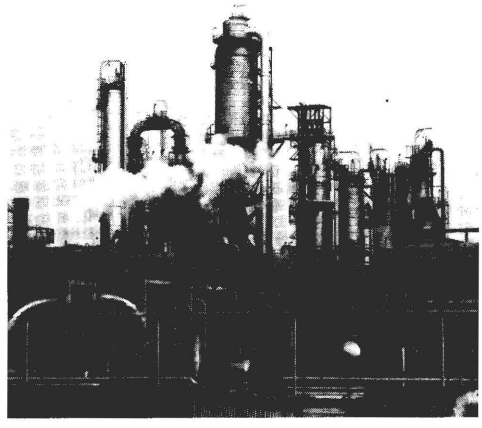
B — GLI SCAMBI DI ACCIAIO

Sino all'ultima guerra, i paesi esportatori di prodotti siderurgici erano pochi: una dozzina circa. Durante la grande crisi del 1929-1931 quella struttura oligopolistica consentì la realizzazione di un formidabile cartello internazionale dell'acciaio (EIA), al quale aderirono prima i paesi dell'Europa occidentale, esportatori tradizionali e poi praticamente tutti i paesi del mondo con un buon livello di esportazione.

---

(1) Per le statistiche complete, cfr. gli annuari «Siderurgia» dell'Istituto statistico delle Comunità europee. Cfr. anche l'allegato statistico del presente capitolo.

dell'acciaio



A partire dal 1950, la situazione è cambiata radicalmente e sarebbe illusorio pensare alla possibilità di una nuova intesa internazionale e soprattutto alla possibilità di ricavarne gli stessi effetti visto che nuovi paesi con interessi molto diversi continuano ad aderire al «club dei paesi produttori ed esportatori».

	dal 1930	dal 1950	dal 1965	verso il 1975
Numero dei paesi	12	+4	+9	+9
	Belgio	Australia	Danimarca	India
	Lussemburgo	Italia	Finlandia	Svizzera
	RF di Germania	Norvegia	Grecia	RD tedesca
	Francia	Unione Sovietica	Iugoslavia	Argentina
	Paesi Bassi		Ungheria	Cile
	Austria		Portogallo	Messico
	Canada		Romania	Bulgaria
	Cecoslovacchia		Sudafrica	Brasile
	Giappone		Spagna	Corea del Sud
	Polonia			
	Svezia			
	Gran Bretagna			

Molto diversa è la quota di ciascuno di questi paesi, ma il fatto stesso che intervengono, influisce sulle condizioni di concorrenza e sui prezzi.

La maggior parte di essi, d'altronde, importa più di quanto non esporti. A seconda degli anni, gli scambi a livello mondiale si aggirano attorno a 80-90 milioni di tonnellate quasi tutti ripartiti tra i paesi della Comunità ed il Giappone (1).

Si noti che tra i paesi esportatori non figurano i paesi in via di sviluppo. Con una popolazione pari al 70 % di quella mondiale, la loro produzione di acciaio è inferiore al 7 % del totale. E sono proprio questi paesi che dispongono in generale delle materie prime necessarie, che d'altronde desiderano valorizzare; inoltre il desiderio di avere una loro produzione siderurgica è spesso ispirato da considerazioni di prestigio più che da esigenze economiche. Finora sono stati essenzialmente i problemi della tecnologia siderurgica, la specializzazione della manodopeara, il reperimento dei capitali necessari e l'inesistenza o quasi di un mercato interno che hanno impedito a certi paesi di accedere alla produzione di acciaio.

(1) Cfr. allegato statistico alla fine del capitolo.

C — IL CONSUMO DI ACCIAIO

Il consumo di acciaio e la sua evoluzione nel tempo ricalcano l'andamento della produzione: in altre parole, il principali paesi produttori sono al tempo stesso i grandi consumatori di acciaio.

Il consumo di acciaio pro capite viene spesso citato come parametro dello sviluppo economico di un paese, a motivo delle indicazioni che fornisce sulla sua struttura industriale e tecnologica. Un paese poco sviluppato o essenzialmente agricolo avrà un consumo di acciaio molto limitato.

Partito da livelli assai diversi, il consumo pro capite d'acciaio grezzo dei paesi industrializzati è attualmente tra i 400 e i 700 Kg. Il gruppo di testa comprende la Svezia, la Germania, il Giappone e gli Stati Uniti (tra 600 e 700 Kg pro capite), mentre gli altri paesi della Comunità ed il COMECON oscillano tra i 400 e i 500 Kg pro capite. Anche l'Austria, la Finlandia, la Danimarca, la Norvegia, la Svizzera ed il Canada superano il livello dei 400 Kg.

Notevolissimo è lo scarto con gli altri paesi. Il consumo mondiale si aggira sui 180 Kg ma esso non supera in alcuni paesi poco sviluppati i 20-30 Kg. L'industrializzazione di tali paesi comporterà dunque un forte aumento del consumo mondiale di acciaio e si può senz'altro affermare che il fabbisogno potenziale di prodotti siderurgici resta immenso.

Struttura delle esportazioni mondiali di acciaio in percentuale

Anno	Zone di provenienza						
	Comunità	Giappone	America del Nord	Resto dell'Europa Occidentale	Europa Orientale	Altri paesi	Mondo
1964	48,5	21,6	10,7	7,4	10,1	1,7	100,0
1966	50,8	27,0	4,2	6,6	9,6	1,8	100,0
1968	47,2	27,7	4,5	6,8	10,6	3,2	100,0
1970	35,0	31,7	12,6	6,1	12,1	2,5	100,0
1972	38,2	34,7	3,9	5,6	11,6	6,0	100,0
1973	36,7	35,3	4,7	7,4	9,4	6,5	100,0
1974	39,5	38,5	5,0	5,4	6,5	5,1	100,0
1975	37,0	39,8	2,5	7,9	8,4	4,4	100,0
1976	26,3	44,8	3,0	8,8	9,5	7,6	100,0

Fonte: Statistiche ONU.

Evoluzione della produzione di acciaio grezzo in milioni di tonnellate

Anno	Ceca Sei Paesi	di cui UEBL	Regno Unito	Unione Sovietica	Stati Uniti	Giappone	Altri paesi	Mondo (senza RP della Cina)
1870	3 113	684	3 667	263	1 590	—	1 167	9 800
1900	11 901	1 305	6 514	2 329	13 211	—	3 345	37 300
1913	28 115	4 198	9 379	4 231	34 053	244	6 878	82 900
1920	15 209	2 000	9 989	194	44 678	843	3 787	74 700
1929	37 090	6 811	9 809	4 854	57 336	2 294	9 517	120 900
1932	18 999	4 746	5 345	5 927	13 890	2 398	3 241	49 800
1938	34 976	3 722	10 564	18 057	29 218	6 472	10 513	109 800
1949	28 669	6 121	15 802	23 291	72 531	3 111	16 316	159 700
1952	41 996	8 172	16 681	34 492	87 766	6 988	25 827	213 750
1960	73 076	11 265	24 694	65 292	91 920	22 138	53 380	330 500
1965	85 991	13 747	27 438	91 000	122 000	41 161	78 410	446 000
1970	109 203	18 069	28 329	115 873	122 120	93 322	109 753	578 600
1973 (1)	150 073	21 446	(26 649)	131 459	139 870	119 322	131 076	671 800
1974 (1)	155 587	22 673	(22 379)	136 206	135 290	117 131	139 486	683 700
1975 (1)	125 235	16 208	(19 780)	141 500	109 120	102 210	141 935	620 000
1976 (1)	134 156	16 711	(22 396)	144 900	118 960	107 399	150 385	655 800
1977 (1)	126 111	15 585	(20 474)	146 700	115 197	102 405	158 287	649 500

Fonte: Istituto statistico delle Comunità europee, Annuario «Siderurgia».
(1) CECA nella sua attuale composizione, compresi quindi il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda.

La crisi: fatti e cifre

Nel decennio precedente la crisi, cioè dal 1964 al 1974, il ritmo annuo di espansione dell'industria siderurgica mondiale è stato in media del 5 %. In termini assoluti, la produzione mondiale di acciaio è passata da 426 milioni di tonnellate a 684 milioni di tonnellate. Nel 1975, anno di recessione, l'espansione ha segnato una battuta di arresto e la produzione è regredita come mai in precedenza (—64 milioni di tonnellate, cioè una diminuzione del 9 %). Dal 1964 al 1974, l'industria siderurgica europea ha registrato un'espansione vicina a quella dell'industria siderurgica mondiale, ma mentre nel 1967 la sua quota sulla produzione mondiale corrispondeva a circa il 22 %, nel 1975 ha registrato quasi la metà della flessione segnata durante l'anno.

Limitandoci all'essenziale, diremo che la crisi iniziatasi alla fine del 1974 ha comportato per la Comunità:

— un calo della produzione: nel 1977 la produzione comunitaria di acciaio grezzo è stata inferiore del 19 % rispetto al livello del 1974;

— un crollo dei prezzi: un così forte regresso della produzione, anche se non se ne deve minimizzare il significato, avrebbe potuto essere sopportabile se non fosse stato accompagnato da un crollo catastrofico dei prezzi del mercato che, per quasi tutti i prodotti, supera il 50 %. Le conseguenze sono tanto più disastrose in quanto i costi di produzione (materie prime, energia, salari) sono in continuo aumento;

— una degradazione dell'occupazione: tra il dicembre 1974 e il giugno 1978, 95 000 addetti dell'industria siderurgica comunitaria hanno perduto il loro posto di lavoro, mentre su 700 000 addetti 100 000 lavorano soltanto a orario ridotto;

— una forte diminuzione del tasso di utilizzazione delle capacità produttive: dall' 87 % nel 1974 si è scesi al di sotto del 60 %.

Quali sono i motivi di questa crisi, che non ha altri riscontri se non quella del 1929? Tre fattori spiegano almeno quantitativamente il crollo del tasso di utilizzazione dell'apparato produttivo comunitario:

— per circa il 40 % la caduta si deve al deteriorarsi della bilancia commerciale in seguito ad un aumento delle importazioni o a un calo delle esportazioni, o al combinarsi di questi due elementi. Per il complesso dei prodotti siderurgici, le importazioni coprono oggi più dell' 11 % dei consumi comunitari, contro il 5,8 % nel 1974;

— per circa il 45 % la caduta è attribuibile all'incremento delle capacità produttive nella Comunità. In altri termini, all'aumento dell'offerta non ha corrisposto un aumento della domanda. In realtà, considerato il tempo occorrente per reperire i capitali da investire nella produzione, l'industria siderurgica comunitaria aveva avviato durante gli anni euforici 1970-1974, vari progetti di ampliamento delle capacità produttive. Questo avvio ha coinciso con la recessione mondiale e anche con l'enorme aumento delle capacità nella maggior parte degli altri paesi produttori e con l'arrivo sul mercato di nuovi produttori di acciaio;

— infine per il restante 15 % la caduta è dipesa dalla contrazione dei consumi. Il che vuol dire che la stasi dei settori tributari dell'industria siderurgica ha contribuito in modo determinante alla recessione, senza esserne però l'unico responsabile.

Per le imprese, una sola parola riassume la crisi: asfissia. Prese in una morsa tra il crollo dei prezzi e l'incremento dei costi di esercizio, la maggior parte delle imprese comunitarie (in particolare quelle le cui attività non sono diversificate o la cui struttura produttiva è meno competitiva) hanno subìto enormi perdite finanziarie. Alcune sono rimaste totalmente dissanguate: le perdite registrate da tutta l'industria siderurgica comunitaria durante l'ultimo esercizio finanziario superavano i 3 mila miliardi di lire.

Perdite registrate da alcune società produttrici di acciaio per tonnellata prodotta — 1° semestre 1977

Società e paese	Produzione in milioni	Perdite per tonnellata
Cockerill (B)	2,615	1 470 BFR
Sacilor (F)	3,211	227 FF
Usinor (F)	4,325	212 FF
Klöckner (D)	3,600	40 DM
Estel (NL)	4,520	39 HFL
Italsider (I)	perdita stimata in 330 miliardi LIT, al 1° semestre 1977	
Arbed (L)	1,940	1 130 LFR

L'Europa e i suoi limiti

Fino a quando è durato il boom economico — anche se talvolta interrotto da brevi periodi di recessione — l'industria siderurgica ha conseguito risultati positivi. Le strutture si sono rivelate poco adatte soltanto a causa dell'eccezionale durata della recessione. Tale fenomeno, i cui segni premonitori erano stati avvertiti da molti anni, era restato in secondo piano grazie allo sviluppo della domanda di acciaio e ad una redditività considerati fino a quel momento sufficienti.

SVANTAGGI TECNICI

A livello industriale e per motivi storici, l'industria siderurgica comunitaria, soprattutto nei suoi bacini continentali, è nel complesso più vetusta di quella dei suoi grandi concorrenti.

Gli stabilimenti costieri (Estel, Sidmar, Dunkerque, Taranto, ecc.), non hanno invece nulla da invidiare agli stabilimenti giapponesi. Di più recente costruzione essi rispondono meglio alle attuali esigenze economiche e tecniche, fra cui quella di contenere maggiormente i costi di approvvigionamento e di smercio.

L'ubicazione costiera degli impianti permette inoltre di acquistare vasti terreni sui quali costruire stabilimenti integrati di grandi dimensioni senza quindi disperdere le operazioni.

Ovviamente la produttività del lavoro, cioè il numero di ore di lavoro necessarie all'elaborazione di una tonnellata di acciaio, è strettamente collegata al rendimento degli impianti. Prendendo come riferimento il 1974, anno durante il quale le capacità di produzione erano utilizzate in pieno, il paragone della produttività corrente nei paesi di antica tradizione produttiva con quella del Giappone rivela grandissime divergenze alle quali sarebbe necessario aggiungere, quali ulteriori vantaggi per i nipponici, i salari più bassi, una gestione più centralizzata, l'approvvigionamento di un mercato interno immenso e relativamente «chiuso».

Ore di lavoro per tonnellata di acciaio

	Ora/ tonnellata	Differenza in percentuale rispetto al Giappone
Benelux	7,0	19 %
Francia	11,2	90 %
RF di Germania	7,9	34 %
Regno Unito	13,0	120 %
Italia	7,1	20 %
Paesi Bassi	6,6	12 %
Stati Uniti	7,3	24 %
Giappone	5,9	—

ECCEDENZA DELL'OFFERTA RISPETTO ALLA DOMANDA

L'eccesso delle capacità produttive è imputabile ai forti investimenti effettuati in molti paesi un tempo importatori, in particolare alla prodigiosa espansione dell'industria siderurgica giapponese le cui esportazioni si sono moltiplicate per 16 nell'arco di appena quindici anni.

Una dura lotta è in corso da alcuni anni tra le industrie siderurgiche tradizionali e le industrie siderurgiche «nuove». I bassi costi del trasporto via mare, asso nella manica di alcuni nostri grandi stabilimenti «marittimi», consentono praticamente di eliminare l'ostacolo rappresentato dalla distanza tra i continenti: il trasporto per mare di un laminato da Yokohama a Anversa non costa più caro di un trasporto da Taranto a Milano per ferrovia.

Dato l'attuale squilibrio è indispensabile ridurre le capacità produttive della Comunità. Come già avvenuto negli Stati Uniti, l'industria siderurgica europea dovrà organizzarsi per limitare la propria produzione al livello dei consumi interni e all'eventuale esportazione di alcuni prodotti siderurgici per i quali beneficia di effettivi vantaggi tecnici. La divisione internazionale del lavoro presuppone infatti che il prodotto venga elaborato nel luogo dove siano presenti i vantaggi comparati più rilevanti.

La prima conclusione che si può trarre da quanto precede configura una duplice esigenza:

— migliorare la competitività dell'industria siderurgica europea portandola a un livello molto vicino a quello raggiunto dal Giappone, paese ancor più dell'Europa sprovvisto di materie prime;

— adeguare le capacità produttive alla domanda potenziale della Comunità, cioè ridurre le capacità esistenti.

Necessità di una soluzione europea

L'applicazione di provvedimenti isolati da una parte di uno Stato o di alcuni paesi condurrebbe inevitabilmente alla rovina l'industria siderurgica europea. Nessuno Stato o gruppo di imprese può infatti creare un'industria competitiva di dimensioni mondiali senza un coordinamento con gli altri Stati membri, perché ne conseguirebbe una concorrenza tra i vari Stati e le diverse imprese nazionali e uno sviluppo disordinato dell'industria siderurgica. La ristrutturazione di un settore così importante come quello dell'acciaio non può inoltre venire impostata se non in un quadro assai ampio, vista la dimensione dei problemi sociali ed industriali che comporta.

Per il momento, e almeno fino a quando la congiuntura resterà sfavorevole, la concorrenza permane forte e la circolazione dei prodotti abbastanza facile da minare qualsiasi intesa. Più tardi, le cose potrebbero cambiare: che succederebbe se i governi europei si trovassero di fronte a tre o quattro giganti le cui attività fossero «coordinate» a tutto vantaggio dei loro interessi? Del resto, che lo si voglia o no, l'industria siderurgica è destinata al gigantismo. Le esigenze della tecnica e della produttività hanno portato, in 25 anni, le dimensioni ottimali di uno stabilimento da uno a 10 milioni di tonnellate di acciaio l'anno. Di conseguenza sono aumentati anche i mezzi finanziari necessari. Oggi le cifre sono tali da dare il capogiro. Non ci dobbiamo pertanto stupire se le imprese tendono a fondersi per ampliare la propria dimensione finanziaria e sopportare meglio il pesante fardello.

Man mano che cambia la dimensione dei problemi si modifica il grado delle responsabilità da assumere. Sin dal 1952, data di entrata in vigore del trattato di Parigi, era naturale che competesse agli Stati giudicare le intese concluse tra i produttori entro i rispettivi confini. Quando «i giganti» dell'acciaio raggiungono una dimensione multinazionale, le autorità statali non sono più in grado di difendere gli interessi dei consumatori e dei lavoratori del settore.

L'esperienza di questa crisi deve farci comprendere due problemi essenziali:

— ogni crisi congiunturale fa risaltare meglio le debolezze strutturali dell'industria siderurgica comunitaria, sia a livello industriale che a livello sociale;

— se davvero la Comunità vuole sfruttare tutte le sue possibilità nella concorrenza internazionale, non può permettersi il lusso di suddividersi in compartimenti, perché rischierebbe di scatenare un conflitto all'interno del Mercato comune tra i cosiddetti forti e i cosiddetti deboli, sopprimendo in tal modo il Mercato comune.

Ricordiamo che uno dei principali obiettivi del trattato CECA consiste nel «creare progressivamente le condizioni che assicurino la più razionale ripartizione della produzione, tendendo al più elevato livello di produttività, pur salvaguardando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti» (art. 2). L'esistenza di divergenze politiche, economiche e sociali tra i partner europei rende ovviamente più ardua ogni soluzione comunitaria. Tali conflitti di interesse giustificano in larga misura la funzione che la Comunità deve avere nell'eliminare le barriere nazionali.

Alcuni governi controllano già tutta la loro industria siderurgica: l'Italia per motivi storici, la Gran Bretagna perché non era più possibile fare altrimenti visti i provvedimenti che era necessario prendere per ammodernare strutture fortemente deficitarie. Altri governi hanno acquistato una larga partecipazione nella loro industria siderurgica intervenendo finanziariamente come è avvenuto in Francia e in Belgio. Le industrie siderurgiche tedesca, olandese e lussemburghese sono essenzialmente private.

Quale autorità, se non quella europea, può garantire un armonioso sviluppo di industrie siderurgiche legate ad interessi così divergenti?

Il piano siderurgico comunitario

Questo è il compito affrontato, a partire dall'estate del 1976, dalla Commissione europea nel quadro di un piano che porta il nome del commissario responsabile degli affari industriali. Il «piano Davignon» si basa su tre principi, che di fatto sono indissolubilmente legati alla ristrutturazione dell'industria europea:

1. Il problema dell'industria siderurgica è in primo luogo quello di trovare una nuova occupazione ad un addetto su 6 dei 700 000 dipendenti del settore. Questo problema sociale, a causa della sua stessa portata, diventa un problema politico: tanto più politico in quanto le regioni maggiormente esposte sono quelle di antica industrializzazione. Non c'è piano siderurgico valido senza soluzione al problema dell'occupazione.

2. L'industria siderurgica è un elemento chiave dell'indipendenza. L'Europa non può, in nome della divisione internazionale del lavoro, affidare ad altri la responsabilità del suo approvvigionamento siderurgico. Tuttavia, due sono le scelte che la Comunità non può assolutamente fare:

   — isolare il suo mercato con misure protezionistiche; infatti essa dipende in massima parte dall'esterno per l'approvvigionamento di materie prime e di energia (75 % del totale). Essa deve in contropartita poter esportare prodotti finiti, il che implica l'apertura verso l'esterno a titolo di reciprocità;

   — garantire la competitività dell'industria siderurgica con sovvenzioni pubbliche, che nessuno degli Stati membri può sostenere e che la CEE non accetterebbe per non compromettere l'unità del mercato.

Protezionismo da un lato, e mantenimento artificiale dell'industria siderurgica con aiuti statali dall'altro, metterebbero in difficoltà i settori industriali a valle imponendo costi eccessivi di approvvigionamento e farebbero gravare su tutta la nostra economia oneri finanziari ingiustificabili. È dunque necessario procedere a una ristrutturazione del settore per garantirne la competitività. Un aumento delle capacità produttive, già eccessive, è fuori discussione; ciò significa che nell'industria siderurgica l'ammodernamento degli impianti deve procedere per forza di cose insieme ad una riduzione dell'occupazione, che sarà accettabile socialmente e politicamente solo se nelle regioni soggette alla ristrutturazione verranno creati nuovi posti di lavoro in altri settori.

Occorre perciò effettuare un vero ammodernamento, accompagnato e sincronizzato con una riconversione o un riadattamento dei lavoratori.

3. La ristrutturazione è l'obiettivo principale della politica da seguire, ma è concepibile unicamente in un quadro comunitario che ne garantisca la coerenza e un costo contenuto, pur mantenendo l'indispensabile unità di mercato. A livello europeo, la politica siderurgica è basata quindi sul trinomio seguente:

   — ristrutturazione dell'industria siderurgica,

   — riconversione regionale,

   — riadattamento sociale.

IL PIANO DAVIGNON

Il piano «anticrisi» noto anche come «Piano Davignon», dal nome del responsabile degli Affari industriali nella Commissione CEE, si articola su due grandi assi in funzione dell'obiettivo perseguito:

- un piano a breve termine e d'urgente esecuzione tendente a bloccare l'emorragia finanziaria delle imprese siderurgiche, condizione indispensabile per garantire il conseguimento dell'obiettivo a medio termine;
- un piano a medio termine inteso a stabilizzare e ad ammodernare le capacità di produzione nella Comunità, pur garantendo la riconversione delle regioni siderurgiche e la riqualificazione dei lavoratori.

La politica a breve termine

Per rendere nuovamente redditizie le imprese è necessario aumentare i prezzi, che debbono corrispondere ai costi di produzione dei concorrenti più efficienti. Per raggiungere questo obiettivo sono previste opportune misure all'interno della Comunità e nei confronti dei paesi terzi.

1. Misure interne
   - — Blocco delle capacità produttive comunitarie per non aggravare il problema dell'eccesso di capacità;
   - — impegni volontari delle imprese a limitare le vendite sul mercato comunitario: una concorrenza selvaggia tra siderurgisti europei avrebbe come risultato il crollo dei prezzi;
   - — prezzi minimi obbligatori (ai sensi del trattato CECA) per alcuni prodotti particolarmente sensibili e prezzi «consigliati» (su base volontaria) per altri prodotti.
2. Misure esterne
   - — Rapide azioni antidumping contro le importazioni da paesi terzi che vendano sul mercato comunitario al di sotto dei costi di produzione degli stabilimenti più concorrenziali. La Comunità rifiuta di trasformarsi in un terreno di concorrenza sleale;
   - — negoziati con i paesi che esportano verso la Comunità per ottenere che i prezzi siano conformi ai costi di produzione e per stabilizzare le vendite nella Comunità sui livelli tradizionali.

La politica a medio termine

Conformemente a quanto realizzato nel piano a breve termine, la stabilizzazione del piano comunitario richiede non solo la solidarietà all'interno della CEE, ma anche una certa disciplina da parte dei nostri partner commerciali.

1. Misure interne
   - — Divieto di aiuti nazionali, che condurrebbero ad un aumento delle capacità produttive, o che falserebbero le condizioni concorrenziali all'interno del Mercato comune;
   - — prestiti accordati dalla Commissione per facilitare l'ammodernamento delle imprese ed incoraggiare le misure di razionalizzazione, tendenti a migliorare l'equilibrio tra offerta e domanda;
   - — aiuto comunitario alla ricerca, in particolare a quella il cui obiettivo è l'incremento produttivo dell'industria siderurgica;
   - — aiuti comunitari per la riqualificazione dei lavoratori che hanno perduto il posto di lavoro in seguito alla ristrutturazione;
   - — aiuti per la creazione di nuovi posti di lavoro nei bacini siderurgici.
2. Misure esterne

Oltre a procedere alla ristrutturazione siderurgica, la Comunità, nel quadro dell'OCSE, negozia con i grandi produttori di acciaio un'equa ripartizione dei sacrifici tra le industrie siderurgiche mondiali. Sarebbe infatti utopistico voler credere che, da sola, la Comunità possa risolvere i problemi della siderurgia mondiale senza negoziare con i suoi concorrenti ed i suoi clienti del resto del mondo.

Il successo del «piano Davignon» è perciò un vero banco di prova della credibilità dell'unità europea. Fondata sul trattato di Parigi, che conferisce alla Comunità poteri e mezzi d'azione più importanti di quelli previsti dal trattato di Roma, la politica siderurgica comunitaria — se dovesse fallire — farebbe crollare le ultime speranze sulla capacità dell'Europa di risolvere i suoi problemi in altri settori, altrettanto se non più importanti (energia, tessili, cantieri navali, problemi monetari, ecc.), ma poggianti su basi giuridiche meno vincolanti.

7

TEMI SUGGERITI

1. Valutazione morale ed economica dello sviluppo di nuove industrie siderurgiche nei paesi produttori di energia o di materie prime, tenendo presente che questo sviluppo priva le imprese siderurgiche comunitarie dei loro mercati tradizionali di esportazione.
2. Considerati i costi svantaggiosi e le limitate risorse locali di materie prime ed energetiche, l'industria siderurgica comunitaria non dovrebbe forse cedere il posto ai fornitori / produttori / esterni che approvvigionerebbero / fornirebbero / il mercato comunitario a prezzi più convenienti per il consumatore?
3. Commentare la necessità di ammodernamento dell'industria siderurgica comunitaria in una situazione generale di crisi e di disoccupazione, tenuto conto dei posti di lavoro perduti in seguito a tale ammodernamento.

BIBLIOGRAFIA

— Daniel Rivet, *L'acier et l'industrie siderurgique,* PUF, Paris, 1978.

— Commissione delle Comunità europee, *Politica siderurgica comunitaria,* SEC (76) 4143 def., del 2 dicembre 1976.

— Commissione delle Comunità europee, *Metodologia e orientamento della ristrutturazione della siderurgia,* COM (77) 688 def., del 9 dicembre 1977.

— Commissione delle Comunità europee, *La politica di riconversione CECA,* SEC (78) 4351 def., /2, del 23 gennaio 1979.

— Commissione delle Comunità europee, *Gli investimenti nelle industrie del carbone e dell'acciaio della Comunità,* Bruxelles, ottobre 1978.

— Ufficio statistico delle Comunità europee, *Annuario della siderurgia,* 1978.

— Italsider, *Relazione all'assemblea ordinaria degli azionisti* (annuale).

— Commissione delle Comunità europee, *Le imprese siderurgiche della Comunità,* Bruxelles, 1976.

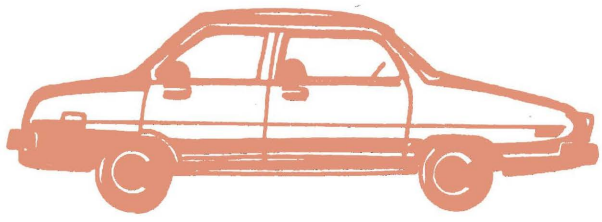
— *ASSIDER Stell in Italy 1977* e aggiornamento statistico 1978, brochure sull'attività delle aziende associate.

— Per documentarsi sulla siderurgia italiana ci si può rivolgere a:

— *ASSIDER, Associazione industrie siderurgiche italiane*
piazza Velasca 8
Milano, telefono 860351

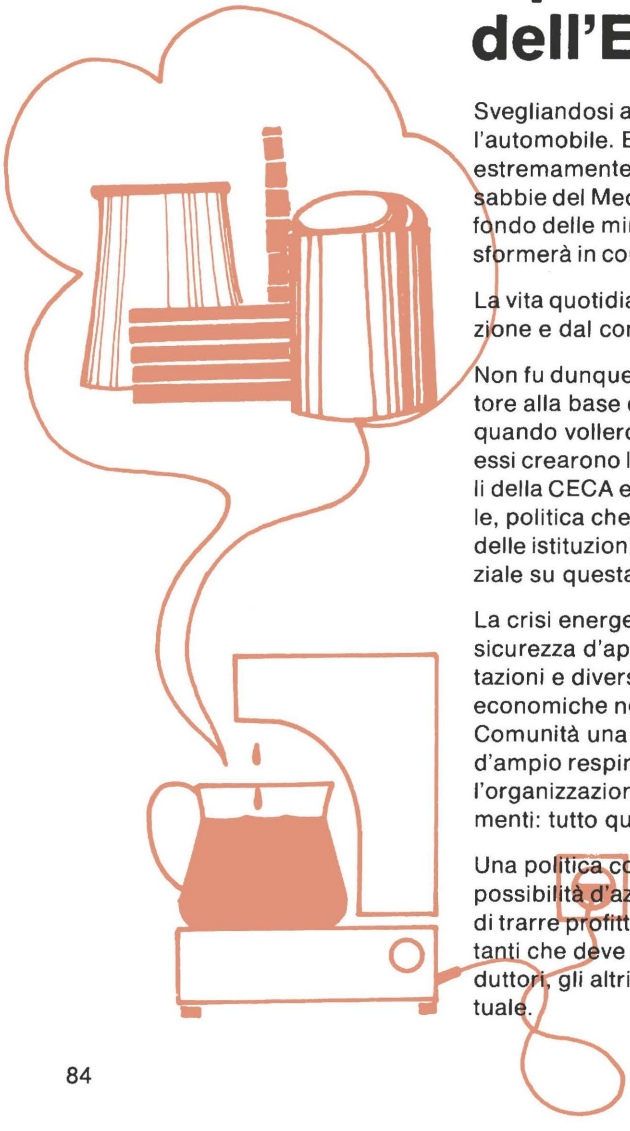
CAPITOLO VII

La politica



I — Introduzione:

Il problema energetico dell'Europa



Svegliandosi al mattino è semplice accendere la luce, riscaldare il caffè, mettere in moto l'automobile. Eppure dietro ognuno di questi gesti quotidiani c'è tutta un'organizzazione estremamente complessa per trasportare, raffinare e distribuire il petrolio estratto dalle sabbie del Medio Oriente o dalle profondità del Mare del Nord, per estrarre il carbone dal fondo delle miniere, per produrre il combustibile nucleare che a sua volta la centrale trasformerà in corrente elettrica sfruttando l'energia della materia.

La vita quotidiana, l'attività economica, il livello dell'occupazione dipendono dalla produzione e dal consumo di energia; e l'ambiente in cui viviamo ne è influenzato.

Non fu dunque per caso che i padri dell'Europa decisero di unificarla partendo da un settore alla base della sua ricchezza e oggetto delle sue lotte: il carbone. Alcuni anni dopo, quando vollero consolidare l'unità europea ed elevare il tenore di vita delle popolazioni essi crearono l'Euratom per sviluppare la fonte energetica del futuro. Ma i trattati settoriali della CECA e dell'Euratom non consentivano di condurre una politica energetica globale, politica che i responsabili comunitari ben presto ritennero indispensabile. La fusione delle istituzioni delle tre Comunità nel 1967 ha reso possibile solo qualche progresso parziale su questa strada.

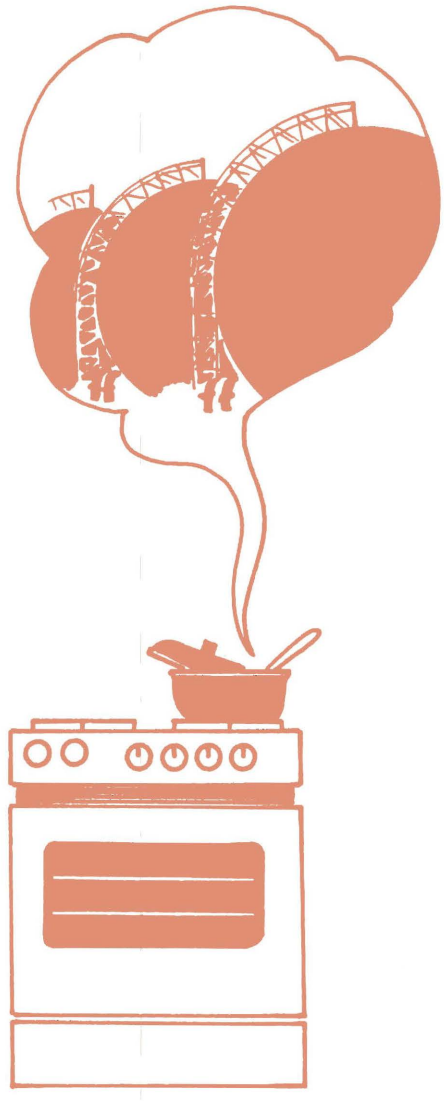
La crisi energetica del 1973 ha dimostrato drammaticamente la necessità di garantire la sicurezza d'approvvigionamento della Comunità, riducendo la dipendenza dalle importazioni e diversificando le fonti di rifornimento. Ma poiché il gioco spontaneo delle forze economiche non permette di raggiungere tali obiettivi, si è ritenuta indispensabile per la Comunità una politica volontaristica. Questa politica deve poggiare su un'impostazione d'ampio respiro, in quanto deve comprendere non solo l'approvvigionamento, ma anche l'organizzazione del mercato, la ricerca e lo sviluppo, le relazioni internazionali, i finanziamenti: tutto questo insieme deve poi inserirsi nel quadro delle politiche comunitarie.

Una politica comune è indispensabile, perché i problemi da risolvere vanno al di là delle possibilità d'azione dei singoli Stati membri e perché solo una politica comune consente di trarre profitto dalla forza politico-economica dell'Europa, un'entità di 250 milioni di abitanti che deve però fronteggiare nel settore energetico le società petrolifere, i paesi produttori, gli altri paesi consumatori, ossia dei partner dotati di una notevole forza contrattuale.

energetica

di Robert de Bauw (*)

(*) L'autore ringrazia Philippe Loir, che ha collaborato alla preparazione del testo.



1. 1950-1973: IL REGIME DEL PETROLIO A BUON MERCATO

Nel 1950, i consumi energetici europei si basavano per tre quarti sul carbon fossile comunitario. Il ritmo sostenuto dell'espansione economica dopo il 1950 determinò un aumento estremamente rapido del consumo di energia, più che raddoppiato tra il 1950 e il 1965. Nel 1973, si era giunti a consumare in Europa l'equivalente di un miliardo di tonnellate di petrolio.

In tutto quell'arco di tempo il petrolio fu offerto sul mercato in abbondanza e a prezzi favorevoli, stabili, e talvolta perfino decrescenti in moneta costante. Di conseguenza la quota del petrolio nella copertura del fabbisogno aumentò enormemente, passando dal 10 % nel 1950 al 61 % nel 1973. Dal 1964, il petrolio sostituiva i combustibili solidi (carbon fossile, lignite), la cui quota era rapidamente diminuita, fino a rappresentare nel 1973 solo il 23 % dell'approvvigionamento comunitario.

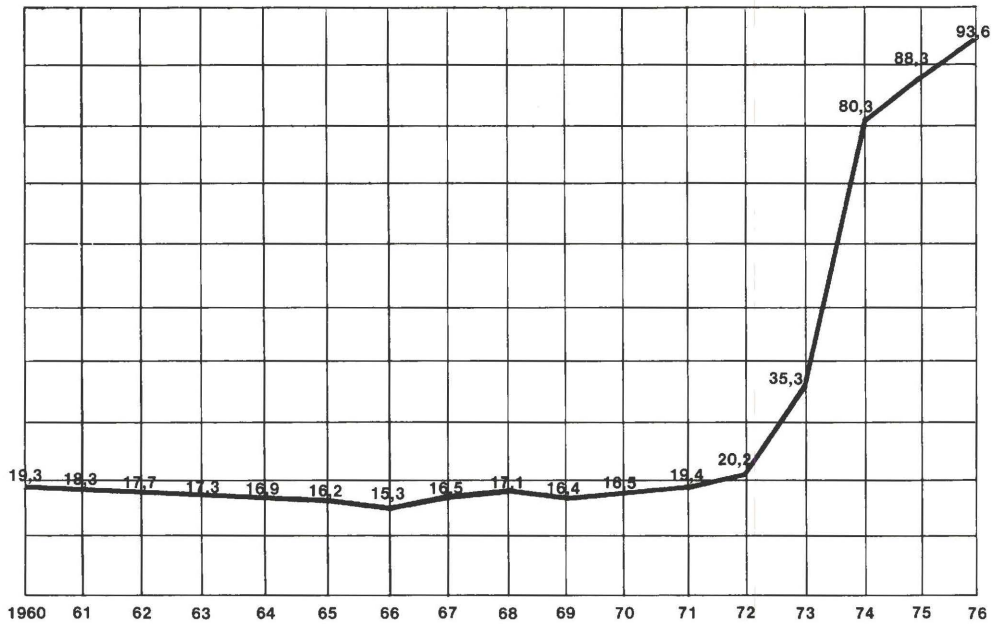
Grazie al petrolio importato, l'economia europea beneficiava di energia abbondante e a basso costo che naturalmente ne stimolava lo sviluppo economico, ma che contemporaneamente rendeva la Comunità sempre più dipendente dai rifornimenti d'importazione. Le sue miniere di carbone, gravate da alti costi di produzione, non potevano fronteggiare la concorrenza del petrolio e molte dovettero chiudere; il ricorso all'energia nucleare subiva ritardi, mentre la ricerca e lo sviluppo di nuove fonti energetiche non trovavano i necessari sostegni.

Nel 1973, la Comunità importava il 63 % del suo fabbisogno energetico e, secondo le previsioni di allora, il tasso di dipendenza non avrebbe dovuto ridursi in futuro, in quanto l'atteso contributo del petrolio del mare del Nord sarebbe stato in parte annullato dall'incremento delle importazioni di carbone, di gas naturale e di combustibili nucleari.

La Comunità, estremamente vulnerabile a causa della sua dipendenza energetica, soprattutto petrolifera, si è trovata a subire le decisioni dei paesi dell'OPEC (1) che nel dicembre 1973, in concomitanza con la guerra del Kippur quadruplicavano il prezzo del greggio.

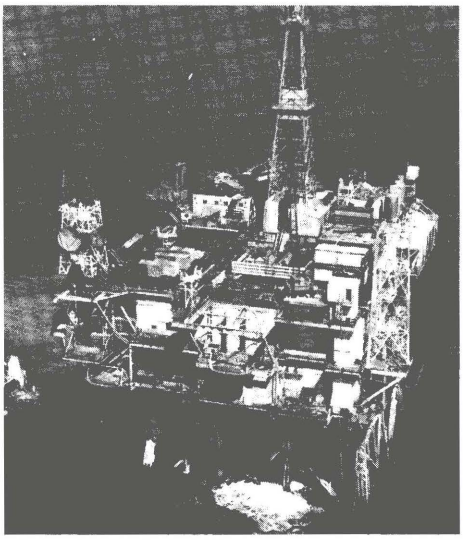
(1) L'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio, fondata nel 1960.

Prezzo della tonnellata di petrolio importata dalla Comunità (in dollari USA)



2. IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE

Da allora il panorama dell'economia mondiale ha subito notevoli mutamenti: la rapida e costante espansione che l'aveva fino ad allora caratterizzata ha ceduto il posto ad una grave recessione economica. Non è sostenibile affermare che la crisi energetica sia l'unica causa della recessione e dell'inflazione imperversanti nella maggior parte dei paesi industrializzati, ma non vi è dubbio che ad essa siano in gran parte attribuibili, considerata l'importanza dell'energia nella struttura economica dei paesi industrializzati.



a) Entità dei consumi e produzione energetica

Dal 1973 i consumi energetici della Comunità, che in precedenza aumentavano al ritmo del 4-5 % l'anno in media hanno segnato un ristagno (935 milioni di tep (1) nel 1963; 917 nel 1977). Questa involuzione è in parte il risultato della recessione economica e in parte della campagna per ridurre i consumi di energia.

La Comunità resta comunque uno dei principali consumatori di energia: con il 6 % della popolazione mondiale assorbe il 16 % dell'energia commerciale consumata nel mondo. Il consumo annuo pro capite si aggira, nella Comunità attorno a 3,5 tep. Poco rispetto agli americani, che ne consumano più del doppio, ma molto rispetto ai paesi del terzo mondo, il cui consumo è di 0,3 tonnellate.

La Comunità dispone di risorse limitate, visto che produce meno della metà dell'energia che consuma. Le sue risorse di carbone non sono molto abbondanti e i costi di estrazione molto elevati a causa della configurazione geologica delle miniere. Le risorse di petrolio e di gas del Mare del Nord presentano notevole interesse, ma sono a loro volta limitate. Non ci sono più molti posti che si prestino alla costruzione di dighe per centrali idroelettriche. Le riserve di uranio soddisfano appena il 20 % della domanda dell'industria nucleare.

Bilancio energetico della Comunità 1977

(milioni di tonnellate equivalenti petrolio)

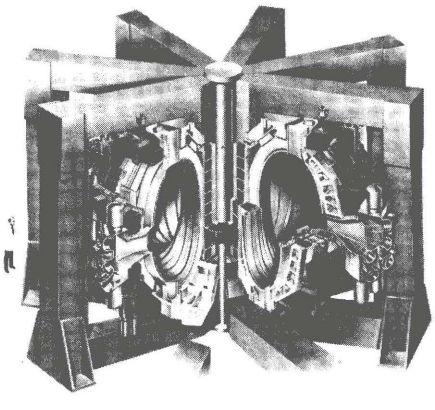
	Produzione	Importazioni nette	Variazioni delle scorte	Bunkeraggi	Consumi
Combustibili solidi .	179	29	—11	—	197 (22 %)
Petrolio	49	479	— 2	—30	496 (54 %)
Gas naturale	141	18	— 1	—	158 (17 %)
Energia idraulica e geotermica	36	4	—	—	40 (4 %)
Energia nucleare ...	26	—	—	—	26 (3 %)
Totale	431 (47 %)	530 (58 %)	—14 (—2 %)	—30 (—3 %)	917 (100 %)

Prosegue attivamente lo sviluppo di fonti energetiche non tradizionali — energia solare, geotermica, eolica, mareomotrice — ma si prevede che da qui alla fine del secolo non copriranno più del 5 % della domanda, in quanto l'introduzione di nuove tecnologie è generalmente lenta e graduale. Ci sono voluti per esempio quasi trenta anni prima che l'energia nucleare potesse rappresentare il 3 % dei consumi complessivi.

Neanche la fusione termonucleare, per la quale l'Europa svolge nel quadro del progetto JET (Joint European Torus) una considerevole attività di ricerca, potrà probabilmente fornire energia utilizzabile commercialmente prima di molte decine di anni.

EUR-JET-R7

THE JET PROJECT



JOINT EUROPEAN TORUS

b) L'energia nel contesto dell'economia comunitaria

Il maggior costo delle importazioni energetiche, il finanziamento degli investimenti per lo sviluppo delle fonti energetiche (petrolio del Mare del Nord, centrali nucleari, ecc.) hanno fatto aumentare la quota dell'energia nell'attività economica e finanziaria della Comunità. Gli investimenti energetici sono ormai circa un quarto di tutti gli investimenti dell'industria e il costo dell'energia rappresenta oggi, secondo il settore industriale, dal 10 al 15 % del valore totale della produzione, mentre corrispondeva in media al 7 % prima del 1973.

(1) tep — tonnellata equivalente petrolio.

L'aumento del prezzo del petrolio ha avuto le conseguenze più gravi sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Nel complesso delle importazioni comunitarie la quota delle importazioni di energia si aggira attorno al 30 %; prima del 1973 oscillava tra il 15 e il 20 %. Il saldo passivo dello scambio dei prodotti energetici, che nel 1973 rappresentava soltanto l'1,6 % del prodotto interno lordo (PIL) raggiungeva nel 1976 il 3,5 %.

c) Fattori esterni

Nell'elaborare la sua politica energetica la Comunità non può trascurare l'atteggiamento di alcuni dei suoi partner esterni, paesi produttori e paesi consumatori, le cui decisioni possono influenzare direttamente le condizioni del suo approvvigionamento.

Tra i paesi consumatori, hanno ovviamente particolare importanza gli Stati Uniti. Nonostante dispongano di vasti giacimenti di carbone, di petrolio, di gas, di uranio, gli Stati Uniti sono diventati importatori netti di energia e le loro importazioni di petrolio sono aumentate rapidissimamente, raggiungendo nel 1977, 380 milioni di tonnellate. Se l'attuale tendenza dovesse protrarsi, nel 1985 gli Stati Uniti dovranno importare 600 milioni di tonnellate. Queste importazioni gravano sul mercato mondiale, sia in termini di quantità disponibili che di prezzi.

Bilanci energetici, CEE, USA, Giappone nel 1977

(in milioni di tep, esluse le variazioni delle scorte e i bunkeraggi)

	CEE			USA			Giappone		
	Produzione	Importazioni nette	Consumi	Produzione	Importazioni nette	Consumi	Produzione	Importazioni nette	Consumi
Combustibili solidi	179	18	197	394	—31	363	13	44	57
Petrolio	49	447	496	455	422	877	1	252	253
Gas naturale	141	17	158	453	22	475	2	7	9
Energia elettrica primaria	36	4	40	54	—	54	17	—	17
Energia nucleare	26	—	26	61	—	61	7	—	7
Totale	431	486	917	1417	413	1 830	40	303	343

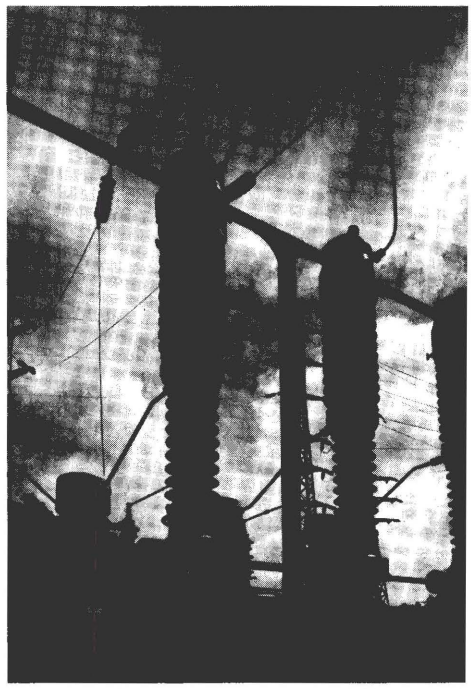
Nell'elaborare una politica energetica europea si deve tener conto anche dei paesi dell'Est. L'Unione Sovietica vende già alla Comunità carbone, petrolio, gas e uranio arricchito. Ma in futuro sarà necessario includere i paesi dell'Est fra gli importatori di petrolio, poiché a medio termine essi potrebbero divenire acquirenti di quantità oscillanti tra 50 e 100 milioni di tonnellate sui mercati del Medio Oriente, cioè sugli stessi mercati dai quali si approvvigiona la Comunità. Lo sviluppo dei rapporti Est/Ovest sarà d'ora in poi un elemento importante di qualsiasi politica energetica.

Tra gli altri paesi consumatori, i paesi in via di sviluppo rappresentano un caso a sé stante. Il loro consumo energetico attualmente molto limitato, dovrebbe triplicarsi entro l'anno 2000. Sono questi i paesi che hanno maggiormente risentito gli effetti della crisi energetica e dell'aumento dei prezzi. Le conseguenze umane e politiche sarebbero molto gravi se non potessero disporre dell'energia di cui hanno bisogno.

La Comunità ha quindi tutto l'interesse ad aiutarli a risolvere questo problema. Il rinnovo della Convenzione di Lomé offre a questo scopo un quadro particolarmente adatto.

I paesi dell'OPEC hanno la chiave dell'approvvigionamento petrolifero dei paesi industrializzati, in particolare dell'Europa, alla quale forniscono ogni anno quasi mezzo miliardo di tonnellate di greggio. Dato che posseggono oltre la metà delle riserve mondiali e le più vaste capacità di esportazione, è da loro che dipende la sicurezza di approvvigionamento della maggior parte dei paesi industrializzati.

Una politica di restrizione dell'offerta per proteggere il potere di acquisto dei paesi dell'OPEC determinerebbe un aumento del prezzo del petrolio che, a sua volta rimetterebbe in causa l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, rendendo più difficile la ristrutturazione dell'economia europea.



3. LE SCELTE

Una politica energetica comune appare più che mai necessaria, se gli Stati membri della Comunità vogliono conseguire gli obiettivi economici e sociali che si sono prefissi. Essa dovrà però raggiungere un difficile compromesso fra molteplici e a volte contrastanti esigenze:

— l'interesse degli Stati membri grandi produttori di energia (RF di Germania, Paesi Bassi, Regno Unito) preoccupati di non sfruttare eccessivamente le loro risorse e di aumentarne al massimo i proventi;

— l'interesse degli altri Stati membri che non disponendo di risorse energetiche, o possedendone solo in misura limitata, sono generalmente propensi a ridurre al minimo l'onere delle importazioni di energia;

— i vari gradi di controllo dei pubblici poteri e i diversi tipi e livelli di fiscalità che gravano sul prezzo dell'energia in ciascun paese; il mantenimento del tasso stabilito di espansione economica, che determina un maggior fabbisogno di energia, a meno che non si accetti di modificare gradualmente le strutture e le abitudini di consumo;

— l'imperiosa necessità di risparmiare energia, che potrebbe giustificare aumenti di prezzi al consumo, in contrasto con la lotta contro l'inflazione;

— l'effetto di uno sforzo più sostenuto di investimento nel settore energetico: limitazione relativa dei mezzi di finanziamento disponibili per altri settori; effetto sui consumi privati; sgravio a termine delle importazioni di energia;

— la protezione di un attività industriale (capacità di produzione carbonifera e di raffinazione, fabbricazione di impianti nucleari) per mantenere, aumentare o qualificare i posti di lavoro; sicurezza di approvvigionamento; equilibrio degli scambi; mantenimento dell'avanzata tecnologica;

— la tradizionale apertura della Comunità agli scambi con i paesi terzi e la necessità di mantenere la competitività dei suoi prodotti sul mercato mondiale;

— gli effetti della produzione, il trasporto, la trasformazione e il consumo dell'energia sull'ambiente, diversi secondo la fonte energetica e le circostanze locali;

— le implicazioni di politica estera collegate all'acquisto o alla produzione di energia; rapporti con i paesi del Medio Oriente nel settore petrolifero ed eventuale correlazione tra la fornitura di centrali nucleari ai paesi terzi e la possibilità per questi ultimi di fabbricare armi nucleari (problema della «non proliferazione»), ecc.;

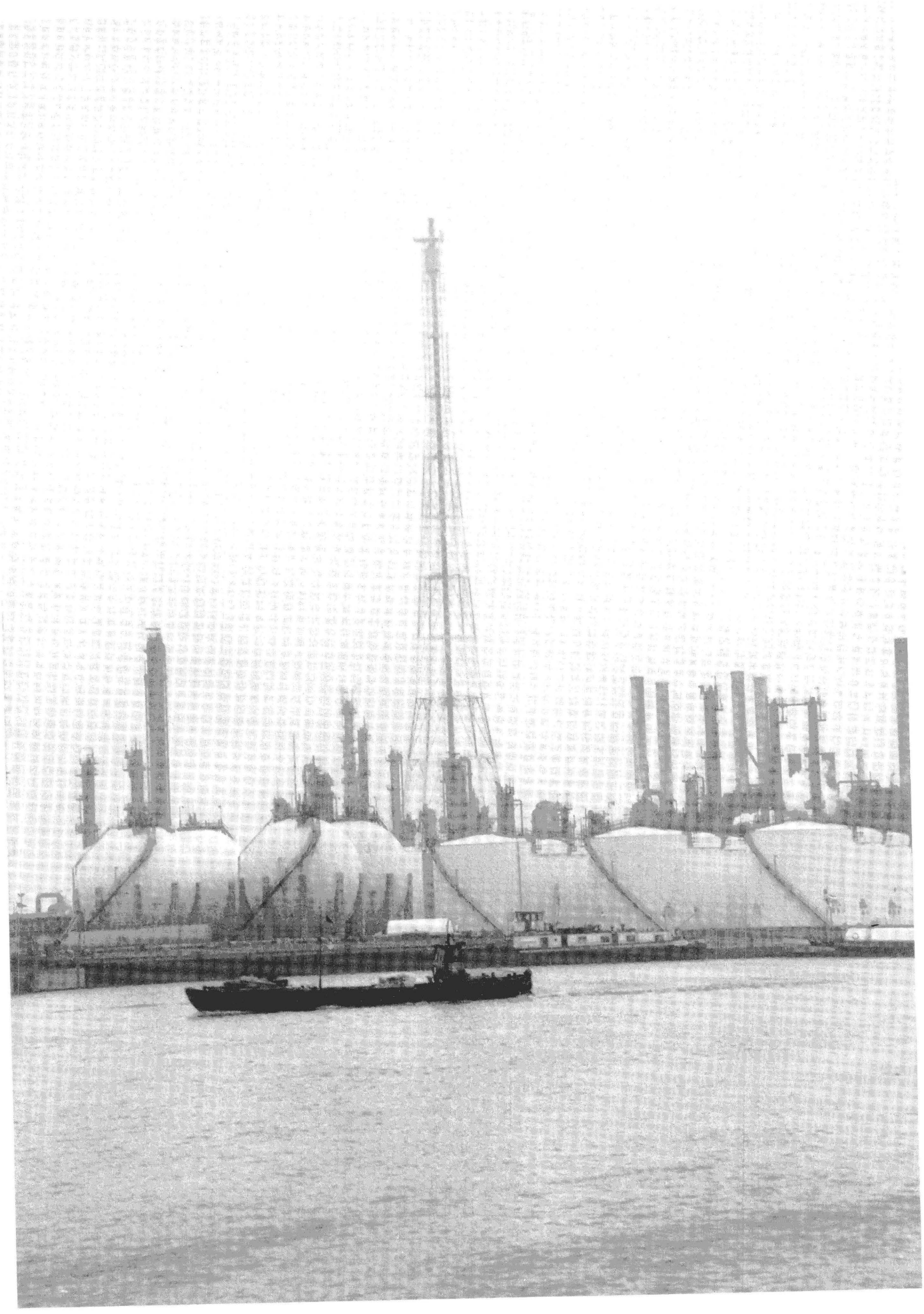
— la priorità accordata a determinate fonti energetiche nel campo della ricerca scientifica e tecnica;

— la preferenza per un certo sistema di vita che determina consumi energetici; al riguardo, l'urbanizzazione, il livello ed il tipo di industrializzazione, nonché la scelta di certi mezzi di trasporto hanno, in Europa, una funzione determinante;

— la dimensione delle imprese produttrici di energia in funzione delle condizioni tecnico-economiche di produzione, di trasporto e di distribuzione dell'energia.

Si potrebbero fare altri esempi e tentare di delineare un quadro complessivo delle principali scelte di politica energetica.

È lecito chiedersi se un esercizio implicante un numero di fattori così alto sia possibile ed utile al livello delle Comunità e se non sia invece opportuno limitarsi ad alcuni dati principali, suscettibili di raccogliere il consenso di tutti gli Stati membri e di concretarsi in un efficace coordinamento comunitario delle iniziative nazionali.

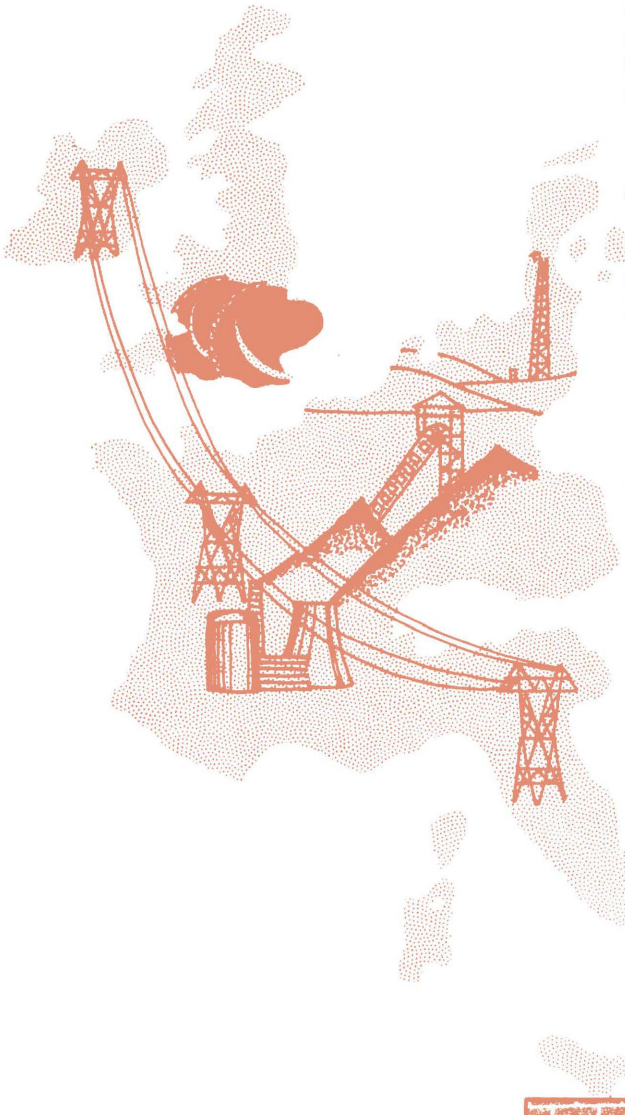


II — La politica energetica della Comunità

1. ESISTE UNA POLITICA ENERGETICA COMUNE?

Già nel 1957, quando scoppiò una crisi del carbone senza precedenti, il Consiglio dei ministri della CECA aveva riconosciuto la necessità di elaborare una politica energetica comune.

Da allora, questo pio desiderio è stato ripetuto così spesso dagli organi ufficiali della Comunità che ci si potrebbe chiedere se non sia ormai superato lo stadio delle speranze, o addirittura quello delle illusioni. Tre criteri ci aiuteranno a capire se, nonostante la mancanza di una base giuridica formale nei trattati, esista una politica comune dell'energia: il criterio degli obiettivi, quello degli strumenti e infine quello del controllo.



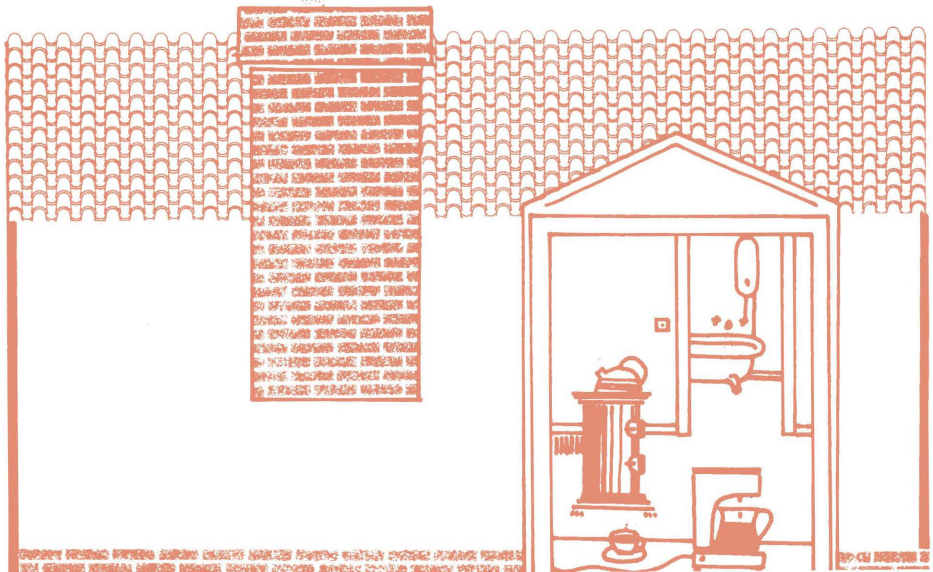
a) Obiettivi

Subito dopo la crisi del 1973, per far fronte alla diversa struttura del mercato energetico si sono delineate nuove inderogabili esigenze, nel 1974, in varie risoluzioni del Consiglio:

— per quanto riguarda la domanda di energia: rallentamento dei consumi interni mediante misure di impiego razionale e risparmio dell'energia, senza peraltro compromettere gli obiettivi di sviluppo economico e sociale;

— per quanto riguarda l'offerta:

- la necessità di ridurre la dipendenza dall'energia importata e in particolare del petrolio;
- la necessità di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento ricorrendo, nelle migliori condizioni economiche possibili:
  - allo sviluppo dell'energia nucleare;
  - ai giacimenti di idrocarburi e di combustibili solidi della Comunità;
  - ad un approvvigionamento esterno diversificato e sicuro;
  - ad un'intensificazione della ricerca che garantisca lo sviluppo delle varie fonti energetiche.



Europea: analisi critica

A questi orientamenti si aggiunge poi la preoccupazione di proteggere l'ambiente dagli effetti nocivi della produzione o del consumo di energia. Tutti gli Stati sono quindi d'accordo sugli orientamenti fondamentali che la Comunità deve seguire in campo energetico e sul fatto che i governi ne devono tener conto nelle scelte politiche nazionali.

Così formulati, però, gli obiettivi non sono vincolanti, né direttamente operativi. In una risoluzione del dicembre 1974, si sono quantificati alcuni parametri, da raggiungere nel 1985, in materia di consumi, di produzione ed importazione in modo da concretare gli sforzi necessari. In tre successive relazioni sul conseguimento di questi obiettivi è stato dimostrato che, ad ogni revisione, si prevedeva una flessione dei consumi energetici, in linea con gli orientamenti stabiliti. Ma in gran parte questo risultato si deve ad una pianificazione economica meno ottimistica delle precedenti. Nella maggior parte dei paesi e per quasi tutte le fonti energetiche si nota, però, uno slittamento dei programmi di produzione per il 1985. Questo è vero soprattutto per l'energia nucleare, ma anche per il carbone ed il petrolio.

È lecito dunque interrogarsi non sull'impegno dei governi rispetto agli obiettivi comunitari, bensì sulla loro concreta possibilità di controllare un regresso latente (carbone) o di liberarsi dalle contingenze interne o esterne, per ottenere una produzione supplementare (nucleare o petrolio).

b) Strumenti

Con il passare del tempo, la Comunità si è dotata di strumenti di politica energetica di vario tipo. Tutto questo armamentario incompleto ma abbastanza consistente, permette di raccogliere informazioni, di procedere a consultazioni, di incoraggiare l'azione degli Stati membri e quella delle imprese, mediante normative più o meno vincolanti: e con il puntello di incentivi finanziari generalmente troppo modesti: nel 1978, il 2 % del bilancio complessivo è stato destinato ad azioni di stimolo o di ricerca nel settore dell'energia. Occorre citare anche le misure prese sulla base degli strumenti generali previsti dal trattato per il buon funzionamento del Mercato comune.

Le autorità comunitarie sono state probabilmente troppo timide nello sfruttare le possibilità offerte dai trattati: basti pensare, per esempio, alle notevoli disparità tra un paese e l'altro nella fiscalità relativa all'energia (imposte di consumo): una proposta di armonizzazione, presentata anni fa, è rimasta lettera morta.

Non va dimenticata inoltre la necessità di tutelare gli interessi del consumatore, in un mercato come quello del petrolio che dipende in larga misura da fattori mondiali, caratterizzato da una forte integrazione verticale, e nel quale i costi e i prezzi dei vari prodotti finiti sono strettamente legati tra di loro. Intorno al 1965 fallì un tentativo della Commissione di ridurre gli oneri gravanti sulle imprese petrolifere della Comunità, rispetto alle compagnie internazionali. La Commissione comunque veglia costantemente sull'osservanza delle regole della concorrenza e istruisce i ricorsi, che di tanto in tanto le pervengono in materia. È stata, per esempio, condotta un'indagine approfondita su un presunto abuso di posizione dominante da parte di un'impresa petrolifera durante la crisi del 1973; la faccenda si è poi conclusa con un «non luogo a procedere», deciso dalla Corte di giustizia.

Da qualche anno esiste un meccanismo di informazione sui costi e sui prezzi del petrolio greggio e dei prodotti derivati, che tende a garantire una maggiore «trasparenza» del mercato.

Ma il singolo consumatore potrà beneficiare dei suoi effetti solo alla fine di un processo, ancora lungo, di informazione e coordinamento.

A questi strumenti di carattere comunitario bisogna aggiungere i provvedimenti presi dagli Stati membri, che contribuiscono ad avvicinare gli obiettivi comuni. Questi provvedimenti però mancano spesso di coordinamento.

c) Controllo

Il termine sta qui ad indicare la verifica permanente che deve essere effettuata per accertare:

— la conformità degli obiettivi alle circostanze prevedibili e all'interesse a lungo termine della Comunità;

— l'adeguatezza degli strumenti disponibili, rispetto agli obiettivi ed alla necessità di disporre di strumenti nuovi;

— l'effettiva applicazione di questi strumenti;

— la convergenza delle iniziative degli Stati membri con quelle della Comunità. Ovviamente questa verifica non può essere passiva e deve attuarsi mediante adeguamenti, correzioni e, se necessario, revisioni fondamentali.

È su questo piano che la politica energetica comune offre forse l'immagine più deludente. A cinque anni dalla crisi del 1973, si ha l'impressione che lo slancio si sia esaurito, che non vengano rispettate le priorità e che l'impostazione nazionale tenda spesso a soffocare il punto di vista comunitario. Infine se si raffrontano gli obiettivi che la Comunità si è assegnata con le misure prese per conseguirli si ha l'impressione che l'accordo sulla strategia a lungo termine nasconda un disaccordo sulla tattica a breve scadenza.

Concludendo, è giocoforza ammettere che non esiste ancora una politica energetica nel senso di un insieme coerente di principi, completo ed efficace nella sua attuazione. Ma è necessario sottolineare che ne sussistono già gli elementi essenziali e si può pertanto affermare che una politica comune sta gradualmente sviluppandosi.

2. LA DIAGNOSI E LE CURE PROPOSTE

a) La crisi del 1973

Ai pubblici poteri dei paesi industriali si è rimproverato di non aver previsto la crisi del 1973 e di aver lasciato che i consumatori europei si cullassero per 20 anni nell'illusione di «una vita facile» offerta dal basso prezzo del petrolio.

Osserviamo prima di tutto che questa «facilità» è stata uno dei fattori che hanno permesso all'Europa di risanare un'economia distrutta dalla guerra e di registrare uno sviluppo economico senza precedenti, creatore di un migliore tenore di vita e di progresso sociale. È vero che l'espansione non è fine a sé stessa e che comporta effetti negativi, ma non è forse questo un prezzo inferiore a quello del ristagno o addirittura della disgregazione economica?

L'ipotesi di un forte aumento dei prezzi del petrolio era stata del resto già prospettata nelle riflessioni presentate dalla Commissione nel 1972 su «problemi e strumenti della politica energetica comunitaria». L'unico torto — d'altronde condiviso da quasi tutti i responsabili politici — è stato di non prevedere l'imprevedibile, cioè l'imminenza dell'incidente che sarebbe servito da pretesto e la brutalità dell'aumento dei prezzi, all'inizio del 1974.

Ci si è trovati del tutto impreparati a fronteggiare gli avvenimenti. Eppure esistevano già gli strumenti che avrebbero permesso di rimediare agli effetti di una interruzione delle forniture di petrolio, come quella che colpì la Comunità nell'ottobre 1973: una direttiva obbliga gli Stati membri ad accumulare scorte di sicurezza; tre mesi prima della crisi del 1973, era stato costituito un dispositivo di coordinamento, che sarebbe dovuto entrare in funzione in caso di interruzione delle forniture. È deplorevole dunque che il tentativo della Commissione di far scattare la solidarietà comunitaria a favore dei Paesi Bassi sia fallito di fronte all'atteggiamento negativo di certi Stati membri. In seguito sono state create basi giuridiche che escludono il ripetersi della situazione.

b) La reazione

La reazione alla profonda modifica del mercato fu rapida; già all'inizio del 1974 la Commissione presentava un programma articolato su:

— il risparmio di energia

— un maggiore ricorso alle produzioni interne di carbone, gas e petrolio

— lo sviluppo dell'energia nucleare

— la diversificazione della quota d'approvvigionamento che inevitabilmente deve essere importata

— l'intensificarsi della ricerca, in particolare nel campo delle energie non tradizionali ([1]).

Come già detto in precedenza, questi orientamenti furono approvati da tutti gli Stati membri ([2]).

È vero che da cinque anni alcuni di questi orientamenti sono contestati da una parte dell'opinione pubblica, in nome della protezione dell'ambiente (inquinamento da idrocarburi, da carbone), in funzione di una certa concezione della vita sociale (energia decentralizzata, crescita zero), in virtù di considerazioni politiche interne (rischio di uno «Stato di polizia» a causa della scelta nucleare) o esterne (pericolo di proliferazione della armi nucleari). Non è questa la sede per formulare un giudizio su problemi tanto complessi, a proposito dei quali, con eccessiva facilità, si è rimproverato alla Commissione e ai governi di assumere atteggiamenti meramente tecnocratici.

Vorremmo tuttavia invitare il lettore a non accontentarsi di opinioni troppo schematiche. Egli potrà allora constatare che, considerato il carattere necessariamente globale delle misure che possono essere prese a livello comunitario, le proposte della Commissione e le decisioni del Consiglio tendono essenzialmente a mantenere aperte tutte le possibilità (azione simultanea a favore del risparmio di energia, la diversificazione dell'approvvigionamento, le fonti tradizionali fossili o nucleari, lo sviluppo di nuove fonti). Risulterà altrettanto chiaro che la politica energetica che si tenta di attuare è al servizio della politica economica e quindi al servizio dell'uomo e del suo sviluppo armonioso.

3. ASPETTI ISTITUZIONALI E INTEGRAZIONE EUROPEA

La politica energetica avrebbe potuto essere un potente fattore d'integrazione europea e invece ha fatto cilecca.

Nel settore carbonifero, la CECA si limita a garantire eque condizioni di concorrenza e il buon funzionamento del Mercato comune. Il compito di mantenere in vita l'industria estrattiva è praticamente affidato agli Stati produttori di carbon fossile e la solidarietà comunitaria è ridotta al minimo.

Molte furono le speranze suscitate dall'istituzione dell'Euratom. Oggi le illusioni sono cadute e ci si accorge che certe disposizioni del trattato non sono applicate o vengono interpretate in modo restrittivo dagli Stati membri. Si deplora soprattutto che gli sforzi della Commissione per estendere la competenza comunitaria a nuovi settori, non formalmente previsti dal trattato, ma di questo la logica prosecuzione, non siano stati coronati dal successo che meritavano (per esempio, esportazioni di materiale nucleare, protezione fisica dei materiali fissili, nuova lavorazione, ecc.).

Forse il Consiglio europeo di Brema, del luglio 1978, ha fornito gli ingredienti di un rilancio. Pur riconoscendo il valore intrinseco delle iniziative prese dagli Stati membri in campo energetico, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di misure comunitarie. Ha dichiarato anche che la Comunità deve avere maggiore facoltà di giudizio sulle politiche nazionali e la possibilità di coordinarle. Se tutti mettono le carte in tavola e si dichiarano disposti ad adeguare le loro politiche in funzione dell'interesse di tutta la Comunità, nuovi progressi saranno forse possibili.

([1]) Geotermica, solare, eolica, mareomotrice. Ma anche sistemi di utilizzazione che consentono risparmi di energia.

([2]) Con riserve però di alcuni Stati membri per la scelta nucleare. È peraltro interessante notare che queste riserve, un tempo assolute, sono sempre più legate alla realizzazione di determinate condizioni, per quanto riguarda, per esempio, la seconda lavorazione dei combustibili e l'eliminazione dei residui nucleari, la cui soluzione non è possibile con i mezzi a disposizione di un singolo paese. In questi settori, la Comunità svolge un'importante attività di ricerca e ha l'intenzione di avviare un'iniziativa che dovrebbe contribuire a risolvere i problemi tecnico-economici e della sicurezza.

CARATTERISTICHE DELLE

Fonti energetiche	Provenienza	Investimenti necessari nella Comunità	Prezzo	Effetti sull'espansione, l'equilibrio economico, la competitività industriale, ecc.	Impiego
Carbone	interna	medi	elevato; sovvenzioni necessarie perché possa essere competitivo	— favorevoli per la bilancia dei pagamenti — le sovvenzioni bloccano ingenti capitali	— soprattutto produzione di energia elettrica — può essere utilizzato senza modifiche
	importato	deboli	basso a breve termine; rischio di aumento a lunga scadenza	— effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti; debole, viste le quantità da prevedere e la ripartizione geografica	idem
Risparmio di energia	interna	elevati	un prezzo elevato dell'energia incoraggia il risparmio	— effetto stimolante degli investimenti — prezzo elevato = sfavorevole per la competitività	a tutti i livelli: produzione di energia, industria, consumatore finale
Energia elettrica	interna	elevati	secondo come viene prodotta l'energia primaria impiegata	generalmente favorevoli	molto duttile ma legato a impianti fissi
Energia idraulica	interna	elevati	generalmente basso	—	unicamente sotto forma di elettricità
Nuove energie (solare, eolica, ecc.)	interna	elevati	attualmente elevati; per alcune fonti diminuiranno probabilmente con la graduale introduzione nel mercato	generalmente favorevoli	— diversi; spesso è necessario passare per la fase di trasformazione in energia elettrica — varie fonti si prestano alla produzione decentralizzata
Gas naturale	interna	elevati	generalmente bassi	— investimenti indotti — alleggerisce la bilancia dei pagamenti — prezzo basso = competitività	diversificati
	importata	elevati	più stabile di quello del petrolio	— sfavorevoli per la bilancia dei pagamenti	idem
Energia nucleare (Fissione)	assimilabile all'interna	elevati	basso	— investimenti indotti — prezzo basso = competitività	— attualmente: solo energia elettrica — calore per uso industriale o riscaldamento domestico
(Fusione)	interna	probabilmente molto elevati	?	?	Probabilmente calore e energia elettrica
Petrolio	interna	elevati	— generalmente uguale o superiore al petrolio importato — futura evoluzione = ?	— investimenti indotti — alleggerisce la bilancia dei pagamenti	molto diversificati
	importato	deboli o nulli	rischia di aumentare i consumi mondiali, crescono seguendo le passate tendenze	— pesa sulla bilancia dei pagamenti — debole diversificazione delle correnti di scambio	idem

PRINCIPALI FONTI ENERGETICHE

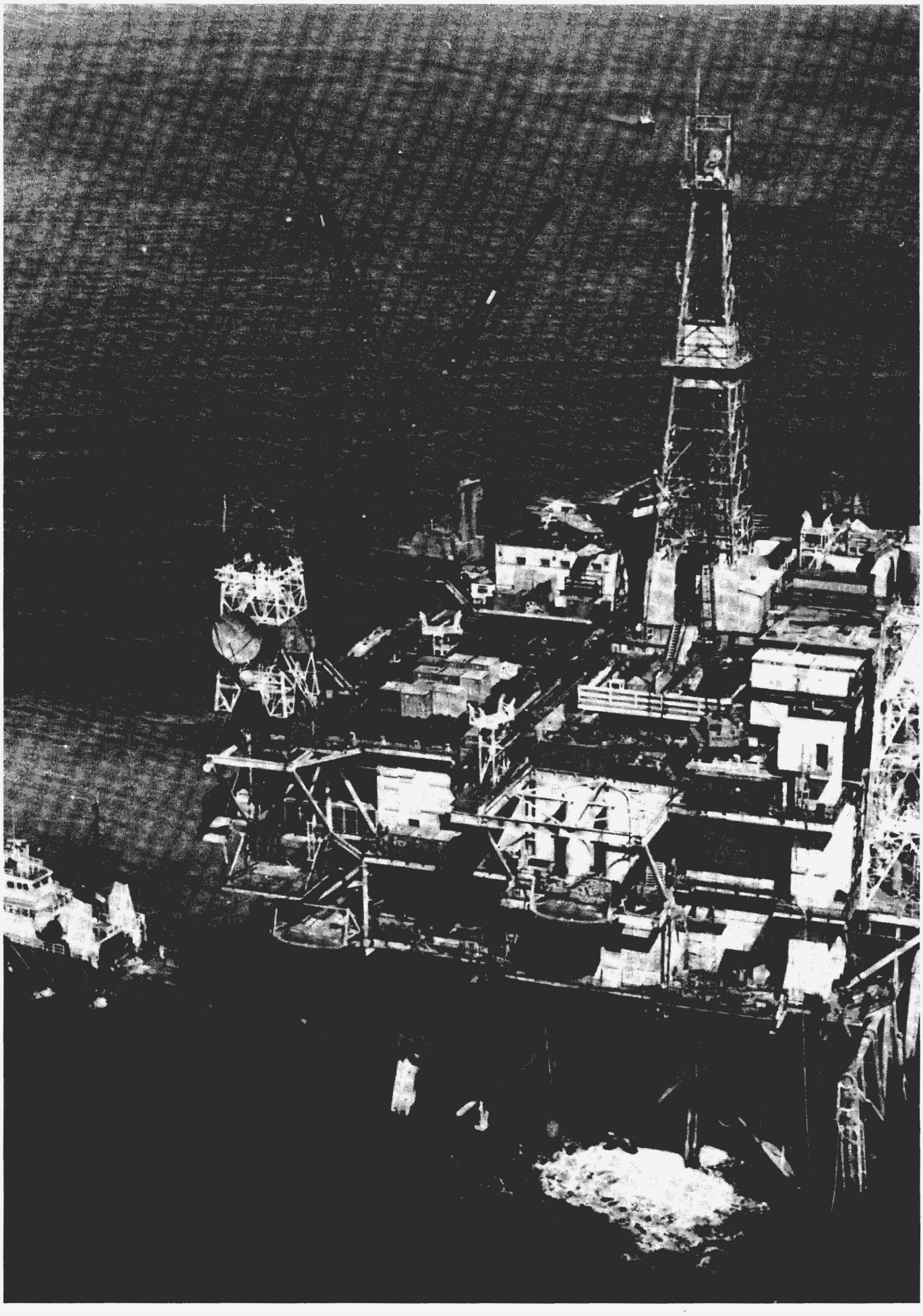
Rendimento	Trasporto	Immagazzinaggio	Effetti sull'ambiente	Sicurezza d'approvvigionamento	Osservazioni
— cfr. elettricità — uso diretto medio	facile ma abbastanza costoso	poco facile, costoso	può provocare un forte inquinamento	elevata	Industria che possiede una limitata adattabilità
idem	idem	idem	idem	media	
— in termini finanziari, spesso molto scarsa — in termini di consumo di energia, alta	—	—	generalmente favorevoli	Elevata (indirettamente)	
— sulla base del combustibile, perdita di oltre il 60 % alla trasformazione — a livello del consumatore finale, molto alto	— facile, relativamente poco costoso — infrastruttura permanente	— attualmente impraticabile su grande scala — molto costoso	diversi secondo gli stadi (produzione, trasporto, impiego) e le tecniche	secondo la fonte primaria	può essere ottenuta a partire da una grande varietà di fonti primarie
elevata	sotto forma di energia elettrica	— intermittente, molto vantaggioso per rispondere alle variazioni della domanda	limitati (dighe)	— elevata — energia rinnovabile — elevata incidenza del clima	la maggior parte dei siti utilizzabili sono già provvisti di infrastruttura. Microcentrali: debole ripercussione, necessità di una rete di emergenza
— attualmente scarsa — ricerche per miglioramenti in corso	— cfr. elettricità se utilizzate — impraticabile per l'impiego senza modifiche	— molto costoso	generalmente limitati, ma alcuni impegni richiedono vaste superfici	— elevata — energie rinnovabili — soggetta ad alcune incertezze climatiche	l'introduzione delle nuove tecniche nel mercato è molto lenta
eccellente	— facile, relativamente poco costoso — infrastruttura permanente	— molto facile — poco costoso	— inquinamento molto debole	elevata	
idem	idem	idem	idem	media	
— scarsa — forte aumento possibile qualora si ricorra ai superconvertitori	— energia elettrica cfr. sopra — calore: a breve distanza	— immagazzinaggio facile del combustibile e relativamente poco costoso	— minore di quelle provocate dalle centrali elettriche a combustibili fossili — pericolo (statisticamente minimo) di emissione di radiazioni	elevata	l'uranio, parte del quale deve essere importato, incide soltanto minimamente sul costo; diversificazione dei fornitori
?	idem	?	?	Probabilmente elevata	allo stadio della ricerca: non maturo prima di 30—50 anni?
secondo il tipo d'impiego	— facile, poco costoso	— facile, relativamente poco costoso	secondo il tipo d'impiego, ma generalmente non molto favorevoli	elevata	risorse limitate
idem	idem	idem	idem	debole	offerta controllata dall'OPEC

TEMI SUGGERITI

1. Utilizzando la tabella che riassume le caratteristiche delle principali fonti energetiche, in quale rapporto si situano i vari obiettivi di una politica energetica comunitaria:
   - — sicurezza d'approvvigionamento,
   - — effetti sull'ambiente,
   - — effetti sull'espansione,
   - — incidenza sulla bilancia commerciale.
2. Ritenete che sia necessario incoraggiare il risparmio di energia?
3. Come rendere la gente consapevole dei problemi energetici?

BIBLIOGRAFIA

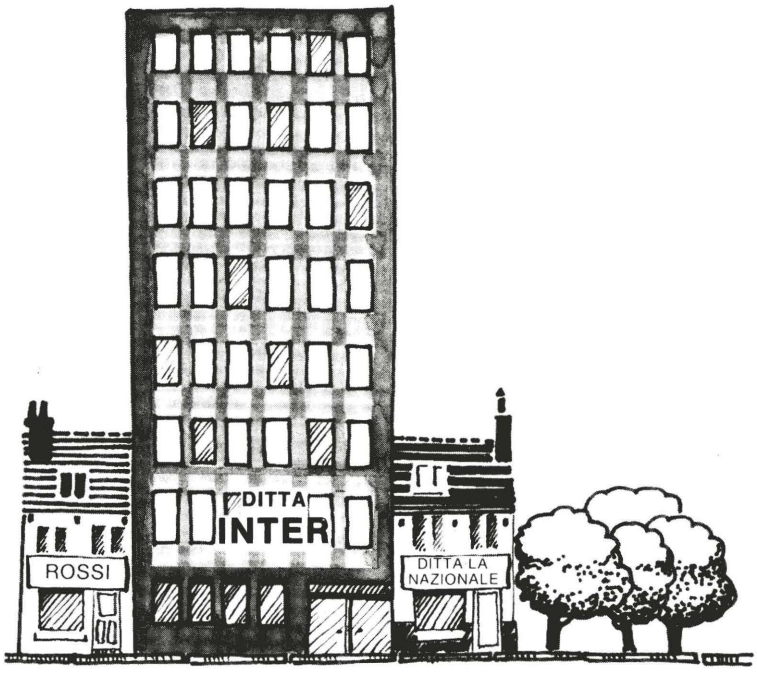
1. *Pubblicazioni delle Comunità europee*
   - — La Comunità europea e il problema dell'energia, *Documentazione europea,* 1978 / 1, pag. 43
     Sintesi chiara e completa dei problemi e delle realizzazioni.
   - — *La congiuntura energetica nelle Comunità,* situazione 19.. — Previsioni 19.. (annuale)
     Panorama annuale della situazione del mercato energetico; previsioni a breve termine della domanda e dell'offerta.
   - — *25 anni di Mercato comune del carbone* (1953-1978), Bruxelles, Lussemburgo, 1977
     I problemi della politica energetica visti nell'ottica del trattato CECA e del mercato carbonifero.
   - — La Comunità europea e la sicurezza nucleare. *Documentazione europea* 1975/ 1976.
   - — *La politica comunitaria dell'energia,* testi dei regolamenti, 1976, 257 pagg. Riassunto della legislazione comunitaria (risoluzioni, decisioni, direttive e regolamenti) in vigore nel settore dell'energia. È in corso un aggiornamento al 31. 12. 1978.
2. *Altre*
   - — Blondel-Spinelli: *La coordination de l'énergie dans la Communauté économique européenne* — Université de Paris, Faculté de Droit et de Sciences économiques Paris 1964.
   - — Luciano Barca e altri: *I problemi dell'energia in Italia,* Angelillo 1977.
   - — G. Gizzi, G. Ferrero, S. Garriba: *Una strategia per lo sviluppo energetico italiano.* Milano, Angelillo 1977.
   - — Bruno Finetti: *Crisi di energia e crisi di miopia* — Milano, Angelillo 1975.
   - — Aurelio Robotti: *Impieghi dell'energia solare* — Torino, UTET 1977.
   - — G. Pappalardo e Raffaele Pezzoli: *Il petrolio e l'Europa* — Bologna, Il Mulino 1971.
   - — *Energia: le condizioni per l'alternativa,* numero monografico di «Sapere», n. 813, settembre-ottobre 1978.
   - — *Energia: il nucleare: una scelta imposta,* numero monografico di «Sapere», n. 810, aprile-maggio 1978.
   - — Zorzoli Giovambattista, *Proposte per il futuro, scelte energetiche e nuovo modello di sviluppo,* Milano, 1976.



CAPITOLO VIII

Politica della concorrenza

di Madeleine Tilmans



A — Perchè una politica della concorrenza?

1. A differenza delle economie centralizzate e pianificate in cui la proprietà dei mezzi di produzione è collettiva, il Mercato comune è fondato sulla concorrenza che si fanno le imprese, in prevalenza private. Nella Comunità vige dunque un sistema di economia di mercato che si discosta tuttavia sempre di più dal modello teorico della concorrenza perfetta e ciò per due motivi: il ruolo crescente dello Stato nella vita economica per effetto soprattutto delle implicazioni delle politiche economiche, e la concentrazione industriale e finanziaria in molti settori importanti.

In altri termini, il Mercato comune è fondato su un sistema di economia mista che abbina da un lato la concorrenza fra le imprese e dall'altro un certo inquadramento anzi una certa pianificazione, il più delle volte parziale e indicativa, da parte dei poteri pubblici.

Un sistema del genere presenta, in linea di massima, un vantaggio notevole quando si inquadra in un spazio economico come il Mercato comune: in questo tipo di mercato si presume che la concorrenza fra le imprese stimoli il loro sforzo di produttività e di sviluppo a tutto vantaggio del consumatore che riesce a procurarsi a minor costo prodotti di alta qualità, mentre la crescita economica contribuisce ad aumentare il livello dell'occupazione e a garantire salari remunerativi.

2. Esiste tuttavia una tendenza fondamentale delle imprese a svilupparsi in modo da poter controllare il mercato grazie alla loro dimensione in costante aumento. Mediante accordi di fusione o in altri modi, le imprese cercano di aumentare i prezzi portandoli a livelli eccessivi rispetto a quelli che avrebbero potuto ottenere nell'ambito di un'effettiva concorrenza.

D'altronde gli Stati sono sempre più solleciti, specie in periodo di crisi, ad intervenire nella gestione delle imprese, sia divenendo essi stessi imprenditori, sia accordando aiuti o agevolazioni di ogni tipo alle imprese private.

La concentrazione del potere economico privato e l'intervento crescente dello Stato nel mercato possono avere conseguenze negative per lo sviluppo economico e per il consumatore, in quanto permettono di mantenere attività insufficientemente produttive o prezzi di vendita troppo elevati.

Inoltre può risultarne una compartimentazione del Mercato comune, mediante la ricostituzione dei mercati nazionali per determinati prodotti.

3. Per compensare queste tendenze fondamentali dell'economia mista è indispensabile una politica comunitaria in materia di concorrenza.

Questa politica della concorrenza persegue vari obiettivi:

— cerca di stimolare l'attività economica garantendo alle imprese la più ampia libertà d'azione e spingendole a migliorare costantemente la loro competitività;

— in questo modo la politica di concorrenza contribuisce allo sviluppo industriale, poiché porta naturalmente all'eliminazione dei mezzi di produzione sorpassati che, non essendo più competitivi, bloccherebbero inutilmente capacità di lavoro e di produzione che possono essere meglio impiegate in nuovi settori;

— essa contribuisce quindi in maniera sostanziale al miglioramento costante del tenore di vita e delle possibilità d'impiego nella Comunità.

B — Politica comunitaria di concorrenza

1. La realtà della libera concorrenza dipende da due fattori: la concorrenza fra le imprese dev'essere effettiva e non falsata da aiuti pubblici. Il trattato prevede disposizioni particolari che disciplinano questi due aspetti. La Commissione ha una funzione di primo piano nell'applicazione della politica della concorrenza. È questo infatti uno dei pochi settori in cui la Commissione è stata investita di un autonomo potere decisionale. Senza dover richiedere l'approvazione del Consiglio, la Commissione vigila in piena sovranità sull'osservanza delle norme comunitarie e prende direttamente le decisioni positive e negative che ritiene giustificate e che possono essere contestate soltanto con un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Grazie a questo potere diretto la Commissione ha potuto svolgere un'azione importante in questo settore facendo prevalere gli interessi comunitari sugli interessi nazionali o particolari.

2. a) Nella gestione della concorrenza fra le imprese, la Commissione cerca di impedire gli accordi che potrebbero nuocere ad una sana espansione economica, come ad esempio i cartelli che stabiliscono prezzi abusivi, la limitazione della produzione o la ripartizione dei mercati destinate a far salire artificialmente i prezzi. Questo genere di intese danneggia sia le imprese che ne sono escluse e di cui viene ostacolato lo sviluppo, sia i consumatori che subiscono una restrizione della gamma di prodotti offerti sul mercato e l'imposizione di prezzi troppo elevati.

In questo contesto, la Commissione ha inflitto nel 1975 una forte ammenda (più di 9 milioni di UCE) ai principali produttori di zucchero della CEE accusati di essersi ripartiti il mercato comunitario dal 1968 in poi in base alla regola «ciascuno a casa propria». La Corte di giustizia alla quale hanno fatto ricorso i produttori di zucchero, ha confermato la posizione assunta dalla Commissione, pur riducendo notevolmente le ammende.

Alla fine del 1977, la Commissione ha inflitto un'ammenda alla società BMW Belgique e a quarantasette concessionari belgi della BMW che nel 1975 avevano concluso un accordo per bloccare le esportazioni di vetture BMW nuove dal Belgio verso altri Stati della Comunità. Queste riesportazioni erano possibili perché le vetture BMW costavano meno in Belgio che in altri paesi del Mercato comune, per effetto della legislazione belga sul blocco generale dei prezzi, ivi compresi quelli delle automobili.

In linea di massima, la Commissione esige infatti che i concessionari di automobili possano vendere i loro «prodotti» non solo agli abitanti della loro «zona», ma a tutti gli abitanti della Comunità, in base al principio che ognuno ha diritto ad acquistare una vettura o eventuali pezzi di ricambio dove più gli conviene.

b) D'altra parte, la Commissione cerca ugualmente di impedire che le grandi imprese acquisiscano posizioni di eccessivo predominio sul mercato, nella consapevolezza che in quel caso le imprese fissano abusivamente i prezzi o spremono i distributori.

Sotto questo profilo la Commissione segue da vicino l'evoluzione delle concentrazioni all'interno della Comunità. Attraverso la concentrazione infatti le imprese possono raggiungere sul mercato questa posizione dominante, grazie alla quale possono sottrarsi alla pressione della concorrenza e quindi anche all'obbligo di regolare i prezzi e la qualità dei prodotti secondo l'andamento della domanda, a tutto danno dei consumatori. Una situazione di questo genere è inoltre contraria anche all'interesse dei lavoratori perché riduce la loro libertà di scelta fra datori di lavoro. Per meglio esercitare il suo potere di controllo sulle concentrazioni, la Commissione ha sottoposto al Consiglio nel 1973 una proposta di regolamento, tuttora in fase di esame.

Per contro, la Commissione si è sempre sforzata di favorire la produttività e la competitività delle piccole e medie imprese, incoraggiandone la cooperazione.

3. La politica di concorrenza non si limita ad imporre alle imprese il rispetto di determinate regole; essa ha anche lo scopo di far prevalere l'interesse comunitario quando gli Stati concedono aiuti alle imprese.

Gli aiuti accordati dagli Stati a favore di determinate imprese o produzioni sono incompatibili con il Mercato comune nella misura in cui possono pregiudicare gli scambi e quindi nuocere alla competitività di analoghe imprese in altri Stati membri. Tuttavia in casi eccezionali, previsti dal trattato, la Commissione può derogare e autorizzare determinati aiuti, a certe condizioni.

a) Quando si tratta di decidere se autorizzare un determinato aiuto nazionale, la Commissione cerca innanzitutto di esaminare, sotto il profilo dell'interesse comunitario e tenendo conto delle implicazioni sociali e umane del caso in questione, l'insieme delle conseguenze che possono risultare dalla concessione dell'aiuto, onde evitare in particolare che ne derivi una disputa fra gli Stati o semplicemente un trasferimento di difficoltà da uno Stato all'altro.

La Commissione si assicura inoltre che gli aiuti autorizzati contribuiscano realmente allo sviluppo delle regioni meno favorite e che siano accordati alle imprese al solo scopo di rendere attuabili quelle misure di ristrutturazione grazie alle quali saranno di nuovo in grado di affrontare con successo la concorrenza. Gli aiuti devono dunque essere degli in-

centivi ed avere carattere transitorio. La Commissione non vede di buon occhio la concessione di aiuti che permettano unicamente la sopravvivenza di imprese precarie e incapaci di ridiventare competitive.

La politica della Commissione in materia di aiuti deve essere compatibile con le altre politiche comunitarie, in modo particolare con la politica regionale e con la politica industriale. L'obiettivo è di mantenere un ragionevole equilibrio fra le esigenze talvolta contraddittorie di queste politiche.

In certi casi può essere difficile soddisfare contemporaneamente l'esigenza di industrializzare certe regioni sfavorite della Comunità e rispettare l'inderogabile necessità di una razionalizzazione che comporta il calo della capacità produttiva in determinati settori in difficoltà.

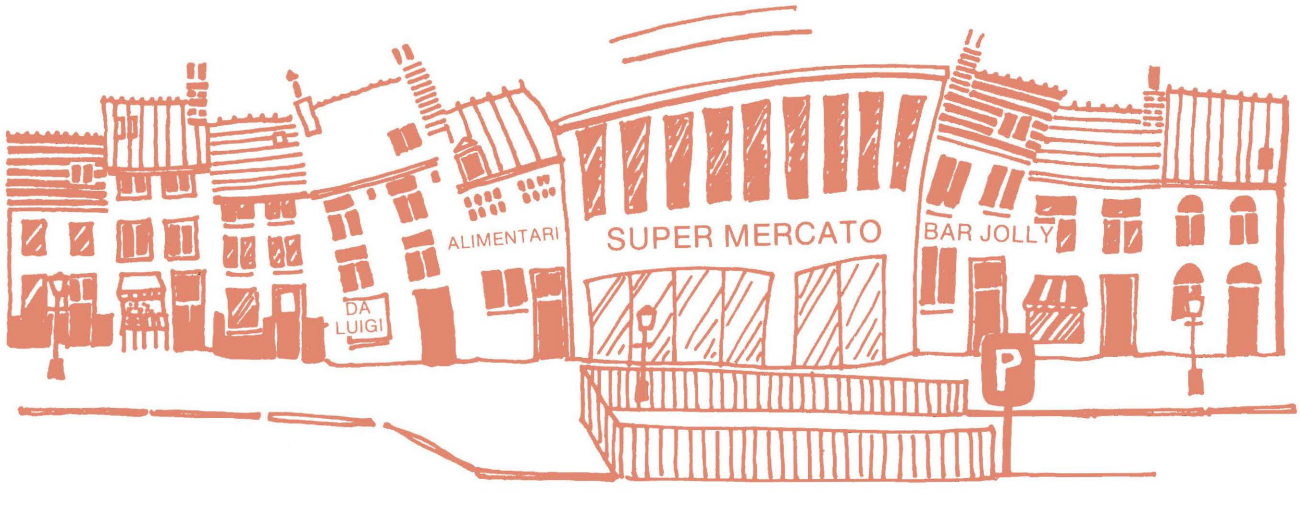
Gli Stati membri devono informare in tempo utile la Commissione di ogni progetto di aiuto che intendano istituire, in modo che la Commissione possa valutarne la compatibilità con le nome del trattato CEE.

Per alcuni settori in crisi come la costruzione navale, la siderurgia e l'industria tessile che, soprattutto a causa di un notevole eccesso di capacità strutturale, attraversano difficoltà tali da rendere inevitabile un aiuto degli Stati, la Commissione ha definito alcuni criteri generali riguardanti le categorie di aiuti che possono essere considerati compatibili o meno con le regole del trattato, e ciò al fine di salvaguardare al massimo il buon funzionamento del Mercato comune.

D'altronde nell'ambito della politica di difesa dell'ambiente perseguita dalla Comunità, la Commissione ha elaborato un «inquadramento» comunitario che stabilisce quali aiuti potranno essere accordati, entro un periodo limitato, ad imprese che realizzino investimenti antinquinanti.

La posizione della Commissione in materia è esemplificata dalla decisione riservata ad un progetto di aiuto belga riguardante la raffineria ESSO di Anversa.

Già nel 1973 la Commissione si era opposta alla concessione di aiuti a favore degli investimenti realizzati dal gruppo ESSO, intesi ad ampliare la sua raffineria di Anversa. La Commissione aveva infatti ritenuto ingiustificabile l'eventuale contributo, sia dal punto di vista regionale, poiché la regione di Anversa gode di una situazione economica e sociale



molto favorevole, sia dal punto di vista settoriale poiché la raffinazione registrava già allora sia in Belgio che altrove nella Comunità un eccesso di capacità, sia infine dal punto di vista della difesa dell'ambiente, poiché spetta alle imprese accollarsi il costo dell'eliminazione dei residui nocivi.

Dopo che nel 1974 la Commissione ebbe rivolto agli Stati membri il suo «inquadramento degli aiuti a difesa dell'ambiente», che permette la concessione di determinati aiuti a questo titolo — ma unicamente alle imprese già esistenti al 1° gennaio 1975 — il governo belga informava di nuovo la Commissione, nel 1976, della sua intenzione di accordare un aiuto alla raffineria ESSO di Anversa questa volta unicamente a favore degli investimenti antinquinamento, legati alla triplicazione della capacità produttiva.

Tenuto conto del fatto che la situazione regionale e settoriale era rimasta la stessa e in applicazione della sua citata posizione in base alla quale solo le imprese esistenti al 1° gennaio 1975 potevano beneficiare, a determinate condizioni, di un aiuto per questo tipo di investimenti, la Commissione decideva che poteva beneficiare di un contributo alla difesa dell'ambiente solo un terzo della spesa riguardante esclusivamente gli impianti antinquinamento, ossia la parte relativa all'impresa originaria.

Per quanto riguarda i rimanenti $^{2}/_{3}$ non si poteva concedere nessun aiuto, poiché questo avrebbe avuto l'effetto di ridurre i prezzi globali di un ampliamento delle capacità di raffinazione e perché, nella situazione attuale di sovraccapacità del settore, un aiuto del genere, anche se non fosse stato accordato a tutti gli investimenti ma solo a determinati impianti specifici, avrebbe potuto alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

b) La grave crisi economica che stiamo attraversando ha rivelato brutalmente le debolezze strutturali di cui soffrono una serie di settori e di regioni della Comunità a causa di una concorrenza più serrata, specie da parte dell'estero, e di rapidi mutamenti tecnologici. Per risolvere il problema, tenendo conto della situazione particolarmente critica di certe imprese, gli Stati membri ricorrono sempre più spesso all'erogazione di aiuti: un mezzo per rimediare alle difficoltà economiche e alle loro conseguenze sociali.

Grande è il rischio che la molteplicità di questi aiuti, invece di risolvere la crisi e stimolare i mutamenti indispensabili, induca al contrario a mantenere strutture industriali superate e inadeguate e ad esportare le difficoltà da uno Stato all'altro.

Sia nel valutare le proposte di aiuti che nell'esaminare periodicamente i regimi esistenti, la Commissione deve badare a che non si verifichino problemi del genere. A titolo di esempio concreto si può citare a questo riguardo l'azione della Commissione nel caso del «Temporary Employment Subsidy» (TES), un regime di sovvenzioni a suo tempo introdotto dal governo inglese. Il regime, istituito nel 1975 per la durata di un anno in difesa dell'occupazione nelle zone di sviluppo regionale del Regno Unito, non aveva incontrato obiezioni da parte della Commissione, dato il suo carattere temporaneo di strumento congiunturale, destinato a bilanciare gli effetti temporanei di un calo della domanda. Tuttavia, in sede di esame delle successive proroghe, la Commissione constatava nel 1977 che le sovvenzioni si erano trasformate in strumento di sostegno di settori industriali in declino, specie dell'industria tessile, della confezione e delle calzature, e che i loro effetti danneggiavano inoltre le imprese di altri Stati comunitari.

La Commissione ha subito preso le disposizioni atte a modificare la situazione, ottenendo dal governo inglese un sostanziale cambiamento del regime TES e cioè una drastica riduzione delle sovvenzioni nei tre settori citati e l'obbligo per le imprese beneficiarie di introdurre le opportune ristrutturazioni.

A causa della situazione congiunturale senza precedenti in cui si trovano gli Stati membri, la Commissione è talvolta costretta ad attenuare temporaneamente in via eccezionale il rigore dei suoi principi; essa però continua a ribadire che in tempi di difficoltà economiche la politica della concorrenza deve continuare a svolgere la sua funzione nell'insieme delle politiche della Comunità e in stretto rapporto con esse.

Questa politica della concorrenza ha il compito di mantenere le condizioni atte alla realizzazione dei necessari mutamenti strutturali e costituisce — in quanto evita soprattutto che le difficoltà vengano dissimulate — uno dei presupposti necessari per la soluzione dei problemi esistenti.

TEMI SUGGERITI

1. Come possono essere utilizzati gli strumenti della politica della concorrenza in vista della realizzazione dei seguenti obiettivi:

   — piena occupazione,

   — competitività internazionale,

   — incremento della produttività?

2. Lo sviluppo di determinate attività industriali in zone depresse o in declino è compatibile con il mantenimento delle stesse attività nel resto della Comunità?

BIBLIOGRAFIA

— Commissione delle Comunità europee, *Relazione sulla politica di concorrenza* (relazione annuale a partire dal 1972).

— Parlamento europeo, relazione del sig. Normanton, a nome della commissione economica e monetaria (documento di seduta 164/75 del 7 luglio 1975).

— Apollonio, W. N., *Le regolamentazioni della CEE sulla concorrenza.* Istituto per l'economia europea, Roma, 1970.

— Bagliano, Bernini, Prodi, *La concorrenza nella Comunità europea,* Istituto per l'economia europea, Roma, 1973.

— Gleiss, A.; Hirsch. M., *Diritto comunitario della concorrenza,* Giuffrè, Milano 1968.

— Quadri, Monaco, Trabucchi, *Commentario CEE,* Giuffrè, Milano, 1964.

— Quadri, Monaco, Trabucchi, *Commentario CECA,* Giuffrè, Milano, 1970.

— La politica della concorrenza della Comunità europea, *Documentazione europea,* n. 4/1976.

CAPITOLO IX

La politica

I — Regioni, Stati, Comunità

Gli Stati sono le parti contraenti dei trattati istitutivi della Comunità europea, ma il nuovo spazio europeo non si compone soltanto di Stati, oggi nove e domani forse dodici.

Esiste infatti un'altra dimensione che forse risponde meglio alla volontà degli individui di vivere insieme e al livello della quale si possono meglio individuare i problemi comuni e tentare di risolverli. Alludiamo alla regione.

La regione è una realtà variabile all'interno di uno stesso Stato, ma soprattutto è una realtà vivente. Secondo un sondaggio di opinione effettuato anni fa dalla Comunità europea, circa il 50 % delle persone interrogate si identificavano più con la loro regione che con altre unità geografiche e il 60 % ritenevano che le autorità regionali fossero meglio capaci delle autorità nazionali di risolvere i loro problemi.

Non vi è in realtà alcuna contraddizione nel tentare di unificare una grande area europea e nel permettere contemporaneamente la costituzione di unità geografiche più piccole e indubbiamente più vicine all'uomo. È del resto uno degli obiettivi dei trattati europei quello di assicurare lo sviluppo delle regioni che formano il territorio europeo.

Se esistono infatti profonde disparità fra le economie degli Stati membri della Comunità europea, che dire allora delle regioni, che ne esprimono tutta la diversità? Questa diversità, fonte di ricchezza, può essere tuttavia il segno di situazioni di ingiustizia e ostacolare l'integrazione europea.

Gli Stati si preoccupano da decenni di queste ineguaglianze e cercano di correggerle con le politiche regionali. Seguendo il loro esempio la Comunità europea si è a sua volta impegnata a promuovere uno sviluppo regionale equilibrato, con la differenza che le disparità che essa intende eliminare sono inevitabilmente più pronunciate, ossia sono delle disparità su scala europea. In questo campo le responsabilità degli Stati e della Comunità sono interconnesse, al punto che il termine di «politica regionale europea» non rende giustizia al potere di iniziativa, tuttora in gran parte esercitato dagli Stati.

Coordinare gli sforzi degli Stati, completarli con interventi finanziari comunitari: ecco in poche parole tutta la politica regionale europea.

regionale europea

di Paul Romus

II — La grande diversità delle regioni europee

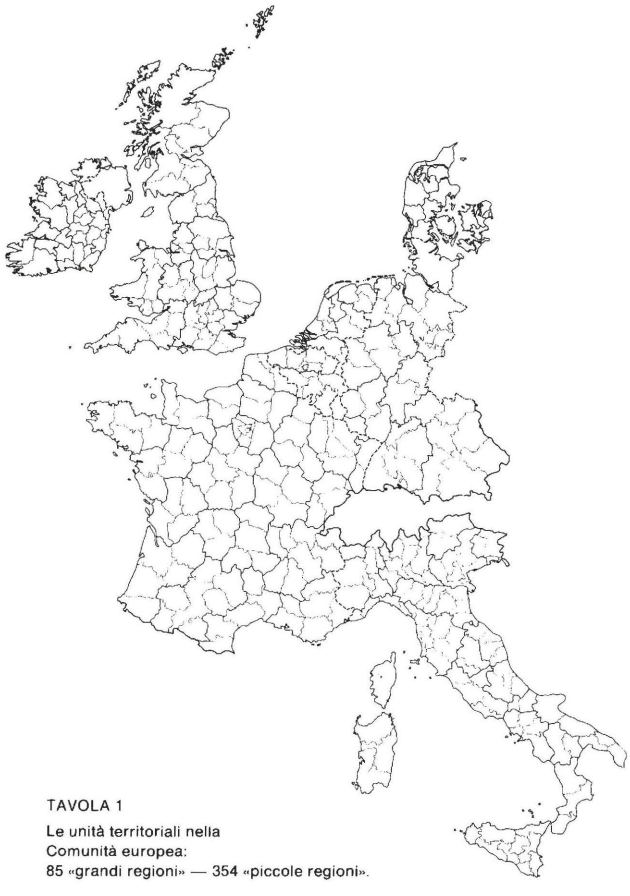


TAVOLA 1
Le unità territoriali nella Comunità europea:
85 «grandi regioni» — 354 «piccole regioni».

Benché manchi una definizione unica, nazionale o europea, della regione, il territorio della Comunità può essere articolato in 85 «regioni», ossia: 11 stati federali in Germania, 22 regioni di programma in Francia, 20 regioni autonome in Italia, 11 regioni di pianificazione economica nel Regno Unito, 9 regioni di pianificazione in Irlanda, 3 regioni economiche nel Belgio, 4 zone nei Paesi Bassi e in Danimarca e infine il Lussemburgo, che costituisce una sola regione.

Queste molteplici suddivisioni regionali sottindendono soprattutto esigenze di programmazione. Per ciascuna di queste unità territoriali si possono infatti formulare programmi di sviluppo.

Ciò premesso la Comunità europea, pur avendo solo un sesto del territorio degli Stati Uniti d'America e un dodicesimo di quello dell'URSS, presenta una gamma straordinariamente svariata di strutture regionali. Che si tratti della densità demografica, del tipo di attività economiche da cui dipendono le popolazioni o del loro livello di sviluppo, le regioni europee sono solcate da profonde disparità. Si vedrà in seguito, sulla base di alcune cifre, come parlare di «medie» comunitarie o nazionali non abbia molto senso, oltre a quello di mostrare a che punto le regioni si discostino da quelle medie.

La verità europea sta nella sua diversità regionale.

1. LA POPOLAZIONE

La ripartizione regionale della popolazione è un dato importante nella misura in cui «non vi è regione senza uomini».

Fra Manchester e Stoccarda vivono circa 100 milioni di abitanti pari al 40 % della popolazione della Comunità, sul 15 % della sua superfice. Vi si registrano densità medie dell'ordine di 450 abitanti per km², con punte di oltre 800 abitanti per km², come nella zona occidentale dei Paesi Bassi, nell'Ile de France, nel distretto di Düsseldorf o nel Lancashire.

Per contro gran parte della Francia, dalla frontiera belga ai Pirenei, tutta l'Irlanda e il nord della Scozia hanno una densità inferiore a 50 abitanti per km².

L'evoluzione demografica dovuta alle correnti migratorie costituisce un altro indice interessante, poichè ci offre un'idea diretta della forza d'attrazione di cui dispongono le varie regioni.

A questo riguardo il Mezzogiorno italiano è di gran lunga la principale regione di emigrazione di tutta la Comunità; il suo saldo migratorio negativo ha superato i 4 milioni di abitanti negli ultimi vent'anni, pari ad un tasso annuale di quasi l'uno per cento.

Una diminuzione rilevante del numero degli abitanti si rileva anche nell'Irlanda del Nord, nella Lorena, nel settentrione della Francia e in Scozia.

Altre regioni invece registrano un aumento degli abitanti, in seguito all'immigrazione. Sono caratterizzati da un saldo migratorio positivo, dell'ordine dell'1 % all'anno, la Germania del sud, la Provence-Côte d'Azur, la parte nord-occidentale dell'Italia e il Granducato del Lussemburgo.

Queste migrazioni si spiegano in gran parte con le strutture economiche e regionali: le regioni prospere registrano una crescita demografica, mentre le depresse assistono all'esodo degli abitanti.

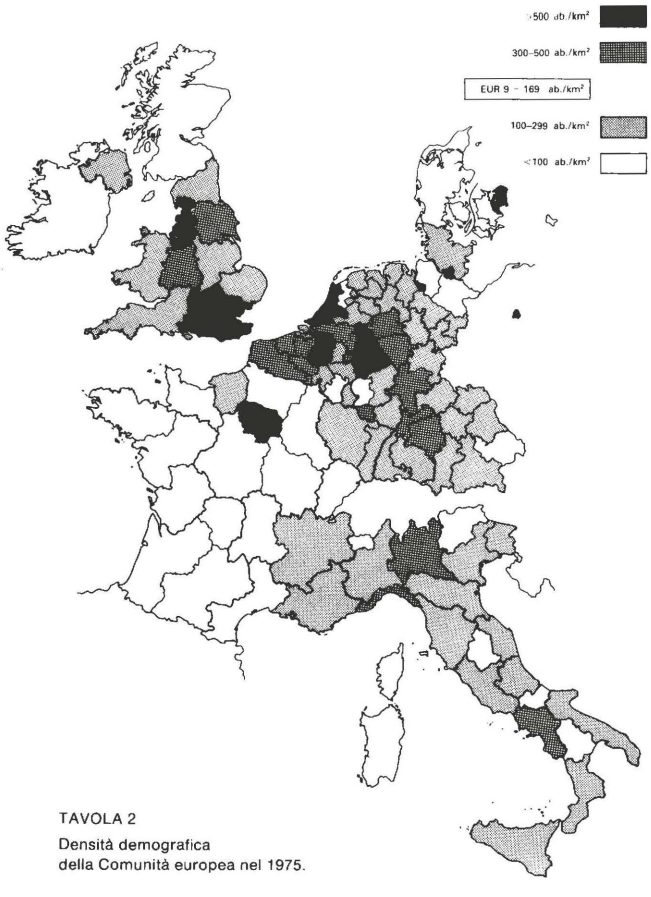


TAVOLA 2
Densità demografica della Comunità europea nel 1975.

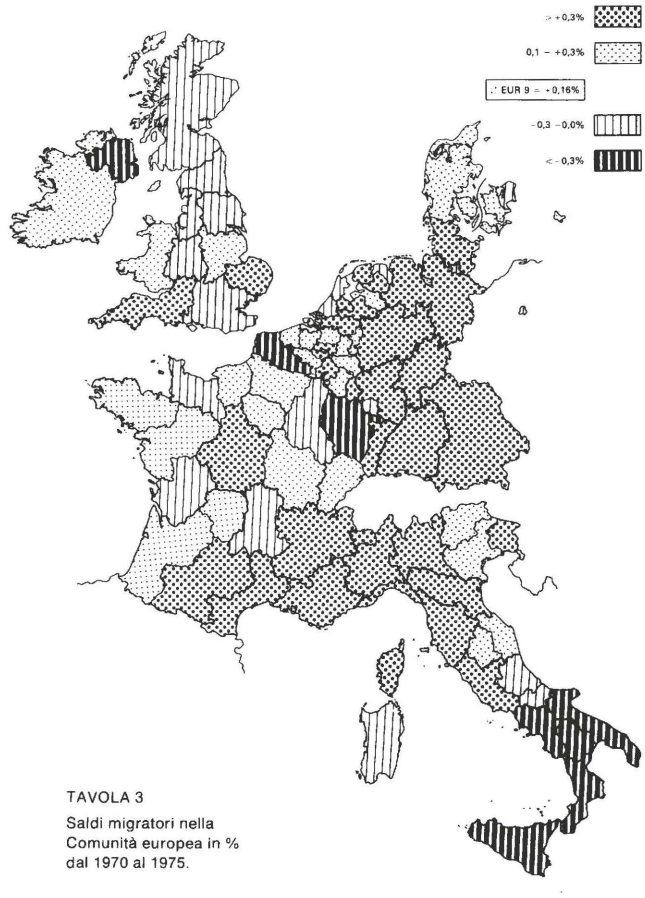


TAVOLA 3
Saldi migratori nella Comunità europea in % dal 1970 al 1975.

2. LE STRUTTURE ECONOMICHE

Molto schematicamente queste strutture possono essere analizzate sulla base dell'occupazione nei grandi settori: primario (agricoltura), secondario (industria) e terziario (servizi). Di ogni settore occorre valutare l'importanza relativa e l'evoluzione.

Benchè l'agricoltura rappresenti ormai, in termini d'impiego, soltanto una attività accessoria poichè occupa appena l'8 % della popolazione attiva della Comunità, le disparità regionali ad essa legate non sono meno profonde. L'insieme geografico comprendente il Regno Unito, il Belgio, i Paesi Bassi e una gran parte della Germania dipende dall'agricoltura solo per il 3-5 %. L'Italia meridionale, l'Irlanda e la parte occidentale della Francia dipendono invece per il 20-30 % dall'agricoltura.

L'occupazione agricola nella Comunità è passata da 18 milioni di persone nel 1958 a 9 milioni nel 1975, si è cioè dimezzata. Questa diminuzione dell'impiego, che ha colpito in modo particolare le regioni in cui l'agricoltura occupava un posto importante, proseguirà nelle stesse regioni, ossia nell'Italia meridionale, nel sud-ovest della Francia e nell'Irlanda.

L'industria occupa nella Comunità il 42 % della popolazione attiva. Essa è concentrata soprattutto in una vasta area geografica che si estende dalla Scozia alla Toscana, regioni in cui si situa la parte principale dell'apparato produttivo dell'industria europea e che dall'industria dipendono per circa la metà della loro popolazione attiva.

L'occupazione è però in declino anche nell'industria comunitaria, soprattutto in alcuni settori, come quello carbonifero, in cui gli addetti sono passati, in ventidue anni, da circa 1 800 000 a poco più di 500 000 lavoratori, un calo del 70 %, proporzionalmente dunque molto più forte che nell'agricoltura. In questi ultimi anni l'occupazione è inoltre diminuita di 60 000 unità nella siderurgia, di 160 000 nell'industria delle confezioni e di 370 000 nell'industria tessile. La tendenza probabile di questi settori è recessiva. A titolo di esempio, la costruzione navale potrebbe perdere entro i prossimi anni 80 000 posti di lavoro, pari alla metà degli effettivi. La maggior parte di questi settori industriali in declino si trovano, com'è logico, nella zona della Comunità di più antica industrializzazione, ossia nel centro e nel nord ovest del suo territorio (vedi cap. V).

Anche i servizi, che occupano il 50 % della popolazione attiva della Comunità, sono ripartiti in maniera molto disuguale. È ovvio che i servizi assicurano la principale fonte di occupazione nelle regioni comprendenti le capitali degli Stati e i grandi porti, dove interessano il 62-70 % della popolazione attiva totale. In alcune regioni-capitali, i servizi occupano una posizione predominante nella misura in cui gli Stati sono altamente centralizzati.

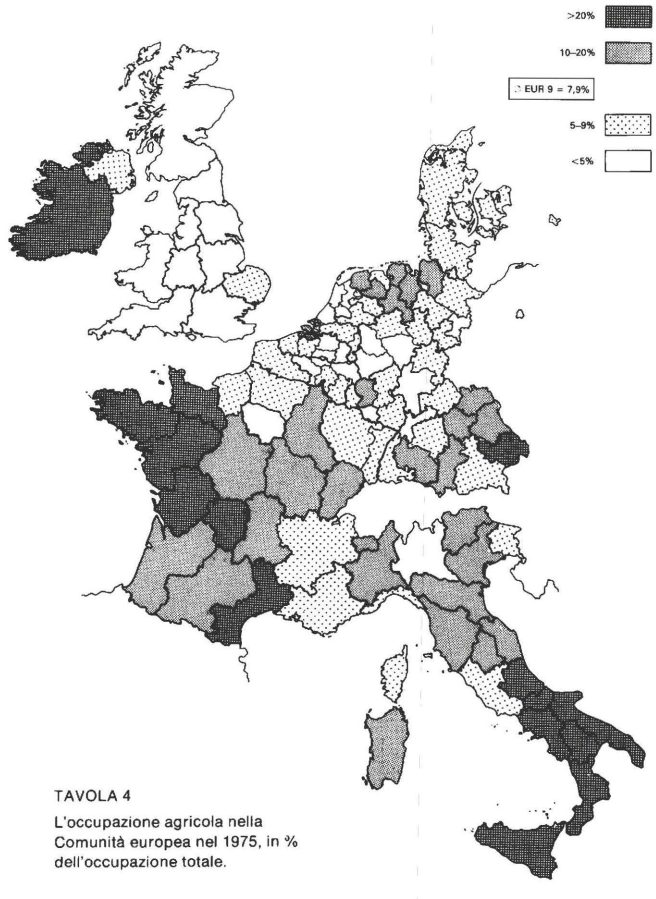


TAVOLA 4

L'occupazione agricola nella Comunità europea nel 1975, in % dell'occupazione totale.

3. IL REDDITO

L'ultimo indice che permette di valutare le diversità regionali è il reddito (o il prodotto) per abitante. Considerando il reddito medio nella Comunità pari a 100 si osservano dislivelli rilevanti nello sviluppo delle regioni. Da un lato si presenta un insieme regionale che va dal Mare del Nord al Mediterraneo, in cui la maggior parte delle regioni hanno una media superiore a quella comunitaria. Poichè comprendono le regioni-capitali, che sono abitualmente le più sviluppate degli Stati membri, nonchè alcuni grandi agglomerati urbani come Amburgo, Amsterdam, Rotterdam, Anversa, Bruxelles e Parigi, queste regioni hanno un indice di reddito che varia fra 120 e 200. Le regioni come il Mezzogiorno e la parte occidentale dell'Irlanda hanno invece un reddito compreso fra gli indici 40 e 50. In complesso esiste dunque nella Comunità europea un divario da 1 a 5 fra le regioni meno sviluppate e quelle più progredite.

4. LA PROBLEMATICA REGIONALE EUROPEA

Sulla base degli indici che abbiamo analizzato si possono schematizzare come segue i problemi regionali europei:

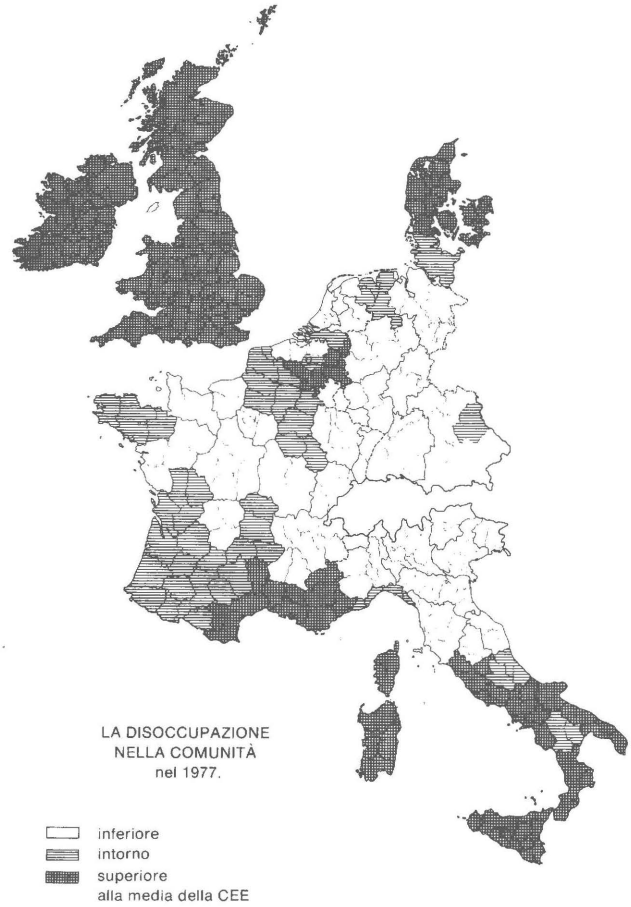
— sottosviluppo relativo delle regioni che dipendono ancora in ampia misura da un'agricoltura scarsamente produttiva, caratterizzate da disoccupazione, emigrazione, basso livello dei redditi e ubicate soprattutto nell'Italia del sud, in Irlanda e in misura minore nell'ovest della Francia;

— declino delle regioni di vecchia industrializzazione, che si caratterizzano per la loro forte dipendenza dall'industria carbonifera, la siderurgia, la cantieristica, alcuni settori dell'industria tessile e della confezione, l'industria delle calzature; parliamo dunque della Scozia, del Galles, dell'Inghilterra settentrionale, delle Fiandre, della Vallonia, della Francia del nord, della Lorena, della Sarre;

— difficoltà delle regioni di frontiera fra due o più Stati membri della Comunità, dovute alla loro collocazione periferica nelle economie nazionali e alle disparità tra le legislazioni e tra le economie degli Stati membri;

— concentrazione della popolazione in grandi agglomerati urbani, come ad esempio Parigi, che raggruppa il 20 % della popolazione sul 2 % del territorio francese; in queste situazioni i problemi dovuti alla concentrazione della ricchezza coesistono con quelli che sempre accompagnano la povertà del sotto-proletariato.

Da quando esiste la Comunità europea, ossia dal 1952 sotto forma di CECA e dal 1958 sotto forma di CEE, non si può dire che questi problemi siano stati risolti, né che le disparità regionali siano diminuite in maniera significativa. Anzi, da quando è iniziata la crisi economica, si è allungata la lista dei settori in difficoltà ed è probabile che certe regioni saranno colpite in modo particolare da questa involuzione se non si prenderanno gli opportuni provvedimenti.



LA DISOCCUPAZIONE NELLA COMUNITÀ nel 1977.

III — Le politiche regionali degli Stati

In certi settori dell'integrazione europea, i trattati istitutivi disciplinano il trasferimento dei poteri dagli Stati alla Comunità europea: tra quei settori non rientra però la politica regionale. In questo campo si deve parlare piuttosto di suddivisione delle responsabilità fra gli Stati e la Comunità.

1. GLI OBIETTIVI

Di fatto nella Comunità europea coesistono da un lato le politiche regionali dei nove Stati membri e dall'altro la politica regionale della Comunità. I loro obiettivi sono fortunatamente gli stessi, salvo che le prime si situano nei rispettivi quadri nazionali, mentre la politica regionale della Comunità opera su scala europea. Si può dire tuttavia che esiste una vera e propria connessione fra i poteri degli Stati e quelli della Comunità. Del resto per comprendere la politica regionale europea è indispensabile sapere che cosa succede al livello degli Stati.

Alcuni problemi regionali sono relativamente recenti, altri invece sono di antica data e risalgono talvolta a molto prima dell'ultima guerra mondiale. Gli Stati prima ancora della creazione del mercato comune, avevano lanciato quasi tutti le proprie politiche regionali, il che dimostra fra parentesi che questi problemi non sono dovuti alla abolizione delle frontiere economiche, senza per questo voler negare che certi problemi siano stati messi in evidenza proprio per effetto di tale abolizione.

L'obiettivo essenziale delle politiche regionali degli Stati è di ristabilire un certo equilibrio nella ripartizione del benessere sul territorio nazionale e di promuovere la collocazione di investimenti, creatori di nuovi posti di lavoro, nelle regioni colpite dalla disoccupazione e dall'emigrazione.

I problemi regionali alla cui soluzione queste politiche intendono contribuire sono stati menzionati nel capitolo precedente.

Le regioni beneficiarie di queste politiche regionali sono generalmente chiamate «zone di sviluppo». Nel loro insieme esse compongono un territoro affatto trascurabile: 100 milioni di abitanti (ossia il 40 % della popolazione comunitaria sul 60 % della superficie complessiva). Le principali regioni incluse in questo spazio da sviluppare sono: in Italia, il Mezzogiorno; in Germania, le regioni di frontiera dell'est; in Francia, tutta la zona occidentale del paese e alcune zone del nord-est; nel Regno Unito, tutto il nord-ovest; in Irlanda, la parte occidentale; nei Paesi Bassi, l'estremo nord e l'estremo sud-est; nel Belgio, le zone carbonifere e tessili; in Danimarca, alcune zone dello Jutland e della Groenlandia.

2. I MEZZI

I mezzi ai quali ricorrono gli Stati per ristabilire l'equilibrio delle loro regioni si possono raggruppare in tre categorie.

a) Mezzi di dissuasione

Lo sviluppo delle regioni depresse dipende sia dalle misure adottate in loro favore, sia dalle misure che invece devono arrestare il processo di concentrazione innestatosi in alcune regioni della Comunità o decentrare le attività verso altre regioni.

In alcuni Stati, in particolare nel Regno Unito per quanto riguarda Londra e in Francia per quanto riguarda Parigi, la collocazione di attività industriali e l'apertura di uffici sono sottoposte ad un controllo pubblico, che comporta il pagamento di una tassa speciale da parte di chi si ostina ad installarsi nell'area metropolitana e, d'altro canto, l'erogazione di premi di decentramento a copertura delle spese di trasloco dalle regioni-capitali verso altre parti del territorio.

b) Mezzi di sviluppo

Nella battaglia per lo sviluppo i mezzi determinanti rimangono tuttavia gli incentivi diretti. Finanziari o fiscali, questi incentivi sono offerti a qualsiasi impresa disposta ad insediarsi in una «zona di sviluppo», purchè il suo insediamento comporti la creazione di nuovi posti di lavoro.

Agli investitori viene offerta una vasta gamma di aiuti, sotto forma di premi in conto capitale, crediti agevolati, abbuoni d'interesse, esenzioni fiscali, vendita o locazione di immobili a prezzi ridotti, premi di impiego, ecc.

L'entità di questi aiuti varia da uno Stato all'altro, da una regione all'altra, da un settore all'altro; quasi sempre conta, ai fini dell'incentivo, la distinzione tra creazione o ampliamento di un'impresa. Comunque, questi aiuti permettono all'investitore di risparmiare una parte del capitale necessario e possono dunque essere espressi come percentuale di questo capitale. Secondo le ubicazioni, gli aiuti rappresentano dal 10 al 100 % del capitale investito.

In linea di massima i contributi allo sviluppo regionale sono calcolati in modo da compensare gli svantaggi di determinate ubicazioni.

c) Assetto del territorio

La politica regionale che in senso stretto è una politica di incentivazione degli investimenti, può essere in un senso più ampio, anche una politica di assetto del territorio.

Si intende con ciò una vasta gamma di interventi pubblici per dotare il territorio di infrastrutture che ne faciliteranno l'ulteriore sviluppo economico.

Questi interventi riguardano i trasporti, la creazione di zone industriali, la costruzione anticipata di stabilimenti industriali, la creazione di nuove città, la riconversione agricola.

Questi interventi non sono organizzati a favore di una determinata impresa, ma è chiaro che offrono un supporto importante e spesso indispensabile a qualsiasi operazione di sviluppo regionale.

3. IL COORDINAMENTO

Come abbiamo già detto, le politiche regionali degli Stati sono discriminatorie. I contributi vanno a beneficio di determinate regioni e non di altre.

Il principio alla base della loro applicazione rischia d'altronde di entrare in conflitto con il mercato comune, fondato sul libero scambio. Il Trattato di Roma vieta le sovvenzioni statali, a meno che non siano giustificate da esigenze di sviluppo regionale (vedi cap. VIII).

In questo campo è in atto una interessante connessione dei poteri degli Stati e della Comunità che può essere schematizzata come segue. Quando uno Stato introduce nuove misure a favore di determinate regioni deve informarne la Commissione delle Comunità europee, la quale esamina se gli aiuti in progetto siano compatibili con il mercato comune, tenuto conto del tenore di vita e della disocupazione nella regione o più generalmente delle sue esigenze di sviluppo. Solo dopo essere stato autorizzato dalla Commissione, lo Stato può attuare gli interventi.

Il carattere relativamente vago delle disposizioni del Trattato di Roma, in particolare la mancanza di ogni riferimento ad un parametro (nazionale? europeo?) per valutare le difficoltà regionali, è stato all'origine di una certa anarchia nel settore.

Si è dovuto attendere il 1975 per un primo coordinamento comunitario dei contributi regionali degli Stati. La soluzione tuttora in vigore consiste nel fissare tassi massimi di aiuto, per grandi zone geografiche; i minimi si situano nelle regioni centrali della Comunità (che a torto o a ragione sono ritenute capaci di risolvere facilmente i loro problemi), mentre i tassi più elevati riguardano le regioni periferiche della Comunità.

L'inasprimento e l'estenzione della crisi economica in Europa hanno sollevato delicati problemi di compatibilità degli aiuti concessi a regioni e a settori industriali in crisi.

IV — Gli strumenti finanziari della Comunità europea

Se il coordinamento degli aiuti regionali degli Stati costituisce un aspetto non trascurabile della politica regionale europea, gli strumenti finanziari a finalità regionale gestiti dalla Comunità conferiscono a questa politica una dimensione europea, poichè si tratta veramente di mezzi propri della Comunità.

I diversi strumenti contribuiscono tutti allo stesso obiettivo: promuovere uno sviluppo armonioso del territorio comunitario e colmare in particolare il ritardo delle regioni depresse. Il loro scopo è dunque di favorire una più grande unità economica nella Comunità, soprattutto mediante la concessione di contributi finanziari alle imprese e ai lavoratori di determinate regioni. Questi strumenti finanziari, che esamineremo in seguito (1), possono essere raggruppati in cinque categorie: CECA, BEI, FEOGA, Fondo sociale e FESR.

1. CECA

Gli esecutivi europei si sono fusi nel 1968 e hanno formato la Commissione delle Comunità europee, ma i rispettivi trattati istitutivi sono tuttora in vigore e di conseguenza anche i fondi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Questi fondi possono essere utilizzati per quattro tipi di interventi.

a) Il finanziamento delle imprese minerarie e siderurgiche

In virtù dell'articolo 54 del paragrafo I del Trattato CECA, la Comunità europea può accordare prestiti agevolati alle imprese minerarie e siderurgiche . Benchè si tratti di uno strumento settoriale, il suo impatto regionale è considerevole in ragione della forte concentrazione geografica delle imprese carbonifere, delle miniere di ferro e dell'industria siderurgica. Nel 1952, quando du fondata la CECA, il 93 % della produzione di carbone, il 70 % della produzione di minerali di ferro e l'80 % della produzione di acciaio erano concentrate nel triangolo Dunkerque-Dortmund-Nancy (6 % del territorio comunitario).

Il fatto che la produzione carbonifera (dei 9 Stati) sia passata da 465 milioni di tonnellate nel 1952 a 238 milioni di tonnellate nel 1977 spiega perchè l'industria carbonifera riceva soltanto la parte minore dei finanziamenti.

La produzione di acciaio è invece aumentata da 60 milioni di tonnellate nel 1952 a 126 milioni di tonnellate nel 1977 (dopo aver raggiunto 156 milioni di tonnellate nel 1974) e ciò spiega perchè la siderurgia abbia assorbito più di due terzi dei contributi finanziari.

---

(1) Vedere in allegato la tavola sintetica di questi strumenti.

b) Gli alloggi

In base all'articolo 54 comma 2, del Trattato CECA, la Comunità europea può accordare prestiti agevolati (1 %) per la costruzione di alloggi nei bacini carbo-siderurgici.

c) Riconversione industriale

Le disposizioni più tipicamente regionali del trattato CECA figurano all'articolo 56 in base al quale se, in seguito a chiusure di imprese e dunque di licenziamenti, determinate regioni incontrano difficoltà a reimpiegare la manodopera disponibile, la Comunità europea ha facoltà di concedere prestiti agevolati a qualsiasi nuova impresa in grado di reimpiegare i disoccupati.

Poiché la riconversione avviene in regioni che dipendono notevolmente dall'industria pesante, si cerca di creare imprese che non siano né minerarie né siderurgiche. Principali beneficiarie di questi finanziamenti sono le imprese industriali, soprattutto del settore meccanico e chimico, le società che si occupano dell'assetto del territorio.

La crisi carbonifera, che dura ormai da una ventina di anni e la crisi siderurgica, cominciata quattro anni fa, dovrebbero dar luogo ad un'applicazione molto più ampia di queste possibilità di finanziamento.

d) Riqualificazione professionale

Quando in determinate regioni sussistono le condizione sopra descritte, la Commissione europea può concedere sovvenzioni che coprono la metà delle indennità di attesa, delle spese di nuova sistemazione e di riqualificazione professionale dei lavoratori (mentre l'altra metà è a carico dello Stato interessato).

2. BEI

La Banca europea per gli investimenti (BEI) costituita in forza dell'articolo 130 del Trattato CEE, è prevalentemente una banca di sviluppo regionale. Il suo compito consiste infatti nell'accordare contributi finanziari a qualsiasi progetto, ubicato nelle regioni meno sviluppate o destinato alla riconversione di attività economiche, o che interessi almeno due Stati membri perchè situato in regioni di frontiera. Tutti i settori dell'attività economica possono aspirare al concorso finanziario della BEI. Il 40 % dei mutui sono concessi a progetti industriali e il 60 % a interventi infrastrutturali (trasporti, telecomunicazioni, centrali elettriche).

Le regioni meno sviluppate hanno la precedenza: circa il 30 % del totale è localizzato nel Mezzogiorno italiano.

I prestiti sono accordati al tasso del mercato finanziario. Tuttavia se si tratta di infrastrutture, una parte dell'interesse (3 %) può essere bonificata dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

3. FEAOG

Il fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), istituito in forza di un regolamento CEE del 1964, è destinato a finanziare l'insieme della politica agricola comune. La sua sezione «garanzia» è responsabile del finanziamento dell'organizzazione comune dei mercati; essa assorbe circa il 70 % del bilancio della Comunità e non è, almeno in linea di massima, regionalizzabile.

Per contro la sezione «orientamento» è destinata a migliorare le condizioni dell'agricoltura, sia al livello delle infrastrutture e della produzione con l'ammodernamento delle imprese agricole, sia al livello della commercializzazione, grazie all'ammodernamento dei canali di distribuzione.

Il concorso finanziario del FEAOG è stato erogato principalmente a favore delle opere di miglioramento fondiario e idraulico (irrigazione). Nel corso degli ultimi anni si è venuto accentuando l'impegno della sezione orientamento del FEAOG a favore delle regioni dell'Italia meridionale, del sud-ovest della Francia e della parte occidentale dell'Irlanda.

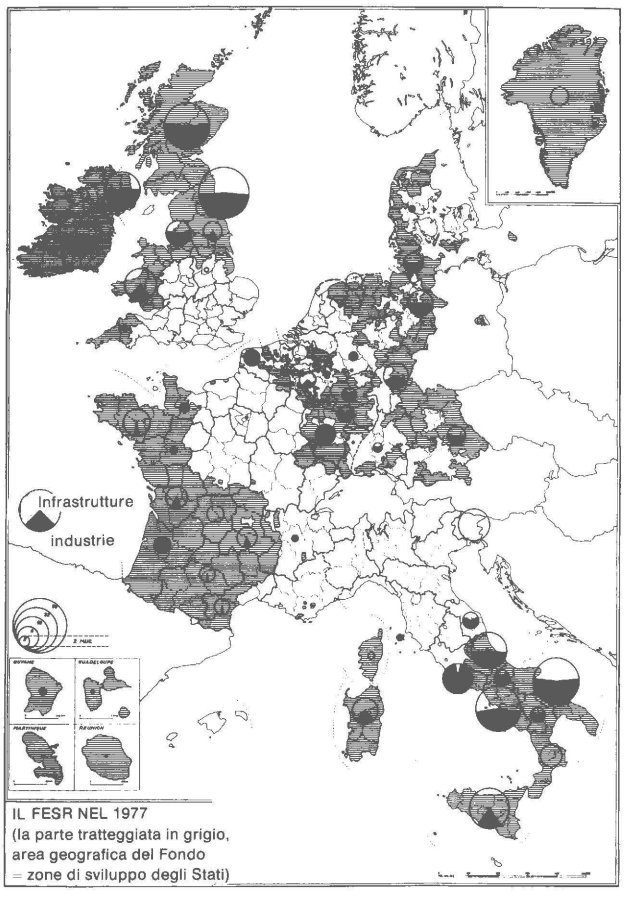
Il contributo finanziario consiste in sovvenzioni, che variano dal 25 % al 50 % del costo delle iniziative.

Inoltre, dal 1975 la Comunità si interessa alle zone agricole di montagna o svantaggiate, nelle quali considera utile la presenza di un'attività agricola per assicurare un livello minimo di popolazione e la conservazione dello spazio naturale. Una indennità compensativa degli svantaggi naturali può essere accordata. Questa indennità può arrivare sino a 60 mila lire all'anno per capo di bestiame allevato in azienda. Tutte le zone di montagna sono interessate. Globalmente il FEAOG-orientamento potrà contare per il periodo 1979-1983 su una dotazione complessiva di 3 600 milioni di UCE (pari a circa 800 miliardi di lire all'anno).

4. FONDO SOCIALE

Il fondo sociale europeo, istituito in virtù degli articoli 123-126 del Trattato CEE, ha lo scopo di estendere a tutti i lavoratori della Comunità le disposizioni già stabilite dal Trattato CECA. In altri termini, la Comunità europea si assume l'onere della metà delle indennità di attesa, delle spese di nuova sistemazione e di riqualificazione professionale dei disoccupati.

Dal 1971 l'azione del Fondo sociale si concentra sui problemi dell'occupazione nelle regioni storicamente depresse o che subiscono un declino delle attività prevalenti.



IL FESR NEL 1977
(la parte tratteggiata in grigio, area geografica del Fondo = zone di sviluppo degli Stati)

5. FESR

Fino al 1975, per contribuire alla soluzione dei problemi regionali, la Comunità disponeva degli strumenti finanziari di cui abbiamo parlato fino a questo punto. Ma il persistere di gravi squilibri regionali e l'ampliamento della Comunità nel 1973 a tre nuovi Stati, di cui due registrano gravi problemi regionali, hanno messo in evidenza l'insufficienza dei mezzi finanziari europei a finalità regionale.

Nel 1975 è stato perciò creato un nuovo strumento, il Fondo europeo di sviluppo regionale, (FESR) destinato a correggere i principali squilibri regionali della Comunità.

L'innovazione, rispetto agli strumenti fino ad allora disponibili, consiste nella concessione degli aiuti sulla base di un sistema di quote nazionali, che attualmente sono le seguenti: Italia 39,39 %, Regno Unito 27,03 %, Francia 16,86 %, Germania 6 %, Irlanda 6,46 %, Paesi Bassi 1,58 %, Belgio 1,39 %, Danimarca 1,2 %, Lussemburgo 0,09 %. Queste quote corrispondono grosso modo alla gravità dei problemi regionali nella Comunità, ma il Fondo può interessarsi solo alle regioni che sono attualmente oggetto delle politiche regionali degli Stati.

L'aiuto del FESR può essere concesso a due tipi di progetti. Da un lato una sovvenzione del 20 % sul costo dell'investimento (attività artigianali, industriali o terziarie); questo tipo di sovvenzione non può comunque superare la metà del contributo che il progetto riceve dallo Stato. D'altro lato una sovvenzione del 10-40 % sul costo delle infrastrutture; la percentuale dipende dall'entità dell'investimento (superiore o inferiore a 10 milioni di unità di conto), le infrastrutture devono essere connesse allo sviluppo della regione o localizzate in zone agricole di montagna o in zone svantaggiate. Da notare poi che le quote nazionali di cui sopra si applicano al 95 % delle risorse del Fondo. Il restante 5 % costituisce la cosidetta sezione «fuori quota» che è destinata al finanziamento di azioni specifiche su iniziativa della Commissione. Per il 1979 la dotazione globale del Fondo è di 945 milioni di unità di conto (oltre 1 000 miliardi di lire).

Un aspetto originale di questo nuovo strumento finanziario è il suo collegamento con la programmazione regionale. Per essere ammessi al contributo del FESR, i progetti devono inserirsi in un programma di sviluppo regionale. Questo obbligo è entrato in vigore all'inizio del 1978 e da allora la Comunità europea riceve comunicazione di questi programmi.

I programmi sono esaminati da un nuovo organo, il Comitato di politica regionale, composto di alti funzionari degli Stati membri e delle Comunità europee. Il comitato ha facoltà di esprimere il suo parere su tutti gli aspetti della politica regionale.

6. QUADRO GENERALE

Gli strumenti finanziari a finalità regionale della Comunità europea hanno tutti una specificità regionale e settoriale e consistono in contributi finanziari autonomi. Un quadro generale di questi strumenti figura nella tabella allegata.

La coesistenza di strumenti aventi obiettivi così vicini gli uni agli altri solleva evidentemente il problema del loro coordinamento. La convergenza di mezzi differenti per risolvere i vari aspetti di una stessa problematica regionale potrebbe infatti far aumentare l'incisività dell'intervento d'insieme. È in questo senso che la Commissione sta dirigendo i suoi sforzi: da un lato armonizzando la regolamentazione dei vari strumenti, dall'altro, promuovendone l'impiego combinato sul territorio attraverso la realizzazione di progetti di sviluppo integrato, d'intesa con le autorità nazionali e regionali interessate.

GLI STRUMENTI FINANZIARI A FINALITÀ REGIONALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Strumenti	Base giuridica	Per quali regioni	Per quali settori	Tipo di contributo finanziario	Ammontare dall'inizio al 1977, in milioni di UC
Fondo CECA	Trattato CECA Art. 54, Par. 1	Regioni carbonifere e siderurgiche	Industrie del carbone e dell'acciaio	Mutui agevolati	4 400
Fondo CECA	Trattato CECA Art. 54, Par. 2	Regioni carbonifere e siderurgiche	Case operaie	Mutui all'1 %	100
Fondo CECA	Trattato CECA Art. 56, Par. 2a	Regioni carbonifere e siderurgiche	Nuove industrie che permettono la riconversione regionale	Mutui agevolati	450
Fondo CECA	Trattato CECA Art. 56, Par. 2a	Regioni carbonifere e siderurgiche	Indennità di attesa, di nuove sistemazioni e di riqualificazione per i lavoratori del carbone e dell'acciaio	Sovvenzioni del 50 %	250
BEI	Trattato CEE Art. 130	Regioni meno sviluppate, riconversione, interesse comune	Tutti i settori	Mutui al tasso del mercato finanziario	7 400
FEAOG Sezione orientamento	Regolamento CEE/17/64	Regioni agricole	Strutture di produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli	Sovvenzioni del 25—40 %	2 000
FEAOG Sezione orientamento	Direttive CEE 75/268—276	Zone montane e agricole svantaggiate	Agricoltura, investimenti collettivi	Sovvenzioni del 25—35 %	40
Fondo sociale	Trattato CEE Art. 123—126 Decisione CEE 66/71	Tutte le regioni	Formazione professionale	Sovvenzione del 50 %	1 000
FESR	Regolamento CEE 724/75	Regioni che rientrano nella politica regionale degli Stati	Artigianato, industria, Infrastrutture, servizi	Sovvenzioni del 20 % Sovvenzioni del 10—30 %	1 350

TEMI SUGGERITI

1. In base alle statistiche disponibili, elaborare alcune carte delle disparità esistenti fra le regioni europee.
2. Gli aiuti che le regioni in difficoltà ricevono dagli Stati e dalla Comunità europea sono adeguati alla gravità dei loro problemi?
3. Come rendere più efficaci gli strumenti finanziari della Comunità europea?
4. Quali sono i legami fra la politica regionale e le altre politiche della Comunità europea?
5. Quali sono i rapporti fra la politica regionale e il federalismo politico?

BIBLIOGRAFIA

Pubblicazioni delle Comunità europee

— Una politica regionale per la Comunità, Bruxelles, 1969.

— L'evoluzione regionale nella Comunità, Bilancio analitico, Bruxelles, 1971.

— Rapporto: i problemi regionali della Comunità allargata, Bruxelles, 3 maggio 1973.

— Regolamenti e decisioni del Consiglio delle Comunità europee sulla politica regionale (Fondo europeo di sviluppo regionale e Comitato di politica regionale). Estratti della Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, n. L 73 del 21 marzo 1975.

— Fondo europeo di sviluppo regionale. Prima relazione annuale (1975), 1976.

— La Comunità e le sue regioni, *Documentazione europea,* n. 1/1977.

— Commissione delle Comunità europee, Programma di sviluppo regionale per il mezzogiorno 1977-1980, Bruxelles, 1978.

— Commissione delle Comunità europee, La concentrazione geografica nei paesi della Comunità europea, Bruxelles 1977.

Altre pubblicazioni

— Agostini Maria Valeria, Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?, *Il Mulino,* Roma, 1976.

— Annesi Massimo e altri, *Studi in onore di Pasquale Saraceno,* Giuffrè, Miliano, 1975.

— Atti del convegno internazionale su Programmazione economica e pianificazione territoriale, Libera università degli studi di Trento, Trento, 5-6 ottobre 1974.

— Atti del convegno promosso dall'Ufficio per l'Italia delle Comunità europee, aspetti geografici della politica regionale, Istituto di geografia economica dell'università di Napoli, Napoli, 22-23 maggio 1974.

— Atti del seminario organizzato dal Banco di Sardegna, Sassari, 27-30 ottobre 1973, Sviluppo economico ed evoluzione finanziaria del Mezzogiorno. Collana di studi e ricerche del Banco di Sardegna, Sassari, 1975.

— Barberi Benedetto (a cura di), *Il meccanismo dello sviluppo economico regionale,* Failli, Roma, 1975.

— Cella Guido-Barbieri Renato, Gli investimenti pubblici produttivi per lo sviluppo regionale. Un modello di polarizzazione, ISVE, *Quaderno d'istituto* n. 1, Napoli, 1972.

— Di Palma Maurizio-Mazziotta Claudio (a cura di), Tipologia industriale ed infrastruttura del territorio per una politica di sviluppo del Mezzogiorno, *Cassa per il Mezzogiorno,* Documento n. 15, Failli, Roma, 1974.

— Holland Stuart, *Capitalismo e squilibri regionali,* Laterza, Bari, 1976.

— Indovina Francesco (a cura di), *Mezzogiorno e crisi,* Archivio di studi urbani e regionali, n. 3-4, 1975.

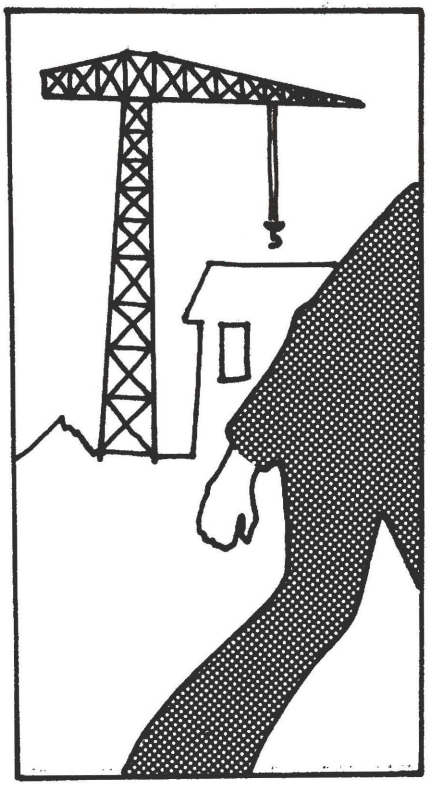
— Pace Carlo, Politiche di sviluppo regionale e strategia della integrazione economica e sopranazionale, *Rassegna economica* n. 1, 1971.

— Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), *Rapporto sul Mezzogiorno,* 1975, Failli, Roma 1976.

CAPITOLO X

La politica

1. L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA SOCIALE



Da politica di «accompagnamento» per favorire la realizzazione di un'unione doganale e poi economica stabile ed integrata fra i nostri paesi, la politica sociale comunitaria si vede attribuire un ruolo di sempre maggiore rilievo mano a mano che, sviluppandosi, la Comunità europea prende coscienza della sua dimensione umana.

È opinione corrente, alla fine degli anni 50, che il funzionamento stesso di un mercato comune, favorendo i movimenti di merci, di persone, di servizi e di capitali, produrrà automaticamente il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni nell'area comunitaria.

Ecco perché — ispirandosi a tali principi — le disposizioni del Trattato di Roma in materia di politica sociale sono volte essenzialmente ad: assicurare che non si producano distorsioni di concorrenza nel mercato comune del lavoro, a favorire, a tal fine, una certa armonizzazione dei regimi sociali degli Stati membri e ad attuare la libera circolazione dei lavoratori, non solo per migliorare la condizione dei migranti comunitari ma anche per garantire quello che è considerato, all'epoca, uno degli elementi fondamentali dello sviluppo economico: la mobilità del lavoro.

Del pari, il Fondo sociale europeo, creato per migliorare le possibilità di occupazione della mano d'opera comunitaria, è destinato principalmente ad accrescere la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.

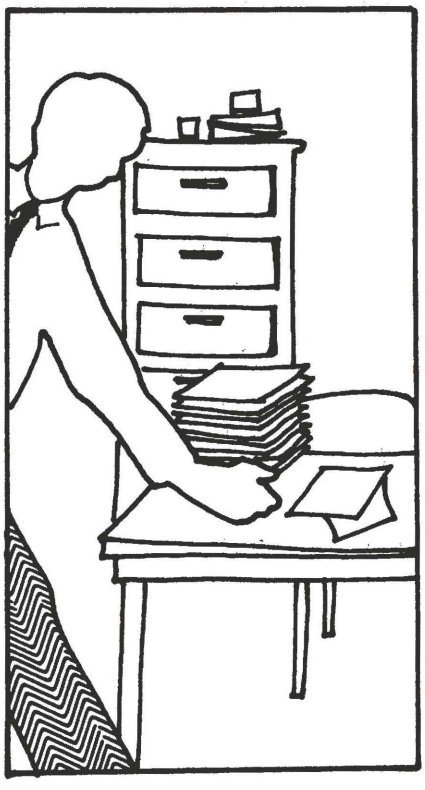
Dopo circa quindici anni, appare chiaro però che il solo funzionamento del mercato comune e la crescita economica che indubbiamente ne è derivata non sono stati sufficienti ad assicurare a tutti un'equa ripartizione della prosperità. Vi sono categorie di persone (come i migranti, le donne, i minorati) che non hanno partecipato al progresso generale; vi sono regioni in ritardo di sviluppo; vi sono settori che accusano una grave disoccupazione strutturale. In certi casi l'incontrollata espansione economica, oltre ad aver aggravato i problemi relativi alla redistribuzione del reddito e della ricchezza, ne ha sollevati dei nuovi, come l'inquinamento industriale, il deterioramento dell'ambiente.

Mentre il conflitto di valori tra sviluppo industriale e progresso sociale appare sempre più evidente in tutti i paesi, la Comunità affronta un'altra tappa del suo sviluppo, da una parte col progetto di realizzare un'unione economica e monetaria e dall'altra con l'allargamento a tre nuovi paesi membri (Regno Unito, Irlanda e Danimarca).

In questo contesto viene a delinearsi l'importanza di sottolineare il volto umano dell'Europa con l'impegno a promuovere una politica sociale più rigorosa che tenga conto delle aspirazioni e delle necessità dei suoi cittadini. Sviluppandosi a livello comuni-

sociale

di Enrica Varese



tario, tale politica non è in contrasto con le politiche nazionali, ma anzi ne favorisce un più stretto coordinamento e può costituire un completamento, uno stimolo ed un sostegno.

Il programma d'azione sociale che la Comunità stabilisce così nel 1974 fissa i tre obiettivi seguenti:

— la realizzazione del pieno e migliore impiego;

— il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro;

— la maggior partecipazione dei lavoratori e dei datori di lavoro alle decisioni economiche e sociali della Comunità e dei lavoratori alla guida delle imprese.

Per operare efficacemente secondo queste linee, il programma d'azione sociale prevede specifiche azioni prioritarie cui altre sono state aggiunte o realizzate finora, tra le quali ad esempio:

— l'intervento del Fondo sociale europeo a favore dei lavoratori migranti e dei minorati nonché per far fronte ai problemi specifici dell'occupazione femminile;

— un programma d'azione a favore dei lavoratori minorati;

— una direttiva sull'attuazione del principio della parità salariale fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro;

— una direttiva relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso all'impiego, alla formazione e alla promozione professionali, e le condizioni di lavoro;

— una direttiva relativa all'applicazione progressiva del principo della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di sicurezza sociale;

— un programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie;

— una direttiva sull'armonizzazione della legislazione degli Stati membri sui licenziamenti collettivi;

— una direttiva sulla protezione degli interessi dei lavoratori, soprattutto dei diritti acquisiti in caso di fusione o di rilevamento di aziende;

— la piena applicazione del principio della settimana di 40 ore e di quello delle ferie annuali retribuite di 4 settimane;

— l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro;

— l'istituzione di un Centro europeo per la formazione professionale.

Va così delineandosi più chiaramente la vocazione della politica sociale comunitaria, da semplice aiuto alla mobilità dei lavoratori, a quella di un insieme di azioni atte a favorire una migliore partecipazione di tutte le categorie dei cittadini, nel progresso e su piede di parità, alla Comunità nella quale vivono e lavorano. Ciò presuppone uno sforzo costante di individuazione dei problemi sociali presenti nella Comunità e di ricerca delle soluzioni più appropriate per farvi fronte, conciliando meglio le finalità economiche con quelle sociali.

Per la sua azione la politica sociale comunitaria dispone, da una parte della legislazione comunitaria (regolamenti, direttive, raccomandazioni) attraverso la quale gli Stati membri accettano di imporsi e di far rispettare regole e comportamenti comuni per le diverse materie sociali trattate (ad esempio parità salariale, condizioni di lavoro, sicurezza sociale, occupazione, formazione professionale, ecc.) e dall'altra dei contributi finanziari erogati dal Fondo sociale europeo nonché degli stanziamenti previsti nel quadro del Trattato CECA (per il settore del carbone e dell'acciaio) a sostegno delle diverse azioni per favorire l'occupazione.

2. LA POLITICA SOCIALE E LA CRISI

La recessione economica che ha colpito l'Europa, insieme al resto del mondo, a partire dal 1974, col suo fardello di inflazione e di disoccupazione congiunturale, ha riproposto con maggiore urgenza agli Stati membri della Comunità la necessità di cooperare per cercare di risolvere insieme i nuovi problemi economici e sociali che ne derivano e che possono essere affrontati più efficacemente a livello comunitario.

Il tessuto socio-economico della Comunità ha subito mutamenti molto profondi in questi ultimi anni, caratterizzati fra l'altro da:

— una diminuzione dei 2/3 del tasso di crescita annuo;

— una disoccupazione strutturale e congiunturale che registra punte mai raggiunte finora (oltre 6 milioni di disoccupati secondo le statistiche ufficiali, cui andrebbero aggiunti 3 milioni e mezzo di disoccupati non registrati, secondo alcune stime).

  Tale disoccupazione, che ovviamente colpisce in maniera più grave le categorie di lavoratori più vulnerabili (i lavoratori più anziani, i migranti, la mano d'opera non qualificata), presenta inoltre fenomeni nuovi quali quello dell'elevatissima percentuale di disoccupazione giovanile (40 % per i giovani al di sotto dei 25 anni) e femminile.

  La disoccupazione delle donne, che rappresenta il 6,8 % della mano d'opera attiva, contro il 5,5 % per gli uomini, è aumentata del 50 % dal 1975 in poi, rispetto ad un aumento del 16 % per quanto riguarda gli uomini per lo stesso periodo;

— la forte concorrenza di certi paesi in via di sviluppo, a bassi salari, che ha particolarmente colpito determinati settori a forte utilizzazione di mano d'opera (ad es. tessile, abbigliamento, elettrotecnica, elettronica, ecc.);

— la diminuzione della competitività di certe industrie europee (ad es. fibre sintetiche, siderurgia, cantieri navali) sul mercato mondiale — dovuta al cumulo di diversi fattori: diminuzione della domanda; costi di produzione più elevati, in massima parte a causa del prezzo dell'energia e delle materie prime; obsolescenza degli impianti — che ha aperto la via ai licenziamenti, generando a volte conflitti sociali gravi;

— l'incertezza monetaria che ha contribuito a scoraggiare gli investimenti necessari per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Tutto ciò fa prevedere che la disoccupazione non potrà essere superata a breve scadenza e che la situazione economica e sociale — strettamente interconnesse — saranno raddrizzate solo con il contributo e con lo sforzo congiunto di tutti: governi, datori di lavoro, forze sindacali e lavoratori, per la ricerca di nuove soluzioni, sia a livello nazionale che comunitario.

Se la politica sociale comunitaria non può certo risolvere da sola la crisi, essa può sicuramente apportarvi degli elementi indispensabili, primo fra i quali quello fondamentale della *concertazione,* cioè, del consenso che deve essere raggiunto tra le parti sociali (datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori) sugli obiettivi e sui mezzi della strategia economica e sociale della Comunità per un ritorno al pieno impiego.

Con la creazione del Comitato Permanente dell'occupazione e con le Conferenze Tripartite (alle quali partecipano i Governi, i datori di lavoro e le forze sindacali) la Comunità si è dotata del quadro necessario per avviare un dialogo a tre che dovrebbe permettere di trovare le linee di convergenza atte ad affrontare i problemi che questa nuova fase dell'evoluzione comunitaria propone. La Commissione ha formulato, per parte sua, delle proposte che prevedono una migliore ripartizione del lavoro attraverso la riduzione del lavoro straordinario, l'eliminazione degli abusi relativi al lavoro a tempo parziale e lo sviluppo di un sistema di pensionamento più flessibile. Per il momento la riduzione della durata del lavoro è al centro delle discussioni con la posizione divergente, da una parte delle organizzazioni sindacali che rivendicano una riduzione a 36 ore di lavoro settimanali senza diminuzione di salario e, dall'altra, dei datori di lavoro che considerano l'aggravio salariale che ne deriverebbe inaccettabile per l'industria europea.

Parallelamente all'avviamento di quest'azione di concertazione a livello europeo, la Comunità ha anche rinnovato e potenziato i mezzi finanziari a sua disposizione. Così, attraverso le diverse riforme cui è stato sottoposto, il Fondo sociale europeo costituisce oggi uno strumento più flessibile e più attivo a sostegno della politica comunitaria dell'occupazione.

Due sono attualmente gli obiettivi essenziali del Fondo:

a) prevenire o ridurre gli squilibri che la creazione di un mercato comune o certe politiche comunitarie potrebbero avere sulla situazione dell'occupazione e intervenire per meglio coordinare l'offerta e la domanda sul mercato del lavoro;

b) contribuire al finanziamento di programmi atti a migliorare la situazione dell'occupazione nelle regioni più sfavorite della Comunità e nei settori dell'industria minacciati dall'evoluzione tecnica.

In aggiunta il Fondo dispone di un bilancio limitato per finanziare studi e progetti pilota (cioè aventi carattere innovativo ed esemplare) nel settore dell'occupazione.

In pratica l'azione del Fondo sociale consiste essenzialmente nel co-finanziare (1) i diversi programmi a favore del riadattamento, riqualificazione e nuova sistemazione dei lavoratori minacciati o colpiti dalla disoccupazione nelle regioni sfavorite o progetti per la formazione professionale delle categorie di persone più toccate dalla crisi (come i giovani, le donne, i migranti, i minorati). Per far fronte alla disoccupazione giovanile, il Fondo sociale può, a seguito di una recente decisione del Consiglio dei Ministri, anche co-finanziare programmi per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Benché le risorse del Fondo sociale europeo non siano sufficienti a far fronte a tutti i gravi problemi che la situazione del mercato del lavoro presenta attualmente, va ricordato tuttavia che esso contribuisce alla riqualificazione di circa 1 milione di persone all'anno. Il suo bilancio, che è quadruplicato dal 1973, ammonta a 767,5 milioni di unità di conto europee per il 1979, cioè a circa 875 milioni di lire.

Molteplici sono i bisogni legati all'ulteriore sviluppo di un'Europa che si trova ora ad un punto cruciale della sua evoluzione; molteplice ed impegnativo dovrà quindi essere il contributo che la politica sociale comunitaria deve essere pronta a dare. È chiaro che lo sforzo maggiore deve essere concentrato sull'occupazione, ma altri obiettivi dovranno essere perseguiti al tempo stesso, come quelli dell'umanizzazione del lavoro, della lotta contro le ineguaglianze, del miglioramento della sicurezza sociale e della sanità pubblica, del rafforzamento della partecipazione e della co-determinazione a tutti i livelli.

Le basi del nostro avvenire collettivo dovranno poggiare su un contratto sociale consapevole e partecipativo, garanzia di una nuova democrazia a livello europeo.

---

(1) Gli Stati membri debbono assumere almeno il 50 % del costo degli interventi richiesti al Fondo sociale. Al termine di una revisione recente della regolamentazione del Fondo, tale limite è stato portato al 55 % per quanto concerne la partecipazione comunitaria nel caso di interventi che riguardano le regioni piu sfavorite della Comunità (Mezzogiorno d'Italia, Irlanda, Irlanda del Nord, Groenlandia e Dipartimenti francesi d'oltremare).

BIBLIOGRAFIA

— *Rapporto sull'evoluzione della situazione nelle Comunità*
(Pubblicato in connessione con la Relazione generale sull'attività delle Comunità), annuale

— *Il nuovo Fondo sociale europeo* (testi ufficiali), 1972, 17 p., seconda edizione, 1977, 56 p.

— *Programma di azione sociale*
Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 2/74, 37 p. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° C 13/74

— *I problemi dell'occupazione e la situazione energetica,* 1974, Doc. SEC 1358 def.

— *Le prospettive dell'occupazione nella Comunità europea fino al 1980*
(Relazione sulla prima fase dei lavori di un gruppo di esperti indipendenti), luglio 1976, 72 p.

— *Dagli studi alla vita attiva*
Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 12/76, 71 p., Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° 308/76

— *La preparazione professionale dei giovani disoccupati o minacciati dalla disoccupazione.* (Raccomandazione della Commissione rivolta agli Stati membri), 1977, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 180/77

— *L'occupazione dei giovani*
(Comunicazione della Commissione al Consiglio) Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 4/77, 37 p.

— *Parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici*
(Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 45/75

— *Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato d'applicazione al 31. 12. 72 del principio della parità di retribuzioni tra lavoratori e lavoratrici*
Doc. SEC (73) 3 000 def. 18. 7. 73

— *Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato d'applicazione al 31. 12. 73 del principio della parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici in Danimarca, in Irlanda e nel Regno Unito.*
Doc. SEC (74) 2721 def. 17. 7. 1974

— *Parità di trattamento tra lavoratori di sesso maschile e femminile (accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e condizioni di lavoro)*
(Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 39/76

— *Programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie*
Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 3/76, 25 p.

— *La formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti*
(Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 199/77

— *Programma di progetti pilota e di studi pilota per la lotta contro la povertà*
(Decisione del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 199/75

— *Orientamenti per un programma comunitario per la sicurezza, l'igiene e la protezione della salute sul posto di lavoro.* Doc. COM (75) 138 def. 8. 4. 75

— *La segnaletica di sicurezza sul posto di lavoro*
(Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 229/77

— *Riforma dell'organizzazione del lavoro* (Comunicazione della Commissione al Consiglio), Doc. COM (76) 253 def. 3. 6. 76

— *Partecipazione dei lavoratori e struttura delle società*
Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 8/75, 111 p.

— *Un ruolo più rilevante nell'impresa per il lavoratore europeo*
(Documentazione europea 1977/3)

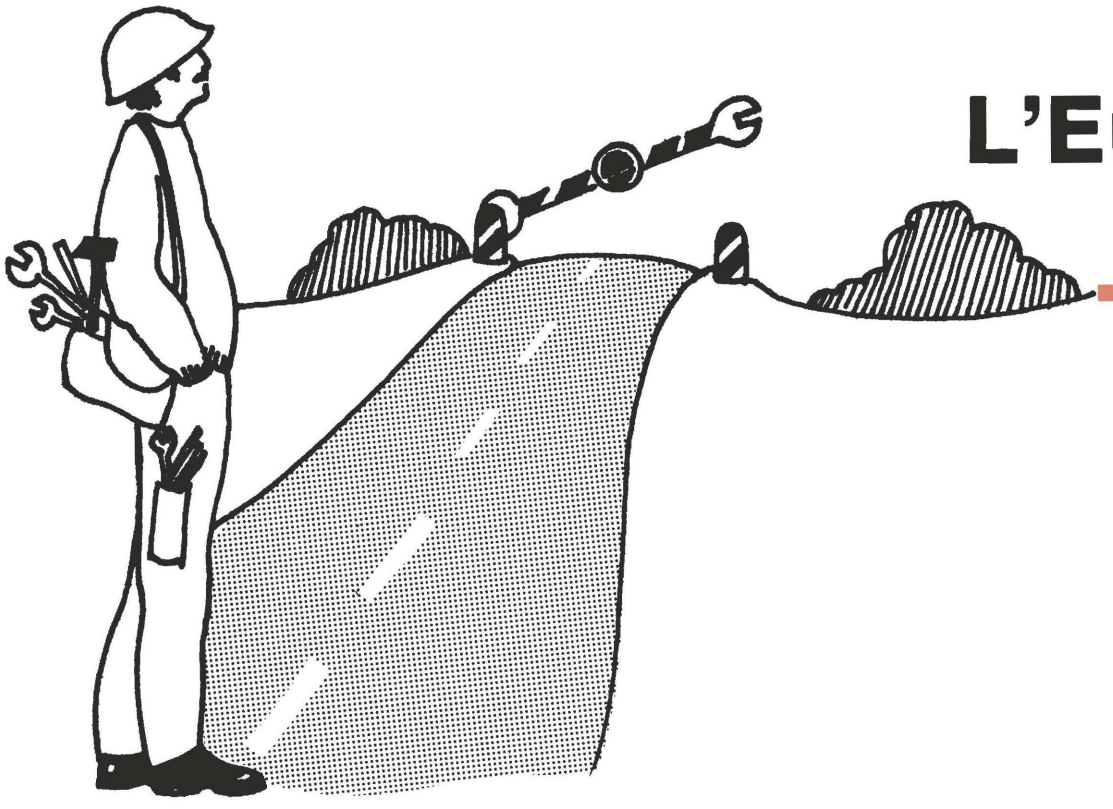
— *Il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi* (Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 48/75

— *Il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasfermenti di imprese*
(Direttiva del Consiglio), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° L 61/77

— *Ammodernamento degli alloggi*
(Rapporto sul programma sperimentale di costruzione della CECA), 1975, n. Cat. 8451

— *La politica sociale della Comunità europea*
Documentazione europea 1978/2

CAPITOLO XI



L'Europa e

I — Situazione ed importanza del fenomeno

Il ricorso all'immigrazione è un fenomeno che esisteva in Europa già prima della guerra 1939-1945, soprattutto nel settore minerario.

Esso ha registrato uno sviluppo senza precedenti nel periodo post-bellico e soprattutto negli ultimi quindici anni (in seguito all'espansione economica degli anni 60), durante i quali ha investito la maggior parte dei settori economici.

Tale fenomeno è di notevole importanza poiché, secondo le stime attuali, più di 6 milioni di lavoratori migranti occupano un posto di lavoro permanente nei paesi della Comunità.

Tenuto conto dei familiari, la popolazione straniera supera gli 11 milioni. Di conseguenza, i lavoratori migranti formano nella Comunità un decimo «stato fantasma», che, per importanza numerica, occuperebbe il sesto posto fra gli Stati CEE.

i lavoratori migranti

di Isabel Graham

A — PROVENIENZE PRINCIPALI

Nel 1959, i lavoratori migranti della Comunità a Sei erano per $^{3}/_{4}$ originari degli Stati membri (principalmente dell'Italia) e soltanto $^{1}/_{4}$ proveniva da paesi terzi.

Nel 1973, nella nuova Comunità a Nove, *tali proporzioni si sono invertite* e sul totale di circa 6 milioni di lavoratori migranti, circa il 73 % (pari a $^{2}/_{3}$) è di origine *extra comunitaria* (paesi terzi).

Tali lavoratori, *non originari degli Stati membri,* provengono principalmente dai paesi del bacino mediterraneo e dai paesi in via di sviluppo, eccetto i lavoratori occupati nel Regno Unito che provengono soprattutto dal Commonwealth.

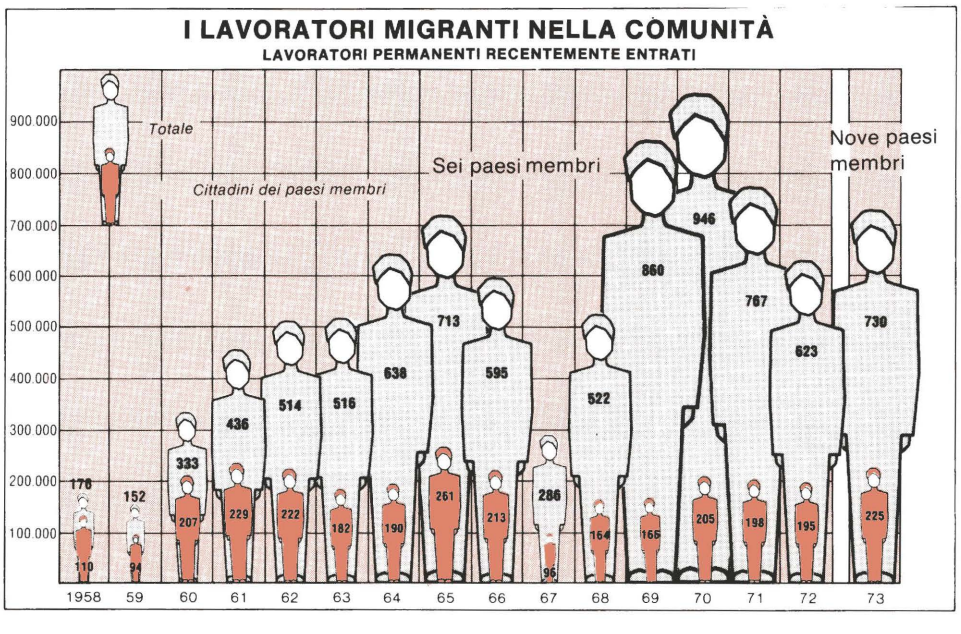
Si tratta soprattutto di lavoratori turchi, iugoslavi, spagnoli (circa mezzo milione per ciascuna nazionalità) e di algerini (numerosi soprattutto in Francia).

Quanto ai *lavoratori migranti comunitari,* essi provengono soprattutto dall'Italia e dall'Irlanda.

Le migrazioni clandestine, aggiunte a queste due categorie di migranti, formano un gruppo stimato a circa il 10 % della manodopera straniera occupata.

Le imprese che impiegano lavoratori clandestini godono di notevoli vantaggi finanziari in quanto non debbono sostenere i costi (oneri sociali e aziendali) generalmente sopportati per l'impiego degli altri lavoratori.

I lavoratori clandestini sono peraltro esposti alle peggiori difficoltà (sfruttamento, espulsione), data la mancanza di tutela legale.



B — ENTITÀ DEL FENOMENO NEI DIVERSI PAESI DELLA CEE

Il tasso di partecipazione al lavoro dipendente della manodopera migrante varia a seconda dei paesi di immigrazione:

Belgio: 7 %; Germania: 11 %; Danimarca: 2 %; Francia: 10 %; Lussemburgo: 35 %; Paesi Bassi: 3 %; Regno Unito: 7 %.

Manodopera straniera occupata nella CEE (1977)

Paese d'impiego / Paese d'origine	Belgio Fine 1977	Danimarca 1. 1. 1977	RF di Germania 30. 6. 1977	Francia	Irlanda 1977	Italia	Lussemburgo 1. 10. 1977	Paesi Bassi 15.12.1977	Regno Unito	Totale Generale Comunità
Belgio		179	9 192	25 000	13	771	7 500	17 368	7 500	68 500
Danimarca	700		3 065	1 000	59	360	100	180	2 000	7 500
RF di Germania	10 500	5 320		25 000	225	8 955	4 200	12 887	71 000	138 100
Francia	39 000	1 013	43 630		188	5 763	7 900	2 000	16 500	118 000
Irlanda	600	408	1 170	1 000		177	0	180	452 000	456 000
Italia	89 200	955	281 224	230 000	217		10 800	12 000	72 000	696 000
Lussemburgo	2 000	5	1 228	2 000	0	41		60	500	6 000
Paesi Bassi	17 500	1 005	42 645	5 000	99	1 543	700		10 500	79 000
Regno Unito	10 000	5 119	25 247	11 000	—	6 305	300	10 000		68 000
Totale	169 500	14 001	407 401	300 000	801	23 915	31 500	55 000	632 000	1 634 000
Spagna	29 300	698	100 311	265 000	34	2 286	2 200	17 492	37 000	454 000
Grecia	9 500	404	162 495	5 000	9	983	—	1 949	50 000	230 000
Portogallo	5 700	169	60 160	475 000	12	1 493	12 900	5 198	10 000	570 000
Turchia	17 000	6 440	517 467	25 000	8	384	—	42 365	3 000	612 000
Iugoslavia	2 800	4 459	377 206	50 000	0	4 354	600	8 040	4 000	451 000
Algeria	3 000	191	1 400	440 000	0	—	—	—	600	445 000
Marocco	29 000	999	15 244	130 000	0	—	—	29 154	2 000	206 000
Tunisia	4 200	88	10 000	70 000	0	—	—	1 081	200	85 000
Altri paesi non membri	35 000	15 418	236 901	140 000	1 911	25 623	1 900	20 983	926 205	1 406 000
Totale paesi non membri	135 500	28 866	1 481 184	1 600 000	1 974	35 123	17 600	126 262	1 033 005	4 459 000
Totale generale	305 000	42 867	1 888 585	1 900 000	2 775	59 038	49 100	181 000	1 665 005	6 093 000

Statistiche elaborate in base ai contributi degli Stati membri ai sensi degli articoli 14 e 19 del regolamento n° 1613/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

C — RIPARTIZIONE DEI LAVORATORI MIGRANTI SECONDO LA STRUTTURA INDUSTRIALE DELLA COMUNITÀ

Tali lavoratori sono concentrati principalmente nelle zone caratterizzate da:

— industrializzazione intensiva

— forte densità di popolazione

Esempio: Il Land di Baden-Württemberg nella Repubblica federale di Germania.

La concentrazione dei lavoratori migranti in tali regioni ha posto seri problemi sul piano dell'infrastruttura sociale.

D — RIPARTIZIONE PER SETTORI DI ATTIVITÀ

In linea di massima, si può dire che circa $^3/_4$ dei lavoratori migranti sono operai e manovali, mentre soltanto il 20 % è assunto come caposquadra od operaio specializzato.

Essi provengono in gran parte dal settore industriale, edilizio e dei lavori pubblici e dai servizi.

E — NUMERO DI LAVORATORI MIGRANTI DISOCCUPATI

	Belgio		Germania		Francia		Paesi Bassi	
		di cui CEE		di cui CEE		di cui CEE		di cui CEE
Complessivamente	307 600		1 030 000		1 071 800		203 500	
di cui stranieri	36 680	22 642	95 042	24 715	95 679	10 574	10 317	802

II — Status dei lavoratori migranti

A — LAVORATORI MIGRANTI COMUNITARI

I lavoratori migranti cittadini degli Stati membri della Comunità hanno diritto alla *libera circolazione* all'interno della Comunità per esercitarvi un'attività di lavoro dipendente.

Nel 1968, è entrato in vigore un regolamento che prevede *l'eliminazione delle discriminazioni* fondate sulla nazionalità, riguardanti l'*impiego*, la *retribuzione* e le altre *condizioni di lavoro*.

Tali lavoratori godono *degli stessi vantaggi sociali e fiscali*, delle stesse condizioni di accesso all'*istruzione professionale*.

Tuttavia, in materia di libera circolazione, esiste tutt'ora una discriminazione fra lavoratori nazionali e lavoratori migranti comunitari; questi ultimi infatti non possono accedere ad un impiego nella *pubblica amministrazione*. Inoltre, gli Stati membri possono sempre ricorrere a restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità.

Essi godono della parità retributiva e di *condizioni di sicurezza sociale* identiche al lavoratore nazionale.

Indennità di disoccupazione

Un italiano disoccupato in Belgio ha diritto alle stesse prestazioni del disoccupato belga qualora possieda i necessari requisiti (periodo di attesa) (1).

Si tiene conto della durata dell'attività lavorativa prestata nel paese d'origine.

Se si trasferisce dal Belgio in un altro paese *per cercarvi lavoro*, il Belgio (al pari di quanto avverrebbe in qualsiasi altro Stato membro) continua a versare al disoccupato le prestazioni di disoccupazione, *ma* per un periodo massimo *di tre mesi* e purché sia iscritto nelle liste di collocamento in Belgio da almeno quattro settimane e nel paese in cui cerca lavoro.

Qualora ritorni in Belgio (paese dell'ultimo impiego) entro il termine di tre mesi, egli continua a percepire l'indennità di disoccupazione. Se invece ritorna in Belgio dopo la scadenza di tale termine, egli riacquista il diritto alle prestazioni in Belgio soltanto dopo avervi svolto una nuova attività lavorativa per almeno tre mesi.

Pensioni

Riguardo alle pensioni si applica lo stesso principio: il lavoratore migrante ha diritto alle *stesse prestazioni* dei *lavoratori nazionali*, tenendo conto dei contributi precedentemente versati.

Ad esempio, il periodo assicurativo richiesto in Italia ed in Germania è di quindici anni.

Se un lavoratore ha prestato la propria attività per dieci anni in Italia e cinque anni in Germania, non risponde ai requisiti della legislazione nazionale in nessuno dei due paesi.

Tuttavia, il regolamento 1408/71 del Consiglio ha *adottato il principio della cumulabilità dei periodi assicurativi*.

Di conseguenza, nell'esempio citato, il lavoratore risponde al requisito del periodo assicurativo minimo. Percepisce quindi nei due paesi una frazione della pensione:

10/15 della pensione teorica italiana,
5/15 della pensione teorica tedesca.

(1) Il «periodo di attesa» consiste nel periodo di assicurazione, di occupazione o di residenza che occorre aver maturato in uno Stato membro per ottenere da questo le prestazioni di sicurezza sociale.

Esportazione delle prestazioni

Generalmente le legislazioni di sicurezza sociale hanno carattere territoriale. Nondimeno, le normative comunitarie hanno previsto *l'esportazione delle prestazioni.*

Esempio: Un italiano si trasferisce in Belgio per prestarvi un'attività lavorativa. Egli lascia la propria famiglia in Italia.

Per effetto della normativa comunitaria la famiglia ha diritto alle prestazioni, ad esempio in caso di malattia, che le spetterebbero se il capo famiglia fosse assicurato in Italia.

Di conseguenza, se il lavoratore italiano risponde al requisito del periodo assicurativo minimo previsto in Belgio:

— l'80 % è rimborsato dall'istituto belga,
— il 20 % è posto a suo carico.

Assegni familiari

In materia, non è stato ancora adottato un sistema uniforme di erogazione.

Infatti, i diritti dei lavoratori migranti i cui familiari siano rimasti nel paese di origine possono essere determinati in due modi:

— il lavoratore percepisce gli assegni familiari del paese in cui risiede *la propria famiglia,*

— oppure percepisce gli assegni familiari del *paese in cui lavora* (attualmente è questa la soluzione adottata dalla maggior parte degli Stati membri).

Se la famiglia risiede nello stesso paese del lavoratore migrante, è garantita la parità di trattamento senza discriminazione alcuna. La Francia, ha però optato per la prima soluzione e pertanto chiede al paese di residenza della famiglia di erogare le prestazioni.

In un secondo tempo, essa rimborsa a tale paese la somma versata alla famiglia.

Si tratta di una disposizione poco favorevole ai paesi esportatori di manodopera, le cui prestazioni sono ancora esigue rispetto a quelle francesi, particolarmente elevate.

L'obiettivo di un sistema unico di concessione degli assegni per i paesi della Comunità incontra delle difficoltà, in quanto se per la *Francia* il problema è soprattutto quello dei paesi terzi (pressione dei paesi del Maghreb e soprattutto dell'Algeria che esporta abbondante manodopera verso la Francia), le prospettive di nuove adesioni (Grecia, Portogallo, Spagna) rendono esitanti gli altri Stati membri.

Attualmente sono tre i paesi che si oppongono all'unificazione del sistema nel senso dell'esportazione degli assegni familiari, dato che la Germania ed il Belgio sostengono la posizione francese.

Esercizio dei diritti sindacali

I lavoratori migranti cittadini degli Stati membri possono iscriversi alle organizzazioni sindacali, esercitarvi i diritti sindacali (compreso il diritto di voto e il diritto di eleggibilità negli organi rappresentativi dei lavoratori nell'impresa).

Tuttavia, non si può affermare che vi sia assoluta parità di trattamento fra tali lavoratori e i lavoratori nazionali.

I lavoratori migranti, che siano originari di un paese della Comunità o di un paese terzo, sono tuttora esclusi dall'esercizio dei diritti civili e politici nel paese ospitante, tranne nel Regno Unito (per i lavoratori migranti originari del Commonwealth o dell'Irlanda) ed in Irlanda.

Peraltro, tali lavoratori si trovano nell'impossibilità di esercitare pienamente i propri diritti politici nel paese di origine.

L'esclusione da tale diritto, contraddice il principio stesso della libera circolazione delle persone e l'obiettivo di fondare un'Unione europea.

Dato che non possono votare nel paese ospitante, i lavoratori migranti non possono difendere i propri interessi, mentre le decisioni prese sul piano locale e nazionale producono conseguenze dirette sulle loro condizioni di vita e di lavoro (alloggi, scuole, ecc.).

In taluni Stati membri esistono comitati consultivi per i lavoratori migranti, ma occorrerebbe istituzionalizzare, in tutta la Comunità, un sistema di *organi consultivi* che consenta ai lavoratori migranti di esercitare una influenza effettiva sulle decisioni, garantendone la partecipazione ai vari organi comunali a carattere educativo, sociale e culturale.

I diritti speciali (1)

Nel vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974, è stato deciso di studiare le condizioni ed i termini per l'attribuzione ai cittadini dei nove Stati membri di taluni *diritti speciali,* quali membri della Comunità.

«Diritti speciali» è un'espressione nuova priva di definizione alla quale potersi riferire per delimitarne il contenuto.

I diritti speciali non comprendono, a parere della Commissione:

— i diritti civili o personali e le libertà pubbliche che generalmente spettano a tutti i cittadini stranieri;

— i diritti economici e sociali;

— l'accesso alla funzione pubblica europea, il diritto di voto e di eleggibilità nel Parlamento europeo che sono disciplinati dalle norme derivanti dai trattati comunitari.

Essi comprendono invece il diritto di voto, di eleggibilità e di accesso alle pubbliche funzioni, negli enti locali, regionali e nazionali, vale a dire i *diritti politici tradizionalmente negati agli stranieri.*

Se «diritti speciali» è un'espressione nuova, non è tale l'idea di attribuire diritti politici agli stranieri residenti negli Stati membri.

Il primo diritto politico concesso agli stranieri è stato il *diritto di consiglio presso le autorità comunali.*

Tale diritto è esercitato nell'ambito dei *consigli consultivi degli stranieri.* Il primo di tali consigli è stato istituito in Belgio nel 1968 ed attualmente ve ne sono circa una ventina.

Essi esistono anche in Germania e nei Paesi Bassi. Il programma di azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, elaborato dalla Commissione, ne prevede l'estensione e la generalizzazione per tutti gli Stati membri come misura immediata ed intermedia sulla via della concessione dei *diritti di voto e di eleggibilità a livello comunale,* e dell'accesso alle funzioni pubbliche attribuite agli eletti.

In questa fase, la Commissione accantona la possibilità del diritto di eleggibilità a livello nazionale e dell'accesso alle funzioni pubbliche altamente politiche.

Elementi di riflessione sugli aspetti positivi e negativi connessi con l'acquisizione di diritti speciali:

1. *Per il diritto di voto a livello nazionale*

Aspetto positivo: Il diritto di voto agli stranieri costituisce una partecipazione accettabile da parte dei cittadini nazionali, i quali conservano in esclusiva il diritto di eleggibilità.

D'altra parte, l'effetto del voto degli stranieri sarà più diluito sul piano regionale e nazionale di quanto sarebbe sul piano comunale.

Aspetto negativo: gli stranieri non conoscono, o non recepiscono, a detta degli «indigeni», i grandi problemi nazionali o regionali dello Stato ospitante, a meno che non vi risiedano da molto tempo.

---

(1) Cfr. anche i capitoli XV e XVII.

2. *A livello regionale*

Vi è una grande diversità nel contenuto dei poteri regionali, a seconda degli Stati membri. Tale situazione pone notevoli problemi.

Non vi è possibilità di confronto fra i «Länder» tedeschi, le regioni italiane, i dipartimenti francesi, o le provincie belghe.

D'altra parte, se gli stranieri divengono eleggibili, deve essere previsto anche il diritto di accesso alle pubbliche funzioni, in quanto a tale livello le cariche elettive sono spesso funzioni pubbliche.

L'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto dovrebbe fornire l'occasione di esaminare in che misura l'acquisizione di tali diritti speciali possa comportare l'esistenza della *cittadinanza europea.*

I due concetti sembrano simili in quanto il concetto di cittadinanza europea implica che il cittadino di uno Stato membro sia automaticamente assimilato in un altro Stato membro ad un cittadino di quest'ultimo Stato, per quanto riguarda l'esercizio delle libertà pubbliche, del diritto di soggiorno, del diritto di voto, ecc.

Nondimeno, l'acquisizione della cittadinanza europea, contrariamente ai diritti speciali, implicherebbe l'esistenza di istituzioni e norme giuridiche sovrannazionali, che sancissero diritti ed obblighi reciproci fra i cittadini degli Stati membri ed il potere sovrannazionale.

Ci si puo' chiedere, infine, se l'attribuzione dei diritti politici di voto o di eleggibilità dello straniero debbano fondarsi sulla qualifica di lavoratore o semplicemente su quella di cittadino di un altro Stato membro.

B — LAVORATORI MIGRANTI CITTADINI DI PAESI TERZI

La loro situazione è completamente diversa da quella dei lavoratori migranti comunitari. Essa rivela chiaramente l'esistenza di due categorie di migranti nella Comunità.

Mentre i lavoratori migranti comunitari beneficiano della normativa comunitaria, la condizione dei lavoratori migranti originari dei paesi terzi è determinata:

— da ciascuno Stato membro mediante *accordi bilaterali*

— *dagli accordi di associazione tra la Comunità e taluni Stati (Grecia — Turchia)*

— *dagli accordi di cooperazione e dagli accordi commerciali, che comportano disposizioni relative ai problemi di manodopera e di sicurezza sociale, tra la Comunità e taluni paesi terzi.*

D'altra parte, è loro impossibile entrare liberamente nel territorio della Comunità per esercitarvi un lavoro dipendente, senza presentare un contratto di lavoro (il cui rilascio è subordinato a lunghe procedure e a controlli amministrativi).

In materia di occupazione: gli Stati membri riservano totalmente o parzialmente ai cittadini della Comunità l'esercizio di talune professioni.

I lavoratori originari dei paesi terzi godono raramente di *diritti sindacali* poiché le funzioni di delegato sindacale o di membro della Commissione interna sono riservate ai cittadini nazionali.

L'ammissione della famiglia del lavoratore nel territorio del paese ospitante in genere è autorizzata dopo un periodo di attività lavorativa di 1-2 anni.

Il lavoratore *non puo' trasferire liberamente il proprio salario* o i propri risparmi alla famiglia nel paese d'origine.

Inoltre, i lavoratori migranti cittadini di paesi terzi generalmente non godono della parità di trattamento in materia di *prestazioni di sicurezza sociale.*

Essi hanno diritto ad alcune prestazioni, a seconda del grado di liberalismo dello Stato membro ospitante e del contenuto degli accordi bilaterali:

— le prestazioni di sicurezza sociale sono subordinate ad un lungo periodo di attesa;

— gli assegni familiari e le prestazioni dell'assicurazione contro le malattie non sono esportabili, e sono concessi soltanto ai figli a carico che risiedano nel paese ospitante;

— se il lavoratore migrante ha lavorato in più Stati della Comunità, i periodi assicurativi non saranno cumulabili, perché non esiste un coordinamento tra accordi bilaterali.

Le tappe successive verso una politica comunitaria in materia di migrazione

Le migrazioni in Europa hanno seguito, dalla fine del secolo scorso, una lunga evoluzione. Esse riflettono non soltanto la storia del pensiero sociale e politico di epoche diverse, ma sono altresì tributarie di condizionamenti storici di natura economica.

Il pensiero sociale, politico ed economico

— Innanzitutto, in *passato* si riteneva che l'emigrazione fosse vantaggiosa per i paesi terzi, fornendo ai lavoratori migranti possibilità di occupazione che non potevano trovare nel paese d'origine, e consentendo loro di acquisire all'estero qualificazioni il cui impiego, in caso di ritorno, avrebbe potuto accelerare lo sviluppo economico del paese di origine.

Oggi, *queste ipotesi sono rimesse in discussione.* Si è infatti constatato che la maggior parte dei lavoratori migranti originari dei paesi terzi non superava mai nella Comunità il livello di lavoratori non qualificati, mentre le scarse *qualificazioni* che acquisivano *non corrispondevano necessariamente alle esigenze del paese d'origine.* Inoltre, rari sono i lavoratori che rientrano nel paese di origine. Pertanto, i *paesi terzi* di emigrazione soffrono di una *perdita crescente di manodopera.*

— In secondo luogo, in passato ma ancor oggi, il concetto di «straniero» è percepito in maniera sostanzialmente negativa: di conseguenza chi non ha la cittadinanza è spesso considerato un elemento di potenziale turbamento dell'ordine pubblico.

Associando a tale concetto quello di «lavoratore» si è manifestata l'esigenza di riservare ai cittadini nazionali la priorità di accesso all'occupazione.

— Infine, attualmente si aggiunge una nuova dimensione: *quella della crisi* e l'opinione pubblica attribuisce al fenomeno migratorio la responsabilità della crisi.

Vi sono state certamente migrazioni spontanee, ma la maggior parte dei lavoratori stranieri è presente nel territorio della Comunità per rispondere ad un fabbisogno di manodopera straniera.

I dati già citati confermano che l'espulsione di tali lavoratori non consentirebbe di risolvere la crisi.

All'inizio del 1978, ad esempio, si contavano in Belgio 36 680 disoccupati fra i lavoratori migranti, 22 642 dei quali erano cittadini della CEE. I 14 048 immigrati rimanenti rappresentavano soltanto il 4 % dei disoccupati completi indennizzati.

Inoltre, la disoccupazione degli stranieri è mediamente meno lunga di quella dei cittadini belgi: il diritto all'indennità ed al soggiorno in Belgio dei primi è talvolta limitato, ed essi sono disposti ad accettare anche i lavori più penosi o mal retribuiti per poter rimanere e sopperire ai bisogni della propria famiglia.

Sul piano strettamente economico

Prima del 1973, la Comunità aveva attraversato un lungo periodo di espansione economica a ritmo elevato, sostenuta da un mercato del lavoro capace di assorbire anche quantità notevoli di manodopera straniera.

Il 1974 segna il brusco arresto di tale espansione, con profonde ripercussioni sul livello dell'occupazione e il blocco quasi generale delle immigrazioni.

Attualmente, emergono chiaramente diversi orientamenti. Appare evidente che una politica migratoria debba essere concepita in termini di *concertazione,* quale fattore comprendente vari centri di decisione:

— all'interno della Comunità,

— all'esterno, nel contesto internazionale,

tenendo conto al tempo stesso dei bisogni complessivi delle società ospitanti e delle società d'origine dei lavoratori migranti.

Sul piano interno

1. *Il ricorso, spesso disordinato,* ai lavoratori migranti e specialmente ai lavoratori migranti provenienti dai paesi terzi è stato indotto tanto dall'industrializzazione sostenuta e concentrata delle regioni centrali, in cui era già stata realizzata la massima occupazione, quanto dalla sottoccupazione e disoccupazione delle regioni agricole periferiche.

Gli scarti salariali o la mancanza di lavoro incitavano la manodopera delle regioni periferiche a trasferirsi nei centri industriali.

Una politica regionale comunitaria avrebbe potuto correggere parzialmente tale tendenza.

2. Le nuove scelte non devono essere considerate soltanto in termini economici, ma anche nella loro dimensione *sociale* e *morale*.

Infatti, la popolazione straniera affronta non soltanto il problema dell'inserimento nel paese ospitante, ma altresì quello di reintegrarsi nel paese di origine.

Lo sradicamento dalla cultura e dalla vita del paese di origine non è la via obbligata all'integrazione nel paese ospitante!

La mancanza di programmi d'insegnamento biculturali costituisce un grave problema.

Nei paesi della Comunità si conta circa 1 milione di figli di emigranti in età scolare.

Al fine di provvedere ad un'istruzione corrispondente ai loro bisogni, facilitando il reinserimento nel paese d'origine, occorrerebbe inserire negli orari scolastici ordinari, dei corsi che permettessero ai figli di lavoratori migranti di conservare la propria cultura di origine e la propria lingua madre.

Sul piano esterno

La politica migratoria connessa con l'occupazione dovrà tener conto delle necessità della cooperazione internazionale e della nuova divisione internazionale del lavoro, creando in loco, nei paesi terzi, i posti di lavoro necessari, con il trasferimento di industrie e capitali.

Gli impegni comunitari in materia di migrazione dalla firma del Trattato di Roma:

1. la libera circolazione dei lavoratori è stata giuridicamente attuata nel 1968 e costituisce uno dei principali fattori d'integrazione sociale.
2. *Il programma d'azione sociale* che attribuisce ai lavoratori migranti una delle priorità nel settore sociale (1974). Il campo d'applicazione del Fondo sociale europeo è ampliato di conseguenza e, nel 1978, su di un totale di 616 milioni di unità di conto, il Fondo sociale europeo stanzia 25 milioni di unità di conto per i lavoratori migranti.
3. Il programma d'azione a favore dei *lavoratori migranti* (1976).
4. Il programma d'azione in materia d'istruzione (1976) volto alla scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti nel paese ospitante, alla promozione dell'insegnamento della lingua e della cultura d'origine.
5. L'apertura di negoziati con i paesi terzi, soprattutto del bacino mediterraneo, nel corso dei quali sono trattate anche le questioni relative alla manodopera.

TEMI SUGGERITI

1. Quale dovrebbe essere, secondo voi, la politica della Comunità per gli immigrati della seconda generazione (figli di lavoratori migranti) e quali linee direttrici dovrebbe seguire?
2. In materia di sicurezza sociale, qual'è la vostra opinione su di una tessera sanitaria europea, rilasciata dagli enti assicurativi nazionali ai propri iscritti, e che desse loro diritto alle prestazioni di sicurezza sociale negli altri paesi membri, mediante un sistema di compensazione fra gli organismi nazionali?

BIBLIOGRAFIA

— Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976 concernente un programma d'azione in favore dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n° C 34 del 14 febbraio 1976).

— Comitato economico sociale: *Deliberazioni sul programma d'azione della CEE in favore dei lavoratori migranti e della loro famiglia* (CES 1123/75).

— Comunità europee: *La sicurezza sociale dei lavoratori migranti* (Una guida per ciascun paese membro) Bruxelles 1975-1976.

— Commissione delle Comunità europee: *Tabella comparativa dei regimi di sicurezza sociale applicabili nei paesi membri delle Comunità europee,* Bruxelles 1974.

— L'istruzione dei figli dei lavoratori migranti nella Comunità europea, *Documentazione europea,* 1975/1.

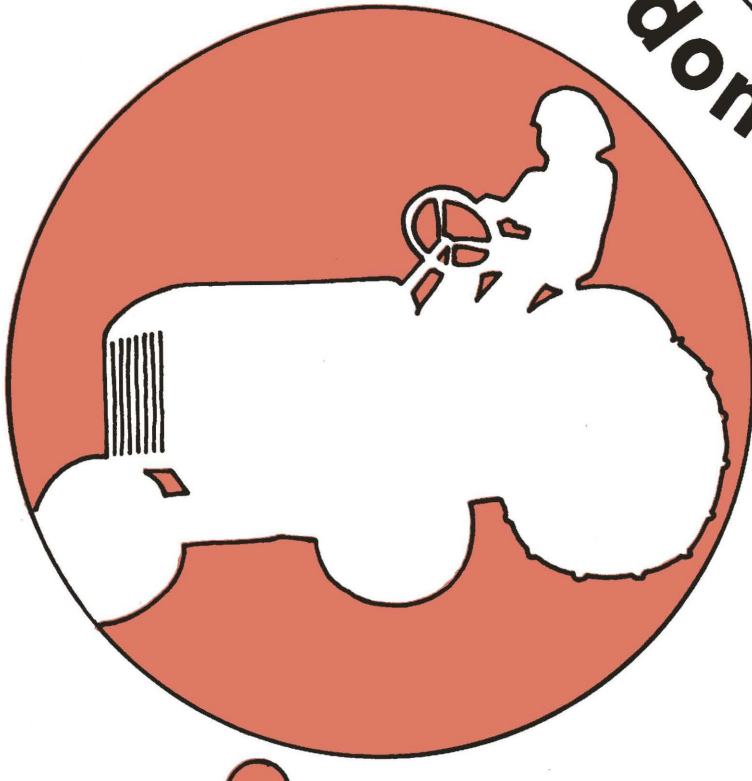
— Commissione delle Comunità europee: *Primo studio relativo all'attribuzione dei diritti di voto e eleggibilità ai cittadini degli Stati membri in vista di una loro partecipazione alle elezioni comunali in uno Stato membro ospitante.*

— Commissione delle Comunità europee: *La consultazione sulla politica migratoria nei confronti dei paesi terzi,* Comunicazione della Commissione al Consiglio 23 3. 1979.

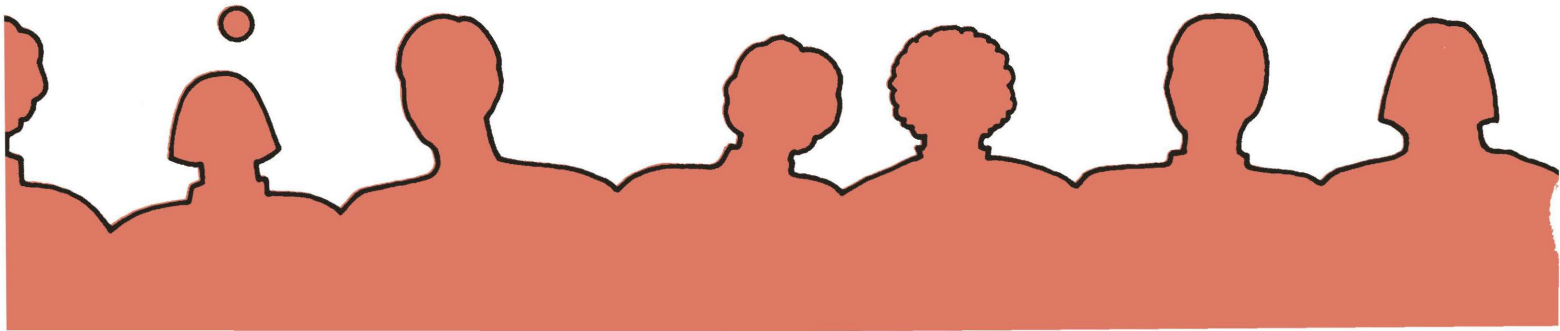
— Commissione delle Comunità europee: *Proposta di direttiva del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernente la lotta contro la migrazione illegale e l'occupazione illegale,* Proposta presentata dalla Commissione al Consiglio — 3 aprile 1978.

CAPITOLO XII

L'Europa e le donne



di Enrica Varese



1. La situazione delle donne nella Comunità

Qual'è il posto che le donne occupano oggi nella società dell'Europa comunitaria?

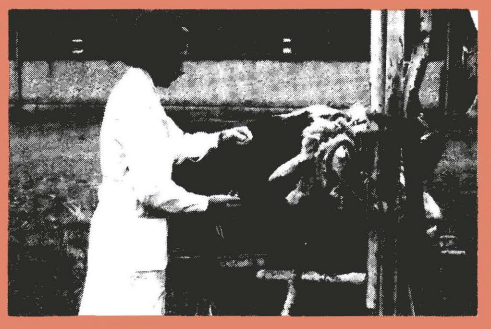
Pochi dati bastano a darcene un'idea.

Su una popolazione di quasi 260 milioni di abitanti, 133 milioni sono donne. Su 170 milioni di elettori, più di 88 milioni sono donne, cioè il 52 %. Ma, malgrado la loro importanza numerica le donne non sono sufficientemente rappresentate nelle istituzioni pubbliche: esse costituiscono solo un'esigua minoranza in seno ai parlamenti nazionali o a quello europeo, nei partiti politici, nelle organizzazioni sindacali e ovunque vi siano da prendere delle decisioni importanti. Solo di recente, in alcuni Stati membri qualcuna ha potuto accedere a funzioni di governo, ma ciò costituisce un'eccezione.

In questi ultimi anni, in tutti i paesi della Comunità si sono adottate leggi che tendono a riequilibrare l'inserimento della donna nella società (leggi sul diritto di famiglia, sull'aborto, sul divorzio, sulla parità salariale ed in materia di lavoro).

Tuttavia, nonostante gli innegabili ed importanti miglioramenti legislativi conseguiti, le situazioni di fatto rimangono precarie e discriminatorie e le leggi stesse richiedono di essere perfezionate. È soprattutto necessario che la situazione giuridica sia accompagnata dalle imprescindibili provvidenze a carattere finanziario e strutturale e che ad essa faccia riscontro anche un reale rinnovamento delle mentalità e dei comportamenti.

Ma è forse nel campo del lavoro che incontriamo più gravi difficoltà.



Tasso di attività in % (1977)

	Insieme donne attive (14—59 anni)	Insieme donne sposate (14—59 anni)
Germania	47,3	44,1
Francia	52,3	52,4
Italia	31,3	27,7
Paesi Bassi	27,6	21,3
Belgio	41,2	42,4
Lussemburgo	34,1	25,1
Regno Unito	56,0	57,1
Irlanda	30,8	15,9
Danimarca	60,1	63,3
Europa dei Nove	45,3	43,6

Fonte: Istituto statistico delle Comunità europee.

La Comunità conta più di 38 milioni di donne attive, cioè il 37 % della popolazione attiva totale, ma fra queste, 2 milioni e 700 mila sono disoccupate su un totale di 6 milioni di disoccupati ufficialmente dichiarati nella Comunità. Dunque le donne costituiscono più di un terzo della popolazione attiva, ma anche — praticamente — la metà dei disoccupati.

Quali sono le ragioni di questo stato di cose?

Nei paesi della Comunità, malgrado situazioni socio-economiche e culturali diverse, si ritrovano ovunque le stesse costanti per quanto riguarda l'occupazione femminile:

— il lavoro della donna è per lo più concentrato in determinati settori o in determinate categorie professionali che offrono retribuzioni relativamente più basse e prospettive di promozione più limitate. Si tratta in particolare dell'industria tessile, di certe industrie di trasformazione, del settore dei servizi e soprattutto della distribuzione.

— l'orientamento e la formazione professionali delle donne e delle giovani in particolare, presenta notevoli carenze che non consentono l'acquisizione di qualifiche professionali complete ed appropriate e quindi dirigono verso scelte sbagliate o limitate, prive di veri sbocchi occupazionali e che talvolta ostacolano anche gli sforzi per un'ulteriore riqualificazione.

— lo svolgimento della vita professionale delle donne è influenzato in maniera determinate dalla vita familiare (matrimonio, maternità). Sia che una donna interrompa il lavoro in seguito alla nascita di un figlio, sia che cerchi di continuarlo, inevitabilmente incontrerà pesanti difficoltà per conciliare attività professionale e responsabilità familiari.

2. La lotta per l'uguaglianza

Questa situazione produce due conseguenze: mantiene la retribuzione delle donne a livelli più bassi di quella degli uomini e fa pagare più duramente alle donne gli effetti della crisi con tassi elevatissimi di disoccupazione.

Benché sia difficile stabilire in maniera assolutamente esatta gli scarti reali fra le retribuzioni maschili e femminili, a causa di certi elementi che potrebbero falsarne la comparabilità (ad es.: durata del lavoro, ore straordinarie, struttura settoriale della mano d'opera, qualifiche professionali, età e anzianità dei lavoratori e delle lavoratrici, taglia degli stabilimenti . . .), si ritiene che, a seconda dei paesi, la retribuzione media delle donne sia dal 10 al 20 % inferiore a quella degli uomini nell'industria, dal 15 al 30 % nel settore del commercio e dal 5 al 23 % nel settore bancario e delle assicurazioni.

Per quanto riguarda la disoccupazione, il suo tasso globale (uomini e donne) nella Comunità è passato dal 5,3 % nel 1977, al 5,6 % nel 1978. Durante lo stesso periodo, la disoccupazione maschile, dal 4,9 % ha raggiunto il 5 % mentre quella femminile è passata dal 6 % al 6,4 %.

Naturalmente la situazione differisce da un paese all'altro. Ad esempio, secondo gli ultimi dati disponibili, l'Italia (10,1 %), insieme al Belgio (14,2 %), alla Francia (8 %) e all'Irlanda (6,7 %) presenta un tasso di disoccupazione femminile superiore alla media comunitaria (6,6 %). Si calcola che la disoccupazione femminile, nella Comunità, sia aumentata di oltre il 50 % dal 1975 in poi, rispetto ad un aumento del 16 % per quanto riguarda quella degli uomini nello stesso periodo; mentre, fra i giovani, le donne costituiscono il 62 % dei disoccupati di meno di 25 anni.

Di fronte a questa situazione, appare quindi chiaro che in Europa, come ovunque nel mondo, la lotta fondamentale della donna è oggi quella per l'uguaglianza: per il riconoscimento che, in quanto essere umano, cittadina, lavoratrice essa non è un partner di secondo piano.

Ciò corrisponde, oltre che ad un evidente principio di giustizia sociale, anche e soprattutto al risveglio della coscienza femminile che rende la donna consapevole dei propri valori e quindi stimola la sua aspirazione ad una reale partecipazione, ad esercitare un ruolo più responsabile in seno alla società.

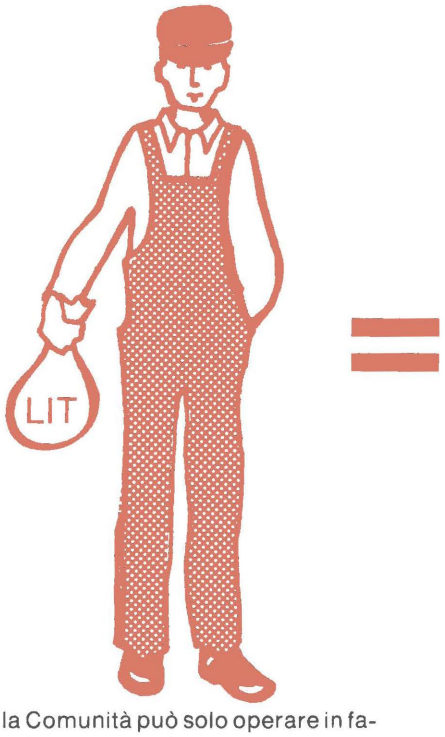
Tasso di disoccupazione, in %

	1976		1977		1978		marzo 1979	
	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne
Germania	3,6	5,1	3,3	5,2	3,1	5,1	3,1	4,9
Francia	3,3	5,8	3,7	6,8	4,1	7,3	4,7	8,0
Italia	5,7	7,7	6,0	9,4	6,2	9,1	6,7	10,1
Paesi Bassi	4,6	4,0	4,2	4,8	4,0	5,1	4,1	5,0
Belgio	4,5	10,8	4,9	13,0	5,2	13,9	5,1	14,2
Lussemburgo	0,3	0,4	0,5	0,8	0,6	1,2	0,6	1,2
Regno Unito	6,4	3,3	6,7	4,2	6,5	4,3	6,3	3,9
Irlanda	10,9	6,8	10,7	6,9	9,9	6,5	9,9(1)	6,7
Danimarca	5,3	4,3	6,0	5,9	6,4	7,0	6,6	6,3
Europa dei Nove	4,8	5,4	5,0	6,8	5,0	6,5	5,2	6,6

(1) Gennaio 1979.
Fonte: Istituto statistico delle Comunità europee.

Dapprima espressa dai diversi movimenti di emancipazione femminile ed oggi risentita ormai dalla grande maggioranza delle donne, tale aspirazione segna una svolta importante ed irreversibile per il rinnovo delle nostre società moderne e costituisce un fattore positivo per il superamento delle vecchie mentalità e comportamenti e per una migliore ripartizione dei compiti fra i due sessi che contribuisca alla piena e compartecipe integrazione degli uomini e delle donne in seno alla società.

3. Che cosa ha fatto finora la Comunità per le donne?



Le donne costituiscono più della metà della popolazione comunitaria e più di un terzo della popolazione attiva.

Su 38 milioni di donne che lavorano nella Comunità:

7 % sono occupate nell'agricoltura

28 % nell'industria

e 65 % nel settore terziario.

La percentuale delle lavoratrici sposate ha registrato un notevole incremento negli ultimi dieci anni ed è tuttora in aumento malgrado le difficoltà d'impiego che l'attuale crisi economica pone, soprattutto per le donne. Si calcola che una donna sposata su tre lavori.

Per operare in favore delle donne nel campo del lavoro la Comunità dispone di tre mezzi:

— la legislazione comunitaria (direttive)

— gli interventi finanziari (Fondo sociale europeo)

— l'informazione (Informazione della stampa e delle associazioni femminili).

A termini del Trattato di Roma che — come è noto — s'ispira soprattutto a criteri economici, la Comunità può solo operare in favore delle donne nel campo del lavoro. Anzi, un solo articolo del Trattato (art. 119) meziona le donne, in modo specifico, per fissare il principio della parità delle retribuzioni. Tra lavoratori maschili e femminili per uno stesso lavoro. Sappiamo d'altra parte che, lungi dal perseguire delle finalità sociali, tale articolo venne inserito nel Trattato per evitare che delle distorsioni di concorrenza troppo forti venissero a crearsi come conseguenza appunto delle più basse retribuzioni percepite dalle donne rispetto alla mano d'opera maschile per uno stesso lavoro.

Su questa base piuttosto modesta — bisogna riconoscerlo — la Comunità ha saputo sviluppare la sua azione, dotandosi fra l'altro di tre direttive, cioè di tre leggi comunitarie, che costituiscono un contributo non esauriente, ma tuttavia fondamentale per consentire alle donne il raggiungimento dell'eguaglianza nel campo del lavoro.

Una direttiva è uno strumento giuridico obbligatorio, enunciante dei principi che tutti gli Stati membri sono tenuti ad applicare, trasponendoli, con una legislazione appropriata, nel loro contesto legislativo nazionale. La direttiva fissa il periodo entro il quale lo Stato membro deve dotarsi dell'apposita legislazione di applicazione; impone che sia trasmessa alla Commissione ogni informazione sulle misure prese e sulla situazione della loro applicazione; prevede che la Commissione possa mettere in infrazione uno Stato membro in caso di inadempienza.

La prima direttiva (nº 75/117), adottata il 20 febbraio 1975 ed entrata in vigore il 12 febbraio 1976, riguarda la parità delle retribuzioni tra lavoratori maschili e femminili ed è stata stabilita per garantire appunto, con uno strumento giuridico vincolante, l'applicazione del principio della parità salariale che la sola iscrizione in un articolo del Trattato non era apparentemente bastata a fondare nella pratica. Tale direttiva prevede l'eliminazione di ogni discriminazione fondata sul sesso per l'insieme degli elementi e delle condizioni che determinano la retribuzione, sia che questa si riferisca ad uno stesso lavoro o ad un lavoro di valore equivalente. In particolare, a tale effetto, è previsto che i sistemi di classificazione professionale siano basati su dei criteri comuni, in modo da evitare anche le eventuali discriminazioni indirette. La direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire l'applicazione ed il rispetto del principio della parità delle retribuzioni così stabilito.

Ma la parità delle retribuzioni non costituisce che un elemento nel contesto di un obiettivo più vasto da raggiungere: quello dell'eguaglianza di trattamento tra i lavoratori di sesso maschile e femminile nel campo del lavoro. (1)

La seconda direttiva (n° 76/207), adottata il 9 febbraio 1976 ed entrata in vigore il 12 agosto 1978 ha appunto lo scopo di correggere le discriminazioni di cui le donne sono oggetto — direttamente o indirettamente e soprattutto per effetto del loro stato matrimoniale o familiare — per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la formazione e la promozione professionali e le condizioni di lavoro.

(1) A tale scopo è stato creato presso la Commissione, dal 1976, un Ufficio per i problemi dell'occupazione femminile col compito, tra l'altro, di vegliare alla corretta applicazione della direttiva 76/207 e di coordinare e stimolare ogni azione atta a promuovere la parità tra uomini e donne che lavorano.

La direttiva prevede che l'eguaglianza di trattamento debba essere assicurata, in particolare per:

— le condizioni di accesso (ivi compresi i criteri di selezione) a tutti gli impieghi e a tutti posti di lavoro, a tutti i livelli della gerarchia, in tutti i settori o i rami d'attività;

— tutti i livelli di orientamento professionale, di formazione, di perfezionamento e di riadattamento;

— le condizioni di lavoro, ivi comprese le condizioni di licenziamento. Infine la direttiva prevede anche una revisione di quelle misure di protezione che non sono più giustificate, ad esempio a causa dell'evoluzione tecnica.

Disposizioni comuni ad entrambe le direttive prevedono:

— la soppressione, l'annullamento o la revisione di ogni misura legislativa, regolamentare e amministrativa, convenzione collettiva o contratto di lavoro individuale contrari al principio della parità di trattamento;

— il diritto al ricorso per via giurisdizionale per ogni persona che si consideri lesa dalla mancata applicazione del principio della parità di trattamento;

— la protezione della lavoratrice contro licenziamenti o altre misure pregiudizievoli che potrebbero costituire una reazione del datore di lavoro a seguito di reclami o di un'azione giudiziaria;

— l'informazione delle lavoratrici e dei lavoratori sui loro diritti, ad esempio sui luoghi di lavoro.

La terza direttiva (n° 79/7) adottata il 19 dicembre 1978, entrerà in vigore entro un periodo di sei anni, e cioè nel 1984, e riguarda l'applicazione progressiva della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di sicurezza sociale.

Molte differenze e discriminazioni colpiscono ancora la donna nel campo della sicurezza sociale, sia nei regimi pubblici (regimi legali), sia nei regimi privati o risultanti da accordi professionali, retaggio per lo più di una tradizione che non considera la donna in quanto lavoratrice, ma la confina in un ruolo secondario di madre e di donna di casa e tende a privilegiare l'uomo quale sostegno della famiglia.

Questa direttiva non rappresenta che un lieve miglioramento della situazione a livello comunitario e deve quindi essere considerata solo come il primo passo verso l'elaborazione di un sistema più equo ed appropriato. Il campo di applicazione della direttiva si limita in effetti ad eliminare le discriminazioni esistenti nei regimi legali di sicurezza sociale che garantiscono una protezione contro i rischi di malattia, d'invalidità, di vecchiaia, di infortunio sul lavoro, di malattia professionale e di disoccupazione. Ulteriori proposte dovranno quindi far seguito per quanto riguarda in particolare i regimi professionali complementari, le prestazioni familiari, la fissazione dell'età del pensionamento e la reversibilità delle pensioni a favore dei vedovi.

Per l'applicazione delle direttive comunitarie gli Stati membri hanno adottato le seguenti disposizioni legislative:

	Parità di retribuzioni	*Parità di trattamento*
Belgio	Convenzione collettiva n° 25 del 15. 10. 75	Titolo V della legge del 4. 8. 78
Danimarca	Legge n° 32 del 4. 2. 76	Legge n° 161 del 12. 4. 78
Germania	Articolo 3 della Costituzione e giurisprudenza	
Francia	Legge n° 72/1143 del 22. 12. 72	Legge n° 75/625 dell'11. 7. 75
Irlanda	Antidiscrimination (Pay) Act del 1. 7. 74	Employment Equality Act, 1977 del 1. 6. 77
Italia	Legge n° 903 del 9. 12. 77	Legge n° 903 del 9. 12. 77
Lussemburgo	Regolamento del 10. 7. 74	
Paesi Bassi	Legge del 20. 3. 75	
Regno Unito	Equal Pay Act 1970 del 29. 5. 70	Sex Discrimination Act 1975 12. 11. 75

Ma sebbene fondamentale, l'azione legislativa non è sufficiente e la Comunità può anche intervenire con dei contributi finanziari a sostegno di operazioni concrete intese a migliorare la formazione ed il riadattamento professionali e favorire così maggiori possibilità d'impiego.

Strumento per eccellenza della politica comunitaria della occupazione, il Fondo sociale europeo è sempre stato accessibile indiscriminatamente agli uomini ed alle donne. Tuttavia, per contribuire a risolvere i problemi specifici che le donne incontrano sul mercato del lavoro il Fondo sociale può co-finanziare operazioni di formazione professionale destinate alle donne al di sopra dei 25 anni (1):

— che hanno perduto l'impiego o desiderano riprendere il lavoro dopo un'interruzione;

— che sono prive di qualifiche professionali o in possesso di qualifiche insufficienti.

Queste azioni di formazione devono necessariamente comportare misure di inquadramento, quali l'iniziazione alla vita professionale o una motivazione a nuove scelte, e un aiuto al collocamento e all'inserimento professionale.

Nel quadro dei progetti presentati, viene data la preferenza alle azioni che presentano sbocchi occupazionali, nonché alle azioni di formazione non tradizionale, cioè rivolte a settori nei quali le donnne sono sottorappresentate o riferentesi a posti di lavoro tradizionalmente considerati maschili.

Nel bilancio del Fondo sociale sono previsti anche stanziamenti speciali per consentire la promozione, l'attuazione o il sostegno finanziario di studi preparatori e di esperienze pilota destinati a:

— valorizzare esperienze a carattere innovatore che possono servire da modello ad altre operazioni;

— orientare le autorità comunitarie nella scelta dei settori ai quali estendere gli interventi del Fondo e a migliorare l'efficienza degli interventi stessi.

Gli studi e le esperienze pilota realizzati nel quadro del Fondo sociale hanno dato un notevole contributo al reinserimento professionale delle donne che avevano interrotto la loro attività lavorativa o entravano tardivamente sul mercato del lavoro ed hanno anche permesso di dimostrare che le donne potevano essere validamente formate per occupare posti tradizionalmente riservati solo agli uomini.

Le azioni intraprese nel campo dell'occupazione e della formazione professionale non bastano da sole a rimediare alle ineguaglianze che le donne incontrano nella loro vita professionale e che dipendono anche da elementi più profondi, da attribuirsi al sistema educativo, nonché dalle carenze formative degli anni precedenti il loro accesso alla vita attiva.

Per la parità tra i due sessi, l'importanza fondamentale della educazione è evidente se si considera che nella vita personale, nella scelta del lavoro, per la carriera, per la sua situazione economica, per il suo impegno civico e politico, la donna — come l'uomo — vengono profondamente condizionati dal tipo di educazione che hanno ricevuto.

Tale educazione va qui intesa in senso lato, non solo come l'insieme delle nozioni apprese a scuola, ma anche come il risultato delle tradizioni, degli stereotipi, dei pregiudizi, delle mentalità che la famiglia, la scuola, l'ambiente culturale e sociale hanno contribuito a formare e a mantenere.

A livello della scuola, tutte le discriminazioni fra i due sessi — chiaramente espresse o dissimulate — ancora presenti nei sistemi educativi debbono essere bandite. In tal senso, l'organizzazione e la struttura della scuola, il contenuto dei programmi e dei manuali scolastici ed i metodi di insegnamento non dovrebbero stabilire alcuna distinzione tra le necessità delle ragazze e quelle dei ragazzi e dovrebbero contribuire ad accordare la massima attenzione ad ogni allievo, indipendentemente dal sesso.

I ministri dell'istruzione della Comunità hanno riconosciuto la realizzazione dell'uguaglianza delle possibilità per il pieno accesso a tutte le forme di insegnamento come uno degli scopi delle politiche dell'educazione di tutti gli Stati membri e ne hanno sottolineato l'importanza per il raggiungimento dell'uguaglianza delle possibilità in seno alla società (2).

Anche se finora decisioni formali non sono ancora state prese a livello comunitario su questa materia, due proposte formano già oggetto di discussione in seno al Comitato dell'istruzione delle Comunità europee:

— l'una riguarda l'educazione prescolastica;

— l'altra si riferisce all'eguaglianza delle possibilità in materia di istruzione e di formazione per le giovani della scuola secondaria (cioè appartenenti al gruppo di età tra i 10 e i 18 anni).

La Comunità non è alla base del movimento per l'uguaglianza che si è manifestato in ogni paese, ma — per i settori di sua competenza — ha raccolto le tendenze più progressiste che venivano via via esprimendosi, stimolandole ed ampliandole e le ha estese — come norma — a tutti gli Stati membri. Come già in altri campi, essa ha agito da catalizzatore ed ha certamente contribuito con la discussione, con l'informazione (3), con la legislazione, con l'appoggio finanziario, all'affermarsi del principio della parità e a fondare concretamente in ogni paese membro le basi di un'azione più coordinata le cui realizzazioni, pur lungi dall'essere complete, sono tuttavia avviate in modo irreversibile.

---

(1) Quelle di età inferiore ai 25 anni rientrano nelle operazioni previste per il gruppo dei giovani.

(2) Risoluzione del Consiglio dei ministri dell'istruzione del 9. 2. 1976 (Gazzetta ufficiale delle Comunità Europe n. C 38 del 19. 2. 1976).

(3) L'importanza dell'informazione per facilitare il dialogo tra le donne dei vari paesi della Comunità, garantire lo scambio di idee e contribuire così a quella trasformazione delle mentalità che è fattore fondamentale per il raggiungimento dell'uguaglianza, è evidente. A tale scopo la Commissione si è dotata, dal 1977, di un Servizio per l'informazione della stampa e delle organizzazioni femminili che, attraverso varie attività, assolve a questo compito.

BIBLIOGRAFIA

— Beauvoir, Simone de, *Le deuxième sexe,* Paris, Gallimard, 1949.

— Elena Giannini-Belotti, *Dalla parte delle bambine* — Feltrinelli economica, 1973.

— OCSE, *The role of women in the economy,* OCDE, 1975.

— OCSE, *La récession de 1974-1975 et l'emploi des femmes,* OCDE, 1976.

— Sullerot Evelyne, *L'occupazione delle donne e i suoi problemi negli Stati membri della Comunità europea.* Bruxelles: Commissione delle Comunità europee, 1970, 237 pag. 8333.

— Federici, Nora, *Le condizioni di lavoro delle donne salariate nei sei Stati membri della Comunità europea,* Italia. Con la collaborazione di Carla Bielli e Antonella Pinnelli — Bruxelles: Commissione delle Comunità Europee, 1972, 184 pag. V/167/73.

— Cornu, Robert B., *Women and employment in the United Kingdom, Ireland and Denmark* — Brussels: Commission of the European Communities, 1974, 122, 55, 63 p. V/649/75.

— Commissione delle Comunità europee — Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato d'applicazione al 31 dicembre 1972 del principio di parità tra retribuzioni maschili e femminili — Bruxelles, 1973, 45 pag. SEC (73) 3000 def.

— Commissione delle Comunità europee — Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato d'applicazione al 31 dicembre 1973 del principio di parità tra retribuzioni maschili e femminili, in Danimarca, in Irlanda e nel Regno Unito. — Bruxelles, 1974 — 52 pagg. SEC (74) 2721def.

— Commissione delle Comunità europee — Parità di trattamento lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile — Comunicazione della Commissione al Consiglio — Bruxelles, 1975, 36 pagg. COM (75) 36 def.

— Commission des Communautés européennes, Femmes et hommes d'Europe — Attitudes comparées à l'égard de quelques problèmes de société — Bruxelles, 1975 — 215 p. X/608/75.

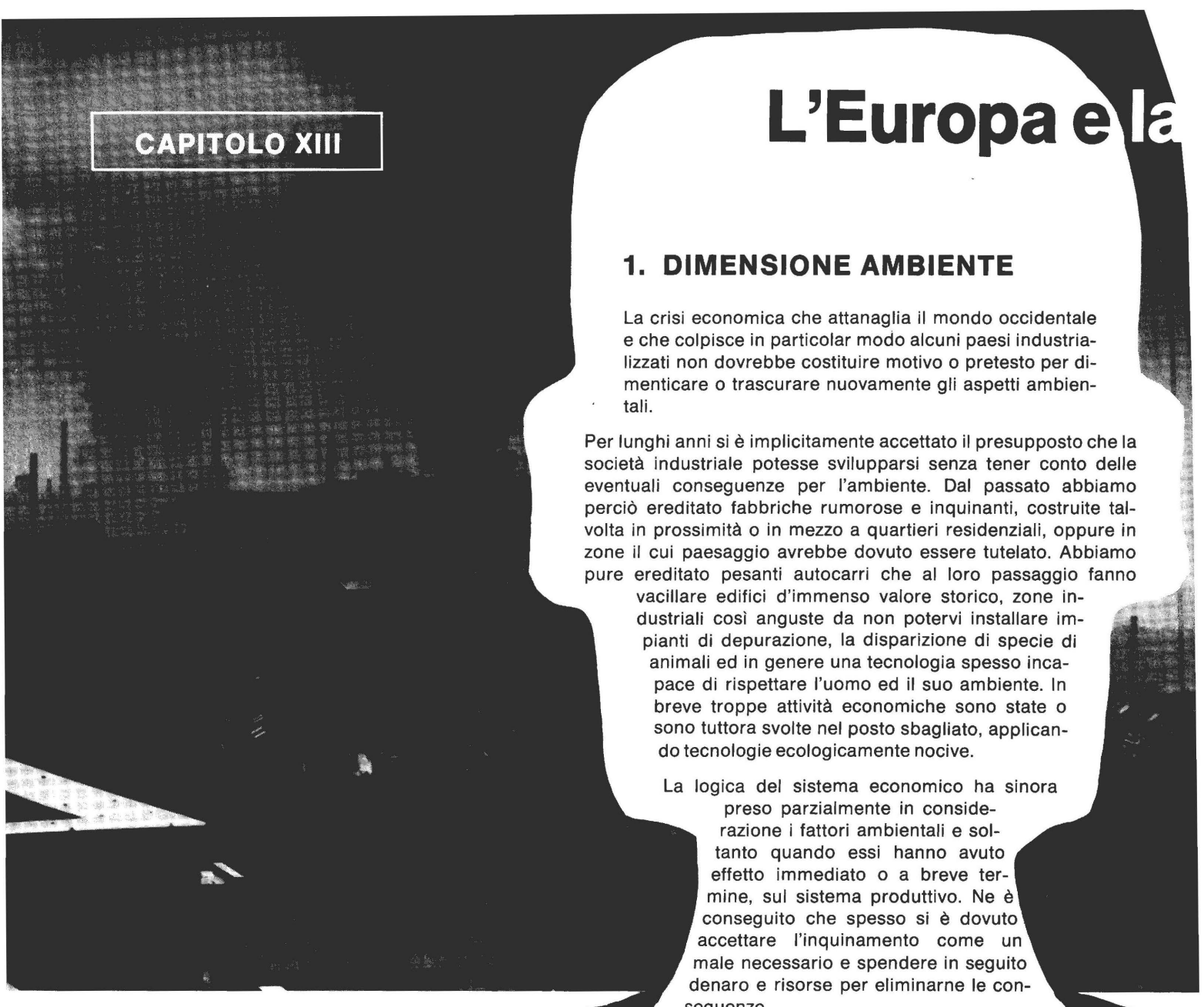
— Commissione delle Comunità europee — Orientamento e formazione professionale delle lavoratrici — Seminario europeo 24-28 novembre 1975 — Parigi — Lussemburgo, 1976 — 70 pagg. CB 2276164 ITC.

— Conféderation européenne des Syndicats — Femmes au travail — Livre blanc des travailleuses d'Europe — Bruxelles, 1976 — 181 p.

— Commissione delle Comunità europee — La Comunità europea per il lavoro della donna — Bruxelles, 1977 — 19 pagg. 584/X/77.

— Commissione delle Comunità europee — Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato d'applicazione al 12 Febbraio 1978 del principio di parità tra retribuzioni maschili e femminili — Bruxelles, 1978 — 145 pagg.

— Commission des Communautés européennes — Femmes et hommes d'Europe en 1978 — Attitudes comparées à l'égard de quelques problèmes de société — Bruxelles, 1979 — 238 p. X/72/79.



CAPITOLO XIII

L'Europa e la

1. DIMENSIONE AMBIENTE

La crisi economica che attanaglia il mondo occidentale e che colpisce in particolar modo alcuni paesi industrializzati non dovrebbe costituire motivo o pretesto per dimenticare o trascurare nuovamente gli aspetti ambientali.

Per lunghi anni si è implicitamente accettato il presupposto che la società industriale potesse svilupparsi senza tener conto delle eventuali conseguenze per l'ambiente. Dal passato abbiamo perciò ereditato fabbriche rumorose e inquinanti, costruite talvolta in prossimità o in mezzo a quartieri residenziali, oppure in zone il cui paesaggio avrebbe dovuto essere tutelato. Abbiamo pure ereditato pesanti autocarri che al loro passaggio fanno vacillare edifici d'immenso valore storico, zone industriali così anguste da non potervi installare impianti di depurazione, la disparizione di specie di animali ed in genere una tecnologia spesso incapace di rispettare l'uomo ed il suo ambiente. In breve troppe attività economiche sono state o sono tuttora svolte nel posto sbagliato, applicando tecnologie ecologicamente nocive.

La logica del sistema economico ha sinora preso parzialmente in considerazione i fattori ambientali e soltanto quando essi hanno avuto effetto immediato o a breve termine, sul sistema produttivo. Ne è conseguito che spesso si è dovuto accettare l'inquinamento come un male necessario e spendere in seguito denaro e risorse per eliminarne le conseguenze.

Se il modello di sviluppo economico avesse previsto una simile evoluzione, si sarebbero potuti evitare fin dall'inizio molti problemi ecologici, con notevole riduzione del costo della lotta contro l'inquinamento. Numerosi studi dimostrano infatti che i costi di prevenzione sono minori di quelli per rimediare ai danni causati dall'inquinamento o da una troppo miope gestione delle risorse, del suolo e dell'ambiente in genere.

Un'azione preventiva consentirebbe di realizzare notevoli economie non solo agli imprenditori che devono sosterne i costi delle misure antiquinamento, ma anche alla collettività, che deve sopportare i costi esterni delle attività di produzione.

La problematica ecologica è tuttavia ancora più vasta. Essa può essere inquadrata da una parte dalla degradazione ambientale subita a causa di una crescita economica che ha trascurato i fattori ecologici e dall'altra dai limiti imposti alla stessa crescita dalle disponibilità delle risorse. La rottura d'equilibrio che ne è conseguita è quindi essenzialmente dovuta all'incapacità del sistema economico di tener conto degli effetti e delle conseguenze a lungo termine del nostro modello di sviluppo che si basa prevalentemente sulla maggiore o minore disponibilità attuale delle risorse e sul loro prezzo di mercato.

Un'evoluzione verso uno sviluppo diverso e che non si urti a termine più o meno lungo con i limiti delle risorse disponibili, e non solo quelle energetiche, richiede un ripensamento del modello ed un diverso aggiustamento delle relazioni tra le componenti del sistema produttivo.

Le tecnologie, la localizzazione geografica delle diverse attività e le risorse che entrano nel ciclo produttivo non dovrebbero poter più essere concepite unicamente in termini economici immediati ma collocate in una prospettiva temporale e spaziale più ampia.

Se vogliamo essere sicuri che le decisioni prese oggi sulla localizzazione e sulle caratteristiche degli investimenti industriali e infrastrutturali, non creino fra dieci o vent'anni una nuova serie di problemi analoghi, dobbiamo cercare di proiettarci nel futuro individuando i settori in cui le decisioni odierne influiran-

di Vladimiro Mandl

no in modo cruciale sulle condizioni ecologiche di domani e modificare di conseguenza queste decisioni.

Un riorientamento del nostro modo di concepire lo sviluppo non può che avvenire gradualmente: tuttavia la sua attuazione ben difficilmente può collocarsi nell'ambito di una sola Nazione o di un solo Stato a causa delle molteplici ripercussioni economiche e sociali che esso potrà comportare non solo sul piano interno ma anche su quello internazionale.

Questa dimensione transnazionale dei problemi ambientali costituisce per ogni nazione una serie di vincoli ma anche di opportunità nuove. Da un lato essa limita i margini di intervento di ciascuna delle nazioni a causa della facilità con la quale gli inquinanti oltrepassano le frontiere e delle conseguenze negative che una vigorosa politica ambientale può avere sulla competitività di un'industria sottoposta a norme troppo severe. Dall'altro lato la dimensione transnazionale permette di concepire lo sviluppo oltrepassando i limiti dello spazio e delle risorse fornite dal solo territorio nazionale e permettendo così una più armoniosa distribuzione delle attività economiche.

Per questi motivi la Comunità si è dotata sin dal novembre 1973 di un programma d'azione in materia ambientale. Dopo 5 anni di attuazione del programma sono stati raggiunti molti risultati: tuttavia molto resta ancora da fare, soprattutto per riorientare continuamente le azioni verso quelle che saranno le priorità di domani e le esigenze del futuro.

2. IL PROGRAMMA D'AZIONE AMBIENTALE DELLA COMUNITÀ

Dopo gli sforzi dell'ultimo decennio per far fronte ad una serie di problemi di immediata urgenza, la politica ecologica sta entrando in una fase di maggiore maturità. Una seconda generazione di politiche a più lungo termine, intese alla promozione di una forma qualitativamente superiore di crescita economica come fondamento per il futuro, sta affiancandosi alla prima serie di provvedimenti, che avevano spesso un carattere specifico. La parola d'ordine è «meglio prevenire che disinquinare» e nei prossimi anni sarà probabilmente introdotta tutta una serie di nuovi strumenti operativi, intesi non semplicemente ad eliminare l'inquinamento, ma in modo più generale a pianificare lo sviluppo ed il miglioramento globale della qualità dell'ambiente e della vita. Ciò implicherà non soltanto la ricerca di mezzi più economici per prevenire il manifestarsi dell'inquinamento, ma anche la gestione più razionale delle risorse naturali e dello spazio.

Questo spostamento d'interesse non significa che i problemi del passato siano stati tutti risolti o che il contesto fondamentale della legislazione ecologica destinata a disciplinare gli inquinamenti sia stato completamente realizzato. Significa semplicemente che agli sforzi futuri verrà impresso un nuovo orientamento.

Sono ancora in corso i lavori per completare la struttura di base della legislazione prevista nel primo Programma d'azione delle Comunità, ma già la continuazione di questo programma, approvata dal Consiglio il 17 maggio 1977 (e comunemente nota come «Secondo programma d'azione») rivela un cambiamento d'indirizzo. Il secondo programma può essere suddiviso in 4 parti.

La riduzione dell'inquinamento resta comunque il principale campo d'intervento. Sono in corso di elaborazione gli obiettivi di qualità dell'ambiente, con indicazione delle concentrazioni di elementi inquinanti nell'atmosfera e nell'acqua, che non dovrebbero essere superate a lungo termine nelle varie zone della Comunità destinate a diverse attività umane. In questo campo la maggior parte dei progressi è stata realizzata nella fissazione degli obiettivi per la qualità delle acque e sono già stati concordati quelli per le acque di balneazione, per l'approvvigionamento di acqua potabile delle popolazioni e per la vita dei pesci nelle acque dolci.

Sono in corso di elaborazione anche le norme relative ai prodotti. Alcuni di essi inquinano l'ambiente per il solo fatto di essere utilizzati; per esempio, alcuni tipi di combustibili contribuiscono all'inquinamento atmosferico mentre vengono bruciati e la maggior parte del rumore è provocato da prodotti come gli aeroplani, le automobili, le macchine edili.

Altri prodotti come ad esempio la carta, le gomme per le automobili o gli imballaggi provocano inquinamento dopo essere stati utilizzati e quando diventano rifiuti; lo sviluppo di una razionale politica di gestione di tali rifiuti costituisce una parte importante del programma. In tutti questi casi l'azione comunitaria è basata non soltanto sul desiderio di ridurre l'inquinamento alla fonte, ma anche sulla necessità di armonizzare le norme nazionali applicabili ai prodotti. Infatti qualora queste norme differissero da un paese all'altro, creerebbero nuove barriere agli scambi commerciali intra-comunitari, pregiudicando quindi uno degli obiettivi fondamentali della Comunità: la libera circolazione delle merci.

Un altro campo per il quale vengono elaborate norme, è quello degli scarichi inquinanti degli impianti industriali. In questo caso sono di particolare interesse le norme concernenti lo scarico d'inquinanti particolarmente pericolosi per la loro tossicità o persistenza, come il mercurio, il cadmio, diversi pesticidi e le sostanze suscettibili di essere cancerogene.

È giusto riconoscere che a livello comunitario sono stati compiuti maggiori progressi nella riduzione dell'inquinamento idrico che non nella riduzione dell'inquinamento atmosferico. Tale situazione è in larga misura riconducibile alla priorità attribuita alla prima forma d'inquinamento in considerazione delle sue caratteristiche specifiche: l'acqua è un mezzo omogeneo di propagazione per quanto riguarda gli effetti degli elementi inquinanti scaricati in essa; è un elemento essenziale per quasi tutte le attività economiche ed umane in genere e scorre in una sola direzione, cioè verso i mari che sono una risorsa comune a tutti noi.

In secondo luogo, la Comunità è attivamente impegnata nella cooperazione con gli Stati non membri e con le organizzazioni internazionali per quei problemi ecologici i cui effetti si manifestano al di là delle frontiere comunitarie. Tale compito richiede tempo, ma è di importanza essenziale, ove si vogliano realizzare su scala mondiale progressi analoghi a quelli raggiunti nell'ambito della Comunità. Uno dei settori d'intervento prioritario è la tutela dei mari e degli oceani.

Il terzo settore di azione indicato nel secondo programma riguarda la gestione razionale delle risorse naturali, ivi comprese le risorse non rinnovabili, l'acqua, la flora, la fauna ed il suolo. Questo settore ha spinto a sviluppare la «seconda generazione» di politiche ecologiche. Risulta sempre più evidente che non basta che la politica ecologica affronti «a posteriori» i problemi posti dallo sviluppo della società industriale. Al contrario, è divenuto evidente che la politica ecologica deve partecipare attivamente al riorientamento della crescita economica verso attività che migliorino la qualità di vita, senza pregiudicare il diritto delle generazioni future ad una qualità ambientale accettabile. Sono necessari quindi strumenti di politica preventiva atti a recepire nello sviluppo economico il rispetto delle risorse naturali e la tutela della qualità della vita.

Tutti i processi industriali sono basati sulla trasformazione di risorse naturali, ivi compresa l'energia, in prodotti dei quali l'inquinamento non è che una specie di sottoprodotto. Ciò significa che spesso si può ridurre o eliminare l'inquinamento a condizione di consumare ulteriori risorse. D'altro canto, il flusso di rifiuti, nei quali vanno a finire tutti i prodotti, può essere considerato non soltanto come un problema ecologico, ma anche come una fonte in se stessa di risorse compresa quella energetica.

Il controllo dei nuovi prodotti chimici prima della loro immissione sul mercato, l'elaborazione di rigorosi dispositivi di sicurezza per procedimenti produttivi potenzialmente pericolosi, la valutazione sistematica della probabile incidenza sull'ambiente di tutte le nuove importanti attività e lo sviluppo di una classificazione di base delle caratteristiche di tutto il territorio della Comunità rappresentano esempi di «strumenti preventivi» in corso di elaborazione.

Il quarto campo della politica comunitaria è costituito da un complesso di azioni specifiche, tutte intese a sostenere e rafforzare un'attività politica ecologica. Esso comprende: l'educazione ecologica, la ricerca nel campo della tecnologia, della tutela dell'ambiente, una maggiore sensibilizzazione del pubblico verso i problemi ecologici, nonché provvedimenti per migliorare l'ambiente di lavoro.

Questo campo abbraccia inoltre gli aspetti economici della politica ambientale, settore in cui il concetto del meccanismo dei prezzi è d'importanza ancora maggiore, nel senso di garantire che i costi ambientali siano presi in piena considerazione nello sviluppo dell'economia.

Il principio «inquinatore pagatore» uno dei fondamenti della politica ecologica comunitaria, riguarda appunto tale obiettivo.

Alla base sta l'idea che aumentando il costo delle risorse ecologiche scarse, possiamo indurre il sistema economico ad adattarsi e a fare migliori usi di tali risorse, così come l'aumento del prezzo di una determinata materia prima porta a lunga scadenza ad un minor consumo.

Merita ora un cenno la questione dei rapporti fra politica ambientale e disoccupazione. Per molto tempo si è creduto che una vigorosa politica ecologica avrebbe inciso negativamente sui costi dell'industria, avrebbe portato alla chiusura di aziende e quindi alla disoccupazione e avrebbe costituito un freno all'espansione economica. Certamente effetti del genere sono stati riscontrati, ma la loro incidenza negativa è stata modesta. Per contro, sta diventando sempre più evidente che non soltanto l'«industria della lotta contro l'inquinamento» (espressione con cui si indica la costruzione e il funzionamento di impianti di depurazione delle acque luride e d'inceneritori municipali di rifiuti, la vendita di migliaia di strumenti recentemente inventati per il controllo dell'inquinamento,la produzione di filtri per ridurre il tenore di biossido di zolfo degli scarichi delle ciminiere e così via), ma anche la nuova importanza attribuita ai miglioramenti ecologici — che si manifesta sotto forma di ammodernamento di vecchi edifici, coltivazione di terre abbandonate, rimboschimento, creazione d'impianti ricreativi al di fuori delle città — sta diventanto una fonte importante di stimolo economico che contribuisce largamente alla creazione di nuovi posti di lavoro in tutte le regioni della Comunità.

Nei prossimi anni, la nuova finalità della politica ecologica consisterà nello sviluppare gli strumenti che garantiscano il raggiungimento di una crescita economica compatibile con le esigenze ambientali.

CONCLUSIONI

Dal novembre 1973, data in cui il Consiglio ha adottato il Programma ambiente, sono state elaborate numerose proposte ed il loro elenco è assai lungo. Le principali oltre a quelle già precedentemente menzionate si riferiscono ad azioni contro l'inquinamento da parte dei settori industriali caratterizzati da volumi di scarichi particolarmente importanti; come

è il caso dell'industria della pasta da carta e del biossido di titanio. Altre proposte della Commissione riguardano una migliore azione d'informazione per poter meglio valutare l'evoluzione della qualità dell'aria e delle acque dei principali corsi d'acqua della Comunità. Ciò permetterà tra l'altro di verificare l'efficacia dei provvedimenti adottati, e se del caso, modificare la loro portata od orientamento onde conseguire risultati più incisivi.

In tutto, la Commissione ha presentato al Consiglio 68 proposte nell'ambito del Programma ambiente ed il Consiglio ne ha adottato 50, mentre le rimanenti 18 sono ancora in discussione.

Indipendentemente dal loro intrinseco valore politico e giuridico questi testi, per i lavori preparatori che essi implicano, le riflessioni ed i dialoghi ai quali danno luogo, le misure di applicazione che ne conseguono, contribuiscono a determinare nell'insieme della Comunità una spinta all'azione. È compito di tutti noi vigilare affinchè tale spinta non si affievolisca e non receda. Se tanto è stato già fatto, ancora molto resta da fare e sopratutto non è sufficiente adottare soltanto soluzioni tecniche ma è indispensabile che le decisioni economiche e sociali si basino su criteri addizionali a quelli abitualmente considerati che garantiscano un'adeguata protezione dell'ambiente della nostra «unica terra».

TEMI SUGGERITI

1. Quale influenza può avere sulla occupazione una politica ambientale?
2. Le associazioni per la difesa dell'ambiente dovrebbero poter intervenire nelle procedure amministrative di assetto del territorio?
3. Lo sviluppo economico e la politica ambientale sono compatibili?
4. A quali strumenti economici bisogna ricorrere per lottare contro l'inquinamento? Misure fiscali o aiuti pubblici?
5. La politica ambientale e le future relazioni tra la Comunità e i paesi in via di sviluppo.
6. Conseguenza dell'esigenza di un ambiente equilibrato e sano sulla definizione, la portata e le limitazioni dei diritti dell'uomo.

BIBLIOGRAFIA

— Programma «Ambiente» 1977-1981, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 6/76.

— *Lo stato dell'ambiente — Primo rapporto,* Bruxelles, 1977.

— La politica delle Comunità europee in materia ambientale, *Documentazione europea,* n. 6/1977.

— Il programma delle Comunità europee in materia ambientale, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 5/72.

— La Comunità europea e la sicurezza nucleare, *Documentazione europea,* n. 5/1975.

CAPITOLO XIV

La protezione

I — INTRODUZIONE

Sino ad un'epoca relativamente recente le disponibilità finanziarie della maggior parte delle famiglie europee erano appena sufficienti a soddisfare i bisogni primari:

alimentazione, abbigliamento, alloggio. Il consumatore era generalmente un acquirente isolato su un mercato locale di piccole dimensioni, che offriva una scelta limitata. Con il rapido elevarsi del tenore di vita in tutti i paesi industrializzati la situazione si è in brevissimo tempo modificata. I redditi medi degli europei sono aumentati in maniera rilevante rendendo disponibile una quota per altri consumi notevole.

La scoperta di nuove sostanze, l'applicazione di nuovi metodi produttivi, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione, l'ampliamento dei mercati, l'apparizione di nuovi sistemi di vendita hanno avuto l'effetto di accrescere la produzione e di stimolare la domanda di nuovi beni e servizi.

Il consumatore sul quale si sono accentrati gli interessi, è diventato un personaggio di primissimo piano, ma un personaggio disorientato, visto che gli operatori economici si sono resi conto prima di lui di come avrebbero potuto sfruttare l'evolversi della situazione. La teoria classica dell'offerta e della domanda, in cui il consumatore aveva una funzione di equilibrio, ha cominciato a vacillare. Produttori e distributori, assai meglio del consumatore sono stati in grado di determinare le condizioni del mercato.

Il consumatore ha dovuto mettersi sulla difensiva, il che ha favorito una presa di coscienza, sia da parte dei consumatori stessi, che hanno cercato di associarsi, sia da parte degli Stati, che a poco a poco si sono dati un apparato legislativo e servizi amministrativi incaricati di proteggere i consumatori.

II — L'AZIONE COMUNITARIA

Lo sviluppo della CEE e la realizzazione dell'unione doganale hanno indubbiamente avuto conseguenze favorevoli per i consumatori. La libera circolazione dei prodotti ha consentito di offrire ai consumatori maggiori possibilità di scelta e di garantire un approvvigionamento più regolare. La politica agricola comune è stata in questi ultimi anni un fattore di stabilità dei prezzi. L'applicazione del trattato ha contribuito a mantenere la concorrenza, con le relative conseguenze sulla formazione dei prezzi. Tuttavia, non esisteva una politica globale di tutela del consumatore a livello europeo. Eppure l'obiettivo finale dell'integrazione europea è esplicitamente «il costante miglioramento delle condizioni di vita e di occupazione» delle popolazioni della Comunità, che ha la missione di promuovere «uno sviluppo armonioso delle attività economiche, una espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento accelerato del tenore di vita». Il trattato precisa inoltre che uno degli obiettivi della politica agricola comune è di garantire prezzi ragionevoli al consumo. Per questo il trattato vieta alle imprese la limitazione artificiosa della produzione, nonché sbocchi o sviluppi tecnici a danno dei consumatori.

Nell'ottobre 1972 i capi di Stato e di governo hanno ribadito le finalità sociali ed umane dello sviluppo economico. «L'espansione economica, che non è un fine a sè stante, deve soprattutto consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita». Il vertice di Parigi giungeva ad una conclusione pratica, invitando le istituzioni a rafforzare e a coordinare le azioni in difesa dei consumatori ed a presentare un apposito programma.

del consumatore

di Claude Pleinevaux

Il programma, adottato dal Consiglio nell'aprile 1975, ha lo scopo di migliorare la situazione del consumatore assicurandogli in particolare:

— un'efficace protezione contro tutto ciò che possa mettere in pericolo la sua salute e la sua sicurezza;

— un'efficace protezione contro quanto possa danneggiare i suoi interessi economici;

— un miglior risarcimento dei danni;

— un'informazione ed un'istruzione più avanzate;

— il diritto alla consultazione e alla rappresentanza nella preparazione di decisioni che lo riguardino.

Questi diversi obiettivi possono raggrupparsi in due grandi categorie: da un lato la protezione e l'informazione dei consumatori, acquirenti di beni e di servizi; dall'altro, la creazione delle condizioni necessarie per riequilibrare il dialogo economico tra produttori, distributori e consumatori.

1. Il consumatore acquirente

La Comunità è stata indotta a prendere un certo numero di provvedimenti allo scopo di proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori nonché i loro interessi economici e giuridici. I più noti e i più efficaci tra questi provvedimenti stabiliscono le norme di composizione dei prodotti, instaurano procedure d'approvazione preventiva all'immissione di alcuni prodotti sul mercato, vietano la vendita o impongono il rispetto di determinate norme di impiego, rendono obbligatoria un'adeguata informazione e decretano una maggiore responsabilità dei produttori. In questo contesto sono state armonizzate le legislazioni degli Stati membri riguardanti i prodotti alimentari (in particolare gli additivi), i medicinali, le sostanze pericolose, i detergenti, i cosmetici, i prodotti tessili, le automobili, ecc.

La protezione degli interessi economici e giuridici del consumatore impone che quest'ultimo sia tutelato contro eventuali abusi di potere del venditore in occasione della stesura dei contratti o della diffusione della pubblicità. Il consumatore ha diritto ad un soddisfacente servizio di assistenza tecnica per i beni di consumo durevole e ad essere protetto contro i danni provocati da prodotti difettosi o da servizi insufficienti. Sono attualmente in discussione in sede di Consiglio numerosi progetti di direttive riguardanti le vendite a domicilio, l'insegnamento per corrispondenza, la pubblicità ingannevole e sleale, l'indicazione del prezzo unitario sui prodotti alimentari e la responsabilità del produttore per i danni attribuibili a un difetto di fabbricazione.

Sono anche in corso lavori riguardanti il credito al consumo, le clausole vessatorie dei contratti, il miglioramento delle procedure giudiziarie relative al risarcimento dei danni. Il costo eccessivo, il linguaggio ermetico ed il formalismo delle procedure intimoriscono infatti i consumatori, inducendoli a desistere dal ricorso ai tribunali per le controversie di minore importanza.

2. Il consumatore come partner

Per riequilibrare i rapporti di forza tra produttori e consumatori è necessaria un'informazione sempre più esauriente, che consenta ai consumatori di utilizzare meglio le loro risorse, di scegliere più liberamente tra i vari prodotti e di esercitare un'influenza sui prezzi e sulle tendenze del mercato. Si sono perciò fatti degli studi sulla qualità e l'utilità dei prodotti e dei servizi, sulle condizioni del mercato, sul comportamento dei consumatori, con l'obiettivo di accrescere la capacità d'intervento delle associazioni dei consumatori e, di conseguenza il loro peso come partner economico. Nel campo dell'istruzione la Comunità sta svolgendo un esperimento in una rete di scuole pilota, interessate ai problemi dei consumatori; terminato l'esperimento si procederà ad uno scambio delle rispettive esperienze pedagogiche.

III — CONCLUSIONI

Il movimento dei consumatori è rimasto finora sulla difensiva, ma i tempi sono maturi per passare ad una fase di consolidamento, di riflessione sulla propria responsabilità e per prepararsi ad una parte attiva nello sviluppo della società moderna.

Negli ultimi anni l'atto dell'acquisto è diventato sotto molti aspetti una finalità. I bisogni hanno assunto via via carattere psicologico oltre che fisiologico, e l'acquisto è divenuto sempre più l'espressione di una volontà di affermazione sociale.

È nata una società dello spreco, che tuttavia non ha eliminato le disuguaglianze, mentre cominciano ad apparire i sintomi di una saturazione dell'ambiente naturale, conseguente all'accumulo dei rifiuti, nonché di una rarefazione di certe risorse naturali.

Il movimento dei consumatori avrà dunque l'importantissimo compito di stimolare i cittadini — in quanto acquirenti — ad assumere consapevolmente la loro funzione economica e sociale.

Il consumo delle unità familiari nei paesi industrializzati è alla base del 60 % circa dei posti di lavoro che contribuiscono al prodotto interno lordo. D'altro canto, gli Stati membri della Comunità sono notevolmente dipendenti dall'esterno per l'approvvigionamento di materie prime (60 % per la cellulosa e la carta, 80-90 % per i metalli non ferrosi, il ferro lo stagno, lo zinco) e per le forniture di energia.

Inoltre, a lungo termine, la capacità di produzione mondiale di risorse non rinnovabili è evidentemente limitata. L'accelerazione della produzione e l'accumulo dei beni hanno provocato fenomeni di inquinamento e di congestione, pregiudicato delicati equilibri biologici ed ecologici da cui dipende la sopravvivenza dell'ambiente naturale, creato disagi e suscitato frustrazioni. Persistono infine alcune disuguaglianze, di cui il consumo è una componente essenziale.

Pertanto appare sempre più necessario per il futuro un orientamento del consumo verso beni e servizi meno costosi in termini di prodotti importati, meno inquinanti, di migliore qualità e accessibili al maggior numero possibile di persone: questo orientamento dovrebbe essere definito con la partecipazione dei consumatori. Questa partecipazione attiva del consumatore alla vita economica presuppone la scomparsa dell'opposizione storica tra produzione e consumo e, ovviamente, il superamento degli schemi ideologici ed economici classici.

Solo in un contesto basato sull'equilibrio tra libertà, eguaglianza e necessaria solidarietà, sulla compartecipazione di tutti alle decisioni e ai rischi, si potrà trasferire una parte delle responsabilità dai produttori ai consumatori.

Nel giro di qualche decennio le associazioni di consumatori dovrebbero dunque trasformarsi da censori in consiglieri, per divenire infine corresponsabili delle decisioni. La Comunità è chiamata a svolgere una funzione importante in questa evoluzione.

TEMI SUGGERITI

1. Il consumatore è sufficientemente protetto contro i prezzi abusivi?
2. Quale può essere l'apporto dei pubblici poteri all'informazione e all'educazione dei consumatori?
3. L'ombudsman rappresenta una soluzione per i consumatori?
4. La protezione del consumatore quale utente di pubblici servizi è sufficiente? Come può essere migliorata?
5. Il consumatore deve poter intervenire nelle decisioni riguardanti la fabbricazione dei prodotti?
6. I rapporti di forza tra produttori-distributori e consumatori sono equilibrati per quanto riguarda i prodotti agricoli e, più generalmente, i prodotti alimentari?

BIBLIOGRAFIA

— Il consumatore nella Comunità europea, *Documentazione europea, n. 3/1978.*

— *Il consumatore europeo, le sue preoccupazioni, le sue aspirazioni, la sua informazione,* Bruxelles, 1976.

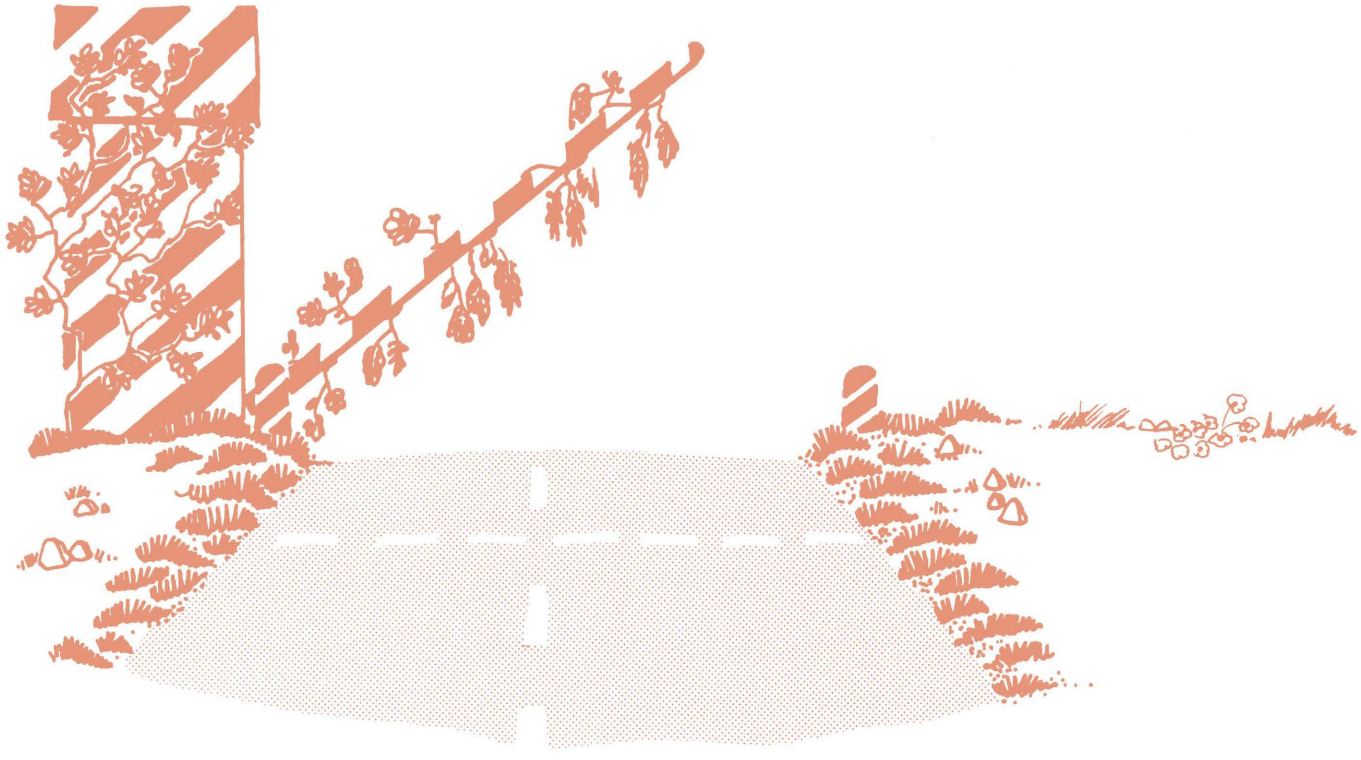
— *Le organizzazioni di consumatori e i pubblici poteri,* Bruxelles, 1977.

— Programma preliminare della Comunità europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee,* n. C 92 del 25 aprile 1975).

— Commissione delle Comunità europee, *Politica di protezione e di informazione del consumatore. Primo rapporto,* Bruxelles, 1977.

CAPITOLO XV

L'Europa



Introduzione

È vero che il cittadino europeo non si rende ben conto di appartenere alla Comunità, ma è giocoforza riconoscere che non è colpa sua.

A nostro giudizio, tre fattori sono all'origine di questa situazione:

1. **L'insufficenza dei mezzi d'informazione messi a disposizione del cittadino europeo, con la conseguenza che quest'ultimo nella vita di tutti i giorni non avverte i vantaggi che trae dall'azione della Comunità, tanto più che si tratta di un'azione complessa, di non facile comprensione;**

2. **Parlando dell'Europa, si usano spesso formule lapidarie come l'«Europa dei mercanti» opposta all'«Europa dei lavoratori», oppure s'insiste sull'Europa dei tecnocrati.**

   Se è giusto chiedersi cosa l'Europa abbia portato alle diverse categorie socio-professionali che la compongono, occorre anche non dimenticare che l'Europa deve essere l'Europa di tutti i cittadini. È quindi logico chiedersi, su un piano generale, quali diritti (in senso giuridico e non come vantaggio materiale o prerogativa) derivino ai cittadini europei dalla loro appartenenza alla Comunità.

3. **Infine, l'Europa non ha saputo concretizzarsi in segni esteriori, ad esempio una bandiera europea, un passaporto uniforme, ecc., segni che permetterebbero all'uomo della strada di meglio identificarsi con la Comunità europea di cui fa parte. È chiaro che la Comunità, trascurando questi aspetti, non ha contribuito a creare l'immagine di un'Europa di cui l'uomo della strada possa cogliere le finalità umane e sociali.**

dei cittadini

di Jean-Claude Brouwers

1. LA POLITICA DI INFORMAZIONE DELLA COMUNITÀ

Molto spesso si deplora che i cittadini europei si disinteressino della costruzione dell'Europa; come risulta chiaramente dagli euro-barometri pubblicati a intervalli periodici dalla Commissione, la maggioranza dei cittadini è favorevole all'idea d'Europa, ma ad occuparsene di fatto restano solo alcuni specialisti o una minoranza privilegiata.

Non basta che la comunità di destino che lega i 250 milioni di abitanti dell'Europa sia reale, bisogna anche che venga da tutti avvertita come tale. Le cause della situazione attuale possono essere raggruppate in tre punti:

1.1. Le azioni informative svolte dalle istituzioni europee e dai governi per meglio presentare all'opinione pubblica l'attività europea e per ricollegare le decisioni quotidiane delle istituzioni alle motivazioni della costruzione europea si sono rivelate insufficienti. Inoltre i mezzi messi a disposizione della Commissione (bilancio d'informazione, personale e mezzi tecnici . . .) sono modesti rispetto alla vastità del compito; infine, invece di «regionalizzare» l'informazione, è prevalsa la tendenza a centralizzarla.

1.2. L'Europa, diversamente da altri assetti politici, non è nata da una «rivoluzione», il che spiega la sua mancanza di base popolare. L'Europa è infatti il risultato dell'intesa di massima tra grandi uomini politici che all'indomani della guerra hanno deciso di evitare il ripetersi di altri gravi conflitti sul continente europeo.

Alle particolari condizioni che ne hanno caratterizzato la nascita si aggiunge poi il fatto che la costruzione dell'Europa ha luogo attraverso istituzioni che malgrado la loro assoluta originalità non sono tuttavia in grado di creare un vasto movimento popolare: le decisioni vengono prese a porte chiuse dal Consiglio dei ministri e ciascun ministro spiega poi alla «sua stampa» che cosa ha potuto «strappare» agli altri ministri al momento del compromesso finale. Inoltre le istituzioni europee non sono tenute a giustificare le loro decisioni davanti all'opinione pubblica e d'altro canto, moltissime questioni trattate a livello comunitario sono di carattere tecnico.

1.3. Infine, quando i grandi quotidiani parlano dell'Europa tendono — ed è un rimprovero che si può muovere sempre — a drammatizzare gli avvenimenti dell'attualità europea (come le maratone agricole, ecc.) piuttosto che a sottolineare la solidarietà di fatto creata dalle realizzazioni concrete; Robert Schuman non aveva forse predetto che «l'Europa non si farà di colpo, nè attraverso una costruzione unitaria»?

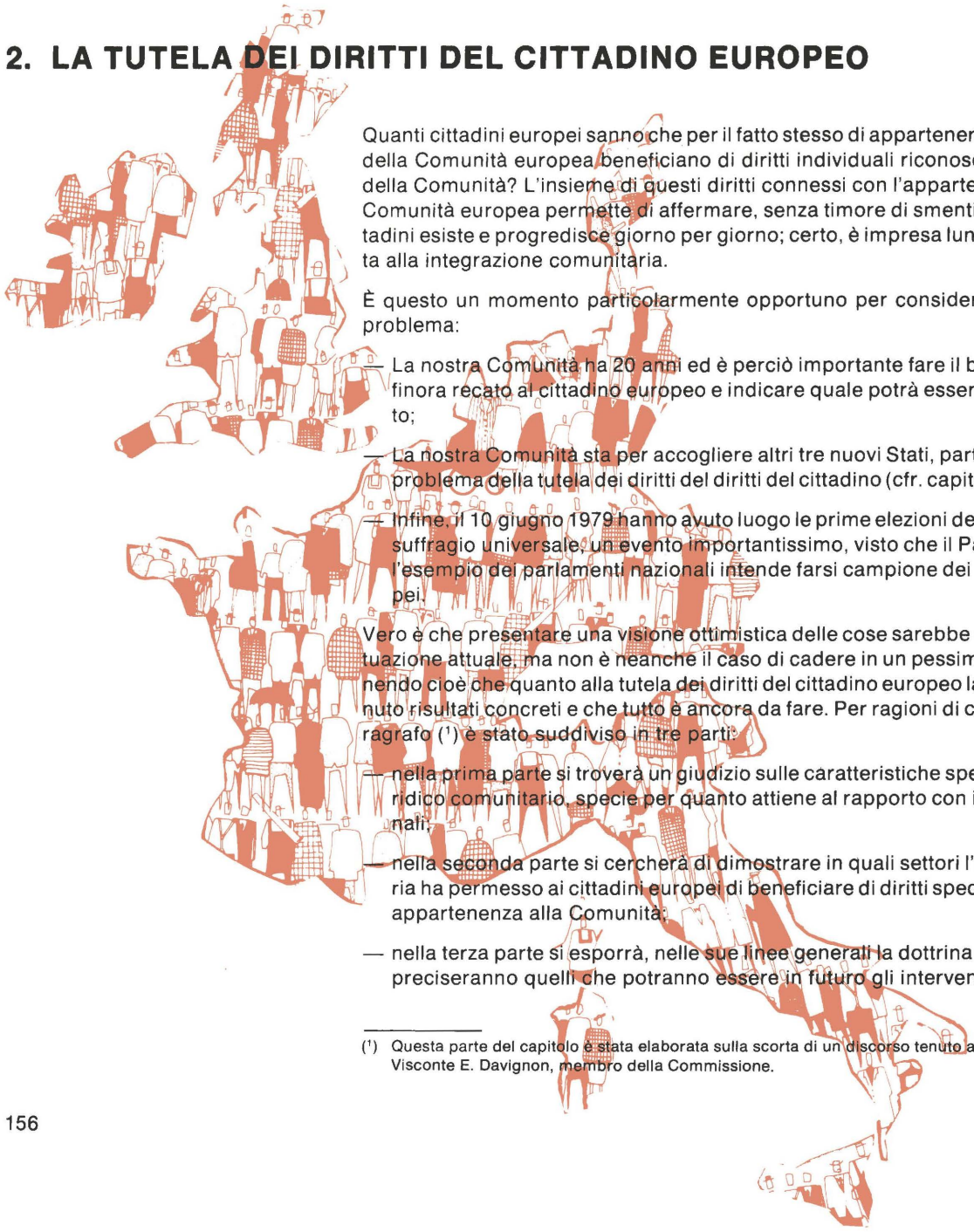
Non si tratta certo di mettersi a fare discorsi agiografici sull'Europa o di far credere all'opinione pubblica che in qualunque caso farà meglio degli Stati nazionali; si tratta invece di sottolineare i vantaggi e le prerogative che la Comunità ha arrecato ai propri cittadini e di denunciare gli insuccessi o gli aspetti negativi di certe pratiche comunitarie (ricerca del compromesso che rispecchia in primo luogo gli interessi nazionali, politica del «do ut des» che ha il sopravvento sull'attuazione di progetti veramente comunitari, ecc.).

A livello comunitario, va quindi impostata una effettiva politica dell'informazione, per rendere l'Europa più vicina al cittadino, così come ha proposto l'on. Tindemans nel suo rapporto sull'Unione europea. I tecnocrati troppo spesso hanno perso di vista la dimensione umana e sociale dell'Europa.

È in questa prospettiva che il Consiglio europeo ha deciso alla fine del 1977 di creare una «Fondazione europea della cultura», nell'intento di promuovere tutte quelle iniziative che possono contribuire alla migliore comprensione fra i popoli, ponendo l'accento sul contatto umano: attività della gioventù, scambi universitari, dibattiti e conferenze scientifiche, riunioni di categorie socioprofessionali, attività culturali e d'informazione.

Sempre in questo contesto merita ricordare che il Consiglio ha inoltre creato a Dublino una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e a Berlino un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale; questi due organismi hanno il compito di avviare un'approfondita riflessione a livello comunitario su alcuni temi che interessano il cittadino europeo nella vita di tutti i giorni.

2. LA TUTELA DEI DIRITTI DEL CITTADINO EUROPEO



Quanti cittadini europei sanno che per il fatto stesso di appartenere ad uno Stato membro della Comunità europea beneficiano di diritti individuali riconosciuti su tutto il territorio della Comunità? L'insieme di questi diritti connessi con l'appartenenza del cittadino alla Comunità europea permette di affermare, senza timore di smentita, che l'Europa dei cittadini esiste e progredisce giorno per giorno; certo, è impresa lunga e impegnativa, legata alla integrazione comunitaria.

È questo un momento particolarmente opportuno per considerare questo importante problema:

— La nostra Comunità ha 20 anni ed è perciò importante fare il bilancio di quello che ha finora recato al cittadino europeo e indicare quale potrà essere il suo futuro contributo;

— La nostra Comunità sta per accogliere altri tre nuovi Stati, particolarmente sensibili al problema della tutela dei diritti del diritti del cittadino (cfr. capitolo sull'ampliamento);

— Infine, il 10 giugno 1979 hanno avuto luogo le prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale, un evento importantissimo, visto che il Parlamento europeo sull'esempio dei parlamenti nazionali intende farsi campione dei diritti dei cittadini europei.

Vero è che presentare una visione ottimistica delle cose sarebbe di cattivo gusto nella situazione attuale, ma non è neanche il caso di cadere in un pessimismo esagerato, sostenendo cioè che quanto alla tutela dei diritti del cittadino europeo la Comunità non ha ottenuto risultati concreti e che tutto è ancora da fare. Per ragioni di chiarezza il presente paragrafo (1) è stato suddiviso in tre parti:

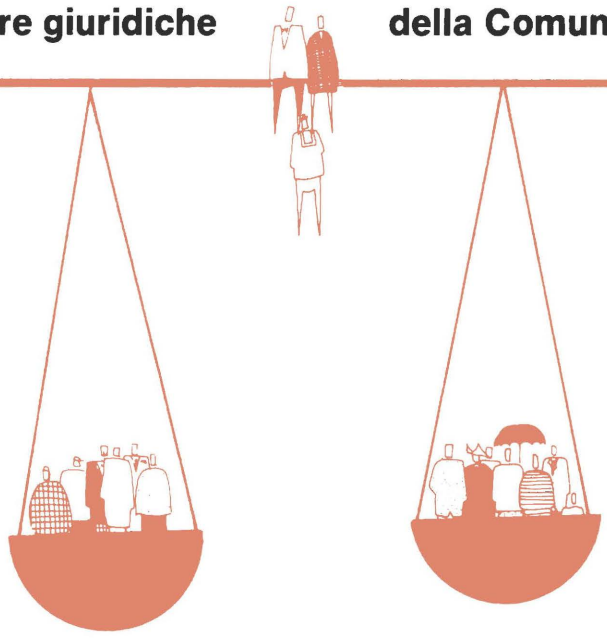
— nella prima parte si troverà un giudizio sulle caratteristiche specifiche del sistema giuridico comunitario, specie per quanto attiene al rapporto con i sistemi giuridici nazionali;

— nella seconda parte si cercherà di dimostrare in quali settori l'integrazione comunitaria ha permesso ai cittadini europei di beneficiare di diritti specifici, derivanti dalla loro appartenenza alla Comunità;

— nella terza parte si esporrà, nelle sue linee generali la dottrina della Commissione e si preciseranno quelli che potranno essere in futuro gli interventi della Comunità.

(1) Questa parte del capitolo è stata elaborata sulla scorta di un discorso tenuto a Firenze il 26 ottobre 1978 dal Visconte E. Davignon, membro della Commissione.

2.1. Le strutture giuridiche della Comunità



È evidente che per il solo fatto di appartenere alla Comunità il cittadino beneficia di nuovi diritti, che derivano dai principi generali del diritto comunitario. Questi ultimi gli garantiscono infatti una protezione supplementare per quel che riguarda l'applicazione del diritto comunitario in rapporto al diritto nazionale.

Si possono portare tre esempi al riguardo:

1. l'applicabilità diretta di buona parte delle disposizioni del diritto comunitario: basti pensare all'abolizione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali (articolo 13 del trattato), all'abolizione di nuove restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente (articoli 31 e 32), al principio della non discriminazione (articoli 48 e 52), all'abolizione delle imposte fiscali (articolo 95), all'applicazione del principio della parità retributiva tra lavoratori dei due sessi (articolo 119);

2. la preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale, quale che sia la natura o la data di entrata in vigore delle disposizioni del diritto nazionale;

3. I ricorsi specifici davanti alla Commissione e/o alla Corte di Giustizia, previsti in particolare dai trattati.

Quest'ultimo esempio merita un'analisi più approfondita, in quanto solleva un problema delicato, oggetto attualmente di una controversia, e cioè quello del ricorso individuale davanti alla Corte, contro qualsiasi atto giuridico comunitario.

Anche se da un lato si possono comprendere le motivazioni della proponibilità di tale ricorso e se dall'altro occorre riconoscere che la Corte deve già far fronte ad alcuni problemi d'organizzazione a causa del suo sovraccarico di lavoro, non per questo sembra necessario modificare i trattati. Gli articoli 173 e 177, nonché l'interpretazione data dalla Corte agli articoli 178 e 215, comma secondo, assicurano in effetti una protezione equivalente a quella che discenderebbe dall'istituzione di un nuovo ricorso specifico.

Infatti:

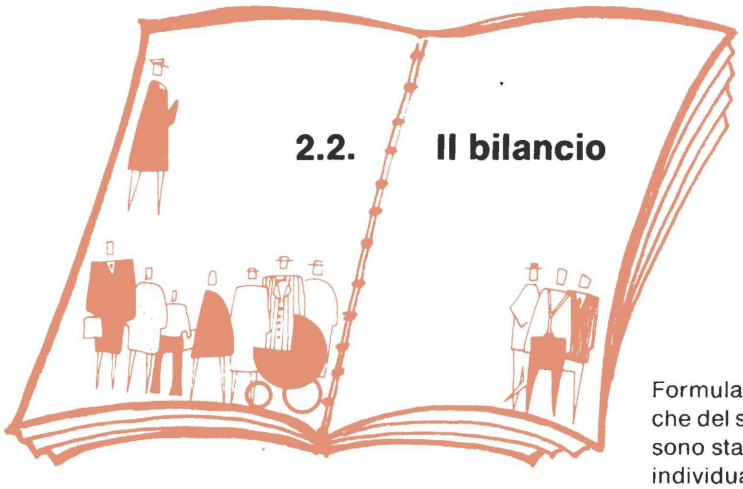
— grazie all'articolo 173 qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso davanti alla Corte contro qualsiasi decisione comunitaria che la riguardi individualmente;

— grazie all'articolo 177 le giurisdizioni nazionali, qualora venga loro sottoposta una controversia, possono domandare alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del trattato e sulla validità e l'interpretazione di tutti gli atti delle istituzioni della Comunità;

— in virtù degli articoli 178 e 215, comma secondo, in materia di responsabilità extracontrattuale chiunque può proporre davanti alla Corte un'azione per il risarcimento di un danno cagionato da una istituzione della Comunità, anche nel caso in cui il danno derivi da un atto giuridico non direttamente impugnabile.

A nostro avviso, non sarebbe quindi necessario modificare i trattati, essendo senz'altro possibile concedere al cittadino europeo garanzie supplementari migliorando e consolidando quello che già esiste, vale a dire accentuando il carattere evolutivo della giurisprudenza della Corte.

Quel che invece oggi manca ai cittadini della nostra Comunità è la percezione dei diritti di cui dispongono nel sistema attuale, il che presuppone una vasta campagna d'informazione.



2.2. Il bilancio

Formulate queste considerazioni in ordine alle caratteristiche specifiche del sistema giuridico comunitario, sarà opportuno ricordare quali sono stati in concreto i contributi della Comunità nel campo dei diritti individuali.

Sarà il caso di operare una netta distinzione al riguardo fra i diritti derivanti dai fondamenti stessi della nostra Comunita e quelli che risultano dall'attuazione delle politiche comuni.

2.2.1. Per il fatto di appartenere alla Comunità i cittadini europei hanno acquisito una serie di nuovi diritti, già enunciati dai trattati. Basti ricordare in proposito le quattro grandi libertà sancite dal trattato di Roma (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, e dei capitali).

Tuttavia, dato che la Comunità non è stata dotata di una struttura federale, gli organi comunitari hanno dovuto annettere speciale importanza nel caso della libera circolazione delle persone — su cui ritorneremo più avanti — all'obiettivo della «mobilità dei professionisti» (medici, architetti . . .) piuttosto che all'elaborazione di uno «statuto professionale», valido per tutta la Comunità.

Nella libera circolazione delle persone rientra dunque innanzitutto il diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità sia dei lavoratori dipendenti che di quelli autonomi, il che implica l'abolizione di qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità per quel che riguarda la retribuzione, più in generale, le condizioni di lavoro.

A questo diritto si accompagna naturalmente il diritto di circolare liberamente in tutta la Comunità per rispondere alle offerte di lavoro o per esercitare un'attività indipendente.

La piena attuazione della libera circolazione richiederebbe però che, con riguardo al settore della sicurezza sociale, fosse riconosciuto ai lavoratori a ai loro familiari il diritto di cumulare tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, nonchè quello di poter beneficiare su tutto il territorio della Comunità delle pensioni maturate.

Nel settore delle attività industriali, commerciali e artigianali la Comunità ha già accordato alle relative categorie il diritto al riconoscimento, da parte dello Stato ospitante, dell'esperienza pratica precedentemente acquisita. Quanto alle professioni liberali la validità di alcuni diplomi rilasciati in altri Stati membri è riconosciuta come equipollente a quella sancita dai diplomi nazionali (medici, dentisti, infermieri, ecc.).

Si noti che la libera circolazione dei lavoratori potrebbe essere ostacolata indirettamente, limitando il libero accesso dei loro figli all'istruzione. Senonché il libero accesso all'istruzione, su un piede di parità, è un diritto già acquisito anche per i figli di un cittadino d'uno Stato membro che eserciti un'attività salariata o indipendente sul territorio di un altro Stato membro.

Tra i nuovi diritti bisogna poi ricordare le garanzie che la Comunità offre al cittadino in quanto consumatore, sia che si tratti di proteggerne la salute e la sicurezza (regolamentazione relativa agli additivi, ai coloranti, alle specialità farmaceutiche, ai cosmetici, alle automobili, al materiale elettrico) o le condizioni di vita (regolamentazione relativa all'ambiente) o gli interessi economici (norme riguardanti l'etichettatura e il credito al consumo).

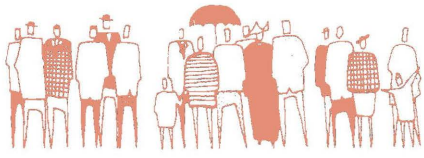
2.2.2. Attraverso l'applicazione delle politiche comuni sono poi sorti alcuni diritti supplementari che godono di una protezione giuridica nazionale e/o comunitaria.

— così *nel settore del carbone* è stato compiuto uno sforzo a livello comunitario per facilitare la riconversione dei lavoratori della CECA, che si è concretizzato nella concessione di premi alla riconversione, erogati direttamente dalla Comunità, e in aiuti per la costruzione di alloggi destinati ai lavoratori emigrati . . .

— *nel settore agricolo* non si può dimenticare il diritto degli agricoltori ad essere protetti giuridicamente da un'organizzazione di mercato che, grazie ai meccanismi d'intervento e di sovvenzione, garantisce loro un equo tenore di vita;

— *nel settore della concorrenza* è interessante notare che ai cittadini della Comunità è stato riconosciuto il diritto d'invocare la nullità d'intese o di contratti che restringano la concorrenza, e questo sia davanti alle giurisdizioni nazionali che dinanzi alle istituzioni comunitarie.

Quest'elenco non è completo, ma gli esempi sono stati scelti solo per mettere in risalto il costruttivo contributo che la Comunità ha dato ai cittadini europei.



2.3. La dottrina della Commissione per il futuro

2.3.1. I diritti fondamentali sono quelli che noi consideriamo intrinseci al nostro modo di vita; sono stati concepiti per proteggerci contro qualsiasi intervento abusivo dello Stato nella nostra esistenza e comprendono il diritto alla proprietà privata, la libertà di praticare la religione di nostra scelta, la libertà d'opinione, la libertà di riunione, la libertà d'espressione e la libertà di sceglierci l'attività economica o la professione che più ci aggrada. I risultati conseguiti in questi campi possono considerarsi soddisfacenti: ciò non toglie che occorre riflettere su quanto si potrebbe ancora fare per i cittadini europei, in particolare nel campo della tutela dei diritti fondamentali.

E per sollevare il problema dei diritti fondamentali non credo sia necessario guardare al di là delle frontiere della Comunità. Infatti, lo stesso preambolo del trattato CEE contiene una serie di principi che, malgrado siano stati enunciati nel 1958 in un contesto politico diverso dal nostro (guerra fredda, decolonizzazione . . .), mantengono tutta la loro validità:

— l'azione comune per il progresso economico e sociale;

— il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei popoli;

— e infine, cosa non meno importante, la salvaguardia della pace e della libertà.

Questi principi, ai quali possiamo aggiungere i principi comuni a tutti gli Stati democratici, hanno mantenuto in effetti tutta la loro attualità e costituiscono un punto di riferimento essenziale ai fini del funzionamento della Comunitá.

È comunque evidente che la semplice enunciazione di principi o di diritti fondamentali non troverà nessun riscontro nella realtà, ove non vengano predisposti gli strumenti necessari per assicurarne il rispetto.

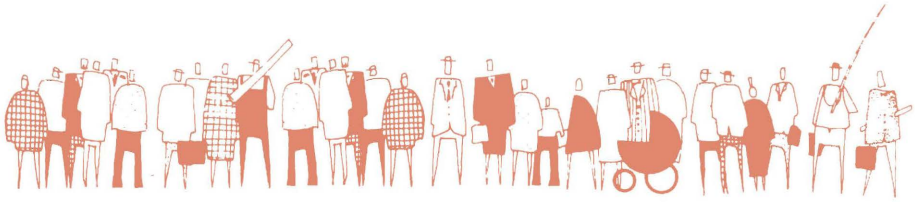
Di fronte a possibili violazioni da parte degli Stati membri, i poteri della Comunità sono estremamente limitati. Dato che gli Stati membri sono sovrani nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici, la Comunità può perseguire le violazioni dei diritti fondamentali commesse da organi nazionali solo quando queste colpiscono contemporaneamente una disposizione del diritto comunitario.

Per quel che riguarda invece il rispetto di questi diritti da parte della Comunità, la giurisprudenza della Corte tutela da tempo i diritti negativi (vale a dire le libertà classiche, come la libertà d'associazione, ecc.), mentre i diritti positivi (i diritti sociali e economici, nella misura in cui sono previsti dai trattati) non sono in sostanza che delle disposizioni programmatiche, per la cui attuazione è necessario l'intervento legislativo della Comunità.

Non bisogna neanche perdere di vista la dichiarazione comune del 5 aprile 1977, con la quale il il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno sottolineato l'importanza primaria che essi attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali.

La Comunità potrebbe tuttavia fare un ulteriore passo, per dimostrare la sua volontà di attenersi strettamente alle dichiarazioni di intenti, aderendo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Molte argomentazioni sono state esposte contro, ma anche e soprattutto a favore di un passo del genere. È chiaro che l'adesione alla Convenzione potrebbe solo rafforzare la credibilità della Comunità in materia di tutela dei diritti fondamentali.



L'elaborazione di un catalogo dei diritti fondamentali spetterà poi al Parlamento europeo eletto, che dovrà dedicarvisi senza indugio, conformandosi in questo alle tradizioni di tutti gli Stati membri.

2.3.2. Istituzione di nuovi diritti

Se vogliamo che la nostra idea della Comunità venga percepita dalla maggior parte dei cittadini, è evidente che oltre al «rispetto dei diritti fondamentali» dobbiamo attuare molte altre iniziative.

Così; *in campo industriale* tutta l'azione della Comunità nel settore dell'acciaio si inserisce in una strategia che dovrà permettere all'Europa di far fronte a una crisi senza precedenti e di ritrovare uno strumento di produzione competitivo, salvaguardando però l'occupazione. È chiaro inoltre che se si vuole approdare a una forma di consenso sociale nel campo della ristrutturazione e della riconversione industriale, la Comunità ha il dovere di rafforzare i «diritti di partecipazione» dei lavoratori. La Commissione ha già presentato al Consiglio e al Parlamento europeo — che non si è ancora pronunciato, — alcune proposte volte ad accrescere il ruolo dei lavoratori nelle imprese.

Nel campo dell'allineamento delle legislazioni (responsabilità per danni imputabili a difetti di fabbricazione, pubblicità sleale e ingannevole) *o nel campo della concorrenza* i servizi della Commissione mirano a stabilire un migliore equilibrio tra le esigenze della produzione e quelle della tutela dei consumatori.

Infine *per quel che riguarda la libera circolazione delle persone,* la Comunità deve cercar di completare quanto già è stato fatto, prendendo adeguati provvedimenti in materia di diritto di soggiorno, di tutela dei diritti dei cittadini nel campo dell'informatica, ecc.

CONCLUDENDO

Se consideriamo il passato, costatiamo che il bilancio non è affatto negativo; è evidente però che nel campo dei diritti individuali resta ancora molto da fare, trattandosi di un settore in continua evoluzione, caratterizzato da numerose dichiarazioni di intenti che sarebbe opportuno mettere in pratica.

La rotta è giusta; non è necessario operare grandi cambiamenti, piuttosto bisogna consolidare quello che già esiste e realizzare tutti i potenziali sviluppi previsti dai trattati, che sono il fondamento della Comunità. Tutto questo però non serve a niente se i destinatari dell'azione non son coscienti dei vantaggi che da essa derivano. Bisognerà attuare parallelamente, a livello comunitario, una vasta azione d'informazione; è chiaro che il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto, avrà in questo campo una funzione decisiva: il mandato popolare gli darà maggiore autorevolezza e i cittadini avranno un canale diretto di comunicazione con la Comunità. Prendendo atto delle esigenze popolari, la Comunità sarà in grado di assumere una dimensione più umana e più sociale.

3. I SEGNI ESTERIORI DELLA SOLIDARIETÀ EUROPEA

Perché l'Europa non ha una bandiera? Perché non aver commemorato le elezioni storiche del 10 giugno 1979 emettendo un francobollo europeo? Perché non esiste un passaporto uniforme? Perché il 9 maggio (anniversario della dichiarazione di Robert Schuman sull'Europa) non è un giorno festivo in tutta la Comunità?

Il cittadino europeo si pone queste e altre domande e vuole che i responsabili della Comunità le prendano in considerazione, vuole da loro una risposta; segni esteriori di questo tipo sottolineerebbero in modo concreto l'appartenenza dei cittadini europei alla Comunità.

Come mai in questo settore che riguarda da vicino il cittadino i progressi dell'Europa sono stati così lenti? E che cosa pensare poi di questi segni esteriori della solidarietà comunitaria? È a questa duplice domanda che si cercherà di dare risposta in questa ultima parte del capitolo, senza peraltro pretendere di essere esaurienti.

3.1. Necessità di una linea di condotta

Secondo noi è giusto che la Comunità cerchi di darsi alcuni segni esteriori, come il passaporto uniforme; ma riteniamo anche necessario mettere in guardia il cittadino europeo contro l'opportunità di questi segni, istituendo anche una carta d'identità europea, una patente di guida europea, ecc.

Il passaporto uniforme è giustificato perché servirebbe a sottolineare, sia all'interno che all'esterno della Comunità, l'appartenenza di 250 milioni di cittadini all'Europa. Esso contribuirebbe a dare l'idea di uno spazio comunitario, all'interno del quale i cittadini europei possono muoversi liberamente senza che venga loro richiesto altro documento d'identità, come avviene attualmente negli Stati nazionali. Uscendo dal territorio della Comunità per recarsi «all'estero» i cittadini europei avrebbero tutti un identico passaporto; viceversa i cittadini degli Stati terzi verrebbero controllati un'unica volta, al momento del loro ingresso nel territorio della Comunità (che sia a Parigi, a Londra o all'Aja), senza dover sottostare a successivi controlli nel passaggio dall'uno all'altro Stato della Comunità.

Contro l'istituzione del passaporto europeo si è naturalmente obiettato che il Mercato comune, facilitando la circolazione delle persone, spiana anche quella dei criminali, ma non è questo un argomento decisivo. Bisogna infatti creare, come ha già proposto il presidente Giscard d'Estaing nel dicembre 1977 uno «spazio giudiziario europeo»; si tratterebbe dunque di completare anche attraverso l'istituzione di un passaporto uniforme, la costruzione giuridica comunitaria.

In questa stessa prospettiva ci si deve compiacere delle decisioni già prese in fatto di carta verde assicurativa e di franchigie doganali. Questi provvedimenti rispondono entrambi all'obiettivo di facilitare gli scambi all'interno del Mercato comune. Ma se è auspicabile che vengano regolarmente aumentati gli importi delle franchigie doganali, sarà invece bene chiedersi se sia opportuno istituire una patente di guida europea o generalizzare le targhe «EUR», attualmente attribuite ai funzionari delle istituzioni comunitarie che ne fanno richiesta.

La Comunità non deve fare dell'armonizzazione un obiettivo fine a sè stesso; essa deve saper rispettare la diversità delle istituzioni là dove esse corrispondono a temperamenti, abitudini, culture diverse dei cittadini europei, nei nostri Stati o nelle nostre regioni. Non si può pretendere l'Europa delle regioni o dei comuni e cercare nello stesso tempo l'armonizzazione là dove essa verrebbe considerata dal cittadino solo come un fattore di disturbo. Il solo criterio valido per stabilire in quali settori vadano prese iniziative a livello comunitario è quello delle «esigenze del cittadino europeo» perché — fortunatamente — non si potrà mai impedire a un siciliano di reagire in modo diverso da un danese!

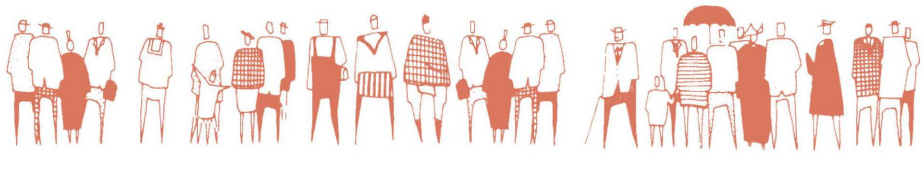
3.2. Il passaporto uniforme

Finora il tentativo di realizzare il primo obiettivo immediato, cioè un passaporto uniforme per tutti i paesi della Comunità, non ha avuto successo. Restano da risolvere ancora tre problemi:

— il riferimento alla Comunità europea sulla copertina,

— la scelta delle lingue,

— il fondamento giuridico dell'atto che istituisce il passaporto.



Il fallimento è tanto più clamoroso, in quanto finora l'operazione dovrebbe consistere solo nel sostituire un documento all'altro, senza neanche sfiorare i diritti del titolare.

Nel 1974 si lanciò una buona idea, ma — bisogna sottolinearlo — priva dei necessari sostegni: nessuno la fece sua, né il pubblico poco informato, né il Parlamento, lasciato al di fuori dell'iniziativa.

Di fronte a queste carenze, la Commissione non ha giudicato opportuno prendere altre iniziative del genere.

3.3. La barca a vela «Trattato di Roma»

Il 27 agosto 1978 salpava da Portsmouth per partecipare ad una prestigiosa gara intorno al mondo la barca a vela «Trattato di Roma», governata da un equipaggio europeo composto di 18 giovani in rappresentanza di nove nazionalità. Scopo dell'iniziativa presa dall'associazione «Sail for Europe» era di richiamare l'attenzione dei cittadini sulle elezioni dirette del Parlamento europeo, ricordare l'esistenza dell'Europa e assicurarne la presenza in una grande competizione sportiva.

Qualcuno troverà che l'Europa ha ben altro da fare che occuparsi di siffatte prove della sua esistenza. Noi siamo invece convinti che sia necessario colpire l'immaginazione del pubblico mediante alcuni simboli esteriori, scelti a ragion veduta.

TEMI SUGGERITI

1. Di quali segni esteriori dovrebbe servirsi la Comunità per simboleggiare la propria esistenza e sottolineare la sua presenza nelle manifestazioni esterne?
2. In che modo la Comunità dovrebbe informare i cittadini? Su Quali argomenti?
3. Quali diritti la Comunità dovrebbe estendere a tutti i cittadini europei? E a quali diritti dovrebbe annettere speciale attenzione?
4. Quale dovrebbe essere la posizione della Comunità in fatto di rispetto dei diritti dell'uomo nei paesi terzi?
5. La Comunità dovrebbe aderire alla carta sociale del Consiglio d'Europa con lo scopo di far riconoscere come diritto europeo il diritto al lavoro?

BIBLIOGRAFIA

— Commissione delle Comunità europee, *La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Testi ufficiali,* Bruxelles, 1977.

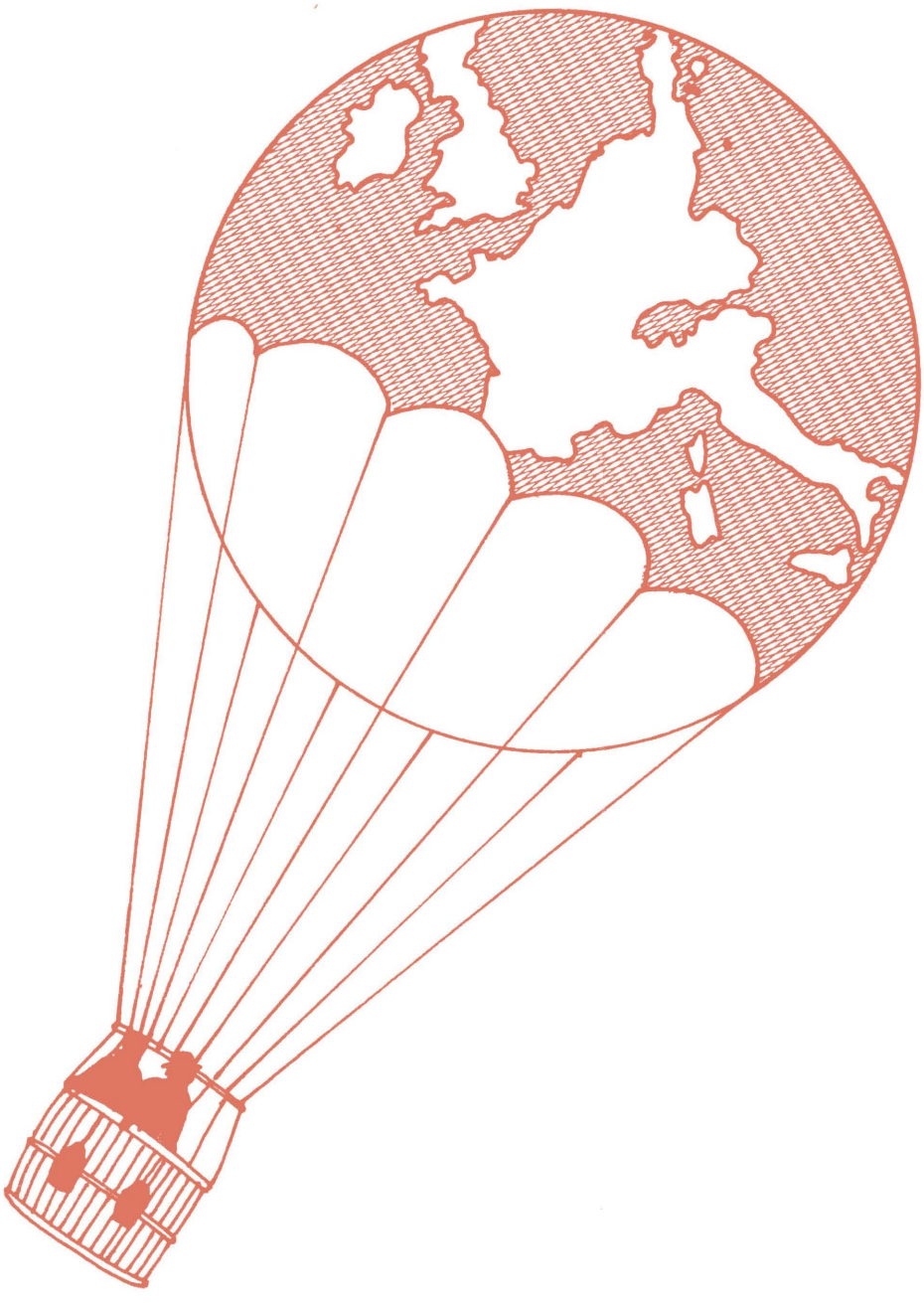
— Commissione delle Comunità europee, *Gli aspetti economici della libertà d'insediamento e di prestazione di servizi nella CEE,* Bruxelle, 1967.

— La tutela dei diritti fondamentali nella Comunità europea, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 5/76.

— Parità dei diritti per gli agenti e i rappresentanti di commercio, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 1/77.

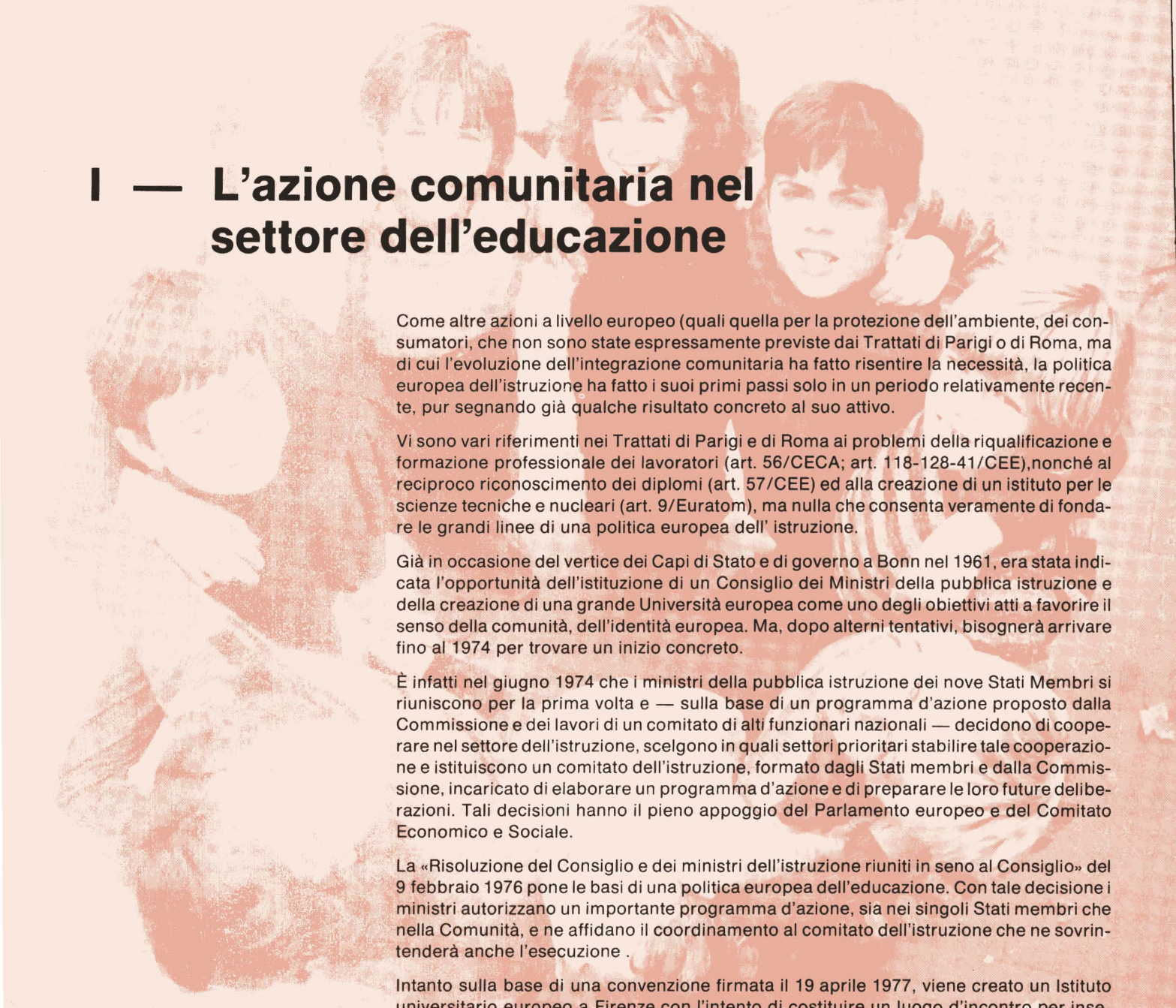
— *La mobilità dei lavoratori culturali nella Comunità,* Bruxelles, 1976.

— Verso l'Europa dei cittadini, *supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 7/75.



CAPITOLO XVI

L'Europa, la scuola



I — L'azione comunitaria nel settore dell'educazione

Come altre azioni a livello europeo (quali quella per la protezione dell'ambiente, dei consumatori, che non sono state espressamente previste dai Trattati di Parigi o di Roma, ma di cui l'evoluzione dell'integrazione comunitaria ha fatto risentire la necessità, la politica europea dell'istruzione ha fatto i suoi primi passi solo in un periodo relativamente recente, pur segnando già qualche risultato concreto al suo attivo.

Vi sono vari riferimenti nei Trattati di Parigi e di Roma ai problemi della riqualificazione e formazione professionale dei lavoratori (art. 56/CECA; art. 118-128-41/CEE),nonché al reciproco riconoscimento dei diplomi (art. 57/CEE) ed alla creazione di un istituto per le scienze tecniche e nucleari (art. 9/Euratom), ma nulla che consenta veramente di fondare le grandi linee di una politica europea dell' istruzione.

Già in occasione del vertice dei Capi di Stato e di governo a Bonn nel 1961, era stata indicata l'opportunità dell'istituzione di un Consiglio dei Ministri della pubblica istruzione e della creazione di una grande Università europea come uno degli obiettivi atti a favorire il senso della comunità, dell'identità europea. Ma, dopo alterni tentativi, bisognerà arrivare fino al 1974 per trovare un inizio concreto.

È infatti nel giugno 1974 che i ministri della pubblica istruzione dei nove Stati Membri si riuniscono per la prima volta e — sulla base di un programma d'azione proposto dalla Commissione e dei lavori di un comitato di alti funzionari nazionali — decidono di cooperare nel settore dell'istruzione, scelgono in quali settori prioritari stabilire tale cooperazione e istituiscono un comitato dell'istruzione, formato dagli Stati membri e dalla Commissione, incaricato di elaborare un programma d'azione e di preparare le loro future deliberazioni. Tali decisioni hanno il pieno appoggio del Parlamento europeo e del Comitato Economico e Sociale.

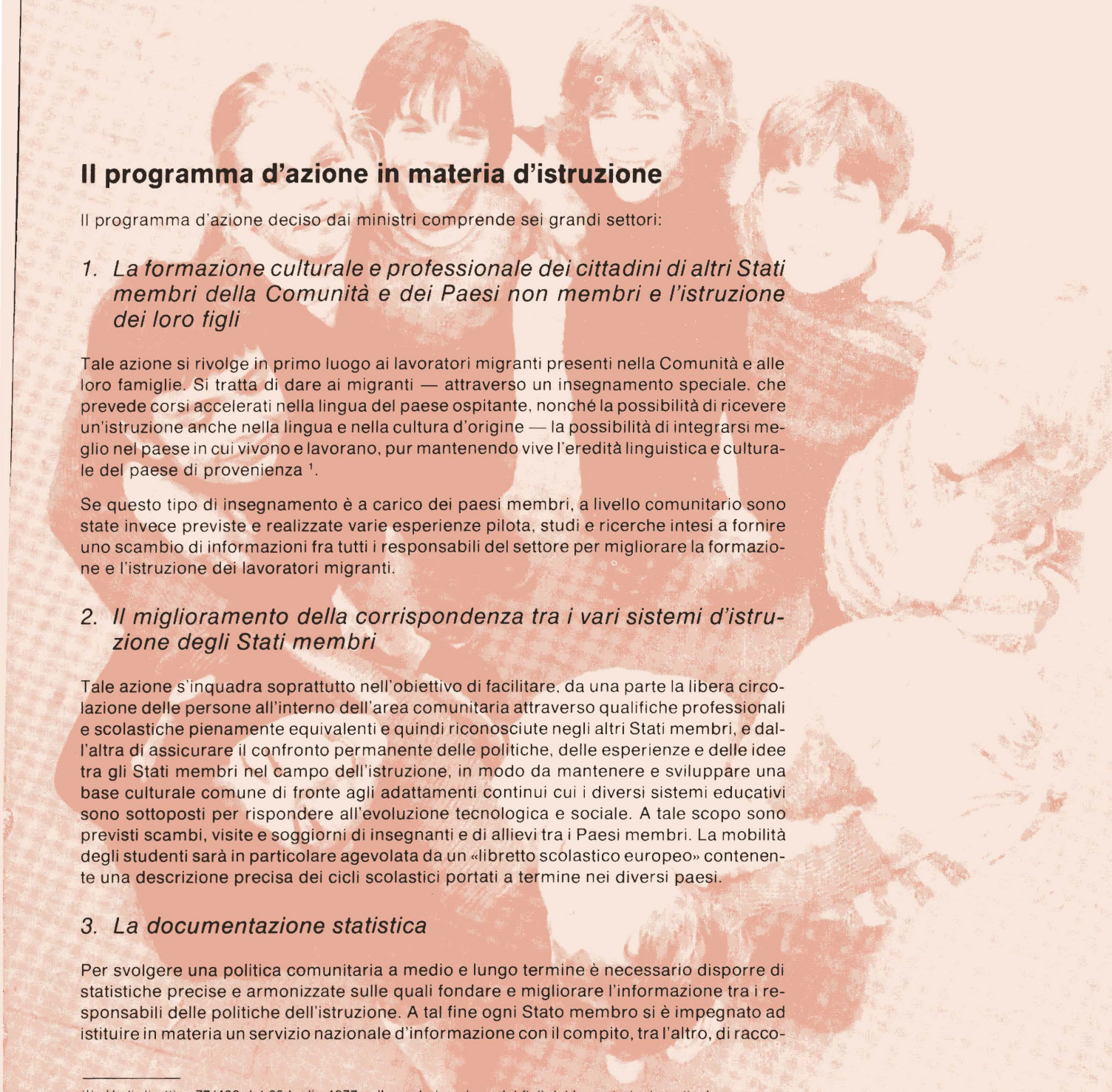
La «Risoluzione del Consiglio e dei ministri dell'istruzione riuniti in seno al Consiglio» del 9 febbraio 1976 pone le basi di una politica europea dell'educazione. Con tale decisione i ministri autorizzano un importante programma d'azione, sia nei singoli Stati membri che nella Comunità, e ne affidano il coordinamento al comitato dell'istruzione che ne sovrintenderà anche l'esecuzione .

Intanto sulla base di una convenzione firmata il 19 aprile 1977, viene creato un Istituto universitario europeo a Firenze con l'intento di costituire un luogo d'incontro per insegnanti e ricercatori di tutta l'Europa, nonché un centro di studi dedicato all'Europa ed ai suoi problemi.

Tale Università inizia i suoi corsi il 15 novembre 1976, con un insegnamento post-universitario, e comprende quattro sezioni: storia e cultura, scienze economiche, scienze giuridiche, scienze politiche e sociali.

e la cultura

di Caterina Zanni



Il programma d'azione in materia d'istruzione

Il programma d'azione deciso dai ministri comprende sei grandi settori:

1. *La formazione culturale e professionale dei cittadini di altri Stati membri della Comunità e dei Paesi non membri e l'istruzione dei loro figli*

Tale azione si rivolge in primo luogo ai lavoratori migranti presenti nella Comunità e alle loro famiglie. Si tratta di dare ai migranti — attraverso un insegnamento speciale, che prevede corsi accelerati nella lingua del paese ospitante, nonché la possibilità di ricevere un'istruzione anche nella lingua e nella cultura d'origine — la possibilità di integrarsi meglio nel paese in cui vivono e lavorano, pur mantenendo vive l'eredità linguistica e culturale del paese di provenienza [1].

Se questo tipo di insegnamento è a carico dei paesi membri, a livello comunitario sono state invece previste e realizzate varie esperienze pilota, studi e ricerche intesi a fornire uno scambio di informazioni fra tutti i responsabili del settore per migliorare la formazione e l'istruzione dei lavoratori migranti.

2. *Il miglioramento della corrispondenza tra i vari sistemi d'istruzione degli Stati membri*

Tale azione s'inquadra soprattutto nell'obiettivo di facilitare, da una parte la libera circolazione delle persone all'interno dell'area comunitaria attraverso qualifiche professionali e scolastiche pienamente equivalenti e quindi riconosciute negli altri Stati membri, e dall'altra di assicurare il confronto permanente delle politiche, delle esperienze e delle idee tra gli Stati membri nel campo dell'istruzione, in modo da mantenere e sviluppare una base culturale comune di fronte agli adattamenti continui cui i diversi sistemi educativi sono sottoposti per rispondere all'evoluzione tecnologica e sociale. A tale scopo sono previsti scambi, visite e soggiorni di insegnanti e di allievi tra i Paesi membri. La mobilità degli studenti sarà in particolare agevolata da un «libretto scolastico europeo» contenente una descrizione precisa dei cicli scolastici portati a termine nei diversi paesi.

3. *La documentazione statistica*

Per svolgere una politica comunitaria a medio e lungo termine è necessario disporre di statistiche precise e armonizzate sulle quali fondare e migliorare l'informazione tra i responsabili delle politiche dell'istruzione. A tal fine ogni Stato membro si è impegnato ad istituire in materia un servizio nazionale d'informazione con il compito, tra l'altro, di racco-

---

(1) Vedi direttiva 77/486 del 25 luglio 1977 sulla scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti, che non comprende però i figli dei lavoratori migranti dei paesi terzi.

gliere tutti i dati relativi alle strutture scolastiche, ai certificati e ai diplomi, ai metodi e alle esperienze pedagogiche e di rispondere alle domande dei genitori, degli studenti, degli insegnanti e dei ricercatori. L'Ufficio Statistico delle Comunità europee ha già iniziato a sviluppare, per parte sua, la pubblicazione di dati armonizzati interessanti la cooperazione nel campo dell'istruzione.

4. *La cooperazione nel settore dell'insegnamento superiore*

Senza voler limitare la loro autonomia, che affonda le sue radici in un passato storico ed in un patrimonio culturale ricco ed originale, è necessario che i legami tra gli istituti di insegnamento superiore si stabiliscano e si intensifichino per garantire il progresso e salvaguardare il potenziale economico e intellettuale della Comunità.

In tale contesto sono promossi soggiorni di studio, organizzati dibattiti con i responsabili dell'insegnamento, elaborate proposte atte ad eliminare gli ostacoli alla mobilità degli studenti, dei ricercatori e dei docenti di livello universitario. Dal 1976 sono state concesse 32 sovvenzioni per promuovere lo sviluppo di programmi di studio comuni tra istituti d'istruzione superiore dei vari paesi membri.

È inoltre attualmente disponibile un manuale nel quale vengono fornite agli studenti informazioni relative alle possibilità di studio in altri paesi(1).

5. *L'insegnamento delle lingue straniere*

L'obbiettivo, in tale contesto, è quello di porre tutti i cittadini della Comunità in grado di comunicare reciprocamente in almeno una lingua straniera oltre alla lingua madre. A tal proposito la Commissione ha recentemente presentato una proposta al Consiglio, nella quale viene in primo luogo segnalata l'importanza fondamentale — per promuovere e migliorare l'insegnamento delle lingue — della formazione degli insegnanti.

Per poter svolgere il proprio compito nel migliore dei modi essi dovranno aver trascorso un periodo di studi nel paese la cui lingua intendono insegnare. A tal fine viene proposto lo sviluppo di un programma di scambi di assistenti di lingue straniere per il periodo 1980-1983, con il contributo finanziario della Comunità, che dovrebbe interessare 10 000 assistenti all'anno.

I Ministri non hanno voluto fissare una data a partire dalla quale l'apprendimento di almeno una lingua straniera sarebbe diventato obbligatorio per tutti i bambini in età scolastica, ma si sono impegnati a fare tutto il possibile, nei rispettivi paesi, perché durante il periodo della scuola obbligatoria i bambini abbiano la possibilità di apprendere almeno un'altra lingua della Comunità. Le proposte della Commissione prevedono quindi:

— la promozione di iniziative a livello comunitario per facilitare gli scambi, le visite di gruppo degli allievi, nonché le attività ed i corsi durante le vacanze estive. In tale contesto dovrebbe essere creata una fondazione destinata ad assistere gli Stati membri nello sviluppo della loro strategia, soprattutto per quanto riguarda una compensazione alle scuole che si trovano in posizione sfavorita e per assicurare che gli alunni provenienti da famiglie poco abbienti non siano esclusi da queste attività;

— la formazione dei corsi, durante le vacanze, sulla base di una lingua di lavoro comune sulla quale si sviluppino anche altre discipline oltre allo studio strettamente linguistico. La Comunità potrebbe coordinare tali attività e coprire il 50 % delle spese di viaggio degli alunni ospitati;

— la creazione di nuove scuole e l'adattamento di quelle esistenti per favorire l'insegnamento bilingue, in modo da attuare, fra l'altro, l'impegno preso con la direttiva riguardante la scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti di coordinare, con l'insegnamento normale, un insegnamento della madre lingua e della cultura del paese d'origine. La Comunità può fornire, in questo ambito, un contributo economico sovvenzionando lo sviluppo delle scuole, il materiale didattico nonché le spese degli insegnanti distaccati.

6. *La parità delle possibilità per il pieno accesso a tutte le forme di insegnamento*

Per quest'ultimo obiettivo, i ministri della pubblica istruzione hanno affermato la loro volontà di operare, a livello del loro paese ed a livello comunitario, per promuovere, attraverso le strutture scolastiche e con tutti gli altri mezzi a loro disposizione, un diritto che,

(1) Insegnamento superiore nella Comunità europea — Una guida per studenti — Commissione delle Comunità europee, 1977.

d'altronde, non è più messo in discussione: quello ad un livello d'istruzione cui non facciano ostacolo situazioni economiche o sociali meno favorite.

Il campo d'azione che i ministri si sono assegnati in questa fase iniziale è quello dell'educazione pre-scolastica in relazione al ciclo elementare e dell'insegnamento secondario obbligatorio.

Una priorità particolare è stata accordata in questo contesto, alle misure da prendere, nel campo educativo per preparare i giovani alla vita del lavoro e facilitare così il loro passaggio dagli studi alla vita attiva. A tal fine i ministri hanno adottato una risoluzione particolare in materia(1) che fissa obiettivi ed azioni, sia a livello nazionale che comunitario, per migliorare, nel ciclo di studi secondario, la preparazione professionale dei giovani, contribuendo in tal modo ad accrescere le loro possibilità d'impiego.

A livello comunitario è stato adottato, nel quadro di tale risoluzione, un programma d'azione quadriennale che comporta l'elaborazione di progetti pilota e la loro attuazione entro il 31 dicembre 1980. Tale programma comporta una spesa di 11,4 milioni di unità di conto, cioè di 13 miliardi e mezzo di lire, a carico della Comunità. I progetti pilota vertono su un certo numero di temi prioritari: esigenze d'istruzione e di informazione dei giovani che, al termine del ciclo scolastico, hanno difficoltà a trovare o a mantenere un posto di lavoro; problemi sollevati dall'indifferenza di molti giovani nei confronti dell'istruzione e del lavoro; aggiornamento permanente del sistema di orientamento scolastico e professionale e miglioramento della preparazione professionale a partire dagli ultimi anni della scuola d'obbligo e durante il periodo della formazione post-scolastica.

La risoluzione tiene anche conto della necessità di abolire le discriminazioni fra i due sessi ancora presenti, in maniera espressa o dissimulata, nei sistemi educativi, per garantire, in particolare per le fanciulle, una reale uguaglianza di possiblità nel campo dell'istruzione.

La Commissione ha già presentato a tal fine una proposta al Consiglio riguardante i problemi delle giovani della scuola secondaria, cioè appartenenti al gruppo di età tra i 10 e i 18 anni.

---

(1) Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio del 13 dicembre 1976, concernente i provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro ed a facilitarne il passaggio dagli studi alla vita attiva.

II — L'azione comunitaria nel settore culturale

Anche per il settore culturale, in ragione soprattutto della mancanza di basi precise nei trattati, l'azione della Comunità è stata avviata solo di recente. Tuttavia, a più riprese ed in varie occasioni, la cultura è stata riconosciuta al più alto livello politico come uno degli elementi fondamentali atti a suscitare nei cittadini della Comunità una più profonda coscienza della loro comunanza di destini e della loro solidarietà. Conscia dell'importanza della cultura come base dell'identità europea, la Commissione ha presentato al Consiglio le sue proposte alla fine del 1977. Da esse risulta che l'azione comunitaria nel settore culturale non è una «politica culturale», ma mira anzitutto a favorire la cultura attraverso la graduale costituzione di un ambiente economico e di un ambiente sociale più favorevoli. Pertanto tale azione è logicamente imperniata sulla soluzione dei problemi economici e dei problemi sociali che si pongono in questo settore, come in tutti gli altri.

Per la Comunità si tratta di passare allo stadio dei provvedimenti concreti in settori ben delimitati, quali ad esempio il regime fiscale delle fondazioni culturali o dei diritti d'autore e di valorizzare sul piano pratico i risultati decisivi ottenuti dal Consiglio d'Europa per quanto riguarda la conservazione del patrimonio architettonico.

L'azione prevista si articola su due assi:

a) le azioni che costituiscono un'applicazione dei trattati al settore culturale e cioè:
   — il libero scambio dei beni culturali
   — la lotta contro i furti di beni culturali
   — la libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori del settore culturale
   — i tirocini professionali dei giovani operatori culturali
   — l'armonizzazione dei regimi fiscali nel settore culturale
   — l'armonizzazione delle legislazioni sul diritto d'autore e i diritti affini
   — il capitolo sociale, cioè il miglioramento del livello di vita e di lavoro degli operatori culturali

b) le altre azioni che pur non avendo una base giuridica nel Trattato interessano tutti i Paesi membri e cioè:
   — il contributo alla conservazione del patrimonio architettonico
   — il contributo allo sviluppo degli scambi culturali
   — la cooperazione tra gli istituti culturali degli Stati membri
   — l'animazione socio-culturale europea.

Sia pure stabilita in tempi relativamente recenti, l'azione comunitaria nel settore dell'educazione e nel settore culturale ha sempre incontrato i più larghi consensi da parte del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale e rappresenta un passo importante per l'evoluzione di una Comunità che da semplice unione economica vuol divenire una vera unione di popoli.

Ricerca e insegnamento

Popolazione scolastica e universitaria per livello *1 000*

Anno scolastico	**EUR 9**	RF di Germania	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
					Livello prescolastico					
1971/72	6 596	1 229	2 298	1 620	493	450	8,5	332	134,0	31,3
1972/73	6 927	1 385	2 371	1 686	497	444	8,8	362	135,2	37,6
1973/74	7 166	1 464	2 458	1 735	508	443	8,8	371	136,4	41,4
1974/75	7 480	1 654	2 543	1 768	516	442	8,8	373	132,1	42,9
1975/76	7 618	1 645	2 608	1 823	521	439	8,9	392≠	136,2	44,9
1976/77	7 662*	1 765	2 618	1 789	499	428	8,9*	371≠	136,6	46,0*
					Primo livello					
1971/72	23 908	4 491	5 042	4 995	1 533	1 041	34,0	5 972	398,9	400,7
1972/73	23 914	4 524	4 987	5 035	1 531	1 005	32,2	5 982	403,7	414,1
1973/74	23 829	4 497	4 954	5 027	1 524	987	32,5	5 971	408,0	428,6
1974/75	23 604	4 445	4 899	4 988	1 517	975	32,5	5 906	410,9	430,3
1975/76	23 217	4 297	4 838	4 880	1 524*	959	32,3	5 852≠	413,9	420,6
1976/77	22 468*	3 868	4 832	4 742	1 533	920	32,5*	5 694≠	420,9	425,0*
					Secondo livello					
1971/72	20 399	5 068	4 515	4 030	1 068	765	21,6	4 320	219,8	391,7
1972/73	21 345	5 347	4 714	4 255	1 118	786	22,2	4 468	231,1	403,2
1973/74	22 411	5 621	4 794	4 460	1 176	803	22,7	4 876	241,7	416,2
1974/75	23 084	5 856	4 859	4 598	1 220	810	23,2	5 040	256,6	420,8
1975/76	24 047	6 154	4 981	4 892	1 294	818	23,9	5 178≠	271,0	435,4
1976/77	25 057*	6 615	5 068	5 075	1 331	837	24,5*	5 375≠	281,1	450,0*
					Terzo livello					
1971/72	3 259	777	806	766	193	132	2,2	473	27,1	82,9
1972/73	3 460	848	855	809	202	141	2,3	482	28,6	92,0
1973/74	3 631	931	866	847	213	149	2,3	495	29,6	98,2
1974/75	3 784	1 001	889	894	220	152	2,5	495	31,0	99,0
1975/76	3 976	1 035	942	944	241≠	158	2,7	518≠	32,9	102,1
1976/77	4 065*	1 052	952	981	248≠	164	2,8*	526≠	34,6	105,0*

Effettivi del terzo livello (tempo pieno)

Anno scolastico	EUR 9	RF di Germania	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
					In valore assoluto (x 1 000)					
1965/66	1 932	517	421	408	120	84	1,2	309	19,4	51,0
1971/72	3 259	777	806	766	193	132	2,2	473	27,1	82,9
1972/73	3 460	848	855	809	202	141	2,3	482	28,6	92,0
1973/74	3 631	931	866	847	213	149	2,3	495	29,6	98,2
1974/75	3 784	1 001	889	894	220	152	2,5	495	31,0	99,0
1975/76	3 976	1 035	942	944	241#	158	2,7	518#	32,9	102,1
1976/77	4 065*	1 052	952	981	248#	164	2,8*	526#	34,6	105,0*
					In % della popolazione scolastica e universitaria totale					
1965/66	4,2	5,8	3,8	4,4	4,1	3,9	2,3	3,2	2,9	6,7
1971/72	6,0	6,7	6,4	6,7	5,9	5,5	3,3	4,3	3,5	9,1
1972/73	6,2	7,0	6,6	6,9	6,0	5,9	3,5	4,3	3,6	9,7
1973/74	6,4	7,4	6,6	7,0	6,2	6,2	3,6	4,2	3,6	10,0
1974/75	6,5	7,7	6,7	7,3	6,3	6,4	3,7	4,2	3,7	10,0
1975/76	6,7#	7,9	7,0	7,5	6,7	6,7	4,0	4,3#	3,8	10,2
1976/77	6,9*	7,9	7,1	7,8	6,9#	7,0	4,1*	4,4#	4,0	10,2*

Popolazione scolastica e universitaria (a) (istruzione ad orario pieno)

Anno scolastico	EUR 9	RF di Germania	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	Regno Unito	Irlanda	Danimarca
					1 000					
1964/65	:	7 755	9 213	7 771	2 407	1 665	47	9 128	571#	:
1965/66	40 238	7 983	9 374	8 043	2 451	1 707	49	9 282	587	763
1966/67	41 100	8 268	9 436	8 276	2 491	1 738	50	9 482	596	762
1967/68	42 344	8 644	9 633	8 520	2 545	1 800	51	9 749	612	790
1968/69	43 598	8 975	9 888	8 784	2 599	1 840	51	10 023	629	810
1969/70	44 869	9 447	10 081	9 082	2 655	1 857	52	10 227	641	827
1970/71	46 199	9 872	10 206	9 449	2 719	1 902	55	10 512	635	849
1971/72	47 566	10 337	10 362	9 791	2 795	1 938	58	10 766	646	875
1972/73	48 717	10 719	10 555	10 098	2 851	1 932	57	10 933	663	909
1973/74	49 871	11 049	10 614	10 334	2 913	1 939	58	11 342	679	943
1974/75	50 471	11 302	10 647	10 480	2 957	1 937	58	11 441	699	950
1975/76	51 232	11 486	10 761	10 716	3 059*	1 935	59	11 548#	718	958
1976/77	51 589	11 535	10 852	10 798	3 112*	1 920	60*	11 595#	737*	980
					in % della popolazione totale					
1964/65	:	13,2	18,9	14,9	19,6	17,6	14,2	16,8	19,9#	:
1965/66	16,4	13,5	19,1	15,3	19,7	17,9	14,7	17,0	20,4	15,9
1966/67	16,7	13,9	19,0	15,7	19,8	18,1	14,9	17,3	20,5	15,8
1967/68	17,1	14,5	19,3	16,1	20,0	18,7	15,2	17,7	20,9	16,2
1968/69	17,5	14,9	19,7	16,5	20,2	19,1	15,1	18,1	21,5	16,6
1969/70	17,9	15,6	19,9	16,9	20,4	19,2	15,3	18,5	21,8	16,8
1970/71	18,2	16,1	19,9	17,5	20,6	19,7	16,1	18,9	21,3	17,2
1971/72	18,6	16,8	20,0	18,0	21,0	20,0	16,8	19,3	21,4	17,5
1972/73	19,0	17,3	20,2	18,4	21,2	19,8	16,3	19,5	21,7	18,1
1973/74	19,4	17,8	20,3	18,7	21,6	19,9	16,3	20,2	22,0	18,7
1974/75	19,5	18,2	20,2	18,8	21,7	19,8	16,3	20,4	22,4	18,8
1975/76	19,9	18,5	20,4	19,2	22,5*	19,8	16,5	20,6#	23,0	19,0
1976/77	19,9*	18,7	20,5	19,2	22,6*	19,6	16,8*	20,7#	23,3	19,3*

(a) Con esclusione dell'insegnamento prescolastico e dell'apprendistato.

BIBLIOGRAFIA

— M. Rouche, E. Goethals, La formazione postuniversitaria dei ricercatori scientifici nella Comunità europea. Commissione delle Comunità europee, EUR 4832 (1972).

— Parlamento europeo, documento n. 246/71 e 232/71.

— Programma di lavoro del sig. Dahrendorf. Commissione delle Comunità europee 1973.

— H. Janne, Per una politica comunitaria dell'istruzione. Commissione delle Comunità europee 1973.

— Risoluzione del Parlamento europeo sulla pubblica istruzione nella Comunità europea. GU n. C 239 (pag. 15) del 20. 10. 1975.

— Parere del Comitato economico e sociale concernente un'azione in materia di istruzione nella Comunità europea. GU n. C 255 del 7. 11. 1975, pag. da 9 a 18.

— Risoluzione del Consiglio dei ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio del 9. 2. 1976. GU n. C 38 del 19. 2. 1976.

— Programma d'azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 3/76.

— GU n. C 255 del 7. 11. 1975, pag. 10.

— Comunicazione alla stampa sulla 423ª sessione del Consiglio del 29. 11. 1976. Segreteria generale del Consiglio delle Comunità europee, 1976.

— Risoluzione del Consiglio e dei ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio del 13. 12. 1976 concernente provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro ed a facilitarne il passaggio dagli studi alla vita attiva.

— L'azione comunitaria nel settore culturale. Comunicazione della Commissione al Consiglio del 22. 11. 1977. Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 6/77.

B — UN INSIEME

CAPITOLO XVII

L'azione esterna

I — Dati di fatto

1. INTRODUZIONE

È sorprendente constatare che la dimensione esterna della Comunità appaia in molte occasioni più ampia di quanto giustificato dai progressi realizzati sul piano interno. Benché proceda con grande lentezza per quanto concerne l'elaborazione delle politiche interne, la Comunità appare sempre impegnata in nuove azioni verso l'esterno. Questo fatto non è però così sorprendente come si potrebbe credere a prima vista: per la sua stessa esistenza e a causa del suo ampliamento, la Comunità suscita, all'esterno, reazioni, positive e negative. In generale, i paesi terzi non comprendono bene la natura e lo stato di avanzamento del processo di integrazione comunitaria: né gli obiettivi immediati, né le difficoltà di funzionamento delle Comunità sono percepiti con precisione. Ne deriva uno squilibrio, spesso assai grave, fra ciò che il mondo esterno si aspetta dalla Comunità e ciò che questa è effettivamente in grado di offrirgli.

2. LA COMUNITÀ EUROPEA, PRIMA POTENZA COMMERCIALE DEL MONDO

La Comunità è il maggiore importatore ed esportatore del mondo ed il suo commercio estero globale ammonta a circa 333 miliardi di dollari: essa acquista circa un quarto di quanto si acquista nel mondo e vende oltre un quinto di quanto si vende (1).

L'importanza di questi dati e di conseguenza il posto che il commercio estero occupa nell'economia comunitaria richiedono una politica commerciale aperta (2) e il progressivo adeguamento delle strutture di produzione allo sviluppo della divisione internazionale del lavoro, derivante sia dai progressi tecnici che dalla loro applicazione in un numero sempre maggiore di paesi terzi (3).

L'unificazione del mercato comunitario ha consentito, grazie al rafforzamento della concorrenza, di accelerare lo sviluppo degli scambi commerciali, tanto all'interno della Comunità quanto con i paesi terzi, garantendo allo stesso tempo un forte e regolare aumento del tenore di vita dei popoli.

---

(1) Si noti che questi dati non comprendono il commercio fra gli Stati membri.
(2) Ossia che non opponga gravi ostacoli importazioni dai paesi terzi.
(3) Il progresso economico del Terzo mondo implica segnatamente delle modifiche nella specializzazione su scala internazionale.

APERTO dell'Europa

di Albert Maes

3. DIPENDENZA DELLA COMUNITÀ EUROPEA DAL MERCATO MONDIALE

Il fatto che il livello delle importazioni e delle esportazioni rappresenti nella Comunità una parte così importante della produzione interna lorda, al punto che più di un posto di lavoro su quattro è legato a prodotti d'esportazione, implica una stretta correlazione fra il livello globale di occupazione ed il volume degli scambi esterni.

Povera di risorse naturali, la Comunità ricava la parte essenziale delle sue ricchezze dalla trasformazione delle materie prime, generalmente importate, in beni strumentali e di consumo.

L'evoluzione della divisione internazionale del lavoro, in particolare l'affermarsi di un certo numero di paesi (Giappone, paesi socialisti, alcuni paesi in via di sviluppo) sul mercato dei prodotti agricoli e industriali, ha profondamente modificato le strutture dell'economia europea.

La popolazione agricola ne è risultata più che dimezzata ed un certo numero di industrie, tessili, siderurgia, calzature, hanno registrato una sostanziale riduzione della loro quota rispetto all'attività globale; in certi casi il loro livello di attività è persino diminuito in valori assoluti. Questa evoluzione si giustifica nella misura in cui lo sviluppo economico dei pae-

si terzi provoca mutamenti nella specializzazione dei vari paesi partecipanti agli scambi internazionali. Il sistema però può funzionare solo se le varie parti in causa condividono la stessa concezione liberale degli scambi internazionali e se rifiutano di ricorrere ad interventi dei poteri pubblici per favorire le rispettive industrie.

Per considerazioni di carattere sociale i poteri pubblici devono inoltre evitare che le trasformazioni necessarie avvengano in tempi troppo brevi, con eccessive ripercussioni sul mercato dell'occupazione.

Per questi motivi la Comunità europea ha approvato una serie di misure, in particolare nel settore dei tessili e della siderurgia. Gli accordi o le convenzioni bilaterali conclusi nel dicembre del 1977 con i principali esportatori di prodotti tessili a basso prezzo prevedono così in una prima fase una stabilizzazione delle importazioni comunitarie ad un livello leggermente superiore a quello del 1976. I quantitativi potranno in seguito aumentare, sulla base di tassi variabili secondo la sensibilità dei prodotti.

Ciò dovrà consentire all'industria tessile europea di procedere nel corso dei prossimi anni alle indispensabili ristrutturazioni, senza però chiudere il mercato comunitario alle esportazioni.

Nel settore siderurgico, il 20 dicembre 1977 la Comunità ha approvato una serie di provvedimenti destinati a porre termine alle perturbazioni sul mercato comunitario; l'obiettivo è di stipulare accordi bilaterali di autolimitazione, con i quali i paesi esportatori si impegnino a rispettare un determinato livello di prezzi (1).

4. TARIFFA DOGANALE COMUNE E NEGOZIATI TARIFFARI MULTILATERALI

La tariffa doganale comune, basata in linea di massima sulla media delle tariffe esterne dei membri fondatori della Comunità, realizza sia per il suo livello sia per la sua struttura quest'apertura della Comunità verso il mondo esterno.

Per la sua struttura, la tariffa doganale comune non ha carattere protezionistico. La sua stessa concezione esclude dazi elevati: nessun dazio supera infatti il 25 %, ma la media è di circa un terzo di questa cifra.

La Comunità, avendo stabilito questa tariffa comune, ha preso parte a tre vasti negoziati multilaterali per giungere ad una maggiore liberalizzazione degli scambi internazionali.

A seguito del Dillon Round (1960-1961) e del Kennedy Round (1964-1967) le tariffe doganali furono ridotte prima del 7-8 % e poi del 35-40 %. La tariffa doganale comune è ora ad un livello medio dell'8,1 %, rispetto all'11,2 % degli Stati Uniti ed al 6 % del Giappone. Se si pondera questo livello con il valore delle importazioni si scende al 4,2 %, rispetto al 7,1 % degli Stati Uniti e al 6,3 % del Giappone.

Il Tokio Round, che si è concluso nel marzo 1979, prevede una nuova riduzione delle tariffe tra il 30 e il 35 %, con punte del 60 % per le tariffe più elevate degli Stati Uniti.

5. NON APPLICAZIONE DELLA TARIFFA DOGANALE COMUNE

La tariffa doganale comune si applica integralmente solo ad un numero limitato di paesi: Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sud Africa, Giappone, Paesi dell'Est, Cina, Vietnam, Corea del Nord. Essa non concerne tutta una serie di paesi che hanno concluso accordi preferenziali con la Comunità e che perciò esportano sul mercato comunitario quasi sempre in franchigia.

---

(1) Cfr. Cap. VI.

Il regime accordato può essere reciproco (1) (La reciprocità stessa può essere a sua volta integrale come nel caso dei paesi dell'EFTA oppure parziale come nel caso dei paesi europei del Mediterraneo e di Israele) oppure unilaterale (paesi ACP, paesi del Magreb e del Masharak). A questi regimi di franchigia accordati convenzionalmente dalla Comunità è necessario aggiungere le cosiddette «preferenze generalizzate», che la Comunità concede a titolo autonomo dal 1971 ai paesi in via di sviluppo. Il sistema delle preferenze generalizzate consiste in una franchigia doganale totale per tutti i prodotti manufatti non agricoli e una franchigia doganale parziale per taluni prodotti agricoli trasformati, provenienti dai paesi in via di sviluppo.

La parte del commercio coperta da questo sistema potrebbe raggiungere nel 1978 l'importo di oltre 600 miliardi di lire benchè le concessioni disponibili siano in realtà utilizzate solo per circa il 60 %.

L'attuazione di questo sistema è uno degli interventi della Comunità europea per un più equo assetto delle relazioni economiche tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo.

Occorre però rilevare che certi massimali limitano le importazioni previste dal sistema, per evitare che i paesi più progrediti fra quelli in via di sviluppo esauriscano a loro esclusivo vantaggio le quote preferenziali e che i mercati della Comunità siano perturbati da variazioni troppo brusche degli scambi. Così, per i prodotti tessili il beneficio delle preferenze tariffarie viene concesso ai paesi firmatari del'accordo Multifibre entrato in vigore 1° aprile 1974 e che in pratica copre tutti i prodotti tessili.

Nel corso del secondo semestre 1977 si sono svolti i negoziati per il rinnovo di quell'accordo, che scadeva a fine anno. Le difficoltà dell'industria tessile comunitaria hanno costretto la Comunità a rinnegare in parte il suo precedente atteggiamento liberale. (cfr. par. 7).

6. ACCORDI COMMERCIALI BILATERALI BASATI SULLA CLAUSOLA DELLA NAZIONE PIÙ FAVORITA (2)

Oltre agli accordi di associazione e agli accordi commerciali preferenziali, la Comunità ha concluso accordi commerciali basati sulla clausola della nazione più favorita, tra cui: Iugoslavia, Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka, Argentina, Brasile, Canada, Messico, e Uruguay.

Alcuni sono accordi di cooperazione economica e commerciale, ma sinora la loro applicazione ha riguardato essenzialmente il settore commerciale, a motivo delle difficoltà in cui si dibatte l'elaborazione di politiche economiche comuni.

Sebbene la politica commerciale comune nei confronti dei paesi dell'Est sia entrata in vigore dal 1973, nessun accordo commerciale è stato concluso con questi paesi.

---

(1) Si definisce reciproco un regime che implichi preferenze a vantaggio di tutte le parti; esso è unilaterale se concede preferenze soltanto a talune parti.

(2) Ai termini di questa clausola, tutti gli Stati sono tenuti a concedersi reciprocamente un trattamento non meno favorevole di quello riservato a qualsiasi altro paese.

7. CONVENZIONE DI LOMÈ

La convenzione di Lomè lega la Comunità ad una cinquantina di paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, i cosiddetti ACP, ossia una popolazione globale di oltre 268 milioni di abitanti.

Questa convenzione è l'asse portante della politica di sviluppo della Comunità.

Essa si basa:

— sul libero accesso dei prodotti dei paesi ACP sul mercato comunitario, che da parte sua non esige alcuna reciprocità;

— su un principio nuovo, anzi rivoluzionario: la stabilizzazione dei proventi dell'esportazione (in sigla STABEX).

Lo STABEX concede un «trasferimento» di fondi a favore dei prodotti agricoli di questi paesi, soggetti a fluttuazioni produttive o finanziarie (instabilità dei cambi);

— su un regime speciale per lo zucchero: il protocollo sullo zucchero impegna la Comunità ad importare un determinato quantitativo ad un prezzo equivalente a quello pagato ai produttori europei;

— sulla cooperazione finanziaria e tecnica.

8. RAVVICINAMENTO DELLE POLITICHE ESTERE

Dal 1973 gli Stati membri della Comunità europea sono impegnati in una «cooperazione politica», il cui obiettivo consiste nel coordinamento e nel ravvicinamento delle rispettive politiche estere. I progressi realizzati in questo quadro hanno consentito ai Nove di assumere atteggiamenti comuni di fronte ad una serie di problemi politici mondiali, quali, ad esempio, la situazione nel Medio Oriente e i problemi dell'Africa Australe.

Un approfondimento di questa cooperazione politica consentirebbe all'Europa di ritrovare una funzione di primissima importanza sul piano mondiale. A questo fine sarebbe però necessaria una più netta definizione degli orientamenti comuni, ossia bisognerebbe allineare le scelte fondamentali che reggono le politiche estere degli Stati membri.

II — L'Europa nel mondo

1. Per essere in grado di giudicare la presenza della Comunità europea nel mondo, bisogna conoscerne le competenze: solo a questa condizione è possibile esaminare l'uso che essa ne ha fatto nel corso dei 20 anni della sua esistenza.

Nella prospettiva di un'unificazione politica dell'Europa a più lunga scadenza, l'obiettivo immediato della Comunità europea è la creazione di un'unione doganale, preludio all'unione economica. Nel settore esterno le principali competenze della Comunità riguardano ovviamente gli scambi.

È per questo che, in base ai trattati, la politica commerciale è diventata «comune» il che esclude qualsiasi politica commerciale al livello degli Stati membri. L'importanza di questo insieme dipende comunque dall'interpretazione del concetto di politica commerciale.

La politica commerciale è, senza dubbio, la principale attribuzione della Comunità in materia di commercio estero, a cui bisogna però aggiungere una serie di competenze esterne comuni, derivanti dalle competenze interne stabilite dai trattati.

Così, ad esempio, con la progressiva introduzione della politica agricola comune, gli scambi sono stati retti da norme specifiche di questa politica. Questo spiega perché la Corte di giustizia abbia legittimato il principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne della Comunità. A queste competenze, esplicitamente od implicitamente contemplate dai trattati, vanno aggiunte quelle che possono risultare da iniziative comunitarie che, pur non essendo previste dal trattato, si impongano per realizzare uno dei suoi obiettivi. Per esempio, la decisione, presa all'inizio degli anni 70 dalla Comunità, di istituire gradualmente un'unione monetaria, comporta una serie di competenze proprie sul piano delle relazioni monetarie internazionali.

Ricordiamo infine, il graduale affermarsi della cooperazione politica fra gli Stati membri dall'inizio di questo decennio. All'inizio la cooperazione politica doveva solo garantire una migliore comprensione dei problemi sul tappeto, al fine di armonizzare le opinioni dei governi, di concertare i loro atteggiamenti e, se possibile, di spingerli ad attuare iniziative in comune. In un secondo tempo gli Stati si sono impegnati a consultarsi su tutti i problemi importanti, per trovare orientamenti comuni nei casi concreti. Questo impegno non è però esente da riserve: gli argomenti trattati devono infatti riguardare gli interessi dell'Europa in settori nei quali sia ormai necessaria od auspicabile una presa di posizione.

2. Questi dunque sono gli strumenti giuridici di cui dispone la Comunità europea sul piano esterno e si deve convenire che finora sono stati applicati solo in modo parziale.

Volendo definire in poche parole la parte già realizzata dell'integrazione europea e quindi l'andamento delle relazioni esterne si potrebbe dire che sinora i Nove sono riusciti a creare l'unione doganale ed a dare un'impronta comunitaria ad un numero limitato di politiche economiche, tra cui la politica agricola comune e certi aspetti della politica di assistenza ai paesi in via di sviluppo (Convenzione di Lomé).

Quanto alla cooperazione politica, i suoi progressi ed in particolare l'intensificarsi delle riunioni a tutti i livelli durante gli ultimi anni non devono fare dimenticare che non si è giunti ad un allineamento delle politiche estere, ma piuttosto ad una definizione di atteggiamenti comuni di fronte a determinati problemi concreti della politica internazionale.

Così ad esempio, quando gli Stati membri hanno condannato, tutti insieme, la politica di segregazione razziale del Sud Africa o quando si sono espressi con un comunicato congiunto sui problemi del Medio Oriente non si è trattato di un allineamento delle scelte fondamentali di politica estera, bensì di un compromesso tra le varie posizioni nazionali.

Tanto è vero che a certe dichiarazioni comuni degli Stati membri, ad esempio in sede di assemblea generale delle Nazioni Unite, non è seguita un'azione comune, anzi gli Stati della Comunità hanno a volte votato le risoluzioni dell'ONU in ordine sparso.

La presenza della Comunità nelle relazioni internazionali è di conseguenza limitata e l'inserimento dell'«Europa» in quanto tale nel consesso delle Nazioni può essere solo un obiettivo a lunga scadenza.

Un esempio clamoroso della scarsa coesione politica dell'Europa si ebbe quando i Nove — di fronte all'embargo petrolifero applicato dai paesi arabi contro l'Olanda — non furono capaci di comportarsi con un minimo di coerenza.

Nello stesso ordine di idee, l'Europa è costretta a restare sotto la protezione americana, perché gli Stati membri non accettano una politica di difesa comune.

3. I risultati parziali dell'integrazione non devono comunque farci perdere di vista quello che l'Europa ha già realizzato. Siamo lontani — è vero — dagli obiettivi dei trattati e da una piena affermazione della personalità europea; ma siamo anche lontani dalla situazione economica e politica che caratterizzava l'Europa al momento della firma dei trattati istitutivi della Comunità.

In primo luogo, la cooperazione politica che si è sviluppata in modo continuo fra i governi degli Stati membri sembra aver «normalizzato» le relazioni politiche fra le potenze europee, sicchè oggi è quasi inconcepibile che eventuali divergenze politiche ed economiche tra in Nove possano mettere in causa la pace europea e quindi la pace mondiale. Alla luce della storia europea, specie di questo secolo, è lecito affermare che l'esistenza della Comunità sarebbe pienamente giustificata anche se avesse ottenuto solo questo risultato.

L'attuazione dell'unione doganale ha inoltre creato un mercato unificato (sebbene non del tutto unificato a causa di divergenze in certe politiche). L'unificazione del mercato fu negli anni 60 uno dei fattori più importanti di accelerazione dell'espansione economica europea poiché consentì alle industrie europee di valicare i mercati nazionali necessariamenti limitati, e di beneficiare così delle economie di scala che risultano dall'espansione della domanda.

Persino in questi ultimi anni di recessione, l'esistenza di un mercato europeo unico ha impedito una crisi economica più grave.

Parallelamente, in certi settori delle relazioni esterne, l'Europa pesa molto di più dei singoli Stati membri e a volte esercita un'influenza che supera la somma delle influenze anche nazionali. Nel corso di vari negoziati multilaterali nell'ambito del GATT (Dillon Round, Kennedy Round e Tokio Round) la Comunità europea si è infatti affermata come uno dei principali interlocutori, a fianco degli Stati Uniti e del Giappone.

Essa ha dato inoltre uno stimolo decisivo all'instraurazione di un sistema mondiale di preferenze generalizzate a favore dei paesi in via di sviluppo. Non si dimentichi poi il contributo diretto della Comunità alla cooperazione economica internazionale, articolato nella Convenzione di Lomé negli accordi preferenziali con i paesi del Magreb e del Mashrak. Infine, la Comunità europea è stata una voce di primo piano nel dialogo Nord-Sud, malgrado i risultati di questo dialogo debbano essere ritenuti deludenti.

4. D'altra parte, se consideriamo le realizzazioni sinora acquisite alla luce dei trattati e delle successive decisioni comunitarie (ad esempio l'unione monetaria), se esaminiamo queste realizzazioni nella prospettiva dell'unificazione politica europea, ecco che le speranze inducono a chiederci se l'inerzia attuale del processo di integrazione europea diluirà alla lunga le attuali realizzazioni in una semplice unione doganale. Sul piano delle relazioni esterne sarebbe la scomparsa dell'entità europea, tranne nel limitato settore dei negoziati tariffari.

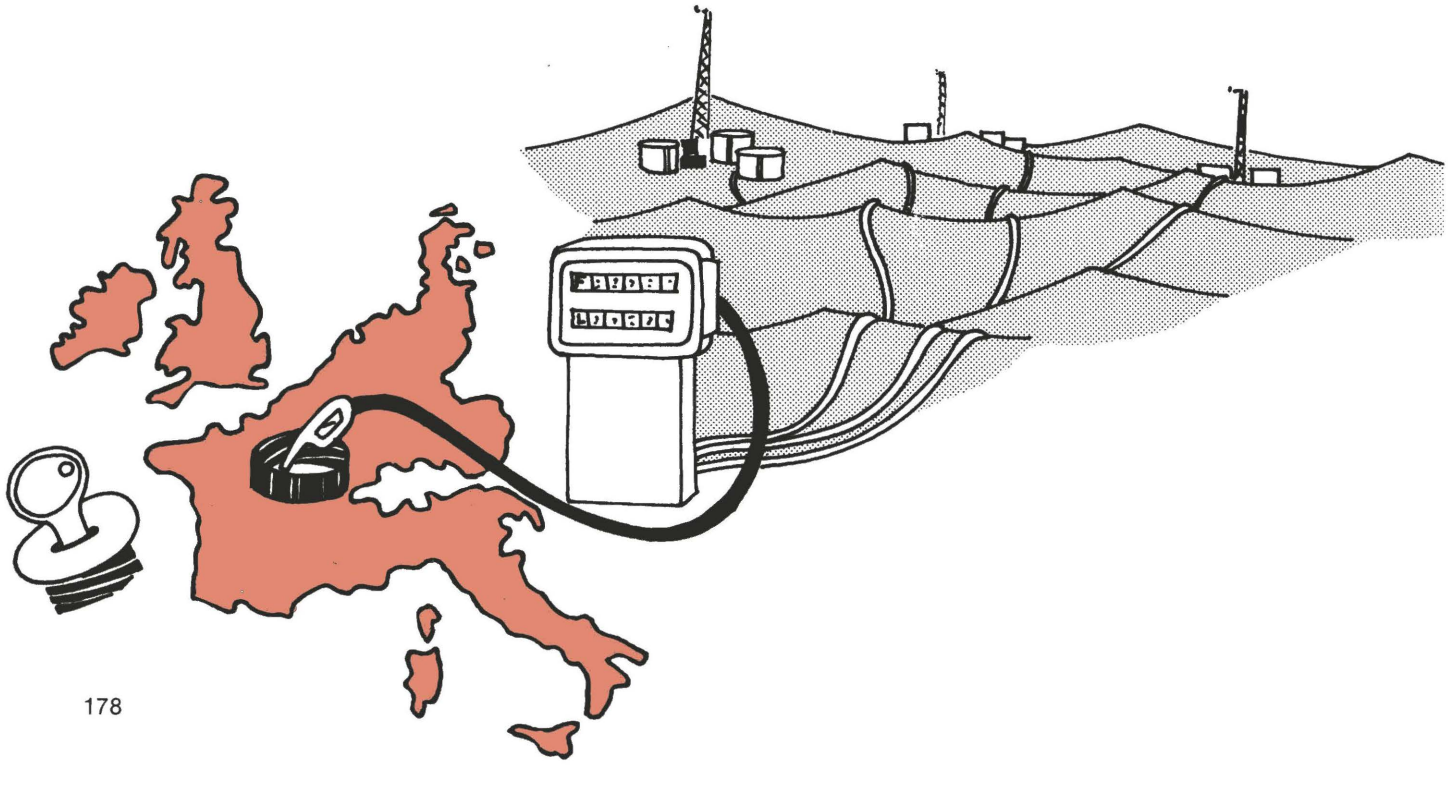
È un fatto che oggi, mentre altri paesi chiedono una sua presenza più attiva, l'Europa brilla spesso per la sua assenza e quando è presente non è in grado di intervenire con il peso che altri le attribuiscono.

Così il disgregamento del sistema monetario mondiale basato sugli accordi di Bretton Woods ha posto fine, almeno a prima vista, alle speranze — forse premature — di un'unione monetaria europea. È solo nel 1978 che tali speranze si sono ravvivate.

Se però la Comunità europea avesse avuto la volontà politica di attuare gradualmente la sua unione monetaria — con tutte le necessarie implicazioni nei settori fiscale, monetario ed economico — si può affermare senza rischio di sbagliarsi che la situazione monetaria *mondiale* sarebbe molto diversa da quella attuale.

L'aver accettato senza contropartita l'inconvertibilità del dollaro, pur conservandolo come moneta-chiave del sistema monetario internazionale altro non è che una prova di notevole debolezza.

Lo stesso vale, ma forse in misura minore, per quanto riguarda la cooperazione economica internazionale, che i paesi in via di sviluppo definiscono «instaurazione di un nuovo ordine economico«. Anche in questo caso il contributo e il peso dell'Europa potrebbero essere ben più grandi se la Comunità fosse in grado di presentare un programma globale di cooperazione e se, in questa prospettiva, essa riuscisse ad armonizzare le azioni perseguite sul piano nazionale e su quello comunitario. Infine, l'Europa è tuttora la grande as-



sente della politica internazionale — il campo dove all'apparenza sembrano essersi realizzati i progressi più rapidi nel corso di questi ultimi anni. L'Europa non ha voce in capitolo nei problemi politici più importanti del mondo: Medio Oriente, Cipro, Africa australe, Taiwan, Corea ecc. La questione del Medio Oriente, che pure batte alle porte dell'Europa, riguarda Israele, i paesi arabi, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

Certo, nel corso degli ultimi anni gli Stati membri sono stati sempre più in grado di assumere atteggiamenti comuni, ma troppo spesso questi rappresentano solo un compromesso verbale fra posizioni divergenti, quando è evidente invece che senza l'elaborazione di un atteggiamento veramente comune, basato su un allineamento delle politiche estere dei Nove, l'influenza dell'Europa sarà sempre marginale. Ancora più grave è il fatto che se la prassi delle dichiarazioni comuni dei nove sui vari problemi di politica internazionale dovesse continuare un contemporaneo allineamento delle scelte fondamentali di politica estera, ne uscirà intaccata la credibilità dell'Europa: gli altri si convinceranno che non con l'Europa bisogna negoziare, ma con i singoli Stati che ne fanno parte.

5. Queste considerazioni sull'ipotesi di una politica estera della Comunità europea dimostrano che, pur rappresentando un notevole progresso rispetto al passato, l'attuale situazione non è soddisfacente, tanto più che l'Europa corre il rischio di perdere anche quanto sinora realizzato se il processo d'integrazione non riprende l'avanzata.

Colpisce infatti la fragilità del sistema nel suo insieme: basti guardare alle difficoltà che appesantiscono il processo decisionale all'interno della Comunità.

La presenza internazionale della Comunità è mortificata in primo luogo dalla mancanza di progressi nell'elaborazione delle politiche comuni interne. In certi casi tuttavia gli Stati membri faticano ad accettare una configurazione comunitaria delle relazioni esterne (ad esempio, la cooperazione allo sviluppo), proprio perché la Comunità non dispone di una politica estera globale. La politica estera è per forza di cose un insieme organico e risulterà sempre difficile ripartirne le competenze fra gli Stati membri e la Comunità se le politiche estere dei Nove restano divergenti. Di conseguenza rimane solo l'illusione di una politica estera della Comunità.

TEMI SUGGERITI

1. Illustrate l'importanza della Comunità europea nel commercio mondiale.
2. Rilevate negli anni più recenti le prese di posizione comuni ai Nove su problemi di politica internazionale (esempio: Medio Oriente, Africa australe).
3. Esponete il sistema delle preferenze generalizzate che la Comunità e gli altri paesi industrializzati accordano al Terzo Mondo.

BIBLIOGRAFIA

— Giuseppe Petrilli, *Integrazione europea e problemi dello sviluppo,* Milano, 1972.

— Giovanni Kojanec, *Accordi di associazione della CEE,* Padova, 1965.

— AA.VV., *Cooperazione internazionale e sviluppo dei popoli,* Bologna, 1979.

— Lina Marino, *La Comunità europea e l'Africa,* Milano, 1975.

— AA.VV., *Europa Mediterraneo: quale cooperazione,* Bologna, 1975.

— Francesco Gianni, La Convenzione di Lomé ed i rapporti esterni della Comunità economica europea, in «*Avvocatura degli Enti Pubblici*», gennaio — giugno 1977.

— Commissione delle Comunità europee, *La Comunità europea, le organizzazioni internazionali e gli accordi multilaterali,* Bruxelles, 1977.

— Carlo Ajello, *Gli accordi mediterranei della Comunità economica europea e i loro riflessi sul Mezzogiorno,* Roma, 1975.

— Antonino Pitrone, *Preferenze tariffarie generalizzate della Comunità,* Roma, 1977.

— Commissione delle Comunità europee, *Guida pratica per l'utilizzazione dello schema delle preferenze generalizzate delle Comunità europee,* Bruxelles, 1978.

CAPITOLO XVIII

e i paesi in via

I — Perché una cooperazione CEE/Terzo Mondo?

TERZO MONDO, TERZI MONDI

Prima ancora di chiedersi perché è necessario che la Comunità europea abbia una politica di cooperazione con il Terzo Mondo, è opportuno esaminare brevemente cosa sia il Terzo Mondo.

Il Terzo Mondo è costituito da quasi 3 miliardi di uomini e di donne in Africa, in Asia, nell'America Latina e in Oceania. Il loro reddito medio annuale è di 300 $: in altre parole, il reddito monetario corrispondente al valore di quanto producono o scambiano direttamente nel corso dell'anno è di 300 $. A titolo di confronto, il cittadino dei paesi industrializzati dispone della stessa cifra in un solo mese. Occorre inoltre sapere che nei paesi più poveri del mondo il reddito annuo pro capite è inferiore a 100 $ ossia a ciò di cui noi disponiamo per una settimana!

Fra i paesi del Terzo Mondo esistono indubbiamente delle differenze, talvolta enormi; ad esempio, quelle dei paesi produttori di petrolio ed i paesi del Sahel.

In fondo alla scala stanno i paesi proveri: circa un miliardo e mezzo di abitanti (la metà del Terzo Mondo) che dispongo di meno di 300 $ di reddito all'anno. Questi paesi sono schiacciati dal peso della natura (climi aridi, siccità, desertificazione, carenza o assenza di risorse naturali) e dalla demografia (la popolazione aumenta molto più rapidamente della produzione agricola).

All'altro estremo si trovano i paesi a reddito elevato. Questi producono materie prime, energia e anche beni industriali. Diversi fra questi paesi hanno beneficiato del rialzo dei prezzi nel 1973/74 ed alcuni, scarsamente popolati, dispongono di notevoli eccedenze finanziarie che investono nei paesi occidentali o che impiegano negli aiuti allo sviluppo dei paesi più poveri.

Fra questi due estremi si trovano i paesi a reddito medio che dispongono di materie prime o che esportano i prodotti di un'agricoltura ricca ma che devono affrontare enormi problemi finanziari dovuti tanto alla densità demografica quanto allo sviluppo e alla diversificazione delle rispettive economie.

di sviluppo

di Jean-Louis Lacroix
e Marc Pierini

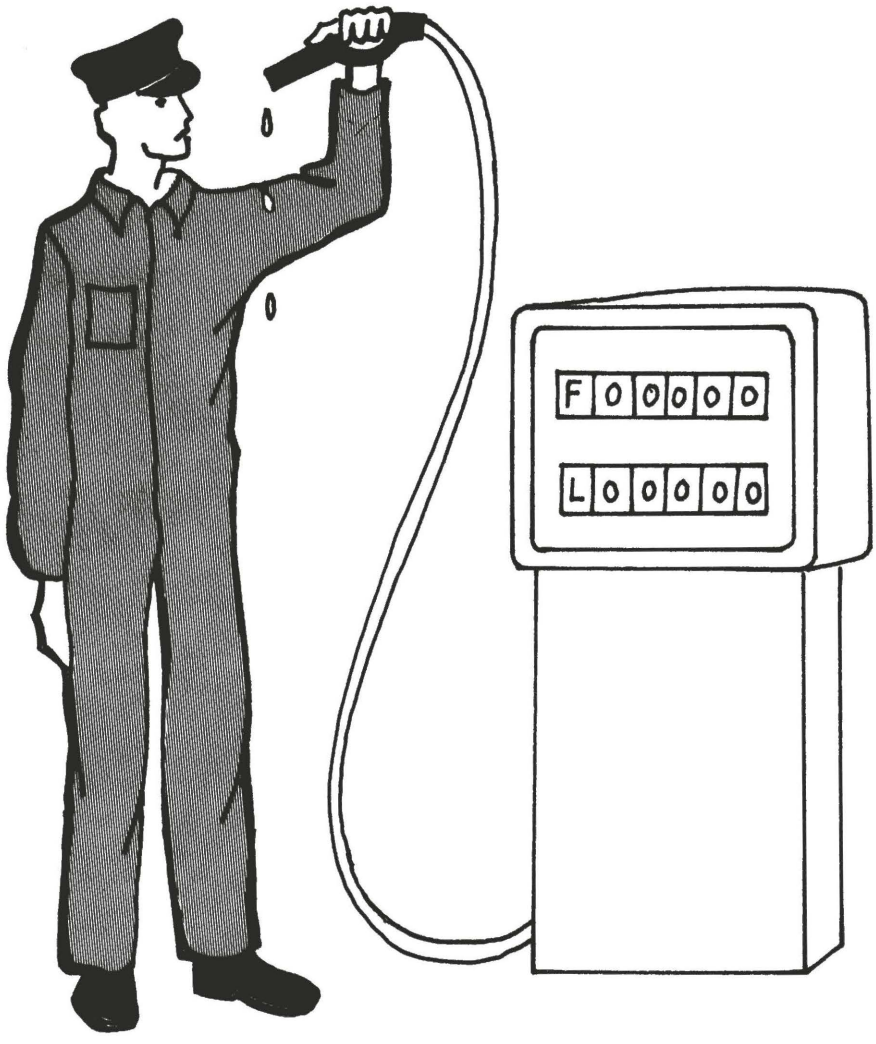
DALL'INDIPENDENZA ALL'INTERDIPENDENZA

Il Terzo Mondo è nato essenzialmente tra gli anni 50 e 60, con l'accesso all'indipendenza della maggioranza dei paesi che oggi lo compongono. Questa indipendenza rappresentava però spesso una emancipazione politica piuttosto che economica poiché la natura delle relazioni economiche del Terzo Mondo con i paesi industrializzati non risultava radicalmente modificata dal cambiamento dei rapporti giuridici.

Con l'indipendenza dei paesi in via di sviluppo è nato l'aiuto allo sviluppo. Nella sua concezione iniziale esso aveva lo scopo di aiutare i paesi in via di sviluppo a «raggiungere» i paesi industrializzati mediante importanti trasferimenti finanziari. Notiamo per inciso che ciò presupponeva che i paesi in via di sviluppo dovessero imitare il modello economico e sociale del mondo occidentale (ciò che è risultato spesso un calcolo errato) e che dovessero inoltre attuare nel giro di qualche anno o di qualche decennio le trasformazioni economiche e sociali che avevano richiesto secoli nel mondo occidentale. Si aggiungano i fattori che né l'indipendenza né l'aiuto allo sviluppo potevano cambiare dall'oggi al domani: l'ostilità delle condizioni naturali in numerosi paesi in via di sviluppo, la persistenza di abitudini o di sistemi di organizzazione sociale arcaici (ad esempio, sistema delle caste), il basso grado d'istruzione della popolazione, ecc.

Per aver voluto compiere o far compiere troppo rapidamente queste trasformazioni, fare assorbire agli Stati nuovi meccanismi istituzionali copiati dai nostri (governi, costituzione, ecc.) e fare assorbire alle economie nuovi investimenti, si sono moltiplicate le dispersioni, gli sprechi e gli insuccessi, senza riuscire a modificare fondamentalmente i rapporti di forza fra ricchi e poveri, né a ristabilire l'equilibrio fra di loro.

Ciò suggerì al presidente algerino Bumedien, le seguenti parole, pronunciate nell'aprile 1974 a nome dei paesi in via di sviluppo: «siamo costretti a costatare, (. . .) che nel mondo in cui viviamo tutte le leve di comando dell'economia mondiale sono in mano ad una minoranza costituita dai paesi altamente sviluppati. Questa minoranza, usufruendo della propria posizione dominante, determina da sola la distribuzione delle risorse mondiali in funzione della gerarchia della necessità che la caratterizza. Questa situazione diventa una specie di legge universale che determina la dinamica per cui alcuni si arricchiscono continuamente mentre altri affondano in una miseria sempre più grave. I paesi sviluppati hanno potuto fissare a loro comodo, sia i prezzi delle materie prime, che ottengono dai paesi in via di sviluppo, sia i prezzi dei beni e servizi che ad essi forniscono (. . .). Questa è la base dell'ordine economico nel quale oggi viviamo».



1973...

Proprio nel 1973/74, il mondo e le relazioni politiche ed economiche fra «ricchi» e «poveri», fra quelli del «nord» e quelli del «sud» hanno registrato un brusco cambiamento. La «crisi del petrolio» ha infatti rivelato la forza contrattuale di alcuni paesi del Terzo Mondo, i paesi produttori di petrolio raggruppati nell'OPEC che sono riusciuti in alcuni mesi a ottenere ciò che tutti i paesi in via di sviluppo chiedevano da molto tempo, vale a dire un giusto prezzo per le loro ricchezze. La crisi ha cambiato radicalmente il modo di giudicare le cose. Per la prima volta infatti l'europeo medio, costretto a fare a meno dell'automobile, sottoposto al razionamento della benzina, ha preso veramente coscienza dell'esistenza di un terzo mondo.

I paesi in via di sviluppo diventavano, agli occhi del mondo ricco, parti in causa dell'ordine internazionale. Non erano più semplicemente degli «assistiti», ai quali si pensava una volta all'anno, al momento di votare il bilancio per l'aiuto pubblico allo sviluppo.

Agli occhi dell'opinione mondiale era ormai chiaro che il mondo industrializzato aveva bisogno dei paesi in via di sviluppo per la fornitura di energia e di materie prime minerali ed agricole. La successiva evoluzione economica mondiale ha rafforzato questa constatazione aggiungendovi però una dimensione supplementare. Quando i paesi industrializzati sono entrati, fra il 1975 e il 1976, in una fase di ristagno economico, il terzo mondo, che continuava sullo slancio del 1974 ad acquisire beni strumentali (fabbriche «chiavi in mano», navi, macchinari, veicoli, ecc.), diveniva un partner essenziale: le vendite in Arabia Saudita, in Indonesia o in Brasile giungevano al momento opportuno per bilanciare il calo degli ordini, per esempio, in Germania o in Gran Bretagna, evitando così un aumento troppo rapido della dissocupazione in questi paesi. Ma allo stesso tempo diventava sempre più evidente che i paesi del terzo mondo, esportatori di materie prime o prodotti industriali, dovevano a loro volta poter contare su un buon andamento delle economie del mondo ricco, se volevano trovarvi uno sbocco. Un aumento eccessivo dei prezzi del petrolio potrebbe mettere in pericolo in qualunque momento la salute economica dei paesi ricchi.

In pochi anni è diventato evidente per tutti, uomini politici ed opinione pubblica, che gli interessi dei paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo sono profondamente compenetrati, che vi è un'interdipendenza fra nord e sud.

L'EUROPA DI FRONTE AL TERZO MONDO

Questa interdipendenza è particolarmente forte per l'Europa, che è costretta dalle sue esigenze a cercare una stretta cooperazione con il terzo mondo, per assicurarsi rifornimenti sicuri e garantiti senza i quali la crisi e uno stato di penuria diventano enevitabili e per garantirsi sbocchi sempre maggiori, necessari per il pieno impiego. In questo senso l'Europa si trova in una situazione economica analoga a quella degli Stati Uniti o dell'URSS.

«I nostri paesi dell'Europa hanno sempre dovuto cercare oltremare l'integrazione delle loro necessità per quel che riguarda lo spazio, i mercati ed i rifornimenti, un tempo di spezie ed oggi di materie prime e prodotti di base.

Riassumiamo la situazione in alcune cifre: l'Europa dei Nove concentra più del 25 % del commercio mondiale (scambi intracomunitari esclusi), rispetto al 14 % dell'URSS. Il mantenimento e la regolarizzazione armoniosa di questi scambi sono necessari alla soppravvivenza dei nostri paesi. I grandi paesi continentali potrebbero forse permettersi di ipotizzare, senza soverchia inquietudine per la loro economia, un confronto che erigesse una cortina di ferro fra nord e sud (1), ma noi sappiamo che in questo caso le economie europee non avrebbero la forza di sopravvivere». (Claude Cheysson).

Le cifre illustrano in modo molto concreto queste considerazioni: nel 1977 i paesi in via di sviluppo assorbivano il 38 % delle esportazioni della CEE (71,1 miliardi di dollari su un totale di 187,4 miliardi), mentre fornivano il 45 % delle sue importazioni (81,9 miliardi di dollari su un totale di 181,2 miliardi). Più dell'85 % delle esportazioni comunitarie nei paesi in via di sviluppo era costituito di manufatti provenienti essenzialmente dall'industria elettromeccanica. Fra le importazioni, anche escludendo il petrolio che proviene per l'81 % dai paesi in via di sviluppo, una parte sostanziale del fabbisogno di materie prime industriali (prodotti agricoli, minerali e metalli non ferrosi) dipende dalle forniture dei paesi in via di sviluppo (32 % delle importazioni).

La crescente interdipendenza fra nord e sud, in particolare fra la CEE ed i suoi partner del terzo mondo costituisce quindi la base essenziale della politica di cooperazione della Comunità europea con il terzo mondo. Funzione di questa politica è prevedere ed organizzare i cambiamenti più importanti che si verificheranno, che sono già in corso, nelle relazioni finanziarie, commerciali, industriali fra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo. Questa politica non può quindi assolutamente limitarsi ad un semplice aiuto finanziario allo sviluppo, quale si concepiva negli anni 60. Essa deve conglobare una serie di misure: garanzie per i proventi dell'esportazione, mantenimento del potere d'acquisto dei paesi in via di sviluppo, possibilità di trasformare in loco una parte sempre più rilevante dei prodotti di base per aumentarne il valore all'esportazione, eliminazione dei vari ostacoli (dazi doganali, quote) che si frappongono all'ingresso nei nostri mercati dei prodotti industriali del terzo mondo, accesso dei paesi in via di sviluppo alla tecnologia e ai sistemi industriali, ecc.

La Comunità europea ha cominciato a mettere in pratica questa politica globale con alcuni paesi in via di sviluppo (cfr. parte II).

Dal momento però che si garantiscono al terzo mondo i proventi dell'esportazione, che si aprono le porte ai suoi prodotti tessili o elettronici, che vi si trasferiscono alcune nostre industrie, ecco che si coinvolgono direttamente le imprese ed i lavoratori europei. Una politica globale di cooperazione con il terzo mondo quindi non può progredire se non teniamo conto dei suoi effetti sulle nostre economie. L'Europa accetta quindi una vera e propria sfida nel lanciare una stretta cooperazione con alcuni paesi africani, la sfida di una complementarità più forte della potenziale concorrenzialità.

Per condurre in porto la sua politica globale di sviluppo, la Comunità deve essere pronta ad assumersene le conseguenze economiche, all'interno del suo spazio economico.

Essa dovrà farsi carico, in termini finanziari, sociali e politici, degli aumenti di produttività, dei trasferimenti o delle diminuzioni di attività.

Aprendo il suo spazio economico a certi aspetti dello sviluppo dei paesi del terzo mondo, la Comunità avrà accesso ad uno spazio economico considerevole, del quale sente oggi la mancanza perché, contrariamente ai grandi paesi continentali, Stati Uniti ed URSS, la Comunità non possiede approvvigionamenti, mercati, risorse naturali in quantità sufficienti al proprio avvenire. Ne consegue la necessità di cooperare con il terzo mondo.

(1) Sarebbe più esatto dire fra sud e ovest, poiché «il blocco dei paesi socialisti è assente dal campo della cooperazione: l'aiuto che esso porta allo sviluppo è minimo, la sua parte nel commercio del terzo mondo è del 5 % contro il 20 % degli USA e il 40 % della CEE. Alcuni problemi tuttavia non possono essere risolti senza la loro partecipazione, in particolare i problemi delle materie prime. Bisognerà pertanto necessariamente inserirli nel dialogo». (Claude Cheysson)

II — Organizzazione delle relazioni CEE/TERZO Mondo

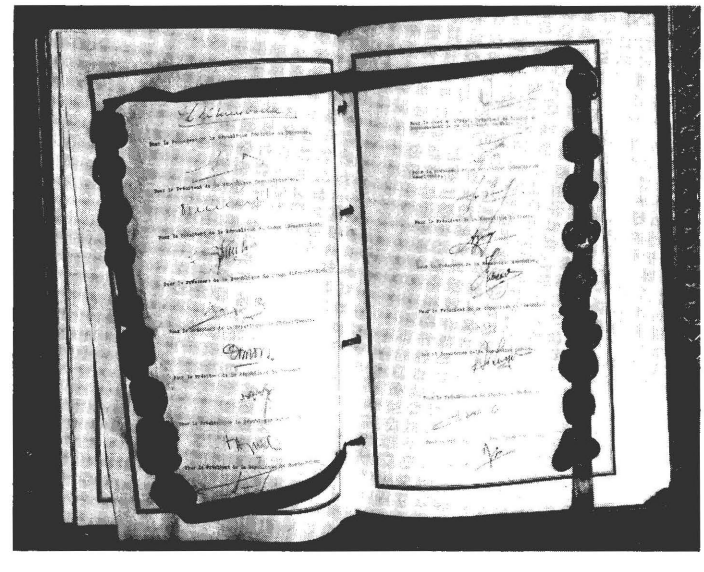
L'Europa dei «Nove», l'attuale Comunità europea, non è stata costruita in un giorno. Essa è il frutto di una costruzione progressiva. Il problema dei rapporti con il Terzo Mondo si è presentato dunque in condizioni molto diverse, secondo i periodi. Bisogna valutare quindi l'atteggiamento dell'Europa in funzione sia dell'evoluzione dei paesi in via di sviluppo che delle varie fasi della costruzione europea. Per queste ragioni è necessario un breve richiamo storico.

20 ANNI D'EVOLUZIONE

Nel 1957, quando i «Sei» (Germania federale, Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) firmarono il Trattato di Roma che istituiva la CEE e creava il «Mercato comune», due di essi, il Belgio e la Francia, avevano ancora delle colonie, che formavano un'unità giuridica ed economica con le rispettive metropoli. Tenendo conto di questa situazione fu deciso d'associare alla Comunità europea sul piano commerciale, (libera circolazione doganale dei prodotti), questi «paesi e territori d'oltremare». I «Sei» stabilirono inoltre di contribuire insieme allo sviluppo economico di questi paesi, istituendo un Fondo europeo di sviluppo (FES).

Questa politica dovette presto evolversi, poiché già all'inizio degli anni 60 la maggior parte dei paesi in via di sviluppo interessati dal Trattato di Roma ottennero l'indipendenza. Quasi tutti questi paesi decisero di mantenere legami privilegiati con il «Mercato comune» e formarono il gruppo conosciuto con il nome di Stati africani e malgasci associati alla Comunità europea (SAMA). Questi 18 Stati negoziarono una nuova associazione nel 1963 (Convenzione di Yaundé), ed un'altra ancora nel 1969 (Convenzione di Yaundé 2), concluse per una durata di 5 anni ciascuna.

Queste convenzioni erano concepite quali accordi contrattuali che impegnavano la Comunità europea e singolarmente ciascuno dei 18 SAMA. Esse comprendevano disposizioni commerciali e finanziarie (il Fondo europeo di sviluppo creato nel 1958 continuava infatti a funzionare) ed erano gestite grazie a un dialogo permanente, reso possibile dall'esistenza di istituzioni paritetiche.



La Convenzione di Yaundé (20. 7. 1963).

Questa politica contrattuale, ben delimitata geograficamente, fu modificata in maniera rilevante in seguito all'evoluzione interna della Comunità, passata da sei a nove membri nel 1972, ed in seguito all'evoluzione delle realtà e delle esigenze del Terzo Mondo.

Al momento dei negoziati d'adesione dei tre nuovi Stati membri uno di essi, la Gran Bretagna, aveva richiesto per i paesi in via di sviluppo del Commonwealth vantaggi paragonabili a quelli già concessi ai SAMA.

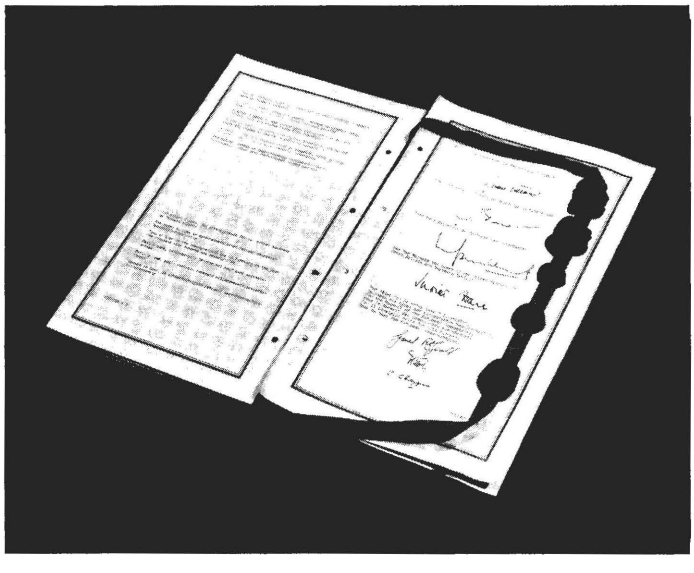
Del resto, sin dal 1963 una simile evenienza era stata prevista dai firmatari della Convenzione di Yaundé. Bisognava garantire l'accesso di nuovi paesi in via di sviluppo agli accordi contrattuali con la Comunità, senza per questo rimettere in causa i vantaggi già acquisiti dai SAMA.

A questo scopo furono prese le disposizioni che sono all'origine del negoziato e della firma della Convenzione di Lomé.

Fuori dalla Comunità, però, anche il mondo cambiava. Negli anni 60 la maggior parte dei paesi colonizzati conseguiva l'indipendenza e poneva a poco a poco le basi di un raggruppamento interno: creazione o prosecuzione di sistemi d'unione doganale, creazione di banche regionali di sviluppo, ecc. . . .

Nessuna delle due parti, Comunità europea e i paesi in via di sviluppo, poteva rimanere estranea ai cambiamenti in corso nelle relazioni economiche internazionali. Un numero sempre maggiore di paesi in via di sviluppo chiedeva la conclusione di accordi commerciali con la CEE: paesi mediterranei, asiatici e dell'America latina. I paesi in via di sviluppo che non partecipavano ad accordi contrattuali con la Comunità chiedevano il libero accesso dei loro prodotti nel vasto «Mercato comune» creato nel 1957.

Sottoposta a queste pressioni interne (risultato dell'ampliamento) ed esterne, la politica comunitaria di cooperazione si è evoluta notevolmente rispetto a quanto previsto dal trattato di Roma. Solo di recente la Comunità europea si è dotata degli strumenti di una politica globale verso i paesi in via di sviluppo. Questo fenomeno si deve ad una causa precisa.



La Convenzione ACP/CEE di Lomé (Lomé 28. 2. 1975).

Il trattato di Roma, infatti, non dava mandato giuridico esplicito alla CEE di elaborare una politica nei confronti del terzo mondo. Non è il caso di sorprendersi visto che il trattato di Roma fu concepito in circostanze storiche radicalmente diverse dalle attuali realtà e che la cooperazione allo sviluppo è un fenomeno relativamente recente, successivo alla creazione della Comunità. Non potendo elaborare un'immediata concezione globale delle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo, la Comunità per molto tempo si è dovuta limitare ad attuare alcuni elementi di una politica di cooperazione e ad adeguarli pragmaticamente alle circostanze.

La dichiarazione rilasciata dal vertice dei capi di Stato e di governo della Comunità, riuniti a Parigi nell'ottobre 1972, ha dato lo spunto alla definizione di una politica globale della CEE nei confronti dei paesi del terzo mondo. I provvedimenti di attuazione di questa politica risalgono al luglio 1974.

Nel 1972 era stata indicata la via di una complementarità costruttiva fra le dimensioni regionale e mondiale della politica comunitaria di cooperazione, mentre sino a quel momento il problema era stato presentato quasi sempre nei termini di impostazioni alternative (opposizione fra «regionalisti» e «mondialisti»).

In questa maniera furono continuati o avviati i negoziati che avrebbero portato alla Convenzione di Lomé e agli accordi con i paesi mediterranei; così si approfondirono le politiche comunitarie in materia di preferenze generalizzate e di aiuti alimentari, così si attuarono gli strumenti supplementari di cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi non associati ed il fondo d'urgenza a favore dei paesi in via di sviluppo più colpiti dai movimenti dei prezzi internazionali nel 1973/1974.

Occorre notare che l'attuazione di questa politica comunitaria non mirava ad eliminare le politiche nazionali di cooperazione degli Stati membri né ad ostacolare il mantenimento e lo sviluppo di relazioni privilegiate tra certi Stati della CEE e determinati paesi del terzo mondo.

La costruzione della Comunità europea continua giorno per giorno. Alcuni settori come la politica commerciale (fissazione dei dazi doganali sulle importazioni nella CEE, per esempio) sono ora di competenza della Comunità. È la Comunità quindi che decide ed amministra nel campo della politica commerciale, non più i nove Stati membri separatamente; dato che la cooperazione allo sviluppo si avvale dello strumento degli scambi commerciali, si può dire che essa è integralmente comunitaria.

Nel campo dell'assistenza finanziaria, invece, la politica specificamente comunitaria integra le politiche bilaterali degli Stati membri ed i loro contributi multilaterali non comunitari (per esempio alla Banca mondiale).

In altri settori per finire, è in atto un coordinamento delle politiche o delle posizioni, in particolare in tutte le conferenze internazionali in cui ha luogo il cosiddetto «dialogo Nord-Sud».

Per queste ragioni la Comunità non presenta ancora un fronte unico ai paesi in via di sviluppo. È d'altro canto funzione della Comunità armonizzare le politiche nazionali ed attuare una politica specificamente comunitaria, man mano che gli Stati membri le conferiscono competenze in materia di cooperazione.

POLITICA DI SVILUPPO DELLA COMUNITÀ OGGI

Come abbiamo visto la politica della CEE nei confronti del terzo mondo ha subito numerose trasformazioni, dagli inizi nel 1958, ed è in continua evoluzione. Se vogliamo «fotografarla» oggi, nel 1979, possiamo dire che essa si impernia su due assi:

— accordi regionali che organizzano contrattualmente relazioni privilegiate con oltre 50 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (convenzione di Lomé ACP/CEE) e con numerosi paesi che si affacciano sul Mediterraneo del sud;

— azioni a livello mondiale: accordi commerciali, sistema delle preferenze generalizzate, assistenza finanziaria e tecnica ai paesi «non associati», aiuti alimentari.

Il primo tipo di politica, gli accordi regionali, presenta caratteristiche originali che riassumeremo nella maniera seguente:

1. Gli accordi uniscono tutti gli strumenti d'azione (finanziari, commerciali, tecnici, strutturali): essi corrispondono quindi alle necessità molto diversificate dello sviluppo.

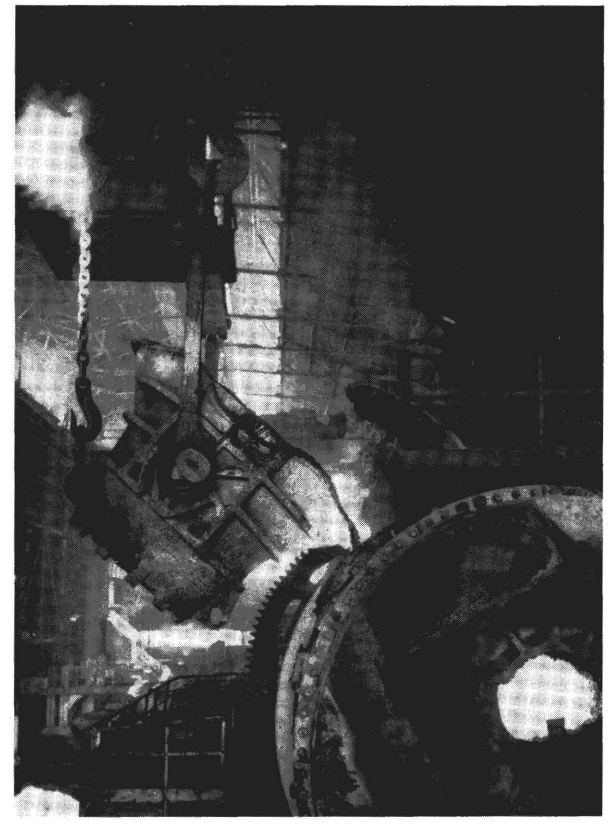
2. Gli accordi sono inseriti nei trattati internazionali ratificati dai parlamenti: essi costituiscono quindi un obbligo giuridico per l'Europa; si assicura quindi la continuità delle relazioni, qualunque sia l'orientamento politico dei paesi beneficiari, i quali sono così in grado di prevedere e pianificare la loro cooperazione con l'Europa.

3. I paesi beneficiari decidono in modo autonomo come usare gli «strumenti» di cooperazione messi a loro disposizione: viene rispettato quindi il loro modello di sviluppo.

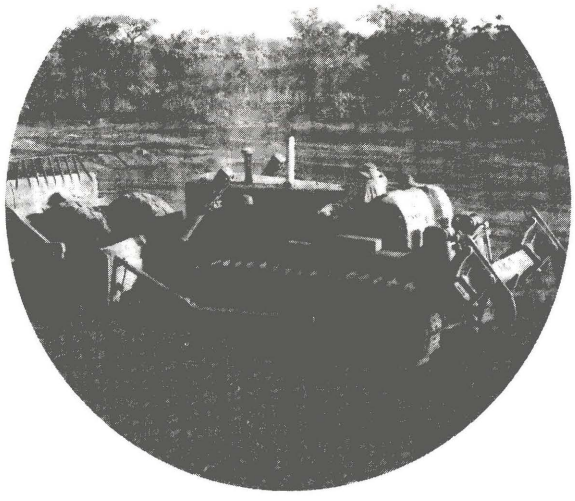
4. Questo tipo di cooperazione è proposto a tutti i paesi di una stessa regione geografica: l'Europa quindi non interviene negli affari interni dei suoi partner, non prende posizione nei conflitti fra paesi di una stessa regione. Essa ha concluso per esempio lo stesso tipo di accordo con Israele e con i paesi arabi che lo circondano: Egitto, Giordania, Libano, Siria.

Il secondo tipo di politica, composto da interventi a livello mondiale, comprende sia forme di cooperazione che interessano un numero rilevante o la totalità dei paesi in via di sviluppo, ai quali la Comunità ha intenzione di rispondere senza discriminazioni (preferenze generalizzate, aiuti alimentari), sia strumenti specifici di cooperazione, che consentono di istituire relazioni adeguate a ciascun paese (accordi commerciali bilaterali). Queste azioni sono in buona parte conseguenza della formazione progressiva della Comunità europea. Possiamo rendercene conto mediante due esempi. Dato che i «Nove» organizzano gli scambi commerciali interni, fissano norme comuni ed applicano alle merci provenienti dal mondo esterno un'unica tariffa doganale, ed è logico che i paesi in via di sviluppo cerchino di fissare le norme per i loro scambi con i «Nove», cioè con la CEE e non più con il Belgio, la Gran Bretagna, la Danimarca, ecc. individualmente: ne consegue la conclusione di una serie di accordi commerciali per l'importazione di prodotti tessili asiatici nella CEE, la fissazione di un sistema tariffario doganale più favorevole ai paesi in via di sviluppo che ai paesi ricchi (cioè il sistema delle preferenze generalizzate).

La politica della Comunità nei confronti del terzo mondo è quindi una combinazione di accordi regionali e di accordi mondiali. Sotto questo aspetto si inserisce nella logica delineata del trattato di Roma, che istituiva relazioni privilegiate con i paesi vicini alla Comunità da un punto di vista geografico o storico, e nella logica delineata dall'evoluzione economica, che impone alla Comunità di non escludere alcun partner dal proprio ambito di relazioni.



Stabilimenti di Lubumbashi (Zaire): colata di rame.



FES — Strada Bougouni-Sikasso-Mali.

ACCORDI REGIONALI

Questa è la forma più approfondita di relazioni istituita dalla Comunità con paesi o gruppi di paesi determinati: i paesi in via di sviluppo del Mediterraneo meridionale ed i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

L'azione della Comunità in questa direzione si distingue per una notevole originalità rispetto a quella delle altre nazioni industrializzate, poiché combina strumenti diversificati per raggiungere uno stesso obiettivo: cooperazione finanziaria, accesso al mercato comunitario, cooperazione industriale, stabilizzazione dei proventi dell'esportazione, meccanismi istituzionali, ecc.

● Con i paesi in via di sviluppo del Mediterraneo meridionale, sono stati conclusi fra la CEE e Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Israele, Libano e Siria una serie di accordi simili. Questi accordi, che risalgono tutti al periodo aprile 1976 — maggio 1977, istituiscono forme di cooperazione analoghe: eliminazione dei dazi doganali sulla maggior parte delle importazioni nella CEE; concessione di 669 milioni UCE, vale a dire 800 milioni di dollari per il periodo 1977-1981, a titolo di prestiti ed elargizioni destinati all'ammodernamento agricolo, allo sviluppo dell'industria e della diversificazione economica; disposizioni in materia di cooperazione industriale, brevetti, investimenti privati. Per quanto riguarda inoltre gli 800 mila lavoratori originari dei tre paesi del Magreb (Algeria, Marocco, Tunisia) che si trovano nella Comunità, sono state prese disposizioni che equiparano le loro condizioni di lavoro, di retribuzione e di previdenza sociale a quelle dei cittadini della Comunità europea.

● Con i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), la CEE ha concluso nel 1975 un accordo globale, la Convenzione di Lomé, che istitituisce con questi Stati (originariamente 46, alla fine del 1978 quasi 60) una cooperazione molto avanzata in sette grandi settori:

1. La cooperazione commerciale garantisce libero accesso al mercato comunitario alla quasi totalità dei prodotti provenienti degli Stati ACP. Gli Stati ACP sono unicamente tenuti a concedere ai prodotti provenienti dalla Comunità la clausola della nazione più favorita (vale a dire un trattamento pari a quello concesso, per esempio, all'URSS o agli USA), salvo nel caso che essi intendano privilegiare le relazioni commerciali con altri paesi in via di sviluppo. La Convenzione contempla inoltre azioni di promozione commerciale dei prodotti ACP sui mercati di esportazione.

2. La stabilizzazione dei proventi dell'esportazione che gli Stati ACP ricavano da 36 prodotti di base è garantita dal funzionamento del sistema «Stabex». Lo «Stabex» assolve in un certo senso il compito della previdenza sociale al livello delle nazioni: esso garantisce il reddito dei paesi esportatori quando gli introiti delle esportazioni si riducono per un indebolimento della domanda nella CEE o per cause naturali (cattivi raccolti, cicloni, ecc.).

3. Le disposizioni relative allo zucchero ACP comprendono un accordo a tempo indeterminato, per cui la CEE si impegna ad acquistare a prezzi garantiti e gli Stati ACP a fornire quantità determinate di zucchero di canna. I prezzi sono stabiliti mediante negoziato annuale fra gli ACP e la Comunità.

4. La cooperazione industriale istituita dalla convenzione di Lomé è destinata ad agevolare l'industrializzazione degli Stati ACP, in particolare mediante il trasferimento e l'adeguamento della tecnologia. È istituito un Comitato di cooperazione industriale ACP-CEE, organo di studio e di concertazione nel settore industriale.

5. La cooperazione finanziaria e tecnica riguarda 3 444 milioni di UCE (vale a dire circa 4 130 milioni di dollari) sotto forma di assegnazioni e di prestiti, per la durata d'applicazione della convenzione (1° aprile 1976-1° marzo 1980) per la cooperazione finanziaria. Ol-

tre ai progetti di investimenti presentati dagli Stati ACP la Convenzione di Lomé contempla la possibilità di finanziare interventi di cooperazione regionale, commerciale ed industriale, azioni specifiche a favore delle piccole e medie imprese degli Stati ACP e microprogetti di interesse locale. Le risorse del Fondo europeo di sviluppo (FES) sono destinate anch'esse al funzionamento del sistema «Stabex». L'attuazione della cooperazione finanziaria contempla una ampia concertazione Comunità — Stati ACP, oltre a disposizioni più favorevoli a beneficio dei paesi meno sviluppati, e per l'attribuzione dei mercati alle imprese nazionali degli ACP.

6. Disposizioni riguardanti lo stabilimento, i servizi, i pagamenti ed i capitali garantiscono parità di trattamento alle società ed ai cittadini degli Stati firmatari della convenzione di Lomé.

7. Istituzioni miste consentono la gestione comune delle disposizioni elencate in precedenza: il Consiglio dei ministri ACP-CEE e l'assemblea consultiva ACP-CEE composta di parlamentari.

Dal luglio 1978, si sono aperti i negoziati tra gli Stati ACP e la CEE per il rinnovo della Convenzione di Lomé. L'attuale convenzione scadrà il 1° marzo 1980 e, per evitare un vuoto tra i due accordi, sono stati previsti 18 mesi per i negoziati e la ratifica parlamentare del futuro accordo.

ACCORDI A LIVELLO MONDIALE

Lo sviluppo di questa forma di cooperazione si deve all'evoluzione interna della Comunità, in particolare all'applicazione della tariffa doganale comune ai nove Stati membri della CEE nonché all'ampliamento della Comunità nel 1972. La maggior parte dei paesi asiatici firmatari di accordi con la CEE fanno parte del Commonwealth e fruivano quindi, prima dell'entrata del Regno Unito nella Comunità, di relazioni privilegiate con questo paese. All'atto dell'adesione del Regno Unito alla CEE nel 1972, la Comunità ha tenuto conto dei loro interessi specifici in una dichiarazione allegata al trattato di adesione del 22 gennaio 1972 (1). Da allora, grazie al rafforzamento e all'estensione del sistema comunitario delle preferenze generalizzate e alla conclusione di accordi commerciali i paesi asiatici in via di sviluppo, membri o meno del Commonwealth, hanno beneficiato di un sensibile progresso nelle loro relazioni con la Comunità.

FES — Oleificio di Mondoni — Camerun.

Quest'ultima ha concluso accordi di cooperazione commerciale con il Bangladesh, l'India, il Pakistan e lo Sri Lanka nonché accordi di vario tipo sui prodotti tessili con il Bangladesh, Hong Kong, l'India, l'Indonesia, l'Iran, il Laos, la Malaysia, il Pakistan, le Filippine, Singapore, Sri Lanka e la Tailandia. Nonostante l'entità degli scambi commerciali con i paesi dell'America Latina, i progressi registrati nelle relazioni sono stati piuttosto lenti. Sono nondimeno entrati in vigore accordi commerciali con l'Argentina (1972), il Brasile e l'Uruguay (1974) ed il Messico (1975).

Inoltre, per evitare un eccessivo squilibrio tra la politica contrattuale e altre forme di intervento la Comunità europea ha lanciato dal 1976 nuovi aiuti finanziari e tecnici a favore dei paesi «non associati», ossia i paesi d'Asia e d'America latina. L'entità di questi aiuti è in rapido aumento: 20 milioni di unità di conto europee nel 1976, 45 milioni nel 1977, 60 milioni nel 1978 (ossia rispettivamente 24, 54 e 72 milioni di dollari). Inoltre la Comunità ha ormai la possibilità di finanziare, per importi annui che si aggirano sui 10 milioni di unità di conto, azioni di promozione delle esportazioni e dei «micro-progetti», ossia di progetti di sviluppo di interesse locale.

(1) I paesi indipendenti del Commonwealth situati in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico sono tutti firmatari della Convenzione di Lomé.

La trasformazione in entità commerciale unica ha anche indotto la Comunità europea a proporre un meccanismo unico di riduzione dei dazi doganali sulle importazioni da più di 110 paesi in via di sviluppo. Si tratta del sistema delle preferenze generalizzate, chiamato così perché riduce o elimina i dazi all'importazione di prodotti industriali e di prodotti agricoli trasformati che i paesi in via di sviluppo immettono nel mercato comunitario; gli stessi prodotti, provenienti dai paesi industrializzati (ad esempio, Giappone, URSS), sono invece colpiti da tariffe doganali. Questo sistema intende agevolare l'industrializzazione e la trasformazione in loco dei prodotti agricoli dei paesi in via di sviluppo. Le esenzioni o riduzioni doganali hanno rappresentato per i PVS un «risparmio» di oltre 4 miliardi di dollari nel 1977, cifra che potrebbe salire sino a 7,7 miliardi di dollari nel 1978 se i PVS utilizzassero integralmente le possibilità offerte dal sistema. È insoma una forma di aiuto indiretto di notevole importanza (la CEE «rinuncia» a riscuotere le tasse di importazione, non versa denaro).

La Comunità europea ha anche saputo creare forme di cooperazione adeguate ai bisogni più impellenti dei paesi in via di sviluppo. Dal 1968, ad esempio, una politica di aiuto alimentare permette di fornire regolarmente o d'urgenza quando le circostanze lo giustifichino (siccità, inondazioni, ecc.) grandi quantitativi di cereali (circa 1 300 tonnellate nel 1977), di latte in polvere (più di 100 tonnellate nel 1977) e di altri prodotti a paesi in via di sviluppo che soffrano di una carenza di prodotti alimentari cronica o contingente. Oltre l'80 % dell'aiuto alimentare della CEE è destinato ai paesi più poveri.

Quando la crisi economica del 1973-1974 paralizzò i paesi in via di sviluppo più svantaggiati con il brusco e considerevole rincaro del petrolio, dei concimi, dei cereali importati, la Comunità propose — già nel marzo 1974 — l'immediata creazione di un fondo di emergenza di 3 miliardi di dollari per l'assistenza ai PVS maggiormente colpiti. Nell'aprile 1974 questo principio veniva approvato all'ONU e un anno più tardi il contributo totale della CEE raggiungeva 720 milioni di dollari invece dei 500, inizialmente previsti.

TEMI SUGGERITI

1. Condizioni e mezzi di una politica globale della Comunità nei confronti dei paesi in via di sviluppo, concepiti come prospettiva di una politica estera dell'Unione europea.
2. Evoluzione possibile ed auspicabile della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo; intensificazione delle azioni attuate in modo autonomo a livello mondiale oppure sviluppo di rapporti di tipo contrattuale con altri gruppi regionali dei paesi in via di sviluppo.
3. Analisi del ruolo del Parlamento europeo nell'evoluzione della politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

— Merhav Meir, *Dipendenza tecnologica e sottosviluppo,* Torino, Einaudi, 1973, XVII + 257 pag.

— Paterno Ricardo, *La CEE ed i paesi in via di sviluppo,* Napoli, Liguori, 1973,122 pag.

— Perroy Henri, *Europa e terzo mondo,* Roma, Coines, 1973, 290 pag. *Economia del sottosviluppo,* a cura di Bruno Jossa, Bologna, Il Mulino; 1973; 435 pag.

— Dossier Lomé, numero speciale della rivista «Le Courrier», n. 31, marzo 1975.

— La Comunità europea e i paesi in via di sviluppo, *Documentazione europea,* n. 2/1975.

— Roberto Aliboni: *Europa e Africa: Per una politica di cooperazione,* Bologna, Il Mulino, 1969.

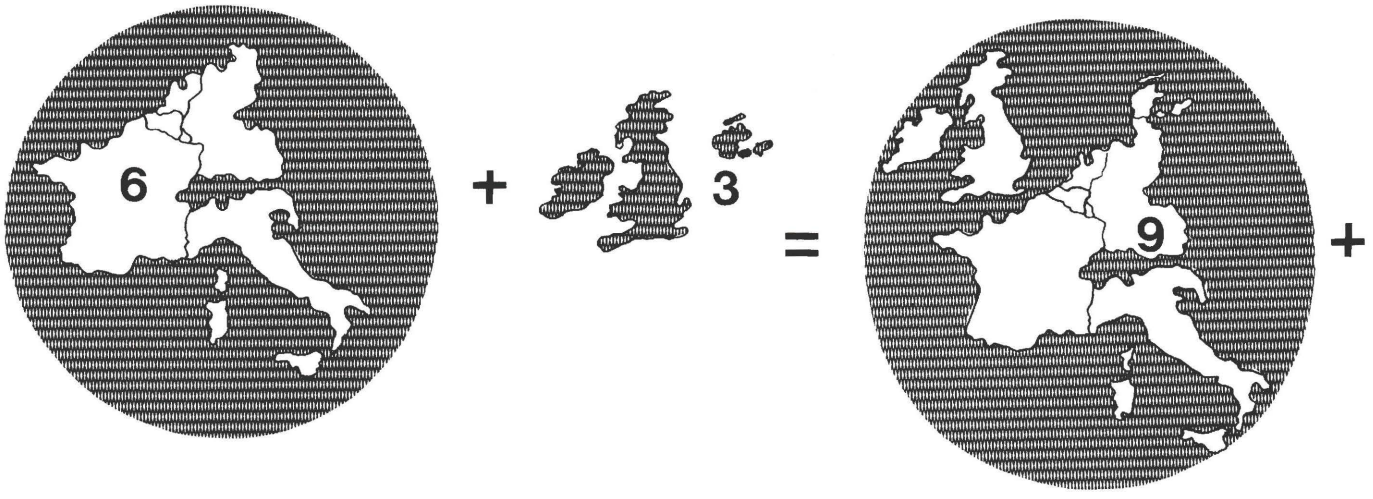
— Lina Morino: *La Comunità europea e l'Africa.* Istituto per gli studi di politica internazionale di Milano. Bari, Dedalo 1975.

— Giuliano Marenco: *Basi giuridiche comunitarie dell'aiuto alimentare di paesi in via di sviluppo «Il diritto negli scambi internazionali»* (n. 4-1974, pag. 358-382).

◀ *Porto di Pointe Noire — Repubblica popolare del Congo*

CAPITOLO XIX

L'ampliam



1. Grecia

Accordo di associazione con la Comunità
— concluso il 9 luglio 1961;
— congelato a seguito del colpo di Stato del 21 aprile 1967.
Ripristino del regime democratico il 21 luglio 1974 e organizzazione di elezioni libere nel novembre 1974.
Domanda di adesione presentata il 12 giugno 1975.
Apertura dei negoziati di adesione: 27 luglio 1976.
Firma dei Trattati di adesione: Atene, 28 maggio 1979.
Data prevista per l'entrata in vigore dei trattati di adesione: 1° gennaio 1981.

2. Portogallo

Firmatario, soprattutto con il Regno Unito, della convenzione di Stoccolma del 4 gennaio 1960 che istituisce l'associazione europea di libero scambio (EFTA);
Accordo commerciale con la Comunità il 22 luglio 1972 che stabilisce un disarmo tariffario progressivo.
Rivoluzione il 25 aprile 1974 e passaggio ad un regime democratico con organizzazione di elezioni libere il 25 aprile 1975.
Domanda di adesione presentata il 28 marzo 1977.
Apertuna dei negoziati di adesione: 17 ottobre 1978.

3. Spagna

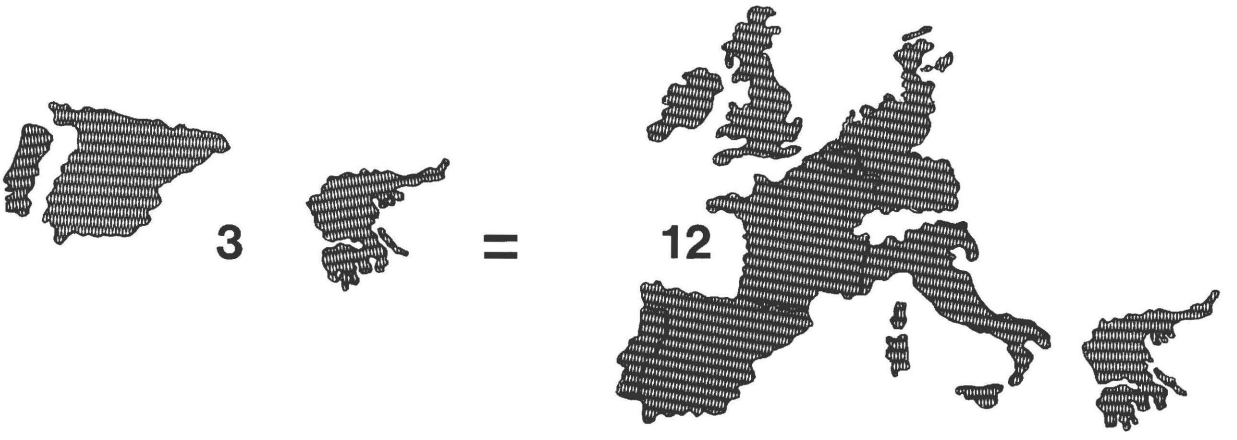
Accordo commerciale con la Comunità concluso il 29 giugno 1970 per l'eliminazione dei principali ostacoli agli scambi.
Decesso del generale Franco il 20 novembre 1975 e organizzazione di elezioni libere nel giugno 1977.
Domanda di adesione presentata il 28 luglio 1977.
Apertuna dei negoziati d'adesione: 5 febbraio 1979.

La popolazione dei tre paesi candidati è pari a 9 milioni per la Grecia ed il Portogallo, a 35 milioni per la Spagna, ossia ad 1/5 della Comunità attuale.

La superficie della Spagna (504 000 km) è il doppio di quella della Repubblica federale di Germania (248 000 km²) e del Regno Unito (244 000 km²). La Grecia copre 132 000 km² e il Portogallo 91 600 km².

ento

di Vito Saccomandi



1. PREMESSA

La Comunità è un complesso istituzionale basato su tre Trattati: il primo, firmato il 18 aprile 1951, istituente la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA); gli altri due, firmati a Roma il 25 aprile 1957, che costituirono la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom o CEEA) e la Comunità economica europea (CEE).

Nella dizione corrente quando si parla di Comunità si fa riferimento alla CEE e quando si cita il Trattato di Roma ci si riferisce, del pari, a quello relativo a quest'ultima istituzione. In effetti, mentre gli altri due Trattati sono settoriali quello CEE è globale nel senso che oltreché estendersi a più rami dell'attività economica abbozza anche un processo d'integrazione economica e politica degli Stati aderenti. Come i rimanenti, il Trattato CEE è di durata illimitata e prevede la possibilità di associare alla Comunità tutti gli Stati europei e democratici che ne fanno richiesta. Ai sensi dell'articolo 237 la domanda va presentata al Consiglio, che sentito il parere della Commissione, decide all'unanimità.

La vita comunitaria è iniziata il 18 aprile 1951 fra sei Stati: Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica federale tedesca. Questi Stati diedero vita, oltreché alla CECA, anche alla CEE ed all'Euratom. Il primo gennaio 1973, la Comunità originaria si estese a Danimarca, Irlanda e Regno Unito. Il primo gennaio 1981 la Grecia diventerà il decimo Stato membro seguita, a breve distanza, da Portogallo e Spagna. I due Paesi iberici hanno chiesto, infatti, di aderire alla Comunità nel 1977 ricevendo un parere positivo nel 1978.

Fra il processo di adesione di Grecia, Portogallo e Spagna e quello precedente di Danimarca, Irlanda e Regno Unito esistono delle assonanze politiche, ma fondamentali diversità economiche.

Nella precedente adesione, soprattutto l'entrata del Regno Unito assumeva un particolare significato. Culla della democrazia occidentale, questo Paese era stato all'origine del rilancio del processo di unificazione europea subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Tuttavia, non condividendone l'impostazione istituzionale, rifiutò di partecipare alla CECA stimolando, in opposizione alla nascita della Comunità economica europea, l'Associazione europea di libero scambio (EFTA o AELE). L'adesione del Regno Unito alla Comunità, dunque, non soltanto ha significato l'abbandono di un secolare «insularismo». Ha anche assunto il sapore di conferma della validità della scelta europeista, effettuata agli inizi degli anni cinquanta, da Adenauer, De Gasperi e Schuman.

Anche l'adesione attuale ha un significato politico di riconferma della validità dell'ideale europeista. L'entrata di Grecia, Portogallo e Spagna completa culturalmente e geograficamente la Comunità perché riunisce quella parte del continente che, come si espresse lo storico tedesco Léopold von Ranke, ha conosciuto i tre profondi palpiti delle migrazioni barbariche, delle crociate medievali e delle conquiste coloniali moderne. Ma aldilà di questo significato, il valore politico delle nuove adesioni risiede nel fatto che tutti e tre i futuri Stati membri hanno scelto l'Europa unita per consolidare l'acquisita o ritrovata democrazia. Proprio questa dimensione, di implicita valorizzazione dell'avventura europea sinora vissuta, fornisce al nuovo allargamento un carattere particolare. Tutti e tre i Paesi aderenti conoscono una situazione economica difficile. La loro entrata nella Comunità pone a quest'ultima la grande responsabilità di fornire ai futuri *partners* la solidarietà politica ma anche quella economica di cui abbisognano.

2. LE CARATTERISTICHE ECONOMICHE DEI FUTURI STATI MEMBRI

Grecia, Portogallo e Spagna hanno avviato nell'ultimo quindicennio un intenso sviluppo economico che, nelle modalità con le quali si è manifestato, ha fornito a questi Paesi un'analogia di problemi. Fra questi i più importanti possono considerarsi: il reddito medio pro-capite ancora relativamente basso; il ruolo importante dell'agricoltura nella determinazione e del prodotto lordo e dell'occupazione; l'industrializzazione basata su settori che attualmente risultano in crisi strutturale in tutto il mondo occidentale sviluppato; le difficoltà, malgrado l'intenso ritmo di sviluppo dell'economia, di creare in misura adeguata nuovi posti di lavoro; la forte differenziazione regionale dei redditi.

Il prodotto interno lordo per abitante spagnolo e greco, pur essendo assai vicino a quello italiano, è di circa un terzo più basso di quello medio comunitario. Quello portoghese (1 500 dollari) è invece di meno della metà. Questi redditi sono il risultato di un intenso processo di sviluppo economico realizzatosi principalmente nell'ultimo ventennio. Fra il 1960 ed il 1975 la produttività per addetto è aumentata annualmente del 7 % in Spagna e del 5,5 % in Grecia e Portogallo. Dunque è risultato significativamente più alto di quello medio fatto registrare dagli attuali nove paesi membri della CEE (circa il 4 %).

L'intenso processo di sviluppo ha modificato la struttura della formazione del prodotto nazionale lordo e dell'occupazione, modifica che non ha tuttavia consistentemente alterato il peso del settore agricolo nella formazione della ricchezza nazionale lorda e nella determinazione dell'occupazione.

L'agricoltura contribuisce ancora per il 9 % in Spagna, per il 15 % in Portogallo e 17 % in Grecia alla formazione della ricchezza nazionale mentre il contributo all'occupazione è rispettivamente del 22 %, 28 % e 35 %.

Come struttura produttiva la superfice media aziendale dei futuri *partners* non si presenta peggiore di quella di alcuni fra gli attuali paesi membri della CEE. In Spagna la superfice media aziendale è di 23 ettari circa (7,7 in Italia nell'anno di confronto) contro i 9,8 portoghesi ed i 4,5 ettari greci. In tutti e tre questi paesi è importante il peso dell'agricoltura contadina. Il numero delle aziende sotto ai 10 ettari oscilla, infatti, fra il minimo del 37 % portoghese ed il massimo del 70 % spagnolo.

Come conseguenza del peso ancora massiccio del settore agricolo, l'apporto dell'industria alla formazione del prodotto lordo nazionale non ha ancora raggiunto il livelli riscontrabili negli attuali membri della CEE. In Grecia e Spagna la contribuzione sfiora il 30 % contro il minimo danese del 36 % ed il massimo tedesco del 49 %. Una percentuale più elevata è riscontrabile in Portogallo sebbene questo dato vada interpretato con una certa cautela, tenuto conto dell'attuale situazione economica di questo Paese.

Le caratteristiche fondamentali dello sviluppo industriale dei futuri nuovi Stati membri possono ridursi a tre.

Una prima caratteristica riguarda il numero limitato dei settori che hanno conosciuto un intenso processo di sviluppo. In effetti, i due terzi della produzione industriale greca e spagnola ed il 74 % di quella portoghese è dovuta all'attività di settori quali: l'industria alimentare, i tessili, l'abbigliamento e le calzature, i materiali di trasporto ed articoli metallici, i prodotti chimici ed i derivati del petrolio.

Una seconda caratteristica riguarda il peso delle imprese pubbliche. Esse contribuiscono in Portogallo per il 25 % alla formazione del prodotto lordo e per il 50 % a quello dell'investimento. In questo paese sono inoltre stati nazionalizzati il settore chimico, dell'acciaio, una parte della costruzione navale, il settore del cemento e la raffinazione del petrolio. In Spagna l'Instituto Nacional de Industria (INI) controlla il 92 % della capacità dei cantieri navali e le due imprese più importanti di produzione di acciaio (Ensidesa ed Altos Hornos de Vizcaya), nonché quattro società di sviluppo regionale.

Una terza caratteristica concerne il carattere profondamente dualistico della struttura industriale. Accanto alle imprese pubbliche di grossa dimensione operano importanti complessi multinazionali. Questo è vero soprattutto in Spagna dove le imprese multinazionali controllano alcuni settori fondamentali come il petrolchimico (Gulf-Oil, Esso, Shell), il farmaceutico (Bristo-Meyers, Cynamide, Rhône-Poulenc) e l'automobilistico (Citroën, Crysler, BMW, Fiat, Ford). I complessi pubblici e semipubblici e quelli multinazionali sono contornati da una frangia molto estesa di piccole e medie industrie locali caratterizzate da un basso ricorso al progresso tecnico ed una ridotta competitività internazionale. Questo fenomeno è generale a tutti e tre i paesi ed è importante anche in Spagna dove il 15 % delle imprese industriali hanno meno di 5 addetti ed il 75 % meno di 500.

Lo sviluppo industriale, pur essendo stato importante, non ha sviluppato l'occupazione ad un ritmo comparabile a quello e dell'esodo agricolo e dell'entrata di nuove leve nella forza-lavoro.

Questo squilibrio ha generato due fenomeni. Il primo è costituito dall'emigrazione che è risultata molto importante e che ha avuto come destinazione i paesi europei. Il secondo fenomeno, collegato allo squilibrio economico regionale, è rappresentato dall'aumento delle migrazioni interne.

Meno appariscente in Grecia ed in Portogallo, la tendenza all'urbanizzazione violenta ed indiscriminata è evidentissima in Spagna. Per avere un termine di riferimento basta ricordare che otto provincie spagnole (Biscaglia, Madrid, Guipuzcoa, Barcellona, Coruña, Oviedo, Seviglia e Valenza), concentravano nel 1960 il 38 % della popolazione mentre attualmente ne cumulano oltre il 46 %. La tendenza all'urbanizzazione violenta sta praticamente desertificando la zona di frontiera con il Portogallo originando importanti problemi di emigrazione di manodopera lusitana verso la Spagna.

L'urbanizzazione ed il conseguente riadattamento demografico interno riflette uno squilibrio regionale importante in tutti e tre i futuri nuovi Stati membri. In Grecia, la regione di Atene e del Pireo concentra sul 3 % del territorio greco i due terzi della popolazione e poco meno della metà del prodotto lordo. In Portogallo le tre regioni del Nord, che rappresentano il 37 % del territorio, concentrano l'80 % della popolazione, il 90 % del prodotto lordo ed il 95 % della produzione industriale. In Spagna, infine, le quattro provincie di Biscaglia, Madrid, Guipuzcoa e Barcellona concentrano, sul 4 % del territorio, il 29 % della popolazione ed il 39 % del prodotto lordo. Posto uguale a cento l'indice del prodotto lordo spagnolo per abitante l'indice medio delle quattro provincie appena ricordate è di oltre 135 contro gli indici di 76 e di 80 delle province più povere (Cuenca e Teruel).

3. I PROBLEMI GENERATI DALLE NUOVE ADESIONI

Sino ad oggi il problema dei divari regionali di reddito si è limitato ad opporre nella Comunità le aree di antica industrializzazione a tipi di territori economicamente marginali. Il primo di questi aggrega aree prevalentemente agricole, esterne al centro industrializzato europeo, che per estensione e struttura economica presentano problemi analoghi ai paesi in via di sviluppo. Il secondo riunisce invece le aree interne al nucleo indicato il cui sviluppo economico si è arrestato, o il cui reddito è addirittura regredito, per una serie diversa di motivi come la decadenza delle industrie manufatturiere, l'esaurimento delle miniere, la difficoltà a rilanciare gli investimenti ed a praticare convenientemente l'agricoltura. Questi ultimi sono i territori in crisi la cui ripresa si collega con il superamento degli *handicaps* che li caratterizzano. L'esistenza di questi territori economicamente marginali fornisce al sistema economico comunitario un carattere dualistico destinato, con l'entrata di Grecia, Portogallo e Spagna ad assumere una nuova dimensione. La popolazione concentrata nelle aree in fase di sviluppo raddoppierà dopo l'adesione passando da 25 a 54 milioni di abitanti. Parallelamente, si accrescerà anche la differenza fra le aree di antica e recente industrializzazione. Componendo, infatti, i territori della futura Comunità in base al reddito ed al grado relativo di sviluppo economico possono distinguersi tre grandi insiemi territoriali.

— Il primo di questi è definito dalle aree di antica industrializzazione (Benelux, Danimarca, Francia, Repubblica federale tedesca e parte del Regno Unito) il cui reddito medio pro-capite è di 3 842 dollari l'anno. Questo aggregato riunirebbe una popolazione di 198 milioni vale a dire il 63 % del totale comunitario;

— Il secondo è determinato dalle aree di industrializzazione recente con un reddito medio pro-capite di 3 068 dollari l'anno. Questo insieme territoriale comprenderebbe il 20 % della popolazione comunitaria (62,5 milioni). Entrerebbero in questo aggregato le zone industriali italiane, spagnole e degli altri Paesi membri.

— Il terzo infine, è costituito da due realtà differenziate: da un lato le aree sottosviluppate dei paesi di recente industrializzazione (48,2 milioni di persone con un reddito medio di 1 658 dollari l'anno); dall'altro quelle dei paesi d'industrializzazione più antica (5,5 milioni di persone con un reddito di 2 200 dollari l'anno).

Questa diversità di situazioni forniranno alla futura comunità «a dodici» un carattere che taluni, in contrapposizione a quella attuale, definiscono trialistico. In effetti, il dualismo territoriale fra le regioni comunitarie si accrescerà perché la distanza, in termini di reddito, passerà dal rapporto attuale di 1 a 6 a quello futuro di 1 a 12. Ma muterà anche la posizione relativa alle aree di recente industrializzazione rispetto alle rimanenti perché le pri-

me dovranno impegnarsi a tenere il passo delle altre regioni sviluppate e, contemporaneamente, proseguire ad effettuare un trasferimento molto consistente di risorse verso i territori economicamente arretrati.

Il significato politico più concreto delle nuove adesioni, risiede nella ricerca di strumenti d'intervento che impediscano alle diversità territoriali appena descritte di diventare un ostacolo insormontabile al peosieguo dell'integrazione europea. La ricerca di questi strumenti deve, in primo luogo, tener conto di come i futuri Paesi, e più in generale i territori meno sviluppati della futura Comunità «a dodici», reagiranno economicamente all'adesione.

Ragionando a parità di condizioni, per non peggiorare la loro posizione relativa i Paesi aderenti dovranno proseguire a mantenere un ritmo di sviluppo elevato della loro economia. Affinché questo sviluppo perduri nel tempo è necessario che si realizzi un sufficiente aumento degli investimenti e che si rispettino alcuni vincoli come, per esempio, l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti, il moderato tasso di inflazione, una relativa stabilità monetaria. Nella situazione attuale queste esigenze potranno essere soddisfatte solo se i futuri nuovi Stati membri proseguiranno, fra l'altro, a mantenere un ritmo importante di sviluppo delle loro esportazioni.

Tutti e tre i Paesi candidati hanno fatto registrare nell'ultimo decennio una presenza aggressiva sul mercato di esportazione. Questo risultato non potrà necessariamente essere conseguito anche nel futuro. Gran parte delle capacità di esportazione dei Paesi candidati sono dovute ad uno sviluppo degli investimenti industriali stimolato da condizioni particolari. Per esempio dalla convenienza che le multinazionali hanno avuto di localizzarvicisi stimolate da diversi elementi come il minor costo della manodopera, le agevolazioni economiche, fiscali e così via. D'altro canto detto sviluppo è stato anche stimolato dal protezionismo e dall'intervento pubblico.

Un discorso analogo vale per il settore agricolo, insieme a quello industriale fondamentale nel determinare il volume annuo di produzione esportabile. L'agricoltura si è sviluppata, infatti, anche appoggiandosi ad una giovane industria agro-alimentare finanziata con capitali esteri.

L'integrazione delle economie dei futuri paesi aderenti con quella comunitaria riduce le possibilità del protezionismo nazionale. D'altro canto essa può ridurre almeno nel medio termine anche la convenienza relativa alla localizzazione industriale. Questi contraccolpi non necessariamente possono bilanciarsi con l'allargamento del mercato conseguente all'adesione. Poiché sono di industrializzazione recente, i Paesi candidati hanno una struttura produttiva basata sull'uso intensivo di manodopera. I settori di esportazione coprono attività — come la siderurgia, i tessili, l'abbigliamento ecc. — che si caratterizzano per una domanda rigida e per una forte e crescente concorrenza mondiale. Lo stesso accade per i prodotti dell'agricoltura dove ogni aumento delle quote di esportazione può effettuarsi a detrimento di quelle oggi possedute o da alcuni Paesi membri della Comunità attuale o dai Paesi terzi. Infine non bisogna dimenticare che l'adesione significa anche adozione delle politiche comuni il che, a sua volta, presenta vantaggi e svantaggi. Relativamente alla politica agraria comune, per esempio, occorre tener presente che la medesima non rende possibile approvvigionarsi di beni alimentari ai prezzi del mercato mondiale con conseguenze negative sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

È in questa somma di problemi che si evidenzia la possibilità di differenziati vantaggi regionali derivanti dall'adesione, situazione che può contribuire ad aggravare, piuttosto che a risolvere, quel carattere «trialistico» dell'economia della Comunità «a dodici» di cui abbiamo parlato. Questa eventualità può essere meglio chiarita se le diversità economiche delle regioni comunitarie anziché in termini di reddito vengono espresse in relazione alle possibilità di esportazione o del bilancio costi-benefici dell'adesione. È così possibile rilevare che un primo gruppo di regioni, definito da quelle prevalentemente industriali che producono beni manufatti ad alta tecnologia o comunque con un alto contenuto tecnologico, troveranno nell'adesione il vantaggio netto di un allargamento del mercato a 55 milioni di persone.

Un secondo gruppo, comprendente le regioni industrializzate, che esportano anche prodotti agricoli ad alto valore aggiunto (carni, trasformati), ricaveranno dall'adesione i medesimi vantaggi. Data la carenza di produzioni animali dei futuri aderenti, queste regioni potranno anch'esse avvantaggiarsi dell'apertura dei mercati.

Un terzo gruppo, invece, raggruppa le regioni in fase di industrializzazione o prevalentemente produttrici di prodotti agricoli mediterranei, che dall'adesione ricaveranno solo una maggiore concorrenza per le loro produzioni.

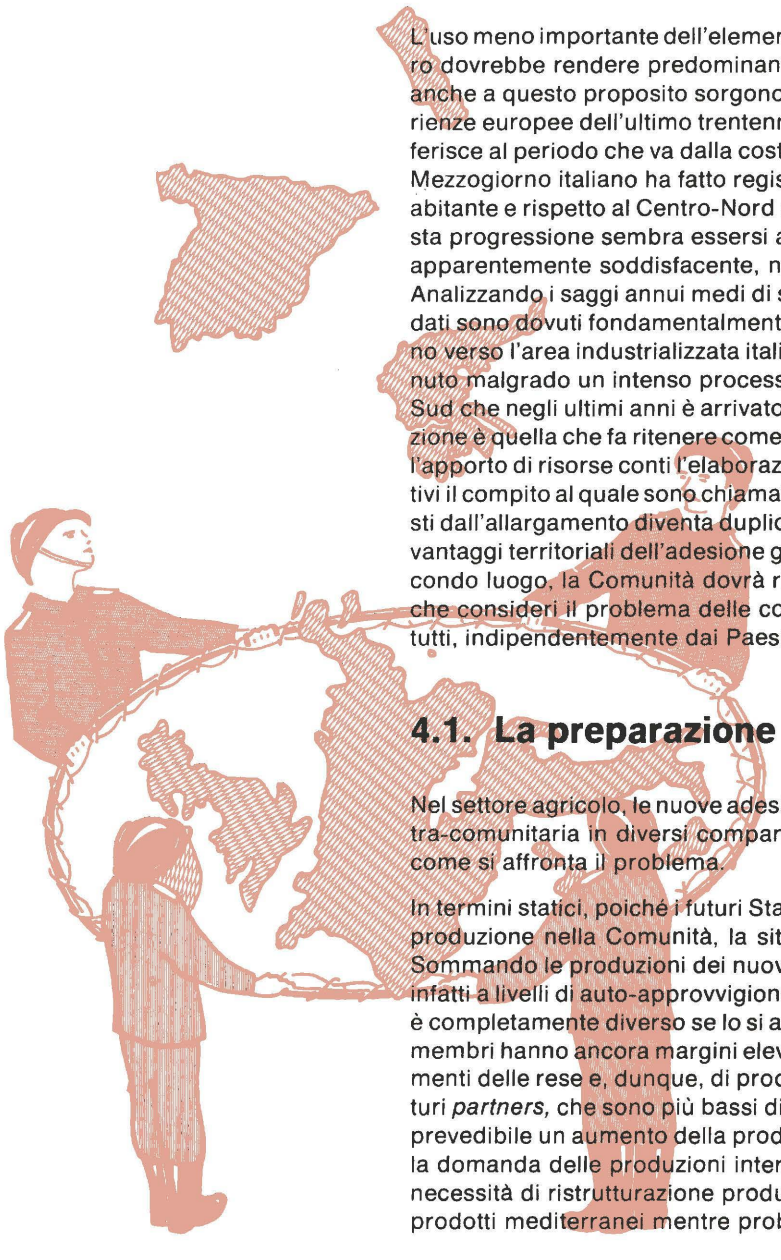
4. LE SOLUZIONI POSSIBILI

L'industrializzazione recente, intendendo come tale quella avviata in questo secolo, si è sviluppata secondo un modello basato su tre elementi: il protezionismo, l'apporto estero ed il sostegno pubblico variamente concepito. Nell'esperienza storica — chi per prima adottò questo modello, è quella tedesca — il sostegno prese la forma della cosiddetta banca mista (esercente, cioè, il credito bancario e la gestione di pacchetti azionari di imprese industriali). In quella italiana e dei futuri Stati membri, l'intervento pubblico si è esercitato mediante il credito agevolato, il contributo in conto capitale e l'impresa pubblica.

Nella situazione attuale l'ipotesi del protezionismo è sempre meno praticabile per almeno tre motivi. In primo luogo perché vi è una tendenza all'aumento continuo del prezzo delle materie prime che l'Europa non possiede, per cui diminuisce la convenienza a trasformarle nel territorio europeo. In secondo luogo perché il tradizionale protezionismo tariffario assume sempre minor significato per il mutamento rilevante osservatosi in questo secondo dopoguerra, nella localizzazione mondiale dell'industria manufatturiera.

I paesi che cominciano ad industrializzarsi diventano, con sempre maggiore facilità, esportatori di prodotti ad alto impiego di lavoro ma anche a medio se non alto contenuto tecnologico che, come noto, sono importanti nel determinare il prodotto lordo annuo delle economie dei Paesi membri della CEE. Per questi motivi, la chiusura delle frontiere non assume un reale significato economico e può essere un ostacolo a sviluppare le esportazioni dei prodotti diversi da quelli indicati. È per questo che il mutamento del quadro economico mondiale fornisce una dimensione nuova, rispetto al passato, all'apporto estero.

L'uso meno importante dell'elemento protezionista e quello particolare dell'apporto estero dovrebbe rendere predominante l'intervento pubblico per stimolare lo sviluppo. Ma anche a questo proposito sorgono diversi interrogativi specie se ci si riferisce alle esperienze europee dell'ultimo trentennio e, in queste, soprattutto a quella italiana. Se ci si riferisce al periodo che va dalla costituzione della CEE sino alla grande crisi (1957-1973) il Mezzogiorno italiano ha fatto registrare una riduzione del divario del prodotto lordo per abitante e rispetto al Centro-Nord e riguardo alla Comunità originaria. Dopo il 1973 questa progressione sembra essersi arrestata anche se non è peggiorata. Questo risultato, apparentemente soddisfacente, non è più tale se se ne ricercheranno i motivi causali. Analizzando i saggi annui medi di sviluppo del prodotto lordo si trova che i risultati ricordati sono dovuti fondamentalmente alla forte emigrazione di forza-lavoro dal Mezzogiorno verso l'area industrializzata italiana e comunitaria. Questo risultato finale è stato ottenuto malgrado un intenso processo di trasferimento di risorse dal Centro-Nord verso il Sud che negli ultimi anni è arrivato anche al 25 % del reddito prodotto. Questa constatazione è quella che fa ritenere come nella correzione dei divari territoriali di reddito più che l'apporto di risorse conti l'elaborazione di adeguate politiche d'intervento. Per questi motivi il compito al quale sono chiamate le Autorità comunitarie per far fronte ai problemi posti dall'allargamento diventa duplice. In primo luogo occorrerà impedire che i diversificati vantaggi territoriali dell'adesione generino tensioni politiche e «guerre fra i poveri». In secondo luogo, la Comunità dovrà ricercare una politica per le regioni in fase di sviluppo che consideri il problema delle correzioni dei divari territoriali di reddito prioritario per tutti, indipendentemente dai Paesi dove dette aree si localizzano.



4.1. La preparazione all'adesione

Nel settore agricolo, le nuove adesioni condurranno ad un aumento della concorrenza intra-comunitaria in diversi comparti produttivi. Il discorso in materia varia a seconda di come si affronta il problema.

In termini statici, poiché i futuri Stati membri esportano già una quota rilevante della loro produzione nella Comunità, la situazione non sembra eccessivamente preoccupante. Sommando le produzioni dei nuovi aderenti con quelle ottenute nella Comunità si arriva infatti a livelli di auto-approvvigionamento non eccessivamente preoccupanti. Il discorso è completamente diverso se lo si affronta in termini dinamici. In molti settori i nuovi Paesi membri hanno ancora margini elevati di progresso tenico che consentono importanti aumenti delle rese e, dunque, di produzione. Tenendo conto dei costi di produzione dei futuri *partners,* che sono più bassi di quelli degli attuali Paesi membri della CEE, è dunque prevedibile un aumento della produzione, della concorrenza intra-comunitaria e, poiché la domanda delle produzioni interessate è sostanzialmente costante, una conseguente necessità di ristrutturazione produttiva. I riadattamenti indicati interessano soprattutto i prodotti mediterranei mentre problemi analoghi non dovrebbero presentarsi per quelli

continentali, tenuto conto che i paesi aderenti sono deficitari di cereali, carni e latte. Fra i prodotti mediterranei i settori sensibili sono quelli delle pesche, degli agrumi, di alcuni prodotti orticoli (melanzane, peperoni, fragole, cetrioli), delle pere estive, del tabacco e soprattutto del vino. Per l'olio di oliva si genereranno più problemi di accumulo di scorte che di vera e propria eccedenza.

La Comunità ha già reagito alla prevedibile situazione futura con una serie di recenti interventi. Sul piano interno, il varo del cosiddetto «pacchetto mediterraneo» ha predisposto il nostro Mezzogiorno ed il Sud della Francia a possibili riconversioni produttive nel settore ortofrutticolo (stimolo alla trasformazione della produzione piuttosto che alla vendita del prodotto fresco). Esso ha anche fornito le basi per tentare una ristrutturazione produttiva, almeno di alcuni tipi aziendali e di certi territori, verso altre attività come, per esempio, l'allevamento. Sono state, inoltre, ritoccate alcune organizzazioni di mercato come quella dell'olio d'oliva e del vino. Col tempo altri riadattamenti saranno necessari ed essi sono in fase di preparazione potendosi considerare il «pacchetto» una prima serie di provvedimenti per il riadattamento della politica agraria comune. Per avere questa possibilità, la metodologia del negoziato di adesione di Grecia, Portogallo e Spagna è stata articolata in maniera diversa da quanto fu fatto con la Danimarca, l'Irlanda ed il Regno Unito. Nei settori particolarmente sensibili il periodo transitorio, come è già stato deciso per la Grecia, supererà i cinque anni. Inoltre i Paesi candidati saranno associati alla elaborazione ed alla applicazione di alcune modifiche ritenute necessarie per alcuni settori produttivi.

Sul piano esterno la Comunità attualmente analizza le conseguenze dell'allargamento sulle relazioni commerciali con i Paesi terzi e fra queste soprattutto di quelle con i Paesi del Bacino mediterraneo. Sinora gli Accordi con questi paesi hanno avuto un carattere puramente commerciale. È probabile che le nuove adesioni obblighino a ricercare nuove forme di collaborazione: per esempio la cooperazione economica e finanziaria.

Il discorso fatto per il settore agricolo vale anche per quello industriale e sociale. Nel settore industriale l'entrata dei nuovi Paesi crea problemi di ristrutturazione in alcuni comparti come quello siderurgico, dei tessili, dell'abbigliamento, calzature e cantieristica. Infine, problemi esistono anche nel settore sociale. A partire dal 1950, l'OCSE (Organizzazione europea per la cooperazione e lo sviluppo) ha rilevato l'emigrazione di 2 milioni di portoghesi, 1,5 milioni di spagnoli e circa 600 mila greci. Di questo totale circa 1,5 milioni ha scelto di risiedere nella Comunità. Questo flusso migratorio verso i Paesi comunitari rischia di aumentare se i Paesi aderenti non realizzeranno nel futuro un soddisfacente sviluppo economico. Il discorso di prevenzione dei rischi nel settore industriale e sociale è meno facile che in quello agricolo a causa della mancanza di una politica d'intervento. Le uniche azioni si collegano ad un uso ragionato del periodo transitorio, alla concertazione ed all'elaborazione di azioni specifiche.

4.2. Una politica comune per lo sviluppo

Se la preparazione all'adesione obbliga ad un delicato equilibrio fra la presa in considerazione degli interessi degli attuali e dei futuri membri della CEE, l'analisi dei problemi della Comunità «a dodici» genera la necessità di elaborare una politica comune per lo sviluppo.

Se si lascia incambiata la struttura «trialistica» della Comunità allargata, i diversi Paesi membri proseguiranno a svilupparsi secondo diversi modelli. I paesi dell'Europa meridionale dovranno in primo luogo cercare di risolvere il proprio dualismo territoriale aiutando le regioni economicamente in ritardo e, contemporaneamente, avvicinare la situazione degli altri paesi comunitari. Solo le aree sviluppate della Comunità potranno attuare un tipo di sviluppo senza condizionamenti, tipico delle aree pienamente industrializzate. Se, come si dice, la funzione di «locomotiva»dell'intero sviluppo comunitario venisse lasciata alle economie forti, saranno sempre queste a dominare l'economia con la conseguenza di perpetuare piuttosto che risolvere i problemi del divario territoriale dei redditi. Se, invece, si contemperasse questa possiblità con l'obiettivo dell'eliminazione degli squilibri accadrebbe il contrario.

Perseguire quest'ultimo obiettivo significa accettare politicamente ed elaborare praticamente un progetto di integrazione della Comunità profondamente diverso da quello attuale.

L'attuale Commissione, presieduta dall'inglese Roy Jenkins, ha elaborato un progetto di rilancio dell'integrazione europea cui il recente varo del sistema monetario europeo (SME) costituisce solo la punta.

La creazione di una zona di stabilità monetaria europea presenta vantaggi economici per alcuni territori e svantaggi per altri. Nel varare lo SME si è tenuto conto di questo presupposto distinguendo nettamente la parte monetaria da quella economica. La parte monetaria è relativa al controllo delle parità reciproche e dei tassi di cambio. La parte economica è relativa, invece, alle misure di bilanciamento degli svantaggi indotti dalla limitazione del movimento dei tassi di cambio nei paesi con moneta debole. È a questo punto che emergono i problemi connessi con il divario territoriale dei redditi.

La Comunità dispone attualmente di una dotazione di bilancio inferiore all'1 % di incidenza sul prodotto lordo totale della Comunità «a nove». Questa dotazione è assorbita, per poco meno del 70 %, dalla gestione della politica agraria comune. Il resto è erogato per realizzare altri interventi fra i quali quelli possibili al Fondo regionale (4 %) e Sociale (circa il 5 %). I problemi sollevati dall'allargamento non sono risolvibili muovendosi dentro le attuali disponibilità finanziarie comunitarie né, tanto meno, nel contesto di un semplice tentativo di riduzione della spesa agricola per aumentare quella regionale e sociale. D'altro canto, come abbiamo visto, non è la semplice erogazione finanziaria che può risolvere i problemi delle diversità territoriali di reddito. Il varo dello SME è per questo da considerare l'avvio di un complesso di azioni, che dall'aumento delle dotazioni di spesa si allarga al varo di vere politiche comuni extra-agricole ed alla determinazione di un adeguato assestamento di poteri fra istanze decisionali nazionali e comunitarie.

A ben vedere questo è anche il nocciolo dell'avventura europea attuale che l'allargamento rende più evidente risottolineando, qualora ce ne fosse bisogno, che il processo d'integrazione può proseguire solo nella misura in cui diventa accettabile da tutti i paesi membri della Comunità.

BIBLIOGRAFIA

— Commissione delle Comunità europee, Parere sulla domanda di adesione della Grecia, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 2/1976.

— Commissione delle Comunità europee, Ampliamento della Comunità — Riflessioni di insieme, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 1/1978.

— Commissione delle Comunità europee, Ampliamento della Comunità — Periodo di transizione e conseguenze istituzionali, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 2/1978.

— Commissione delle Comunità europee, Ampliamento della Comunità — Aspetti economici e settoriali, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 3/1978.

— Commissione delle Comunità europee, Parere sulla domanda di adesione del Portogallo, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 5/1978.

— Commissione delle Comunità europee, Parere sulla domanda di adesione della Spagna, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 9/1978.

— La Spagna e la Comunità europea, *Europa informazione,* n. 5/1978.

— Il Portogallo e la Comunità europea, *Europa informazione,* n. 7/1978.

— La Grecia e la Comunità europea, *Europa informazione,* n. 14/78.

— Verso un nuovo ampliamento della Comunità, *Schede europee,* n. 5/1979.

— «Dodici con la Spagna» intervista del Vicepresidente Natali a Franco Papitto, «*Comunità europee*» n. 1, gennaio 1979.

— Alberto Clò, Fabio Gobbo, Romano Prodi, *Il sistema industriale spagnolo ed il processo di allargamento della Comunità economica europea,* «Il Mulino», n. 260, nov.-dic. 1978.

— Pasquale Saraceno, *Gli squilibri economici dell'Europa dei dodici,* Mondo Operaio, n. 3, marzo 1979.

CAPITOLO XX

La lotta contro

A — Caratteristiche della crisi attuale

Da alcuni anni, gli indici più comunemente utilizzati per valutare la situazione economica della Comunità offrono un quadro decisamente mediocre.

In media annua, nel 1974 la produzione industriale ha superato di un limitatissimo margine il livello del 1973; nel 1975 ha registrato un calo considerevole, dell'ordine del 7 %. Nel 1976 ha ritrovato il livello del 1974 e nel 1977 quello del 1973.

Il quadro è peggiore per certi prodotti. I beni strumentali, i prodotti semilavorati (come i prodotti siderurgici) e le materie prime per diverse industrie hanno registrato le più gravi flessioni produttive: nel settore siderurgico si è avuta di conseguenza una flessione del 40 % da un anno all'altro.

I livelli produttivi, per queste stesse categorie di beni, sono tuttora inferiori a quelli registrati durante l'ultima alta congiuntura: in casi estremi, come quello della cantieristica, si è molto al di sotto del 50 %.

Nei settori non industriali non si sono praticamente registrati cali di produzione: essi rappresentano un elemento di stabilità nel sistema produttivo.

Al crollo della produzione industriale ha fatto seguito una grave diminuzione dell'occupazione.

Nel 1970-1974 i disoccupati erano il 2-3 % della popolazione attiva, tasso che da allora è progressivamente passato al 6 %,

La ripresa della produzione nel 1976-1977 non ha visto diminuire la disoccupazione, anzi si è verificato il fenomeno inverso, dovuto in parte all'arrivo sul mercato del lavoro di gruppi di età più numerosi, ma soprattutto all'andamento degli investimenti produttivi.

Date le prospettive poco incoraggianti della domanda, gli investimenti produttivi sono stati deboli dalla fine del 1973 e anche a causa del notevole incremento del salario reale

la crisi

di Paul Rutsaert

pro capite essi si sono rivolti in prevalenza alla razionalizzazione produttiva; di conseguenza gli impianti obsoleti, disattivati all'inizio della recessione, non saranno mai più competitivi.

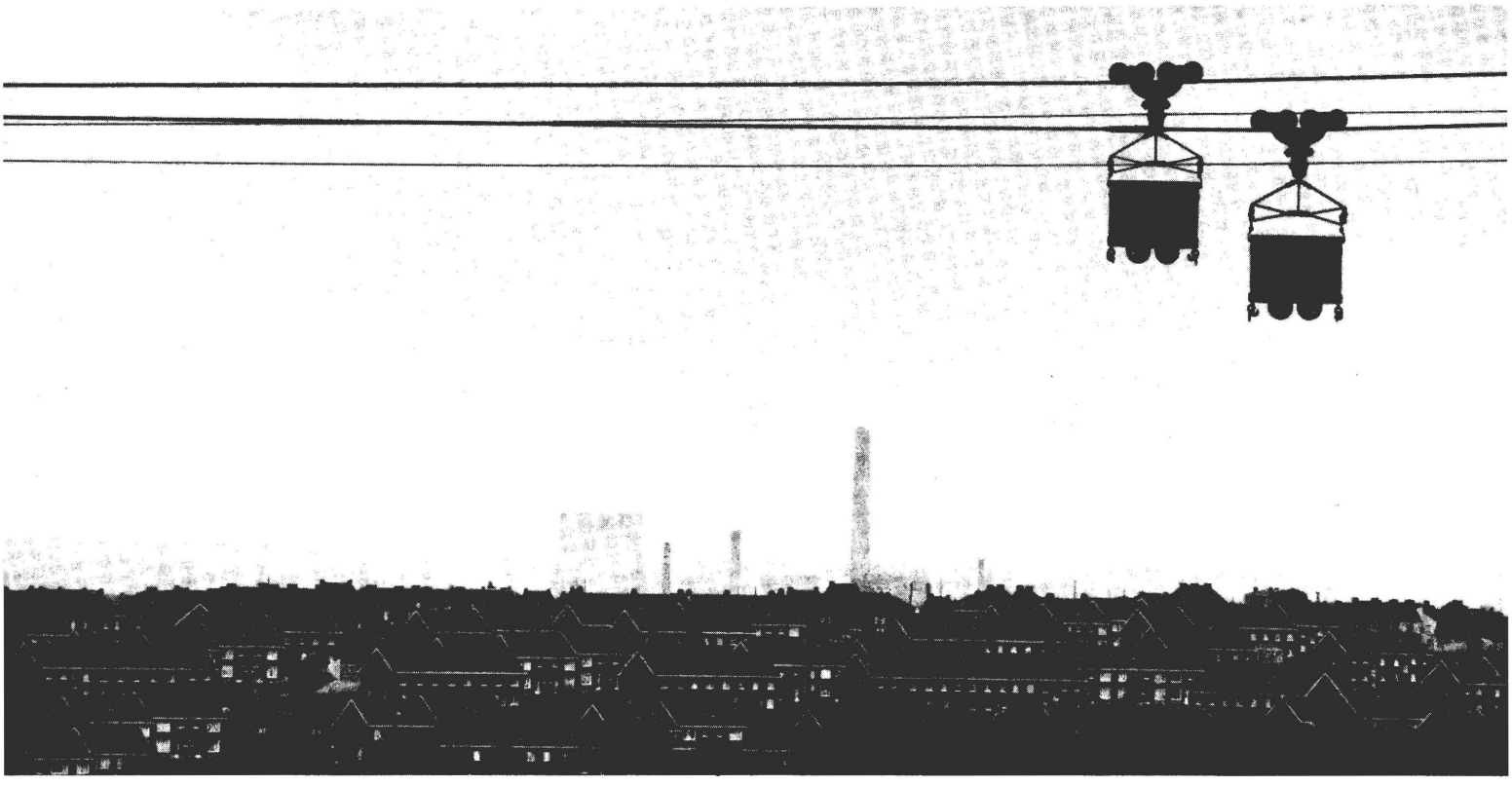
Poiché tuttavia gli impianti moderni funzionanti al di sotto del loro tasso di utilizzazione ottimale necessitano di una manodopera quantitativamente pari a quella utilizzata nei momenti di funzionamento a pieno regime, è abbastanza ragionevole ritenere che, non appena la domanda aumenti, l'utilizzazione delle riserve di capacità dell'apparato produttivo si realizzi grazie ad una migliore utilizzazione della manodopera, piuttosto che aumentando l'occupazione.

In altri termini, il riassorbimento della disoccupazione richiederà un aumento notevole delle riserve di capitale produttivo, che non può avvenire da un giorno all'altro.

L'attuale crisi è più grave della recessione registrata nel 1958, a causa soprattutto della sua durata e della conseguente obsolescenza dei macchinari immobilizzati; ed è anche decisamente diversa dalla «grande crisi» degli anni 30.

A differenza di allora, l'odierno sistema economico comporta un complesso di meccanismi di sostegno dei redditi individuali, in caso di disoccupazione totale o parziale. Inoltre, gli Stati Uniti hanno accettato di ricorrere al disavanzo di bilancio per sostenere — e poi per rilanciare — la domanda pubblica. Infine, essi hanno evitato la tentazione di sostituire mediante provvedimenti protezionistici unilaterali le importazioni con la produzione interna; l'esperienza degli anni 30 ha infatti insegnato che il mercato conquistato all'interno non compensa il mercato che si perde all'esterno a causa degli inevitabili provvedimenti di ritorsione.

La struttura della domanda interna non corrisponde a quella della domanda esterna e perciò il passaggio dall'una all'altra causa una catastrofica perdita di efficacia per l'apparato produttivo.



B — Le cause profonde della crisi

Una crisi come quella che stiamo vivendo si spiega solo se si considera che in un periodo di tempo relativamente breve sono intervenuti cambiamenti notevoli in alcuni dati essenziali del sistema economico.

1. Un primo cambiamento è rappresentato dall'apparizione dell'*offerta concorrente* dei paesi in via di sviluppo su un certo numero dei nostri mercati, sia d'esportazione che interni, con conseguente incremento delle importazioni.

Alcuni di questi paesi, in particolare quelli del sud est asiatico (Hong Kong, Singapore, Taiwan, Corea meridionale) hanno già raggiunto un notevole stadio di sviluppo industriale. Il livello professionale della manodopera e la qualità degli impianti sono paragonabili ai nostri.

Anche nei paesi in cui lo sviluppo è meno avanzato sono sempre più numerose le industrie paragonabili alle nostre, perché la tendenza è quella di creare solo industrie moderne e di rinunciare ai vecchi impianti che servivano a far lavorare la manodopera a buon mercato.

Questa offerta proveniente dai paesi in via di sviluppo modifica i dati dei problemi economici nella misura in cui è concentrata su un numero alquanto limitato di prodotti e riguarda settori della nostra industria che occupano ancora una manodopera numerosa (settore tessile — confezione — apparecchiature elettriche ed elettroniche, ecc.).

Un altro cambiamento, anch'esso relativo all'offerta, è il ruolo sempre più incisivo che i poteri pubblici stanno assumendo nei confronti dell'innovazione. In una serie di settori — aeronautica, telecomunicazioni, informatica ed elettronica — il mercato mondiale è modesto se si considerano i capitali necessari ad ammortizzare le spese di ricerca e di sviluppo ed inoltre una parte rilevante della domanda è direttamente o indirettamente controllata dalle autorità pubbliche. In queste circostanze, le imprese non sempre se la sentono d'impegnare le loro risorse nella progettazione e nel lancio di nuovi prodotti, se non hanno l'appoggio dei pubblici poteri. Parallelamente, le imprese che godono di questo sostegno tendono ad avere una fortissima posizione concorrenziale nei rispettivi settori, con la garanzia di un'elevata remunerazione dei fattori di produzione; di conseguenza, l'aiuto diretto o indiretto delle autorità pubbliche diventa un investimento fruttuoso in termini di prodotto interno. È tuttavia necessario che l'Intervento dei poteri pubblici raggiunga una significativa dimensione economica: ora, fino a poco tempo fa gli Stati europei più importanti potevano ancora aspirare a raggiungerla, ma oggi il grado di sofisticazione dei prodotti o dei processi di produzione esige il controllo di mercati che abbiano una dimensione continentale: si rende quindi necessaria una modifica di livello nell'ideazione e attuazione delle strategie economiche.

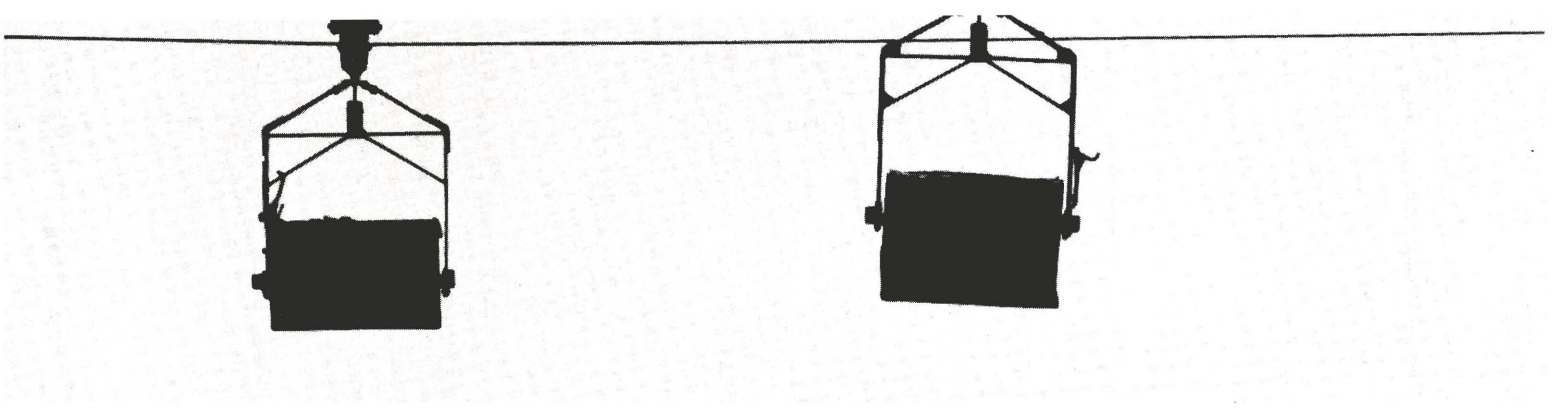
2. In questi ultimi anni si sono inoltre verificati importanti e rapidi cambiamenti nella struttura della *domanda finale*.

La quota delle risorse mondiali è notevolmente cresciuta a favore dei paesi produttori di materie prime. I paesi produttori di petrolio, e altri dopo di essi, hanno reclamato, favoriti dal deprezzamento del dollaro, una fetta più grande della torta, e l'hanno ottenuta senza troppe difficoltà. L'aumento del prezzo delle materie prime corrisponde ampiamente all'esigenza di una buona gestione delle riserve di risorse naturali non rinnovabili. Ciò che questi paesi chiedono in cambio del trasferimento delle loro risorse è ben diverso da ciò che le autorità pubbliche e i nostri popoli chiedevano, per le stesse risorse, quando ancora ne disponevano. Non si tratta degli stessi beni di consumo, né degli stessi beni strumentali.

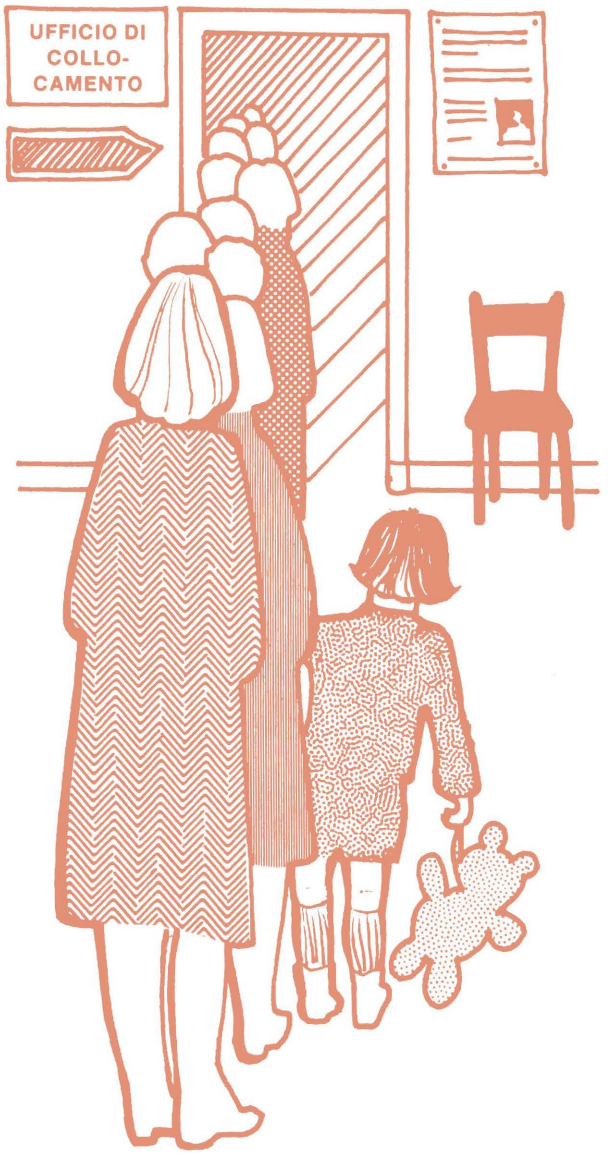
Anche nei nostri paesi è sempre più evidente che la struttura della domanda sarà notevolmente diversa nei prossimi anni da quella che è stata finora. I nuovi prezzi delle materie prime importate impongono alcune restrizioni, specie degli investimenti, allo scopo di risparmiare sul consumo di queste materie prime o di trovare soluzioni alternative.

Indipendentemente da questo fattore, l'aumento del tenore di vita e il manifestarsi degli effetti negativi di certe evoluzioni incontrollate tendono a far nascere nuovi bisogni che riguardano la qualità della vita, la lotta contro gli inquinamenti, la difesa dell'ambiente. Questi nuovi bisogni hanno la caratteristica di essere spiccatamente colletivi e dunque possono essere soddisfatti solo mediante un intervento delle autorità pubbliche: decisione di investire o obbligo imposto alle imprese e ai privati. Senonché le autorità pubbliche sono spesso poco preparate a queste nuove funzioni. Inoltre gli obblighi che sarebbe spesso necessario imporre comportano per le imprese costi supplementari che soprattutto nel breve periodo possono incidere sulla loro competitività internazionale: per una soluzione ottimale sarebbe necessario che questi obblighi intervenissero in modo parallelo nei paesi direttamente concorrenziali. Molti di questi obblighi dovrebbero ad esempio essere decisi sin dall'inizio al livello della Comunità europea. Nuove funzioni, livelli di decisione nuovi: non c'è da stupirsi se la ripresa si rivela difficile.

3. Probabilmente, occorre anche menzionare — se non come causa fondamentale della crisi, quanto meno come fattore non trascurabile della sua gravità — un certo lassismo delle politiche monetarie in quasi tutti gli Stati europei nel momento in cui si manifestavano i primi sintomi di quella che si sperava fosse una semplice recessione. Ne è derivata un'inflazione tale che quando è stato possibile diagnosticare la crisi, l'obiettivo della lotta contro l'inflazione è rimasto prioritario rispetto a quello del rilancio globale o selettivo della domanda effettiva.



C — Esito della crisi



Se si accetta la nostra analisi delle cause profonde della crisi, bisogna concludere che, mentre una parte dei problemi può essere risolta ricorrendo alle forze di mercato, tutti gli altri potranno essere risolti in maniera ottimale ed entro termini ragionevoli solo con un intervento delle autorità pubbliche che, in notevole proporzione dovrebbe essere concepito e deciso a livello europeo, anziché nazionale.

Il gioco delle forze di mercato può essere sufficiente ad adeguare certi settori o determinate imprese alla concorrenza dei paesi con livelli salariali bassi, ma a prezzo di una riduzione importante dell'occupazione nei settori considerati. Può anche essere sufficiente ad adattare numerosi settori ai cambiamenti della domanda esterna.

Ma certo è che non può bastare a rendere competitivi i settori nei quali è indispensabile il sostegno delle autorità pubbliche, in particolare sotto forma di commesse che permettano di ammortizzare una parte significativa dei costi di ricerca e di sviluppo.

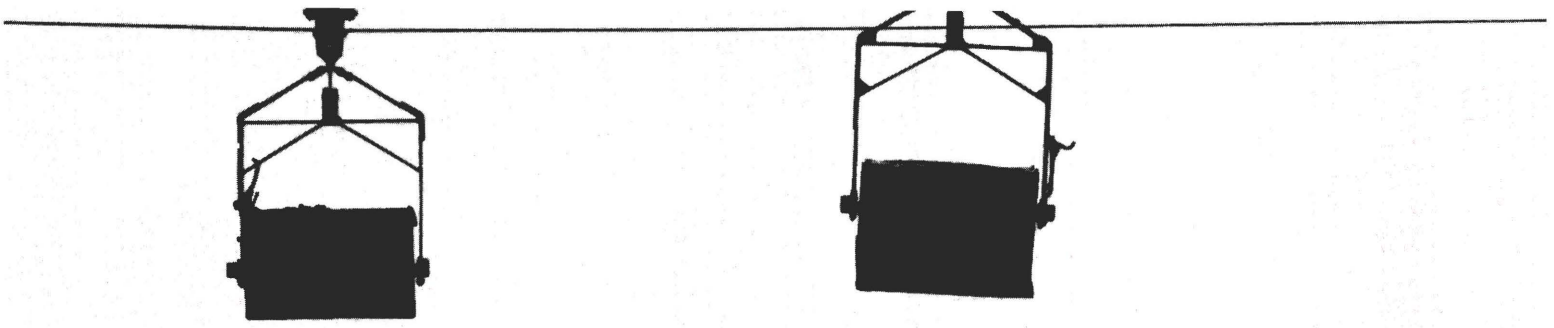
Il gioco delle forze di mercato non è inoltre sufficiente a determinare l'attesa crescita della domanda di beni e servizi collettivi.

Se l'azione delle autorità pubbliche in queste due direzioni ritarda o non raggiunge il necessario grado di efficacia, la domanda globale rischia di essere per un lungo periodo insufficiente a suscitare una ripresa della produzione che comporti la creazione di nuovi posti di lavoro necessari a riassorbire la disoccupazione.

Contemporaneamente, si corre il rischio di prolungare la sotto-utilizzazione delle capacità produttive nelle industrie dei beni di produzione, come la siderurgia o la chimica, che contavano su una costante espansione e che sono in gravi difficoltà a causa della mancata utilizzazione ottimale delle proprie capacità.

Tuttavia, anche nell'ipotesi più favorevole per quanto riguarda l'atteggiamento delle autorità pubbliche, il riassorbimento della disoccupazione potrebbe richiedere un certo periodo di tempo, corrispondente alla necessità di effettuare investimenti atti a creare nuovi posti di lavoro. Considerata l'ampiezza dei bisogni, non è da escludere che i limiti di certi settori dell'industria dei beni strumentali impongono tempi lunghi, poiché qualunque iniziativa destinata ad aumentare la produzione di questi beni comporta, nell'immediato, il rischio di rilanciare l'inflazione, e, in una prospettiva di più lungo periodo, il rischio di un'eccedenza di capacità.

In un simile contesto, le autorità pubbliche devono limitarsi ad aumentare la domanda in maniera selettiva, in funzione dei fattori di produzione disponibili, progressivamente, in funzione dell'evoluzione dei fattori stessi. È questa la duplice condizione per garantire che una crescita più rapida provochi soltanto un minimo di pressioni inflazionistiche; si tratta di un'operazione difficile da realizzare in un'economia di mercato, dove esiste concorrenza non soltanto tra domanda pubblica e privata ma anche fra domanda interna ed esterna. L'operazione presuppone uno sforzo notevole di informazione e di organizzazione da parte di tutte le autorità pubbliche a cui spetta intervenire.



D'altra parte, la realizzazione dei cospicui investimenti necessari a creare nuovi posti di lavoro che permettano di soddisfare meglio i nuovi bisogni presuppone logicamente che all'investimento venga destinata una parte cospicua del prodotto interno: ciò implica che i consumi dei lavoratori dipendenti aumentino molto meno rapidamente della loro produttività, per un periodo di tempo abbastanza prolungato.

Probabilmente non è utopistico ritenere che l'Europa possa riuscire a superare in un periodo di tempo ragionevole l'attuale crisi, ma occorrono a questo fine una fiducia ed uno sforzo dello stesso tipo, se non della stessa portata, di quello che i nostri paesi hanno messo in atto nel dopoguerra per la rinascita economica.

In mancanza di tale sforzo, la ripresa rischia di essere più lenta e probabilmente anche di orientare l'attività in una direzione che non potrebbe essere mantenuta a lungo, perché corrisponderebbe piuttosto alla struttura dei bisogni passati che non a quella delle necessità future.

TEMI SUGGERITI

1. Sulla base della relazione economica annuale 1978-1979, elaborare per la Comunità e per alcuni Stati membri, tra i quali l'Italia, una serie cronologica dei principali indicatori menzionati nella descrizione delle caratteristiche della crisi attuale.
2. Commentare le divergenze osservate. Mettere in risalto, in questo contesto, l'incidenza dei fattori monetari (differenza di evoluzione dei tassi d'inflazione e andamento dei tassi di cambio) sulla capacità concorrenziale di questi Stati.

BIBLIOGRAFIA

— Commissione delle Comunità europee, Risanamento del settore della costruzione navale nella Comunità, Comunicazione al Consiglio, 9 dicembre 1977, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 7/77.

— Commissione delle Comunità europee, *Rapporto su taluni aspetti strutturali dell'espansione,* COM (78) 255 def., Bruxelles 22 giugno 1978.

— Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti generali per una politica settoriale tessile/abbigliamento,* COM (78) 362 def., Bruxelles 20 luglio 1978.

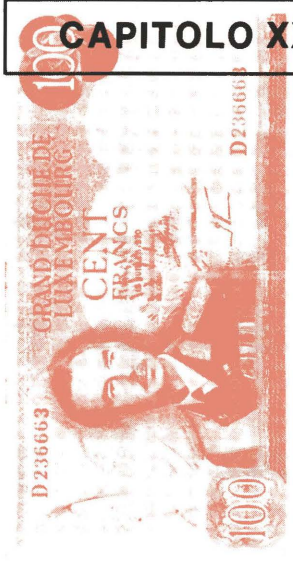
— Commissione delle Comunità europee, Relazione economica annuale 1978/79 e Rassegna economica annuale 1978/79, in «*Economia Europea*» n. 1, novembre 1978.

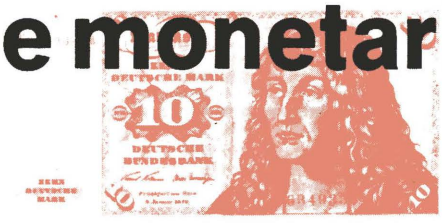
— Commissione delle Comunità europee, *Piano d'azione per la ricerca aeronautica,* COM (77) 362 def., Bruxelles 26 luglio 1977.

— Commissione delle Comunità europee, *Programma quadriennale di sviluppo dell'informatica nella Comunità,* COM (76) 433, COM (76) 524 def. (3 voll.).

CAPITOLO XXI

L'unione monetaria



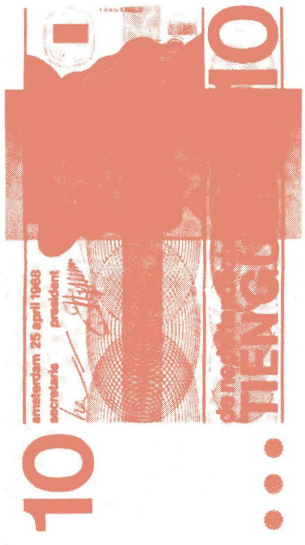


I — Situazione attuale

1. CHE COS'È LA MONETA?

La moneta è un bene avente tre caratteristiche: è un mezzo di pagamento, può servire da riserva di valore ed è infine uno strumento di misura degli scambi.

Giornalmente ci capita di usare la moneta come mezzo di pagamento: ogni volta che acquistiamo generi alimentari, libri o semplicemente un biglietto per il tram. È questa la caratteristica essenziale ed intrinseca della moneta. Un'altra sua peculiarità è di essere una riserva di valore: se guadagnamo più di quanto spendiamo, possiamo mettere da parte la differenza della moneta, ad esempio, in biglietti di banca. Questa caratteristica di riserva di valore non è un'esclusività della moneta, ma è condivisa da altri strumenti non monetari, ad esempio un conto presso la Cassa di Risparmio. Infine, è chiaro che la moneta è per noi, quotidianamente uno strumento di misura: il valore dei beni esposti nei negozi sono espressi in moneta.

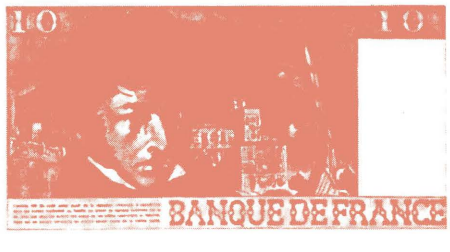


2. SISTEMA MONETARIO INTERNAZIONALE RECENTE

Il sistema monetario internazionale è l'insieme delle norme che disciplinano i reciproci rapporti tra le monete.

A — Gli anni trenta

Negli anni 30 era venuta meno ogni regola generale, e ciascun paese cercava individualmente di affrontare la crisi manovrando la propria moneta e sperando così di ottenere vantaggi rispetto agli altri paesi. Era l'epoca del «ciascuno per sé». I paesi svalutavano rapidamente, ossia diminuivano il valore della loro moneta rispetto a quella degli altri paesi, sperando così di aumentare le esportazioni e diminuire le importazioni. In effetti, quando la moneta del paese A viene svalutata rispetto a quella del paese B, se A mantiene identici i prezzi espressi in moneta nazionale, B potrà acquistare i prodotti di A ad un prezzo inferiore.



europea (*)

di Jacques van Ypersele

(*) Questo capitolo è stato scritto dall'autore, che è presidente del Comitato monetario delle Comunità europee, prima del Consiglio europeo del 4—5 dicembre 1978. L'editore si è permesso qualche leggero adattamento del testo per aggiornarlo ad un'epoca più recente. A tal fine sono stati anche aggiunti il paragrafo sul varo del sistema monetario europeo e l'appendice sul funzionamento di questo sistema.

Senonché, negli anni 30, le svalutazioni avvenivano in serie; non appena un grande paese svalutava, gli altri correvano ai ripari, svalutando a loro volta.

Si fece anche ricorso ad altre pratiche nocive per il commercio internazionale; come ad esempio il baratto e la restrizione degli scambi internazionali.

Queste relazioni monetarie caotiche causarono il crollo del commercio internazionale, aggravando la già profonda crisi economica e facilitando indirettamente l'ascesa al potere di dittature decise a sfruttare il disordine economico per instaurare regimi totalitari.

B — Bretton Woods

In reazione a questa situazione caotica degli anni 30, gli alleati cominciarono fin dal 1941 ad elaborare il sistema monetario del dopoguerra, che ebbe due grandi artefici: l'americano White e l'inglese Keynes. Questo nuovo sistema venne ufficialmente adottato nel luglio 1944, in occasione di una conferenza internazionale tenuta nel Nord-Est degli Stati Uniti, nello Stato del New Hampshire, nella cittadina di Bretton Woods.

Il sistema di Bretton Woods si fondava su una serie di grandi principi:

— una delle basi del sistema era l'instaurazione di parità fisse ma modificabili.

Ogni paese fissava una parità, ossia il prezzo ufficiale della propria valuta, espresso in oro o in dollari. Questa parità è fissata di comune accordo con il Fondo monetario internazionale, la nuova istituzione creata a Bretton Woods. Solo in casi di squilibrio fondamentale della bilancia dei pagamenti un paese poteva modificare la propria parità, svalutando se il disavanzo era di grande entità, oppure rivalutando se la bilancia era fortemente eccedentaria;

— se un paese aveva un disavanzo temporaneo della bilancia dei pagamenti, poteva chiedere un prestito in divise al Fondo monetario internazionale per far fronte alla situazione, adottando nel frattempo provvedimenti interni come ad esempio: tagli al bilancio, oppure restrizioni della liquidità;

— uno degli obiettivi del sistema era di evitare di imporre restrizioni sulle operazioni di parte corrente della bilancia dei pagamenti. Con il termine operazioni di parte corrente si intendono gli scambi di beni e servizi;

— In reazione a quanto successe negli anni 30 lo scopo fu dunque quello di creare una stabilità monetaria e di evitare restrizioni, promuovendo così gli scambi internazionali e quindi la crescita economica e la piena occupazione.

C — Disintegrazione del sistema di Bretton Woods

Il sistema ha funzionato egregiamente per 25 anni, ma si è gradualmente disintegrato sotto la pressione di vari fattori:

a) il sistema era basato di fatto sul dollaro. Il dollaro rappresentava il numerario, ossia il prezzo delle valute veniva espresso in dollari. Esso era anche lo strumento d'intervento, cioè le banche centrali accumulavano riserve di dollari nel caso dovessero averne bisogno per intervenire sul mercato dei cambi a difesa della parità. Il fatto che il dollaro si trovasse al centro del sistema ha reso più difficile la modifica della parità del dollaro, ma questa era ormai indispensabile a causa della divergenza sempre più grande tra il potere di acquisto della moneta americana e quello delle monete europee e giapponesi. Si è troppo a lungo mantenuta una parità, priva per il dollaro di ogni riferimento alla realtà.

Ciò significa, ad esempio, che nel sistema di Bretton Woods, e per la maggior parte del periodo in cui esso fu in vigore, il dollaro equivaleva a 625 Lit. Verso la fine del sistema di Bretton Woods, con 625 Lit. si poteva tuttavia acquistare in Italia più di quanto si potesse acquistare con un dollaro negli Stati Uniti. Gli italiani avevano pertanto meno interesse ad acquistare negli Stati Uniti, mentre gli americani avevano interesse ad importare dall'Italia. Questa situazione, estesa alla maggior parte dei paesi europei e dal Giappone, spiega gli squilibri sempre crescenti della bilancia dei pagamenti che si sono sviluppati fra gli Stati Uniti da una parte, e vari paesi europei e il Giappone dall'altra.

b) Inoltre, i paesi con un'eccedenza strutturale non hanno adeguato in tempo le rispettive parità.

c) Con il crescente processo di internazionalizzazione della vita economica, i movimenti di capitali diventavano enormi, rendendo difficile il mantenimento di parità stabili di fronte a trasferimenti improvvisi e cospicui.

D — La fluttuazione

Di conseguenza dal marzo 1973 i paesi europei non hanno più mantenuto un prezzo fisso per la loro moneta nei confronti del dollaro; si è passati quindi dalle parità fisse alla fluttuazione. La situazione è stata legalizzata nel 1978 con l'adozione del nuovo statuto del Fondo monetario internazionale, che autorizza la fluttuazione.

3. TENTATIVI EUROPEI PER UNA UNIONE MONETARIA EUROPEA

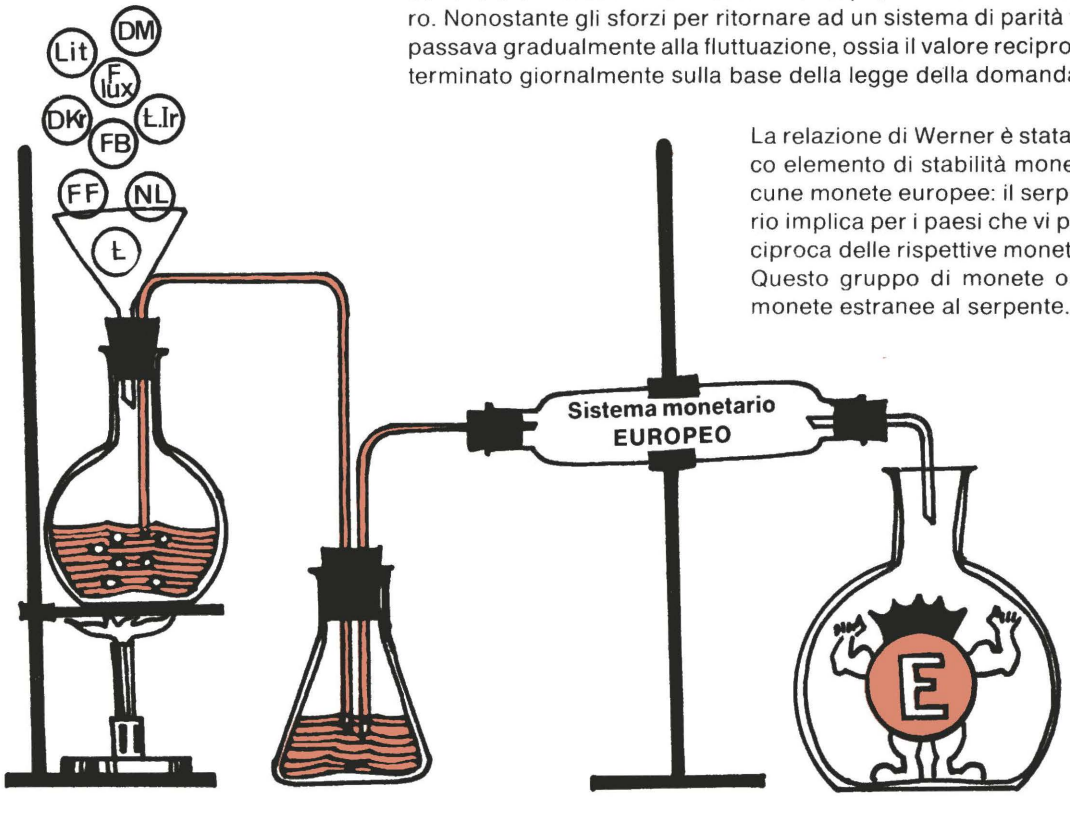
Durante il sistema di Bretton Woods, i rapporti tra le monete europee erano relativamente stabili poichè appartenevano tutte allo stesso sistema, che prevedeva tassi di cambio fissi ma modificabili. Tuttavia, le monete europee potevano oscillare reciprocamente entro un margine dell'1,5 % (1), e naturalmente potevano anche cambiare le rispettive parità.

Proprio allo scopo di fissare irrevocabilmente le parità bilaterali delle monete europee, un gruppo presieduto dal primo ministro lussemburghese, Werner, elaborava in seguito al vertice europeo del dicembre 1969 una serie di proposte per realizzare gradualmente l'unione economica e monetaria.

Il gruppo prevedeva la riduzione progressiva del margine di fluttuazione dall'1,5 % a zero e stabiliva inoltre che, alla fine dell'operazione, nel 1980, i rapporti di parità sarebbero stati fissati in modo definitivo e che sarebbe stata creata un'organizzazione comunitaria delle Banche centrali europee.

Le conclusioni di questa relazione erano state appena elaborate sotto forma di risoluzione del Consiglio dei ministri della CEE nel marzo 1971, che la loro realizzazione diventava impossibile a breve termine, in seguito ai notevoli movimenti monetari verificatisi con la fine del sistema di Bretton Woods.

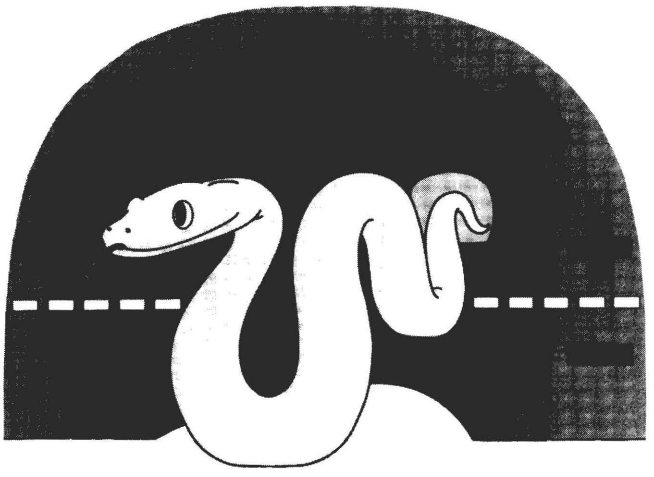
Nel maggio 1971, sotto la pressione dei movimenti del dollaro, il marco tedesco e il fiorino cominciarono a oscillare. Alcuni mesi dopo, veniva dichiarata l'inconvertibilità del dollaro. Nonostante gli sforzi per ritornare ad un sistema di parità fisse sul piano mondiale, si passava gradualmente alla fluttuazione, ossia il valore reciproco delle monete veniva determinato giornalmente sulla base della legge della domanda e dell'offerta.



La relazione di Werner è stata tuttavia all'origine dell'unico elemento di stabilità monetaria sopravvissuto per alcune monete europee: il serpente. Il serpente comunitario implica per i paesi che vi partecipano una stabilità reciproca delle rispettive monete entro margini del 2,25 %. Questo gruppo di monete oscilla insieme rispetto alle monete estranee al serpente.

(1) Ciò corrisponde allo 0,75 % da un lato e dall'altro della parità rispetto al dollaro, come era previsto dall'accordo monetario europeo, mentre il sistema di Bretton Woods permetteva l'1 % in più o in meno.

4. SISTEMA MONETARIO EUROPEO



L'accordo sul serpente, che data dall'aprile 1972 (1), comprendeva alla fine, dopo molte vicissitudini, soltanto il marco tedesco e le monete del Benelux, oltre alla corona danese, e come valuta associata, la corona norvegese. L'accordo, anche se raggruppava soltanto una parte delle monete europee, rappresentava un elemento di stabilità utile per i paesi che vi partecipavano. In effetti una gran parte dal commercio di questi paesi veniva cosi sottratta alle oscillazioni continue dei tassi di cambio.

Si sono in seguito fatti vari sforzi per cercare di ravvicinare le monete del serpente alle altre monete europee. Il primo ministro belga Tindemans, nella sua relazione sull'unione europea pubblicata alla fine del 1975, insisteva in particolare su questo punto. Sono state presentate diverse proposte concrete dal ministro francese delle finanze, Fourcade (1975), dal ministro olandese Duisenberg (1976) e dall'autore del presente articolo (gennaio 1978). Nessuna di queste proposte ha tuttavia trovato concreta realizzazione.

Dopo il Consiglio europeo di Copenaghen (aprile 1978) e quello di Brema (luglio 1978), si è dato un nuovo impulso a queste iniziative, che sone sfociate nelle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 1978) e in quello di Parigi (marzo 1979). Nel paragrafo seguente analizzeremo le proposte che sono state formulate, ne indicheremo le motivazioni, menzioneremo le obiezioni fatte e le soluzioni adottate.

II — Le iniziative di Copenaghen e di Brema nel settore monetario

Nel mese di aprile 1978, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen, i capi di Stato e di governo europei hanno avuto un primo approfondito scambio di opinioni sui mezzi necessari per realizzare una maggiore stabilità monetaria in Europa. Nel mese di luglio, in occasione del Consiglio di Brema, essi hanno definito uno schema preciso che è servito come base per i lavori degli esperti. In occasione del Consiglio europeo del dicembre 1978 a Bruxelles, è stato così possibile prendere decisioni e assumere impegni precisi al riguardo.

A — PERCHÉ UNA NUOVA INIZIATIVA?

Prima di analizzare le formule concrete presentate a Brema, è opportuno passare in rassegna i motivi dell'iniziativa. Il presidente della Commissione CEE, Roy Jenkins, in un discorso precursore fatto a Firenze nell'ottobre 1977, ha elencato una serie di motivi; in questa sede ne metteremo in rilievo alcuni e ne indicheremo altri.

1. Una maggiore stabilità monetaria servirebbe ad incoraggiare lo *sviluppo industriale e commerciale,* meglio di quanto non sia possibile fare nel quadro di una semplice unione doganale. Nelle discussioni con i dirigenti delle imprese europee, questi spesso si lamentano della difficoltà di dare una dimensione europea alle proprie aziende, a causa degli attuali rischi di cambio: in effetti,oggi è arduo calcolare esattamente il costo, in valuta nazionale, di beni di produzione acquistati all'estero, così come è difficile prevedere gli in-

(1) Esso è rimasto in piedi fino all'entrata in vigore del sistema monetario europeo (SME), e cioè fino al marzo 1979 (nota dell'editore).

troiti in valuta nazionale per vendite realizzate all'estero. Questa incertezza produce un effetto paralizzante sugli investimenti poichè gli imprenditori non sono più in grado di stabilirne la redditività, ed impedisce inoltre alle imprese di usufruire completamente dei benefici potenziali di un mercato dell'ampiezza di quello europeo. Infatti, si può dire che le oscillazioni del cambio hanno in parte preso il posto, sotto il profilo degli effetti negativi, delle antiche barriere doganali, che impedivano lo sviluppo di un grande mercato europeo e di imprese di dimensioni ad esso adeguate. Una maggiore stabilità monetaria dovrebbe agevolare notevolmente lo sviluppo della politica industriale.

2. L'instabilità monetaria in Europa costituisce uno degli elementi che frenano una normale ripresa della *crescita economica*. In effetti, l'apprezzamento eccessivo delle monete di certi paesi contribuisce, in questi paesi, ad una riduzione sproporzionata dei profitti nelle industrie di esportazione e riduce le possibilità di smercio. In realtà l'apprezzamento della moneta A rispetto alla moneta B significa che se il paese A mantiene immutati i prezzi, il paese B dovrà corrispondere per lo stesso bene offerto dal paese A un prezzo superiore nella propria moneta. Può dunque succedere che A perda una quota di mercato oppure che debba diminuire i prezzi, riducendo così il proprio margine di profitto. Quindi se l'apprezzamento è eccessivo, si avrà una diminuzione della domanda per i beni del relativo paese: in altri termini, si avrà un effetto deflazionistico. Il debole tasso di espansione in Germania è un esempio di questo fenomeno.

Viceversa, nei paesi la cui moneta si sia eccessivamente deprezzata, viene a mancare ogni azione di stimolo dell'economia. Questi paesi infatti temono di rilanciare la propria economia, per paura di incentivare le importazioni e di aumentare lo squilibrio della bilancia dei pagamenti, ciò che aggraverebbe nuovamente il deprezzamento rispetto alle monete forti e aumentando i prezzi all'importazione, accrescerebbe l'inflazione. Una maggiore stabilità monetaria dovrebbe quindi avere un impatto positivo sul rilancio economico e contribuire ad una lotta più efficace contro la disoccupazione, che è e rimane un problema fondamentale per l'Europa.

3. L'instabilità monetaria contribuisce anche alle *pressioni inflazionistiche* nei paesi la cui moneta si deprezza in maniera eccessiva rispetto alla parità del potere d'acquisto. Questi deprezzamenti monetari esagerati si ripercuotono rapidamente sui prezzi tramite il rialzo dei prezzi all'importazione e l'indicizzazione salariale. Ciò si verifica particolarmente nelle economie di tipo aperto. Una maggiore stabilità monetaria dovrebbe contribuire a diminuire le pressioni inflazionistiche e quindi favorire la convergenza delle economie.

4. È evidente anche che relazioni monetarie più stabili in Europa agevoleranno un migliore funzionamento del *mercato comune agricolo,* che è stato seriamente perturbato in questi ultimi anni dalle oscillazioni monetarie.

5. Esiste un quinto motivo che l'on. Tindemans ha sottolineato nella sua relazione sull'unione europea. Un'unione monetaria europea contribuirà direttamente al progressivo ripristino di una maggiore *stabilità monetaria internazionale.* Il primo elemento di un tale ritorno consiste nel creare nel mondo grandi zone di stabilità, all'interno delle quali sia possibile mantenere una maggiore stabilità dei cambi.

Questo rafforzamento permetterà di migliorare la concertazione delle politiche economiche e monetarie tra grandi gruppi di paesi, in modo da ridurre le oscillazioni che sono state recentemente eccessive, specie tra le monete europee e il dollaro.

6. Un ultimo argomento, ma non certo ultimo in ordine di importanza, è che i progressi verso l'unione monetaria dovrebbero agevolare il processo d'*integrazione politica* in Europa. Jacques Rueff scriveva nel 1949: «l'Europa si farà attraverso l'unione monetaria o non si farà». Non è indispensabile essere così categorici; è tuttavia innegabile che decisivi progressi nel settore monetario rappresenterebbero un passo importante verso l'Europa politica.

Dopo aver analizzato le motivazioni positive di tale iniziativa, vorrei ora parlare di una motivazione che non può attribuirsi all'iniziativa stessa ma che taluni hanno creduto di scorgervi: una motivazione politica antiamericana.

Da alcuni comunicati stampa provenienti da Copenaghen e pubblicati in una parte della stampa americana è stata ricavata l'impressione che l'iniziativa abbia un'impronta antiamericana. Tecnicamente parlando, mi sembra esatto dire che le oscillazioni accentuate del dollaro hanno aggravato le divergenze tra le monete europee, poichè i detentori di dollari cambiavano la valuta americana contro alcune valute europee forti. Questa situazione ha evidentemente aumentato la necessità di una maggiore coesione monetaria europea. Ma questo non significa affatto attribuire all'iniziativa una motivazione politica ostile agli Stati Uniti. Il malinteso comunque è stato ora dissipato.

B — OBIEZIONI POSSIBILI

Contro le nuove azioni intraprese sono state sollevate varie obiezioni, provenienti da ambienti e paesi diversi. Desidero illustrarne alcune, ma vorrei anche sottolineare che nessuna di esse rappresenta esattamente la posizione di un determinato governo.

1. La prima obiezione è che la coesione monetaria è secondaria e che l'unica cosa che conti attualmente è l'azione concertata per rilanciare l'economia europea e mondiale. In quest'ottica, gli sforzi di rilancio monetario potrebbero anche rappresentare un alibi per restare inattivi sul piano del rilancio.

La risposta a questa obiezione è facile. L'azione monetaria non può certo sostituirsi allo sforzo per un rilancio concertato dell'economia mondiale: al contrario, è ad esso complementare. Il rilancio concertato che presuppone un maggiore sforzo da parte dei paesi a valuta forte, dovrebbe riequilibrare i conti con l'estero e quindi contribuire ad una maggiore convergenza economica ed ad una maggiore stabilità monetaria. In questo senso sono molto positive le conclusioni del vertice occidentale di Bonn, che prevedono in particolare un impegno tedesco al rilancio economico.

Una maggiore coesione monetaria dell'Europa dovrebbe inoltre rendere più efficace e più agevole un'azione concertata. In effetti, l'instabilità monetaria contribuisce precisamente a diminuire l'efficacia delle misure di rilancio e, in certi casi la disponibilità ad adottarle. Un apprezzamento eccessivo di una moneta frena l'economia, diminuisce la redditività delle industrie d'esportazione e il volume delle vendite all'estero e riduce lo stimolo ad investire. Nei paesi la cui moneta si deprezza in modo eccessivo la possibilità di adottare provvedimenti di rilancio è limitata dal timore di ulteriori deprezzamenti in seguito all'aumento del disavanzo.

2. Una seconda obiezione è che la situazione dell'economia europea è ancora troppo diversificata per potere avviare un tentativo di ravvicinamento delle valute.

Rispondiamo a questa obiezione con tre argomentazioni:

a) riconosciamo volentieri la funzione limitata dei meccanismi di cambio, se questi sono gli unici strumenti di coordinamento messi in atto. Ci appare ovvio che l'introduzione di provvedimenti comuni in materia di cambio debba avvenire parallelamente al coordinamento effettivo delle politiche economiche in altri settori, e in particolare nel settore monetario.

   Il coordinamento delle politiche monetarie e creditizie è particolarmente importante a questo proposito, a causa dei suoi effetti sul flusso di capitali. Ci sembra particolarmente opportuno che i quattro principali paesi della Comunità stabiliscano obiettivi monetari quantitativi compatibili con gli obiettivi in materia di cambio.

b) Si può osservare che, nella realtà, il recente periodo è stato contrassegnato da un certo ritorno ad una maggiore convergenza delle situazioni economiche, in particolare tramite la riduzione delle divergenze in materia di inflazione e di situazione delle bilance dei pagamenti. Si osservino ad esempio i notevoli progressi realizzati dalla Gran Bretagna e dall'Italia.

c) L'esistenza di divergenze, peraltro ancora notevoli, deve potersi riflettere, nel nuovo meccanismo, in cambiamenti dei tassi centrali. In altre parole, il nuovo meccanismo, se deve diminuire le differenze dei tassi di inflazione, non deve tuttavia impedire che le divergenze eventualmente rimanenti siano riflesse nei tassi di cambio.

3. Un terzo tipo di obiezione riguarda il fatto che una soluzione del genere toglierebbe un margine troppo grande di manovra ai vari paesi e rappresenterebbe un trasferimento di sovranità.

Anche in questo caso la risposta è triplice:

a) anzitutto è mai possibile che i recenti avvenimenti che hanno influenzato le valute europee, sconvolte dalle vicende del dollaro, non ci abbiano fatto ancora capire i limiti attuali e reali delle nostre sovranità? Mi sembra al contrario che se organizziamo uno spazio monetario europeo, i paesi europei riacquistano insieme un po' della sovranità che hanno perduto.

b) D'altra parte, essendo costretti ad accettare in circostanze difficili le condizioni estremamente vincolanti imposte dal FMI, taluni paesi sono già stati indotti ad effettuare in determinati momenti trasferimenti molto più importanti di sovranità relativa. Non è quindi troppo ambizioso chiedere a livello europeo trasferimenti molto meno importanti, tanto più che sarebbero accompagnati da una serie di misure rafforzanti la solidarietà europea.

c) Infine, desidero ripeterlo, i trasferimenti richiesti non rappresentano sul piano tecnico esigenze esagerate che comportino vincoli impossibili.

4. Un'altra obiezione consiste nell'affermare che, in campo monetario, non si possa concepire alcun progresso se non a livello mondiale, nel quadro del FMI, e che occorra stipulare accordi sul dollaro.

La prima reazione è che evidentemente il ritorno del dollaro ad una maggiore stabilità contribuirà notevolmente all'equilibrio monetario mondiale ed europeo. Abbiamo precedentemente sottolineato come le eccessive oscillazioni del dollaro abbiano accentuato le divergenze tra le valute europee. Occorre perciò continuare ad incoraggiare tutti gli sforzi iniziati, al fine di raggiungere con gli Stati membri una maggiore stabilità del dollaro rispetto alle valute europee. Questi sforzi sono per noi tuttavia complementari e non sostitutivi degli sforzi intra-europei.

Riteniamo infatti che un elemento importante per un ritorno ad una maggiore stabilità internazionale consista nel creare nel mondo grandi zone di stabilità, all'interno delle quali si possano mantenere tassi di cambio stabili.

Questo rafforzamento agevolerà la ricerca di una migliore intesa nel campo delle politiche economiche e monetarie, al fine di ridurre le oscillazioni che sono state eccessive tra grandi valute o gruppi di valute.

C — CONTENUTO DELL'ACCORDO DI BREMA

A Brema, i Capi di Stato e di Governo hanno esaminato un progetto preciso, inteso a creare una zona di stabilità monetaria in Europa e hanno deciso che questo progetto sarebbe servito come base per un lavoro tecnico inteso a determinare le disposizioni indispensabili per il funzionamento del sistema, che il Consiglio europeo di dicembre avrebbe dovuto assumere.

Il progetto esaminato a Brema è suddiviso in tre parti:

— *un meccanismo di cambio* tendente a stabilizzare i rapporti delle valute europee fra di loro. Questo sistema dovrebbe essere almeno altrettanto rigido di quello del serpente.

  Esso prevede che in linea di massima, gli interventi sui mercati dei cambi per mantenersi nel nuovo sistema siano effettuati nelle monete dei paesi partecipanti.

— La creazione di una *moneta europea* — l'ECU — la cui definizione è quella dell'unità di conto europea attuale, pari cioè ad un paniere di monete della Comunità. L'ECU sarà in particolare utilizzato per i regolamenti tra le autorità monetarie della CEE. In altre parole, le Banche centrali potranno regolare i loro debiti pagando in ECU, mentre prima i debiti venivano saldati in dollari.

— Le banche centrali creeranno gli ECU depositando — da una parte un importo in oro e in dollari (ad esempio pari al 20 % delle riserve) e dall'altra depositando una quota in moneta. Quest'ultimo caso tuttavia — creazione di un ECU contro moneta nazionale — sarà ammesso a condizione che il paese che riceve gli ECU rispetti determinate condizioni di politica economica.

  L'emissione di ECU in cambio di depositi di oro e di dollari corrisponde a mettere in comune una parte delle riserve delle banche centrali.

— La creazione di un *Fondo monetario europeo,* che dovrebbe diventare l'embrione di una banca centrale europea.

D — IL VARO DEL SISTEMA MONETARIO EUROPEO

Dopo intense negoziazioni, il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles il 4 e 5 dicembre 1978, ha adottato una «risoluzione sulla creazione del sistema monetario europeo e su questioni connesse». Sei Stati membri — Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi — hanno notificato immediatamente la loro partecipazione. L'Italia ha annunciato la sua adesione il 13 dicembre: l'Irlanda il 15 dicembre. Il Regno Unito, infine, ha dichiarato che non avrebbe partecipato, per il momento, al sistema monetario, ma che avrebbe seguito una politica di cambio tale da garantire la stabilità della sterlina rispetto alle altre monete della Comunità.

Il 12 marzo 1979, il Consiglio europeo. riunito a Parigi, ha dato il segnale di partenza. Il sistema monetario europeo è entrato in vigore il 13 marzo dopo che è stata trovata una soluzione al problema degli importi compensativi agricoli. Istituiti per compensare l'effetto delle variazioni dei tassi di cambio sui prezzi agricoli europei espressi in moneta nazionale, questi importi compensativi hanno contribuito a perturbare le condizioni di concorrenza fra i Nove. E la Francia aveva subordinato la sua adesione al nuovo sistema monetario alla loro graduale soppressione.

CONCLUSIONE

Quasi dieci anni or sono fu fatto un tentativo importante in seguito al vertice dell'Aia del dicembre 1969, quando i capi di Stato e di Governo prevedevano, in particolare sotto l'impulso del cancelliere Brandt, la possibilità di creare un «Fondo di riserva europeo», al quale si sarebbe arrivati tramite una politica economica e monetaria comune.

In attuazione di questo accordo, un gruppo presieduto dal primo ministro Werner elaborava una serie di proposte per realizzare gradualmente l'unione economica e monetaria. L'applicazione di quelle conclusioni fu invece compromessa dai grandi movimenti monetari che accompagnarono la fine del sistema di Bretton Woods.

Solo il mini-serpente sarebbe sopravvissuto.

Oggi un nuovo passo in avanti verso l'unione economica e monetaria è stato fatto ed in condizioni ben diverse da quelle del 1969.

Un impulso politico è stato dato in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel mese di aprile del 1978. A Brema, nel mese di luglio è stato esaminato un piano preciso che è servito come base prima per i lavori degli esperti e poi per le decisioni dei Consigli europei del dicembre 1978 e del marzo 1979. Il sistema monetario europeo è così entrato in vigore il 13 marzo 1979.

È questa, senza dubbio, una delle tappe più importanti e decisive verso una maggiore coesione monetaria in Europa.

Allegato

Il funzionamento del sistema monetario europeo

Il sistema monetario europeo (SME) è un elemento chiave dell'unione economica e monetaria europea in via di formazione. Pur essendo una tappa sulla via di una completa unione monetaria, lo SME risponde ad esigenze immediate in termini di stabilità monetaria, di rilancio economico e di creazione di nuovi posti di lavoro.

Il primo obiettivo dello SME è di stabilizzare le relazioni di cambio fra le monete partecipanti, in modo da ristabilire il corretto funzionamento del mercato industriale e agricolo e recuperare la fiducia degli investitori e degli operatori economici. Ecco come funziona lo SME:

- Per ogni moneta del sistema, viene fissato un corso centrale in termini di ECU (European Currency Units). L'ECU è una unità monetaria definita da un paniere di monete nazionali identico a quello utilizzato per l'unità di conto europea (1). La composizione del paniere viene riesaminata, di massima, ogni cinque anni, o quando il peso di una moneta ha subito una variazione del 25 %. I corsi centrali possono essere modificati in modo da tener conto delle eventuali evoluzioni economiche: queste modifiche saranno effettuate con reciproco accordo, secondo una procedura comune in cui interverranno tutti i paesi partecipanti e la Commissione europea.

- Sulla base dei corsi centrali così determinati viene stabilita una griglia di parità bilaterali: per ogni moneta essa fissa un corso di riferimento rispetto ad ogni altra. Intorno a queste parità bilaterali vengono applicati margini di fluttuazione ristretti: per i paesi membri del «serpente» lo scarto massimo istantaneo resta fissato al 2,25 %. Gli altri paesi possono adottare margini più ampi — opzione scelta dall'Italia — che possono giungere sino al 6 %. Questo tasso dovrà poi venire ridotto gradualmente in funzione delle condizioni economiche.

- Punti di intervento obbligatori sul mercato sono così definiti e annunciati pubblicamente. Ogni volta che si rischia di superare il margine fissato, le banche centrali dei paesi partecipanti devono intervenire sui mercati in modo da mantenere il corso delle rispettive monete all'interno del limite stabilito.

- Gli Stati partecipanti depositano il 20 % delle loro riserve auree e il 20 % delle loro riserve in dollari presso il Fondo eurpeo di cooperazione monetaria e ricevono in contropartita gli ECU destinati a saldare gli interventi delle banche centrali.

- Meccanismi di credito e di sostegno finanziario reciproco fra gli Stati partecipanti consentono di ridurre i rischi monetari. Le somme che possono essere mobilizzate sono state aumentate notevolmente. È stata istituita una serie di misure di dissuasione nei confronti degli speculatori. Il suo volume dovrebbe consentire di limitarne le occasioni di utilizzo. Essa prevede:

— Crediti a brevissimo termine (rimborsabili entro 75 giorni, purché non vengano convertiti in crediti a breve termine), concessi fra banche centrali, senza limite di volume:

— Crediti a breve termine (rimborsabili entro 3 mesi salvo rinnovo), concessi fra banche centrali per un importo massimo di 14 miliardi di ECU (circa 19 miliardi di dollari);

— Crediti a medio termine, per un importo massimo di 11 miliardi di ECU, concessi fra Stati membri e subordinati alla fissazione in comune, nell'ambito del Consiglio dei ministri dei Nove, di obiettivi economici che il paese beneficiario si impegna a raggiungere.

- Unità contabile per gli interventi e i crediti concessi a favore delle monete partecipanti, mezzo di pagamento fra banche centrali, l'ECU serve inoltre da base per la fissazione di un «indicatore di divergenza». Quest'ultimo ha la funzione di campanello d'allarme; esso permette di individuare in anticipo se l'una o l'altra moneta rischia di allontanarsi dal valore previsto. Quando si manifesta una precisa divergenza sui mercati fra il corso di una moneta e la media ponderata delle altra, espressa in ECU, il paese interessato prende

---

(1) Questo paniere comprende 0,828 marchi tedeschi, 0,0885 lire sterline, 1,15 franchi francesi, 109 lire italiane, 0,286 fiorini, 3,66 franchi belgi, 0,14 franchi lussemburghesi, 0,217 corone danesi e 0,00759 sterline irlandesi. Il peso di ogni moneta nel paniere era il seguente al 12 marzo 1979: DM 33 %, sterlina inglese 13,3 %, franco francese 19,8 %, lira italiana 9,5 %, fiorino 10,5 %, franco belga 9,2 %, franco lussemburghese 0,4 %, corona danese 3,1 % e sterlina irlandese 1,1 %. 1 ECU (corso centrale) = circa 1148 lire italiane, ma il suo valore di mercato varia di giorno in giorno.

normalmente misure correttive non solo mediante interventi monetari ma anche con misure di politica economica. Sono previste misure di consultazione e, in caso di astensione, le ragioni vanno esaminate in comune.

- Per aiutare i paesi meno prosperi a rispettare le discipline monetarie ed economiche previste dal sistema, sono state decise misure economiche di accompagnamento. Esse devono contribuire a creare le condizioni per ottenere una migliore convergenza economica fra gli Stati membri, mediante una ripartizione più equilibrata delle attività e della ricchezza. 5 miliardi di unità di conto europee potranno essere messi a disposizione dei paesi meno prosperi in un periodo di 5 anni (1 miliardo all'anno), sotto forma di prestiti destinati a finanziare progetti di infrastruttura. Per rendere più interessanti questi prestiti sono previsti bonifici di interesse, il cui costo potrà raggiungere complessivamente 1 miliardo di UCE, ovvero 2 milioni di UCE all'anno. Le istituzioni europee cercheranno inoltre di aumentare l'entità e migliorare l'efficacia degli strumenti comunitari, come ad esempio il Fondo regionale, che realizzano trasferimenti di risorse verso le zone meno favorite e che danno quindi la possibilità di effettuarvi nuove iniziative.

Dopo due anni di funzionamento il sistema monetario europeo diventerà definitivo e sarà creato un Fondo monetario europeo. Le riserve monetarie e auree che oggi sono semplicemente depositate presso il Fondo europeo di cooperazione monetaria dagli Stati membri, costituiranno allora le riserve comunitarie, e l'ECU sarà confermato nel suo duplice ruolo di bene di riserva e di strumento di pagamento. Un nuovo passo decisivo sarà allora compiuto verso l'unione economica e monetaria europea.

BIBLIOGRAFIA

— Giovanni Magnifico, *Una moneta per l'Europa,* Bari, 1976.

— P. Werner, Rapporto al Consiglio e alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 11/1970.

— G. Bonvicini, J. Sassoon (a cura), *Governare l'economia europea,* Torino, 1978.

— AA. VV., *Verso una moneta europea,* Bologna, 1970.

— Istituto Bancario San Paolo, Sistema monetario europeo e partecipazione dell'Italia, *«Quaderni di economia e finanza»,* Torino, 1978.

— Consiglio italiano del Movimento europeo, *Verso l'Europa economica e monetaria,* Roma, 1974.

— Comunità europee (Comitato monetario), *Compendio dei testi in materia monetaria,* 1974 (+ aggiornamento al 1976).

— Paolo Fois, Aspetti giuridici dell'unione economica e monetaria nel sistema della CEE, in *«Rivista di diritto internazionale»,* Milano, n. 1, 1976.

— Discorso del presidente Jenkins sull'unione monetaria all'Università di Firenze, 27 ottobre 1977, *Bollettino delle Comunità europee,* n. 10, 1977.

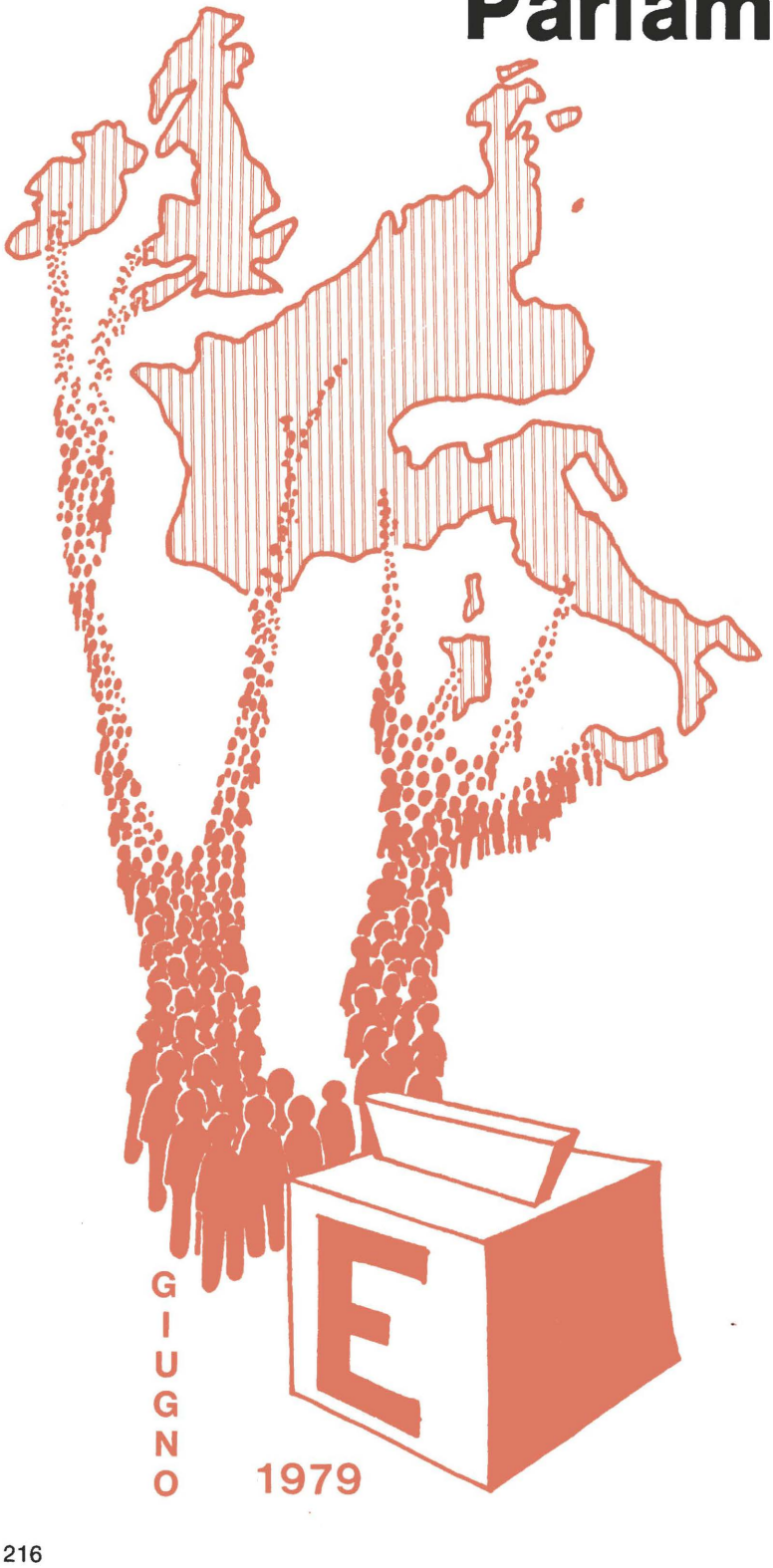
— Francesco Papadia, *Il sistema monetario europeo,* «Il Mulino», n. 260, nov.-dic. 1978.

— AA. VV., *La lira e lo scudo: la scommessa europea,* Bologna, 1979.

CAPITOLO XXII

Le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto(*)

di I. Graham



(*) Questo capitolo è stato scritto prima delle elezioni del 10 giugno. L'editore si è permesso qualche adattamento per tener conto dei risultati delle elezioni.

Prima parte: Situazione

A — CRONISTORIA

Il trattato di Parigi istitutivo della CECA e i due trattati di Roma istitutivi del Mercato comune e dell'Euratom, nel prevedere l'istituzione di un'Assemblea parlamentare, dichiarano che questa «elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

Dal 1950 al 1974 questa idea dell'elezione diretta viene ripresa più volte, restando però sempre un pio desiderio.

— Un primo tentativo si arena in seguito al fallimento, nel 1954, della Comunità europea di Difesa, a sua volta legato all'accantonamento del progetto di creare una Comunità politica europea dotata di *due Camere,* una Camera degli Stati e una Camera eletta a suffragio universale. All'*Assemblea unica* istituita dai Trattati di Roma del 1957, non resta pertanto che mettersi direttamente al lavoro per fare del suffragio universale una realtà concreta.

— Ma ecco che anche qui, già nel 1958, l'idea urta contro l'opposizione di principio del governo francese.

Dal 1958 al 1974 l'atteggiamento francese non cambierà, né sotto il generale De Gaulle, né sotto Pompidou, nonostante i numerosi tentativi di riprendere l'esame della questione compiuti dagli altri Stati membri dopo che, nel 1960, l'Assemblea europea aveva approvato un progetto di convenzione del prof. Fernard Dehousse, senatore socialista di Liegi.

— Nel 1965-1966 vengono approvvati *i meccanismi finanziari di solidarietà agricola.* La Commissione, presieduta all'epoca da Hallstein, propone di cogliere l'occasione per far eleggere un Parlamento europeo dotato di vasti poteri in materia di bilancio.

Senonché questa iniziativa provoca una crisi istituzionale: il governo grancese si ritira momentaneamente dal Consiglio.

E la crisi ha come conseguenza un indebolimento del meccanismo decisionale della Comunità, in quanto al Consiglio dei ministri si instaura la prassi, quasi per ogni questione, del voto all'unanimità.

Alla radice di questi insuccessi è il contrasto fondamentale che divide i sostenitori di due grandi tesi:

— quelli favorevoli alle *sovrannazionalità,* che sperano con l'elezione diretta del Parlamento di gettare le basi di una federazione europea, dove l'assemblea eletta avrebbe di fatto funzioni costituenti,

— e quelli favorevoli a una semplice *cooperazione intergovernativa,* che desiderano soltanto associare più strettamente Stati complementari, senza modificare i rapporti di forza e lasciando intatta la sovranità nazionale.

Ma la necessità di creare un *centro di decisione* si afferma sempre più, quanto più urgente diventa realizzare un'Unione economica e monetaria, che implica un'Unione sociale e, in ultima istanza un'*Unione politica.*

E così *il 14 settembre 1974,* al vertice dei capi di Stato e di governo di Parigi, il Presidente Valery GISCARD D'ESTAING presenta il suo «pacchetto» per un rilancio istituzionale:

— istituzionalizzazione delle riunioni dei capi di Stato e di governo

— accettazione del principio dell'elezione del Parlamento europeo

— ammorbidimento del principio dell'unanimità del Consiglio dei ministri.

I problemi legati all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, che oltre 15 anni di stasi avevano quasi fatto dimenticare, tornano alla ribalta:

— legge elettorale

— data delle elezioni

— natura del mandato dei parlamentari

— ripartizione dei seggi.

Per contribuire alla soluzione di questi problemi, già il 14 gennaio 1975 il Parlamento europeo approva un progetto di convenzione che istituisce le elezioni a suffragio universale, il *progetto Patijn,* che prevede:

— di *non introdurre una legge elettorale unica,* almeno per la prima elezione;

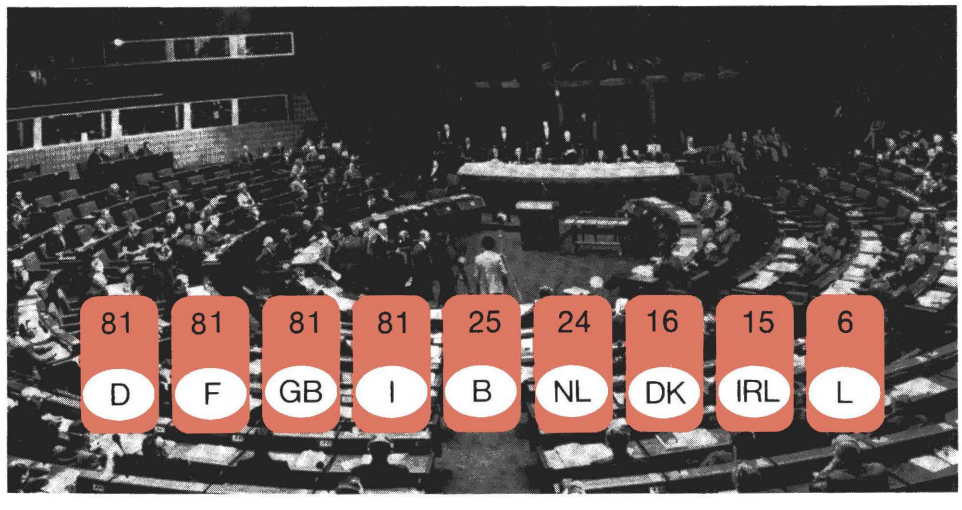
— *di autorizzare il doppio mandato* (mandato europeo e mandato nazionale). La sola esigenza che il Parlamento mantiene, e che sarà approvata dal Consiglio europeo di Roma, è quella di *una data unica* dell'elezione per tutti i paesi. Per quanto riguarda i *seggi,* il Parlamento propone una *ripartizione fortemente ponderata a beneficio dei paesi più piccoli.*

Il 20 settembre 1976 il Presidente del Consiglio Max Van Der Stoel e i nove ministri degli affari esteri firmano *l'atto giuridico* che stabilisce l'elezione diretta dell'Assemblea della Comunità, a data unica.

B — COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Composizione

Il Parlamento contava prima delle elezioni dirette *198 membri* che rappresentavano 260 milioni di europei. Attualmente, esso conta 410 membri, cosi ripartiti:



Nel vecchio Parlamento, i membri erano delegati dai parlamenti nazionali secondo modalità che variavano da paese a paese e che non sempre corrispondevano a quelle valide per la ripartizione dei seggi nelle elezioni nazionali. Ad esempio, per molti anni, fra i delegati francesi e italiani non vi erano parlamentari comunisti, mentre nelle rispettive assemblee nazionali i parlamentari comunisti rappresentavano dal 20 al 30 % dell'elettorato.

2. Organizzazione interna

Nell'emiciclo, i membri del Parlamento non sono disposti per delegazioni nazionali ma in base alla loro appartenenza politica.

● L'Ufficio di presidenza: tutto il complesso delle attività del Parlamento europeo è coordinato dall'Ufficio di presidenza, composto dal Presidente assistito da 12 vicepresidenti. Dal 1958, Robert Schuman (F), Hans Furler (D), Gaetano Martino (I), Jean Duvieusart (B), Victor Leemans (B), Alain Poher (F), Mario Scelba (I), Walter Behrendt (D), Cornelis Berkhouwer (NL), Georges Spénale (F), Emilio Colombo (I) sono stati presidenti del

Parlamento europeo: Il presidente del primo Parlamento europeo eletto è la francese Simone Veil.

- *Le commissioni:* il Parlamento europeo comprende attualmente 15 commissioni permanenti, ciascuna competente per un settore specifico dell'attività comunitaria:

— Commissione politica

— Commissione giuridica

— Commissione economica e monetaria

— Commissione per i bilanci

— Commissione per gli affari sociali e l'occupazione

— Commissione per l'agricoltura

— Commissione per la politica regionale l'assetto territoriale

— Commissione per i trasporti

— Commissione per la protezione dell'ambiente la sanità pubblica e la tutela dei consumatori

— Commissione per la gioventù, la cultura, l'educazione, l'informazione e lo sport

— Commissione per l'energia e la ricerca

— Commissione per le relazioni economiche esterne

— Commissione per lo sviluppo e la cooperazione

— Commissione per il controllo sul bilancio

— Commissione per i regolamenti e le petizioni
(ogni cittadino ha il diritto di rivolgere una petizione al Parlamento europeo).

La composizione delle commissioni riflette a sua volta la gamma delle tendenze politiche presenti nel Parlamento europeo.

Queste commissioni non sono incaricate unicamente di preparare i dibattiti dell'Assemblea, ma anche di garantire, tra una sessione e l'altra la continuità e l'efficacia del controllo parlamentare.

- *I gruppi politici:* sono i centri d'animazione nei quali si forgia la volontà politica.

Essi definiscono la propria posizione sui problemi discussi nella commissione o in seduta plenaria.

Ecco la composizione per tendenza politica e per paese del nuovo Parlamento eletto a suffragio universale: l'aggregazione è stata operata sulla base dei gruppi politici esistenti nel vecchio Parlamento; è pertanto possibile che la situazione definitiva e la ripartizione per gruppi politici si discosti da quella indicata.

Comunisti (44):	Danimarca	(1)
	Francia	(19)
	Italia	(24)
Socialisti (112):	Germania	(35)
	Belgio	(7)
	Danimarca	(3)
	Francia	(22)
	Regno Unito	(18)
	Irlanda	(4)
	Italia	(13)
	Lussemburgo	(1)
	Paesi Bassi	(9)
Democratici Cristiani (106):	Germania	(42)
	Belgio	(10)
	Francia	(7)
	Irlanda	(4)
	Italia	(30)
	Lussemburgo	(3)
	Paesi Bassi	(10)
Conservatori europei (63):	Danimarca	(3)
	Regno Unito	(60)
Democratici europei per il progresso (21):	Danimarca	(1)
	Francia	(15)
	Irlanda	(5)
Liberali e apparentati (40):	Germania	(4)
	Belgio	(4)
	Danimarca	(3)
	Francia	(18)
	Italia	(5)
	Lussemburgo	(2)
	Paesi Bassi	(4)
Altri (24):	Belgio	(3)
	Regno Unito	(3)
	Italia	(9)
	Irlanda	(2)
	Paesi Bassi	(2)
	Danimarca	(5)

3. Funzionamento

Ogni anno, il secondo martedì di marzo, il Parlamento europeo elegge il presidente e i vicepresidenti e costituisce le commissioni parlamentari.

In seguito, si riunisce generalmente una volta al mese, per una settimana. Le sessioni, pubbliche, si svolgono a Strasburgo, al Palais de l'Europe, o a Lussemburgo al Centre européen, dove si trova il segretariato generale del Parlamento europeo. Le commissioni parlamentari si riuniscono generalmente a Bruxelles, per avere più facili contatti con il Consiglio e con la Commissione, la quale è tenuta ad informarle dei suoi progetti e degli orientamenti della sua politica. La sede definitiva del Parlamento non è ancora stata fissata.

- *Ordine del giorno e procedura*

a) Le relazioni delle commissioni: i lavori dell'Assemblea sono preparati dalle Commissioni parlamentari.

All'Assemblea, nelle sedute plenarie, si discutono le relazioni e si votano quindi le proposte di risoluzione.

b) Le interrogazioni dei parlamentari: i membri del Parlamento possono presentare alla Commissione *interrogazioni scritte* che vengono pubblicate insieme alle relative risposte sulla Gazzetta ufficiale della Comunità.
Inoltre, con l'accordo dell'Ufficio di presidenza, i parlamentari possono presentare *interrogazioni orali,* con o senza discussione. Queste ultime sono presentate su iniziativa di una commissione, di un gruppo politico o di almeno 3 parlamentari.

Dal 1973 il Parlamento ha introdotto il «question time» (l'ora delle interrogazioni), per i problemi correnti o di attualità, che ha luogo in generale il 2° o il 4° giorno di ogni sessione.

D'altra parte, se un gruppo politico ritiene che un argomento non sia stato trattato sufficientemente, può reclamare l'apertura di una *discussione di urgenza,* subito dopo il «question time».

- *Funzioni e competenze*

a) La legislazione risulta da un processo triangolare:

— la Commissione propone

— il Consiglio decide previa eventuale consultazione del Parlamento.

Fino a qualche tempo fa, la partecipazione del Parlamento europeo all'azione legislativa era di carattere esclusivamente *consultivo.*

Ma dal 1975, il Parlamento europeo ha autorità in materia di *bilancio.*

Da allora, esso condivide questa responsabilità con il Consiglio, e tra le due istituzioni è prevista *una procedura di concertazione* per l'esame di tutte le proposte della Commissione la cui adozione comporti conseguenze finanziarie importanti.

b) Il bilancio: il trattato firmato a Bruxelles il 22 luglio 1975 definisce le competenze del Parlamento europeo in materia di bilancio (cfr. Cap. III).

— Il Parlamento può aumentare entro un limite massimo predeterminato la categoria delle spese «non obbligatorie», cioè delle spese che non discendono obbligatoriamente dalla legislazione comunitaria.

— per le spese «obbligatorie», il Parlamento propone modifiche al Consiglio;

— il Parlamento ha oggi il potere di approvare il bilancio; la procedura è la seguente:

  - La Commissione prepara il *progetto preliminare* di bilancio, e lo presenta al Consiglio
  - Il Consiglio stabilisce su questa base un *progetto* di bilancio che viene trasmesso in prima lettura al Parlamento
  - Il Consiglio delibera quindi sulle proposte di modifica adottate dai parlamentari e rinvia il progetto al Parlamento per una seconda lettura.
  - infine, il Parlamento europeo adotta il bilancio;

— d'altra parte, il Parlamento ha il *diritto di respingere il bilancio nel suo insieme* per motivi gravi.
In questo caso è necessario ricominciare la procedura.

c) *Il controllo politico* è esercitato in primo luogo sulle decisioni adottate dalla Commissione, poichè questa risponde della sua attività davanti al Parlamento.

Ma indirettamente il Parlamento esercita anche un controllo sul Consiglio, in quanto quest'ultimo delibera sulle proposte della Commissione.

d) *Il Parlamento e la Commissione*

Anzitutto la Commissione trasmette ogni anno una relazione sull'attività delle tre istituzioni. Inoltre i membri della Commissione partecipano alle riunioni delle commissioni parlamentari.

Da parte del Parlamento, abbiamo già visto come il dialogo tra questo e la Commissione si concretizzi nelle interrogazioni.

Infine, il Parlamento può costringere la Commissione a dimettersi votando una *mozione di censura:*

— a maggioranza dei $^2/_3$ dei voti espressi e

— a maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea.

Vi sono stati tre tentativi di rovesciare la Commissione con una mozione di censura; uno è stato abbandonato e gli altri due sono falliti per mancanza di una maggioranza sufficiente.

Tutti e tre i tentativi sono posteriori all'ingresso della Gran Bretagna nella CEE.

e) *Il Parlamento e il Consiglio*

Da quando possiede nuove competenze in materia di bilancio ed è stata introdotta una procedura di concertazione con il Consiglio, il Parlamento dispone dunque di un certo potere di controllo.

Ma tra Consiglio e Parlamento si è anche instaurato un dialogo:

— i presidenti in carica del Consiglio rendono conto al Parlamento dei lavori intrapresi;

— i membri del Consiglio partecipano ai più importanti dibattiti del Parlamento europeo;

— per la conclusione di accordi di associazione con paesi terzi, viene trasmesso dal Consiglio alla Commissione parlamentare competente un rapporto confidenziale.

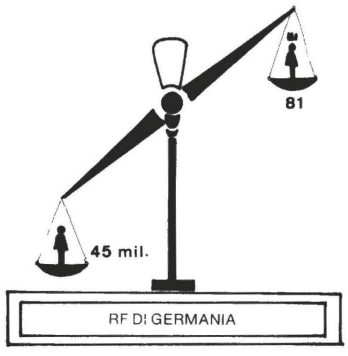
f) *Il Parlamento e la cooperazione politica*

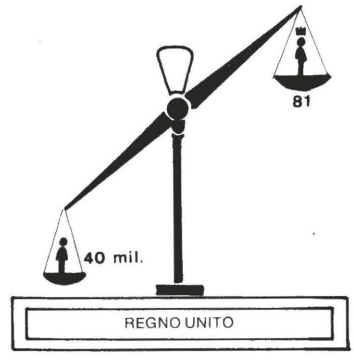
Il Parlamento considera che il processo di unificazione europea rientri nelle sue competenze.

Pertanto:

1. una volta all'anno, il ministro che esercita la presidenza del Consiglio dei ministri degli esteri della CEE rende conto al Parlamento europeo dei progressi realizzati nel settore della cooperazione politica;
2. d'altra parte, i ministri degli esteri si riuniscono quattro volte all'anno e, ogni volta, il presidente del Consiglio ha un colloquio con i membri della commissione politica del Parlamento europeo.
3. dopo il Consiglio europeo di Dublino del 10-11 marzo 1975, il Parlamento europeo può presentare interrogazioni in questo settore.

C — LA PREPARAZIONE DELLE ELEZIONI EUROPEE





L'atto del Consiglio (Convenzione del 20 settembre 1976) relativo all'elezione dei deputati del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, una volta firmato dagli Stati membri, richiedeva ancora la ratifica, nonché l'adozione di una legge che definisse la procedura elettorale, da parte di ciascun parlamento nazionale.

1. Contenuto della convenzione del 20 settembre 1976

a) Il totale dei deputati da eleggere nei vari Stati membri è fissato a 410, ripartiti nel modo seguente:

Paese	*Numero di deputati*	*Numero di abitanti per deputato*
RF di Germania	81	765 000
Regno Unito	81	691 000
Italia	81	691 000
Francia	81	654 000
Paesi Bassi	25	560 000
Belgio	24	416 000
Danimarca	16	320 000
Irlanda	15	210 000
Lussemburgo	6	60 000

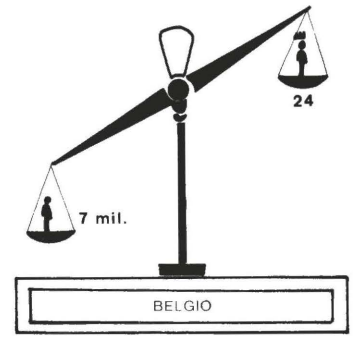
b) I deputati sono eletti per un periodo di 5 anni.

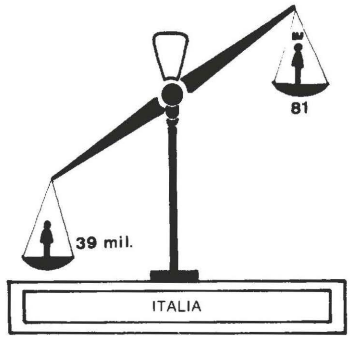
c) I parlamentari possono mantenere il mandato nazionale, ma non è necessario essere membri di un'assemblea legislativa nazionale per presentarsi candidati ed essere membri del Parlamento europeo.

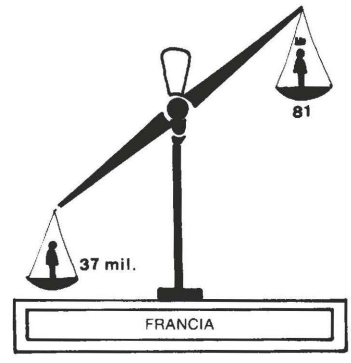
d) La qualità di deputato del Parlamento europeo è incompatibile con quella di:

— ministro o sottosegretario in un governo di uno Stato membro;

— membro, funzionario o agente di una istituzione della Comunità, Parlamento, Consiglio, Corte dei Conti, Corte di Giustizia, Commissione, Banca europea, ecc.







e) Lo scrutinio è avvenuto simultaneamente in tutti gli Stati membri, ma la consultazione si è svolta, a seconda dei paesi, da giovedì 7 a domenica 10 giugno 1979, per rispettare le tradizioni dei vari paesi.

2. Legge elettorale

Questa prima elezione è avvenuta in ciascuno Stato membro in base alle disposizioni nazionali. Di conseguenza, gli Stati membri hanno scelto il sistema proporzionale o maggioritario, di lista o uninominale. La messa a punto di una procedura elettorale uniforme per tutta la Comunità sarà uno dei primi compiti del futuro Parlamento direttamente eletto. Nel frattempo, esaminiamo le disposizioni essenziali prese da ciascuno Stato membro.

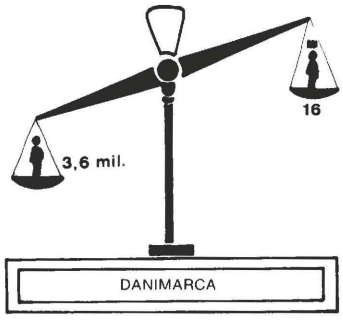
1. Danimarca:
   — sistema proporzionale
   — I seggio per la Groelandia
   — 15 seggi per il resto della Danimarca

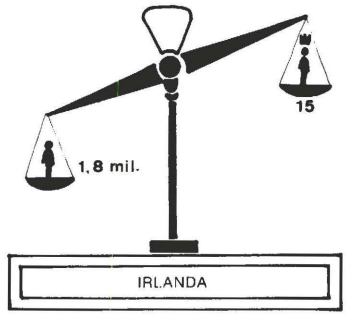
2. Lussemburgo:
   — sistema di lista (rappresentanza proporzionale)
   — una sola circoscrizione elettorale

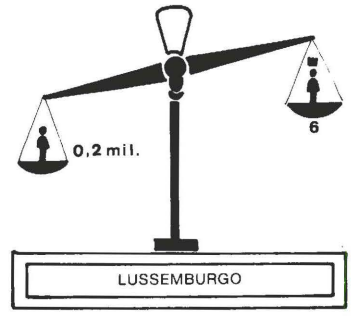
3. Italia:
   — sistema proporzionale
   — 5 collegi elettorali pluriregionali

4. Irlanda:
   — sistema proporzionale
   — 4 circoscrizioni

5. Francia:
   — sistema proporzionale
   — circoscrizione unica e liste nazionali







6. Germania:
   — libera scelta lasciata ai partiti tra liste elettorali per land o una lista unica per tutti i länder
   — sistema proporzionale
   — i tre deputati di Berlino non sono stati eletti a suffragio universale, ma nominati dalla camera dei deputati del Land di Berlino.

7. Paesi Bassi:
   — circoscrizione nazionale unica
   — sistema proporzionale su liste di partito comprendenti al massimo 40 candidati

8. Regno Unito:
   — 81 circoscrizioni
   — sistema maggioritario.

9. Belgio:
   — sistema proporzionale
   — due collegi elettorali: uno vallone (francese) e uno fiammingo (olandese). Gli elettori del collegio elettorale vallone eleggono 11 rappresentanti, quelli del collegio elettorale fiammingo 13. Gli elettori della circoscrizione di Bruxelles appartengono a uno di questi due collegi.
   — 3 *circoscrizioni:* Fiandra — Vallonia — Bruxelles
   — il voto è obbligatorio
   — l'età minima per votare è abbassata da 21 a 18 anni.

3. Il voto degli stranieri

(cfr. Cap. XI — L'Europa e i lavoratori migranti, e Cap. XV)

— In Irlanda e nei Paesi Bassi, i cittadini di altri Stati membri hanno potuto partecipare all'elezione dei rappresentanti del paese ospitante, a condizione che non abbiano votato nel paese d'origine.

— Gli altri paesi, ad eccezione del *Regno Unito* (tranne per le persone a servizio della corona) e del Lussemburgo, accordano il diritto di voto ai loro cittadini residenti in un altro Stato membro.

Seconda parte: Analisi

A — PARTITI E GRUPPI DI PARTITI NELLA CAMPAGNA ELETTORALE

— I partiti nazionali appartenenti alle «grandi famiglie» politiche hanno già costituito dei gruppi:

1. *La Federazione dei partiti democratici cristiani* ha formato il Partito popolare europeo;
2. *L'Unione dei partiti socialisti della Comunità* riunisce tutti i partiti socialisti o socialdemocratici dei nove paesi della Comunità;
3. *La Federazione dei partiti liberali e democratici* raggruppa i partiti di otto paesi della Comunità (non l'Irlanda).

B — I PROGRAMMI

L'elaborazione di programmi elettorali comuni è stato un lavoro complesso, per parecchie ragioni:

— il grado di impegno dei partiti, nel loro tentativo di riunirsi sul piano europeo, rimane troppo spesso insufficiente, anche se si sono formati dei raggruppamenti. È questo un problema fondamentale, poiché è evidente che un vero dibattito potrà aversi a livello europeo solo nella misura in cui lo organizzeranno forze politiche importanti.

Un vero dibattito, sarebbe infatti impossibile, se tutti e cento i partiti politici che esistono attualmente nei nove paesi della Comunità dovessero entrare nel Parlamento europeo.

— ciascuno dei partiti europei riunisce formazioni politiche nazionali molto diverse dal punto di vista:

- della consistenza numerica
- degli orientamenti
- delle alleanze sul piano nazionale
- delle prospettive di partecipazione al potere.

— I programmi in questione non sono paragonabili ai programmi elettorali nazionali.

Questo perché nei nostri Stati i programmi elettorali sono di fatto programmi di governo, e i partiti che vincono le elezioni sono in linea di principio tenuti ad applicarli. Per le elezioni europee, la situazione è fondamentalmente diversa.

Il Parlamento eletto a suffragio universale non dovrà votare la fiducia a un governo da esso espresso.

Di conseguenza, non si tratterà di votare per un futuro governo, ma di *democratizzare* il funzionamento del sistema comunitario.

In altri termini, i programmi sono piuttosto destinati a breve scadenza, a caratterizzare le varie formazioni le une in rapporto alle altre. Il loro impatto sull'evoluzione delle politiche comunitarie sarà reale, ma non nell'immediato.

Ma siamo soltanto agli inizi.

La preparazione dell'elezione europea ha già messo in evidenza un'evoluzione che è solo l'embrione di quanto avverrà in futuro:

— a livello dei programmi europei

— a livello nazionale, dove le conseguenze saranno evidenti.

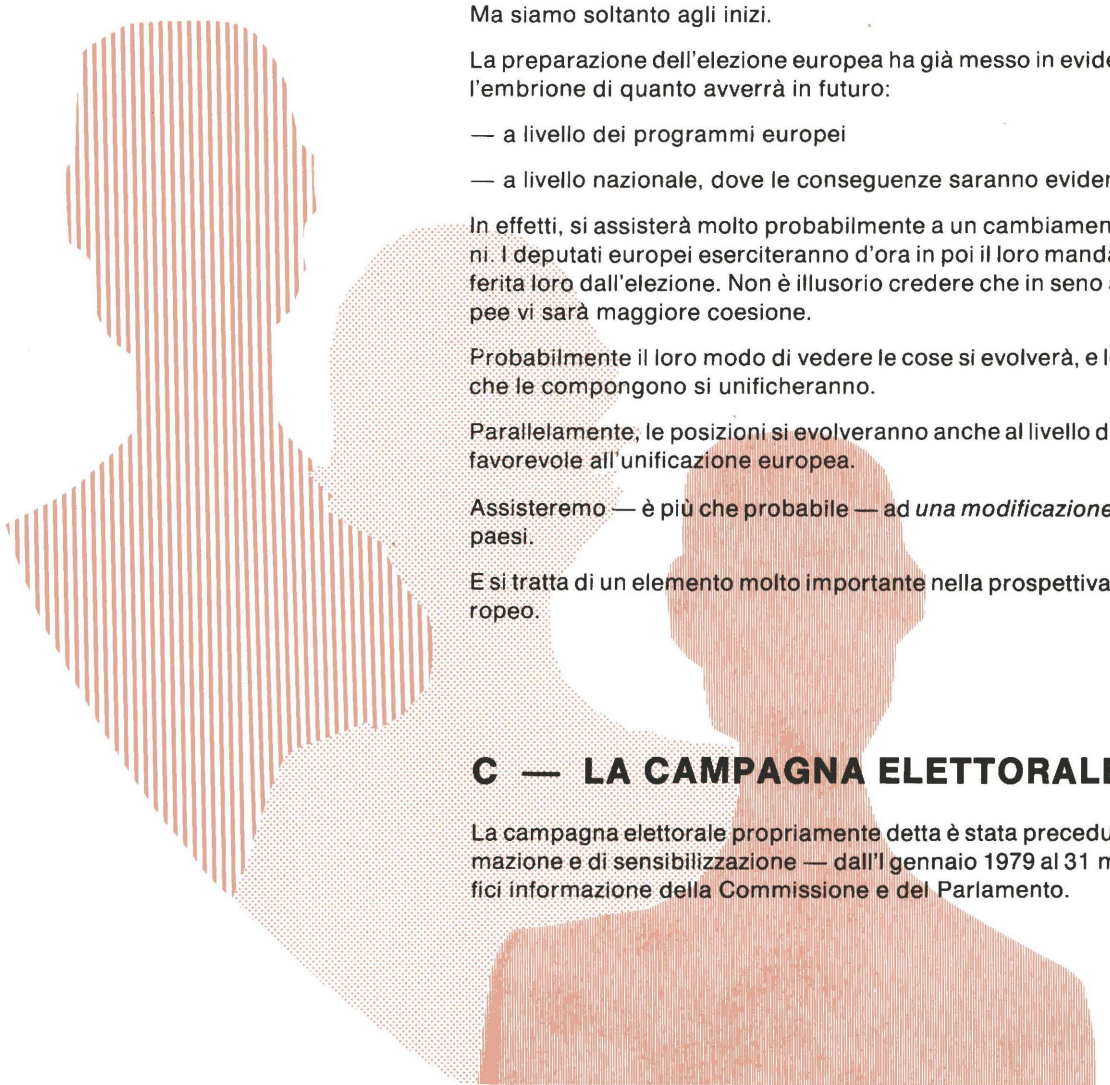
In effetti, si assisterà molto probabilmente a un cambiamento fondamentale delle opzioni. I deputati europei eserciteranno d'ora in poi il loro mandato con l'autorità morale conferita loro dall'elezione. Non è illusorio credere che in seno alle «famiglie politiche» europee vi sarà maggiore coesione.

Probabilmente il loro modo di vedere le cose si evolverà, e le posizioni al livello dei partiti che le compongono si unificheranno.

Parallelamente, le posizioni si evolveranno anche al livello dei partiti nazionali in un senso favorevole all'unificazione europea.

Assisteremo — è più che probabile — ad *una modificazione del quadro politico* nei nostri paesi.

E si tratta di un elemento molto importante nella prospettiva storica dei partiti a livello europeo.



C — LA CAMPAGNA ELETTORALE

La campagna elettorale propriamente detta è stata preceduta da una campagna di informazione e di sensibilizzazione — dall'1 gennaio 1979 al 31 marzo 1979 — diretta dagli uffici informazione della Commissione e del Parlamento.

Il problema del contatto tra il deputato europeo, le autorità nazionali e gli elettori è evidentemente essenziale, costituisce anzi il fondamento stesso di un apparato politico sovrannazionale.

Ma il rapporto diretto tra elettore ed eletto è spesso piuttosto debole, per due ragioni:

— da un lato, le circoscrizioni sono in generale troppo grandi, e arrivano talvolta a coprire l'intero territorio del paese (Francia e Danimarca)

— dall'altro, la designazione dei candidati con un'effettiva possibilità di essere eletti dipenderà dall'appoggio dell'apparato nazionale tradizionale.

A questo riguardo le leggi elettorali nazionali costituiscono un pericolo reale per i parlamentari, che rischiano di essere subordinati agli apparati nazionali.

D — IL SIGNIFICATO POLITICO DELL'ELEZIONE

(cfr. anche Introduzione)

Sarebbe inutile dare all'elettore l'ingannevole impressione di poter provocare, attraverso le elezioni europee, una trasformazione immediata e profonda del sistema istituzionale, o fargli credere che il Parlamento europeo potrà diventare immediatamente costituente. Tuttavia, l'attuale disordine economico e sociale, accompagnato da una crisi istituzionale fa sentire più che mai la necessità di un «governo dell'economia europea».

Avveniristicamente alcuni vorrebbero fare della Commissione una specie di «governo europeo» responsabile davanti al Parlamento europeo e al Consiglio europeo.

Questo porrebbe naturalmente, ancora una volta, il problema delle relazioni tra «potere europeo» e potere degli Stati nazionali.

Il problema della spartizione dei poteri è reale, in quanto nella mentalità comune sussistono equivoci politici profondamente radicati.

Per gli uni, più restrittivi, non vi è alcun rapporto tra l'elezione diretta del Parlamento europeo e lo sviluppo dell'Unione europea.

Il Parlamento europeo eletto non dovrà disporre di poteri maggiori degli attuali: deve restare un'istituzione molto diversa dai Parlamenti nazionali.

Per gli altri, i massimalisti, l'elezione del Parlamento europeo ha un senso solo se si inserisce nel quadro della realizzazione di un'Unione europea di carattere sovrannazionale.

E ciò comporta un notevole rafforzamento dei suoi poteri.

Questa divergenza politica di fondo si riflette persino nella lotta semantica tra il mantenimento del termine «Assemblea» e l'uso dell'espressione «Parlamento europeo».

Comunque sia, per estendere i poteri del Parlamento europeo, e conferirgli una funzione normativa e un effettivo diritto di iniziativa, bisognerebbe procedere ad una modifica dei trattati.

Ma, nel breve termine, senza toccare fondamentalmente la sostanza dei testi in vigore, alcune lacune potrebbero essere colmate. Ad esempio:

— nel settore del bilancio, il Parlamento, anche se può respingere il bilancio nel suo insieme, dispone di un margine di manovra estremamente limitato, poiché le sue modalità di votazione sono troppo rigide (1); si potrebbe renderle più elastiche;

— si potrebbero estendere i casi di consultazione obbligatoria, in particolare per la conclusione di accordi esterni (commerciali o di aiuto alimentare);

— si potrebbe istituzionalizzare un diritto di ricorso del Parlamento europeo alla Corte di giustizia per annullare atti del Consiglio e della Commissione, in caso di violazione della ripartizione delle competenze tra Comunità e Stati membri o tra le istituzioni.

D'altra parte, il Parlamento eletto dovrà fungere da *mezzo di persuasione* presso i governi e cercare di ampliare il campo d'azione della Comunità, nella sfera dell'unione monetaria, della politica industriale e dell'energia.

Questa è la condizione per uscire dalla crisi, che in fondo è soprattutto conseguenza dell'inadeguatezza delle strutture tradizionali rispetto alle nuove realtà che si vanno delineando nel mondo.

L'idea stessa di nazione resterà viva, ma non può essere la sola origine del potere, in quanto vi sono problemi che la dimensione nazionale non consente più di risolvere.

Non va dimenticata inoltre l'*importanza storica* dell'elezione del Parlamento europeo.

Questa elezione equivale infatti a respingere un complesso di principi che hanno disciplinato l'organizzazione della vita politica europea nei secoli scorsi.

I vecchi criteri di solidarietà (legami storici, — legami dinastici, confessione religiosa, lingua) non costituiscono più i valori principali sui quali deve poggiare tutta l'organizzazione della società.

Oggi, predominano criteri nuovi: la democrazia, la pace e la libertà. L'elezione diretta prova anche che è ormai possibile dissociare la legittimità popolare dal quadro nazionale.

---

(1) La maggioranza richiesta per la mozione di censura è uguale alla maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea e dei 2/3 dei voti espressi.

TEMI SUGGERITI

1. Quali sono le analogie e le differenze tra il funzionamento del Parlamento europeo e quello del vostro Parlamento nazionale
   - — nel settore del bilancio
   - — nel settore legislativo
   - — nel settore del controllo dell'esecutivo.
2. Come vedete i rapporti tra la Comunità, gli Stati, le regioni e i comuni?
3. Paragonate i programmi dei partiti europei nei seguenti settori:
   - — istituzioni
   - — politica agricola comune
   - — politica estera
   - — politica sociale.
4. Come pensate si possano conciliare le tendenze a una maggiore autonomia dei vari partiti a livello nazionale e la creazione di partiti europei con una disciplina comune?
5. Siete pro o contro il cumulo dei mandati parlamentari (nazionale ed europeo)? Motivate la vostra risposta.
6. Quali sono i rapporti tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, quando si consideri che in corrispondenza dell'aumento dei poteri del Parlamento europeo diminuiscono quelli dei parlamenti nazionali?

BIBLIOGRAFIA

— PE, *L'elezione diretta del Parlamento europeo,* Lussemburgo, ott. 1977.

— Lucio Levi, Sergio Pistone (a cura di), *L'elezione europea e la fase politica dell'integrazione,* Torino, 1978.

— Antonio Papisca, *Verso il nuovo Parlamento europeo, chi, come, perché,* Milano, 1979.

— Sironi Mariotti P., *Il Parlamento europeo. La sua elezione e i suoi poteri,* Milano, 1978.

— Andrea Chiti-Batelli (a cura di), *L'unione politica europea, (Proposte, sviluppi istituzionali, elezioni dirette),* Senato della Repubblica, Roma, 1978.

— Fausto Pocar, Evoluzione storica del problema delle elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo, dal 1957 ad oggi, «*Diritto comunitario e degli scambi internazionali*», n. 2, giugno 1978.

— Roberta Minozza, Il Parlamento europeo e la sua elezione a suffragio universale, «*Cultura e scuola*», luglio-dicembre 1977.

— Giuseppe Troccoli, L'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», anno XXVII, n. 4, 1977.

— Tullio Toscano, Il Parlamento europeo: problemi e prospettive, «*Rivista di Politica economica*», febbraio 1977.

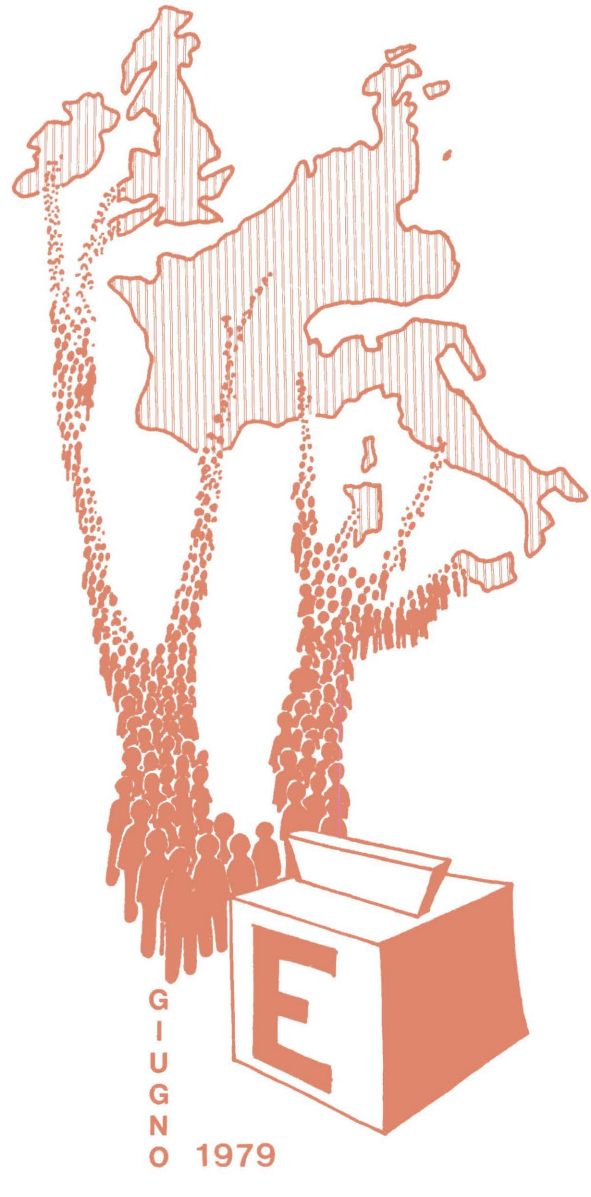
— Carla Romanelli Grimaldi, *Il Parlamento europeo,* Padova, 1977.

— Georges Vedel, Rapporto del gruppo ad hoc per l'esame del problema dell'ampliamento delle competenze del Parlamento europeo, *Supplemento al Bollettino delle Comunità europee,* n. 4/72.

— Altiero Spinelli, Di fronte alle elezioni europee, *«Il Mulino»,* n. 260, nov.-dic. 1978.

— F. Attinà, Interpretazioni e ipotesi sul sistema dei partiti nel Parlamento europeo, *«Rivista Italiana di Scienza politica»* (VII) 1978, n. 2.

— *L'integrazione europea e il futuro dei parlamenti in Europa,* a cura del Segretariato generale del Parlamento europeo, Lussemburgo, 1975.



Bibliografia

OPERE A CARATTERE GENERALE

— Jean Monnet, *Memoires,* Paris, 1978.

— Dennis Swann, *L'economia del Mercato comune,* Bologna, 1976.

— Altiero Spinelli, *L'avventura europea,* Bologna, 1972.

— Bino Olivi, *Il tentativo Europa,* Milano, 1979.

— Mario Albertini, Andrea Chiti-Batelli, Giuseppe Petrilli, *Storia del federalismo europeo,* Torino, 1973.

— M. Bastianetto, *Gli Stati Uniti d'Europa,* Firenze, 1973.

— Riccardo Monaco, *Scritti di diritto europeo,* Milano, 1972.

— Sandro Gaudenzi, *La CEE come ente di governo,* Milano, 1972.

— Richard Walker, *Dal confronto al consenso: i partiti politici italiani e l'integrazione europea,* Bologna, 1976.

— Emile Noël, *Come funzionano le istituzioni della Comunità europea,* Bruxelles, 1977.

— AA.VV., *Stratégie pour l'Europe,* Paris, 1976.

— Achille Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa,* Milano, 1964.

— Commissione delle Comunità europee, *Relazione generale sull'attività delle Comunità,* Bruxelles, varie annate.

— Vincenzo Guizzi, *Comunità europea e sviluppo del Mezzogiorno,* Milano, 1978.

— Antonio Papisca, *Comunità europea e sviluppo politico,* Roma, 1974.

— Andrea Chiti-Batelli (a cura di) *L'unione politica europea (Proposte, sviluppi istituzionali, elezioni dirette)* Senato della Repubblica, Roma, 1978.

— P. Maillet, *La costruzione europea,* Torino, 1978.

— P. Sironi Mariotti, *Il Parlamento europeo. La sua elezione e i suoi poteri,* Milano, 1978.

— Maurizio Mistri, *Lineamenti di storia dell'integrazione europea,* Milano, 1978.

— Antonio Papisca, *Verso il nuovo Parlamento europeo, chi, come, perché,* Milano, 1979.

— Francesco Bonasera, *Le Comunità economiche europee e altre unità supernazionali,* Bologna, 1977.

— Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea,* Palermo, 1978.

— AA.VV., *Voci per l'Europa,* Roma, 1977.

— Carla Romanelli Grimaldi, *Il Parlamento Europeo,* Padova, 1977.

— Mauro Langfelder, *Perché l'Europa,* Milano, 1977.

— Massimo Panebianco, *Il mercato comune europeo,* Napoli, 1977.

— Fausto Pocar, *Lezioni di diritto delle Comunità europee,* Milano, 1973.

— AA.VV., *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco,* Milano, 1977.

— Antonio Svaldi, *Terminologia comunitaria,* Roma, 1977.

— Antonio Papisca, *Europa '80: dalla Comunità all'Unione Europea,* Roma, 1975.

generale

— Enrico Jacchia, *Europa perché?* Milano, 1979.

— Jean Lecerf, *Histoire de l'Unité européenne,* Paris, 1978.

— Jean-Claude Masclet, *L'Union politique de l'Europe,* Paris, 1978.

— Ugo Draetta, *La Commissione delle Comunità europee,* Milano, 1974.

— Giuliano Bellezza, *Aspetti geografici della Comunità economica europea,* Bari, 1974.

— Franco Emilio Borsani, *Aspetti giuridici delle Comunità europee,* Milano, 1973.

— Sergio M. Carbone, *Organi comunitari, controllo di legittimità e soggetti privati,* Padova, 1972.

RIVISTE E PERIODICI

(in lingua italiana)

Pubblicazioni comunitarie

— *Bollettino delle Comunità europee*
Rende conto mensilmente (11 numeri all'anno) delle attività della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie. È pubblicato a cura del segretariato generale della Commissione delle Comunità europee (rue de la Loi, 200 — B 1049 — Bruxelles). Vengono pubblicati, con periodicità irregolare «Supplementi al Bollettino», i quali riproducono testi ufficiali della Commissione (comunicazioni al Consiglio, programmi, relazioni, proposte).

— *Comunità europee,* pubblicazione mensile dell'ufficio stampa e informazione delle Comunità europee, Via Poli, 29 — 00187 Roma.

— *Euroforum,* pubblicazione mensile della direzione generale dell'informazione — Commissione delle Comunità europee, rue de la Loi, 200 — B 1049 — Bruxelles.

— *Europa informazioni,* pubblicazione periodica della direzione generale dell'informazione — Commissione delle Comunità europee, rue de la Loi, 200 — B 1049 — Bruxelles. Essa concerne il più di frequente le relazioni esterne della Comunità.

— *Europa verde: notizie sulla politica agricola comune,* pubblicazione della Direzione generale dell'Agricoltura della Commissione delle Comunità europee. Pubblica dei dossiers sui vari argomenti della politica agricola comune.

— *Economia europea* (3 numeri l'anno), pubblicazione della direzione generale degli affari economici e finanziari. Pubblica rapporti periodici sulla situazione economica nella Comunità, nonché relazioni e studi su problemi che interessano la politica economica della Comunità. Come supplemento a questa rivista vengono pubblicate tre serie di supplementi congiunturali.

Altre pubblicazioni

— *L'Europa* (mensile): Via Vittorio Emanuele, 142 — Roma.

— *Rivista di diritto europeo* (bimestrale): Via del Parlamento, 9 — Roma.

— *Europe* — Agenzia internazionale d'informazione per la stampa (quotidiana): edizione in lingua italiana — 10, Bd. Saint Lazare — 1030 Bruxelles.

— *Diritto comunitario e degli scambi internazionali* (trimestrale): Viale Monza, 129 — Milano.

— *L'unità europea* (mensile del Movimento federalista europeo): Via Porta Pertusi, 6 — Pavia.

— *Il Federalista* (periodico): Via Porta Pertusi, 6 — Pavia.

— *Uni Europa* (periodico d'informazione del Consiglio italiano del Movimento Europeo): Viale Guido Baccelli, 10 — Roma.

— *Sinistra Europea:* Piazza Augusto Imperatore, 32 — Roma.

— *Comuni d'Europa* (organo mensile dell'AICCE): Piazza di Trevi, 86 — Roma.

— *Europa: Fatti e idee,* Istituto per l'Economia europea: Via Cristoforo Colombo, 70 — Roma.

— *Sudeuropa:* Via Torrione 101/f — Reggio Calabria.

— *Il Giornale italiano d'Europa:* Via V. Monti, 33 — Milano.

OPUSCOLI

Serie «Documentazione europea»

— L'istruzione dei figli dei lavoratori migranti nella Comunità europea

— La Comunità europea e il problema dell'energia

— Una nuova politica regionale per l'Europa

— Le finanze delle Comunità europee

— La Comunità europea e la sicurezza nucleare

— Tutela dei lavoratori nelle imprese multinazionali

— Il commercio estero della Comunità europea

— La formazione degli insegnanti nella Comunità europea

— Ostacoli tecnici: La Comunità europea apre le frontiere

— La Corte di giustizia delle Comunità europee

— La politica di concorrenza della Comunità europea

— La politica agraria delle Comunità europee

— La Comunità europea e i paesi in via di sviluppo

— Verso una politica europea dell'istruzione

— Un ruolo più importante nell'impresa per il lavoratore europeo

— La Comunità e le sue regioni

— L'Unione doganale

— La politica della Comunità europea in materia ambientale

— La Comunità europea e il problema dell'energia

— La politica sociale della Comunità europea

— Il consumatore nella Comunità europea

— Bilancio della Comunità europea.

Serie «Schede europee»

— Le istituzioni della Comunità europea
— Una politica europea per l'acciaio
— La Comunità europea e la protezione dell'ambiente
— La politica industriale della Comunità
— Il sistema monetario europeo.

Altri

— *La Comunità oggi e domani,* Bruxelles, 1977.
— *Aiuti e prestiti della Comunità europea,* Bruxelles, 1978.
— *La sicurezza sociale dei lavoratori migranti,* (una guida per ciascun paese della Comunità) Bruxelles, 1975.
— *FEAOG, Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia: importanza e funzionamento,* Bruxelles, 1977.

FONTI STATISTICHE

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Statistiche di base della Comunità,* Lussemburgo, 1978.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Annuario di statistiche agricole,* Lussemburgo, 1978.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Annuario siderurgia,* Lussemburgo, 1978.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Conti nazionali SEC 1970-1976,* Lussemburgo, 1978.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Statistiche regionali 1975,* Lussemburgo, 1977.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Popolazione e occupazione 1950-1976,* Lussemburgo, 1977.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Statistiche dell'educazione 1970-1975,* Lussemburgo, 1977.

— EUROSTAT — Istituto statistico delle Comunità europee, *Conti sociali 1970-1975,* Lussemburgo, 1977.

L'Istituto statistico delle Comunità europee pubblica, inoltre, una serie notevole di altri annuari e periodici statistici.

Les

VOCABOLARIO GENERALE

Accordo commerciale

Convenzione firmata tra la Comunità e un paese terzo allo scopo di intensificare e agevolare gli scambi. Comporta misure di riduzione delle tariffe doganali per un numero variabile di prodotti, e contingenti di importazione. Dal 31 dicembre 1969 questi accordi sono negoziati dalla Commissione su mandato del Consiglio dei ministri. Gli accordi commerciali e le convenzioni di associazione sono elementi basilari della politica commerciale comune.

Associazione

L'associazione comporta, come l'accordo commerciale, clausole che facilitano gli scambi. Essa ha un significato politico che va al di là degli aspetti commerciali ed è spesso accompagnata da un aiuto finanziario da parte della Comunità. L'associazione può prevedere, come sbocco finale, l'adesione del paese alla Comunità. È questo, ad esempio, il caso della Grecia.

La Convenzione di Yaundé ha associato alla Comunità 18 Stati: 17 africani più il Madagascar; concedendo agevolazioni commerciali nonché un importante aiuto finanziario.

Banca europea per gli investimenti (BEI)

È stata creata dal trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea, entrato in vigore il 1° gennaio 1958. È un'istituzione di diritto pubblico, autonoma nell'ambito della Comunità ed ha essenzialmente il compito di contribuire, senza perseguire scopi di lucro, allo sviluppo equilibrato del Mercato comune.

La BEI finanzia — mediante concessioni di prestiti a lungo termine o di garanzie ad imprese pubbliche, collettività o istituti di finanziamento — investimenti che contribuiscono alla soluzione di problemi regionali che servono alla conversione di imprese o alla creazione di nuove attività o rispondono a un interesse comune di più Stati membri o della Comunità nel suo insieme.

I membri della BEI sono i nove Stati membri della Comunità, congiuntamente sottoscrittori del capitale della Banca.

La Banca assume a prestito sui mercati dei capitali della Comunità, dei paesi terzi nonché sui mercati internazionali, le risorse necessarie per assolvere le sue funzioni.

Il campo di attività della Banca, inizialmente circoscritto al territorio degli Stati membri della CEE, è stato gradualmente esteso, nel quadro di diversi accordi, convenzioni o decisioni, alla Grecia, agli ACP, alla Turchia, al Portogallo, alla Iugoslavia, ai paesi del Mashrak e del Magreb.

CECA

Firmato il 18 aprile 1951 a Parigi, il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) riuniva sotto un'autorità comune le industrie di base della Francia, della RF di Germania, dell'Italia e dei trei paesi del Benelux, gettando le basi di una cooperazione pacifica fra i popoli europei troppo a lungo divisi dalla storia.

La CECA aboliva i dazi doganali e le limitazioni quantitative agli scambi di carbone, di acciaio, di minerale di ferro e di rottami fra i paesi partecipanti.

Una delle caratteristiche più originali è l'autonomia finanaziaria che il trattato le conferisce, autonomia che si fonda su un «prelievo» (prima imposta europea) riscosso presso

sico

le imprese direttamente dall'esecutivo comunitario (attualmente la Commissione) sul valore della produzione dei prodotti carbosiderurgici.

Grazie a questa autonomia finanziaria, la CECA fin dall'inizio ha potuto svolgere un'attività politica sociale a beneficio dei lavoratori del settore, favorire la realizzazione di importanti progetti di investimento e ricerca ed emettere prestiti per realizzare progetti conformi agli obiettivi del trattato.

Clausola di salvaguardia

Questa clausola permette ad uno Stato membro di chiedere di essere dispensato temporaneamente dai suoi obblighi nei confronti dei partner comunitari. La Commissione giudica se la richiesta è fondata. Per ristabilire il suo equilibrio economico interno, la Francia è stata ad esempio autorizzata il 23 agosto 1968 ad adottare misure di salvaguardia: ripristino del controllo dei cambi, di aiuti all'esportazione e di contingenti per l'importazione.

Commissione delle Comunità

La Commissione è l'organo motore della Comunità. Essa ha un ampio ruolo di iniziativa nell'azione comunitaria; vigila sull'applicazione dei trattati europei; gestisce i fondi comunitari (FEAOG, FSE, FES) e autorizza le misure di salvaguardia.

È l'esecutivo della Comunità: i suoi regolamenti e le sue decisioni sono direttamente applicabili in tutta la Comunità.

Consiglio d'Europa

È la prima in ordine di tempo delle organizzazioni politiche dell'Europa occidentale, e rimane quella con il numero maggiore di membri. Lo statuto è stato firmato a Londra il 5 maggio 1949, e la sede è a Strasburgo. Gli obiettivi: operare per una più stretta unità europea, migliorare le condizioni di vita e sviluppo per i valori umani in Europa, difendere i principi della democrazia parlamentare, la supremazia del diritto e i diritti dell'uomo.

Ogni Stato europeo che accetti questi obiettivi può diventare membro del Consiglio. L'organizzazione conta oggi 20 Stati membri e rappresenta gli interessi comuni di circa 330 milioni di europei.

Consiglio dei ministri

Composto dai ministri soprattutto degli affari esteri, che rappresentano gli Stati della Comunità, definisce gli orientamenti generali. Nel suo ambito si esprimono gli interessi diversi degli Stati, mentre la Commissione ha il compito di tutelare gli interessi della Comunità nel suo complesso.

ECU

European Currency Unit.
La sua creazione è stata decisa dall'accordo di Brema e dai successivi Consigli europei di Bruxelles e di Parigi che hanno varato il sistema monetario europeo (SME). Si tratta di un'unità monetaria il cui valore corrisponde alla media ponderata dell'insieme delle monete dei Nove.

Essa è costituita come contropartita al deposito, da parte degli Stati partecipanti allo SME, del 20 % delle loro riserve auree e del 20 % delle loro riserve in dollari presso il Fondo europeo di cooperazione monetaria (FECOM). Essa ha due funzioni essenziali:

— essere utilizzata per i regolamenti finanziari tra le banche centrali, le quali oggi regolano ancora i loro debiti prevalentemente in dollari;

— servire da «indicatore di divergenza» e cioè permettere di individuare la moneta che diverge rispetto alla media e che, di conseguenza, è responsabile della destabilizzazione del sistema.

Euratom

Comunità europea dell'energia atomica, creata il 25 marzo 1957 contemporaneamente alla Comunità economica europea dai trattati di Roma. Dal 1967, gli esecutivi delle tre Comunità (Alta Autorità della CECA, Commissione CEE e Commissione Euratom) sono stati fusi.

FAO

(Food and Agricultural Organisation)
Istituzione specializzata delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura. Creata nell'ambito delle Nazioni Unite allo scopo di:

— contribuire alla soluzione del problema alimentare mondiale

— promuovere lo sviluppo agricolo.

FESR

Fondo europeo di sviluppo regionale, creato nel 1975

Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)

Finanzia la politica agricola comune della Comunità: sostegno dei prezzi e riforma delle strutture. Le sue risorse rappresentano la maggior parte dei fondi gestiti dalla Comunità (circa il 70 %).

Fondo sociale europeo

Cassa comunitaria incaricata di contribuire al riadattamento professionale dei lavoratori che cambiano attività, e alla ricerca di un'occupazione soprattutto da parte dei giovani senza lavoro.

IVA

Imposta sul valore aggiunto riscossa ai vari stadi della lavorazione del prodotto in funzione del valore aggiunto a ciascuno stadio.

Maratone agricole

Nome dato ai negoziati che hanno dato vita alla politica agricola comune. Per rispettare le scadenze fissate, i ministri hanno dovuto procedere a lunghe e aspre discussioni anche notturne, da cui il nome di maratona.

OCSE

Nel 1948, in seguito al piano Marshall, fu creata un'organizzazione internazionale chiamata OECE (Organizzazione europea di cooperazione economica). Dopo la nascita della CEE e dell'EFTA, l'interdipendenza economica sempre crescente degli USA e dell'Europa, la trasformazione delle economie, la necessità di assicurare il coordinamento degli aiuti ai paesi in via di sviluppo richiesero nuovi orientamenti in materia di cooperazione economica internazionale e resero perciò necessaria la creazione di un nuovo organismo.

Il 30 settembre 1961, l'OECE si trasforma in OCSE, con sede a Parigi nello Chateau de la Muette.

L'OCSE (Organizzazione europea per la Cooperazione e lo sviluppo economico) comprende i sette membri dell'EFTA, i nove membri della CEE, tre paesi mediterranei (Grecia, Portogallo e Spagna), gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, la Finlandia, la Svezia e la Danimarca: in tutto 22 paesi.

OIL

Organizzazione internazionale del lavoro.

Istituzione specializzata delle Nazioni Unite che si occupa dei problemi del lavoro.

Creata fra le due guerre mondiali dalla Società delle Nazioni, è stata ripresa dall'ONU.

Paesi terzi

Sono così chiamati gli Stati che non fanno parte della Comunità (in opposizione agli Stati membri).

Preferenza comunitaria

Norma applicata in materia agricola, secondo la quale gli importatori nazionali dei paesi membri devono cercare di approvvigionarsi anzitutto presso i produttori della Comunità prima di rivolgersi a quelli dei paesi terzi. Questa norma è un elemento importante del contenzioso commerciale tra la Comunità e gli USA.

Principio di non discriminazione

In base a questo principio, uno Stato non può concedere ai propri cittadini vantaggi o diritti che esso non accordi anche ai cittadini degli altri Stati della Comunità. Analogamente, non può trattare in modo differente cittadini provenienti da due diversi Stati della Comunità.

Questo principio trova applicazione principalmente nella libera circolazione delle persone.

Dollaro americano

Unità monetaria degli Stati Uniti (distinta dall'omonima moneta di vari altri paesi: Australia, Canada, Etiopia, Liberia, Singapore).

Il dollaro americano ha un ruolo che supera di molto il quadro nazionale in quanto è:

— lo strumento della maggior parte dei negoziati internazionali

— lo strumento di riserva di molte banche centrali.

Stand still

In applicazione di questa clausola, gli Stati si impegnano a non introdurre nelle loro legislazioni nazionali misure che potrebbero contribuire ad accrescere le difficoltà di circolazione tra paesi membri.

Esiste ad esempio uno stand still nel settore fiscale.

UEBL

Unione economica belgo-lussemburghese, creata il 1° maggio 1922. Si tratta di una unione economica e monetaria, composta dal Belgio e dal Lussemburgo, e dotata di un Consiglio dei ministri.

UNCTAD

Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo, tenuta per la prima volta a Ginevra dal marzo al giugno 1964 allo scopo di promuovere il dialogo tra paesi ricchi e paesi poveri e di regolare i problemi commerciali dei paesi in via di sviluppo mediante un'azione internazionale globale. La Conferenza è stata poi istituzionalizzata.

Unità di conto europea (UCE)

Unità di calcolo adottata dalla Comunità per esprimere in cifre le sue spese e le sue risorse. Al pari dell'ECU essa è definita come media ponderata delle monete dei Nove e il suo valore varia di giorno in giorno.

Attualmente (16 maggio 1979) essa equivale a 1 126,58 lire italiane.

Zona di libero scambio

La zona di libero scambio comporta la soppressione delle barriere doganali tra i paesi membri, ma non è dotata di una tariffa doganale comune, come l'unione doganale.

VOCABOLARIO MONETARIO

Bilancia dei pagamenti

Insieme dei trasferimenti monetari verificatesi in un determinato periodo (un anno) fra i residenti di uno Stato e i non residenti; questi trasferimenti possono corrispondere ad operazioni commerciali (bilancia commerciale), a donazioni, o a trasferimenti di capitali e regolamenti ufficiali. La bilancia dei pagamenti è in disavanzo per il paese di cui trattasi quando le somme versate all'estero risultano superiori alle somme percepite dai residenti. Si ha un'eccedenza della bilancia dei pagamenti nell'ipotesi contraria.

Disponibilità in dollari

Disponibilità in dollari detenute dalle banche centrali come riserve monetarie e dai privati non residenti negli Stati Uniti. Nel 1971 esse ammontavano a 80 miliardi di dollari. Esistono anche disponibilità in sterline, peraltro di minore importanza.

Capitali fluttuanti

Massa di capitali collocati a breve termine, caratterizzati da una notevole mobilità fra i mercati dei cambi e le monete in funzione dei tassi di interesse praticati e delle variazioni dei cambi.

Essi costituiscono l'elemento motore della speculazione monetaria internazionale.

Cambi fluttuanti e cambi compensati

In un regime di cambi fluttuanti, è il gioco del mercato che determina il corso della moneta. In un regime di cambi compensati, la Banca centrale interviene sul mercato dei cambi per stabilizzare il corso della moneta.

Controllo dei cambi

Controllo esercitato dalle autorità nazionali sui movimenti monetari e finanziari fra residenti nazionali e esteri, relativamente alla loro entità e alle loro modalità.

Svalutazione e rivalutazione

Modifica della parità ufficiale di una moneta corrispondente sia ad una diminuzione del valore della moneta rispetto alle altre (svalutazione), sia ad un aumento di tale valore (rivalutazione).

Divise

L'insieme dei mezzi di pagamento espressi in una data moneta, comprendente i biglietti di banca, gli assegni, le tratte commerciali, gli assegni di viaggio e le cedole maturate di titoli; questi mezzi sono chiamati divise quando sono in possesso di soggetti non residenti nel paese in cui è emessa la moneta ultilizzata.

Doppio mercato dei cambi

Sistema nel quale le autorità nazionali intervengono per separare due categorie di operazioni monetarie e finanziarie: le operazioni corrispondenti ai trasferimenti commerciali e le altre; le prime beneficiano di un cambio compensato, le altre di un cambio fluttuante.

Eurodollari

Depositi di fondi effettuati in dollari presso banche situate all'esterno degli Stati Uniti da operatori economici che non risiedono nel loro territorio.

I detentori di questi dollari (banche centrali, banche private, imprese multinazionali) realizzano numerose operazioni che costituiscono il mercato dell'eurodollaro, mercato delle operazioni in dollari al di fuori degli Stati Uniti. L'importanza di questo mercato varia con le regolamentazioni bancarie ed i tassi d'interesse praticati negli Stati Uniti.

GOLD EXCHANGE STANDARD

Regime nel quale, accanto all'oro, due monete nazionali svolgono la funzione di strumenti di riserva: il dollaro (principalmente) e la lira sterlina.

Margini di fluttuazione

Intervallo entro il quale può variare il corso di una moneta rispetto alla sua parità dichiarata.

Limitato a + o — 1 % secondo gli accordi di Bretton Woods, questo margine era stato ridotto allo 0,75 % fra le monete dei paesi europei firmatari dell'accordo monetario europeo.

La conferenza di Washington del dicembre 1971 ha allargato tale margine al 2,25 %. La fluttuazione di numerose monete ha in parte vanificato questi accorgimenti.

Liquidità internazionali

In senso lato, le liquidità internazionali sono costituite dall'insieme dei mezzi di regolamento degli scambi commerciali.

In senso stretto, esse rappresentano i mezzi di riserva detenuti dalle banche centrali.

Agli inizi del 1972 la loro ripartizione era la seguente: totale: 120 miliardi di dollari (oro = 30 %, DSP 5 %, dollaro 40 %, lira sterlina 5 %, altre monete e FMI 20 %).

Parità di una moneta

È il valore di una moneta definito rispetto all'oro. Esso è ufficialmente notificato da ogni Stato all'FMI. Sino al 18 dicembre 1971 la parità del dollaro era la seguente:

I dollaro = 0,888 grammi d'oro.

VOCABOLARIO DEGLI SCAMBI ESTERNI

Bilancia commerciale

La bilancia commerciale indica il complesso delle operazioni di importazione ed esportazione tra gli abitanti di un paese ed il resto del mondo. Quando il valore delle esportazioni supera quello delle importazioni, la bilancia commerciale è in attivo; nel caso contrario, è

in passivo. La bilancia commerciale è uno degli elementi che compongono la bilancia dei pagamenti, ma i loro equilibri possono essere differenti.

Un paese che beneficia di un consistente apporto di capitali stranieri può avere la bilancia dei pagamenti in attivo, mentre la sua bilancia commerciale è in passivo. Fino a poco tempe fa, gli investimenti americani all'estero provocavano un deficit della bilancia dei pagamenti degli USA, mentre la loro bilancia commerciale era in attivo.

Clausola della nazione più favorita

Questa clausola costituisce uno dei principi fondamentali ammessi dal GATT (1). Essa implica che ogni paese il quale concede un vantaggio doganale ad un altro (per es. la riduzione dei dazi doganali) deve estendere questo beneficio agli altri partner commerciali: ciò elimina ogni possibilità di discriminazione rispetto ad altri paesi.

Di conseguenza, quando un paese abbassa il livello dei suoi dazi doganali nei confronti di uno dei paesi partecipanti al GATT, gli altri partner hanno il diritto di ottenere lo stesso vantaggio.

Questa regola non si applica tuttavia alle concessioni scambiate nel quadro di un'unione doganale come la CEE, della quale il GATT riconosce il carattere specifico. Esso non si applica neanche al sistema delle preferenze generalizzate rispetto al terzo mondo.

Negoziati commerciali multilaterali

Ampi negoziati commerciali multilaterali tenuti a Ginevra sotto gli auspici del GATT al fine di ridurre le tariffe doganali ed altri ostacoli agli scambi.

Gli ultimi tre sono:

— il Dillon Round dal 1960 al 1961 (riduzione del 7-8 % delle tariffe doganali)

— il Kennedy Round dal 1964 al 1967 (riduzione del 35-40 % delle tariffe doganali)

— il Tokio Round, iniziato nel 1973, che è terminato nell'aprile del 1979.

---

(1) Accordo generale sulle tariffe doganali e sugli scambi.

Ostacoli tariffari e non tariffari

Gli ostacoli tariffari agli scambi sono costituiti dai dazi doganali riscossi al passaggio delle frontiere.

Gli ostacoli non tariffari consistono invece in tutte le altre pratiche che costituiscono una barriera agli scambi commerciali: la loro natura è molto diversa e talvolta difficile da definire. IL GATT ha redatto un elenco di più di 800 ostacoli diversi. Si tratta in particolare dei contingenti che limitano quantitativamente gli scambi, dei regolamenti sanitari o tecnici, delle sovvenzioni alle esportazioni, delle tasse discriminatorie e dei regolamenti doganali.

Paesi terzi

Denominazione degli Stati non appartenenti alle Comunità europee (in opposizione ai paesi membri).

Preferenze generalizzate

Le preferenze generalizzate sono vantaggi doganali che i paesi industrializzati accordano agli Stati del terzo mondo, al fine di incoraggiarne lo sviluppo industriale. Esse riguardano i manufatti o i prodotti semilavorati.

Questo sistema è applicato dal 1° luglio 1971 dalla Comunità economica europea ai prodotti provenienti dai paesi africani, asiatici e latino americani, che entrano nella Comunità in franchigia doganale. È stato fissato un elenco dei prodotti beneficiari e delle quantità massime d'importazione. I paesi del terzo mondo non sono tenuti ad alcuna concessione reciproca nei confronti della CEE. Benché stabilisca una discriminazione riguardo ai paesi industrializzati, un sistema di questo genere è tuttavia ammesso dal GATT.

Unione doganale

Insieme di paesi fra i quali i dazi doganali interni sono aboliti e che è circondato da una protezione tariffaria uniforme. Perché questa sia veramente completa, è necessario che gli Stati membri abbiano armonizzato le rispettive legislazioni doganali. Nella zona di libero scambio i dazi doganali interni sono aboliti, ma non esiste una tariffa esterna uniforme.

Nota per il lettore

«Europa oggi» è una pubblicazione destinata a fornire al lettore, ed in particolare ai giovani, un'immagine esauriente ed aggiornata delle Comunità europee, delle lore attività nei diversi settori d'intervento e, più in generale, dell'attuale stadio di sviluppo dell'integrazione europea.

Oltre a costituire un'utile fonte d'informazione su ciò che le Comunità fanno per i cittadini europei, essa vuole contribuire a stimolare una riflessione individuale e collettiva sul significato della costruzione europea e sui suoi ulteriori sviluppi.

È in questo spirito e con questa ambizione che gli autori dei 22 capitoli di cui si compone il volume, quasi tutti funzionari delle Comunità, hanno redatto i loro contributi, sforzandosi peraltro di rendere agevole la comprensione della materia anche quando questa potrebbe apparire piuttosto astrusa.

La pubblicazione non riflette necessariamente il punto di vista ufficiale delle Comunità, ma soltanto l'opinione personale degli autori.

Comunità europee — Commissione

Europa oggi — Guida alla Comunità europea

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

1979 — 241 pag., numer. ill. parz. col. — 21,0 x 29,7 cm

IT

ISBN 92-825-0786-6

N. di catalogo: CB-28-79-697-IT-C

Prezzi di vendita:

BFR 145	DKR 25,70	DM 9	FF 21
LIT 4000	HFL 10	UKL 2.30	USD 4.80

«Europa oggi» costituisce una versione adattata e in parte modificata per il lettore italiano della pubblicazione «Europe 1979», inizialmente destinata agli studenti belgi delle ultime classi della scuola secondaria.
All'edizione per il Belgio, intrapresa ad iniziativa del visconte E. Davignon, membro della Commissione delle Comunità europee, fa ora seguito l'edizione per l'Italia, dovuta all'iniziativa degli onn. L. Natali e A. Giolitti, rispettivamente vicepresidente e membro della Commissione delle Comunità europee. Sono inoltre previste edizioni per gli altri paesi della Comunità.
Si spera, perciò, che questa pubblicazione possa costituire un punto d'incontro per tutti i giovani d'Europa desiderosi di partecipare alla costruzione di un mondo migliore in seno ad un'Europa unita.

All'edizione belga hanno collaborato:
P. Baudin, J. C. Brouwers, R. De Bauw, P. Defraigne, I. Graham, J. L. Lacroix, A. Maes, Fl. Morgan, M. Pierini, Cl. Pleinevaux, J. Poorterman, P. Romus, P. A. Rutsaert, B. Ryelandt, J. Soenens, M. Sohier, M. Tilmans e J. van Ypersele.

«Europa oggi», come già «Europa 79», non difende quindi un punto di vista ufficiale, ma è intesa come piattaforma di partenza per una ricerca e una riflessione personale o collettiva sul senso della costruzione europea e, a tal fine, gli autori degli articoli si sono espressi liberamente, occupandosi soltanto di informare i giovani.

L'impaginazione e l'illustrazione del testo sono state curate dalla sig. ra Fr. De Vleeschouwer.

Salgs- og abonnementskontorer · Vertriebsbüros · Sales Offices Bureaux de vente · Uffici di vendita · Verkoopkantoren

Belgique - België

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42 –
Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP 000-2005502-27
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts – Agentschappen:

Librairie européenne – Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244 – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 - Bte 11 –
Bergstraat 34 - Bus 11
1000 Bruxelles – 1000 Brussel

Danmark

J.H. Schultz – Boghandel

Møntergade 19
1116 København K
Tlf. (01) 14 11 95
Girokonto 200 1195

Underagentur:

Europa Bøger
Gammel Torv 6
Postbox 137
1004 København K
Tlf. (01) 14 54 32

BR Deutschland

Verlag Bundesanzeiger

Breite Straße – Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 8 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

France

Service de vente en France des publications des Communautés européennes

Journal officiel

26, rue Desaix
75732 Paris Cedex 15
Tél. (1) 578 61 39 – CCP Paris 23-96

Sous-dépôt

D.E.P.P.
Maison de l'Europe
37, rue des Francs-Bourgeois
75004 Paris
Tél. 887 96 50

Ireland

Government Publications

Sales Office
G.P.O. Arcade
Dublin 1

or by post from

Stationery Office

Dublin 4
Tel. 78 96 44

Italia

Libreria dello Stato

Piazza G. Verdi 10
00198 Roma – Tel. (6) 8508
Telex 62008
CCP 387001

Agenzia

Via XX Settembre
(Palazzo Ministero del tesoro)
00187 Roma

Grand-Duché de Luxembourg

Office des publications officielles des Communautés européennes

5, rue du Commerce
Boîte postale 1003 – Luxembourg
Tél. 49 00 81 – CCP 19190-81
Compte courant bancaire:
BIL 8-109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf

Christoffel Plantijnstraat, 's-Gravenhage
Tel. (070) 62 45 51
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H.M. Stationery Office

P.O. Box 569
London SE1 9NH
Tel. (01) 928 69 77, ext. 365
National Giro Account 582-1002

United States of America

European Community Information Service

2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C. 20 037
Tel. (202) 862 95 00

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot

6, rue Grenus
1211 Genève
Tél. 31 89 50
CCP 12-236 Genève

Sverige

Librairie C.E. Fritze

2, Fredsgatan
Stockholm 16
Postgiro 193, Bankgiro 73/4015

España

Librería Mundi-Prensa

Castelló 37
Madrid 1
Tel. 275 46 55

Andre lande · Andere Länder · Other countries · Autres pays · Altri paesi · Andere landen

Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer · Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften · Office for Official Publications of the European Communities · Office des publications officielles des Communautés européennes · Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee · Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Luxembourg 5, rue du Commerce Boîte postale 1003 Tél. 49 00 81 · CCP 19 190-81 Compte courant bancaire BIL 8-109/6003/300

«Europa oggi» è una pubblicazione destinata a fornire al lettore, ed in particolare ai giovani, un'immagine esauriente ed aggiornata delle Comunità europee, delle loro attività nei diversi settori d'intervento e, più in generale, dell'attuale stadio di sviluppo dell'integrazione europea.

Oltre a costituire un'utile fonte d'informazione su ciò che le Comunità fanno per i cittadini europei, essa vuole contribuire a stimolare una riflessione individuale e collettiva sul significato della costruzione europea e sui suoi ulteriori sviluppi.

È in questo spirito e con questa ambizione che gli autori dei 22 capitoli di cui si compone il volume, quasi tutti funzionari delle Comunità, hanno redatto i loro contributi, sforzandosi peraltro di rendere agevole la comprensione della materia anche quando questa potrebbe apparire piuttosto astrusa.

Distribuito in Italia da

Edizioni Calderini

Bologna
31, Emilia Levante

Prezzo di vendita: 4 000 LIT (IVA inclusa)

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

ISBN 92-825-0786-6

Boîte postale 1003 – Luxembourg

N. di catalogo: CB-28-79-697-IT-C