



ISTITUTO DI STUDI
POLITICI ECONOMICI E SOCIALI

RAPPORTO EUROPA 1993

SINTESI

CONSIDERAZIONI GENERALI

DI *GIAN MARIA FARA*, PRESIDENTE DELL'EURISPES

Gli Stati nazionali che l'Europa ha ereditato dal suo turbolento passato divengono ogni giorno di più delle dimore troppo anguste per offrire spazio soddisfacente alle aspirazioni, alle necessità ed alle potenzialità di sviluppo dei popoli del Vecchio Continente. Ne sono chiaro sintomo le trasformazioni dell'economia che richiedono nuovi scenari a stento governabili all'interno dell'ambito statale. La demercificazione della ricchezza (giacché hanno sempre più valore le conoscenze, le idee, la comunicazione e sempre meno il carbone, l'acciaio, il petrolio), la nascente uniformità dei consumi e degli stili di vita e il crescente peso della finanza internazionale, in grado di travolgere in poche ore, come si è visto nel 1992, le ottocentesche barriere delle monete nazionali, hanno privato gli Stati dei privilegi derivanti dal controllo del territorio. Sul piano culturale e della ricerca scientifica, anche se sopravvivono «centri» nazionali di antica e gloriosa tradizione, l'organizzazione, la produzione e la diffusione di nuove idee e di creazioni artistiche beneficiano di tessuti reticolari, nei quali i luoghi consacrati dalla tradizione fungono ormai quasi solo da elementi di cerniera e di esposizione dei risultati. I premi Nobel vengono vinti congiuntamente da studiosi di nazionalità diverse, operanti a volte in paesi che non sono quelli dove hanno studiato, i romanzi vengono pubblicati contemporaneamente in più lingue, le sceneggiature dei film vengono, sin dall'inizio, costruite per facilitare il doppiaggio. Le culture sono sempre meno nazionali e le politiche statuali che su di esse si attardano, come quelle a difesa degli interessi dei contadini in Francia o, peggio, quelle di potenza nazionale che sembrano aver guidato negli ultimi mesi la condotta della Bundesbank e del Cancelliere tedesco, oltre a provocare danni economici non indifferenti ai loro popoli ed in generale all'Europa, sono l'eredità di un mondo al tramonto. Lo Stato nazionale, così come era stato pensato da Bismarck, da Cavour, da Napoleone III, da Disraeli (ma anche da Stalin, da Mussolini, da Hitler e da Churchill), sta tramontando, e non solo perché era foriero di guerra, ma anche perché i suoi strumenti non sono in grado di tenere il passo con un mondo che si riconosce sempre meno nei territori e non vuole più essere rinchiuso entro le gabbie dei vecchi confini nazionali. Lo «Stato» è oggi troppo piccolo per far fronte all'interdipendenza economica e tecnologica, ai problemi globali dell'ambiente, alla necessità di estendere e facilitare le comunicazioni e lo scambio nel mondo della ricerca, della scienza e della cultura. Ma dall'altro lato lo Stato è anche troppo grande per consentire una piena, cosciente e attiva responsabilità democratica dei cittadini, per favorire una tutela ed una valorizzazione delle diversità culturali, per affrontare e risolvere le complessità decisionali richieste sul territorio. «Regione» e «mondo» assediano, dall'alto e dal basso, il vecchio modo ottocentesco di organizzare il potere. Dobbiamo abituarci a considerare un relitto del passato il tradizionale concetto di sovranità territoriale, che confina ad una unità amministrativa centrale il controllo quasi assoluto su una specifica area geografica? È comunque indubbio che assistiamo a due movimenti in apparenza contraddittori. Vi è una spinta per una reale autonomia dei livelli locali e regionali per valorizzare la democrazia, favorire la capacità dei cittadini di dirigere la propria vita, incoraggiare le tradizioni e le identità locali, anche come difesa contro l'anonimato indotto dalla modernità. Ma d'altro lato è sempre più forte la domanda per nuove e più forti istituzioni internazionali in grado di intervenire a livello locale

per prevenire i conflitti, proteggere i diritti umani e la democrazia, difendere la natura, innalzare gli standard ambientali e sociali. La Comunità Europea ha quindi innanzi a sé un cammino irto di difficoltà, ma chiaro nel suo disegno: essa infatti deve rifiutare di essere uno Stato-nazione, simile a quelli che lo compongono. Deve diventare piuttosto un nuovo tipo di istituzione politica capace di governare i problemi su scala europea e al tempo stesso valorizzare le autonomie locali e regionali attraverso forme nuove di federalismo. Il Rapporto Europa che l'Eurispes presenta vuole essere un primo contributo italiano nel senso della costruzione di un'Europa dei cittadini come la prefigurarono Cattaneo e Mazzini. Il 1993, preannunciato come l'anno nel quale la Comunità Europea avrebbe compiuto il grande balzo in avanti, passando dall'unione doganale a quella sociale e politica, non verrà probabilmente ricordato come uno dei periodi più felici nella storia della costruzione comunitaria. Vecchi nodi sono venuti al pettine, altri nuovi si sono aggiunti. Alcuni di questi, come quello provocato dall'immigrazione dai paesi poveri, erano facilmente ipotizzabili, altri, come la crisi balcanica e il perdurare della congiuntura mondiale negativa, non erano stati previsti e forse non erano prevedibili. Infine eventi di per sé positivi come il crollo dei regimi comunisti e la riunificazione tedesca hanno recato più problemi di quanti non ne abbiano risolti e richiedono una guida politica nuova, autorevole e sicura che nessuno dei paesi europei o dei gruppi politici che li guidano sembra al momento in grado di esprimere, anche a fronte di una sempre più evidente debolezza della leadership politica americana e giapponese. La congiuntura internazionale e le debolezze strutturali hanno concorso ad aggravare la situazione ed a rallentare il processo di costruzione europeo lanciato a Maastricht. Nel 1992 la crescita del prodotto dell'area OCSE è stata pari all'1,5%. Resterà debole anche nel 1993, quando nazioni orgogliose della loro efficienza economica registreranno una riduzione assoluta del loro reddito. Non sfugge a questo destino la stessa Germania, dove la crisi ha portato il suo spettro di depressione e disoccupazione negli opulenti Länder dell'ex Germania Occidentale. Alle difficoltà congiunturali hanno contribuito squilibri finanziari e tensioni valutarie. In Germania la politica monetaria si è mantenuta restrittiva per paura dell'inflazione, mentre negli USA e in Giappone le autorità hanno progressivamente allentato le condizioni monetarie. Da questo contesto hanno tratto forza i fattori che hanno portato alla lacerazione del sistema monetario europeo. La crisi valutaria ha confermato la difficoltà di gestire un sistema di cambi fissi in un contesto di alta mobilità dei capitali, quando non vi è ancora convergenza nelle politiche economiche e nella struttura stessa delle economie, e soprattutto, come purtroppo è successo, difetta il coordinamento delle politiche economiche e monetarie. È triste dover constatare che in mancanza di un'autorità comunitaria i governi e le banche centrali non riescano ancora ad avere una visione europea. Anche la libera circolazione delle merci e dei cittadini non ha mostrato, a livello di immagine, quella trasformazione che molti avevano prefigurato: le dogane fra i paesi della Comunità non sono state abbattute ed a Roma nel prendere un aereo per Parigi è necessario mostrare un documento. In realtà, ben più consistenti dei problemi di polizia sono quelli derivanti dalla grande e difforme presenza degli immigrati, che già due anni fa avevano superato i quattordici milioni, con concentrazioni e modi di accesso (legali ed illegali)

estremamente diversi, con densità che differiscono da paese a paese in considerazione non solo delle maggiori o minori attrattive del mercato, ma anche, e forse soprattutto, delle difficoltà che i nuovi venuti incontrano per naturalizzarsi. Il recente incontro dei capi di governo europei per uniformare le legislazioni sull'immigrazione e sui rifugiati sembra riflettere la volontà di procedere verso un'omogeneizzazione delle legislazioni, anche se naturalmente la libera circolazione delle persone non sarà attuabile sino a quando vigeranno nei diversi paesi procedure diverse per accedere alla cittadinanza. L'immigrato che non abbia lo status di cittadino rappresenterà sempre un fattore di disagio per la collettività in cui vive. La Comunità Europea ha fatto passi da gigante, ancora impensabili pochi anni fa. Essa si trova oggi ad un punto di svolta nel quale urgono decisioni non tanto di carattere amministrativo o pratico, quanto di natura squisitamente politica. Il Rapporto Europa 1993, primo, ci auguriamo, di una lunga serie, non affronta tutte le tematiche che il processo di unificazione europea pone al dibattito né cerca di fornirne una sintesi. Gli argomenti sono stati scelti dall'Eurispes in base a diverse considerazioni, che vanno dal giusto compiacimento per il cammino percorso, che si è voluto riconoscere e sottolineare, alla ricognizione, speriamo costruttivamente critica, di quei terreni sui quali, come su quello della moneta unica, si sono registrate battute d'arresto, a quei temi, poco presenti oggi nel dibattito comunitario, ma che riteniamo essenziali per la costruzione dell'Europa Unita, quali ad esempio il problema delle telecomunicazioni, quello dell'ambiente, quello sopra accennato degli immigrati. Su questi temi non diamo ricette e neppure consigli, se non quello di una accelerazione dei processi di unificazione e omogeneizzazione delle legislazioni e delle prassi. Non è infatti nostro obiettivo fare politica, ma portare a conoscenza di chi deve prendere delle decisioni i risultati delle nostre ricerche. Fondamentale ci è parso infine dedicare alcuni saggi alla posizione dell'Italia, sia perché l'Eurispes, pur avendo tre sedi in altri paesi della Comunità, una delle quali appena inaugurata a Bruxelles, è un istituto italiano, sia perché l'ottica nazionale consente di valutare i problemi con maggiore profondità e di coglierne aspetti che altrimenti possono sfuggire. Altri grandi temi quali la criminalità, gli aspetti fiscali, la disoccupazione, le forze armate, il mondo dei mass media, le relazioni con l'esterno ed in particolare con i paesi dell'Est, i rapporti della Comunità con le istituzioni internazionali sovracomunitarie, per citare solo quelli con i quali il nostro Istituto ha maggiore dimestichezza, sono rimandati alle prossime edizioni del Rapporto Europa. Esso infatti non vuole essere un annuario della Comunità, ma uno strumento di conoscenza e di dibattito, che ogni anno affronterà temi nuovi, secondo la formula già felicemente sperimentata per il Rapporto Italia. Chi, conoscendo il Rapporto Italia, si aspetta di trovare in questo volume una grande messe di dati statistici resterà forse deluso: in questo primo Rapporto Europa abbiamo infatti privilegiato la meditazione, il confronto fra idee o posizioni diverse, lo sviluppo del dibattito. Pur con questo taglio, abbiamo tuttavia fatto sì che tutti i saggi, tranne quelli di carattere politico-istituzionale, poggino su accurate analisi quantitative, sinteticamente riportate saggio per saggio.

CAPITOLO I

LA RIVOLUZIONE EPOCALE E LA SVOLTA EUROPEA

La vecchia Europa ha voltato pagina e si è adeguata, prima ancora delle altre aree geopolitiche, alla portata della svolta epocale. Si è impegnata a costruire un futuro comune. Dal 1° gennaio 1993 – per la storia una data epocale – il mercato di dodici Stati sovrani è diventato un mercato interno. La realtà maturata in un quarantennio è divenuta irreversibile. La portata dell'evoluzione interna, del distacco dal passato, da cui è stata investita tutta l'Europa, emerge dalle decisioni e dalle cronache di ogni giorno. Eppure, gli Stati in cui si articola l'Europa comunitaria erano riusciti a superare soltanto nel secolo XVIII la propria frammentazione interna. Oggi, il viaggiatore che da Palermo intenda raggiungere Londra non viene assoggettato né ad imposizioni doganali né a controlli fiscali o personali. Ha preso consistenza un nuovo status, la cittadinanza economica europea. Gli avvenimenti dei quali siamo stati testimoni e compartecipi sono i maggiori eventi che l'umanità abbia conosciuto. Quello che da solo sarebbe sufficiente ad improntare di sé un'epoca va individuato nella coagulazione della Comunità Europea e nella sua già avviata trasformazione in Unione Economica e Monetaria ed in Unione Politica. La trasformazione si autorealizza ogni giorno anche se non ne viene avvertita adeguatamente la portata. «La Francia è la nostra Patria. L'Europa è il nostro avvenire».

Lo choc del futuro. La trasformazione delle condizioni di vita è ugualmente senza precedenti. L'uomo è diventato padrone del mondo. Ha piegato la materia. Ha asservito la genetica. Ha disintegrato l'atomo. Ha conquistato lo spazio. Vincitore incontrastato, ha tuttavia smarrito le certezze che gli davano forza. La scienza contemporanea ha ridotto la Terra a pianeta minuscolo orbitante intorno ad un piccolo astro periferico, il Sole, alla frontiera d'una galassia sperduta nell'immensità degli spazi. L'uomo si è reso conto che la riconosciuta fragilità del pianeta è aggravata dalle conquiste di cui è stato protagonista. Cernobyl appare quale anticipazione di incidenti possibili, ancora più sconvolgenti. Ne è nata quella nevrosi che Alvin Toffler ha definito Lo choc del futuro. L'incertezza e la nevrosi sono state accentuate dal crollo delle ideologie, dall'abbattimento dei muri, dal superamento di una società bloccata e dall'impatto con una «società eventuale». Il futuro è divenuto più libero, anche se la politica della libertà convive con il conflitto. La libertà sollecita il cambiamento. Promuove l'innovazione e l'intraprendenza. Anche il mercato è cambiato. È divenuto «rampante». Il processo di occidentalizzazione è progredito senza sosta. Gli hamburger di Mc Donald's hanno conquistato anche i luoghi santi dell'Islam. Il Welfare State non è più un obiettivo; le politiche keynesiane non sono più un riferimento. Una destra ed una sinistra continueranno pur sempre ad esistere. Il riflusso verso il mercato rampante e la competition policy sta incidendo sull'economia italiana più che su quella degli altri Stati CEE. Dopo di allora, l'apertura delle imprese pubbliche al condizionamento partitico ha avuto un effetto snaturante. «Il Palazzo è nello stesso tempo il governo, il sottogoverno e lo stato maggiore dei partiti». «Viene ritenuto del tutto naturale che le imprese del settore pubblico finanzino i partiti». L'avviata politica delle dimissioni non è esente da incognite e da rischi. L'emergenza ha investito l'Europa intera e le economie dei paesi industrializzati. Anche Bonn non è più Über alles. La Francia è in difficoltà di fronte agli attacchi speculativi che insidiano il franco. La Spagna si appresta a

fronteggiare una disoccupazione del 20%. L'Italia non può certo sentirsi tranquilla. Diventa sempre meno verosimile che lo Stato italiano riesca a far fronte ai propri normali adempimenti. Occorrerebbero almeno: una concertazione europea del costo del denaro, una revisione ed un incremento del bilancio comunitario, la non rinuncia italiana ed europea ad una politica d'investimenti finalizzati.

Il “villaggio globale” e la società locale. Alla luce dello choc del futuro è spiegabile l'apparente contraddittorietà di due fenomeni interconnessi: la mondializzazione della società e dell'economia; la riemersione della società locale. Ne è derivata la coesistenza su vasta scala di sollecitazioni di segno opposto, centripete e centrifughe: la società e l'economia si sono mondializzate; il mondo è diventato davvero un «villaggio globale». A fronte dell'impatto con un nuovo modo di essere che viene da lontano e le condiziona, le singole entità territoriali avvertono il bisogno di ancorarsi a qualcosa, di riappropriarsi delle radici, di recuperare la propria individualità. Nel suo ambito, sull'onda della riemersione della società locale, stanno prendendo consistenza riflussi centrifughi. L'esplosione in Italia del leghismo, assecondato dalla reazione al malgoverno, dalla delegittimazione dei partiti e dalla crisi morale ed economica, viene alimentato dalla stessa logica. Comunque, gli italiani avvertono che il decentramento regionale ed amministrativo caldeggiato da Cavour e configurato nel progetto Farini-Minghetti sarebbe stato anche oggi in linea con la logica dell'Europa comunitaria: la logica dell'Europa delle regioni e della sussidiarietà alla quale dobbiamo adeguare le nostre istituzioni, la nostra mentalità, i nostri comportamenti. Parimenti, le lingue locali, dal gaelico al gallese, dal bretone al basco, dall'occitano al ladino, sono tornate a costituire un elemento di coagulo a livello locale del quale le istituzioni comunitarie stanno assecondando la rivitalizzazione. Le tendenze manifestatesi nell'Europa oggi comunitaria investono anche l'Europa non comunitaria e non sono circoscrivibili al Vecchio Continente. Anche nell'ambito dell'Europa centro-orientale si avverte il persistere delle sollecitazioni centripete e del riflusso centrifugo. In reazione all'autoritarismo del passato e ad un centralismo imposto, l'URSS non è più né Unione né Sovietica. La Jugoslavia non lo è più in forza di una secessione sanguinosa che ha trasformato gli incerti confini regionali in confini di Stato ed ha aperto la via a nuove precarietà ed a nuove intolleranze. La questione delle minoranze etniche e dei rapporti interstatuali che ne conseguono ha introdotto anche negli Stati dell'Europa danubiana nuovi elementi di frizione e di instabilità. L'unica indicazione di segno positivo: una indicazione che presuppone una doppia maturazione, sul piano democratico e su quello economico, e che ha quale riferimento istituzionale e quale direttrice di orientamento l'Europa comunitaria.

Un nuovo soggetto economico e politico: l'Europa comunitaria. Stremata da guerre fratricide che nel corso di un terzo di secolo l'hanno frantumata e declassata due volte, l'Europa è riuscita a cambiare rotta, liberandosi dai condizionamenti del passato. Ha fatto leva sulla costruzione graduale di una struttura comunitaria, tendenzialmente federale, sorretta dal consenso. Si è guadagnata il periodo di pace più duraturo della propria storia ed una prosperità che non ha precedenti. Da espressione geografica è assunta a soggetto economico e politico di prima grandezza. L'evoluzione