



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 dismissioni 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

istituzionale dell'Europa comunitaria è stata segnata da una scansione in tappe che hanno avuto il loro riferimento in altrettante intese a rilevanza internazionale. Un grande mercato interno è stato realizzato. Ha preso consistenza la cittadinanza economica comunitaria. La cittadinanza politica europea è sulla dirittura di arrivo. Sono state convenute le premesse, le tappe e le date per la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria e per la creazione dell'Unione Politica. Si dovrà far leva su un'attività più impegnata, più coinvolgente, più responsabilizzante. Per quel che riguarda l'Italia, i richiami esterni alle «convergenze» e all'«eurocompatibilità» sono stati certamente utili. Hanno concorso a far uscire Governo, Parlamento, partiti e forze economiche, sindacati ed opinione pubblica da quella troppo lunga fase di torpore e di indifferenza che aveva portato ad una deresponsabilizzazione generalizzata.

La predizione di Benedetto Croce. Il «germinare di una nuova coscienza, di una nuova nazionalità» sta alimentando una fioritura singolare: uno status giuridico del tutto nuovo, la cittadinanza europea. Il processo di unione europea «direttamente opposto alle competizioni dei nazionalismi» è maturato. Acquisita con le quattro libertà del Trattato di Roma la cittadinanza economica europea, ormai prossimi al traguardo di quell'Unione Politica alla quale è connessa l'attribuzione alla Comunità di un potere sovrano, i cittadini della quasi Europa sono diventati riflessivi in tema di completamento dell'iter europeo. Il vuoto che si è determinato all'Est asseconda l'incertezza e la precarietà ed è tale da far avvertire l'esigenza di un raccordo più stretto con una CEE che abbia acquisito il ruolo di soggetto politico ed un'effettiva sovranità. L'auto dissolvimento dell'URSS ed il parziale disimpegno dall'Europa degli Stati Uniti hanno allentato la doppia coagulazione che in passato era necessaria ed hanno «liberato» le differenze reciproche, gli egoismi sopiti e la ricerca di nuovi equilibri interni. Tra l'europeismo delle istituzioni, ovattato ma storicamente radicato e proiettato verso il futuro, e l'europeismo emotivo, contingente e declinante dei cittadini, si è aperto uno scarto. «L'Europa è la pace». Eppure il mantenimento della pace per quarant'anni non è ridimensionabile a banalità. È il più grande successo. Si è percorso un lungo cammino nella direzione giusta. Il Mercato Unico è stato realizzato. L'Unione Monetaria e l'Unione Politica sono a portata di mano. I quasi cittadini d'Europa sono cambiati: sono più ricchi ma più egoisti, meno solidali, più insofferenti ed astiosi. La grande svolta implicita nel Trattato di Maastricht è venuta a maturazione non in una fase di slancio ma di recessione, quando si è costretti a pensare all'oggi e non al domani. L'innovazione effettiva del Trattato di Maastricht è proprio nella configurazione di una Unione Europea di tipo federale e nell'avvio programmato della sua realizzazione. L'Europa ha bisogno di un nuovo «The Federalist» e le sarebbe utile approfondire anche l'esperienza svizzera, le sue peculiarità ed i suoi risultati. Le «convergenze» e l'«eurocompatibilità» non costituiscono un fine ma un mezzo: il mezzo attraverso cui realizzare e rendere irreversibili le tre transizioni nelle quali risiede l'idea forza del Trattato. La prima transizione è dall'ancoraggio allo SME all'approdo all'Unione Economica e Monetaria. La seconda transizione è dall'ormai completato mercato interno all'Unione Economica e Monetaria ed all'Unione Politica, implicanti la sovranità dell'Europa quale soggetto politico ed il suo riconoscimento internazionale. La terza transizione è da una configurazione nazionale ad una concezione comunitaria, coinvolgente non soltanto l'assetto istituzionale ma anche i partiti, i sindacati e le organizzazioni di categoria. Le tre transizioni sono di portata storica, ma sono anche tutt'altro che automatiche. Proprio per questo vanno

assecondate e popolarizzate. L'Europa delle istituzioni è il riferimento irrinunciabile dell'europeismo dei cittadini, ma i due europeismi non possono ignorarsi: si debbono autoalimentare vicendevolmente. Nella logica del coinvolgimento dei cittadini, i Capi di Stato e di Governo dei Dodici hanno affidato alla solennità di una «Dichiarazione» i seguenti impegni: «Riaffermiamo il nostro impegno in merito al Trattato di Maastricht». «In quanto Comunità di democrazie, possiamo progredire solo con l'appoggio dei cittadini». «Dobbiamo rendere la Comunità più aperta, rispettare la storia, la cultura e le tradizioni delle singole nazioni». La portata delle tre transizioni che costituiscono l'idea forza del Trattato di Maastricht avrebbe già dovuto sollecitare in Italia l'esigenza di una ricognizione e di una verifica. La «sussidiarietà», considerata la portata innovativa di «un principio di buon senso consistente nel fare a livello comunitario solo quello che la Comunità può meglio realizzare», non potrà rimanere estranea al rapporto tra Stato e regioni.

CAPITOLO 2

GLI ITALIANI E L'EUROPA: UN'INDAGINE DELL'EURISPES

Gli italiani e l'Europa: un rapporto difficile. Nel 1985 l'Eurispes effettuò una prima indagine volta a valutare quale fosse la sensibilità all'interno del nostro Paese nei confronti delle tematiche europee ed a conoscere quanto gli italiani sapessero dell'Europa. Nel 1988, attraverso una nuova indagine, il nostro Istituto volle verificare i cambiamenti intervenuti nell'opinione pubblica, e un'ulteriore verifica è stata svolta nel 1992, nel quadro di questo primo Rapporto Europa. Più ampia e completa rispetto alle rilevazioni precedenti, l'indagine mira ad approfondire cosa sanno gli italiani delle Comunità, qual è l'Europa che vorrebbero, qual è il rapporto tra i nostri concittadini e le politiche comunitarie, come è valutato il ruolo dell'Italia nell'Europa, quanta fiducia viene riposta nella capacità del «sistema Italia» di utilizzare adeguatamente le nuove possibilità offerte dal mercato interno. «Non si sono potuti riscontrare mutamenti di rilievo e questi tre anni non sono, evidentemente, bastati ad accrescere le conoscenze che gli italiani hanno su questo tema». I risultati dell'ultima rilevazione, quella del 1992, continuano ad essere sconcertanti. Gli italiani sanno poco dell'Europa, davvero troppo poco. Il mercato comune, divenuto interno, unico, è una realtà; con la firma del Trattato di Maastricht sono stati definiti i tempi e le procedure per la trasformazione delle Comunità europee in Unione Economica e Monetaria, in Unione Europea. Abbiamo vissuto e stiamo vivendo uno dei cambiamenti storico-istituzionali più importanti. Gli italiani ne hanno sentore, sono favorevoli, ma non si sentono coinvolti nel cambiamento e nelle sue prospettive. Non se ne sentono partecipi. Non sono motivati ad approfondire la nuova realtà istituzionale che sta emergendo, a conoscere i propri rappresentanti in sede comunitaria. Non sanno quali siano i partner dell'Italia nella costruzione dell'Europa, che ha le carte in regola per assumere nelle proprie mani un ruolo di leadership nel guidare il destino del mondo.

Cosa sanno gli italiani della Comunità. L'85% dei cittadini europei ritiene che le attività della CEE siano importanti per l'avvenire del loro paese. Il 73% degli italiani ha recentemente sentito parlare della CEE attraverso i mezzi di comunicazione di massa. È stato fornito un dato interessante ma non rivelatore; non si è infatti misurato «quanto ne sanno gli europei dell'Europa». Attraverso la presente sezione dell'inchiesta si cercherà di dare un'idea delle conoscenze geografiche ed istituzionali che i cittadini italiani hanno della Comunità.

Quanti paesi fanno parte della CEE. Il primo, preoccupante segnale della distrazione e dello scarso livello di conoscenza da parte degli italiani delle problematiche europee viene dalla presa d'atto che più della metà dei cittadini non sa quanti sono gli Stati membri delle Comunità europee. I dati, confrontati con quelli del 1988, segnano comunque un netto miglioramento. Nella precedente rilevazione solo un terzo degli intervistati seppe dare la risposta esatta. Va inoltre rilevato che in più del 20% delle indicazioni inesatte si è andati molto vicino alla risposta corretta, essendo stato indicato un numero di Stati membri compreso tra le 10 e le 14 unità.

Quali paesi fanno parte della CEE. Approfondendo la verifica del grado di informazione sull'argomento, i dati del 1992 si rivelano più sorprendenti: il 42,8% dei cittadini ritiene erroneamente che l'Austria faccia parte della CEE. Lascia invece increduli il fatto che il 13,9% degli intervistati abbia

affermato che la Turchia, paese geograficamente fuori dal continente europeo, storicamente e culturalmente legato più al mondo islamico che a quello occidentale, è uno Stato membro della Comunità. Al contrario, per il 54,6% degli intervistati l'Irlanda, Stato membro delle Comunità europee dal 1972, non fa parte della CEE. Ugualmente non ne fa parte, per il 26% degli intervistati, il Lussemburgo, che pure è uno degli Stati fondatori. Confrontando le risposte con quelle del precedente sondaggio, va rilevato che il livello di esattezza è in alcuni casi migliorato, in altri peggiorato. Nel 1988 gli italiani che avevano indicato erroneamente quale membro della CEE l'Austria e la Turchia furono rispettivamente il 30,2% ed il 6,5%. In compenso un numero maggiore di persone ha correttamente affermato che fanno parte della CEE l'Irlanda (il 45,4% del 1992 contro il 29,2% del 1988) ed il Lussemburgo (74% contro 72,7%).

Il rapporto cittadini-Parlamento Europeo. Da un'inchiesta promossa da Eurobarometro nel giugno '92, emerge che gli italiani che hanno sentito parlare, alla radio o alla televisione, del Parlamento Europeo sono il 45%. I dati si dimostrano interessanti ma, a nostro avviso, non in grado di misurare correttamente il rapporto che intercorre tra gli elettori e gli eletti. Dalle risposte sono emersi segnali alquanto sconcertanti. Solamente il 28,1% degli intervistati è stato in grado di citare due nomi: un dato deludente ma che non dà ancora le proporzioni della gravità della situazione. La maggior parte degli italiani (53,9%) non è stata in grado di fornire alcuna risposta, neppure approssimativa o errata. Il messaggio che emerge dalla rilevazione non è quello di una simpatica stravaganza degli italiani, i quali ignorano da chi sono rappresentati; si tratta invece di un indice grave e preoccupante che consente di misurare lo scollamento tra la nostra società civile e l'ordinamento comunitario. I dati del sondaggio parlano chiaro: la gran parte degli italiani non conosce i «propri» rappresentanti al Parlamento Europeo. Probabilmente, se si fosse proseguito nell'indagine, sarebbe emerso che l'elettore ha una idea molto approssimativa di «chi sono» i candidati e non sa se il proprio candidato è stato eletto o meno. Del tutto legittimo è chiedersi con quale criterio al momento delle consultazioni i cittadini rinnoveranno o negheranno la fiducia agli eletti. L'unica risposta che riusciamo a dare è: gli italiani hanno votato per il nome più familiare nell'ambito della lista presentata dal partito per il quale sono abituati a votare. Il dato emerso dal sondaggio denuncia l'insufficienza della partecipazione alla vita politica, e la conseguente inadeguatezza delle conoscenze, e del raccordo tra società civile ed ordinamento nazionale ed europeo. Ne risulta compressa l'importanza del diritto democratico per eccellenza: il diritto di voto.

Il rapporto cittadini-Commissione. Dal già citato sondaggio di Eurobarometro del giugno '92, emerge che il 40% degli italiani ha sentito parlare della Commissione delle Comunità europee (media europea 42%); l'impressione ricevuta è stata largamente positiva (56% degli intervistati contro una media europea del 47%). La Commissione, che in effetti è l'«Esecutivo europeo», ha un ruolo di importanza centrale nella vita comunitaria. Abbiamo misurato la conoscenza che i nostri concittadini hanno della Commissione con una domanda sulla carica ricoperta da Jacques Delors. Solamente un modesto 15,9% degli intervistati è stato in grado di dare la risposta esatta.

Cosa sanno gli italiani del mercato unico europeo. Dal più volte richiamato sondaggio di Eurobarometro del giugno '92, è emerso che il 69% dei cittadini italiani (media europea 69%) ha sentito parlare di mercato unico europeo, entrato ormai in funzione dal 1 gennaio 1993. Gli italiani si sono dimostrati i più fiduciosi: il 54% degli intervistati (media europea 38%) ha espresso un giudizio favorevole nei confronti di quest'evento contro il 3% degli scettici (media europea 9%). Per quanto concerne la prima domanda, la risposta pertinente, «spariranno completamente», è stata scelta dal 45,5% degli intervistati, mentre la risposta che più si avvicina a quella corretta, «diminuiranno molto», è stata indicata dal 26,4%. Con riferimento alla seconda questione, la risposta «più corretta», cioè «nessuna difficoltà», è stata data dal 28,8% degli intervistati, ma, dato che un minimo di formalità deve essere adempiuto anche da chi voglia spostarsi all'interno del proprio Paese (cambio di residenza, ecc.), anche la seconda risposta, cioè «poche difficoltà», indicata dal 36% degli intervistati, deve essere considerata pertinente. Si può concludere che la maggioranza degli italiani ha un'idea, ma non molto più di un'idea, di cosa sia il mercato unico europeo, di quali siano i paesi membri della CEE, di cosa sia una norma comunitaria; il suo rapporto con le istituzioni è tuttavia di livello bassissimo. Gli italiani sono relativamente interessati, anche se in misura non ancora sufficiente, a quanto sta accadendo in Europa. Non si sentono tuttavia impegnati attraverso una partecipazione attiva e critica alla vita delle istituzioni ed alla loro evoluzione. La cultura della delega continua ad essere prevalente, mentre la cultura della partecipazione, sconosciuta all'attività interna dei partiti e inadeguata per quanto riguarda la vita politica nazionale, è pressoché inconsistente anche per quanto concerne il raccordo con le istituzioni europee.

L'Europa che gli italiani vorrebbero. Gli italiani continuano a credere in una Europa non chiusa e maggiormente integrata. Come emerge dai dati richiamati nella precedente sezione, cosa siano le Comunità europee non si sa bene, ma circa i due terzi degli intervistati sono favorevoli a che altri paesi entrino a far parte della CEE. Inoltre più della metà del campione è favorevole ad una fusione completa tra i paesi della CEE, mentre solo il 20,1% si è espresso in senso contrario. Un grado di convinzione maggiore era stato rilevato dall'indagine del 1988: il 73,3% degli intervistati si era espresso favorevolmente nei confronti dell'allargamento della CEE ad altri paesi europei e il 68,2% aveva optato per una fusione completa. La diminuzione del consenso, che rimane pur sempre molto elevato, è spiegabile, almeno in parte, con la caduta di tensione conseguente al crollo del comunismo e all'abbattimento del suo simbolo, il muro di Berlino. Venuta meno la minaccia dall'Est, è anche venuta a mancare una delle componenti che hanno sollecitato l'aggregazione difensiva nei confronti di un vicino scomodo e prepotente. La gran parte degli italiani intervistati vorrebbe comunque un'Europa unita.

Allargare la CEE? L'ipotesi di allargare la Comunità ad altri paesi europei non costituisce una questione puramente teorica. Dopo le domande di adesione avanzate dalla Turchia nel 1988, dall'Austria nel 1989, da Cipro e Malta nel 1990, dalla Svezia nel 1991 e dalla Finlandia nel 1992, la questione di un allargamento della CEE ad altri paesi dovrà essere affrontata dalla Comunità nei prossimi mesi. Gli intervistati hanno risposto in larga misura in senso favorevole a nuove adesioni. Si vuole invece costruire una società aperta alle nazioni democratiche del continente europeo.

Verso una fusione tra i paesi della CEE. L'ipotesi di una fusione tra i paesi della CEE è l'obiettivo ultimo che le Comunità dovrebbero perseguire. Si tratta di una ipotesi

ancora lontana, ma vista con estremo favore nel nostro Paese.

Verso l'Unione Politica. Ancora più favorevole è l'atteggiamento degli italiani nei confronti di un legame forte tra i paesi comunitari, anche se meno stretto di quello costituito dalla fusione. Una forma di cooperazione forte e stabile quale potrebbe essere l'Unione Politica viene considerata dagli italiani una soluzione ottimale: il 79% degli intervistati la considera infatti assolutamente necessaria per il nostro futuro (35,6%) o utile (43,4%) (anche se non necessaria); soltanto il 13,8% non la giudica utile (9,8%) o la ritiene addirittura dannosa (4,0%). Siamo dunque davanti ad un consenso generalizzato nei confronti di un'Europa ancora più unita. Gli italiani dimostrano la loro propensione per un'Europa cui affidare i problemi comuni degli Stati membri: in particolare, una difesa militare efficiente e poco dispendiosa e la tutela dell'ambiente.

Una difesa comune. Sul piano militare la maggioranza degli italiani intervistati nel 1992 (63,1%) è convinta che l'Europa unita offra una maggiore garanzia di pace; il 24,5% e il 10,6% indicano invece, rispettivamente, nella maggiore forza e nell'aiuto militare le conseguenze positive, nell'ambito della difesa, dell'appartenenza dell'Italia alla CEE. Al contempo, però, per il nostro Paese aumenteranno i rischi di coinvolgimento nei conflitti (45,3%), le spese militari lieviteranno (22,1%), diminuirà la nostra libertà d'azione (21,6%).

La tutela dell'ambiente: una questione europea. In base al più volte citato sondaggio di Eurobarometro del giugno '92, la questione della tutela dell'ambiente costituisce, per l'85,5% degli intervistati, un problema urgente ed immediato. I problemi ambientali, in quanto problemi comuni, devono essere affrontati in comune dai paesi della CEE. Gli effetti degli squilibri ecologici, trovando il loro veicolo nel vento e nei corsi d'acqua, travalicano i confini dei singoli paesi, e dunque le conseguenze di una scelta politica dissennata messa in atto in uno Stato si ripercuotono sui paesi vicini o possono vanificare costosi interventi volti a preservare un ambiente salubre. Quasi i due terzi degli italiani ne hanno preso coscienza e sono dell'avviso che sia preferibile affrontare i problemi ambientali a livello comunitario.

Gli italiani e le politiche comunitarie. Soddisfatti di far parte della CEE? La maggioranza degli italiani si ritiene soddisfatta dell'appartenenza dell'Italia alla CEE (64,9% soddisfatti, 11,4% insoddisfatti, 23,4% in parte soddisfatti, in parte no). I dati, confrontati con le risultanze dell'indagine precedente, testimoniano una consistente crescita del consenso.

La tutela degli interessi italiani. La maggioranza degli intervistati (58,8%) ritiene che gli interessi italiani siano mal tutelati in sede comunitaria, con una prevalenza dell'indicazione meno estrema (45,7% di «non molto bene» contro 13,1% di «molto male»); coloro che invece esprimono un giudizio positivo sono il 28,3%, di cui però solo il 2,2% ha risposto «molto bene». Resta il fatto che gli interessi italiani sono considerati mal tutelati in sede comunitaria. È la stessa indagine conoscitiva sulla «partecipazione dell'Italia alle fasi formative ed applicative del diritto comunitario» svolta dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica ad evidenziare una situazione difficilissima. Pressoché nulla invece si registra in relazione alle difficoltà della nostra partecipazione alla fase di formazione del diritto comunitario, alla fase cioè di negoziazione ed approvazione degli atti comunitari, che è il momento proprio per la tutela dei nostri interessi. È qui sufficiente sottolineare la distrazione dell'Italia nei confronti delle politiche e del diritto comunitario, una distrazione ancora più colpevole in quanto, come rilevato nella richiamata indagine del Senato della

Repubblica, «le nostre trasgressioni, prevalentemente consistenti nell'omesso recepimento di direttive, sono generalmente non vantaggiose neppure per noi stessi».

Funziona la pubblica amministrazione? Alla richiesta di valutare il grado di efficienza della pubblica amministrazione italiana rispetto a quella degli altri partner comunitari, gli intervistati hanno fornito una risposta prevalentemente negativa: per quasi i tre quarti funziona peggio (74,9%), per circa un quinto funziona come quella degli altri Stati (20,3%), e solo per una modestissima percentuale funziona meglio (4,2%).

Gli ostacoli all'Unione. Ma quali sono i maggiori ostacoli verso l'Unione? Nell'indagine del 1988 emerse che per il 35,3% degli intervistati il maggior ostacolo all'integrazione europea era il fattore politico. Il secondo ostacolo era stato individuato nel «contrasto di interessi» (27,3%), e ad esso facevano seguito le differenze sociali (15,3%), il nazionalismo (14,1%) e le differenze linguistiche (12,9%). L'indagine del 1992 ha fornito dati profondamente diversi. Il 60,3% degli intervistati ha individuato il maggior ostacolo nel «contrasto di interessi», mentre il 45,1% ha indicato il nazionalismo; seguono le differenze di culture e tradizioni (34,3%) e l'incompatibilità politica (29,5%).

Vantaggi e svantaggi della CEE. Il vantaggio più significativo viene individuato dal 61% nell'aumento dell'interscambio economico, mentre al primo posto (47,9%) nella graduatoria degli svantaggi viene indicata l'accresciuta concorrenzialità delle imprese straniere nei confronti di quelle nazionali. L'appartenenza alla CEE comporta un aumento del peso politico dell'Italia per il 17,6% degli intervistati, ma, al contempo, il 28,3% afferma l'esistenza del rischio di subire prevaricazioni da parte di altri Stati membri. Da un lato l'afflusso di aiuti all'Italia viene indicato come un vantaggio (33,4%), ma dall'altro, per il 38,1% degli intervistati, vi sono svantaggi derivanti dalle limitazioni nel settore agricolo. Elementi positivi vengono individuati nell'aumento degli scambi culturali (31,1%) e del turismo (22,3%), oltre che nelle maggiori possibilità di trovare occupazione (33,3%). Il tasso dei cambi viene giudicato sfavorevole dal 27,9% degli intervistati, mentre vengono espresse preoccupazioni per le regole CEE dal 15,3%.

La misura del consenso. Il 57,7% degli intervistati sarebbe favorevole ad attribuire maggiori poteri alla CEE a fronte del 22,1% rappresentato dai contrari e del 20% costituito da coloro che si dichiarano né molto, né poco favorevoli. L'85,2% è favorevole all'adozione di una moneta unica in tutto il territorio comunitario.

Il ruolo dell'Italia. L'importanza dell'Italia. Il 47,6% degli intervistati ritiene che il ruolo dell'Italia in seno alla Comunità sia uguale a quello degli altri partner; il 35,2% considera questo ruolo «molto» o «abbastanza importante». Eppure siamo uno dei paesi fondatori delle Comunità europee.

Come riteniamo che ci vedano gli altri. Secondo il 38,6% degli intervistati, la posizione dell'Italia in seno alla Comunità è considerata dai partner europei pari a quella degli altri membri; il 31,9% attribuisce agli altri paesi della CEE scarsa considerazione del ruolo dell'Italia nella Comunità, mentre per una percentuale di poco inferiore (29,5%), i nostri partner giudicano importante l'influenza italiana in ambito comunitario. La nostra economia viene considerata più debole rispetto a quella dei nostri partner quasi dai due terzi degli intervistati; un modesto 23,3% la ritiene nella media CEE, mentre solo l'8% si dimostra ottimista.

La bilancia commerciale. Quali previsioni formulano gli italiani sull'andamento della bilancia commerciale? Circa un terzo degli intervistati (34%) ritiene che le esportazioni

rimarranno pressappoco uguali; una percentuale non molto superiore (38,8%) risponde che aumenteranno. Si tratta di previsioni non ottimistiche, soprattutto se raffrontate a quelle delle importazioni, che per il 46,9% degli intervistati aumenteranno, mentre per il 29,3% non subiranno variazioni.

Imprenditori italiani e stranieri. Anche nei confronti della nostra classe imprenditoriale le valutazioni non possono essere considerate entusiastiche: per quasi la metà del campione intervistato (45,8%), i nostri imprenditori sono preparati ed agguerriti quanto la concorrenza straniera; il 25,4% li considera migliori; il 20,7% li giudica meno qualificati e intraprendenti. I dati sono confermati dalle previsioni sull'andamento dei profitti delle nostre imprese, che solo per il 37,8% degli intervistati aumenteranno in maniera sensibile; per il 28,4% l'aumento sarà moderato, mentre per il 23,6% sarà scarso o addirittura nullo.

La fiducia nel mercato interno. Pronti ad investire dove il denaro rende di più. I due terzi degli intervistati (66,9%) sarebbero disposti ad investire i propri risparmi in altri paesi della CEE purché il rendimento sia superiore; solamente il 16,4% si è dimostrato scettico.

Gli acquisti nei paesi più economici. Quasi i due terzi degli intervistati (64,8%) sarebbero disposti ad acquistare la propria vettura all'estero ove potessero contare su un risparmio del 10-15%.

Acquistare all'estero per corrispondenza. Più complessa è la questione degli acquisti per corrispondenza da effettuare all'estero: poco meno della metà degli italiani si farebbe tentare dal fattore convenienza; il 22,5% si è dimostrato scettico; un terzo è contrario.

La fiducia nelle imprese straniere. Ma quanta fiducia ha l'italiano medio nei confronti delle imprese di altri paesi comunitari? Quasi la metà degli intervistati (49,2%) ha risposto che non vi è alcuna differenza; per il 17,5% le ditte italiane offrono maggiori garanzie, mentre una percentuale non di molto inferiore (14,2%) ritiene che siano più affidabili le ditte straniere. Si è ritenuto utile approfondire la questione cercando di conoscere a quali condizioni un nostro compatriota affiderebbe la ristrutturazione del proprio appartamento ad una ditta di un altro paese della CEE. Solamente il 14,7% degli intervistati affiderebbe i lavori ad una ditta di un altro paese della CEE alle stesse condizioni richieste ad una ditta italiana. La fiducia verso altri paesi della CEE non è così ampia come poteva sembrare esaminando le risposte al precedente quesito: il 36% degli intervistati richiederebbe infatti particolari garanzie di affidabilità per assegnargli i lavori; il 18,9% non li affiderebbe affatto a stranieri; il 25% «correrebbe il rischio» solo a condizione che il prezzo sia particolarmente vantaggioso.

L'andamento dei prezzi nel mercato unico. Per quanto concerne le variazioni dei prezzi nel mercato divenuto unico, gli italiani non si fanno grandi illusioni: il numero degli ottimisti (28,9%) è di poco superiore a quello dei pessimisti (25,6%), mentre è ragguardevole (37%) il numero di coloro che ritengono che non cambierà nulla.

Meno disoccupazione nel futuro. Nelle previsioni degli intervistati, il mercato unico garantirà agli italiani più possibilità di lavoro sia in Italia sia all'estero; a fronte di una buona percentuale di ottimisti (46,4%) si pone un ristretto numero di intervistati (11,8%) che valuta negativamente l'impatto del mercato unico sul mondo del lavoro.

CAPITOLO 3

LE COMUNITÀ QUESTE SCONOSCIUTE

La rilevanza della normativa comunitaria. Presupposto del presente capitolo è appunto l'intendimento di contribuire a colmare il divario esistente tra i cittadini italiani e le istituzioni europee. Ne risulterà agevolata la lettura del Rapporto nel suo complesso e nei singoli capitoli, nei quali vengono fatti riferimenti puntuali agli organi, alle norme, al funzionamento della Comunità.

Le Istituzioni comunitarie. Le tre Comunità europee (CEE, CECA e EURATOM) costituiscono entità sovranazionali, dotate di una propria struttura organizzativa articolata unitariamente in quattro istituzioni principali: il Parlamento Europeo, il Consiglio delle Comunità europee, la Commissione e la Corte di Giustizia. Dal 1986 è stata istituzionalizzata l'esistenza del Consiglio Europeo. Queste istituzioni, sul cui carattere federale o confederale spesso si cerca di mettere l'accento, sono caratterizzate da una divisione di poteri davvero singolare. Il Parlamento Europeo è l'organo democratico del sistema, espressione «dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», ed è composto di 518 membri eletti ogni cinque anni a suffragio universale. Dal 1986 è stata introdotta la «procedura di cooperazione», la quale comporta una maggiore partecipazione del Parlamento al procedimento formativo delle norme. Il Consiglio può superare le opposizioni del Parlamento deliberando all'unanimità. I maggiori poteri di cui il Parlamento è dotato sono circoscritti al procedimento di approvazione del bilancio comunitario e investono di conseguenza le capacità di spesa delle istituzioni. Il Consiglio delle Comunità europee è l'organo attraverso il quale vengono rappresentati gli Stati che fanno parte delle Comunità. A presidenza rotante ogni sei mesi, è costituito dai Ministri competenti nelle materie all'ordine del giorno. Detiene ampi poteri di deliberazione a carattere generale esercitati attraverso l'adozione di regolamenti, direttive e decisioni. La sua attività è condizionata dall'impulso della Commissione, l'organo che detiene in via esclusiva il potere di iniziativa legislativa. Ai fini della determinazione delle maggioranze, gli Stati membri dispongono di un diverso numero di voti proporzionato alla popolazione ed al territorio rappresentati: i grandi paesi, quali la Germania, la Francia e l'Italia, dispongono di 10 voti, la Spagna di 8, il Belgio di 5, fino ai 2 voti del Lussemburgo. Nello svolgimento dei propri lavori il Consiglio è assistito da un organo permanente, il COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti), incaricato di istruire i lavori e di preparare le decisioni. La Commissione è sostanzialmente l'organo esecutivo delle Comunità. Composta di 17 membri nominati di comune accordo dai Governi degli Stati membri, non è espressione dei Governi nazionali ma della Comunità. La Corte di Giustizia, composta di 13 giudici assistiti da 6 avvocati generali, esercita il potere giudiziario. Il Consiglio Europeo, la Corte dei Conti, il Comitato Economico e Sociale, la Banca Europea per gli Investimenti affiancano ed integrano le quattro istituzioni principali. Il Consiglio Europeo, istituzionalizzato nel 1986, non va confuso con il Consiglio delle Comunità europee. È composto dai Capi di Stato e di Governo dei paesi membri, i quali si riuniscono in summits periodici al fine di tracciare le linee politiche generali della Comunità. La Corte dei Conti, istituita nel 1975, è l'organo preposto alla vigilanza sull'esercizio contabile delle

Comunità e dei suoi organi. Il Comitato Economico e Sociale è costituito da 189 membri nominati in rappresentanza delle varie categorie della vita economica e sociale europea. La Banca Europea per gli Investimenti è un organismo finanziario.

Le norme comunitarie. Gli Stati membri si sono prefissi l'obiettivo di promuovere «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano». Mezzo indispensabile è il «ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune». Il ravvicinamento viene operato attraverso l'adozione di specifici atti normativi comunitari: i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri. Con il termine regolamento non si intende una fonte di diritto gerarchicamente subordinata, ma l'atto normativo di maggior rilievo di cui sono dotate le istituzioni comunitarie: si tratta di norma a portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi, direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La diretta applicabilità presuppone l'immediatezza dell'efficacia operativa su tutto il territorio comunitario a seguito della pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee». Altra fonte primaria del diritto comunitario è la direttiva. Essa «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi». La direttiva non ha i requisiti della portata generale e della diretta applicabilità propri del regolamento: vincola a conseguire determinati risultati soltanto gli Stati membri ai quali è rivolta. L'attuazione delle direttive costituisce un vero e proprio obbligo per lo Stato membro. Ne deriva, a carico dello Stato membro inadempiente, un ulteriore, distinto obbligo giuridico ad eseguire la sentenza. La violazione di tale obbligo legittima l'apertura di un nuovo procedimento, anche se nessuna sanzione o censura è applicabile allo Stato membro. Le direttive dettagliate non costituiscono una fonte giuridica distinta, ma un caso particolare in cui la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che le analogie tra gli atti considerati ed i regolamenti siano talmente ampie da poter attribuire alle direttive efficacia immediata. Le decisioni sono atti comunitari obbligatori in tutti i loro elementi ma a portata individuale, non generale. Le decisioni sono caratterizzate dal fatto che i loro destinatari sono determinati: uno Stato membro, un organo, una o più persone fisiche o giuridiche, ecc. Le raccomandazioni sono atti comunitari non vincolanti. I pareri, analogamente alle raccomandazioni, sono atti comunitari non vincolanti. Servono a chiarire la posizione di una istituzione in merito ad una determinata problematica.

Il valore delle norme comunitarie. La Corte di Giustizia delle Comunità europee nel 1963, in una sentenza che ha fatto storia, la «van Gend & Loos», ha affermato: «Lo scopo del Trattato C.E.E., cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della Comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati Membri». Due anni più tardi, in un'altra sentenza di primaria

importanza, la «Costa-ENEL», la Corte ha riconosciuto che «il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato, che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata [...] gli Stati hanno limitato i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi. Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune». L'impostazione ha comportato che uno Stato non può annullare unilateralmente gli effetti di un regolamento tramite un provvedimento legislativo nazionale. Il principio è stato ormai recepito in tutti gli ordinamenti giuridici dei paesi comunitari.

La rilevanza della normativa comunitaria. A questo punto dell'esposizione, l'idea che un lettore si può esser fatto delle Comunità è che si tratti di una struttura importante, tale da suscitare un vivo interesse, ma ancora astratta. Eppure le Comunità sono una realtà concreta che permea la nostra vita di tutti i giorni. Non è facile rendersene conto, ma le Comunità europee sono entrate a far parte della nostra esistenza quotidiana. Decine di migliaia di direttive, regolamenti e decisioni sono state emanate dalla CEE, dalla CECA e dall'EURATOM; i volumi delle Gazzette Ufficiali delle Comunità europee sono ormai tanti da riempire armadi e scaffali. La legislazione comunitaria è così vasta che non esistono più esperti in diritto comunitario tout court. Il fatto è che gran parte delle norme comunitarie entrano nel nostro sistema legislativo in maniera strisciante, non palese. Non sembra dunque azzardato ipotizzare che la percentuale della normativa nazionale di origine comunitaria arrivi a sopravanzare quella di origine nazionale. Ratificando il Trattato di Roma prima e l'Atto Unico europeo poi, si è operato un trasferimento di sovranità i cui effetti sono sempre più consistenti. Proprio per questo l'attenzione delle forze politiche italiane dovrebbe essere rivolto con crescente interesse ai problemi della CEE. L'Europa va avanti e continuerà ad andare avanti con o senza la nostra partecipazione attiva, ma solo una attenta partecipazione sarà in grado di far sì che i nostri interessi nazionali siano presi in considerazione.

CAPITOLO 4

L'UNIONE EUROPEA E L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Sovranità nazionale e Comunità Europea: un rapporto complesso. La Comunità Europea e l'Unione europea come configurata nel Trattato di Maastricht si reggono su un rapporto di poteri considerati in una logica di bilanciamento tra le diverse competenze, in modo da consentire un sistema basato su un equilibrio tra le varie istituzioni con lo scopo di armonizzare le competenze comunitarie e i poteri propri degli Stati membri. Anche nel Trattato relativo all'Unione europea si intende rispettare sia la divisione dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri sia il mantenimento delle singole individualità culturali e delle peculiarità etniche proprie di ciascuno Stato membro. La normativa comunitaria deve basarsi sul principio di sussidiarietà e operare quindi nel rispetto delle legislazioni nazionali per tutto quanto non sia oggetto dell'intervento di carattere sovranazionale. Non vi è dunque una scelta da compiere tra una prospettiva federale ed una logica confederale. L'attuale realtà comunitaria è sostanzialmente condizionata da una situazione di tipo confederale, appunto per il permanere pressoché inalterato delle sovranità statuali in molti settori delle loro competenze. Tutta l'esperienza comunitaria appare caratterizzata da un fronte in movimento tra l'iniziativa verso un'accentuata conquista di carattere federale e la resistenza dei condizionamenti basati sulla difesa dei principi propri di una realtà sostanzialmente confederale. Tre delle quattro istituzioni comunitarie (Commissione, Corte di Giustizia e Parlamento Europeo) hanno coerentemente operato secondo una logica sovranazionale per perseguire l'obiettivo proposto. Anche l'altra istituzione (il Consiglio dei Ministri), dotata di più ampi poteri ma maggiormente condizionata dalle resistenze statuali, ha accettato la logica comunitaria più sotto la spinta di forze diverse. La loro linea di resistenza, infatti, si è prevalentemente basata sul condizionamento, sul ritardo, sul compromesso al denominatore più basso. Ora si tratta anzitutto di colmare il «deficit democratico» che continua a caratterizzare l'ordinamento comunitario. L'obiettivo da perseguire è quello di consentire uno sviluppo coerente in senso federale del disegno comunitario. Ciò richiede che si avanzi in una duplice direzione: da un lato, accentuando in senso federale tutti gli strumenti relativi all'esercizio delle competenze attribuite alle istituzioni comunitarie; dall'altro, assegnando ulteriori competenze alla Comunità e concentrando in essa quelle attualmente esistenti a livello comunitario ma poste fuori dal suo quadro istituzionale.

Condizionamenti confederali e prospettiva federale. È opportuno a questo punto tentare di chiarire come si possa distinguere un'organizzazione ispirata al modello federale rispetto ad un'organizzazione operante sul piano di rapporti confederali: nella federazione di Stati (o Stato federale) sono prevalenti le competenze della federazione rispetto a quelle degli Stati federati, mentre nella confederazione gli Stati sovrani mantengono integri i loro poteri. Peraltro le diverse entità confederali esistenti si sono andate progressivamente trasformando in federazione di Stati. Se ne può dedurre che la fase confederale costituisce soltanto un momento di passaggio nella prospettiva federale, come appunto dovrebbe essere per l'attuale esperienza comunitaria. Se tale affermazione può essere accettata sul piano politico, non può esserlo tuttavia su quello giuridico. La confederazione opera nell'ambito del diritto internazionale, sulla base di un trattato internazionale;

lo Stato federale o federazione è un'entità organizzata che interessa il diritto costituzionale e si basa su una Costituzione. La volontà espressa dagli organi della federazione è dunque diversa dalla volontà dei singoli Stati membri, mentre nella confederazione la volontà che si manifesta è quella comune degli Stati membri, i quali conservano la loro sovranità. L'esperienza comunitaria è infatti proiettata verso la prospettiva federale ed alcuni elementi peculiari che la caratterizzano, quali l'integrazione e la sovranazionalità, si fondano a loro volta su ulteriori elementi, come la partecipazione e la preminenza. Tale preminenza si realizza anche sul piano normativo con la prevalenza della norma comunitaria rispetto a quella interna sia attraverso i regolamenti, che entrano immediatamente nella sfera giuridica degli Stati membri e si applicano direttamente ai loro cittadini, sia attraverso la ricezione delle direttive comunitarie. Si tratta di conquiste fondamentali di «potere comunitario» che si evolve secondo la logica dei Trattati e di quella evoluzione «funzionalistica». Preminenti appaiono invece le caratteristiche dell'ordinamento comunitario che aprono la strada, come si è detto, alla soluzione federale: l'esistenza di norme giuridiche comunitarie direttamente applicabili non solo agli Stati membri ma anche ai cittadini di essi; l'esistenza al vertice dell'organizzazione comunitaria di organi permanenti che deliberano a maggioranza; l'esistenza di un ordinamento dotato di un organo giurisdizionale proprio; l'attribuzione alla Comunità di risorse proprie; l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo; la fusione degli organi con la creazione di una organizzazione unitaria. Tutti questi elementi hanno accentuato e avvicinato la prospettiva federale.

Il principio di sussidiarietà. Sulla base degli elementi considerati, fin dal vertice di Parigi del 1972 veniva espressa la comune intenzione degli Stati membri di «trasformare l'insieme delle loro relazioni in una Unione europea». Tale trasformazione, secondo quanto indicato dal Consiglio europeo di Stoccarda del 1983, avrebbe dovuto avvenire entro il compimento di un decennio. Ma l'elemento di maggior peso nella prospettiva federale è, per la Comunità Europea, proprio il carattere della sua sovranazionalità nei confronti dei singoli Stati membri: primo e fondamentale passo sulla via del potere federale e dell'auspicata Unione europea. Esso tuttavia resta temperato dal mantenimento delle singole sovranità nazionali nei settori conservati sotto la loro sfera di iniziativa, secondo un'interpretazione positiva del principio di sussidiarietà. Ne deriva l'attribuzione agli Stati membri di tutte le competenze che ciascuno di essi sia in grado di gestire direttamente con maggiore efficacia ed il trasferimento alla Comunità dei poteri che essi non siano in grado di esercitare in maniera adeguata. Tuttavia, c'è da domandarsi se una tale concezione, per così dire restrittiva sotto l'aspetto comunitario, del principio di sussidiarietà non favorisca una interpretazione in senso confederale piuttosto che federale delle competenze comunitarie. Ai fini di una applicazione più conseguentemente federale occorrerebbe piuttosto fare esplicito riferimento a quanto già previsto dall'art. 235 del Trattato CEE. In forza di tale articolo il Consiglio dei Ministri, deliberando all'unanimità, può prendere le disposizioni opportune per consentire il raggiungimento degli scopi della Comunità. In questo senso, l'interpretazione del principio di sussidiarietà, che, come sostenuto nel «Memorandum» belga del 1990, ha un

aspetto evolutivo, appare in un certo senso rovesciata per la prevalenza dell'azione necessaria al raggiungimento da parte delle istituzioni comunitarie dello scopo comune rispetto alle competenze proprie degli Stati membri. Il principio sancito nell'art. 235 del Trattato di Roma presuppone la regola dell'unanimità in quanto si riferisce ad una procedura eccezionale che consente di andare oltre quanto previsto nello stesso Trattato. Proprio a proposito di tali limiti, occorre operare per un incremento della sfera delle competenze comunitarie a scapito di quelle nazionali, se si vuole coerentemente muoversi in una prospettiva federale.

I progressi determinati dall'Atto Unico Europeo. Il Trattato CEE, come è noto, si ispira ad una logica economica liberistica: ciò è del tutto evidente ed è coerente rispetto alla fase iniziale del processo comunitario. È anche evidente che dal momento della sua istituzione ai giorni nostri, pur nel rispetto di tale principio, l'intervento delle istituzioni comunitarie è largamente cresciuto. Conseguentemente, si è spostato in avanti il limite della sfera delle competenze comunitarie rispetto a quelle di carattere nazionale. Le decisioni in materia di unione economica e monetaria, adottate non più all'unanimità ma a maggioranza dal Consiglio dei Ministri, opereranno ancora più incisivamente in tale direzione. Un'interpretazione estensiva a favore del principio di sussidiarietà non solo appare coerente con la ricordata impostazione, ma consente di superare resistenze, di evitare contraddizioni, di impedire soluzioni che possano condizionare proprio la dinamica comunitaria verso la prospettiva federale. Che vi siano difficoltà per il raggiungimento di tale obiettivo è provato non solo dal fatto che non si è ancora raggiunto il traguardo dell'unità politica nell'ambito dell'area comunitaria, ma anche dalla manifestata volontà di espungere dal progetto di Trattato sull'Unione europea la formulazione «a vocazione federale». Le difficoltà sono riassumibili nel persistere del contrasto tra la prospettiva federale ed il cosiddetto interesse nazionale, nell'oggettiva difficoltà di trovare soluzioni adeguate tra le esigenze richieste dalla sovranazionalità della costruzione comunitaria e i permanenti limiti derivanti dalla sovranità di Stati. Si tratta perciò di trovare un ragionevole compromesso che, da un lato, non impedisca agli Stati membri di mantenere in vita una legislazione fondata sulle loro specifiche tradizioni nazionali ma, dall'altro, non esiti ad affidare ad un organismo super statale i poteri necessari per esprimere la volontà unitaria.

Il ruolo del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali nell'approvazione di una Costituzione Europea. Come per il Trattato-Costituzione del 1984, anche per il Trattato di Maastricht del 1992 vi sono da considerare problemi di merito e problemi di metodo. La decisione da preferire è quella di un anticipo al 1994 della Conferenza istituzionale prevista per il 1996, che precederebbe così le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo, cui affidare direttamente la definizione di un progetto di Costituzione dell'Unione europea che possa trovare il consenso dei Parlamenti nazionali. Tale progetto dovrebbe appunto essere definito attraverso un nuovo impegno da parte della Conferenza intergovernativa sui punti fondamentali dell'architettura europea e successivamente dovrebbe dar luogo alla redazione di una Costituzione dell'Unione europea da approvarsi prima dal Parlamento Europeo e successivamente dai Parlamenti nazionali. L'entrata in vigore della Costituzione europea dovrebbe avere l'approvazione dei Parlamenti nazionali rappresentanti almeno due terzi della popolazione dell'intera Comunità, in modo da evitare che la mancata adesione di uno Stato al progetto possa determinare la paralisi del processo istituzionale. Si tratta di favorire nei

tempi, nei modi e nelle procedure tutto ciò che può rafforzare l'organizzazione democratica europea a carattere sovranazionale e transnazionale. La strada da seguire appare dunque quella dell'estensione progressiva delle competenze comunitarie, in considerazione della globalità dei problemi e delle loro soluzioni, attraverso il trasferimento delle responsabilità dagli Stati nazionali all'Unione europea. L'attenzione ritorna così alla concreta applicazione del principio di sussidiarietà che consenta la prevalenza del diritto comunitario e, quindi, delle competenze attribuite all'Unione europea, senza peraltro necessariamente realizzare una nuova realtà centralizzata. In tal modo si può realizzare un'Unione europea a base federale che garantisca il controllo dei poteri statali sottostanti e che nello stesso tempo tenga conto della diversità delle tradizioni, delle culture e delle realtà locali. Sussidiarietà e federalismo costituiscono elementi fondamentali di una stessa concezione. Si tratta dunque di verificare quale interpretazione occorra dare al principio di sussidiarietà, se quella secondo la quale la sussidiarietà dovrebbe essere intesa come rimedio contro l'eccessivo potere esercitato dalla burocrazia comunitaria di Bruxelles, oppure quella che intende accrescere progressivamente le competenze del potere sovranazionale a scapito di quelle statuali, in modo da avvicinare la prospettiva di una realtà europea sempre più proiettata verso basi federali.

Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht. Il Trattato sull'Unione europea, sottoscritto a Maastricht, in tre diversi punti cita espressamente il principio di sussidiarietà: nel Preambolo («le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini, secondo il principio di sussidiarietà»), nell'art. 13 delle Disposizioni comuni del Trattato («gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti nel rispetto del principio di sussidiarietà») e nell'art. 3 B delle modifiche al Trattato CEE. È evidente che «competenze conferite» ed «obiettivi assegnati» costituiscono i limiti entro i quali la Comunità può esercitare i propri poteri: perciò soltanto nell'ambito di essi la Comunità ha una propria competenza esclusiva. Nei settori invece che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità può intervenire sulla base del principio di sussidiarietà nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano più efficacemente essere attuati a livello comunitario. Peraltro, va osservato che il secondo comma del già citato art. 3 B del Trattato di Maastricht sull'Unione europea afferma che nei settori non di esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, ovvero possono essere realizzati meglio a livello comunitario». Come si vede, l'applicazione del principio di sussidiarietà lascia un margine di incertezza circa le scelte da compiere e le preferenze da indicare. Per dare un'interpretazione la più prossima al reale significato del termine «sussidiarietà» occorre risalire alla sua meno recente utilizzazione, espressa per la prima volta nell'enciclica *Quadragesimo Anno*, emanata dal Papa Pio XI il 15 maggio 1931, nella quale veniva sottolineato come «non possa essere demandato alla comunità alcun compito che l'uomo non possa realizzare con le proprie risorse e con la propria iniziativa». Suo scopo preminente è quello di garantire la promozione del bonum e dell'utile per il singolo individuo, attraverso una distinzione delle sfere di competenze «in modo da consentire a quella più elevata di intervenire soltanto quando le altre - quelle più vicine all'interesse dell'individuo - non siano in grado di garantire il raggiungimento di tali finalità». Su queste basi si inserisce l'utilizzazione del principio di

sussidiarietà nel rapporto tra gli Stati membri e la Comunità Europea. Nell'attuale realtà, nella quale si agisce e si affrontano i problemi umani, civili e sociali in dimensioni e spazi sempre più ampi, è ovvio che ci si riferisca alla competenza federale o sovranazionale come a quella al cui livello meglio possano essere affrontati e perseguiti gli obiettivi prefissi. In base a tali distinzioni, si possono ripartire le competenze scendendo di grado in grado, da un livello di competenze a quello inferiore, secondo il principio appunto di sussidiarietà, in ordine al quale si determina una delimitazione delle competenze del potere centrale a favore del livello inferiore.

Il principio di sussidiarietà nei precedenti atti comunitari.

Ritroviamo il principio di sussidiarietà espressamente citato nel Preambolo del progetto preliminare di Trattato-Costituzione dell'Unione europea, elaborato su proposta della Commissione istituzionale del Parlamento Europeo e approvato a larga maggioranza dal Parlamento Europeo il 14 febbraio 1984. In esso si specifica, tra l'altro, che «le Altre Parti Contraenti [cioè gli Stati membri delle Comunità europee] hanno deciso di creare un'Unione europea, intendendo affidare ad istituzioni comuni, conformemente al principio di sussidiarietà, le competenze necessarie per assolvere i compiti che esse potranno realizzare in modo più soddisfacente che non gli Stati isolatamente». Si tratta dunque di un'interpretazione assai più lata e vicina alle istanze federaliste. Ritroviamo espressamente accolto nella normativa comunitaria il principio di sussidiarietà nel testo dell'Atto Unico Europeo del 1986 a proposito delle nuove competenze attribuite alla Comunità in materia di politica ambientale, ove viene sancito che «la Comunità agisce nella misura in cui gli obiettivi possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri». Il testo citato dell'Atto Unico Europeo non chiarisce le priorità fra competenze statuali. È evidente, infatti, che soprattutto in materia di politica ambientale, cui il principio si riferisce, gli obiettivi che si intendono perseguire potranno essere meglio realizzati a livello comunitario che non a livello dei singoli Stati membri, indicando così una priorità a favore della competenza comunitaria rispetto a quella degli Stati membri. Si deve tuttavia osservare che, rispetto al principio enunciato nell'Atto Unico, l'interpretazione che potrebbe essere legittimamente data all'art. 3 B del Trattato di Maastricht appare più restrittiva. Nell'art. 130 R dell'Atto Unico Europeo la Comunità è legittimata ad intervenire «qualora gli obiettivi possano essere meglio realizzati a livello comunitario» rispetto a quello degli Stati membri, mentre nel Trattato sull'Unione europea l'intervento avviene solamente se tali obiettivi non possono essere realizzati sufficientemente dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati a livello comunitario. Resta sicuramente il problema dell'evidente ricorso a possibili giudizi di demarcazione sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Sembra ovvia una competenza della Corte di Giustizia, ma altre proposte sono state formulate ed altre opinioni avanzate: tra le altre, quella di affidare tale competenza ad una sorta di assise interparlamentare costituita da rappresentanze del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali.

La sussidiarietà, elemento di riferimento della Comunità nella prospettiva federale. Il principio di sussidiarietà riveste una fondamentale importanza per le prospettive dell'ordinamento comunitario ed esso costituirà il filo conduttore relativo alle competenze della Comunità negli anni futuri, l'effettivo elemento di discriminare tra competenze comunitarie e competenze statuali. Di fatto il principio della sussidiarietà ha costituito l'elemento cardine sul cui

fondamento sono state applicate le normative comunitarie fin dai Trattati di Parigi e di Roma. Spetterà alle istituzioni della Comunità - ed in particolare alla Commissione, cui è attribuito il potere di iniziativa - dimostrare che un'azione specifica debba essere perseguita a livello comunitario. L'onere della prova, per così dire, spetterà alla Commissione. Il dibattito giuridico sull'applicazione del principio di sussidiarietà è di grande interesse poiché il Trattato di Maastricht detta disposizioni non omogenee quanto al suo ambito di applicazione: all'art. 3 B dispone l'applicabilità del principio di sussidiarietà nei settori «che non sono di esclusiva competenza della Comunità»; all'art. 13 delle Disposizioni comuni prevede che tutti gli obiettivi dell'Unione siano perseguiti «nel rispetto del principio di sussidiarietà». L'applicazione del principio di sussidiarietà ci deve condurre ad accettare il carattere selettivo della legislazione comunitaria cui si potrebbe aggiungere, se necessario, un livello complementare di regolamentazioni, nazionali o regionali, che continueranno a distinguersi. Secondo una concreta interpretazione del Trattato istitutivo dell'Unione europea, sulla base del principio di sussidiarietà, la Comunità potrà assumere, dunque, nuove competenze soltanto se esse si riveleranno indispensabili a livello europeo nell'interesse dei cittadini e nella misura in cui la loro efficacia non possa essere assicurata che a livello comunitario. Perciò l'autonomia degli Stati e delle regioni rappresenta il completamento indispensabile del federalismo: in tal modo il federalismo garantisce meglio di uno Stato centralizzato la ripartizione e il controllo del potere. Se si pone in questi termini una valutazione del principio di sussidiarietà si può trovare una collocazione di tale principio che operi in una realtà, come l'attuale, sostanzialmente confederale, dando luogo, tuttavia, ad una dinamica che opera progressivamente per favorire una prevalenza dell'elemento federale. Garantire la tutela più efficace ed ottimale dei cittadini, mediante una sostanziale cooperazione tra tutti i diversi livelli (regionale, statale, comunitario) di competenze, costituisce l'elemento essenziale per la realizzazione effettiva di una democrazia europea.

CAPITOLO 5

DA MAASTRICHT VERSO L'UNIONE EUROPEA

Dalle conferenze intergovernative al Trattato di Maastricht. Il Trattato di Maastricht è una modifica e un ampliamento del Trattato di Roma del 1957 e dell'Atto Unico. Le innovazioni sono rilevanti, ma insufficienti. Si è dovuto cercare un difficile ma necessario compromesso fra chi voleva accelerare il processo di unificazione europea trasformando la «Comunità economica» in «Unione politica» e dandole una netta impronta federale, e chi, invece, non solo non voleva neppure sentir parlare di «federazione», per conservare intatta la sovranità degli Stati membri. Già la nuova denominazione - «Unione Europea» - ha un suo valore perché, come recita il secondo comma dell'art. A, «segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa». L'esperienza degli ultimi quarant'anni, l'allargamento della Comunità da sei a dodici, i successi e le difficoltà delle politiche comunitarie, le sfide economiche degli USA e del Giappone e - negli ultimi tempi - il fallimento del comunismo, tutti questi fattori hanno reso evidente anche ai più scettici e diffidenti la necessità di perfezionare le istituzioni comunitarie e di ampliarne le competenze. L'impegno unanime dei dodici Governi della CEE a dare piena attuazione entro il 1992 a quel Mercato Unico ha dato il via ad un orientamento in senso europeista di tutti gli operatori economici. In tale favorevole situazione ha avuto buon gioco l'azione della Commissione Europea per rendere evidente a tutti che il Mercato Unico reclamava un'unica politica economica e un'unica moneta. Così quando, all'inizio del 1991, cominciò i suoi lavori la Conferenza Intergovernativa sull'Unione Economica e Monetaria, tutto era pronto per le scelte tecniche e giuridiche che le erano proprie. Ben diversa fu la situazione in cui si trovò ad operare la Conferenza Intergovernativa sull'Unione Politica convocata contemporaneamente. Questa seconda Conferenza Intergovernativa era quasi un'improvvisazione provocata dagli avvenimenti clamorosi del 1989. Del resto il Parlamento Europeo, anzitutto, ma anche la stessa Commissione e, più in generale, le forze politiche e culturali europeiste insistevano pressantemente per lo sviluppo delle istituzioni comunitarie in senso federale. Ciò nonostante i lavori della Conferenza per l'Unione Politica incontrarono grosse difficoltà non solo nelle ben note pregiudiziali antifederaliste degli inglesi, ma anche nelle esitazioni di altri Governi. Così il «vertice» di Maastricht fu indotto a cercare un compromesso fra posizioni molto distanti e ad accontentarsi dei passi che si potevano fare con il consenso di tutti, rinviando ad una revisione - fissata a relativamente breve scadenza: il 1996 - in cui, verificati gli effetti del Trattato, si potranno compiere nuovi, sperabilmente più decisivi, passi verso l'attuazione della «vocazione» federale. Il fatto che il Consiglio Europeo abbia fissato quella data per la revisione del Trattato indica chiaramente la consapevolezza da parte degli stessi Governi dell'insufficienza delle pur rilevanti innovazioni introdotte nel Trattato di Roma.

La struttura «a pilastri»: la politica estera. Il punto principale - da cui dipende gran parte degli altri - sta nel principio basilare e nella struttura del Trattato: non c'è l'Unione Europea di tipo federale e la struttura non è unitaria, ma a settori distinti, «a pilastri». Una parte modifica e aggiunge disposizioni nei Trattati comunitari inerenti al settore economico, mentre un'altra parte introduce norme in

politica estera e di sicurezza e per la cooperazione negli affari interni e giudiziari, che restano fuori del sistema comunitario e sono di natura sostanzialmente intergovernativa. Per questa parte Commissione e Parlamento Europeo ne sono semplicemente «informati» e la Corte di Giustizia non vi ha competenza. Questa struttura «a pilastri» costituisce il «male radicale» delle decisioni di Maastricht: è la concessione maggiore fatta alle pregiudiziali inglesi perché mantiene la costruzione europea su un piano ambiguo, in parte comunitario e in parte intergovernativo. Infatti, il Trattato di Maastricht ha mantenuto la politica estera al di fuori delle istituzioni comunitarie, come già era stato fatto con l'Atto Unico. Le azioni comuni saranno decise - in base ad orientamenti generali del «vertice» - dal Consiglio e non soltanto «dai Ministri degli Esteri riuniti nell'ambito della Cooperazione Politica». Ma per tali decisioni sarà necessaria l'unanimità e solo le operazioni esecutive potranno essere disposte a maggioranza qualificata. La Commissione sarà semplicemente «associata» ai lavori del Consiglio; il Parlamento Europeo verrà «informato» e «consultato» e potrà «rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio». E molto ambigua resta la politica di difesa: tutte le questioni riguardanti la difesa vengono demandate all'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), istituita nel 1955. All'UEO viene affidato il compito di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel campo della difesa. Resta aperta la questione - e sono già nate vivaci polemiche - dei rapporti con la NATO. Si è anche stabilito che, in previsione della scadenza nel 1998 del Trattato dell'UEO, l'intera questione sarà riesaminata e ridefinita nella revisione del Trattato di Maastricht prevista per il 1996. È ben fondata, dunque, la deplorazione effettuata dal Parlamento Europeo con la Risoluzione del '92 di questa «grave carenza del nuovo Trattato» che «lascia la politica estera e di sicurezza fuori del quadro giuridico comunitario (il che comporta un indebolimento del ruolo della Comunità e del Parlamento e l'impossibilità del ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia)».

La politica interna e giudiziaria. Non meno deplorabile è la costituzione dell'altro «pilastro»: quello del campo giudiziario e degli affari interni, ugualmente tenuto fuori dallo spirito e dal metodo comunitario e relegato nel tradizionale sistema dei rapporti intergovernativi. È un fatto positivo e molto importante che i Dodici abbiano concordato di organizzare la cooperazione in materia inserendola nel Trattato di Maastricht. Si è capito che - come dice l'art. K 1 del Titolo VI - «ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, [...] sono di interesse comune»: la politica di asilo, le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne, la politica di immigrazione, l'impegno contro la tossicodipendenza, la lotta contro il terrorismo e la criminalità internazionale, l'organizzazione di un ufficio europeo di polizia (Europol). Sennonché tutto questo lo si è lasciato a livello di «cooperazione» fra gli Stati membri, non diventa una politica comunitaria. «L'organo deliberante - all'unanimità, salvo che per le questioni di procedura - è solo il Consiglio». Questa importante cooperazione in campo giudiziario e in tutte le materie degli affari interni resta dunque fuori della sfera comunitaria, sottraendo al controllo democratico del Parlamento e a quello giurisdizionale della Corte di Giustizia un settore che tocca direttamente i diritti dei

cittadini. A questo proposito si deve sottolineare un altro aspetto politico del Trattato di Maastricht: l'istituzione della cittadinanza europea, di cui vengono indicati i doveri e taluni importanti diritti. Tra questi il diritto di libera circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri, il diritto di voto ed eleggibilità nelle elezioni comunali ed europee nello Stato membro di residenza, il diritto di tutela diplomatica e consolare nei paesi in cui il proprio Stato non è rappresentato, il diritto di petizione al Parlamento Europeo e di ricorso al «mediatore» (ombudsman). Ma l'esercizio di questi diritti è subordinato alle modalità che il Consiglio dovrà adottare entro la fine del 1994 con decisione all'unanimità e con la possibilità - esplicitamente prevista (art. 8 B) - di deroghe. Il Trattato non ha accolto la richiesta del Parlamento Europeo di incorporare la «Dichiarazione sui diritti e le libertà fondamentali» e l'adesione della Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le iniziali «Disposizioni comuni» sanciscono il rispetto da parte dell'Unione dei diritti garantiti dalla Convenzione europea del 4 novembre 1950: ma queste sanzioni restano nel «pilastro» degli accordi intergovernativi e perciò non saranno soggette alla giurisdizione della Corte di Giustizia.

La comunità fondata sulla sussidiarietà. Il «pilastro» portante è, ovviamente, quello della Comunità. Nelle «Disposizioni comuni» del Trattato di Maastricht, si dichiara che «L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione, instaurate dal presente Trattato»: dove è ben chiara la volontà di mantenere la politica estera, la giustizia e gli affari interni al livello di mere «forme di cooperazione». Le innovazioni più rilevanti sono dunque proprio quelle introdotte nelle Comunità. A cominciare dai «Principi», in cui non si parla più di «Comunità Economica Europea» ma semplicemente di «Comunità Europea» e se ne precisano le finalità: non più solo lo «sviluppo armonioso e l'espansione continua ed equilibrata», ma più concretamente anche «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore di vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà fra gli Stati membri». Nello stesso articolo si indicano anche i mezzi: non più la sola «instaurazione di un mercato comune» ma anche «un'unione economica e monetaria e l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni». È questo l'aspetto positivo più rilevante del Trattato di Maastricht: il varo dell'Unione Economica e Monetaria e l'estensione delle competenze della Comunità. Si tratta di politiche che la CEE ha intrapreso finora in forma sperimentale e marginale (l'istruzione, la cultura, l'industria, la ricerca scientifica, la coesione economica e sociale, l'ambiente) o che dovrà affrontare ex novo (la sanità, la protezione dei consumatori, le reti transeuropee). La decisione finale per adottarle e definirle rimane nelle mani del Consiglio, che però delibererà a maggioranza qualificata. Si deve rilevare ancora che la concezione federale della Comunità trova adeguata applicazione nell'esplicito richiamo al «principio di sussidiarietà», secondo il quale «la Comunità interviene nei settori che non sono di sua esclusiva competenza soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Precisazione opportunissima: non solo perché garantisce l'autonomia delle responsabilità nazionali e regionali, ma soprattutto perché introduce solennemente nel Trattato stesso la confutazione della concezione distorta di una Comunità

accentratrice e livellatrice.

La politica economica e monetaria. Indubbiamente il punto più importante del Trattato di Maastricht sta nell'introduzione nella Comunità Europea di una «Politica Economica e Monetaria». Già nei «Principi» viene introdotto un art. 3 A con cui si istituzionalizza «l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni». Il Consiglio elabora gli indirizzi di massima per le politiche economiche «deliberando a maggioranza» e ne riferisce al Consiglio Europeo, che dibatte sulle conclusioni. È importante l'incarico al Consiglio di sorvegliare, con l'aiuto della Commissione, l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità. Misure di assistenza finanziaria a singoli Stati membri potranno essere prese «solo in casi eccezionali che sfuggano al loro controllo». La Commissione dovrà sorvegliare l'evoluzione dei bilanci e l'entità del debito pubblico per assicurare la disciplina di bilancio, e il Consiglio potrà intimare misure idonee a ridurre il disavanzo fino ad «adeguate ammende», informandone il Parlamento. Purtroppo nessun mutamento è stato introdotto nella politica fiscale, che continuerà ad essere decisa dal Consiglio dei Ministri all'unanimità. La realizzazione di una politica economica comune costituisce la premessa indispensabile per l'attuazione di una unione monetaria. All'art. 4 A viene aggiunto un nuovo art. per creare una nuova istituzione: la Banca Centrale Europea che, insieme alle Banche Centrali Nazionali, costituisce il Sistema Europeo di Banche Centrali. La questione è stata risolta con il famoso *opting out*, cioè autorizzando il Regno Unito a non entrare nel Sistema Europeo di Banche Centrali. L'art. 105 dichiara che «l'obiettivo principale del Sistema Europeo di Banche Centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi» e, solo subordinatamente a questo, «il sostegno delle politiche economiche generali nella Comunità». La data d'inizio della seconda fase è stata spostata al 1° gennaio 1994 e si è creato un Istituto Monetario Europeo. Molto più importante, però, è la decisione per la data d'inizio della terza fase: entro il 31 dicembre 1996 il Consiglio Europeo deciderà a maggioranza se sia opportuno avviarla, ma, in ogni caso, «se entro la fine del '97 la data di inizio non sarà stata fissata, la terza fase inizierà il 1.1.99». Si tratta della decisione più importante presa a Maastricht, che il Parlamento ha definito «storica». È un passo verso l'Unione Europea decisivo, incisivo, irreversibile.

Le modifiche istituzionali. Per compiere tale passo tempestivamente, efficacemente e democraticamente occorre l'adeguamento non solo delle istituzioni e delle procedure delle amministrazioni nazionali e locali, ma anche delle istituzioni comunitarie. A Maastricht sono state introdotte parecchie innovazioni: non irrilevanti, ma certo insufficienti. Il Parlamento Europeo aveva chiesto la definizione di un «sistema istituzionale sufficientemente efficiente», attribuendo al Parlamento un diritto di iniziativa e di codecisione con il Consiglio in materia di legislazione comunitaria. Invece, di tutto ciò solo una parte è stata accolta e, per di più, con una regolamentazione procedurale così complicata da renderla lentissima o addirittura paralizzante. Il diritto di iniziativa parlamentare è ammesso (art. 138 B, comma 2) sotto forma di «richiesta alla Commissione di presentare adeguata proposta», ma quanto alla «codecisione» le innovazioni sono limitate e, come si diceva, complicatissime. L'art. 189 B introduce una nuova procedura che prevede due letture sia in Consiglio sia in Parlamento, seguite, se necessario, da una fase di concertazione. In caso di mancato accordo, il Consiglio può adottare un atto unilateralmente, ma il Parlamento, a maggioranza assoluta dei voti espressi, può respingerlo. Quindi una specie di diritto di veto, che è sì un potere, ma un potere

solo negativo. Questo sistema resta sostanzialmente garante della preminenza legislativa del Consiglio e che, per di più, è incredibilmente farraginoso e di difficile gestione. Tutto questo è stato ignorato e il Parlamento Europeo giustamente ha deplorato il permanere della «incerta distinzione fra atti legislativi e atti esecutivi» e la mancata definizione dei rapporti fra Consiglio e Commissione nelle procedure esecutive. È anche opportuno sottolineare che è assolutamente infondata l'accusa rivolta così frequentemente alla Commissione di aver creato un potere burocratico. Il potere incontrollato ed esorbitante, al contrario, è proprio quello del Consiglio. Si deve constatare, invece, che un progresso rilevante è stato compiuto in materia giurisdizionale attribuendo alla Corte di Giustizia il diritto di comminare sanzioni agli Stati membri che non rispettino le sue sentenze. Più precisamente: l'art. 171 del Trattato di Roma è stato ampliato per dare alla Corte, in collaborazione con la Commissione, la possibilità di sanzionare la mancata esecuzione delle sue sentenze con l'imposizione di penalità o di pagamento di somme forfetarie. Ciò accentuerà la prevalenza del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale e rafforzerà la funzione unificante che la Corte di Giustizia ha svolto in questi anni. A Maastricht se ne è tenuto debito conto istituendo e regolamentando il Comitato delle Regioni, composto, come il Comitato Economico e Sociale, di 189 membri nominati dal Consiglio su proposta dei rispettivi Stati. Consiglio e Commissione lo dovranno consultare nei casi previsti dal Trattato.

Il permanere del deficit democratico. L'insufficienza delle innovazioni introdotte nel Trattato sui poteri e sui rapporti delle istituzioni europee, oltre a rendere assai difficile la vita comunitaria, non pone riparo a quello che da tempo viene denunciato come il «deficit democratico» della Comunità. Basti rilevare che l'attuazione della politica economica e monetaria sottrarrà al controllo - diretto o indiretto - dei Parlamenti nazionali importantissimi settori. Le decisioni in tali settori non vengono trasferite al controllo democratico del Parlamento Europeo, ma rimangono tutte nelle mani del Consiglio, che opera collegialmente, anche a maggioranza. Perciò il Parlamento ha deplorato il mancato accoglimento delle sue richieste miranti a riportare le decisioni del Consiglio sotto il controllo di un'Assemblea democraticamente eletta e ha chiesto nella Risoluzione dell'aprile '92 che, per porvi immediatamente riparo, venga stipulato un accordo interistituzionale fra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento. Tuttavia si tratterà di un mero espediente pragmatico che non eliminerà certamente la sostanziale carenza di democrazia che resta nelle istituzioni europee. Vi resta per l'evidente motivo che a Maastricht non si è voluto dare al Parlamento Europeo una vera e propria codecisione legislativa e, conservando tutto, o quasi, il potere decisionale nelle mani del Consiglio, si è rimasti nella logica e nella prassi dell'intesa interstatale. La concezione federale dell'Unione è stata tenuta fuori del Trattato non solo nell'espressione verbale, ma anche nella costruzione istituzionale. La sovranità degli Stati nazionali non deve essere soppressa - come temono gli antieuropeisti - ma deve essere gestita insieme, «partagée», per poter «indirizzare un destino ormai condiviso». Questo obiettivo non è affatto assicurato con le procedure equivocate e pasticciate uscite dal compromesso di Maastricht. Ha bisogno di un ulteriore, decisivo passo verso il sistema federale. Della imperfezione e della precarietà dell'ordinamento istituzionale delineato dal Trattato di Maastricht devono essere stati consapevoli i suoi stessi firmatari, se nelle «Disposizioni finali» (art. N) è stato riconosciuto che per «le disposizioni del presente Trattato è

prevista una revisione» e hanno già stabilito che, a tale scopo, sarà convocata una Conferenza Intergovernativa nel 1996.

Da Maastricht alla Costituzione europea. Per questa scadenza le forze politiche e culturali, il Parlamento e la Commissione, devono preparare un progetto organico di riforme che metta le istituzioni dell'Unione in condizione di assolvere efficacemente e democraticamente ai compiti che lo stesso Trattato di Maastricht si è prefisso. L'autorità monetaria autonoma della Banca Centrale Europea, quale è prefigurata dal Trattato, non è concepibile senza l'esistenza di un'autorità politica responsabile della politica economica e democraticamente legittimata. È anche da questa considerazione che deriva la necessità di dare alle istituzioni dell'Unione una struttura federale: alla struttura chiaramente federale della Banca Centrale Europea e del Sistema Europeo di Banche Centrali deve corrispondere un'analogia struttura politica. Questo significa, in concreto, attribuire il potere legislativo al Parlamento (rappresentante dei cittadini) e al Consiglio dei Ministri (rappresentanti degli Stati), definire le funzioni esecutive della Commissione, sottraendole completamente al Consiglio e ai suoi Comitati, far eleggere il Presidente della Commissione dal Parlamento e assoggettare l'intera Commissione al voto di fiducia del Parlamento, per farne un «Governo dell'Unione» democraticamente responsabile. In campo economico c'è il problema del finanziamento della Comunità o, come si dice in gergo comunitario, delle «risorse proprie». Il Trattato di Maastricht indica realisticamente nella coesione economica e sociale uno degli obiettivi principali dell'Unione; a tale scopo crea un «Fondo di coesione» e si propone di adeguare il funzionamento e la dimensione dei «Fondi strutturali». Il problema, comunque, è più generale e va risolto alla radice. È necessario che, abolita la distinzione fra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, sia riconosciuto al Parlamento il diritto di ratificare la decisione per le risorse proprie e soprattutto che tali risorse siano proporzionate alle esigenze degli impegni indicati dal Trattato. Il Trattato di Maastricht delinea due obiettivi ambiziosi: organizzare le azioni esterne dell'Unione e promuovere la coesione economica e sociale di tutte le sue regioni. Ciò richiede l'elevazione del massimale delle risorse comunitarie dall'1,20 all'1,37% del prodotto interno lordo dei Dodici (o, secondo la richiesta del Parlamento, all'1,4). Ed in effetti il «vertice» di Edimburgo ha deciso di elevare il massimale dall'1,20 all'1,32%. Il Parlamento Europeo ha rivolto ai Parlamenti nazionali l'invito a reclamare, in sede di verifica, che i rispettivi Governi si impegnino «a preparare la prossima Conferenza Intergovernativa nel 1996 in modo da eliminare le carenze del Trattato di Maastricht, con particolare riguardo al tutt'ora sussistente deficit democratico e all'efficacia del processo decisionale». Per quanto riguarda il processo decisionale, è necessario: estendere il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri su tutte le materie per rendere le decisioni comunitarie tempestive ed efficaci; rendere pubbliche le riunioni del Consiglio quando delibera in sede legiferante; accrescere e definire con precisione le funzioni esecutive della Commissione, per farne un vero e proprio «Governo dell'Unione». Tutto ciò deve essere preparato per il 1996, e comunque prima dell'ampliamento della Comunità a nuovi membri. Ma una Comunità a 16 - o, peggio, a 18 o a 26 - con le attuali istituzioni, anche con le modifiche di Maastricht, sarebbe ingovernabile. L'allargamento senza l'«approfondimento» sarebbe un'inversione di marcia: anziché verso un'Unione più stretta e solida di tipo federale, si rischierebbe di andare verso un allentamento dei legami comunitari. La Costituzione deve essere definita entro il 1999, prima che entri in vigore l'Unione Economica e Monetaria.

CAPITOLO 6

LA TELECOMUNICAZIONE IN EUROPA

Premessa. In questo capitolo dedicato alle telecomunicazioni (TLC) in Europa, si è ritenuto utile ed opportuno effettuare una fotografia del comparto, rilevando scenari e dati allo scopo di rendere visibile l'importanza strategica che le TLC hanno avuto e avranno sempre più nel processo evolutivo della nostra civiltà. Trattamento e trasporto dell'informazione diffusa consentono infatti di garantire crescita e sviluppo, sia reddituali che tecnologici, alle imprese e di fornire servizi sempre più adeguati alle esigenze della collettività, in quanto ottimizzano la ricerca e l'uso delle risorse ovunque esistenti e di qualsiasi ordine e natura.

Lo scenario mondiale. Tra le TLC e le dinamiche sociali ed economiche esiste ovviamente una pluralità di relazioni. I paesi dell'area post-industriale sono caratterizzati da un'alta incidenza del terziario e dell'industria ad alta tecnologia e da una necessaria scolarità ad alto livello. Lo sviluppo di un sistema di TLC è fortemente condizionato dal grado di sviluppo socioeconomico sia locale sia nazionale di un paese. Esiste indubbiamente una mutua correlazione, in quanto comunicare è una funzione portante dello sviluppo, che a sua volta determina crescenti esigenze di comunicare. Se tra le varie relazioni si prendono in esame alcuni indicatori fondamentali relativi alle TLC quali gli investimenti dei gestori e gli introiti confrontati con il PNL delle diverse aree mondiali, è facile comprendere la loro relativa ed in parte omogenea correlazione. È interessante notare che il peso di ogni area in termini di investimenti è superiore al loro peso in termini di introiti ad eccezione del Nord America. Ciò è causato dall'elevato rapporto fra introiti e investimenti, che per il Nord America è di circa il doppio delle altre aree: qui infatti l'utenza appare decisamente più orientata all'utilizzo intensivo dei mezzi di informatizzazione ed il dato è coerente con la maggiore rilevanza dell'uso dei servizi relativi al terziario avanzato. La consistenza degli abbonati nel mondo al 31 dicembre 1990 era pari a 521.104.000, con una densità media di 9,89 abbonati per 100 abitanti.

L'assetto societario dei gestori delle Telecomunicazioni nei paesi CEE. I prodromi della liberalizzazione si avvertirono nei primi anni Ottanta dapprima con lo smembramento AT&T e successivamente con il «libro verde» della CEE, sostenendo che lo sviluppo dipendeva dall'apertura alla concorrenza. Grande spinta è venuta dall'utenza, specialmente quella aziendale, che ha manifestato insoddisfazione verso i servizi offerti. Imprese time based richiedono una information technology avanzata, e le TLC devono divenire uno strumento flessibile e altamente innovativo. È indubbio che la concorrenza stimola la creatività, riduce i costi e spinge verso la qualità. Tuttavia, l'accesso universale al servizio di base va sempre garantito e la privacy dell'utente deve essere protetta. Questi presupposti hanno fatto nascere la necessità di un soggetto super partes, comportando che le amministrazioni PT non possano più agire come gestori e contemporaneamente come controllori. Le separazioni di funzioni (gestione e regolazione) stanno determinando un riassetto. Mancando una politica uniforme, ogni paese ha scelto tempi e modalità diverse.

Belgio. Con la nuova legge sulle TLC approvata nel marzo 1991, il gestore pubblico ha cambiato il suo status da azienda di Stato ad impresa pubblica a partecipazione statale maggioritaria e la denominazione da RTT (Régie des

Télégraphes et des Téléphones) in Belgacom. I membri del consiglio di amministrazione sono nominati dal Ministero PT.

Danimarca. Nel 1990 è stata avviata in Danimarca la ristrutturazione del settore delle TLC con la creazione di una società finanziaria, Tele Danmark, nella quale lo Stato avrebbe dovuto conservare una partecipazione del 51%, ma alla fine del 1992 lo Stato aveva ancora il 93,7%.

Francia. Nel 1990 la Francia ha ridefinito il suo assetto istituzionale e normativo scorporando le Poste dalle TLC, dando vita per queste ultime ad un'azienda pubblica controllata completamente dallo Stato (France Télécom) e separando le funzioni di gestione da quelle di controllo. Nel 1991 France Télécom (FT), articolata su quattro livelli ha realizzato il suo primo esercizio come azienda pubblica in autonomia finanziaria, conseguendo un utile di esercizio e un incremento del fatturato del 7% rispetto all'esercizio precedente.

Germania. La legge sulla struttura delle Poste del luglio 1989 ha diviso la Deutsche Bundespost in tre aziende pubbliche (servizi postali, servizi bancari, telecomunicazioni). La gestione delle TLC è stata affidata all'azienda pubblica DBP Telekom, a sua volta articolata in quattro divisioni secondo la tipologia di utenza. La Telekom ha grosse esigenze finanziarie in quanto entro il 1997 dovrà sostenere investimenti per l'unificazione non inferiori a 45mila miliardi di lire e quindi il governo sarebbe interessato ad una sua parziale privatizzazione. La privatizzazione richiederà un tempo «tecnico». È prevedibile una prima fase nel 1993 con una cessione non superiore al 25% e la conseguente quotazione in borsa.

Gran Bretagna. Nel 1981 è avvenuta la separazione dei servizi postali dai servizi telefonici. Nel 1984 venne introdotto il duopolio sulle reti attraverso la concessione data dal governo alla Mercury Communication Limited (MCL). La MCL ha attualmente 900mila abbonati contro i circa 26 milioni della British Telecom, che ha mantenuto l'89% dell'intera quota del traffico affari e il 77% del traffico internazionale. Nel 1993 verrà completata la privatizzazione della British Telecom con il collocamento del residuo 22% del pacchetto azionario pubblico (dopo il 51% ceduto nel 1984 e il 27% nel dicembre 1991).

Grecia. Le TLC sono gestite dall'Organizzazione Ellenica delle Telecomunicazioni (OTE), azienda pubblica che opera in regime di monopolio e gode di autonomia amministrativa e finanziaria. Nel novembre 1992 il governo greco ha deciso di vendere il 49% della OTE: il 35% verrà offerto ad un acquirente straniero; il 14% verrà offerto sul mercato finanziario interno, e di questo il 5% potrà essere acquisito da operatori stranieri.

Irlanda. Il monopolio esclusivo dell'offerta, fornitura e manutenzione dei servizi di TLC spetta alla Telecom Eireann (TE), azienda pubblica di proprietà totale dello Stato costituita nel 1984 con la legge sui servizi PT.

Italia. Con la legge 29 gennaio 1992 n. 58 si è fatto un primo passo per la riforma delle TLC italiane. Infatti viene creato un polo gestionale unico IRI-STET attraverso la costituzione di una nuova società, IRI TEL (controllata al 100% dall'IRI), che gestisce in concessione i servizi, nonché l'installazione e l'esercizio degli impianti gestiti sino a quel momento dall'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, che in pari data è stata soppressa.

Lussemburgo. Tutti i servizi pubblici di TLC vengono forniti in regime di monopolio dall'amministrazione postale, quindi qualunque utile viene riportato allo Stato.

Paesi Bassi. Con la legge di abilitazione del 1988, nei Paesi Bassi il servizio telefonico è gestito (dal 1989) dalla holding Royal PTT Nederland NV, azienda detenuta interamente dallo Stato, tramite la divisione PTT Telecom BV.

Portogallo. Tutti i gestori di TLC dipendono dal Ministero dei Lavori Pubblici, Trasporti e Comunicazioni. I servizi sono gestiti da tre società raggruppate nella holding Comunicações Nacionais (CN). La riorganizzazione del settore prevede una graduale privatizzazione, non comunque superiore al 49% delle azioni. L'eventuale partecipazione estera non potrà superare il 25%.

Spagna. I servizi di TLC sono gestiti, in un regime di concessione monopolistica, dalla Telefónica de España, società per azioni parzialmente controllata dallo Stato (direttamente il 32,5%, più il 3,2% attraverso istituzioni ufficiali). La partecipazione straniera non può essere superiore al 25%.

Le normative CEE. La politica CEE. Nel 1984 la Comunità Europea approvò un piano basato su cinque linee principali: sviluppo coordinato delle TLC con progetti comuni di infrastrutture; creazione di un mercato comunitario; programma di ricerca sulle comunicazioni integrate a larga banda; sviluppo di reti e servizi avanzati nelle regioni meno favorite; posizioni comuni nei negoziati internazionali. Il «libro verde» venne preliminarmente discusso con tutte le parti. I principali punti del documento sono i seguenti: mercato dei terminali di TLC: apertura totale alla concorrenza; servizi di TLC: ad eccezione di alcuni servizi di base di interesse generalizzato, sostanziale apertura alla concorrenza; infrastrutture di rete: mantenimento del monopolio; assetto istituzionale: separazione tra le funzioni di regolamentazione e di gestione; tariffe: tendenza all'allineamento al costo delle prestazioni; norme e specifiche: creazione dell'ETSI, sotto la forma di istituto autonomo riconosciuto ufficialmente dalla CEE, per gli standard di TLC; definizione di precise regole per l'accesso dei fornitori di servizi alle reti di TLC: ONP (Open Network Provision); azioni terrene per satelliti: apertura del mercato se utilizzate come terminali di utente e non di rete; massima trasparenza delle operazioni dei gestori in materia di appalti ed acquisti. Gli abbonati telefonici aumenteranno sino a raggiungere una cifra stimata in 188 milioni a fronte della popolazione dell'area CEE stimata al 2000 in circa 350 milioni di abitanti, realizzando quindi una densità (abbonati per 100 abitanti) di circa il 53%. A fine secolo, nei principali paesi europei si prevedono le seguenti densità telefoniche: 58% in Francia, 56% in Gran Bretagna, 55% in Italia e 53% in Germania. Compiendo questo notevole balzo, l'Europa occidentale raggiungerà livelli simili a quelli del Nord America, confermandosi tra le aree avanzate del mondo.

Gli atti ed i recepimenti. La Direttiva della Commissione sulla liberalizzazione del mercato dei terminali (88/301) si applica a tutti i terminali omologati TLC di utente. Liberalizza l'importazione, la commercializzazione, l'allacciamento e la manutenzione di apparecchi telefonici, centralini, modem, ecc. La Direttiva del Consiglio CE istitutiva il mercato interno dei servizi di TLC mediante la realizzazione dell'offerta di rete (90/387) ha creato un Comitato per la gestione del processo ONP (Open Network Provision), che ha lo scopo di consentire a fornitori ed utenti finali l'accesso alle reti pubbliche a condizioni obiettive e non discriminatorie. Questa è una direttiva quadro e presuppone l'emanazione di successive specifiche direttive di attuazione. Sono state emesse due direttive settoriali per le aree di monopolio: circuiti affittati (92/44) e servizio telefonico (in corso di approvazione). La proposta della Commissione sull'applicazione dell'ONP alla telefonia vocale intende

tutelare i diritti degli utenti e rendere l'infrastruttura di rete telefonica accessibile ai fornitori di servizi in concorrenza e ad altri gestori di rete su base di equità. Mira inoltre a pianificare e coordinare il sistema di numerazione paneuropeo e a istituire il codice di paese unico per l'Europa. La Direttiva della Commissione sulla concorrenza nel mercato dei servizi di TLC (90/388) restringe il monopolio dei gestori pubblici e liberalizza tutti i servizi non soggetti a diritti speciali ed esclusivi a partire dal 1° gennaio 1993. Inoltre, prescrive che l'attività di regolamentazione, controllo e omologazione deve essere svolta da un ente indipendente dai gestori pubblici. Inizialmente ha escluso il servizio di telefonia vocale, i servizi mobili e via satellite. La Corte di Giustizia ha respinto il ricorso di alcuni paesi contro questa direttiva, riconoscendo la competenza della Commissione ad emanare direttive ex articolo 90. La Commissione sembra al momento tatticamente preferire la soluzione di aprire alla concorrenza il solo servizio telefonico tra gli Stati membri, in quanto stimolerebbe la concorrenza tra i gestori. La Direttiva del Consiglio nelle procedure di appalto nei settori esclusi (90/531) si applica ad enti pubblici che appaltino contratti aventi per oggetto forniture e lavori relativi alla messa a disposizione o gestione di reti pubbliche di TLC. L'applicazione è prevista solo per gli appalti di forniture superiori a 600mila ECU e lavori oltre 5 milioni di ECU. I criteri per l'aggiudicazione avvengono sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso. Un'ultima direttiva in proposta estende, modificandolo, il sistema delle procedure agli appalti di servizi nei settori «esclusi».

Il mercato europeo. Nel 1990 il mercato mondiale dei servizi di TLC ha raggiunto i 450 mila miliardi di lire di introiti. In questo mercato la CEE rappresenta il 26,5%, mentre l'intera Europa Occidentale si accredita di un 35%, stessa percentuale degli Stati Uniti. La composizione degli introiti conferma ancora la prevalenza dei servizi telefonici tradizionali (80%). Per la fine del decennio (2000) è stimato che l'Europa nel suo complesso costituirà il mercato di maggior valore, contribuendo per circa il 44% a quello mondiale. Sono previsti investimenti complessivi nel periodo 1990-2000 di circa 762 miliardi di ECU, di cui 462 in reti pubbliche e 300 in sistemi di utente. Si assisterà ad un appiattimento di crescita negli investimenti in reti pubbliche a fronte di un aumento medio annuo del 9,3% nei sistemi di utente. Nell'area comunitaria, l'investimento medio annuo in reti pubbliche diminuirà di circa l'1%, mentre l'incremento medio annuo dei sistemi di utente sarà del 9,5%. Dall'esame dei dati è possibile rilevare la propensione di alcuni paesi a destinare maggiori risorse (investimenti per abbonato rispetto al reddito pro capite) per un più rapido sviluppo delle reti: è questa infatti la situazione della Spagna, dell'Italia, della Germania, dell'Irlanda e del Portogallo. L'alta dispersione dei valori fra i diversi paesi conduce a ritenere che, almeno al 1990, non è stata condotta da parte dei paesi CEE una conforme politica economica nell'ambito del settore. Considerando in particolare la posizione del nostro Paese, l'Italia si situa al quarto posto per gli introiti totali per servizi di TLC in Europa. Nel 1990 l'Italia ha invece investito per servizi di TLC 12.061 miliardi di lire, cifra che la posiziona al secondo posto della graduatoria europea, dopo la Germania.

L'offerta manifatturiera di apparati di telecomunicazione. L'offerta manifatturiera ha sempre avuto un alto grado di concentrazione perché la produzione di centrali telefoniche pubbliche richiede alte competenze sistemiche ed ingenti investimenti nella ricerca, compatibili solo con grandi imprese. Inoltre, coincideva con le esigenze dei compratori (gestori nazionali) che preferivano un ristretto numero di fornitori per limitare i costi. In questi mercati monopsonistici, forti barriere

all'ingresso hanno mantenuto stabile l'offerta, con la perpetuazione di commesse garantite annualmente («quote storiche»). Tuttavia, la Direttiva CEE (90/531) sulla liberalizzazione degli appalti e la crescente disponibilità di tecnologie innovative hanno provocato un deciso aumento del numero e della qualità dei sistemi offerti. Per i produttori «storici» ciò ha comportato la necessità di riposizionarsi con tempestività, avvenuto in prevalenza con manovre societarie quali accordi, fusioni o acquisizioni. Attualmente, i costruttori europei coprono quasi la metà del mercato mondiale. Il grado di concentrazione dell'offerta mondiale è comunque notevole, dato che le prime sei aziende coprono circa il 60% del mercato totale. I due gruppi maggiori sono Alcatel e AT&T, con percorsi di sviluppo diversi: AT&T ha fatto leva sul mercato interno, mentre Alcatel si è sviluppata sulla base di una forte strategia di acquisizioni. Per l'Europa, la caratteristica dell'offerta è l'esistenza di una consolidata base di mercato che ha consentito ai costruttori di crescere. L'industria europea possiede notevoli elementi di forza: dimensioni adeguate, tecnologia allineata a buoni standard, sostanziale presenza sui mercati mondiali e un mercato «domestico» evoluto. Se questo si può sostenere per le reti, appare evidente una debolezza per i terminali e per la componentistica (microelettronica e software di base), per i quali è strategico compiere uno sforzo. In un mercato dove i vantaggi competitivi dovuti all'innovazione tecnologica sono stati ridotti, l'unica arma vincente è data dalla capacità di anticipare la concorrenza nel soddisfare i bisogni differenziati dell'utenza. Appare parimenti importante l'integrazione verticale tra gestori e produttori CEE, unitamente alla creazione e all'uso di determinati standard comuni all'area.

Francia. Attualmente il mercato della commutazione francese è suddiviso principalmente fra due produttori: Alcatel (71%) ed Ericsson (15%). Del tutto simile la situazione nel settore della trasmissione, dove France Télécom utilizza soprattutto tre fornitori: Alcatel, SAT e TRT, che insieme rappresentano circa il 70% del mercato.

Germania. Il meccanismo base di assegnazione delle commesse nella commutazione elettromeccanica seguiva il metodo delle «quote storiche», che portavano alla seguente suddivisione: Siemens il 50%, SEL il 31%, Detewe l'11% e TN l'8%.

Gran Bretagna. British Telecom, dopo una gara internazionale, aveva scelto sin dal 1986 due sistemi di commutazione: il sistema AXE della Ericsson e il System X nazionale prodotto sia dalla Gec che dalla Plessey. In tal modo tendeva ad ottenere, attraverso la sia pur graduale ma diretta competizione dei tre fornitori, una riduzione dei prezzi.

Italia. In Italia l'azienda leader della commutazione pubblica è l'Italtel. Nel comparto della trasmissione notiamo che, oltre ai soliti Italtel, Ericsson, Alcatel, Siemens, compare anche la Marconi del gruppo Gec. Anche qui la parte residua è servita da una decina di aziende (Philips, Are, AET, Siae Microelettronica). Nei sistemi di utente l'offerta è frammentata in una cinquantina di imprese: l'Italtel, azienda leader anche in questo settore, ha solo il 15%.

Le omologazioni delle apparecchiature terminali. La direttiva 90/388 prevedeva che l'attività di omologazione dovesse essere svolta da un ente indipendente dai gestori, poiché in passato era usata dal gestore monopolista come strumento di regolazione del mercato. L'armonizzazione della legislazione sui terminali TLC consente l'accesso effettivo dei fabbricanti nel mercato comunitario. La direttiva 91/263 tratta il pieno riconoscimento reciproco dell'omologazione per realizzare il mercato unico delle apparecchiature terminali. Lo scopo è che gli Stati membri non possano ostacolare la libera

circolazione e l'uso nel loro territorio di apparecchiature conformi. Le apparecchiature devono avere «requisiti essenziali» per garantire la salvaguardia della rete da eventuali danni. La valutazione di conformità può avvenire attraverso l'esame CE o una dichiarazione di conformità, entrambe effettuate da organismi designati, permettendo di apporre sul terminale un triplo marchio CE. Gli organismi designati all'omologazione non possono partecipare alla progettazione, fabbricazione, commercializzazione e manutenzione delle apparecchiature terminali, né rappresentare le parti che svolgono tali attività. Devono disporre di strutture e personale adeguato, designato per serietà professionale e competenza tecnica, nonché garantire imparzialità e segreto professionale. L'organismo deve stipulare un'assicurazione contro i rischi di responsabilità civile. La direttiva avrebbe dovuto essere recepita dagli Stati entro il 6 novembre 1992 (anche se alcuni Stati, come l'Italia, non lo hanno ancora fatto). Procedure di Omologazione negli Stati Membri. Belgio: Le funzioni di regolamentazione sono state scisse da quelle di gestione con la creazione dell'Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications (IBPT), responsabile dell'omologazione. Danimarca: È stato istituito il Telecom Inspectorate, nell'ambito della Direzione generale PT, al quale è stata affidata l'omologazione. Francia: Il ruolo di regolamentazione è stato trasferito da France Télécom alla Direzione per la regolamentazione del Ministero. Germania: L'omologazione è garantita dalle «Norme per l'omologazione delle apparecchiature di TLC» e l'organo indipendente è l'Ufficio centrale di omologazione per le TLC. Gran Bretagna: Dopo la liberalizzazione del 1981, British Telecom non poteva più determinare gli standard né effettuare l'omologazione. Le richieste devono essere presentate al British Approval Board for Telecommunications (BABT), una società indipendente a cui, dal 1988, è stata affidata l'autorità delegata per l'omologazione. Grecia: Le apparecchiature vengono omologate dal Ministero dei Trasporti e Comunicazioni dopo le prove tecniche di conformità eseguite dall'OTE (gestore pubblico). Irlanda: Il Ministero della Comunicazioni è responsabile della omologazione, mentre l'accertamento tecnico è svolto sia dal gestore pubblico Telecom Eireann che dalla EOLAS. Italia: La funzione di regolamentazione e controllo continuerà ad essere svolta dal Ministero PT attraverso l'Ispettorato Generale delle Telecomunicazioni, che ha tra le sue attribuzioni specifiche il rilascio di omologazioni ed emanazione di normative tecniche. Lussemburgo: L'omologazione compete all'Amministrazione delle Poste e TLC, che fornisce in regime di monopolio i servizi. È previsto comunque un organo indipendente per l'omologazione. Paesi Bassi: L'organo responsabile delle omologazioni è l'HDTP, separato dal gestore PTT Nederland. Preliminarmente l'apparecchiatura deve essere sottoposta al controllo dei re-quisiti tecnici presso due centri riconosciuti. Portogallo: È stato istituito un nuovo organo indipendente, l'Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), che assumerà la responsabilità dell'omologazione, anche se le prove tecniche verranno sempre eseguite dal gestore pubblico CTT. Spagna: L'omologazione delle apparecchiature terminali è stata trasferita dalla Telefónica de España al Ministero dei Trasporti, Turismo e Comunicazioni.

Regolamento del radiomobile. Il radiomobile cellulare deve il suo nome alla rete che lo serve: un insieme di «celle di conversazione». Una serie di computer sposta la conversazione in corso da un'area all'altra, garantendone la continuità. Con il telefonino sono cambiati comportamenti, modi e tempi del lavoro e dello svago, ed è cessato anche l'ultimo sottile legame fisico con il luogo della fruizione. La tecnologia radiomobile è una innovazione radicale, capace di aprire un ciclo di lungo

periodo, che addirittura potrebbe essere nel tempo sostitutivo di quello svolto dalla rete fissa. Per i gestori monopolistici, questo nuovo servizio ha comportato investimenti minori ed ha garantito un ritorno più rapido degli investimenti grazie alla sua diffusione e redditività. L'apertura della concorrenza tra più gestori ha offerto e offrirà senz'altro dei vantaggi per l'utenza per la tendenziale riduzione delle tariffe e il continuo sviluppo dei servizi. Occorrerà vigilare attraverso una authority affinché la concorrenza non presenti lati negativi, quale ad esempio la sovrapposizione di più reti o il degrado dell'offerta. Al 31 dicembre 1991, l'Italia è preceduta in ambito comunitario dal solo Regno Unito. In Belgio, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna la gestione del servizio è riservata al gestore pubblico. Il Belgio è stato criticato dalla Commissione CEE per non voler concedere una licenza ad un nuovo gestore.

Situazione del GSM (Global System for Mobile Communications) nei paesi CEE. La limitata disponibilità di banda degli attuali sistemi «analogici» che impedisce la crescita degli abbonati, i problemi connessi alla segretezza delle conversazioni e soprattutto l'incompatibilità tra i vari sistemi europei, hanno spinto la CEE a promuovere un nuovo sistema «digitale» con standard comune a tutti gli Stati denominato GSM (Global System for Mobile Communications). La differenza è che nel sistema digitale si codificano in bit informazioni rappresentanti la voce (ma anche, volendo, dati o immagini). Il GSM, con l'aggiunta di un modem, ha la possibilità di trasmettere dati. Inoltre, un sistema a così grande diffusione come il GSM consentirà indubbiamente delle economie di scala, quindi minori costi. Secondo il «Memorandum of Understanding» sottoscritto nel 1988, il servizio doveva iniziare nel 1991. Ad oggi esistono peraltro diversi stadi di realizzazione nei vari paesi, in connessione alla maggiore o minore saturazione dei sistemi analogici, allo svilupparsi della concorrenza e alla pressione dei clienti, che, volendo utilizzare un unico apparecchio, ne fanno richiesta. Italia: Ha attivato il servizio GSM il 1° ottobre 1992. Germania: Lo sviluppo del GSM, grazie alla competizione tra i due gestori, sta subendo un notevole incremento. Gran Bretagna: Il mercato è un po' stagnante e i due gestori non sembrano particolarmente interessati in quanto i sistemi analogici sono ancora lontani dalla saturazione. Francia: France Télécom, gestore pubblico, è partito prima di quello privato SFR (nel luglio 1992). Portogallo: Il servizio è attivo dal dicembre 1992. Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna attiveranno il servizio nel corso del 1993. Grecia: Non sarà attivo alcun servizio prima del 1994. Tra l'altro, l'omologazione comune per tutta l'Europa degli apparati ha causato anch'essa dei ritardi nella produzione.

I «pirati» telefonici. La regolazione del traffico telefonico è controllata dal CCITT, che concorda l'accounting rate (costo base). A questo costo ogni gestore aggiunge coefficienti e tasse, spiegando la differenza di tariffe della stessa telefonata internazionale in base al paese di partenza o arrivo. I paesi firmatari regolano la differenza tra traffico in uscita ed entrata usando il «franco oro», moneta di conto. Questi meccanismi hanno fatto allontanare le tariffe internazionali dal costo del servizio, che è diminuito con le nuove tecnologie. La capziosità del sistema tariffario è sfruttata dai «pirati» (e da alcune società telefoniche) che, subaffittando circuiti e sfruttando le differenze, praticano prezzi altamente concorrenziali. In Italia, l'Italcable ha risposto riducendo le tariffe. Le recenti decisioni di riassetto per un gestore unico e la ristrutturazione delle tariffe consentiranno alle TLC italiane di riconquistare un buon livello di competitività. Con decreto

ministeriale del 23 aprile 1993 sono state ulteriormente ridotte le tariffe telefoniche.

Controllo delle telecomunicazioni e determinazione delle tariffe. I principali fattori che influenzano lo sviluppo delle TLC sono il reddito e la sua distribuzione, la popolazione, il livello di istruzione e la tipologia dell'industria (incidenza del terziario). Grande importanza ha anche il livello tariffario, destinato a divenire una variabile significativa per la competitività. Il «libro verde» prevede un sostanziale allineamento al costo dei servizi. Per il Belgio, il Ministero PT svolge le funzioni di controllo e approva i piani di investimento e le tariffe. Il Commissaire du Government vigila sulla concessionaria.

Un esempio di privatizzazione: gli Stati Uniti. Sino al 1984, AT&T gestiva in monopolio tutti i servizi di TLC mediante 22 compagnie operative (BOC). Con il Modified Final Judgement veniva sancito lo smembramento di AT&T e una nuova ripartizione delle competenze gestionali. Le 22 BOC sono state raggruppate sotto il controllo di 7 compagnie regionali che gestiscono i servizi telefonici locali in regime di monopolio. Il servizio locale di base è controllato e regolamentato da organismi dello Stato (Public Utilities Commissions Committees). I criteri di fissazione delle tariffe locali sono quelli di renderle aderenti ai costi con l'applicazione di un meccanismo simile al price-cap. AT&T compete invece con 600 altri gestori per la lunga distanza (dove le tariffe sono diminuite del 38%) e con una dozzina di gestori per i servizi internazionali. La regolamentazione e il controllo di questi due settori è svolto dalla Commissione Federale per le Comunicazioni, organismo indipendente. La Commissione controlla i maggiori gestori per limitare l'abuso di posizione dominante attraverso l'approvazione delle tariffe e l'eliminazione di eventuali sostegni sopportati dal servizio telefonico a favore di nuovi servizi. I servizi radiomobili sono erogati con licenza da un BOC in eventuale concorrenza con una società indipendente. AT&T è escluso istituzionalmente da questo settore; tuttavia nel 1992 ha acquistato il 33% della Mc Caw Cellular. Al fine di garantire eque condizioni di competizione, è consentita l'interconnessione alle centrali AT&T e delle BOC per i «nuovi» servizi. I criteri di omologazione delle apparecchiature terminali sono limitati al controllo della protezione delle reti dalle interferenze.

CAPITOLO 7

LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Premessa. Il primo intervento documentato per incentivare uno studio specifico di "ricerca tecnologica" risale al V secolo a.C., quando la città di Atene stanziò dieci talenti per Erodoto per approfondire le possibili applicazioni dell'abaco (il pallottoliere). Sul piano dottrinale, una delle prime teorizzazioni dell'incentivazione come premio è attribuita al giurista napoletano Giustino Dragonetti. Nel 1766, pubblicò il saggio "Delle virtù e dei premi", che, in simmetria con l'opera di Beccaria, sottolineava l'utilità di incentivare quella che oggi sarebbe definita ricerca applicata. Dragonetti si riferiva specificamente ai "premi" come strumento per promuovere l'innovazione, citando l'invenzione della bussola come esempio storico dei vantaggi globali derivanti dalle scoperte. Sugeriva che la navigazione potesse ancora essere perfezionata risolvendo problemi come l'addolcimento dell'acqua marina, la prevenzione della ruggine e la fissazione delle longitudini. Sosteneva che "molte savie Nazioni hanno proposto premi per la soluzione di tali problemi". Dragonetti proponeva infine la creazione di un "banco pubblico formato dai tributi sulla felice navigazione" e destinato a soccorrere la famiglia del naufrago, come forma di premio postumo per chi sacrifica la vita per il bene dello Stato.

Il ritardo degli Stati europei. La riluttanza a introdurre nell'ordinamento degli Stati moderni normative per il sostegno all'innovazione, dissonanti rispetto alle teorizzazioni liberistiche, non ha resistito al convergere di tre sollecitazioni: l'aggiornamento dei livelli di competitività militare, l'intendimento di modernizzare la produzione e migliorare il sistema paese, e il convincimento di riuscire a utilizzare il progresso tecnologico per l'elevazione delle condizioni di vita. Sul piano militare, il Presidente Roosevelt e De Gaulle mobilitarono la nazione in programmi mission-oriented per superare il divario bellico e creare la force de frappe. Venuta meno la spinta angosciante all'aggiornamento militare, sta prendendo sempre più consistenza il convincimento che il raccordo ricerca-sviluppo favorisca l'economia nazionale e il sistema paese. Si registra il vantaggio acquisito dagli Stati Uniti e dal Giappone e l'handicap che pesa sugli Stati membri della CEE a causa delle dimensioni ridotte e dei cicli innovativi sempre più rapidi. Nonostante l'Europa abbia consacrato una vasta quantità di risorse alla ricerca, facendo registrare un tasso di crescita della spesa superiore a quello della produzione industriale, l'andamento dei risultati è "poco entusiasmante" e il gap tra l'industria europea e i principali concorrenti mondiali è in aumento. Alcuni Stati, come gli USA, la Gran Bretagna e la Francia, dedicano una parte cospicua del bilancio statale alla ricerca collegata ai programmi di difesa militare. Giappone e Germania privilegiano invece la ricerca per applicazioni non militari. Stati Uniti: Hanno intrapreso vasti programmi di ricerca che, se finalizzati alla difesa, hanno stimolato lo sviluppo tecnologico industriale in maniera notevole. Giappone: Ha avviato una politica della ricerca tecnologica basata sulla stretta collaborazione tra amministrazione pubblica ed imprese, ottenendo successo nel settore dei semiconduttori (programma VLSI). Per quanto concerne la CEE, la spesa per i relativi programmi non ha mai superato la modesta soglia del 5% del bilancio comunitario. Inoltre, vanno registrate forti asimmetrie sia fra gli Stati membri (i tre quarti della spesa totale R&S sono stati effettuati in Germania, Francia e Gran

Bretagna) sia all'interno dei singoli paesi (es. in Italia il 72% della spesa per R&S è concentrato nell'area nord-occidentale).

I programmi comunitari di ricerca e sviluppo. Il programma ESPRIT, nato a metà degli anni Ottanta, aveva possibilità di riuscita limitate. Le responsabilità vanno individuate nel fatto che le industrie europee hanno continuato a farsi una guerra più o meno aperta. L'attività di ricerca gestita da Bruxelles è finanziata soltanto dal 4% dei fondi stanziati globalmente dai dodici Stati membri. I due miliardi di ECU raggiunti nel 1991 sono venti volte meno di quanto si spende per la politica agricola comune. Alla scarsità delle risorse si è unita la complessità delle procedure, che si adattano molto male al settore della ricerca scientifica. L'adozione di un meccanismo di programmazione «mobile» ha avuto come immediata conseguenza l'inevitabile appesantimento delle procedure. I membri del Parlamento Europeo hanno bloccato nel 1991 la procedura di adozione dei programmi specifici, causando un ritardo. Il Trattato di Maastricht ha riconosciuto al Parlamento Europeo nuovi poteri di codecisione, ma ha vincolato il Consiglio alla ferrea regola dell'unanimità nell'adozione del programma quadro pluriennale.

L'utilizzazione dei risultati. Nel periodo 1987-91 per la ricerca comunitaria e per l'utilizzazione dei suoi risultati sono stati stanziati 5.396 milioni di ECU, dei quali 5.358 per la ricerca e 38 per lo sfruttamento dei risultati: il rapporto è di 141 ad 1. Sotto il profilo dei brevetti, il bilancio dell'azione comunitaria risulta estremamente modesto. Secondo i responsabili del Centro Comune di Ricerca solo una percentuale che oscilla tra il 2% e il 4% dei brevetti ha una qualsivoglia applicazione industriale. Alla fine del 1988, su un totale di 327 fascicoli aperti, 121 erano stati abbandonati, 41 erano inattivi e 165 venivano considerati «attivi» dalla Commissione. I risultati industriali del programma ESPRIT, valorizzati nell'ambito stesso dell'azione di ricerca, hanno invece assunto una dimensione soddisfacente. Il giudizio sui programmi comunitari di ricerca e sulla utilizzazione pratica dei risultati merita, in linea di massima, una valutazione positiva.

L'evoluzione della politica comunitaria per la ricerca. Non esplicitamente abilitata a condurre una politica comune, la Comunità Economica Europea ha fatto ricorso a poteri impliciti per la scienza e tecnologia. I trattati CECA ed Euratom erano più lungimiranti in settori specifici. Le lacune del Trattato CEE furono colmate con l'articolo 235 e l'ampliamento delle competenze del Centro Comune di Ricerca. Sono state intraprese azioni di ricerca dirette, indirette e di cooperazione (come COST). Nel 1972 il vertice di Parigi approvò il principio di una politica comunitaria di ricerca. Nel 1974 si mise l'accento sulla coordinazione delle politiche nazionali. Si accettò il concetto di competitività industriale e si lanciarono progetti nei settori di tecnologia dell'informazione, telecomunicazioni e biotecnologia. La politica di ricerca ricevette dotazioni crescenti. Nel 1983 fu lanciato il primo programma quadro. Seguì il programma ESPRIT (tecnologie dell'informazione) per stimolare la competitività. Nonostante la gelata finanziaria, fu lanciato il progetto EUREKA, orientato al mercato, aperto a paesi non UE e connotato da pragmatismo ed efficacia. Nel 1987 l'Atto Unico ha dotato la Comunità di nuove competenze, fissando l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria europea e la sua competitività internazionale. La Comunità adotta programmi

quadro pluriennali. L'azione post-Atto Unico è largamente positiva, avendo istituito una vera e propria comunità scientifica europea e favorito la crescita degli scambi e la mobilità dei ricercatori. Si riconosce un «effetto leva» dei mezzi mobilitati e una partnership università-industria. Si evidenziano tuttavia critiche sull'utilizzazione dei risultati, la complessità delle procedure e l'insufficienza nella valorizzazione delle risorse umane. A livello globale, la spesa europea in R&S è superiore a quella giapponese ma inferiore in termini pro capite. Si riscontra una insufficiente disponibilità di personale qualificato. Nell'insieme, l'impegno globale di ricerca scientifica della Comunità è inferiore a quello dei suoi concorrenti. Essi hanno compiuto nel 1991 uno sforzo paragonabile a quello cui si è sottoposto il Giappone dieci anni prima: è stata raggiunta una percentuale del 2,1% del Pil. Nel frattempo, però, il Giappone è giunto a spendere il 3,5% del suo Pil per programmi di ricerca.

La Commissione e il Consiglio di fronte al futuro della politica comunitaria per la ricerca. I fattori determinanti della competitività sono oggi il capitale umano, la padronanza delle tecnologie del futuro ed un migliore sfruttamento dei vantaggi di un grande mercato. Il documento della Commissione propone un nuovo modo di impostare la politica comunitaria della ricerca: dovrà essere sempre più orientata dai bisogni delle imprese e dall'esigenza di rafforzare la competitività dell'industria europea. Sarà opportuno che per il futuro vengano definiti programmi multidisciplinari relativi a tecnologie che rispondano alle grandi priorità del mondo industriale. I progetti dovranno essere selezionati sulla base di criteri più «europei», per rispondere a caratteristiche di interesse collettivo. I risultati andranno diffusi al numero più ampio possibile di imprese. L'ex Commissario Filippo Maria Pandolfi ha proposto il raddoppio degli stanziamenti per la ricerca comunitaria nell'arco di un quinquennio, passando da 2,5 miliardi di ECU del 1992 ad oltre 4 miliardi nel 1997 con un tasso annuale di incremento dell'11,5%. Negli ultimi anni il tasso è stato del 7,4% per il Giappone, del 4,6% per gli Stati Uniti e del 4,1% per l'Europa. La maggioranza degli Stati membri è dell'avviso che i programmi di ricerca comunitari debbano essere focalizzati su tecnologie di base. Si riconosce la necessità che vengano incrementate le dotazioni finanziarie per la ricerca, ma non nella misura sollecitata dalla Commissione.

La ricerca in Italia e il passivo della bilancia tecnologica. La ricerca scientifica e tecnologica in Italia è una Cenerentola, con appena l'1,3% del Pil destinato, contro il 2,5% dei Paesi OCSE. Il paradosso è che l'industria è riuscita ad operare ad elevati livelli tecnologici. Com'è possibile? L'Italia ottiene questi risultati diffondendo capillarmente le innovazioni, applicandole anche a settori «tradizionali» e sfruttando abilmente le invenzioni importate, alle quali fa ampio ricorso. Quest'ultimo fenomeno è indice di un sistema produttivo con una bilancia tecnologica cronicamente in deficit a causa di un decollo economico tardivo. Uno studio OCSE precedente aveva rilevato una netta prevalenza dei fondi per l'innovazione rispetto a quelli destinati alla ricerca e la preferenza nel fornire alle industrie sussidi a breve termine. Le sovvenzioni all'industria non si iscrivono in una strategia globale di lungo periodo, ma gli incentivi sono stati sminuzzati in una vasta gamma di obiettivi, traducendosi spesso in uno spreco di risorse. All'inizio degli anni Ottanta la politica degli incentivi è stata in parte razionalizzata, con il sostegno sistematico a programmi di ricerca. Negli anni Ottanta sono state approvate due importanti leggi: la prima relativa alla creazione del Fondo per l'innovazione tecnologica e la seconda per facilitare l'acquisto di nuove tecnologie da parte

delle piccole e medie imprese. Le conclusioni non sono incoraggianti: l'Italia era e rimane un paese pigro nel creare il proprio potenziale scientifico e tecnologico. In particolare: a) il rapporto ricerca scientifica/Pil è inferiore; b) la quota dei brevetti mondiali tenuti dall'Italia non supera il 2%; c) la bilancia dei pagamenti tecnologici si trova in deficit costante e le voci attive provengono essenzialmente da tecnologie cedute a paesi non industriali. Nel 1989 la percentuale del Pil destinato alla ricerca ammontava in Italia ad uno scarso 1,3% contro valori molto più alti degli altri paesi. Si riscontra un fenomeno preoccupante: fatta eccezione per i programmi che fanno capo alla CEE, le risorse pubbliche destinate alla cooperazione bilaterale o multilaterale diminuiscono progressivamente. La partecipazione italiana nell'ambito del primo programma quadro ha raggiunto un magro 11%. Il contributo corrisposto dall'Italia è servito a finanziare mediamente il 15% della spesa complessiva.

Il ruolo dell'impresa. Le imprese non possono continuare ad aspettarsi che tutti i problemi di ricerca vengano risolti dall'intervento pubblico: debbono prendere in mano le redini della ricerca, investendo e rischiando in proprio. L'Italia spende poco in ricerca, ma le imprese spendono in proporzione ancora meno. Si genera un inevitabile circolo vizioso: scarsi investimenti per la ricerca danno prodotti a contenuto tecnologico scadente. Le leggi della competitività impongono di compensare lo scarso contenuto tecnologico con la guerra dei prezzi, comprimendo i margini di utile e non consentendo di destinare disponibilità finanziarie alla ricerca tecnologica. È assolutamente necessario che l'industria italiana di grande e medie dimensioni venga coinvolta e si senta protagonista di un impegno tecnologico adeguato. Chiedere alle imprese di mettere a punto soluzioni in vista di un mercato programmato è il modo più convincente per indurle a investire in nuova tecnologia. L'elenco dei settori in cui ciò potrebbe avvenire è lungo: dall'informatica alle telecomunicazioni, ai mezzi di trasporto, alla sanità, al trattamento dei rifiuti, alla protezione dell'ambiente, ai materiali riciclabili. Le imprese debbono operare in modo competitivo nei nuovi settori ad alta tecnologia. Le piccole imprese non possono operarvi senza un rapporto stabile con imprese grandi, e di qui l'importanza dei distretti tecnologici. Ma in Italia le imprese grandi sono troppo poche. In un'Italia diseguale e asimmetrica, il divario regionale delle spese per R&S offre un'ulteriore riprova della portata dei problemi. Tre regioni, Piemonte, Lombardia e Lazio, coprono più del 70% della spesa totale per R&S. Il grosso della spesa risulta concentrato nelle regioni del Centro-Nord, che coprono più del 90% della spesa totale.

La posizione dell'Italia nell'elaborazione della politica comunitaria per la ricerca. Qual è e quale è stata la posizione che l'Italia ha assunto nel contesto europeo in occasione dei dibattiti sulla politica comunitaria della ricerca? Il Governo italiano ha espresso la convinzione che la ricerca comunitaria debba rimanere saldamente ancorata alla fase precompetitiva per ciò che riguarda le attività specificamente industriali, ma debba anche estendere il proprio interesse al potenziamento trasversale delle politiche comunitarie. Il Governo italiano attribuisce importanza fondamentale all'attuazione del principio della coesione. Riconosce peraltro che i programmi di ricerca scientifica e tecnologica debbono essere ispirati al criterio dell'eccellenza. La posizione del Governo italiano in merito alle risorse finanziarie da destinare ai programmi di ricerca scientifica e tecnologica è favorevole ad un aumento graduale. Infine, per ciò che riguarda la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, l'Italia auspica che l'intervento comunitario si accresca in risorse e in programmi, con

articolare attenzione per i paesi africani e mediorientali dell'area mediterranea.

La ricerca negli Stati membri della Comunità Europea.

Tre paesi della Comunità, Germania, Francia e Regno Unito, spendono per R&S tre quarti dell'importo totale a livello comunitario. Richiama l'attenzione soprattutto il fatto che nel Regno Unito tali spese, rispetto alla situazione del 1984, sono pressoché invariate, mentre la Spagna in particolare si segnala per una notevole crescita. Molto basse (in termini assoluti) sono le spese di Irlanda, Grecia e Portogallo. La quota percentuale delle spese per R&S rispetto al PIL mostra con maggior precisione l'impegno degli Stati membri nel campo della ricerca. Anche qui emerge la quota comparativamente esigua destinata alla R&S dalla Grecia e dal Portogallo, mentre la Spagna mostra una quota relativamente più bassa e l'Irlanda una quota relativamente più alta.

CAPITOLO 8

LA POLITICA AMBIENTALE COMUNITARIA

Premessa. Il fatidico 1° gennaio 1993, divenuto simbolo dell'Unione Europea, è ormai alle nostre spalle. La Comunità Europea si è presentata all'appuntamento del grande mercato unico in uno stato di profonda crisi: il Trattato di Maastricht non ancora in vigore; la tempesta valutaria ha sconvolto il sistema monetario europeo, con la fuoriuscita di lira e sterlina; l'economia era in una situazione di forte recessione, con la disoccupazione giunta al 9,9% ed un modestissimo 0,8% di incremento del PIL comunitario previsto per l'anno in corso. La causa principale di tale crisi è l'aver ritenuto possibile realizzare l'Unione Europea attraverso la via economica e monetaria, sacrificando le ragioni dei cittadini e dell'ambiente. L'incapacità di andare oltre una Unione Europea puramente economica e finanziaria ha favorito l'emergere di interessi nazionali e di spinte centrifughe, lasciando i cittadini europei sempre più indifferenti e preoccupati. Il processo di integrazione avanzerà solo se la Comunità, colmando l'evidente deficit democratico attraverso il superamento in chiave federalista della sua dimensione intergovernativa, avrà la forza di attuare politiche in grado di costruire un futuro sostenibile per gli equilibri ambientali, sociali ed economici. Dalla capacità che essa avrà di assolvere positivamente tale compito dipenderà se nella «casa comune» che stiamo costruendo abitano anche i cittadini e le ragioni dell'ambiente oppure solo gli interessi dei grandi gruppi economici e finanziari.

Il trattato di Maastricht. A Maastricht è stata riproposta la ormai obsoleta via economico-monetaria all'Unione Europea. Il nuovo Trattato, per quanto riguarda la sua parte ambientale, presenta molti limiti che andranno al più presto superati in sede di revisione. Preoccupano, in particolare, la mancanza di una reale integrazione della politica ambientale con le altre politiche comunitarie e soprattutto la ridefinizione del principio di sussidiarietà, che può condurre alla «rinazionalizzazione» della politica ambientale comune, con gravi conseguenze ecologiche sullo stato dell'ambiente di ciascun paese membro.

Obiettivi. Sino ad ora il Trattato escludeva la difesa dell'ambiente dagli obiettivi della Comunità. Con Maastricht, essa diviene formalmente uno degli obiettivi comuni grazie all'inserimento tra i compiti della Comunità (art. 2) della promozione di una «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente». La Comunità (art. 130 R) contribuisce inoltre a perseguire la «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale». La sua politica ambientale «è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva». Si tratta di un primo passo in avanti, che tuttavia non modifica la vecchia concezione economica di crescita illimitata delle attività produttive. Infatti il nuovo Trattato non prevede tra gli obiettivi della Comunità l'integrazione della politica ambientale con le altre politiche comunitarie. Ciò è confermato dalla mancata modifica dell'art. 39 per rendere la principale politica comune, quella agricola, compatibile con le esigenze ambientali. A ciò si aggiunge l'esclusione della politica energetica dalle politiche comuni, che mostra non solo la volontà di mantenere il settore nucleare al di fuori del processo democratico (il Trattato Euratom non è stato modificato), ma anche l'incoerenza di una politica ambientale che non si integra con quella energetica.

Livello di protezione. Le associazioni ambientaliste europee avevano proposto di modificare il paragrafo 3 dell'art. 100 A passando in materia di ambiente da «un livello di protezione elevato» al più alto livello di protezione prevalente in uno degli Stati membri. Il nuovo Trattato di Maastricht non ha fatto propria tale proposta, prevedendo invece all'art. 130 R che la «politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di protezione, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità». Gli Stati membri mantengono la possibilità (art. 130 T) «di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore» previa notifica alla Commissione. L'accordo di Maastricht riprende solo in parte la richiesta delle associazioni ambientaliste di infliggere sanzioni (sino alla sospensione dei fondi comunitari) agli Stati membri che non adempiono gli obblighi del Trattato.

Processo decisionale. L'innovazione più importante è senza dubbio l'introduzione del principio di codecisione (art. 189 B) tra Consiglio e Parlamento, che sino ad ora aveva solo potere consultivo. Con la procedura di codecisione, che si applica ai programmi d'azione (art. 130 T) ed a tutti gli atti relativi al mercato interno (art. 100 A), la decisione finale spetta a Parlamento e Consiglio, con potere di veto per entrambe le istituzioni e quindi anche possibilità di blocco legislativo. Infine la vecchia procedura di consultazione, con una sola lettura parlamentare e decisione finale del Consiglio all'unanimità, riguarda gli atti relativi a disposizioni di natura fiscale, misure concernenti assetto territoriale e risorse idriche, misure su fonti di energia e loro approvvigionamento.

Sussidiarietà. Il nuovo Trattato (art. 3 B) stabilisce che la Comunità, in applicazione del principio di sussidiarietà, interviene «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario». Nel 1987 con l'Atto Unico Europeo divenne per la prima volta un obbligo del Trattato, ma è stato rispettato sin dal primo programma d'azione ambientale del 1973. Non si tratta quindi di ridurre la sfera d'azione comunitaria in campo ambientale in nome della sussidiarietà, ma estenderne la sua applicazione anche agli altri settori di intervento, a partire dall'agricoltura, tuttora la principale politica comunitaria.

Il vertice di Rio de Janeiro. Gli impegni assunti dalla comunità internazionale nell'ambito della Conferenza di Rio rappresentano un importante punto di riferimento per le politiche ambientali comunitarie. Tuttavia definiscono alcuni principi guida e individuano le priorità dei problemi ambientali e delle azioni da intraprendere su scala europea e mondiale. La Dichiarazione di Rio afferma il principio dello sviluppo sostenibile come impegno da perseguire da parte di tutti gli Stati in un quadro di comune responsabilità. Gli Stati si impegnano a sviluppare politiche basate sul consenso e sul principio di prevenzione. L'incertezza scientifica non deve costituire motivo di freno all'azione. L'Agenda 21 individua campi di azione e interventi prioritari. La maggior parte delle proposte contenute nell'Agenda 21 ha una ricaduta diretta sul piano nazionale, per cui è importante un'azione comune e coordinata di tutti gli Stati membri della Comunità. Nella sezione relativa alla «Dimensione economica e sociale», si individuano alcuni orientamenti di fondo per attuare le politiche ambientali:

cooperare a livello internazionale per promuovere lo sviluppo produttivo e demografico sostenibile, la lotta alla povertà e la tutela della salute; attivarsi per modificare gli attuali scenari di consumo e produzione; integrare l'ambiente in tutti i processi di elaborazione di politiche settoriali di rilevanza ambientale.

Atmosfera. Si indica la priorità di agire sulle cause avviando quella che viene definita «la transizione energetica».

Territorio. Si indica la necessità di sviluppare metodi di lettura e pianificazione del territorio integrati dalle considerazioni ambientali allo scopo di evitare i conflitti tra attività insediate e capacità di carico.

Foreste, ecosistemi montani, diversità biologica. Viene indicata la necessità di avviare politiche di difesa.

Aree rurali e agricole. Si afferma la necessità di indirizzarsi verso una agricoltura sostenibile agendo sulla difesa dall'erosione del suolo, il risparmio delle acque, la riduzione dell'uso della chimica, la diversificazione delle colture.

Oceani e acque interne. Necessità di agire sulle cause del degrado adottando il principio del «chi inquina paga».

Sostanze tossiche. Si individuano percorsi di azione quali il risk assessment delle sostanze, il rafforzamento delle banche dati informative, la promozione di sistemi di labelling, la diffusione di programmi di sicurezza.

Rifiuti pericolosi e rifiuti solidi urbani. Priorità di promuoverne la riduzione mediante il riciclaggio e le tecnologie pulite.

Il quinto programma comunitario di azione ambientale.

Il nuovo programma ambientale della Comunità può divenire il principale strumento comunitario in grado di dar seguito agli impegni assunti nell'ambito della Conferenza di Rio. Il principale elemento di debolezza è senza dubbio il ritardo con cui gli Stati membri stanno perseguendo l'obiettivo dell'armonizzazione delle politiche. L'attuazione delle politiche e delle direttive comunitarie è ancora in gran parte caratterizzata da inadempienze e incoerenze. In Italia la situazione è particolarmente grave. Per ridurre il fenomeno dell'inadempienza, a Maastricht si è parlato di sanzioni finanziarie per gli Stati membri che non rispettano i Trattati. Il quinto programma di azione, propone senza dubbio un approccio interessante e particolarmente innovativo. Infatti il programma: concentra l'attenzione sugli operatori e sulle attività che sono direttamente individuabili come la causa del degrado ambientale; dichiara di voler promuovere un'inversione di tendenza nelle pratiche e nei comportamenti dannosi per l'ambiente; propone l'attivazione di meccanismi di corresponsabilità tra tutti i diversi attori sociali; si impegna ad ampliare gli strumenti a propria disposizione. Il quinto programma parte dall'analisi dei problemi prioritari: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque, degrado del terreno, conservazione della natura, degrado dell'ambiente urbano, gestione dei rifiuti. Il quinto programma individua cinque «settori di interesse», come campi di azione prioritaria: l'industria, l'energia, i trasporti, l'agricoltura, il turismo. Per l'industria si sottolinea la necessità di integrare le politiche di divieto e controllo con la promozione di processi di «autoregolamentazione» su base volontaria e di diffusione dell'informazione. Per l'energia si indica come priorità la trasformazione del modello di produzione e di consumo in un modello basato essenzialmente sulla pianificazione «a costo minimo», sull'efficienza energetica e sulla promozione delle fonti rinnovabili. Per i trasporti, la Comunità indica come campi di intervento strategici: la pianificazione del territorio e la valutazione di impatto ambientale delle infrastrutture, l'internalizzazione dei costi ambientali del trasporto, lo sviluppo del trasporto pubblico,

la diffusione di veicoli, carburanti e comportamenti di guida più ecologici. Per l'agricoltura si evidenzia la necessità di condurre questa attività entro i limiti della capacità di carico delle risorse naturali, in particolare riducendo l'uso di nitrati, fosfati e pesticidi, mettendo a riposo e rimboschendo terreni agricoli, intervenendo a tutela della biodiversità, promuovendo l'agricoltura biologica. Per il turismo si indicano tre linee d'azione principali: la diversificazione e la migliore gestione del turismo, la promozione dell'offerta di turismo ecologico, l'educazione degli operatori turistici e degli utenti. Il problema chiave degli strumenti per promuovere e verificare l'attuazione di queste politiche conquista uno spazio specifico nel programma, dove si afferma che agli strumenti legislativi si devono aggiungere gli strumenti di mercato. A questi vanno integrati strumenti di supporto, quali lo sviluppo della conoscenza scientifica, una migliore pianificazione territoriale e settoriale, la diffusione dell'informazione e della formazione ambientale. La Commissione indica inoltre come strategia per attuare più efficacemente il programma, l'attivazione del dialogo e della corresponsabilizzazione non solo dei singoli Stati, ma anche dei veri attori sociali ed economici attraverso la partnership. Il quinto programma contiene anche elementi di ambiguità, qualche omissione o incoerenza, alcuni fattori di debolezza. Innanzitutto il documento, pur fondandosi sul concetto di «sostenibilità», non ne dà una definizione chiara e lo intreccia con un concetto di sviluppo ancora troppo fortemente inteso come «crescita». Nei settori di interesse, gli obiettivi di sostenibilità non sono fissati, non sono sempre definite le azioni per realizzarli e le priorità. Molte sono anche le omissioni. Tra i settori di interesse non si considera il ciclo dei consumi e dei rifiuti e la politica della pesca. Completamente assente è il tema del commercio internazionale. Poco o nulla si dice sulle azioni da sviluppare per avviare politiche ambientali nei paesi dell'Europa centrale ed orientale. Il programma è debole per quanto riguarda le prospettive di attuazione. In particolare è necessario ed urgente definire e promuovere piani nazionali di azione ambientale a medio e lungo termine. I piani dovrebbero soprattutto: definire strumenti per l'integrazione dell'ambiente nelle politiche di settore; promuovere interventi di riconversione ambientale nei settori di attività più inquinanti; adottare strumenti economici per internalizzare i costi ambientali; adottare strumenti legislativi e rafforzare le strutture istituzionali preposte al controllo e alla verifica dell'attuazione delle politiche; rispettare gli impegni presi in sede internazionale e comunitaria; promuovere il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione di tutti gli attori.

Conclusioni. La strada seguita al vertice di Edimburgo del dicembre '92, ha prodotto una sorta di «Europa alla carta», fortemente indebolita dalla possibilità per gli Stati membri di poter invocare «clausole di esenzione» dagli obblighi comunitari. Il limite maggiore dell'attuale politica ambientale è di non aver ancora realizzato le necessarie misure tese ad evitare le prevedibili ripercussioni negative sull'ambiente che il completamento del mercato unico comporterà. Al vertice di Edimburgo è stato approvato il bilancio comunitario per il periodo 1993-99. La riforma dei fondi strutturali, attualmente in discussione in sede comunitaria, diviene pertanto il principale terreno di confronto sulla riconversione ecologica dell'economia comunitaria. La revisione dei fondi strutturali dovrà seguire le seguenti direttive: tutte le iniziative finanziate devono promuovere lo sviluppo sostenibile; si devono prevedere fondi destinati al supporto tecnico richiesto per la tutela dell'ambiente e per un uso sostenibile delle risorse naturali.

CAPITOLO 9

L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA: UNA GRANDE PROSPETTIVA

La situazione economica mondiale. L'analisi della situazione mondiale, e soprattutto delle prospettive che ne scaturiscono e delle politiche da intraprendere, è indispensabile per valutare la funzione che la nuova Europa dovrà assolvere. Il momento congiunturale che l'economia mondiale sta attraversando presenta tuttora una situazione di ristagno. Permangono effetti di rallentamento nella crescita della produzione e del commercio mondiale. In alcuni paesi vanno affiorando fenomeni regressivi, che potrebbero degenerare in vere e proprie svolte recessive. Le economie anglosassoni, e quella statunitense in particolare, sono in crisi. Gli USA si trovano ad affrontare problemi giganteschi, sia interni sia internazionali. La crisi è accompagnata da una forte e diffusa ondata di fallimenti di imprese. Il sistema finanziario statunitense è in difficoltà acuta. Nei programmi del nuovo Presidente Clinton, la terapia d'urto è costituita da un pacchetto di misure: basso costo del denaro, forti tagli alle imposte, agevolazioni alle attività produttive; ma essa ancora non è riuscita ad innescare i meccanismi propulsivi per la riacquisizione di tassi di sviluppo adeguati. Registriamo frattanto in quel continente la nascita di un nuovo colosso secondo la formula delle aree di scambio liberalizzato: il NAFTA (North American Free Trade Agreement), che legherà Stati Uniti, Canada e Messico. Prenderà consistenza un'area di scambi del valore annuale di 6 mila miliardi di dollari con un mercato popolato da 363 milioni di abitanti. L'URSS si è sfaldata ed il nuovo improvvisato organismo, che ne ha rilevato la parziale eredità, costituisce una vera e propria incognita. Siamo in presenza di scosse che modificheranno il corso della storia. I conflitti nei Balcani sono una rinnovata espressione del caos generale che si va diffondendo. La Cina rimane sostanzialmente un mistero con il suo esperimento di «socialismo di mercato». L'area dell'Asia sud-orientale è legata al Giappone, il quale sta alternando fasi d'intenso progresso a crisi e scandali finanziari. I sette giovani «Dragoni» dell'Asia sud-orientale hanno fatto registrare nel 1992 un tasso di crescita variabile dal 5,4% all'8,6%. Non bisogna poi nascondersi le difficoltà per la riuscita dei nuovi negoziati intrapresi in sede GATT. Il pericolo della formazione di numerosi blocchi, al posto di un sistema mondiale unico di liberi scambi commerciali, è reale.

La crisi del sistema monetario e finanziario. In questo clima sono maturate le difficoltà dell'ordine monetario. Il sistema monetario internazionale vive in una fase di dollar standard, con dollaro inconvertibile in oro e fluttuazione amministrata dei cambi. La condizione di forte «debitore» degli Stati Uniti fa subire al dollaro ampie variazioni in tempi brevi, che si ripercuotono nella instabilità eccessiva dei cambi delle altre monete. L'area USA è caratterizzata dal grande deficit, mentre le altre due aree dominanti, quella dello yen e del marco, sono in eccedenza. Solo un accordo tra i tre potrà regolare i cambi ed evitare fluttuazioni destabilizzanti. Da qualche anno si è in presenza di una fase calante nella propensione al risparmio. Proprio in un momento in cui occorre una straordinaria espansione e mobilitazione degli investimenti, il risparmio disponibile è in declino ed il sistema finanziario internazionale è ad alto rischio. A rendere più vischioso e meno efficiente il processo di reperimento e allocazione ottimale delle risorse ha contribuito il progressivo deterioramento del sistema finanziario internazionale, che è divenuto sempre più

inadeguato, avventuroso ed inaffidabile. I crack e gli scandali finanziari hanno investito tutto il mondo. Altro elemento di riflessione è rappresentato dai problemi di solidità finanziaria incontrati da non pochi intermediari a livello mondiale. Nuove risorse finanziarie si rendono necessarie per aumentare i livelli di patrimonializzazione di tali operatori. La crisi finanziaria internazionale è dovuta in ragguardevole misura al fatto che nel quadro di una globalizzazione dei mercati si è creata una finanza di carta che ha creato e distrutto una ricchezza reale: una finanza «patologica» volta a finanziare attività speculative. La liberalizzazione ha finito per favorire anche la speculazione e ha allargato il distacco tra paesi maturi, esportatori di capitale e paesi emergenti importatori. In questa situazione, il movimento internazionale dei capitali si è intensificato enormemente, ma non è stato sufficiente alla mobilitazione delle già scarse risorse reali disponibili, ed ha dato luogo, invece, ad instabilità di cambio. Tutti questi difetti parziali confluiscono nel disordine mondiale, che ha uno dei più attuali ed evidenti aspetti nella tempesta valutaria, e di cui non si può più parlare come «sistema». In questo scenario si può solo prendere atto che le previsioni tentate precedentemente sono tutte in revisione al ribasso.

Le condizioni per un nuovo ordine. La ricerca delle condizioni fondamentali per la costruzione di un nuovo ordine internazionale appare ancora lontana da ogni concreta realizzazione. La cooperazione, la solidarietà, la pace sono valori supremi difficili a riconquistarsi e richiedono impegno. Il 1989 è stato un anno «magico»: la caduta dei regimi del socialismo reale e del muro di Berlino, la rinascita dei paesi dell'Est, l'unificazione della Germania. Il 1990 si è rivelato tragico. L'andamento politico-economico del 1991 è stato così complesso e sofferto da modificare il corso della storia. Il 1992 si è aperto all'insegna di quello che è stato definito un «nuovo disordine mondiale». Sono stati rotti i vecchi assetti internazionali e tutto appare incerto e instabile. L'impegno fondamentale di tutti gli Stati è di porre fine, con uno sforzo solidale e concertato, a questo circolo vizioso distruttivo. Ogni ulteriore indugio è destinato ad aggravare la situazione. È necessario che sia data la massima cura allo studio ed all'adozione di tempestivi provvedimenti coerenti e lungimiranti, riguardanti i seguenti aspetti: 1) Promozione di ulteriori strutture finanziarie internazionali. Dopo la BERS, si parla dell'eventuale costituzione della Banca Mediterranea. 2) Massimo coordinamento e più efficaci cooperazioni e sinergie fra le banche e le istituzioni che operano a livello internazionale come FMI, BIRS, BEI, BERS. 3) Adozione delle forme più avanzate di protezione e incentivazione del risparmio, in presenza di un grave fenomeno di caduta della propensione verso questa preziosa risorsa. 4) Elaborazione e rapida attuazione di forme nuove di partecipazione al capitale di rischio delle imprese. 5) Introduzione e ammodernamento di strumenti, controlli e normative atti a rilanciare ed a stabilizzare i mercati finanziari e le borse. Il ruolo operativo delle strutture finanziarie e creditizie è finalizzato al raggiungimento degli obiettivi presupposti dal nuovo ordine economico. Il finanziamento della ricostruzione e della riconversione, il sostegno dell'evoluzione congiunturale e la trasformazione dei paesi innescheranno tensioni e pressioni inflazionistiche. Compito fondamentale dei sistemi finanziari e creditizi dovrà

essere quello di mobilitare le risorse scarse e di contribuire ad eliminare le disparità, a stabilizzare e riequilibrare l'economia. Lo svolgimento di questa funzione richiede alcune condizioni di fondo essenziali: 1) L'esistenza di un quadro di riferimento che sia il più conforme ai fini, che riconosca piena autonomia alle istituzioni finanziarie e creditizie. 2) Il coordinamento delle politiche economiche e monetarie, in modo specifico, occorre realizzare una costante armonizzazione e convergenza delle politiche dei tassi. 3) Il coordinamento fra il gruppo dei sette, l'OCSE e la CEE. 4) Il coordinamento fra lo SME, il dollaro e lo yen. Le forme di cooperazione vanno perseguite in modo sempre più stretto per evitare pregiudizievoli discrasie o collisioni di rotta. Non è lecito che si faccia la guerra dei tassi d'interesse. Se il contesto potesse contare sull'asse portante di una cooperazione solidale, operativa, efficiente USA-Europa, certamente gli obiettivi di riassetto, crescita e stabilità potrebbero esser più agevolmente perseguiti. In uno scenario globale, sorretto da un rilanciato quadro di solidarietà, non dovrebbero più attecchire forme di finanza atomica o di sovrastrutture finanziarie che non siano saldamente ancorate alle sottostanti strutture economiche.

Il ruolo dell'Europa: gli accordi di Maastricht e l'Unione Economica e Monetaria. L'Europa unita, che conta 340 milioni di abitanti, deve comprendere che tutti i suoi interessi la stimolano ad aprirsi verso l'Est europeo, a raccordarsi con gli USA, ad agire da fattore trainante nel Sud, nei paesi del bacino mediterraneo. Rispetto al mercato interno, l'Unione Economica e Monetaria rappresenta un notevole salto di qualità. Il documento definitivo apporta modifiche al Trattato sulla CEE e istituisce l'Unione Economica e Monetaria. Il fine ultimo dell'Unione Economica e Monetaria è una moneta unica, una politica monetaria basata sulla stabilità dei prezzi e condotta da una sola autorità monetaria. Obiettivo prioritario di questa politica sarà la stabilità del potere di acquisto della moneta; tale obiettivo non escluderà il sostegno alla politica per la crescita del reddito e dell'occupazione, subordinatamente alla condizione che in caso di conflitto prevalga la stabilità dei prezzi. Il processo di riunificazione monetaria ha già una sua esperienza positiva più che decennale. L'ECU, dalla sua istituzione nel 1979 all'avvio dello SME, è stato utilizzato per definire i tassi di cambio centrali. Su disavanzi di bilancio e aumento nominale dei salari dovranno concentrarsi gli sforzi per mantenere l'inflazione in limiti coerenti ai fini della stabilità e dello sviluppo. Di fronte all'evolversi di tale situazione, molti calcoli precedenti non sono più validi, e si imporrà un riallineamento delle monete, al loro rientro nella «banda stretta» dello SME.

La posizione dell'Italia. La realizzazione del progetto di Unione Economica e Monetaria pone con maggiore evidenza i problemi irrisolti dell'Italia. Sia o no corretto attribuire il varo di molti provvedimenti positivi alle sollecitazioni della CEE, è certo che un rallentamento nel processo di risanamento economico comporterebbe una bocciatura dell'Italia all'esame di idoneità all'Unione Economica e Monetaria e renderebbe difficile la stessa permanenza nel ristretto circolo dei paesi più sviluppati. Circa il risanamento della finanza pubblica, sono stati fissati due indicatori macroeconomici: il rapporto disavanzo pubblico-PIL deve essere inferiore al 3% e, nel caso superi questo livello, deve essere sostanzialmente e continuamente ridotto; il rapporto debito pubblico-PIL deve essere inferiore al 60% e, se ancora non lo è, deve essere ridotto ad una misura soddisfacente. Il 21 maggio 1992 è arrivato dalla Comunità un vero e proprio ultimatum all'Italia. Gli impegni da essa assunti con il programma di convergenza

presentato a Bruxelles nel novembre 1991 non sono stati rispettati; il disavanzo per il 1991, ipotizzato in 132 mila miliardi, è saltato a 152 mila, con 20 mila miliardi di sfondamento; il deficit del 1992, programmato in 127.800 miliardi, ha superato i 160 mila miliardi. L'ammonimento della Comunità è perentorio. Il programma di risanamento dell'Italia non è stato realizzato. L'Italia, con un debito pubblico globale di 1.484.000 miliardi e con un rapporto rispetto al PIL del 105,4%, è lontanissima dal coefficiente del 60%, così come il rapporto disavanzo-PIL al 10,5% è assai distante da quello del 3%. Anche l'OCSE prevede che l'Italia dovrà imboccare la via dei sacrifici e dei cambiamenti sostanziali suggerita dal Trattato, in specie nel ridurre le spese pubbliche e il ricorso ai prestiti, con conseguenti alti tassi di interesse, con un netto miglioramento entro il '96. Per corrispondere ai seri impegni e ai vincoli degli accordi di Maastricht non si può più procedere con «tecniche» tradizionali limitate e contingenti, ma occorre un approccio generale, che curi tutti i presupposti per realizzare l'equilibrio dei conti pubblici e la stabilità dei prezzi.

La finanza pubblica. La constatazione per cui dal 1982 al 1991, sistematicamente, il deficit pubblico ha sfondato gli argini (passando da 70.294 a 152.257 miliardi) rende scarsamente credibile che il risanamento dei conti pubblici possa avvenire con le rituali manovre annuali di aggiustamento. Anche il Fondo Monetario Internazionale ha ritenuto insufficienti gli strumenti e i risultati della lotta per il risanamento della finanza pubblica. Le sollecitazioni per accelerare la convergenza dell'economia italiana ai livelli stabiliti dagli accordi di Maastricht, per evitare slittamenti nella partecipazione del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria, trovano fondamento proprio nella consapevolezza che il ritardo della presenza dell'Italia, per la dimensione delle sue risorse e capacità, potrebbe pregiudicare la costruzione dell'unità europea. Il documento del FMI giudicava necessaria una manovra di 15-22 mila miliardi per arginare il deficit ai livelli previsti dalla «finanziaria» '92, che però sono stati superati. Alcuni tra i più attuabili e desiderabili scenari macroeconomici approssimativi annui per il risanamento graduale della finanza pubblica spinti fino al 1996 indicano, per quell'anno, tra l'altro, menzionando prima le variazioni assolute: l'aumento annuo del PIL del 2%, dei salari dell'1%, dell'inflazione del 3%; quanto alle variazioni relative, il rapporto fabbisogno primario/PIL vedrebbe una riduzione del 4%, il rapporto debito pubblico/PIL sarebbe contenuto al 110%, la pressione tributaria al 45%; in sostanza, si tratta di variazioni di poco conto rispetto al 1992. Gli effetti del risanamento della finanza pubblica dovrebbero produrre nel 1996 una discesa dell'inflazione e dei tassi di interesse con vantaggi per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

La stabilità monetaria. Gli indicatori della stabilità monetaria italiana non erano distanti da quelli previsti nel Trattato. Determinante in questa direzione è stato il rientro dell'inflazione. La necessaria convergenza con gli altri paesi della Comunità determina l'esigenza per l'Italia di un forte grado di restrizione monetaria in un contesto di cambio stabile e di stretto legame tra tassi interni e internazionali. L'obiettivo espresso in M2 mostra una crescita nel 1991 dell'8,3%; per il 1992 esso è compreso tra il 5 e il 7%, secondo le indicazioni del settembre dell'anno scorso. Tale obiettivo sconta tuttavia un disavanzo pubblico inferiore a quello tendenziale. Passi importanti sono stati compiuti nel completamento dell'ordinamento del mercato dei capitali e dei regolamenti attuativi della legge sull'intermediazione mobiliare; sono stati definiti obblighi di informazione al pubblico; sono state introdotte norme sulla prevenzione del riciclaggio e deroghe al

segreto bancario nei confronti del fisco per combattere anche l'evasione fiscale; sono state approvate dal Parlamento norme sull'esercizio delle attività finanziarie. Il sistema creditizio è stato interessato da processi di concentrazione e selezione, si è modificata la composizione dei conti economici, mutamenti rilevanti hanno interessato l'organizzazione territoriale ed operativa. Il sistema finanziario italiano, che ha dimostrato la sua efficienza nell'aumentare le quote di mercato e nel seguire la diversificazione della richiesta dei residenti, ha ancora molto da espandersi verso la clientela internazionale, specie se si pensa che il mercato interno è costituito, dal 1° gennaio 1993, dal mercato comunitario. Sul mercato monetario la Germania mantiene alti i tassi come metodo tradizionale per frenare l'inflazione e l'Italia segue anch'essa tale politica, laddove gli Stati Uniti li tengono bassi per combattere la recessione. Da parte italiana, il 4 giugno 1992 l'Istituto di emissione ha aumentato di mezzo punto il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa, portandolo al 13%, un punto al di sopra del tasso ufficiale di sconto, ed ha spinto il tasso sulle operazioni di pronti contro termine a punte superiori al 14%. In sintesi, premesso che le vie del risanamento italiano e dell'Europa sono tutte strettamente collegate tra loro, il processo di rientro della nostra moneta nello SME può essere articolato nei seguenti punti: difesa e consolidamento dell'accordo sul costo del lavoro; sfruttamento al massimo degli spazi di espansione delle attività produttive offerti dalla svalutazione della lira; controllo dei prezzi e dell'inflazione; acquisizione di un prestito comunitario di 8 miliardi di ECU per rafforzare le ridotte riserve valutarie.

La stabilità dei cambi. La stabilità dei cambi è una condizione essenziale, ma nei mesi scorsi è venuta a mancare con le conseguenze ben note sulla lira. La disapprovazione del Trattato da parte dei danesi è stata interpretata come un indebolimento delle prospettive di convergenza, causando ripercussioni negative sui cambi delle valute SME. Si è verificata una spirale di vendite sui titoli di Stato che ha colpito maggiormente i paesi più deboli, tra cui l'Italia. Dopo la difesa ad oltranza del tasso di cambio della lira, il 13 settembre 1992 le autorità monetarie italiane hanno deciso, in accordo con gli altri paesi, di abbassare di 3,5 punti il valore della nostra moneta di fronte alle altre nello SME. Tale misura è risultata una svalutazione complessiva di 7 punti per la lira. La svalutazione della lira e la successiva autosospensione dallo SME dal giorno 17 settembre 1992 hanno colto tutti di sorpresa, parlandosi di «disfatta» e di «Cernobyl» valutaria. Le fluttuazioni successive avevano già ampiamente eroso il margine di svalutazione, superando il 20%. Il Governatore della Banca d'Italia ha ricostruito le cause internazionali ed interne. Tra le cause internazionali spiccano lo stato di debolezza delle principali economie e la mancanza di una cooperazione risoluta e stringente delle altre Banche Centrali. L'Italia è stata lasciata «sola» nella svalutazione. È necessario modificare le regole dello SME per la sua riabilitazione e il suo rilancio. Una soluzione possibile tra la rigidità del cambio fisso e la manovra di convergenza potrebbe individuarsi in meccanismi pilotati di riallineamento delle parità più frequenti e più modeste, idonei a prevenire fenomeni speculativi. Nel disegno di Maastricht la stabilità (equilibrio del bilancio, stabilità monetaria e valutaria) è la precondizione per arrivare alla moneta unica europea e alla Banca Centrale Unica. Per l'Italia, il vincolo di Maastricht è indissolubile e prioritario. Sono già state messe in atto alcune fasi della conseguente linea politica, quali le manovre finanziarie per il 1993, la ratifica del Trattato e l'acquisizione di un prestito comunitario. Rimane da ottenere il rientro della lira nello SME, dopo che saranno

riassorbite le attuali forti tensioni sul mercato dei cambi e la nostra moneta avrà stabilizzato il suo valore. La cessazione dell'autosospensione della lira avverrà nel quadro di un più ampio riaggiustamento della parità valutaria anche degli altri paesi e nel contesto di una più stretta ed operante cooperazione monetaria europea e mondiale.

Conclusioni. Il cammino compiuto dall'Italia è stato lungo e ha superato tappe sostanziali con la sua collaborazione attiva e decisiva con gli altri paesi membri. L'attivazione del mercato unico europeo dal 1993, un'autentica rivoluzione, sarà un vero banco di prova per la verifica della posizione italiana. Se il Trattato per l'Unione Economica e Monetaria (UEM) entrerà in vigore in tempo, seguiranno la seconda tappa dell'unione nel 1994 e, infine, l'inizio della terza tappa (1997-99), comportante la creazione della moneta unica e l'istituzione della Banca centrale unica e del Sistema Europeo delle Banche Centrali. Con queste prospettive, si impone più che mai il compimento di quella azione di risanamento finanziario che potrà assicurare la ripresa dell'economia italiana ed il suo collegamento internazionale. Questo aspetto va visto in stretto legame con la soluzione degli altri problemi economici strutturali del Paese. Occorre guardare al traguardo dell'UEM come ad una linea guida indefettibile. Non vi è un'altra scelta rispetto a quella del rigore e del risanamento economico. Il suo inserimento nell'UEM non potrà non avere gli stessi effetti di consolidamento e sviluppo.

CAPITOLO 10

LA NUOVA REALTÀ DEL MERCATO INTERNO COMUNITARIO

Il mercato interno, il rilancio dell'idea, i principi, il funzionamento. La realizzazione di un mercato unico, interno ai dodici Stati membri della CEE, ha comportato la realizzazione delle quattro libertà fondamentali definite nel Trattato di Roma del 1957: libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi. Come è stato realizzato tutto questo? Attraverso l'armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati. Il principio di base è quello del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali, attraverso il quale è stata attribuita forza cogente alle legislazioni di tutti i dodici Stati membri della CEE. Sotto il profilo giuridico il principio del mutuo riconoscimento comporta l'ingiustificabilità di ostacoli alla libera circolazione che non siano fondati su ragioni imperative di protezione della sicurezza, della sanità e della lealtà delle transazioni commerciali.

Niente più frontiere fiscali. La realizzazione del mercato interno comporta l'abolizione delle «frontiere fiscali». Due distinte esigenze hanno assecondato la soppressione delle formalità fiscali: eliminare i costi amministrativi gravanti sugli scambi internazionali; ridurre gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da meccanismi di tipo burocratico. L'adozione di un regime comune di accise agevolato in maniera notevole la circolazione delle merci che vi sono assoggettate.

La soppressione delle frontiere fisiche. La soppressione delle formalità negli scambi dei prodotti o nella circolazione delle persone comporta due esigenze: definire le regole che assicurino la libertà di circolazione, il che comporta un'attività legislativa; sopprimere il controllo con la conseguenza di implicare un mutamento del comportamento delle amministrazioni. Per quanto concerne più specificamente la circolazione delle merci, tre tipi di controlli sono stati soppressi: i controlli doganali, i controlli sanitari ed i controlli all'esportazione.

Niente più controlli doganali. La Comunità è fondata su un'unione doganale che si estende al complesso dello scambio di merci. Ne derivano: il divieto di imposizione di dazi doganali all'importazione e all'esportazione; l'adozione di una tariffa doganale comune per le merci provenienti da Stati terzi. Tra il 1989 e il 1990 sono state adottate una serie di misure che marcano il processo verso l'obiettivo di uno spazio senza frontiere interne: la soppressione, dal 31 dicembre 1992, del regime di transito negli scambi intracomunitari, oltre che del documento amministrativo unico (DAU); l'eliminazione delle formalità di deposito dell'avviso di passaggio di frontiera; l'eliminazione dei documenti di accompagnamento destinati a provare l'origine delle merci; la soppressione del controllo dei mezzi di trasporto alle frontiere. Dal 1° gennaio 1993 i controlli alle frontiere sono soppressi e rimpiazzati da controlli effettuati a posteriori. I vantaggi comportati dalla razionalizzazione delle procedure sono notevoli. Nel 1993 le imprese esportatrici, a titolo transitorio, continueranno a pagare l'IVA nel paese di destinazione. Soltanto nel 1997 entrerà in vigore e sarà applicato il regime definitivo IVA basato sul principio della tassazione nel paese di origine. Quanto ai privati, a partire dal 1° gennaio 1993, essi possono acquistare i prodotti di loro gusto nei luoghi di loro scelta pagando le sole tasse del paese di acquisto. Per quanto riguarda le vendite a distanza, gli acquisti saranno sottoposti ad un regime particolare.

Per prevenire il dirottamento dei flussi commerciali, gli Stati membri hanno accettato di ravvicinare i tassi dell'IVA e quelli delle accise. Si sono impegnati ad applicare, a partire dal 1° gennaio 1993, un tasso normale d'IVA uguale o superiore al 15% e a stabilire uno o due tassi ridotti, pari ad un livello minimo del 5%. Le norme lasciano impregiudicata la legittimità dei controlli di sicurezza.

Le accise. L'accisa è un'imposta commisurata al consumo in quanto si ripercuote sul prezzo pagato dal consumatore finale. Essa è determinata in funzione della quantità e non del valore del bene tassato. Con l'abolizione dei controlli alle frontiere intracomunitarie, per evitare rischi di delocalizzazione del prelievo fiscale e per un buon funzionamento del mercato interno, è indispensabile armonizzare i tassi delle accise, coordinare le regole fiscali e armonizzare le norme di imposizione. Con il 1° gennaio 1993 è entrato in vigore un regime comunitario delle accise. I prodotti interessati dall'armonizzazione sono gli oli minerali, le bevande alcoliche, i tabacchi manufatti. Il nuovo sistema di prelievo delle accise si basa su tre capisaldi: per i privati, i diritti di accisa sono percepiti nello Stato membro in cui il bene viene acquistato; per le imprese, i diritti di accisa sono dovuti allo Stato membro nel quale i prodotti sono detenuti per fini commerciali; è previsto, per le imprese, un regime sospensivo del pagamento delle accise che permette di differirne il pagamento. I diritti sono esigibili al momento della immissione al consumo del prodotto. Nel caso in cui prodotti indirizzati al consumo in uno Stato membro siano successivamente introdotti per scopi commerciali in altro Stato membro, il pagamento dell'accisa è dovuto in quest'ultimo Stato. La norma ha il dichiarato scopo di far rispettare il principio del pagamento dei diritti nel paese di effettiva immissione al consumo. Per paese di consumazione effettiva si deve intendere la nazione in cui è effettuata la vendita al consumatore finale non il paese della consumazione reale. Per le vendite a distanza i diritti sono in ogni caso esigibili a destinazione. Il funzionamento del nuovo regime delle accise deve essere completato dall'armonizzazione dei tassi dai quali sono gravate.

Controlli all'uscita. I controlli sull'esportazione dei beni rientrano nella prassi di tutti gli Stati membri: sono esercitati sia a scopi strategici, per evitare che la fuoriuscita di armi o di segreti industriali possa compromettere la sicurezza nazionale, sia per proteggere l'integrità del patrimonio artistico e culturale. L'armonizzazione delle legislazioni non è comunque cosa semplice: nel caso di esportazione di prodotti strategici, si tratta di introdurre dei sistemi di controllo nei paesi che ne sono privi; per quanto riguarda il controllo sull'esportazione delle opere d'arte, si tratta di operare un ravvicinamento di filosofie estremamente differenti. Per ora la CEE si è limitata a prevedere una collaborazione amministrativa che garantisca il recupero delle opere d'arte illegalmente esportate. Per quanto concerne le persone, va considerata la soppressione dei controlli di polizia: sopprimere i controlli per i soli abitanti della Comunità significherebbe creare due corridoi di entrata e di uscita, entrambi soggetti a controllo, per poter assicurarsi che chi li imbocca ne ha diritto. Nel giugno 1990 è stata firmata una convenzione sull'esame delle domande di asilo, di modo che una stessa persona non faccia istruire una domanda di asilo in più Stati CEE.

Controlli sanitari. I principi di funzionamento del mercato interno implicano il riconoscimento automatico dei controlli sulle merci che siano stati effettuati nel paese di origine o nel paese d'importazione. Con riferimento alla circolazione intracomunitaria degli animali, destinati o meno alla macellazione e dei loro prodotti derivati, tre sono i tipi di difficoltà che devono essere superate: difficoltà strutturali; difficoltà dovute a differenze di politica sanitaria; differenze dovute ad una situazione sanitaria molto differenziata. Per quanto concerne le difficoltà strutturali, si tratta di creare un corpo di ispezione a livello comunitario che vigili sul rispetto della sicurezza dei prodotti alimentari, sulla sanità veterinaria, ecc. In alcune circostanze si tratterà di mantenere in vigore due differenti regimi, uno riservato ai prodotti destinati al solo mercato nazionale e l'altro per i prodotti destinati al mercato comunitario: solamente questi ultimi dovranno rispettare le regole comunitarie. Difficoltà derivano anche da differenze nella politica sanitaria; solo per fare un esempio, basti pensare che alcuni Stati praticano la vaccinazione delle mandrie, mentre altri (Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca) proibiscono la vaccinazione nella convinzione che non eviti la propagazione della malattia. Le difficoltà politiche sono da porre in relazione con l'esistenza di una situazione sanitaria molto differenziata. La Commissione ha proposto e fatto adottare tre categorie di disposizioni (oltre 70 provvedimenti), concernenti: a) la definizione di condizioni per il libero attraversamento delle frontiere interne per gli animali vivi e i prodotti di origine animale; b) la puntualizzazione delle condizioni di immissione sul mercato per assicurare il riconoscimento automatico dei controlli sul luogo di produzione; c) l'applicazione di strumenti di sradicamento delle malattie.

La libera circolazione delle merci. La realizzazione della libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato unico europeo comporta il conseguimento di uno degli obiettivi fondamentali fissati nel Trattato istitutivo della CEE. Al conseguimento di questo obiettivo si sono frapposti e si frappongono ostacoli eretti dagli Stati membri a volte deliberatamente, a volte in perfetta buona fede. Il fatto è che più fattori e più motivazioni intervengono a guastare quanto si cerca di creare a livello comunitario: le tendenze protezionistiche degli Stati membri, in effetti mai sopite; la sfiducia nella sicurezza offerta dalle legislazioni degli altri paesi; una cattiva interpretazione delle norme comunitarie. Gli ostacoli che si frappongono alla libera circolazione delle merci possono essere costituiti da ostacoli tariffari e da ostacoli non tariffari. Nella prima categoria sono compresi gli ostacoli che impongono un onere di natura pecuniaria quali i dazi doganali e le tasse che provocano un effetto equivalente ai dazi doganali. Già dal 1968 la CEE ha raggiunto un obiettivo importante: la soppressione dei dazi doganali imposti ai prodotti provenienti da uno Stato membro. L'opera di «smantellamento» degli ostacoli tariffari è stata quindi indirizzata verso le imposte e le tasse che, pur non essendo esplicitamente dazi doganali, ne producevano il medesimo effetto. Gli ostacoli non tariffari concernono invece le cosiddette restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative. Per «restrizione quantitativa» si intende un contingentamento imposto al traffico (importazione/esportazione) delle merci. Dopo questa data, l'attenzione della Commissione si è incentrata sugli ostacoli quantitativi occulti, costituiti dalle misure di effetto equivalente (MEE), ossia regolamentazioni atte ad ostacolare direttamente o indirettamente, attualmente o potenzialmente, gli scambi intracomunitari. L'armamentario delle barriere

tecniche e quindi delle misure di effetto equivalente è stato contrastato soprattutto attraverso l'intervento della Corte di Giustizia delle Comunità europee. A seguito di una notissima sentenza (Cassis de Dijon) e di tutta una serie di pronunce che le hanno fatto seguito, sono stati stabiliti due principi che sono divenuti la chiave di volta del sistema giuridico comunitario: il mutuo riconoscimento e la legittimità del divieto della commercializzazione dei prodotti provenienti da un altro Stato CEE nel solo caso in cui ricorrano esigenze imperative. Il principio del mutuo riconoscimento comporta che ogni prodotto legalmente fabbricato in uno Stato membro della Comunità europea, salvo le eccezioni esaminate in seguito, deve essere ammesso alla commercializzazione sul territorio di ogni altro Stato membro. Il principio dell'accettazione dei prodotti legalmente fabbricati nella Comunità ha un corollario: il reciproco riconoscimento delle regole tecniche, delle procedure e dei certificati prescritti negli altri Stati membri è garanzia dell'equivalenza del livello di tutela dello Stato importatore.

Circolazione dei prodotti alimentari. La legislazione comunitaria intende garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e una corretta informazione del consumatore. La strategia consiste nell'abbinare il mutuo riconoscimento con l'armonizzazione delle legislazioni. La commercializzazione di un prodotto alimentare importato non può essere proibita se è provvisto di un'etichettatura adeguata. Può essere ostacolata solo quando l'etichettatura o la presentazione creino confusione. La giurisprudenza ha stabilito che uno Stato membro non può riservare una denominazione generica ai prodotti fabbricati sul suo territorio. Un prodotto importato dovrebbe essere privato della sua denominazione solo se si differenzi profondamente dalle merci generalmente conosciute sotto la stessa denominazione. L'importatore può scegliere tra mantenere la denominazione di produzione o adottare quella di vendita dello Stato di importazione. Le misure adottate per ridurre le conseguenze ambientali degli imballaggi possono ostacolare la libera circolazione, ma devono essere proporzionate allo scopo. Il divieto assoluto di vendere un prodotto di sostituzione non persegue uno scopo di interesse generale tale da essere anteposto alle esigenze della libera circolazione delle merci.

Libera circolazione dei prodotti alimentari e tutela della sanità pubblica. Se sono state disposte misure normative CEE miranti ad armonizzare le legislazioni, la questione della legittimità di misure nazionali volte ad ostacolare la circolazione di tali prodotti non sembra possa validamente porsi. La questione si pone invece in assenza di disposizioni armonizzatrici. In base al principio del mutuo riconoscimento, non si può ostacolare la circolazione, a meno che non si adducano motivazioni concernenti l'esigenza di tutelare la salute pubblica. Le autorità competenti devono tener conto dello stato attuale della ricerca scientifica. Le misure statali motivate da tutela della sanità pubblica sono legittime quando: vietano l'impiego di additivi alimentari; fissano i criteri microbiologici; obbligano a menzionare nell'etichettatura le informazioni necessarie. La legittimazione di misure restrittive potrà essere concessa per un periodo transitorio. Nei settori non ancora armonizzati, gli Stati sono tenuti a limitare i divieti allo stretto necessario a garantire la salvaguardia della sanità pubblica. Un prodotto contenente additivi deve essere messo in libera circolazione quando l'additivo non presenta un pericolo per la sanità pubblica e risponde ad un'esigenza effettiva. Lo Stato membro di importazione deve consentire una procedura amministrativa per l'autorizzazione. Tale procedura deve: tener conto dei risultati della ricerca scientifica internazionale; riconoscere i risultati di analisi, di prove e di controlli svolti nello Stato membro di produzione. La procedura di

autorizzazione deve essere conclusa in un termine ragionevole (non oltre 90 giorni) e l'autorizzazione deve formare oggetto di un atto di carattere generale.

Niente più frontiere tecniche. La naturale tendenza delle industrie all'espansione ha da sempre trovato un ostacolo nelle barriere costituite dalle regole tecniche e dalle norme di produzione. L'esistenza di un corpus di regole e norme tecniche frazionato per ogni Stato costituisce un ostacolo all'espansione del mercato. La frammentazione impedisce economie di scala. Fra gli obiettivi della Comunità Europea è stata inserita la soppressione degli ostacoli costituiti dalle norme di produzione. Allo scopo sono stati costituiti il CENELEC ed il CEN. La CEE si è obbligata a procedere all'armonizzazione tecnica comunitaria ricorrendo alle norme europee stabilite dai due organismi citati. Al CEN ed al CENELEC viene affidata l'elaborazione delle specificazioni tecniche necessarie. Queste norme conservano così la loro caratteristica di norme volontarie; rispettarle garantisce la qualità del prodotto. Gli Stati membri devono accordare la libera circolazione sia ai prodotti conformi alle norme sia a quelli certificati conformi alle esigenze essenziali. La conformità è attestata mediante l'apposizione del marchio «CE».

I capitali in libera circolazione. Dal 1° luglio 1990, la normativa che assicura la libera circolazione dei movimenti di capitali è entrata in vigore in otto Stati membri. Dal 1° gennaio 1993, su tutto il territorio della Comunità Economica Europea la circolazione dei capitali a breve, medio e lungo termine è stata liberalizzata. La liberalizzazione corrisponde alla prima delle tre fasi della costituzione dell'Unione Economica e Monetaria. La liberalizzazione dei capitali è chiaramente legata a quella dei servizi finanziari. La sfida è stata conciliare liberalizzazione e protezione adeguata degli investitori e dei risparmiatori. La liberalizzazione della circolazione dei capitali presenta rischi che hanno costituito l'ostacolo ad un più rapido completamento della liberalizzazione. La seconda direttiva bancaria ha segnato il riconoscimento della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi bancari. Il regime della libera circolazione dei capitali concerne le transazioni finanziarie di carattere autonomo non legate all'acquisto di merci. Gli Stati membri hanno completamente soppresso le restrizioni alla circolazione dei capitali tra persone residenti sul territorio comunitario. Possono essere applicate restrizioni alla libera circolazione dei capitali a breve termine nel caso in cui il movimento sia di eccezionale portata e determini forti tensioni sul mercato dei cambi. In tal caso, la Commissione può autorizzare lo Stato membro ad adottare misure di salvaguardia. In caso di urgente necessità, lo stesso Stato membro può adottare misure di salvaguardia, informandone la Commissione al più tardi al momento della loro entrata in vigore.

Mezzi di pagamento: eliminazione delle frontiere. Circa il 50% dei pagamenti transfrontalieri all'interno della Comunità è di dimensione inferiore a 2.500 ECU. È certo che la domanda di pagamenti intracomunitari aumenterà anche in proporzione alla loro rapidità ed al loro costo. I pagamenti transfrontalieri incontrano due freni: i tempi di pagamento, che in media superano le due settimane; i costi di ciascun invio, che sono venti volte più elevati di quelli richiesti per una operazione similare effettuata all'interno di uno Stato membro. Facilitare i pagamenti transfrontalieri è l'obiettivo del programma comunitario basato sull'azione di cooperazione attiva fra banche ed utilizzatori dei mezzi di pagamento.

La libera circolazione dei lavoratori. Il mercato interno prevede la libera circolazione delle persone, ma l'impegno

preciso è solo per la libertà di circolazione dei lavoratori. Già nel novembre 1968 la libera circolazione dei lavoratori comunitari si potesse considerare una realtà. È necessario armonizzare le legislazioni nazionali concernenti le qualifiche professionali e prevedere l'equipollenza di certificati e diplomi. La mobilità professionale è ostacolata dalla natura di un diploma. La CEE procede alla pubblicazione di tabelle comparative delle qualifiche professionali. La libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità. Essa comporta il diritto di rispondere alle offerte concrete di lavoro, di spostarsi e di soggiornare. La libertà di circolazione dei lavoratori non è assoluta. È soggetta a deroghe fondate su ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica. Essa non concerne gli impieghi nella pubblica amministrazione che comportino l'esercizio dei pubblici poteri. Le misure restrittive devono essere fondate esclusivamente sul comportamento personale del lavoratore. Uno Stato membro può invocare l'eccezione di ordine pubblico se il lavoratore comunitario costituisce una minaccia grave, reale ed attuale. L'omissione delle formalità amministrative non può giustificare una misura di allontanamento.

Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento. Il termine «servizi» designa tutte le attività professionali indipendenti già esercitate a partire da una sede posta in uno Stato membro. Si tratta dell'esercizio temporaneo di un'attività professionale indipendente transnazionale. Lo stabilimento in un altro Stato membro impone il rispetto della stessa legislazione alla quale è sottoposto il cittadino locale. Sono escluse le attività che partecipino all'esercizio di pubblici poteri. I principi generali sono: l'eguaglianza di trattamento e il riconoscimento automatico della formazione professionale. In sostanza i professionisti possono esercitare in uno qualsiasi degli Stati CEE senza un controllo sostanziale sulle capacità professionali. Lo Stato ospitante può tuttavia richiedere un certificato di onorabilità o un estratto del casellario giudiziario. Ai fini dell'apertura del secondo ufficio, può richiedere un tirocinio o il superamento di un esame su materie non oggetto del titolo d'origine.

Nuove frontiere per la giustizia. La Convenzione di Roma del giugno 1980 ha introdotto innovazioni fondamentali, regolando i contratti transfrontalieri. Un contratto può essere regolato dalla legge dello Stato che i contraenti abbiano scelto. In assenza di scelta, è regolato dalla legge con il collegamento più stretto. Per i contratti conclusi da consumatori, la scelta della legge applicabile non può comportare la perdita della protezione garantitagli dalle disposizioni imperative della legge dello Stato nel quale risiede abitualmente. La Convenzione di Lugano del settembre 1988 ha esteso gli effetti della Convenzione di Bruxelles, coprendo diciannove Stati. Risponde a due questioni: la competenza giurisdizionale e il riconoscimento dei giudizi. Il domicilio del convenuto è determinante per fondare la competenza del tribunale. Sono previste competenze esclusive in materia di diritti reali immobiliari e brevetti. Il convenuto può essere citato nel luogo in cui l'obbligazione è stata o deve essere eseguita o nel luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto. Nei contratti con consumatori, l'azione del consumatore può essere proposta davanti ai giudici dello Stato del domicilio della controparte o del consumatore. L'azione contro il consumatore può essere proposta solo davanti ai giudici del suo domicilio. Esiste una presunzione favorevole al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni giudiziarie. L'interpretazione della Convenzione è affidata alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

L'espansione del mercato unico da Lampedusa a Capo

Nord: lo Spazio Economico Europeo. Il 2 maggio 1992 si è verificato un avvenimento di straordinaria importanza per il futuro dell'Europa. Le frontiere del mercato interno si sono dilatate in maniera considerevole: altre sette nazioni sono state «aggregate» alla Comunità Europea. L'accordo firmato a Porto, il 2 maggio 1992, tra i dodici Stati membri della Comunità Europea e i sette membri dell'EFTA, ha per oggetto la costituzione dello Spazio Economico Europeo (SEE o EEE): un mercato unico costituito dal territorio di 19 paesi (12 CEE + 7 EFTA) e da 380 milioni di abitanti. Il Trattato SEE mira a tre importanti obiettivi: l'estensione alla totalità dello Spazio Economico Europeo delle quattro libertà che sono a fondamento del mercato unico: la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali; lo sviluppo, a scala dei «Diciannove», di alcune politiche comunitarie (politica della concorrenza, politica della ricerca e dello sviluppo, politica sociale); la creazione di alcune istituzioni e di un regime giuridico comuni alla CEE e all'EFTA. La costituzione dello Spazio Economico Europeo si traduce in un miglioramento della cooperazione e del libero scambio e in un consolidamento delle quattro libertà. Le norme del Trattato stesso sono interpretate conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia anteriore alla data di firma. Tuttavia lo Spazio Economico Europeo non costituisce una effettiva unione doganale. L'armonizzazione della fiscalità, l'agricoltura e la pesca sono esclusi dal campo d'applicazione. L'azione verso l'Unione Monetaria non impegna i sette Stati EFTA. Riguardo la libera circolazione delle persone: nessuna discriminazione basata sulla nazionalità sarà ammessa, salvo l'eccezione concernente le attività connesse all'esercizio di una funzione pubblica nazionale. Gli Stati membri dell'EFTA dovranno pertanto abolire le leggi che riservano esclusivamente ai loro cittadini l'esercizio di certe professioni regolamentate. Gli Stati EFTA riconoscono il diritto di stabilimento, dispositivo completato con l'estensione dei meccanismi comunitari di mutuo riconoscimento dei diplomi. La libera circolazione delle merci fra gli Stati EFTA e quelli appartenenti alla CEE è stata facilitata per effetto dell'entrata in vigore degli accordi bilaterali di libero scambio firmati a partire dal 1972 dalla Comunità Europea e da ciascuno degli Stati EFTA. L'obiettivo è individuabile nell'eliminazione totale dei diritti doganali e delle restrizioni quantitative negli scambi interni allo Spazio Economico Europeo. I controlli alle frontiere non saranno soppressi, ma saranno fortemente semplificati e ridotti. La libera circolazione dei servizi sarà garantita dal Trattato SEE. Gli artigiani, gli esercenti professioni liberali otterranno il riconoscimento del diritto di esercitare il loro mestiere a tempo determinato, senza doversi stabilire nel paese della prestazione del servizio. Tuttavia questa libertà non sarà pienamente riconosciuta per i servizi finanziari, prima dell'armonizzazione delle condizioni di esercizio, al fine di permettere la generalizzazione del sistema di licenza unica e del controllo del paese di origine. La libera circolazione dei capitali. L'accordo del 2 maggio 1992 fissa un quadro completo e non discriminatorio per i movimenti di capitali e gli investimenti transfrontalieri. L'obiettivo è eliminare non solo i controlli ai cambi delle monete, ma anche gli ostacoli indiretti. Una clausola di salvaguardia, analoga a quella comunitaria, è prevista in caso di turbativa alla bilancia dei pagamenti di uno degli Stati membri.

CAPITOLO 11

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La Politica Agricola Comune, componente chiave dell'integrazione europea. L'agricoltura, insieme con l'industria e il commercio, costituisce il fondamento dell'economia dei popoli. Una politica agricola efficace deve essere in grado di garantire ai consumatori e all'industria alimentare un approvvigionamento sufficiente, regolare, a prezzi stabili e ragionevoli. L'importanza dell'agricoltura non è trascurabile: ha un ruolo primario agli effetti della preservazione della vitalità socioeconomica delle zone rurali. I fini della PAC consistono: nell'incrementare la produttività dell'agricoltura; nell'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; nello stabilizzare i mercati; nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; nell'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Il problema di fondo è rappresentato paradossalmente da una questione economico-sociale: i prodotti agricoli europei non sono concorrenziali né con quelli degli Stati Uniti, né con quelli dei paesi in via di sviluppo. La completa apertura dei mercati verso i paesi terzi avrebbe quale effetto una abnorme dilatazione dell'offerta di prodotti stranieri a basso prezzo. La produzione europea non sarebbe più competitiva. Le conseguenze sociali sarebbero incalcolabili: l'abbattimento dei prezzi dei prodotti agricoli comporterebbe una crisi strutturale dell'economia agricola comunitaria, crisi che comporterebbe effetti disastrosi sul livello di occupazione. Appare dunque ragionevole l'esigenza di tutelare, con una politica comune per tutti gli Stati membri, i prezzi dei prodotti agricoli attraverso l'impiego di dazi doganali, sussidi, incentivazioni, fissazione dei prezzi, acquisti di prodotti da parte dello Stato, sovvenzioni alle esportazioni, ecc.

Le componenti strutturali dell'agricoltura comunitaria. L'agricoltura e la politica agraria hanno svolto un ruolo di battistrada nel processo di unificazione europea: la politica agraria, infatti, è stato uno dei primi settori per i quali gli Stati membri hanno trasferito parte della loro sovranità e delle loro competenze a favore della Comunità Europea. Alla fine degli anni Cinquanta, l'Europa dei Sei contava circa 65 milioni di ettari di superficie agricola utilizzata (SAU). Circa 17,5 milioni di persone erano attive nel settore agricolo, in ragione del 33% della popolazione attiva globale in Italia, del 25% in Francia e del 10% in Belgio. La struttura della produzione agricola era peraltro sensibilmente diversa da uno Stato membro all'altro. A 25 anni di distanza dalla costituzione della CEE e dall'elaborazione della PAC, il 50% della popolazione comunitaria è concentrato in un centinaio di città e di agglomerati urbani; la campagna accoglie invece soltanto un terzo della popolazione. Nel 1960 il settore agricolo assorbiva il 21% della manodopera totale della Comunità; dieci anni dopo la percentuale era scesa al 13% e, nel 1989, al di sotto del 7%. A questa riduzione della forza lavoro si accompagna l'emarginazione dei piccoli agricoltori, incapaci di trarre vantaggi dalla crescente applicazione di nuovi processi produttivi. Il contributo della produzione agricola al prodotto interno lordo totale della Comunità è sceso di un punto nel corso degli anni Ottanta, passando dal 4% al 3%. Le dimensioni medie delle singole imprese agricole sono aumentate, a fronte della scomparsa dal mercato di circa il 10% di esse tra il 1970 e il 1987. L'80% di questi è infatti

destinato al 20% soltanto delle aziende. Anche la SAU è diminuita, passando tra il 1977 e il 1989 da 129 a 127,3 milioni di ettari. Ciò nonostante, la produzione agricola continua a crescere al ritmo del 2% all'anno e la superficie eccedente rispetto al fabbisogno è stimata in circa 10 milioni di ettari. All'interno delle regioni agricole, tuttavia, tale riduzione, associata al fenomeno dell'emigrazione giovanile verso zone con un mercato del lavoro più dinamico, produrrà effetti sensibili, causando la scomparsa di quelle aziende gestite da agricoltori in età già avanzata. Nel complesso della Comunità dei Dodici la superficie territoriale totale arriva a circa 226 milioni di ettari. Se si considera la SAU, il totale scende nella Comunità a 127,3 milioni di ettari, pari al 57% circa della superficie territoriale totale. La Francia detiene il 24% della SAU totale, la Spagna il 21%, l'Italia il 13,6%. Nella CEE per ogni individuo sono disponibili, in media, 3.900 metri quadrati di SAU. Tra i grandi paesi, la Francia ha a disposizione circa il doppio di SAU per abitante rispetto a Gran Bretagna ed Italia e circa il triplo rispetto alla Germania, ma il 20% in meno rispetto alla Spagna. I seminativi rappresentano poco più del 50% del totale della SAU. Un quadro caratterizzato da disparità ancora più accentuate emerge dall'esame dei dati relativi agli allevamenti bovini. I paesi centro-settentrionali presentano una spiccata tendenza alla concentrazione produttiva. L'ampiezza media su scala comunitaria delle aziende agricole viene valutata in 16,5 ettari. Al di sotto del valore medio comunitario, si situano il Portogallo con 8,3, l'Italia con 7,7 e la Grecia con 5,3; al di sopra, l'Irlanda con 22,7, la Francia con 30,7 e la Gran Bretagna con 68,9. Gli squilibri che si manifestano nella struttura fondiaria sono dunque notevoli. Nella media comunitaria il contributo fornito dal settore agricolo alla formazione del prodotto interno lordo (PIL) è del 3%. Il valore più elevato si riscontra in Grecia con circa il 16% e in Irlanda con circa l'11%. L'incidenza media degli occupati agricoli sul totale dell'occupazione è del 7%. Forte è poi la correlazione che esiste tra il ritardo nello sviluppo di un'area geografica e l'importanza che, in quell'area, assume il settore agricolo. Nell'ottica di favorire lo sviluppo delle aree rurali, la Comunità, dal 1988, ha posto al servizio dello sviluppo agricolo i propri fondi strutturali. Il quadro strutturale complessivo dell'agricoltura europea risulta quindi molto articolato. Dal punto di vista delle risorse territoriali e delle strutture fondiarie emerge una forte dicotomia tra la parte meridionale della Comunità e quella centro-settentrionale. Nell'area mediterranea si hanno strutture fondiarie molto polverizzate e quindi, almeno tendenzialmente, meno efficienti. Nell'area centro-settentrionale, invece, la struttura è molto più armonica.

Cos'è e come funziona la Politica Agricola Comune. All'inizio di ciascuna campagna di commercializzazione dei prodotti agricoli, il Consiglio fissa i «prezzi di riferimento» per ciascun prodotto agricolo. Questi prezzi verranno difesi attraverso: prelevamenti all'importazione; sovvenzioni alle esportazioni; acquisti obbligatori effettuati dagli organismi di intervento. I prelevamenti alle importazioni sono equiparabili a dazi doganali aggiuntivi non predeterminati ma variabili in relazione alla differenza tra il prezzo sul mercato mondiale e quello comunitario. Le sovvenzioni alle esportazioni hanno

quale fine la diminuzione dell'offerta e l'assorbimento delle eccedenze. Attraverso questi meccanismi si è in effetti riusciti a mantenere il mercato comunitario ragionevolmente stabile. Tuttavia, per essere stato superiore al previsto, il successo della PAC ne ha determinato una crisi da saturazione. Su di essa hanno influito due eccessi: la dilatazione della spesa agricola e la copertura assicurata dai meccanismi della garanzia, che ha alimentato oltre misura la produzione rendendola eccedentaria.

Gli effetti della Politica Agricola Comune e l'introduzione dei primi correttivi. L'aver mantenuto prezzi elevati ha stimolato la produzione. L'offerta è aumentata in maniera eccessiva rispetto alle esigenze del mercato comunitario. Gli organismi di intervento li hanno dovuti vendere sui mercati mondiali a prezzi sensibilmente più bassi di quelli di acquisto. Il risultato è consistito in un esborso netto di proporzioni gigantesche a carico della Comunità, e nel ribasso a cascata dei prezzi sui mercati mondiali, con danno ai produttori stranieri. La PAC ha assorbito i due terzi del bilancio comunitario, inaridendo le possibilità di intervento della CEE in altri settori vitali. La produzione si è accresciuta del 2% all'anno; l'aumento degli sbocchi è rimasto circoscritto all'1%. I più significativi correttivi introdotti sono consistiti nella predeterminazione di quote, nell'introduzione di stabilizzatori di bilancio, nell'adozione di misure strutturali. Il sistema delle quote prevede per ciascun produttore livelli di produzione il cui prezzo è garantito. La politica dei prezzi e delle garanzie illimitate non ha eliminato le disparità regionali, aziendali e per prodotto. Il 1984 ha rappresentato l'anno della vera svolta, in quanto ha tradotto in linee guida le conclusioni del Consiglio Europeo. Le novità riguardavano: l'introduzione del principio di corresponsabilizzare i produttori agricoli nelle spese per il riassorbimento delle eccedenze; la limitazione delle garanzie; il sistema di quote di produzione è stato esteso ad un settore chiave come quello del latte. Nel 1985 sono state introdotte le novità della riforma della politica strutturale, della introduzione dei programmi integrati mediterranei (PIM) e della pubblicazione del Libro Verde. Gli interventi strutturali hanno comportato l'adozione di una serie di misure che vanno dagli aiuti alla riconversione delle colture agli incoraggiamenti per l'abbandono delle attività. Nel 1988 si è pervenuti all'introduzione dei cosiddetti «stabilizzatori di bilancio», meccanismi che hanno lo scopo di assicurare il contenimento automatico della spesa. Il superamento delle quantità predeterminate comporta una diminuzione del prezzo garantito.

La riforma della Politica Agricola Comune. A 34 anni dalla firma del Trattato istitutivo della CEE, la politica agricola della Comunità è entrata nuovamente in crisi nel 1991. Le difficoltà che hanno imposto una revisione della PAC possono essere così riassunte: formazione di eccedenze strutturali delle principali derrate agricole di dimensioni colossali; aumento della spesa di sostegno dei prezzi; persistenza e allargamento delle disparità di reddito; crisi del commercio mondiale. L'Uruguay Round del GATT si è arenato determinando pesanti conseguenze. È in questo contesto che è maturata la proposta del Commissario all'Agricoltura Mac Sharry: una nuova, più incisiva, e forse definitiva, riforma della PAC. Due sono gli obiettivi: il mantenimento in attività di un numero sufficientemente elevato di agricoltori a tutela del territorio; il controllo della produzione nella misura necessaria al ripristino dell'equilibrio dei mercati. I principi sono: drastica riduzione dei prezzi garantiti e introduzione dell'aiuto compensativo al

reddito; stimolo a una produzione estensiva; remunerazione dei servizi ambientali. Le reazioni al «documento Mac Sharry» sono state in larga parte negative, temendo che significasse sostituire una politica economica con una politica sociale. Il 21 maggio 1992 i Ministri dell'Agricoltura della CEE hanno trovato l'accordo per varare la riforma della PAC. I tratti salienti della riforma possono essere così sintetizzati: una riduzione sensibile dei prezzi garantiti; una riduzione degli aiuti calcolata al numero di ettari coltivati; nel caso in cui le dimensioni delle terre coltivate siano particolarmente elevate, l'aiuto viene concesso a condizione che una parte degli appezzamenti venga lasciata incolta. I nuovi regolamenti sono fondati sul sistema dei prezzi indicativi e di intervento, ma i prezzi sono predeterminati e fissati a livelli sensibilmente più bassi di quelli degli anni passati. Al fine di compensare gli agricoltori per i mancati introiti, è stato stabilito un sussidio che verrà corrisposto in funzione del numero di ettari coltivati. Misure di accompagnamento che qualificano maggiormente il nuovo corso della PAC sono: incentivi alle produzioni che proteggono l'ambiente; misure per l'imboschimento; misure per il prepensionamento.

Gli scenari futuri. La riforma della PAC imprime un decisivo cambiamento di rotta alle azioni di indirizzo e definisce una nuova configurazione del sistema agricolo globale. La nuova PAC segna il passaggio dell'agricoltura dalla protezione alla competizione. Si tratta di governare il sistema produttivo attraverso l'autocontrollo dell'offerta, per creare un rapporto più stretto tra produzione e consumo. L'autocontrollo della produzione diventa compito essenziale delle associazioni di produttori. Il futuro dell'agricoltura europea passerà attraverso: una maggiore specializzazione produttiva; il miglioramento della qualità. Non si tratta quindi di individuare quante aziende sopravviveranno o moriranno a seguito del nuovo corso della PAC, ma quali aziende. Una classificazione stratifica le aziende agricole in quattro gradi di capacità competitiva: aziende vitali e competitive, già fortemente orientate al mercato; aziende potenzialmente vitali, in grado di raggiungere la competitività; aziende marginali a preponderante componente sociale, la cui sopravvivenza è legata a funzioni e obiettivi di interesse collettivo; aziende marginali con titolari propensi all'abbandono, per le quali si pone l'esigenza di istituire un ammortizzatore sociale.

L'agricoltura italiana che cambia: i dati della crescita. Nel sistema economico italiano l'agricoltura ha assunto una posizione pressoché analoga a quella che ha nelle altre economie industrializzate. Il valore aggiunto prodotto dal settore rappresenta il 4,1% di quello prodotto complessivamente dal «sistema Italia». L'economia italiana è passata dallo stadio «agricolo-industriale» a quello «industriale-agricolo», per assestarsi su posizioni di «economia dei servizi». Il settore agricolo è stato investito da un processo di ridimensionamento drastico della forza lavoro al quale hanno fatto da contrappeso lo sviluppo della meccanizzazione e il ricorso alle innovazioni. Vi trova impiego ancora il 9% circa della forza lavoro nazionale. La produttività per unità lavorativa è ancora bassa: inferiore del 60% alla media italiana. Anche la produttività della terra è aumentata: si può registrare un incremento dell'ordine del 55%. Attualmente i consumi alimentari incidono sul totale dei consumi per il 19,6%. Il rapporto tra importazioni e produzione lorda vendibile è salito a oltre il 52% nel 1990. Analogamente le esportazioni (23,4%) si sono incrementate del 21%. Il deficit annuo della bilancia agroalimentare chiude con un saldo ormai prossimo ai 20 mila miliardi di lire.

I caratteri del cambiamento. Un'analisi comparata dei dati forniti dai censimenti agricoli del 1982 e del 1990 evidenzia come siano in diminuzione le piccole e le grandi aziende, mentre le medie riescono a difendere la loro posizione, avvantaggiate dal loro carattere tipicamente familiare. La dimensione fisica perde valore, poiché il capitale «terra» non rappresenta ormai che un terzo del capitale fisso dell'agricoltura italiana. L'alto costo della terra, la sua scarsità e l'inadeguatezza dei trasferimenti di proprietà vengono aggirati attraverso il ricorso a forme indirette di ampliamento: il «contoterzismo», che interessa ormai almeno un terzo delle aziende, e il ricorso al part time, la cui diffusione ha raggiunto dimensioni tali da essere giudicato uno dei maggiori cambiamenti. Si aggiunge, quale metodo di superamento della rigidità fondiaria, il ricorso a nuovi rapporti contrattuali: la stipula di accordi interprofessionali, di contratti di integrazione verticale e, con sempre maggiore frequenza, di accordi in deroga. Almeno il 50% della produzione agricola ha già, in partenza, una precisa destinazione. Questo significa che l'agricoltura è ormai inserita nel cosiddetto sistema agroalimentare. Si assiste alla diminuzione di importanza dei prodotti che necessitano di molto lavoro umano e alla crescita dell'incidenza dei prodotti che richiedono molto capitale. Nel settore degli allevamenti, inoltre, diminuisce l'incidenza della zootecnia tradizionale e cresce quella della zootecnia industriale.

Le novità del censimento. I risultati del 4° Censimento dell'agricoltura ha consentito di disporre di un quadro di riferimento aggiornato. Le aziende agricole, forestali e zootecniche assommano a 3.035.682 unità e occupano una superficie di 22.651.401 ettari. Rispetto al censimento 1982 si è verificata una diminuzione del numero delle aziende pari al 7,1%, con una riduzione del 4,9% della SAU. La dimensione media delle aziende si è accresciuta da 7,2 a 7,5 ettari. Le cause della diminuzione del numero delle aziende rientrano nella tendenza in atto in tutti i paesi economicamente sviluppati. Ne è derivato, per l'Italia, uno dei fenomeni socioeconomici più significativi: continua diminuzione degli addetti; abbandono delle aziende nelle zone più disagiate; crisi di mercato e di reddito. Con riferimento alle aziende viticole, si è constatata una diminuzione del numero pari al 28,4%. Per quanto concerne il settore zootecnico, si è registrata una consistente flessione degli allevamenti bovini (-11,8%) e suini (-7,5%), mentre continuano a crescere le consistenze ovine (+27%) e caprine (+24%). Il numero delle giornate di lavoro, calcolate in quasi 460 milioni, è diminuito del 24,5% e l'84,3% di esso è stato fornito dalla manodopera familiare che caratterizza l'agricoltura italiana. La diminuzione complessiva del lavoro è in relazione sia con l'estendersi della meccanizzazione, sia con la diffusione del «contoterzismo». Il calo maggiore si è verificato nell'Italia centrale (139 giornate contro le 200 del 1982) in concomitanza con la scomparsa della mezzadria.

Le agricolture regionali tra i due censimenti agricoli. L'analisi dei dati regionali mette in luce una evoluzione, sia pure lenta, della struttura agricola italiana. L'ampiezza media delle aziende aumenta e si evidenzia ancor di più l'aspetto tipicamente familiare che caratterizza l'agricoltura italiana. Lo spostamento altimetrico e geografico che emerge sottintende modifiche negli ordinamenti produttivi, sempre più orientati verso la diversificazione, la specializzazione e la tipicità delle produzioni. Il Piemonte è la regione che accusa la più forte diminuzione del numero di aziende (-19,42%). La Sicilia vanta ancora il maggior numero di aziende agricole e la maggiore SAU. La crescita maggiore della PLV si è

registrata in Molise (+35,5%). L'Emilia Romagna è al primo posto per apporto alla PLV e al valore aggiunto agricolo nazionale. Chi più spende per i consumi intermedi meno ha di valore aggiunto. Questo spiega i segni negativi del rapporto valore aggiunto/PLV, che si fanno più marcati nelle regioni meridionali. L'esodo e la diminuzione delle giornate di lavoro sono indicatori che accomunano tutte le realtà regionali. Nelle regioni meridionali l'esodo è più marcato, mentre aumentano le giornate per unità di lavoro; tendenza opposta si registra nelle regioni settentrionali. Sia la produttività della terra sia quella del lavoro sono gli indicatori che meglio confermano il superamento del vecchio dualismo territoriale.

La ricerca del nuovo. Per il fatto che l'agricoltura vive una nuova fase di passaggio dalla protezione alla competizione, si impongono obblighi e doveri nuovi. Agli agricoltori, che debbono differenziare le produzioni specializzandole e affinare l'attività per ottenere prodotti di qualità in grado di competere sul mercato e realizzare un maggior reddito. Alle istituzioni, che debbono predisporre provvedimenti e misure che favoriscano l'evoluzione del settore primario, eliminando ogni tendenza punitiva e creando le condizioni di una efficace collaborazione tra i diversi comparti dell'economia. Alle organizzazioni professionali, che debbono attrezzarsi in modo da garantire servizi più efficaci ai propri associati, sostenerne le scelte, fornire tutti gli elementi necessari di informazione e assistenza tecnica. L'attendismo o la difesa dello status quo condurrebbero ai margini del moto evolutivo in atto. Occorre quindi adeguare le strutture organizzative e stimolare gli agricoltori capaci ad assumere una posizione di protagonisti dell'azione per il progresso.

Agricoltura e ambiente. Il rapporto agricoltura-ambiente costituisce una questione a sé. La complessa problematica è stata affrontata dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 7-15 giugno 1992. Le organizzazioni agricole avevano posto l'accento sulla esigenza di difendere le ragioni dell'agricoltura contro chi l'accusava di essere la fonte principale dell'inquinamento. L'agricoltura produttiva, al contrario, è il migliore mezzo di difesa dell'ambiente. Gli agricoltori non possono distruggere la base stessa della loro attività. Proprio per questo sono stati chiamati in causa istituti di ricerca, uomini di cultura, le istituzioni e le industrie, affinché operino di concerto per offrire all'agricoltura strumenti nuovi di sviluppo in grado di garantire risultati produttivi e di reddito adeguati con un impatto più dolce sul territorio e sull'ambiente.

Considerazioni generali. L'agricoltura e gli agricoltori sono ingiustamente accusati di essere i primi responsabili del degrado dell'ambiente e del territorio. L'accusa non è accettabile: soltanto l'agricoltura produttiva può difendere l'ambiente e salvaguardare il territorio. Utilizzata con equilibrio, la tecnica moderna, chimica compresa, aiuta a diminuire la fatica, migliorare la qualità e quantità di prodotti, elevare i redditi. Gli agricoltori sono i primi a sapere che la preservazione del territorio e la salvaguardia dell'ambiente sono necessari. Nella Conferenza di Rio è stato riaffermato con forza il ruolo insostituibile dell'agricoltura nella difesa del territorio e dell'ambiente. Il sistema agrario e forestale è componente dell'ambiente e del paesaggio. Di qui la necessità di non separare i concetti agronomici da quelli dell'ecosistema. La crescita di una coscienza ecologica è un fatto altamente positivo, ma non si deve tradurre in un argomento contro l'agricoltura. Gli agricoltori sono orientati a perfezionare i processi di produzione reintroducendo l'alternanza delle colture e ricorrendo a erbicidi a breve persistenza. Ma anche l'industria chimica deve fare maggiori

sforzi per mettere a punto nuovi prodotti di pari efficacia e con caratteristiche diverse. Bisogna far comprendere all'autorità, all'opinione pubblica e alle associazioni ambientaliste che gli agricoltori devono poter produrre in termini economici utilizzando con equilibrio i più moderni ritrovati della scienza e della tecnica. Le funzioni di protezione dell'ambiente esercitate dall'agricoltore sono gratuite. Si pone il problema di realizzare un giusto equilibrio tra esigenze diverse, per cui appare opportuno: incoraggiare la ricerca rivolta alla messa a punto di nuovi prodotti, meno nocivi; definire una normativa più razionale sull'uso dei prodotti chimici; costituire un Comitato interprofessionale al quale affidare il compito di conciliare le esigenze di progresso con quelle di difesa della salute e dell'ambiente.

Le proposte. La prima proposta riguarda la costituzione di un organismo nazionale e sovranazionale con compiti di coordinamento. Ciò consentirebbe un miglior governo delle complesse tematiche, favorendo un giusto equilibrio nel rapporto agricoltura-ambiente. È inoltre necessario introdurre una nuova forma di «contabilità» che consideri l'incidenza della protezione ambientale nelle diverse attività produttive. Bisogna specificare i mezzi possibili per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente, ma, allo stesso tempo, favorire la produzione alimentare e migliorarne la qualità per soddisfare i bisogni delle popolazioni. Le biotecnologie sono sul punto di passare dai laboratori ai campi. È allora un dovere della ricerca pubblica internazionale proteggere le varietà di oggi e di domani. La questione ambientale va tenuta presente anche nei negoziati commerciali nella misura in cui le normative sull'ambiente incidono sulla competitività delle imprese agricole. La seconda proposta riguarda la costituzione di un «organismo internazionale di tutela delle varietà». Biodiversità: Bisogna contrastare l'erosione genetica. Le multinazionali dei paesi industrializzati detengono invece la maggioranza assoluta dei brevetti. Erosione e degrado dei suoli: L'azione contro l'agricoltura di rapina sollecita scelte e finanziamenti adeguati alla «formazione». Produzioni animali: È urgente dare impulso alla ricerca per il riuso delle deiezioni animali negli allevamenti intensivi. Questione demografica: Uno sviluppo armonico e un maggior reddito del settore agricolo comporterebbero la contestuale riduzione della crescita demografica. Rapporti Nord-Sud: L'agricoltura è il settore più emblematico dello squilibrio fra Nord e Sud del mondo. Bisogna scegliere la strada della collaborazione basata su programmi concordati a medio e lungo termine reciprocamente convenienti. Il tema «agricoltura-ambiente» deve essere affrontato abbandonando l'emotività per far prevalere la razionalità.

CAPITOLO 12

L'EUROPA E LE SUE REGIONI ECONOMICAMENTE DEBOLI

La situazione delle Regioni europee: passato e presente.

Dal 1957 al 1975. Nel preambolo al Trattato istitutivo della CEE fu fissato l'obiettivo di «rafforzare l'unità delle economie degli Stati membri e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite». Tuttavia tale assunto ha costituito, all'inizio, soltanto un'affermazione di principio, una dichiarazione di intenti piuttosto che un vero e proprio impegno. La realtà si incaricò di dimostrare che gli attesi effetti benefici erano ben lontani dal manifestarsi ovunque in Europa e che, in assenza di adeguate misure e di una politica specifica, c'era semmai da attendersi un aggravamento delle disparità. Negli anni Settanta nacque l'idea di una specifica politica comunitaria volta a ridurre le disparità regionali, idea che si concretizzò nel 1975 nella costituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Benché la creazione del FESR abbia segnato un passaggio importante e fondamentale nella presa di coscienza della necessità dell'intervento per uno sviluppo equilibrato delle diverse regioni, la sua dotazione finanziaria, agli inizi, fu assai modesta.

Dal 1975 al 1984. Nel primo periodo di esistenza, che va dal 1975 al 1984, nonostante l'insufficienza dei programmi e la ripartizione in «quote nazionali» definite più in base a dosaggi politici che ad analisi economiche obiettive, il FESR conteneva già, sia pure in embrione, elementi interessanti. Il 13% della popolazione comunitaria ha ricevuto, nello stesso periodo, più del 50% delle risorse finanziarie. Il principio del cofinanziamento dei regimi di aiuto del FESR, grazie al quale sono stati creati o mantenuti 640 mila posti di lavoro. L'introduzione, nel 1979, della sezione «fuori quota», che ha segnato l'inizio, certo ancora modesto (5% della dotazione totale del FESR), dell'applicazione di una vera politica regionale comunitaria, relativamente indipendente rispetto a quelle condotte da ciascuno Stato membro.

Dal 1984 ad oggi. Il regolamento modificato del FESR, adottato nel giugno 1984, conteneva ormai tutti i principi che hanno caratterizzato la riforma delle politiche strutturali del 1988. Questi includevano il coordinamento delle politiche comunitarie e delle politiche regionali nazionali, «allo scopo di contribuire alla realizzazione di un grado più elevato di convergenza delle economie degli Stati membri». Inoltre, si introduceva una maggiore flessibilità nell'attribuzione delle risorse del FESR con l'introduzione nel sistema delle quote nazionali di un massimo e di un minimo (sistema detto delle «forcelle»). Un altro punto era il rafforzamento dell'approccio programmatico con l'introduzione dei «programmi comunitari» lasciati all'iniziativa della Commissione e dei «programmi nazionali d'interesse comunitario». Si prevedeva la valorizzazione del potenziale endogeno con il finanziamento di «insiemi coerenti di misure di promozione delle piccole e medie imprese (PMI) dei settori industriale, artigianale e turistico». Infine, si stabiliva un aumento dei tassi di cofinanziamento del FESR, che passano dal 40% al 50% nei casi che presentano un interesse comunitario accentuato. Non sembra quindi esagerato affermare che la riforma del 1988, se ha rappresentato una sorta di «rivoluzione» per il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il FEOG, per la politica regionale non ha segnato che una razionalizzazione ed un rafforzamento di tendenze già evidenti.

La riforma delle politiche strutturali del 1988. L'aspetto forse più significativo della riforma, anche perché il più facile da definire ed il più tangibile, è l'aumento delle risorse finanziarie attribuite alle politiche strutturali, accompagnato dall'impegno del loro raddoppio in termini reali nell'arco di tempo che va dal 1987 al 1993. Le risorse vengono concentrate nelle regioni sfavorite («il FESR consacra circa l'80% delle sue risorse all'obiettivo 1»). Gli interventi delle politiche strutturali si articolano ora intorno a cinque obiettivi: ritardo di sviluppo (obiettivo 1); declino industriale (obiettivo 2); disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3); inserimento dei giovani nella vita professionale (obiettivo 4); modernizzazione delle strutture agricole e sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5a e 5b). Gli obiettivi 1, 2 e 5b hanno assunto carattere prioritario, in materia di politica regionale. L'approccio programmatico si è generalizzato estendendosi anche al FSE ed al FEOG ed opera su tre livelli: il piano di sviluppo o di riconversione; il quadro comunitario di sostegno (QCS); i programmi operativi. I programmi operativi integrati o plurifondo vengono fortemente incoraggiati, facendo confluire in essi, in forma sinergica, non soltanto i tre fondi strutturali, ma anche i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Altri importanti «concetti chiave» della riforma sono: il partenariato, che implica la partecipazione attiva degli attori comunitari, nazionali, regionali, e se del caso anche locali, a tutti gli stadi del processo; la sussidiarietà, che esprime l'esigenza dell'esercizio delle responsabilità al livello più prossimo alla realtà; l'addizionalità, secondo la quale gli interventi comunitari devono sommarsi a quelli nazionali e non sostituirli.

La situazione attuale. Il quarto Rapporto periodico sullo stato delle disparità regionali è assai eloquente: forti squilibri persistono sul territorio comunitario. Lo scarto, sempre in termini di PIL/h, tra le dieci regioni più «ricche» e le dieci regioni più «povere» è più del 235%. Nonostante la persistenza significativa dei divari, il Rapporto 1990 conclude tuttavia rilevando una stabilizzazione degli scarti di PIL/h all'interno della Comunità. Più di quindici anni di interventi comunitari non hanno soppresso i divari regionali esistenti tra i «vecchi» Stati membri. La spiegazione della persistenza delle disparità non è semplice. I mezzi finanziari a disposizione dei fondi strutturali continuano ad essere una «goccia d'acqua» nell'oceano dei bisogni. Al di là di questi elementi, occorre anche sottolineare il carattere fondamentalmente eterogeneo delle componenti territoriali europee. Gli squilibri, tuttavia, non si misurano solo in termini di PIL/h: disparità importanti esistono in materia di dotazione di infrastrutture, di formazione, di ricerca ed innovazione.

La situazione delle Regioni più deboli. Per quanto concerne le regioni comunitarie il cui sviluppo è in ritardo, quelle dell'obiettivo 1, va rilevato che presentano problemi comuni: un tasso di disoccupazione doppio rispetto a quello delle altre regioni. Quanto alla Grecia, alla Corsica ed alla maggior parte delle regioni italiane del Mezzogiorno, il loro sviluppo è stato nettamente sfavorevole. Le zone in declino industriale, quelle cioè dell'obiettivo 2, sono generalmente caratterizzate da una densità di popolazione nettamente superiore alla media comunitaria. Le zone rurali, presentano una debole densità di popolazione e costituiscono regioni di più difficile accesso. Nel

corso degli ultimi 25 anni hanno subito l'esodo di più della metà della popolazione, esodo dovuto all'insufficiente diversificazione della produzione industriale ed alla mancata creazione di nuovi posti di lavoro.

Esempi di divari sussistenti tra le regioni del territorio comunitario. Per quanto concerne gli Stati che non sono membri della CEE va rilevato che mentre i paesi dell'EFTA non presentano affatto sintomi di «regioni problematiche», la situazione dei paesi dell'Europa centrale e dell'Est è ben differente. Per quanto le economie dei Sei accusino divergenze, sono rilevabili tendenze generali comuni ai «membri» del gruppo: una occupazione industriale nettamente più elevata della media comunitaria (33%); un sistema industriale globalmente obsoleto ed in declino, quasi interamente concentrato sulle industrie pesanti; infrastrutture di qualità mediocre, tecnologicamente obsolete e spesso sovraccariche. L'ex Germania Est costituisce un caso particolare tanto per la sua «prossimità geografica» alla Comunità, quanto per la sua recente integrazione in essa. La competitività è piuttosto fragile, dato che solo un terzo delle industrie sono competitive sul mercato mondiale. Tuttavia, anche i rischi della transizione dall'economia pianificata all'economia di mercato sono forti: il rischio che la ex Germania Est divenga mercato privilegiato dei prodotti «occidentali», piuttosto che dei propri, è reale. È incontestabile che l'unione monetaria con la Germania Federale determinerà adattamenti urgenti e costosi.

Le evoluzioni prevedibili. L'instaurazione del Mercato Unico ed il rafforzamento dell'integrazione attraverso l'Unione Economica e Monetaria non risolveranno da soli i problemi della disparità tra regioni. La Commissione, in un documento intitolato Europa 2000, ha tentato di dare un'indicazione sui grandi assi prospettici dello sviluppo del territorio comunitario all'orizzonte 2000. Per quanto riguarda popolazione e migrazione, ci si può attendere una stabilità notevole sul territorio comunitario preso nel suo insieme, così come un invecchiamento progressivo della popolazione. Le tendenze migratorie sono estremamente difficili da prevedere, particolarmente in provenienza dai paesi terzi; la mobilità territoriale della manodopera intracomunitaria dovrebbe tuttavia restare abbastanza limitata. Per la localizzazione delle attività economiche, la Commissione ha individuato gli elementi atti ad influire sulle decisioni degli imprenditori nella: rapidità ed efficacia dei sistemi di trasporto e di comunicazione; qualificazione della manodopera locale; accessibilità agli istituti d'insegnamento e ad istituti di ricerca locali; accessibilità e qualità dei servizi locali all'impresa; qualità dell'ambiente sociale e culturale.

Problemi Urbani. Soprattutto dopo la fine della seconda guerra mondiale, la società europea è diventata una società essenzialmente urbana. Ad ogni modo un'inversione della tendenza all'urbanizzazione non pare potersi produrre: una crescita più rapida delle città e degli agglomerati di taglia intermedia rispetto ai grandi agglomerati sembra tuttavia probabile. Di conseguenza la concorrenza tra città si accentuerà.

Sviluppo Rurale. La popolazione attiva nel settore agricolo non ha cessato di diminuire, benché la produzione aumenti. Ci si attende ancora una riduzione pari alla metà del numero dei lavoratori occupati in agricoltura all'orizzonte 2010. In generale, l'avvenire delle zone rurali dipenderà sempre di più dalle attività extragricole: industria, foreste, servizi e turismo.

Problematica Frontaliera. Le zone frontaliere interessano il 15% del territorio comunitario, mentre la popolazione in esse residente costituisce il 10% della popolazione comunitaria.

Infatti tali zone: si trovano generalmente situate all'estremità delle reti di trasporto e comunicazione, dove le infrastrutture sono spesso lacunose ed i collegamenti transfrontalieri inadeguati. In ogni caso, la soppressione delle barriere amministrative non basterà ad assicurare da sola l'instaurazione di relazioni economiche «normali» da un paese all'altro.

Reti di Trasporto. È evidente che l'estensione ed il miglioramento del sistema dei trasporti non compenseranno la crescita continua del traffico. Si assisterà ad un aggravamento della congestione, soprattutto nelle regioni centrali, così come nelle grandi conurbazioni delle altre regioni. In conclusione, tutto dimostra che la rete europea di trasporti si avvia verso la saturazione.

Ricerca e Innovazione. L'ampiezza di queste disparità, con riferimento alla ricerca ed all'innovazione, è nettamente superiore a quella relativa alle differenze socio-economiche. Attualmente il 75% della spesa comunitaria in R&S si concentra in Germania, Francia e Regno Unito.

Problemi Ambientali. A livello regionale si possono rilevare vari problemi inerenti all'ambiente quali l'erosione del suolo nelle regioni mediterranee ed il suo inquinamento nelle zone industriali in declino. L'ambiente e la sua qualità giocano un ruolo crescente nella localizzazione delle attività, particolarmente turistiche.

Zone fortemente dipendenti dalla pesca. La rarefazione delle risorse e la chiusura di attività di pesca tradizionali hanno determinato il declino di certe regioni. L'acquacoltura può rappresentare una soluzione di ricambio per le zone fortemente tributarie delle attività della pesca.

L'incidenza dell'integrazione europea sulle Regioni. Il miglioramento generale della situazione economica europea che ci si attende derivi dal completamento del mercato interno, dovrebbe rinforzare le prospettive di sviluppo delle regioni sfavorite. È chiaro che la sensibilità d'una regione a tale processo sarà largamente in funzione del suo «posizionamento» in termini di «fattori di competitività regionale». Tale posizionamento dipenderà dalla capacità di usufruire, in maniera continua, tanto dei fattori di base, quanto dei fattori specifici della competitività.

La sensibilità settoriale. Uno dei metodi utilizzati per valutare la sensibilità di una regione al «processo '92» consiste nell'esaminare quali sono i settori d'attività suscettibili di subire negativamente la realizzazione del mercato interno. I settori identificati come particolarmente sensibili sono quaranta: essi assorbono un po' più della metà del numero totale di posti di lavoro nel settore manifatturiero e circa il 12,5% dell'occupazione totale della Comunità. I settori più vulnerabili sono quelli che dipendono in larga misura dai mercati pubblici: materiale ferroviario, grosso materiale elettrico e telecomunicazioni. Lo studio dedicato a questi tre settori è estremamente chiaro nelle sue conclusioni: «Essi sono in corso di ristrutturazione intorno ad un numero molto limitato di grandi gruppi industriali, tutti facenti parte del plotone di testa delle imprese mondiali». «Queste ultime sviluppano strategie autonome che vanno largamente al di là del quadro geografico dell'Europa dei Dodici; esse sono molto diversificate e dispongono di mezzi importanti, soprattutto finanziari». Altri settori sensibili sono quelli dell'industria agroalimentare, del tessile, delle calzature e dell'abbigliamento, così come di diverse branche dell'industria meccanica ed elettrica e dell'industria chimica di base. È in Portogallo (68%) ed in Grecia (61%) che i settori sensibili assorbono la più larga parte del numero totale degli occupati.

La sensibilità dei più deboli. L'applicazione del «Programma '92» potrebbe incoraggiare la modernizzazione di numerosi

settori in quegli considerati deboli: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. Tuttavia l'attesa modernizzazione dovrà necessariamente essere preceduta da una ristrutturazione e da una razionalizzazione a breve termine, il cui costo in termini di posti di lavoro perduti rischia di essere molto elevato. Lo studio evidenzia, per la maggior parte delle industrie esaminate, un livello di produttività veramente basso. Lo studio dimostra inoltre che la qualità dei prodotti è spesso insufficiente e tale da far prevedere difficoltà in termini di conformità alle norme comunitarie.

Il caso particolare dei servizi. Uno studio specifico sulle conseguenze regionali della liberalizzazione dei servizi finanziari arriva a conclusioni analoghe a quelle relative ai mercati pubblici: la recente tendenza alla ristrutturazione, che ha già consentito a grandi gruppi di dominare i mercati relativi grazie ad alleanze internazionali, andrà accentuandosi. I punti deboli degli altri servizi alle imprese (7% dell'occupazione totale della Comunità) sono la gamma e la qualità dei servizi offerti, ma anche i costi troppo elevati nei confronti della concorrenza.

Il caso particolare delle regioni a tradizione industriale. Le regioni di tradizione industriale presentano una problematica ancora più complessa. È ragionevole attendersi ulteriori ristrutturazioni, le cui ripercussioni, in termini di occupazione soprattutto, si faranno sentire. Tutti gli studi disponibili conducono alla conclusione che l'incidenza del completamento del mercato interno confermerà e rafforzerà le tendenze all'internazionalizzazione crescente. A breve termine, questo fatto produrrà un impatto sociale negativo. Ciò avverrà particolarmente nelle regioni più deboli della Comunità. Si possono dunque trarre due conclusioni: il completamento del mercato interno è prevalentemente considerato come positivo; il grado di ottimismo ed i vantaggi attesi variano considerevolmente da una regione all'altra.

Che cosa fare? La coesione economica e sociale. L'obiettivo di una maggiore coesione economica e sociale è chiaramente definito dai Trattati così come sono definiti i mezzi tramite cui conseguirla. La realizzazione della coesione economica e sociale passa per la riduzione delle disparità regionali che la condizionano: le politiche regionali acquistano così una importanza crescente ed un ruolo centrale come elemento motore dell'Unione Europea. Il Trattato fa riferimento al Mercato Unico, all'Unione Economica e Monetaria, all'elaborazione e all'applicazione di politiche ed azioni comuni, ai fondi a finalità strutturale, alla BEI e ad altri strumenti finanziari esistenti. Gli obiettivi che sono stati assegnati al Fondo di Coesione appaiono molto più limitati di quelli degli altri fondi a finalità strutturale e particolarmente del FESR. Esso fornisce un'assistenza finanziaria alla realizzazione di progetti nel campo della protezione o risanamento dell'ambiente ed in quello delle reti transeuropee in materia di infrastrutture dei trasporti. Attraverso il Trattato di Maastricht si è assegnato all'Unione Europea il compito di promuovere «l'organizzazione coerente e solidale delle relazioni tra gli Stati membri ed i loro popoli», ponendo così sullo stesso piano le nozioni, legate da stretta affinità, di coesione e di solidarietà. A coesione e solidarietà si accompagna un terzo principio, quello della convergenza, un principio essenzialmente tecnico, uno strumento per raggiungere la coesione.

Grandi orientamenti per una «nuova» politica per le regioni. La ricerca della coesione economica e sociale deve divenire una dimensione ed una preoccupazione costante di tutte le politiche decise ed applicate sul piano comunitario. L'ottimizzazione delle conseguenze del mercato interno

postula la soppressione delle «incoerenze spaziali». Occorrerà tentare di attenuare questa dipendenza da fattori esogeni e le sue conseguenze negative, in particolare mettendo l'accento sulla valorizzazione delle risorse endogene.

La coesione, nuova ed essenziale dimensione delle politiche comunitarie. Alcune politiche costituiscono gli strumenti privilegiati della coesione: in primo luogo, le politiche regionali con il loro strumento finanziario, il FESR, ma anche le altre politiche strutturali, con il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), il Fondo di Coesione e la BEI. È incontestabile che, se l'Unione Economica e Monetaria presenta vantaggi considerevoli per la Comunità nel suo insieme, essa comporta anche rischi non indifferenti per le regioni arretrate. I rischi sono innanzitutto indotti dalla realizzazione della convergenza di bilancio: i deficit degli esercizi finanziari nazionali devono esser ridotti a livelli compatibili e l'inflazione sia contenuta entro tassi vicini a quelli delle economie più sviluppate. Rischi derivano inoltre dalla perdita di flessibilità dei tassi di cambio, flessibilità che facilita l'aggiustamento a breve termine delle economie nazionali agli «shock» temporanei o permanenti.

Una concezione di sviluppo globale: la condizione indispensabile. Il FESR, ai suoi inizi, è stato finalizzato allo sviluppo industriale in senso stretto... ed al sostegno di investimenti in infrastrutture direttamente legate allo sviluppo economico. Un poco alla volta si è affermata la convinzione che questo tipo di interventi, per quanto utile, non risponda completamente alle problematiche attuali dello sviluppo. La presenza di infrastrutture e l'esistenza di sussidi all'investimento non sono che due fra i tanti parametri influenti sulla decisione di investire, fra i quali si possono anche citare la qualità della manodopera, gli istituti di insegnamento, l'esistenza di università e di centri di ricerca... e in generale dell'ambiente. È emersa inoltre l'importanza delle dimensioni sociali, culturali, ambientali, ispirate da esigenze di sviluppo o legate a considerazioni sociali. Occorre sottolineare che la globalità dello sviluppo deve intendersi sia come «globalità settoriale», sia come «globalità europea», che necessita la presa in conto di una problematica sull'insieme del territorio comunitario.

Una politica comunitaria di assetto del territorio: la «scommessa» di «Europa 2000». Non si può eludere una riflessione collettiva sulla «sorte» del territorio europeo se si vuole usufruire di tutti i vantaggi del completamento del mercato interno e dell'integrazione europea. In sostanza ci si è contentati di condurre una «politica curativa», senza preoccuparsi della problematica della prevenzione e senza porre mano ad una azione volontaristica di «gestione del patrimonio europeo». La ricerca della coesione economica e sociale, che costituisce la ragione essenziale delle politiche regionali, deve divenire una dimensione ed una preoccupazione costante di tutte le politiche decise ed applicate sul piano comunitario. Benché non vi sia alcuna pretesa di sostituire con una politica comunitaria le politiche nazionali, regionali o locali, è nondimeno incontestabile che la Comunità può assecondare quella concertazione e quel coinvolgimento delle forze politiche e sociali delle quali si avverte l'esigenza.

Alcune risposte ai problemi identificati. L'invecchiamento della popolazione attiva, unito alla diminuzione del numero dei giovani, necessiterà di mezzi di formazione continua durante l'età adulta. La maggiore competizione interregionale fa avvertire la necessità di una strategia globale per la promozione della competitività internazionale della Comunità. Quanto ai problemi urbani, un'analisi delle potenzialità di cooperazione tra città sembra appropriato. Il rinnovamento urbano è materia

da trattare con urgenza. Alle regioni rurali della Comunità si dovrà pensare come ad una problematica globale che privilegi la valorizzazione del loro potenziale endogeno e la costituzione o ricostituzione di un tessuto educativo e di formazione. Le zone frontaliere necessitano di una politica specifica: una vera cooperazione transfrontaliera deve essere lanciata. In materia di reti di trasporto, è importante migliorare i collegamenti centro-periferia e inserire le misure di sviluppo delle infrastrutture di trasporto in un quadro concertato di assetto del territorio. Nel campo della ricerca e dell'innovazione, ciascuna regione dovrà disporre di strutture di trasferimento di tecnologie capaci di assicurare i benefici dei risultati della ricerca effettuata altrove. Un approccio comunitario nel settore ambientale impone di tracciare azioni comuni di lotta contro l'inquinamento. Un certo numero di grandi interrogativi continua a porsi: in che modo l'invecchiamento prevedibile della popolazione e la tendenza a una immigrazione sono presi in considerazione nella programmazione; come possono le strategie di diversificazione sormontare gli ostacoli in ambito rurale; quale priorità occorre dare ai collegamenti delle regioni periferiche tra di loro; quali misure specifiche applicare per favorire la localizzazione degli investimenti nelle regioni sfavorite e meno popolate; come accrescere la ripartizione regionale del potenziale di ricerca.

Lo sviluppo delle risorse endogene: più che una scelta, una necessità. Una dipendenza eccessiva delle regioni dall'esterno presenta rischi non controllabili. Dopo una guerra senza quartiere a colpi di sovvenzioni, una buona parte di queste «zone sviluppate» ha conosciuto una prosperità incontestabile, basata sull'«investimento straniero». Un recente studio ha confermato la «classifica» seguente per quanto attiene ai fattori che contribuiscono a migliorare la competitività regionale relativa alla localizzazione delle imprese: qualità delle infrastrutture, particolarmente per quanto concerne le infrastrutture di comunicazione; valorizzazione delle risorse umane, cioè livello e capacità di formazione del personale; accessibilità e costo del credito. Le osservazioni in materia confermano che, se le PMI rappresentano grosso modo l'80% della riserva d'occupazione della Comunità, esse sono anche detentrici di un primato preoccupante in tema di mortalità «infantile»: più del 50% di esse sparisce nel corso dei primi anni di esistenza.

Politiche regionali e localizzazione delle imprese in Europa. La tradizionale separazione Nord-Sud è insufficiente a descrivere la situazione attuale. In realtà si sono delineate tre distinte aree di sviluppo: l'asse Londra-Francoforte-Milano (Europa industriale), l'Europa periferica (a dominante rurale), e le regioni popolate da industrie dismesse o soggette ad operazioni di riconversione. Il pericolo inerente a questa situazione è evidente: il rischio è di mantenere la congestione delle regioni più industriali e centrali, mentre le regioni periferiche sarebbero sempre più chiuse in una spirale d'esclusione e di «desertificazione». Le disparità esistenti si aggraverebbero, concretizzando così, in modo sempre più acuto, il rischio di un'Europa a due, se non a tre velocità. Sembra che solo una politica di «ancoraggio» delle attività sia suscettibile di frenare questa tendenza. Generare l'ancoraggio di piccole e medie imprese nelle regioni diviene un'attività sempre più importante a livello comunitario.

Territorio europeo, valorizzazione delle risorse endogene e sussidiarietà: complementarità o contraddizione? A più riprese si è insistito sulla necessità di trattare i problemi nella loro dimensione europea. L'idea di stimolare la valorizzazione delle risorse endogene può apparire, in questa ottica, come

perfettamente contraddittoria. Ebbene, non è proprio così: se la sussidiarietà raccomanda ai «centri» di non appropriarsi delle missioni meglio e più efficacemente assicurate dalle «periferie», essa postula anche l'obbligo per il centro di mettere a disposizione delle autorità decentralizzate i mezzi e gli strumenti indispensabili. La Commissione dispone, in materia di sviluppo endogeno, di un know how che sarebbe deplorabile non utilizzare.

L'azione comunitaria per valorizzare il potenziale endogeno. Attraverso i QCS, la Commissione sostiene finanziariamente le azioni degli Stati membri in materia d'animazione economica locale. Questo tipo di azioni, che la Commissione considera importanti per lo sviluppo, conosce tuttavia limiti nel contesto dei QCS. In particolare la possibilità di finanziarle dipende dalla «buona volontà» dello Stato membro e dal suo atteggiamento nei confronti di questo tipo di misure. Inoltre gli interventi del tipo richiamato presentano caratteristiche percepite come relativamente negative dalle autorità: sono meno tangibili di una grande (o piccola) operazione di infrastruttura. Vi è da felicitarsi del fatto che, in media, i QCS consacrano tra il 5 ed il 10% delle loro risorse ad azioni di questo tipo, in gran parte grazie agli sforzi della Commissione.

Le iniziative comunitarie. Il regolamento di coordinamento dei fondi strutturali autorizza la Commissione a prendere iniziative ed a proporre agli Stati membri di presentare richieste di contributo comunitario per azioni che portino il sigillo dell'interesse comunitario (e questo nei limiti del 15% della dotazione globale del FESR). Molte di queste iniziative sono state consacrate alle piccole e medie imprese, considerate in ottiche specifiche. Limitandosi alle principali iniziative promosse per lo sviluppo regionale, si possono citare: ENVIREG è iniziativa volta a migliorare situazioni ambientali ed a promuovere lo sviluppo economico; PRISMA che intende consentire alle imprese delle regioni più svantaggiate della Comunità di approfittare del completamento del mercato interno, per il miglioramento di determinate infrastrutture e dei relativi servizi; TELEMATIQUE che intende stimolare l'utilizzazione di servizi avanzati di telecomunicazioni nelle regioni più svantaggiate (quelle dell'obiettivo 1); STRIDE (Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe) è una iniziativa intesa a rafforzare il potenziale di innovazione e di sviluppo tecnologico nelle regioni degli obiettivi 1 e 2.

I progetti pilota. La Commissione ha lanciato diversi progetti pilota di sviluppo endogeno: i centri di impresa e innovazione, il piano pilota di capitale d'avvio, l'Europartenariat. I centri di impresa e innovazione (BIC) mirano a favorire lo sviluppo economico e l'occupazione e si rivolgono ai creatori di nuove imprese e alle PMI interessate all'innovazione. Il piano pilota di capitale d'avvio ha creato 24 fondi di capitale d'avvio. L'Europartenariat costituisce una risposta alle difficoltà che le PMI incontrano ad impegnarsi in progetti di cooperazione europea, puntando allo sviluppo delle potenzialità locali attraverso sinergie interregionali e transnazionali. La sua funzione è di mettere in contatto le PMI di tutta la Comunità con quelle di una regione svantaggiata selezionata.

Il metodo della sovvenzione globale: la forma di intervento più flessibile ed avanzata. La riforma dei fondi strutturali ha posto a disposizione della Commissione una nuova forma privilegiata di intervento a favore dello sviluppo locale: la sovvenzione globale. Si tratta di assegnare ad un «organismo intermediario» una somma di denaro per la realizzazione di una strategia d'insieme avente come obiettivo l'animazione economica locale e la creazione di posti di lavoro e di reddito.

L'organismo intermediario deve essere presente o rappresentato nella regione e associare in maniera adeguata gli attori socioeconomici interessati.

Conclusioni. Risale appena al 1975 la creazione del FESR, il cui compito consiste appunto nel contribuire alla attenuazione dei divari regionali. Il FESR si è trasformato a poco a poco in uno strumento di politica strutturale. La riforma delle politiche strutturali del 1988 ha costituito un reale giro di boa, rendendo possibile articolare l'azione intorno a cinque obiettivi esattamente definiti - partenariato, programmazione, concentrazione, sussidiarietà, addizionalità. Il Trattato di Maastricht consacra questo cambiamento di mentalità: situando la coesione economica e sociale al primo posto delle sue priorità. In generale tanto la Comunità quanto gli Stati membri presi singolarmente hanno riaffermato la fondatezza dei principi della riforma e la necessità di rafforzarli sul terreno. I divari regionali sussistono e alcuni di essi rischiano di aggravarsi nel corso del processo di completamento del Mercato Unico. Un processo forse irreversibile è comunque iniziato e da esso dipende la crescita e la prosperità del territorio comunitario. La «sfida europea» può, in certo modo, articolarsi intorno ad alcune «scommesse»: una ripartizione più equilibrata delle attività economiche; il collegamento del centro alla periferia; la ripartizione equilibrata delle reti di telecomunicazioni; l'appoggio dello sviluppo delle regioni sul loro proprio potenziale. Tutte queste sfide sono affare di tutti e non potranno trovare risposta soddisfacente senza una presa di coscienza sull'appartenenza alla «nazione europea».

CAPITOLO 13

L'ITALIA E L'UTILIZZO DEI FONDI COMUNITARI PER LO SVILUPPO REGIONALE: CRONACA DI UN'ORDINARIA FOLLIA

Comunità, Stato ed Enti locali. La recente riforma del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ha previsto la ripartizione delle disponibilità finanziarie sulla base di obiettivi di sviluppo ed ha comportato l'assegnazione all'Italia, per il quinquennio 1989-93, di una percentuale ingente, ben il 25% della quota destinata alle regioni in grave ritardo. Lo Stato centrale si è autoridotto la quota di sua spettanza, forte della posizione di protagonista nel dialogo con gli organismi comunitari e di filtro dei flussi finanziari provenienti dalla CEE, facendo decadere la propria percentuale da corrispondere ad uno sparuto 4,1%. Le regioni, prive di autonomia impositiva e finanziaria, hanno finito col subire le decisioni dello Stato centrale e sono state costrette ad addossarsi il 35,2% delle spese. In Italia tutta l'attività di elaborazione dei programmi di sviluppo regionale ha avuto come protagonista il Ministero per il Mezzogiorno, che è stato l'interlocutore esclusivo delle istituzioni comunitarie. Le regioni periferiche non sono state in grado di effettuare alcuno studio delle rispettive esigenze e priorità di sviluppo. Nella fase di elaborazione dei programmi non sono state assistite sufficientemente ed a quanto pare neanche consultate. Si è anche trascurato di integrare nell'attività di programmazione le organizzazioni economiche e sociali che sono potenzialmente in grado di fornire indicazioni e riferimenti funzionali.

Non è mai troppo tardi. Nasce spontanea, a questo punto, la domanda se non sia troppo tardi e se sia già perduta senza rimedio l'occasione offerta dalla riforma generale dei fondi comunitari per avviare un inserimento delle regioni meno avanzate del nostro Paese nel contesto del grande mercato interno. È difficile dare una risposta ottimistica, specie se continuerà a prevalere l'impostazione che da sempre le nostre autorità politiche ed amministrative hanno riservato alle politiche comunitarie di intervento per lo sviluppo, che è quella di un modesto, e quindi scarsamente produttivo, trasferimento di fondi. Opere fondamentali non sono state finanziate con interventi ordinari dello Stato, come è avvenuto nel Centro-Nord, ma con i fondi dell'intervento straordinario, che a sua volta è stato integrato con i contributi a fondo perduto della CEE. Questi contributi avrebbero dovuto costituire una risorsa aggiuntiva proprio per accelerare il superamento del divario. Si tratta di una distorsione avvenuta per l'appropriazione delle risorse comunitarie da parte delle istituzioni preposte all'intervento nel Mezzogiorno. È noto che l'Italia ha perso sistematicamente, anno dopo anno, migliaia di miliardi di finanziamenti comunitari contabilizzati quali residui passivi non recuperabili. È stata addirittura minacciata l'esclusione dell'Italia dalla possibilità di avanzare richiesta di interventi finanziari, estrema ritorsione a fronte dell'insensibilità e dell'incapacità dell'amministrazione centrale e delle strutture periferiche a curare i propri interessi.

Le opinioni degli altri. Nel corso del dibattito svoltosi il 21 novembre 1991 il parlamentare spagnolo Antoni Gutierrez Diaz, relatore sulle azioni di sviluppo regionale della Comunità a favore delle regioni italiane, si è dichiarato del tutto insoddisfatto. Si è soffermato sul significato del principio di cooperazione che presuppone una concertazione continua con gli organismi regionali destinatari. Una questione ancora più preoccupante è stata sollevata sull'interpretazione del

principio di addizionalità: in Italia è avvenuto che la quota da coprire mediante cofinanziamenti Stato-regioni è stata posta quasi interamente a carico di queste ultime contravvenendo ad ogni regola di solidarietà. Incombe il pericolo che, vista la reiterata inutilizzazione delle risorse finanziarie, se ne tragga la giustificazione per negare ad alcune regioni il diritto di presentare richieste. La risposta del Commissario Bruce Millan ha testimoniato uno stato di incapacità ad imporre comportamenti corretti e costruttivi agli Stati membri disattenti. La Commissione avverte il dovere di sollecitare il coinvolgimento delle regioni, ma non è tuttavia in grado di definirne e di imporne l'attuazione. Lo scarso interesse degli italiani e dei loro rappresentanti all'argomento è stato testimoniato dalla partecipazione al dibattito che è stato richiamato: un solo deputato tra gli 81 che costituiscono la delegazione italiana al Parlamento Europeo ha ritenuto opportuno

Incentivi per le regioni in declino industriale. L'esecuzione dei progetti si va svolgendo in maniera sufficientemente conforme allo spirito della riforma dei fondi strutturali. A questo capitolo della politica regionale CEE sono interessate alcune regioni dell'Italia settentrionale: la loro superiorità delle strutture e capacità amministrative gioca un suo ruolo. Il differente raccordo Stato-regioni ha positivamente influenzato l'elaborazione e l'attuazione dei programmi. La ripartizione degli oneri finanziari relativi al QCS nel suo complesso ne è risultata abbastanza equilibrata. Resta da chiedersi se le due metà di uno Stato che si vuole unitario non possano in qualche modo cooperare attivando un flusso di informazioni e di consulenze tecniche.

I programmi integrati mediterranei. L'Italia è stata ancora una volta sotto accusa per l'inadeguata utilizzazione degli strumenti comunitari previsti dai programmi integrati mediterranei (PIM). L'esecuzione dei programmi è molto lacunosa e una parte rilevante dei fondi messi a disposizione non è stata utilizzata. Le cause principali vanno ricercate nella frammentazione delle competenze a livello regionale e nei notevoli ritardi accumulati. Mentre Francia e Grecia hanno usufruito dei PIM al 97% e 93%, l'Italia si è attestata su un modesto 47%. La Commissione si è dichiarata scettica e ha deciso di destinare ad altre regioni più diligenti gli stanziamenti originariamente previsti. In conclusione, 60 milioni di ECU sono stati stornati e destinati a maggior copertura dei PIM francesi. L'Italia ha perso sistematicamente migliaia di miliardi di finanziamenti comunitari.

Dall'Atto Unico al dopo Maastricht. Alcuni Stati membri, con in testa la Spagna, hanno esercitato una forte pressione sugli altri partner per ottenere un sostanzioso rafforzamento delle politiche di intervento strutturale. È in questa prospettiva che la Spagna si è battuta a Maastricht, ottenendo la piena accettazione del principio di solidarietà in favore delle aree e delle regioni svantaggiate. Non va dimenticato che per oltre un decennio tutta la politica regionale della CEE è rimasta ancorata alla filosofia di interventi a pioggia che non dovevano escludere alcun paese membro, nemmeno i più ricchi. Un tale modo di vedere è stato abbandonato. In sostanza, la Commissione chiede un aumento globale del 58% dei fondi strutturali per il quinquennio 1993-97. Si chiede un aumento di due terzi per le dotazioni relative alle regioni in ritardo strutturale e la creazione

di un fondo di coesione a favore della Spagna, dell'Irlanda, del Portogallo e della Grecia. Il piano Delors nel suo complesso prevede che il bilancio CEE passi dai 66,5 miliardi di ECU del 1992 agli 87,5 del 1997. La percentuale delle politiche strutturali all'interno del bilancio CEE passerà dall'attuale 27% ad un più sostanzioso 34%. Nel contesto del previsto aumento della spesa comunitaria e del parallelo incremento delle politiche di intervento riequilibratore, in quale posizione verrà a trovarsi l'Italia, già chiamata a fornire un contributo più elevato, esclusa dagli interventi del costituendo fondo di coesione e per di più incapace di utilizzare le somme che le spetterebbero?

Bilanci e prospettive. Il Commissario Christophersen ha annunciato che a metà del percorso previsto per l'attuale fase di gestione dei fondi se ne può trarre in generale un bilancio positivo. Entro la fine del 1993, ben 60 miliardi di ECU saranno stati trasferiti alle regioni più bisognose. I trasferimenti comunitari verranno a costituire, nell'arco del quinquennio 1989-93, il 3,5% del prodotto interno lordo del Portogallo, il 2,9% del PIL greco ed il 2,3% di quello irlandese. Per il Mezzogiorno d'Italia si calcola uno 0,8% del PIL relativo a quell'area: nulla di decisivo, quindi, per risolvere i problemi di ristagno economico. L'Italia ha assorbito mediamente il 51% dei fondi destinati alle regioni in ritardo strutturale. Le spese per investimenti risultano costantemente in ritardo e ristagnano attorno al 40%. La situazione, quindi, non evolve né migliora. Sono rilevabili segni incoraggianti in determinati capitoli di intervento, come quello delle «sovvenzioni globali», neologismo che indica una nuova iniziativa della CEE per il finanziamento di azioni di sviluppo locale. Questa forma di «sfiducia programmatica» nei confronti delle autorità pubbliche potrà forse dare qualche risultato incoraggiante, ma non risolverà certo il problema di fondo costituito da strutture pubbliche che non sono al passo con la realtà. L'Italia è capace di farsi rimproverare per decenni senza reagire per poi prendere coscienza d'un colpo dei propri impegni e delle proprie esigenze.

CAPITOLO 14

LE PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL MERCATO INTERNO COMUNITARIO

Premessa. Il termine «mercato interno» non identifica più il mercato nazionale, ma il mercato, divenuto comune, dei dodici Stati in cui si articola la CEE. Le grandezze a cui si deve guardare per comprendere quante chances sono a disposizione del sistema economico italiano per rispettare gli impegni comunitari attengono anzitutto alla sfera della macroeconomia: la gestione della finanza pubblica, il livello dell'inflazione e quello dei tassi di interesse. La programmazione e la previsione economica risentono enormemente degli avvenimenti esterni. La messa in pratica della «ricetta» di Bankitalia costituisca il banco di prova per la credibilità della manovra. L'intensità dell'impatto con il '93 varia sensibilmente a seconda del grado di esposizione alla concorrenza estera. È presumibile che l'operatività del mercato interno produca effetti più consistenti sui settori fino ad oggi «protetti». La dimensione media della quasi totalità delle imprese italiane obbliga a riflettere sui problemi che si pongono per il futuro delle piccole e medie imprese (PMI) nel nuovo scenario europeo.

Armonizzazione, concorrenza e sussidiarietà. La competizione globale entro lo spazio senza frontiere della CEE è qualche cosa di più: è un meccanismo attraverso il quale i costi e i benefici si distribuiscono tra i partner con un vantaggio complessivo superiore alla somma di quelli individuali. Lo «zoccolo» di norme comuni armonizzate è il punto di arrivo minimo, ancorché non sufficiente. L'armonizzazione è detta «minima» o «essenziale»: anziché tentare di uniformare le normative interne, si è deciso di fissare dei requisiti minimi standard. Il principio della sussidiarietà regola i rapporti tra le competenze della Comunità e quelle degli Stati membri. L'assunzione di un modello economico basato sulla libera concorrenza incontra in Italia ostacoli «congeniti». Il fattore che caratterizza l'esperienza italiana è il «ruolo dello Stato» nella conduzione dell'economia nazionale. Si può affermare che il «coefficiente di amministrateizzazione» dell'economia italiana rappresenta oggi una barriera per il dispiegarsi della libera competizione. L'esito finale della «rincorsa» dipende dalla volontà politica di fare proprio il significato più profondo del principio di sussidiarietà: ogni Stato membro deve fare veramente tutto ciò che è in suo potere per eliminare le disarmonie che ostacolano il cammino.

L'importanza di Maastricht. Per l'Italia Maastricht assume i connotati di una scommessa fatta con l'intenzione di motivare il Paese. Da un punto di vista strettamente economico, ogni valutazione circa le condizioni e le prospettive dell'economia italiana deve passare oggi per la verifica dei requisiti posti in quella sede. La condizione primaria affinché il tessuto produttivo della nazione possa sfruttare le risorse è che la finanza pubblica, il costo del lavoro e quello del denaro siano riportati al più presto al livello della media comunitaria. Il vantaggio competitivo per le imprese può essere acquisito solamente attuando politiche sintonizzate sulle direttrici di sviluppo regionale CEE. Esistono le condizioni ipotetiche affinché il sistema Italia recuperi a pieno titolo il suo ruolo di nazione avanzata e partecipi al Mercato del '93 e all'Unione Economica e Monetaria, traendone grande beneficio in termini di crescita e di stabilità economica e monetaria.

Il mercato del 1993: obiettivi e funzionamento. L'unione doganale fu realizzata in tempi relativamente veloci, diciotto mesi prima della scadenza fissata dal Trattato. Il raggiungimento di altri obiettivi intermedi subì una battuta d'arresto negli anni Settanta, il che rivoluzionò la strategia di armonizzazione. Il «percorso» Libro Bianco-Atto Unico ha segnato l'evolversi della base politico-normativa. L'Unione Economica e Monetaria e l'Unione Politica costituiscono un nuovo obiettivo. È stata emanata una massa enorme di direttive e regolamenti per integrare le legislazioni nazionali con un nuovo paradigma normativo.

Costi e benefici del mercato interno: l'ottica della Commissione. Quali sono stati gli ostacoli alla realizzazione del mercato interno? La ripartizione classica distingue quattro tipi, corrispondenti ad impedimenti di differente natura: a) le barriere poste dalle differenze nella regolamentazione tecnica applicata nei vari paesi; b) le perdite di tempo alle frontiere a causa delle formalità doganali, che portano costi aggiuntivi sulle merci scambiate; c) le restrizioni alla concorrenza dovute all'esclusione delle offerte provenienti da altri concorrenti della Comunità; d) le restrizioni alle libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. L'eliminazione dei vincoli dovrebbe provocare quattro effetti principali: una significativa riduzione dei costi, conseguente al miglior sfruttamento delle economie di scala in funzione della dimensione delle unità di produzione e delle imprese; una maggiore efficienza dovuta alla razionalizzazione delle strutture industriali e ad una struttura dei prezzi più vicina ai costi di produzione, conseguente alla maggiore pressione della concorrenza nei mercati; l'avvio di processi di adattamento tra le industrie per effetto dell'azione del meccanismo dei vantaggi comparati in un mercato integrato; un flusso di innovazioni (processi, tecniche e prodotti) stimulate dalla domanda del mercato interno. Le stime hanno dimostrato che varrà la pena di investire nell'avventura «mercato interno» ed il surplus, pur nella discutibile precisione che è propria delle predizioni, è stato quantificato in: minori costi provenienti dall'eliminazione dei controlli alle frontiere e delle altre difficoltà: da 13 a 24 miliardi di ECU; vantaggi derivanti dalla liberalizzazione dei mercati degli appalti pubblici: circa 17 miliardi di ECU; occupazione: da 2 a 5 milioni di nuovi posti di lavoro; vantaggi derivanti da economie di scala: circa il 2% del PIL.

I flussi commerciali dell'Italia. Il dispositivo del mercato interno provocherà mutamenti sostanziali nella struttura del commercio estero di ogni Stato. L'abbattimento delle frontiere intracomunitarie non inciderà allo stesso modo su tutti i settori. L'incidenza del '93 sarà minore per i settori il cui interscambio internazionale trova il suo epicentro al di fuori dell'Europa, rispetto a quelli il cui mercato di riferimento è la CEE. Per avere un'idea del futuro dei flussi commerciali italiani ci si può basare sull'andamento dell'interscambio, considerando l'ordine di incidenza rispetto all'aggravamento del disavanzo della bilancia commerciale nel 1991.

Mezzi di trasporto. Questo settore occupa la posizione di testa nella graduatoria di quelli che hanno registrato il deficit più alto nel 1991. Nel periodo 1985-91, il trend è stato costantemente negativo, raggiungendo un passivo di 2.454 miliardi di lire nell'ultimo anno considerato. Il principale responsabile del peggioramento è il comparto dei mezzi di trasporto esclusi gli

autoveicoli, che per la prima volta nel 1991 tocca il passivo, decrescendo di quasi 1.400 miliardi rispetto al 1990. Anche il comparto autoveicoli e loro parti continua nella tendenza al passivo, aumentando il proprio deficit di 1.091 miliardi. L'intero settore registra una crescita delle importazioni dell'11,5%, contro una crescita delle esportazioni del 2,4%.

Prodotti dell'agricoltura, silvicoltura e pesca. Il settore agricolo ha registrato un aggravarsi del passivo pari a 1.005 miliardi di lire. Le esportazioni hanno superato le importazioni come ritmo di crescita, ma il trend del deficit assoluto si è rivelato troppo pesante per essere invertito. Il saldo peggiora soprattutto nei confronti dei paesi della CEE. L'unico segno positivo riguarda il vino (+41 miliardi). L'80% dei fondi di sostegno (FEAOG) viene destinato al 20% delle aziende nelle regioni più ricche. Le regioni mediterranee, con colture esposte alla concorrenza internazionale, restano meno sostenute dagli aiuti comunitari.

Tessile, cuoio, abbigliamento. Il settore agricolo ha registrato un aggravarsi del passivo di 1.005 miliardi di lire, con un peggioramento concentrato verso i paesi della CEE. Nonostante l'andamento negativo, il vino mantiene la sua competitività (+41 miliardi). Il principale problema strutturale è l'inefficienza della PAC: l'80% dei fondi di sostegno (FEAOG) è destinato al 20% delle aziende più ricche, lasciando le regioni mediterranee meno sostenute nonostante siano più esposte alla concorrenza.

Prodotti alimentari, bevande, tabacco. Il trend del deficit del settore alimentare è quasi ininterrottamente negativo per tutto il decennio trascorso. Le cause del peggioramento risiedono nel commercio intracomunitario: rispetto alla CEE, il principale mercato di riferimento del settore, si è verificato un peggioramento significativo del saldo alimentare (-510 miliardi). All'interno della CEE, spiccano per negatività la Spagna e la Germania. Tra i prodotti che hanno sperimentato il maggior passivo figurano l'olio di oliva alimentare (-259 miliardi) e le carni (-240 miliardi). Si registrano comunque segnali positivi: si accresce il saldo della pasta (+139 miliardi) e si riduce il deficit dei prodotti lattiero-caseari (-126 miliardi).

Prodotti chimici. Il settore dei prodotti chimici, tradizionalmente in disavanzo, ha registrato il record negativo del decennio nel 1991, superando il passivo dell'anno precedente di circa 300 miliardi di lire. Tradizionalmente in deficit, il settore dei prodotti chimici ha raggiunto il record negativo del decennio, registrando un disavanzo di circa \$300 miliardi di lire superiore al 1990. Le importazioni segnano un aumento dell'1,8%, mentre le esportazioni crescono dell'1,2%. Contemporaneamente si verifica un calo della produzione del 2,7% e una perdita di competitività nell'ultimo biennio, elementi che aumentano la quota della domanda interna soddisfatta dalle importazioni. L'aggravarsi del disavanzo è particolarmente preoccupante poiché la produzione chimica è un settore «orizzontale» che fornisce beni intermedi a un'ampia gamma di settori industriali, rendendo più stringente il vincolo estero anche in altri comparti.

Prodotti metalmeccanici. Questo settore continua a dare un contributo sostanzialmente positivo alla bilancia commerciale. L'incremento del metalmeccanico può essere scisso così: macchine agricole e industriali, +851 miliardi; prodotti in metallo, +294 miliardi; materiale elettronico ed elettrotecnico, +382 miliardi; una voce di insuccesso viene dalle macchine per ufficio ed elaborazione dati, -841 miliardi.

Prodotti energetici. Questo settore trova nel 1991 una performance positiva. Il disavanzo, alleggerito di quasi 700 miliardi di lire, inverte la sua tendenza in seguito a un calo

delle importazioni accompagnato da una ripresa delle esportazioni.

I vantaggi per le imprese. Gli effetti che la creazione del mercato interno avrà per il consumatore dovrebbero essere senz'altro di segno positivo, soprattutto a causa del livellamento dei prezzi conseguente all'accresciuta concorrenza. I soggetti economici più direttamente interessati dalla liberazione degli scambi intracomunitari sono senza dubbio le imprese. I vantaggi derivanti dall'aumentata concorrenza sono: a) minori costi di approvvigionamento. b) La maggiore dimensione del mercato consoliderà un più alto livello di reddito e di profitto per le imprese. c) L'accresciuta integrazione darà modo alle imprese europee di raggiungere una posizione di avanguardia nel campo tecnologico e scientifico.

Il settore dei servizi. I benefici attesi dal completamento del mercato interno dei servizi sono stati stimati attorno ai 9,2 miliardi di ECU. Complessivamente la riduzione dei costi per le imprese si aggira attorno ai 3,5 miliardi di ECU. I soggetti economici più direttamente interessati dalla liberazione degli scambi intracomunitari sono senza dubbio le imprese. Per quanto riguarda il settore dei servizi finanziari, i vantaggi attesi sono dell'ordine di 22 milioni di ECU. Le riduzioni di prezzo più rilevanti si verificheranno in Spagna, Italia e Francia. I benefici maggiori si avrebbero per la Gran Bretagna e la Germania. Per quel che riguarda il settore dei servizi di telecomunicazione, il secondo scenario, che presuppone una concorrenza totale, ipotizza un vantaggio globale di 4 miliardi di ECU.

Il settore manifatturiero. Gli studi della Commissione si sono concentrati su un campione rappresentativo. L'insieme di questi settori costituisce il 43% della produzione industriale dei Dodici. Per i tre sottosettori dell'industria delle apparecchiature per telecomunicazioni le riduzioni dei costi complessivi sono state stimate attorno al 25% del valore globale. Per ciò che concerne l'industria automobilistica prevedono risparmi nei costi unitari per circa il 5%, pari a 2,6 miliardi di ECU. I costi della frammentazione del mercato del settore agroalimentare si stimavano intorno ai 500-100 milioni di ECU. Per quanto riguarda il settore dei materiali per l'edilizia i costi associati al mantenimento delle barriere esistenti nel 1985 erano pari a 820 milioni di ECU. Le stime dei vantaggi erano pari a 1,7 miliardi di ECU. Per il settore dei prodotti farmaceutici i costi per i lunghi tempi di registrazione dei nuovi medicinali pesano per 100-175 milioni di ECU sulle imprese.

I principali problemi delle imprese italiane. Ricerca e sviluppo. Nonostante all'inizio degli anni Ottanta gli investimenti dell'Italia in R&S avessero segnato una sensibile ripresa, la spesa per la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie, sistemi e procedure, è sempre rimasta al di sotto della media degli altri paesi industrializzati. Fin dagli anni Settanta, nel nostro Paese è prevalsa l'idea di concentrare gli sforzi di potenziamento dell'industria in settori tradizionali che presentavano contenuti tecnologici medio-bassi. Oggi si impone un'immissione di high-tech in dosi massicce. Oltre ai finanziamenti vi è bisogno di altri elementi nei quali l'Italia è deficitaria: una solida infrastruttura di riferimento; una legislazione e un sistema paese con disponibilità al finanziamento diretto e indiretto del rischio; una valida forza lavoro di personale qualificato scientificamente; una ricerca nazionale orientata allo sviluppo e alla collaborazione con le imprese. Un settore particolarmente critico per l'Italia riguarda l'approvvigionamento energetico. La dipendenza dell'Italia dalle importazioni di energia si aggira attorno all'80% del consumo totale. Questa quota la pone ad un livello superiore di 35 punti percentuali a quello della media comunitaria. Uno dei

fenomeni che desta preoccupazione è dato dall'affievolimento delle iniziative volte al risparmio dell'energia e della spesa in R&S verificatosi in seguito al crollo dei prezzi del petrolio della metà degli anni Ottanta.

I settori «sensibili». Molti altri squilibri caratterizzano l'economia italiana: a) l'impatto del mercato interno sarà maggiore in alcuni comparti dell'economia più «sensibili» di altri; b) l'Europa stessa non è area di giganti industriali; c) le difficoltà sono rese ancor più gravi dalla marcata differenza di sviluppo che contraddistingue le due aree dell'Italia. È possibile enucleare alcuni settori industriali particolarmente sensibili all'allargamento del contesto produttivo e concorrenziale. La riduzione delle barriere non tariffarie avrà un impatto diversificato ma questa differenziazione si stabilirà molto più sulla base del contenuto tecnologico e della intensità di capitale che non sulla dimensione delle imprese.

La dimensione media delle imprese. L'universo imprenditoriale europeo è caratterizzato da una presenza massiccia di piccole e medie imprese. Queste categorie di imprese rappresentavano la quasi totalità (99%) delle imprese. Il gruppo dei paesi del Sud (come Spagna e Italia) vede una quota superiore all'80% se a queste ultime si aggiungono le PMI. Il ritardo delle regioni meridionali e i problemi delle PMI rappresentano fattori fondamentali per riequilibrare la distribuzione della ricchezza nel Paese. Il rischio a cui l'Italia deve far fronte è rappresentato dal possibile effetto negativo sulle realtà produttive locali provocato dai fattori prevalenti oggi in Europa: a) intensità della concorrenza; b) lievitazione della soglia dimensionale minima efficiente; c) innalzamento del «coefficiente tecnologico» medio delle imprese. I provvedimenti risolutivi devono essere adottati dallo Stato italiano.

Il divario Nord-Sud. La carenza di imprenditoria nel Sud dell'Italia è al centro di tutte le analisi. Il divario più preoccupante è quello relativo alla produttività dei fattori, intesa come capacità di generare reddito in forma organizzata di impresa. Le cause sono numerose, ma è opportuno concentrare l'attenzione sul problema posto dalle differenze di efficienza delle istituzioni locali. Lo sviluppo imprenditoriale si è concentrato nei comparti tradizionali, caratterizzati da uno scarso livello di innovazioni sia tecnologiche che di mercato. La spiegazione del basso impiego di risorse destinate all'innovazione nell'imprenditoria del Mezzogiorno può essere spiegata in parte dai seguenti fattori: a) le industrie innovative al Sud sono il 15%, contro il 25% del Centro-Nord. b) Negli ultimi tre anni, il 35% di queste imprese non ha introdotto alcuna innovazione di rilievo. d) Nel Sud del Paese manca il collegamento tra le scelte innovative e una strategia di mercato adeguata. e) La bassa propensione alle esportazioni, il cui peso sul valore aggiunto dell'area è sceso dal già basso 9% del 1985, al 6% del 1989. La dotazione di infrastrutture del Sud dell'Italia corrisponde a circa i due terzi di quella nazionale. Prima della riforma del 1989 sono stati stanziati 2.300 miliardi di lire a favore delle regioni italiane con maggiori problemi di sviluppo: in gran parte questi fondi non sono stati utilizzati. La questione dello sviluppo imprenditoriale ed industriale del Mezzogiorno italiano va affrontata secondo le specifiche esigenze del territorio, evitando indiscriminati interventi «a pioggia».

I problemi più urgenti. L'inflazione e il terziario «protetto». Ci si deve chiedere perché il rientro dell'inflazione si sia fermato in questi ultimi anni. Per rispondere a questa domanda si deve considerare la spinta inflazionistica del terziario protetto. In Italia esistono diverse forme e diversi livelli di protezione. La prima e più palese

barriera è costituita dal monopolio pubblico esercitato dallo Stato. Il secondo tipo di ostacolo alla concorrenza internazionale è nelle barriere legali all'entrata. Il terzo tipo di ostacolo è rappresentato dalle barriere economiche all'entrata. Le disposizioni nazionali volte a vietare le intese restrittive non si applicano, per espressa previsione normativa, alle imprese che esercitano la gestione dei servizi di interesse economico generale, ovvero operano in regime di monopolio sul mercato. Uno dei maggiori segni di tale incompletezza è l'arresto della disinflazione, o meglio la non chiusura del differenziale con le altre monete dello SME. Il rallentamento dell'inflazione è durato fino al 1987. Il contributo negativo del terziario protetto al contenimento dell'inflazione dipende in larga parte dalla elevata crescita dei costi unitari provocata dalla bassa produttività del lavoro e dalla possibilità di trasferire molto rapidamente gli aumenti dei costi sui prezzi. In assenza di concorrenza diretta, questo stimolo è mancato al settore dei servizi. Gli effetti non si sono limitati ad agire come spinta alla ripresa dell'inflazione in quel settore, ma si sono estesi anche a quello manifatturiero, in quanto la componente dei servizi incide in maniera diretta e crescente sui costi di produzione dell'industria manifatturiera. Per sostenere nel futuro questa alta produttività sarà necessario che la «zavorra» unflazionistica dei settori protetti venga abbandonata. Gli effetti di questa spirale non lasciano intravedere alternative differenti dalla eliminazione del problema all'origine: la riduzione dell'aumento del prezzo dei servizi e/o l'aumento della produttività del lavoro in quel settore. Entrambe le soluzioni... conducono alla medesima conclusione: le barriere economiche e legali che limitano la concorrenza nazionale ed internazionale nei servizi pubblici devono scomparire.

La politica dei redditi. La riduzione delle inefficienze provenienti dal terziario protetto è solo una parte del rimedio all'inerzia inflazionistica che affligge l'economia italiana. Per ottenere che il tasso di crescita dei prezzi dei prodotti italiani convergesse con la media comunitaria, è stata necessaria una riforma dei metodi di contrattazione salariale. L'efficienza di un sistema di contrattazione può essere misurata in base all'inflazione e ai costi di transazione che genera: il sistema italiano denunciava la sua arretratezza su entrambi i fronti. Tra le cause del «risanamento» dell'economia italiana va annoverato dunque anche la modifica di un sistema di contrattazione. La molteplicità di livelli di contrattazione non adeguatamente coordinati e il meccanismo automatico di adeguamento dei salari ai prezzi, amplificavano gli impulsi inflazionistici. La rinuncia dei sindacati alla scala mobile costituisce la presa d'atto della gravità della situazione. Ulteriori manovre di contenimento del costo del lavoro si impongono, ma non dovranno incidere sul reddito del lavoratore, bensì sui sistemi previdenziali e fiscali la cui incidenza nel nostro Paese è notevole.

I servizi pubblici. L'entità degli investimenti per i servizi pubblici nazionali offre la riprova che esiste la volontà di operare un rilancio adeguato alle necessità del momento, ma gran parte dell'esito dipenderà dalla capacità dei gruppi dirigenti dei singoli settori di gestire l'afflusso dei fondi secondo la logica imprenditoriale. La protezione finora garantita a questo settore è stata pagata a duro prezzo, perché ha ostacolato l'arresto della crescita dei prezzi. L'urgenza con la quale vanno affrontati i problemi posti dalla sottocapitalizzazione e dal gap di efficienza degli enti è dovuta al ruolo di crocevia tra la politica economica e di bilancio che essi rivestono. Gli obiettivi da raggiungere sono sostanzialmente due: una maggiore efficienza nella gestione e nell'esercizio dei servizi di pubblica utilità e un adeguamento

delle reti. Per attivare un processo di crescita competitiva, la privatizzazione delle aziende pubbliche va vista perciò come soluzione ad un duplice problema. Il totale degli investimenti previsti per il quinquennio 1991-95 per telecomunicazioni, energia elettrica, poste, ferrovie, trasporto aereo è di 175 mila miliardi di lire. Un programma di investimenti di questa portata è certamente dovuto alla necessità di recuperare ritardi e inefficienze tollerati troppo a lungo. La trasformazione deve favorire l'avvento di vere e proprie public companies aperte alla partecipazione di soci privati. L'Italia si è impegnata ad aprire le porte alla concorrenza.

Conclusioni. Il 1993 sarà l'anno della grande verifica per il sistema Italia. Le imprese stanno gradualmente «metabolizzando» le regole del mercato interno, cercando di consolidare le posizioni. Lo scenario attuale è meno angosciante di quello che si poteva intravedere nel giugno '92. La classe politica ha vissuto per lungo tempo in un letargo, ma la scelta tra l'Europa dell'Unione Economica e Monetaria e la non-Europa è diventata una scelta obbligata. Per quanto riguarda la determinazione con cui si è invertita la marcia, ancora una volta il Paese sta mostrando le sue caratteristiche di araba fenice. Le premesse per l'azione di risanamento dell'economia nazionale sembrano finalmente poste. Solo in questo modo [l'Italia] riotterrà la fiducia dei mercati e degli investitori stranieri. Lo Stato deve pareggiare lo svantaggio competitivo prodotto attraverso una gestione poco efficiente di settori fondamentali. Il risanamento degli anni Novanta dovrà essere completo e definitivo. Le difficoltà che il sistema economico italiano incontra nel processo di graduale adeguamento sono legate a «movimenti» e ad «asimmetrie» di carattere storico. La fase finale del processo di integrazione europea ha fatto affiorare problemi strutturali che in precedenza non erano stati affrontati. La rimozione delle diversità strutturali dell'economia italiana non sarà rapida né indolore. Più che le singole imprese sarà il sistema paese a risentire del contraccolpo. Paesi come l'Italia denunciano ancora un ritardo nell'allestimento delle condizioni idonee a sostenere le loro imprese. L'arretratezza riguarda anche gli strumenti che devono far crescere di dimensione e di mentalità le PMI e l'ormai insostenibile divario che separa il Nord dell'Italia dal suo Mezzogiorno. Nell'arco dei prossimi cinque-dieci anni è lecito attendersi un sensibile recupero in termini di competitività globale.

CAPITOLO 15

L'EUROPA SOCIALE

Il trattato istitutivo. Il 1992 non ha fatto segnare significativi progressi in materia di politiche sociali. Questo settore delle politiche comunitarie resta uno dei più residuali nei confronti di un processo finalizzato alla costruzione di un mercato unico. La Comunità trovò il suo asse fondamentale nel processo di integrazione economica, da realizzarsi sulla base di una filosofia liberista. L'art. 117 del Trattato istitutivo afferma infatti che l'evoluzione delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera può scaturire soltanto da un funzionamento liberistico del mercato comune. L'art. 118 si è tradotto in una dichiarazione di intenzioni a favore di una armonizzazione sociale operata dal «mercato» e dal suo «funzionamento». Che i Trattati di Roma escludano dall'orizzonte dell'attività diretta della Comunità l'intervento normativo in campo sociale trova ulteriore conferma nel fatto che le direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative debbano essere deliberate all'unanimità.

L'Atto Unico: innovazioni e limiti. Il vincolo di deliberare ad unanimità non ha consentito di realizzare progressi per quanto riguarda diritto del lavoro e politica sociale. Le modifiche introdotte dall'Atto Unico Europeo del 1987 non modificano, nella sostanza, la filosofia sociale della Comunità. L'art. 100 A prevede che il Consiglio «deliberando a maggioranza qualificata adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative». Il secondo paragrafo precisa però che questa norma non si applica alla libera circolazione delle persone e alle disposizioni relative ai diritti e agli interessi dei lavoratori dipendenti. L'unica norma di efficienza diretta è costituita dall'art. 118 A, che allarga la competenza comunitaria in tema di sicurezza e salute dei lavoratori. L'art. 118 A introduce una duplice innovazione: stabilisce che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata e introduce il Parlamento Europeo nel processo decisionale. Il conflitto interpretativo è subito insorto sul significato da dare all'espressione «ambiente di lavoro». Il secondo capoverso dice che il Consiglio «adotta, mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente». Si viene così a circoscrivere la portata della norma e ad identificare nel de minimis il criterio guida del processo di armonizzazione. La tematica della sicurezza del lavoro è stata isolata dal contesto delle materie indicate dall'art. 118 ed elevata a fine autonomo per la convinzione che essa costituisca una funzione dell'efficienza e della competitività di ciascuna impresa.

La coesione economica e sociale e i suoi strumenti. La comprensione del grado di innovazione normativa introdotto dall'Atto Unico Europeo in materia sociale, richiede di considerare altri elementi. Non si può trascurare quanto previsto dalle norme relative alla coesione economica e sociale, e in particolare dall'art. 130 A. L'Atto Unico eleva l'obiettivo della coesione economica e sociale al rango di politica comunitaria. L'art. 130 B precisa gli strumenti che la Comunità intende adottare per conseguire gli obiettivi: Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia, Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. I fondi strutturali sono chiamati a svolgere un ruolo importante nella convergenza delle economie dei paesi membri. Trova quindi conferma, nell'impianto delle politiche sociali rivisitato dall'Atto Unico Europeo, la funzione strumentale, e quindi residuale, di queste politiche. L'Atto Unico non introduce elementi così innovativi da legittimare

un'evoluzione decisiva del diritto sociale comunitario.

La Carta sociale dei diritti fondamentali dei lavoratori. L'Atto Unico, pur con i suoi limiti, segna un avanzamento della filosofia sociale della Comunità prevedendo tra i suoi obiettivi quello del rafforzamento della coesione sociale tra i paesi membri. Le direzioni fondamentali sono: completa realizzazione della libera circolazione delle persone; armonizzazione sociale in vari campi; misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori; rilancio di un dialogo sociale e di una «Carta sociale» per codificare i diritti sociali fondamentali dei lavoratori comunitari. Il Comitato Economico e Sociale aveva sostenuto l'intenzione originaria della CEE secondo la quale la Carta sociale doveva essere inserita a pieno titolo nella normativa comunitaria, sotto forma di una direttiva quadro con validità erga omnes. La Commissione, avendo constatato l'impossibilità di un accordo per fare della Carta una direttiva quadro, propone ai Capi di Stato e di Governo di approvare il testo proposto sotto forma di dichiarazione solenne. La Commissione modifica il titolo, circoscrivendo ai soli lavoratori la portata della dichiarazione di intenzioni («Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori»). Il mutamento adegua il titolo al contenuto reale del documento ed ha il significato di chiudere un ciclo della politica comunitaria, centrato sulla creazione di un mercato unico, con un atto che di questo ciclo esprime gli unici contenuti sociali possibili: quelli relativi ai diritti dei lavoratori dipendenti. Il documento della Commissione rappresenta un punto di mediazione tra tre orientamenti presenti tra i paesi membri. Malgrado gli sforzi della Commissione, il Regno Unito non ha votato l'approvazione del testo proposto.

Contenuti specifici della carta sociale. La Carta sociale è costituita da due titoli: «Diritti sociali fondamentali dei lavoratori» e «Attuazione della Carta». Per quanto riguarda il primo titolo, la Carta indica dodici aree così identificate: 1) Diritto alla libera circolazione: ogni lavoratore della Comunità ha il diritto di circolare liberamente all'interno della Comunità stessa, di esercitare qualsiasi professione e mestiere godendo di parità di trattamento per l'accesso al lavoro. 2) Occupazione e retribuzione: diritto di libertà di scelta e di esercizio di una professione, retribuzione adeguata ad un livello di vita dignitoso anche per quanti non godono di contratti a tempo pieno e di durata indeterminata. 3) Miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro attraverso un ravvicinamento nel progresso di tali condizioni. 4) Diritto alla protezione sociale. Ogni cittadino europeo ha diritto ad un adeguato livello di prestazioni di sicurezza sociale. 5) Diritto alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva per datori di lavoro e lavoratori. 6) Diritto alla formazione professionale per ogni lavoratore europeo senza discriminazioni operate sulla base della nazionalità. 7) Parità di trattamento tra uomini e donne che consenta l'uguaglianza delle opportunità. 8) Diritto all'informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori da realizzare al momento dell'introduzione nelle imprese di mutamenti tecnologici incisivi in termini di condizioni e organizzazione del lavoro. 9) Diritto alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro mediante condizioni soddisfacenti da realizzare attraverso l'armonizzazione nel progresso. 10) Protezione dell'infanzia e degli adolescenti da conseguire non consentendo l'ammissione al lavoro prima di

avere completato la scuola dell'obbligo e comunque non prima dei 15 anni. 11) Persone anziane: ogni lavoratore europeo deve poter beneficiare, al momento del pensionamento, di risorse che gli garantiscano un tenore di vita dignitoso. 12) Persone handicappate: per favorirne l'inserimento sociale e professionale occorre far sì che possano beneficiare di concrete misure aggiuntive riguardanti, in particolare, la formazione professionale.

L'assenza di strumenti vincolanti. La risoluzione del Parlamento Europeo deplora «l'indebolimento delle posizioni su numerosi punti del testo» e, ancor più, che la Carta «non si integri nel sistema giuridico della Comunità sotto forma di strumenti vincolanti». La Carta è soltanto una dichiarazione politica senza alcun valore giuridico. L'ottica che ha ispirato la Commissione nella redazione della Carta non è stata quella dell'armonizzazione, bensì quella tradizionale della protezione di alcuni diritti e condizioni ritenuti il minimo essenziale per tutti i lavoratori. La Comunità è stata intesa e vissuta dagli Stati membri soprattutto come un processo di integrazione economico-produttiva che vede nelle politiche sociali uno strumento funzionale alla regolamentazione del mercato interno europeo. La resistenza da parte dei diversi paesi a una armonizzazione verso l'alto della legislazione sociale e dei regimi di welfare, appare pressoché insormontabile. La cautela con cui si è mossa la Comunità su questa materia è indicativa del fatto che i paesi membri preferiscono che la politica sociale mantenga il suo centro di iniziativa e di sanzione legislativa nei Parlamenti nazionali. La Carta, sprovvista com'è di ogni facoltà di sanzione, non può essere considerata come lo zoccolo duro dei diritti sociali comunitari e verrà giudicata alla luce della realizzazione del Programma d'azione. Si può quindi concludere che l'orientamento prevalente è e resta quello della sussidiarietà del diritto europeo.

Il principio di sussidiarietà e il «Programma d'azione». Il Parlamento Europeo ritiene che per far acquistare alla Carta un pieno valore sia necessario, procedendo sulla base di un preciso calendario, dare attuazione a una serie di provvedimenti vincolanti, in particolare quelli elencati nel «Programma d'azione per l'attuazione della Carta». La Commissione nel comunicare il suo Programma d'azione ha distinto le iniziative che devono essere intraprese dalla Comunità e quelle che spettano da un lato agli Stati membri e, dall'altro, alle parti sociali. Ciò in applicazione del principio di sussidiarietà del diritto comunitario rispetto ai diritti nazionali. Secondo tale principio, come afferma l'art. 3 B del «Trattato sull'Unione Europea», nelle Disposizioni che modificano il Trattato, «la Comunità agisce solo nei limiti delle competenze che le sono conferite». Per quanto riguarda i settori che non sono di sua esclusiva competenza, «la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario». La Commissione afferma di aver limitato le sue proposte di direttive o di regolamenti, in coerenza con l'applicazione del principio di sussidiarietà, ai casi in cui una legislazione comunitaria le sembrava necessaria per realizzare la dimensione sociale del mercato interno. L'adozione di disposizioni da parte del Consiglio e della Commissione avvengono lungo una strategia di coerenza con le legislazioni sociali operanti nei paesi maggiormente in grado di orientare le politiche europee. La nozione di «coesione economica e sociale», per ora è stata utilizzata soltanto per motivare l'accresciuto impegno nei confronti

della politica regionale comunitaria.

Risultati dell'attuazione della carta sociale. La Commissione si è ispirata ai tre seguenti criteri fondamentali: il principio della sussidiarietà, il principio della diversità dei sistemi, delle culture e delle prassi nazionali e la salvaguardia della competitività delle imprese. Con il Programma di attuazione «si intende fissare una base di disposizioni minime, cercando da una parte di evitare pratiche sociali abusive ed eventuali distorsioni della concorrenza e di contribuire alla creazione di posti di lavoro». A tutt'oggi questo obiettivo minimo appare tuttavia ancora lontano. Pochissime delle proposte presentate sono state finora approvate dal Consiglio a causa delle resistenze e dei veti incrociati posti dai diversi paesi membri. Tranne che per la normativa riguardante la sicurezza e l'igiene del lavoro, gli altri interventi previsti segnano il passo non potendo contare sull'unanimità dei consensi. Quando, circa due anni dopo, la Commissione presentò la serie delle proposte contemplate nel suo programma di lavoro, il Consiglio dei ministri non ha saputo rispondere alle attese delle parti interessate. Ai progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno non corrispondono progressi analoghi nel settore della politica sociale. La Commissione l'abbia indotta a proporre una riscrittura del capitolo sociale del Trattato che prevedesse l'estensione del voto a maggioranza qualificata a determinati settori.

Il Trattato di Maastricht. La Comunità Europea ha certamente manifestato, negli anni, una sia pur moderata attitudine autopropulsiva. In questo processo evolutivo possiamo identificare tre tappe. La prima tappa si ha con il Trattato di Roma, il quale promosse una politica agricola, commerciale e dei trasporti comune ai paesi membri. La seconda si realizza con l'Atto Unico, che pone le basi per l'istituzione di un mercato interno comune a tutti gli Stati membri. Nel caso delle prime due tappe non è stato possibile far progredire l'Europa sociale allo stesso ritmo delle altre politiche comunitarie, e ciò soprattutto a causa del mantenimento della regola dell'approvazione all'unanimità delle misure riguardanti le politiche sociali. La terza tappa è costituita dal Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, Trattato con il quale si istituisce l'Unione Europea. Ciò che va osservato è l'asimmetria nei progressi realizzati nei due versanti. Mentre le disposizioni concernenti l'Unione Economica e Monetaria hanno carattere conclusivo, le disposizioni relative all'Unione Politica non sono tali da costituire compiutamente un assetto istituzionale. La struttura stessa del Trattato si è articolata su tre pilastri. Rimuovere i vincoli istituzionali è stato parzialmente raggiunto, anche se a prezzo della defezione della Gran Bretagna. Nel «Protocollo sulla politica sociale» i rappresentanti degli undici Stati autorizzano gli undici Stati «a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi del Trattato». Con l'esclusione della Gran Bretagna dall'accordo, si è sancito il principio di una Europa a due velocità.

L'accordo sulla politica sociale: contenuti e interrogativi. Al Protocollo fa seguito l'«Accordo sulla politica sociale», concluso dagli Stati membri, ad eccezione della Gran Bretagna. L'art. 1 dell'Accordo riprende obiettivi e metodi già indicati dal Trattato istitutivo per realizzare il processo di «convergenza» tra i diversi ordinamenti giuridici in materia sociale, chiarendo che tale processo terrà conto «della diversità delle prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività». L'art. 2 dell'Accordo afferma che la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei settori chiave. Il paragrafo 2 dell'art. 2 innova l'art. 118 A, stabilendo che per i cinque temi indicati le decisioni vengano prese a maggioranza qualificata e non all'unanimità. L'importanza di

questa innovazione riguarda l'ampliamento dell'area delle materie per le quali si decide a maggioranza qualificata, anche all'inclusione di materie quali le «condizioni di lavoro». L'art. 4 aggiunge che gli eventuali accordi comunitari conseguenti alle relazioni convenzionali tra le parti «sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali o degli Stati membri o, a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione». La seconda modalità di applicazione consente ai contratti collettivi di trasformarsi in norme operanti negli Stati membri. Al Trattato di Maastricht è allegato un Protocollo sulla connessione economica e sociale che si limita a ribadire la «vitale importanza» della coesione economica e sociale.

Conclusioni. Il Trattato di Maastricht costituisce l'ultima tappa di un itinerario nello sviluppo delle politiche sociali comunitarie. Le innovazioni introdotte mettono in mostra la difficoltà di coniugare interventi pubblici a livello nazionale e sovranazionale e iniziativa delle parti sociali. La disomogeneità dei due schieramenti (UNICE e CES) non fanno intravedere la possibilità, a breve, di una significativa iniziativa di questi due soggetti nel campo delle politiche sociali. La caduta di alcuni vincoli all'esplicarsi di una legislazione europea appare ancora al di sotto delle esigenze minime necessarie per costruire una politica sociale comunitaria. Ciò comporta superare una concezione della politica «sociale» incardinata intorno al principio di sussidiarietà. È questo un principio che, privilegiando l'intervento a livello nazionale, condiziona fortemente la creazione di una legislazione sociale europea. La coesione economica e sociale trova negli articoli da 130A a 130E una strumentazione del tutto inadeguata. Si è in parte abbandonata l'idea di dare una puntuale attuazione a quella struttura della cittadinanza sociale disegnata con la Carta sociale dei diritti fondamentali dei lavoratori. I trattati hanno un solo vero obiettivo: creare un mercato europeo fondato sulla concorrenza. Logico pertanto che il «Trattato e la legislazione comunitaria se ne occupino, ma logico anche che se ne occupino nella misura di quel coinvolgimento e soprattutto in vista dell'incidenza che la condizione materiale e giuridica dei lavoratori può avere sul raggiungimento dell'obiettivo». Ci si sarebbe aspettati scelte più nette in materia di politica sociale, in particolare in direzione della creazione di uno zoccolo comune. Soltanto un deciso passo avanti verso l'Unione Politica potrà consentire alla Comunità di assumere una più incisiva iniziativa. Fino a quel momento si deve temere che lo sviluppo delle risorse umane, la realizzazione di una reale coesione sociale, la lotta contro le esclusioni, rimarranno pure espressioni di circostanza cui finirà per corrispondere una crescente preoccupante fragilità del tessuto sociale europeo.

CAPITOLO 16

L'EUROPA DEGLI IMMIGRATI

I flussi migratori in Europa. Le migrazioni sono uno degli aspetti che più caratterizzano questa fine secolo, in Europa. Possono riguardare spostamenti dai paesi più poveri dell'Europa verso più ricchi continenti, e in tal caso non si tratta di un fenomeno nuovo. Per decenni, infatti, le più povere terre europee dell'area mediterranea hanno esportato manodopera verso gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, finché e nella misura in cui è stato possibile. Ma anche verso i più ricchi paesi del Centro e del Nord Europa. Ai nostri giorni, però, si sono verificati flussi di nuovo tipo, che hanno interessato anche i paesi un tempo esportatori di manodopera, come la Spagna, l'Italia, il Portogallo. Sono migrazioni che provengono dall'Africa, dall'Asia, dall'America Latina, dall'Europa dell'Est. Non si conosce con precisione il numero delle persone coinvolte nei processi migratori. Si calcola che il numero di immigrati presenti in Europa si aggiri intorno ai 13 milioni «circa». È infatti impossibile conoscere l'entità degli immigrati «irregolari». Gli extracomunitari provenienti dai paesi più disagiati si aggirerebbero intorno ai 10 milioni: raggiungerebbero quindi circa il 3% degli abitanti della Comunità Europea. L'Italia, ad esempio, ha vissuto negli ultimi decenni un forte ridimensionamento dell'esportazione della propria manodopera, ha vissuto il rientro di ampie quote di emigrati ed ha registrato l'ingresso di flussi di immigrati provenienti da tradizioni e situazioni socioculturali le più varie. Si è dovuta adattare al passaggio da paese prevalentemente esportatore di manodopera a paese decisamente importatore.

Perché le migrazioni. I motivi delle migrazioni sono molteplici e complessi: tali comunque da escludere che si tratti di fatti passeggeri. Hanno concorso sia fattori di spinta che fattori di attrazione. Fattori di spinta: si tratta, soprattutto, di condizioni di forte emarginazione in campo economico, di povertà e disoccupazione, e di situazioni di guerra civile e di conflitti interetnici. Fattori di attrazione: si presume di poter migliorare la propria condizione lavorativa e si sa che esiste un fabbisogno in merito. Giocano anche un importante ruolo i fattori politici, religiosi, culturali. Le nazioni appartenenti alla Comunità Europea sono in genere viste come paesi democratici. In questo complesso intrecciarsi di motivazioni, va anche ricordato il peso della «catena» parentale o amicale. La scarsa, stereotipata conoscenza dei paesi europei si accompagna così in genere ad aspettative poco realistiche, largamente soggettive e di regola disattese. L'impatto con la realtà è spesso duro, traumatico.

Come si emigra, come si arriva in Europa. Le migrazioni seguono linee, schemi abbastanza simili, spesso con una sosta in un paese intermedio. Gli spostamenti possono essere fatti a piedi, col cammello o con mezzi di trasporto, ma si conoscono casi di viaggi durati mesi, di persone che hanno perso la vita. Il viaggio verso l'Europa viene spesso organizzato da «agenzie» che sfruttano la necessità di emigrare facendo pagare cifre esorbitanti. Si è verificato il caso di immigrati che hanno ricevuto documenti falsi o che sono stati fatti entrare illegalmente, comportando una dipendenza che si è protratta per mesi, a volte per anni. Non infrequentemente si sono denunciati casi di aspiranti immigrati che hanno pagato con la vita il loro sogno di entrare in un paese europeo.

Modelli di accoglimento. Le migrazioni sono state affrontate, in termini legislativi e sociali, su piano nazionale. Solo negli

ultimi tempi si è fatta strada la consapevolezza che queste linee vanno applicate anche agli immigrati e ai richiedenti asilo. È difficile tuttavia arrivare all'operatività di accordi in merito, tanto più che si hanno alle spalle diverse situazioni ed esperienze e differenti concezioni delle migrazioni. La Francia ha applicato politiche di omologazione, di assimilazione. La Gran Bretagna ha apparentemente riconosciuto i diritti delle comunità immigrate, che ha però tenuto in una situazione di distacco ed isolamento. La Germania non si è posta il problema delle politiche sociali, ritenendo di avere a che fare soprattutto con lavoratori-ospiti. L'Italia ha lasciato a lungo che la materia fosse regolata dalle forze di polizia. Tardivi gli interventi legislativi, e la successiva legge 39 si è rivelata inadeguata e restrittiva, di chiusura. Tuttavia, in Europa, manca a tutt'oggi una politica comunitaria sulle migrazioni, politica di cui si avverte sempre più la necessità. Non è fino ad ora entrata in vigore l'area senza frontiere interne, l'abolizione dei controlli alle frontiere. Sono la Gran Bretagna e l'Irlanda in particolare che avanzano difficoltà di fronte all'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Molte delle perplessità e resistenze sono da ricollegarsi alla consapevolezza delle difficoltà di controlli, in certi casi, alle frontiere esterne.

Paesi di arrivo. Le migrazioni sono state affrontate su piano nazionale. Solo negli ultimi tempi si è fatta strada la consapevolezza che queste linee vanno applicate anche agli immigrati. Austria: è entrata in vigore una legge per respingere in modo immediato ogni richiesta d'asilo giudicata priva di fondamento. La normativa subordina il permesso di residenza alle necessità del mercato del lavoro. Belgio: è il paese dove più alta è la presenza straniera, raggiungendo quasi il 10%. È stata introdotta una revisione in senso restrittivo delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Francia: persegue una politica di tipo assimilazionista, che non sembra comunque dare i frutti sperati. Sempre più forti appaiono i rigurgiti nazionalisti e xenofobi. Germania: non si è posta il problema delle politiche sociali, ritenendo di avere a che fare soprattutto con lavoratori-ospiti. Le domande di asilo hanno raggiunto il 60% del totale delle richieste presentate in tutta la Comunità. Gran Bretagna: la politica dell'immigrazione subisce notevoli restrizioni nell'87. Si viene a determinare un «pluralismo ineguale». La Gran Bretagna è fra quei paesi che si sono opposti all'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Paesi Bassi: è indicato come un paese che ha attuato modi di convivenza fra i più avanzati. Attua politiche di «discriminazione positiva» ed è in vigore una legislazione decisamente antirazzista. Spagna: è stata a lungo un paese di emigrazione. Rigido l'atteggiamento nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati: è stato respinto il 95% delle domande esaminate. Svizzera: ha oggi circa 15 stranieri ogni 100 abitanti. È prevista una clausola di salvaguardia per la reintroduzione di misure restrittive, in caso di flussi troppo massicci. A tutt'oggi, in Europa, manca una politica comunitaria sulle migrazioni.

Immigrazione irregolare. Una certa quota di immigrazione irregolare è con ogni probabilità presente un po' in tutti i paesi europei. È aumentato il numero degli arresti per ingresso illegale. La situazione di esplosione demografica congiunta con il debito e la disoccupazione non può non riflettersi in una crescita dei flussi verso l'Europa. Vengono denunciati casi di «agenzie» di migrazione che sfruttano il bisogno di migrazione. Le linee prevalenti in merito prevedono una certa restrizione

degli ingressi anche regolari con misure contro i clandestini. Lo strumento delle sanatorie non può essere risolutivo. È un dato di fatto la relatività del ruolo svolto dalle politiche a carattere nazionale: di qui la necessità e l'urgenza di accordi internazionali. Questi prevedono norme uniformi per rafforzare le frontiere esterne, l'espulsione degli stranieri entrati clandestinamente e sanzioni contro chi sia coinvolto nel viaggio (i vettori). Anche gli accordi di Schengen procedono in tal senso.

Rifugiati e richiedenti asilo. Cinque sono i fattori che l'ACNUR riconosce come possibili cause di persecuzione per i rifugiati: le opinioni politiche, la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale. Hanno regolato questa materia la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967. La Convenzione di Dublino del 1990 ha vincolato gli Stati membri a riammettere nel proprio territorio i richiedenti asilo che vi siano transitati prima di giungere in un altro Stato membro. Questo punto ha dato luogo a difficoltà notevoli: non è chiara la distinzione fra paese di transito e paese di soggiorno. In teoria per i rifugiati vige la norma del non-refoulement, del non respingimento, ma la realtà non va poi in questo senso. Anzi, il non-refoulement viene sempre più spesso soppiantato da un altro principio, quello del non ingresso (non-entrée). Il diritto internazionale dei rifugiati non era stato infatti concepito per far fronte a migrazioni così ampie e forzate come quelle che si stanno verificando ai nostri giorni. La situazione, fra l'altro, appariva relativamente più netta, più chiara in passato. Oggi, al di là dell'estendersi di richieste d'ingresso come rifugiati da parte di persone «estrane» alle linee politiche d'interesse nazionale più immediato, sorge anche il problema delle popolazioni che provengono da zone confinanti con fatti ed episodi di guerra. Il sistema oggi esistente non è adatto a far fronte a casi di guerre del genere. Di qui la necessità di una maggiore flessibilità, di arrivare ad una sorta di «programmazione» degli imprevisti, e la necessità di una ridefinizione del diritto d'asilo.

Migrazioni dall'Europa dell'Est. Si è molto temuta la pressione migratoria dal disfacimento del blocco sovietico. In realtà, i flussi si sono rivelati meno incidenti del previsto, riguardando soprattutto la Germania. Le previsioni per il futuro non presagiscono una contrazione, ma i flussi si dovrebbero attestare su cifre più basse. Prevalgono polacchi e cecoslovacchi. È evidente l'importanza di efficaci politiche di aiuti allo sviluppo, di cooperazione economica. Una materia del genere non può essere lasciata alle politiche nazionali, ai singoli Stati. La prevenzione assume un rilievo sempre crescente. L'ACNUR ha sottolineato le difficoltà nel convincere i paesi a dividere gli oneri della situazione. Il problema postula una sorta di riconversione alla «ingerenza umanitaria» e un sistema di divisione degli oneri. È stata importante l'ideazione dei «permessi umanitari» per chi fuggiva dal conflitto jugoslavo, garantendo una protezione provvisoria.

Il fattore religioso. Le Chiese come fattore di attrazione. Sia la Chiesa cattolica che le altre confessioni cristiane si sono poste come un fattore di attrazione, come un canale visibile ed evidente per l'accesso verso l'Europa. Nei paesi d'origine esistono istituti religiosi, collegi, missioni attivi da tempo. Nulla di più naturale per chi ha conosciuto l'Europa attraverso questo tramite che rivolgersi alle stesse persone per averne un parere, un aiuto, per essere indirizzato. Ad esempio, in Italia le prime migrazioni al femminile (Capo Verde, Filippine) sono arrivate tramite i cappuccini. Vari istituti religiosi sono stati un punto di riferimento importante per gli immigrati, fornendo locali per i loro incontri. Anche l'ampia rete di tipo

assistenziale messa in essere nei paesi d'immigrazione è stata indicata come un fattore d'attrazione. In Italia, sia la Chiesa cattolica che la Federazione delle Chiese evangeliche hanno svolto un'opera d'accoglienza che andava dal supporto legale a interventi per l'emergenza, dall'offerta di beni d'uso immediato all'organizzazione di corsi. Sul piano internazionale sono noti gli sforzi e l'operato della Caritas.

Impegno per la conoscenza. Le Chiese non hanno soltanto un ruolo nelle opere assistenziali e come canale di contatto. Esse hanno anche svolto e svolgono un'opera di ricerca e conoscenza del fenomeno e di divulgazione di dati che è spesso valsa a far riflettere su aspetti meno conosciuti. Un particolare impegno nel campo della conoscenza è stato svolto dal Centro Studi Emigrazione (CSER) dei Salabriniani, che ha sedi di studio e ricerca a Roma, Parigi, New York, con proprie pubblicazioni. Anche la Caritas Internazionale ha curato l'aspetto conoscitivo e ha promosso indagini, pubblicazioni, convegni di studio, incontri di formazione e aggiornamento.

La Giornata delle migrazioni. La Fondazione Migrantes, legata alla Conferenza Episcopale, ha previsto e attuato in Europa una «Giornata nazionale delle migrazioni», come stimolo d'attenzione e correttivo di tendenze e atteggiamenti razzisti e xenofobi. Il Belgio dedica attenzione a questo tema nell'ambito di una campagna nazionale dal titolo «Vivre ensemble». In Germania, invece, la Chiesa cattolica celebra la «Settimana del concittadino straniero». Insieme, la Chiesa cattolica, quella evangelica e quella greco-ortodossa hanno indirizzato un comune messaggio di deprecazione dei gravi episodi di razzismo. La Svizzera celebra la «Domenica del migrante: giornata dei popoli». La Chiesa in Spagna è particolarmente impegnata. Si tratta di una complessa e molteplice rete che opera nei paesi di emigrazione e in quelli d'immigrazione, inserendosi a pieno titolo fra le più presenti componenti del volontariato. Le Chiese si sono inserite nei vuoti lasciati liberi dai singoli Stati.

Molteplici presenze religiose e immigrati. Giuseppe Lucrezio Monticelli, di «Migrantes», parla di presenze probabili, sul territorio italiano, di un 2,9% di buddisti, di un 1,8% di induisti, di un 1,4% di animisti, di uno 0,8% di confuciani e taoisti. Un posto a sé spetta ai musulmani, che tra la fine del '91 e l'inizio del '92 erano poco più di un terzo degli immigrati presenti in Italia. Da tempo, in Italia come un po' in tutta Europa, l'attenzione generale ed i relativi timori riguardano soprattutto le presenze musulmane. Giocano in senso negativo la scarsa conoscenza che in Europa si ha di queste credenze e gli stereotipi interiorizzati. Pesano i ricordi storici di Vienna assediata. Oggi lo stereotipo resiste nella sua negatività: abbiamo davanti agli occhi, in Europa, l'immagine del terrorista arabo, oppure quella dello sceicco ricchissimo. È difficile e davvero raro che il fondamentalismo, l'integralismo musulmano sia visto come una risposta al secolarismo. Punti di radicale diversità sono la differente concezione del matrimonio, la lapidazione per punire l'adulterio ed il taglio della mano per punire il furto. È evidente che esistono molte diversità anche all'interno dello stesso mondo islamico, oltre che fra i musulmani presenti in Europa. In Italia come altrove, la materia oggetto di trattative e dibattiti riguarda soprattutto l'inserimento scolastico, il diritto familiare, le modalità del seppellimento e il sistema di tassazione.

Ricongiungimenti familiari. In Italia, nel 1991 hanno chiesto il ricongiungimento familiare 7.485 persone; nel 1992 le domande sono state 10.983. I dinieghi, nel 1992, sono stati 644. Al 31 dicembre 1992, il totale degli stranieri presenti in Italia era pari a 925.172. La maggior parte dei ricongiungimenti familiari riguarda, in Italia, i coniugi. Si tratta comunque di cifre modeste. Secondo Francesco Carchedi, l'Italia non avrebbe

quindi attivato chiare politiche di incentivazione della presenza. Ben diversa la situazione in un paese di vecchi insediamenti d'immigrati, come la Francia, dove ogni anno entrano circa 37 mila persone per ricongiungimenti familiari. Le ragioni di tale diversità andrebbero ricondotte a: l'attenzione francese alle politiche lavorative, la possibilità di ottenere una «carta di soggiorno», e la possibilità di portare a termine questa pratica nel corso di quattro mesi circa (contro uno, due anni in Italia). In Italia, inoltre, la situazione è resa più complessa dalla maggiore precarietà delle condizioni lavorative, dalla carenza degli alloggi, e dalla scarsità di accordi bilaterali. Particolarmente ampia è la concezione del ricongiungimento familiare nei Paesi Bassi, dove lo si prevede anche per le famiglie poligamiche, i conviventi - anche dello stesso sesso. Le delegazioni nazionali del gruppo ad hoc sull'immigrazione stanno tentando di procedere ad una armonizzazione delle condizioni richieste per il ricongiungimento familiare nei paesi della Comunità.

I minori. Dei minori si parla in relazione ai ricongiungimenti familiari, all'asilo politico e all'inserimento scolastico. I dati ISTAT 1989-90 mostravano un incremento a 15mila presenze; oggi si ipotizza un raddoppio. Pesano comunque le difficoltà linguistiche. In Gran Bretagna è stato sancito il diritto dei genitori a trasferire i propri figli in altra scuola se in quella di partenza vi sono troppi bambini di minoranze etniche. In Francia la questione dei minori è stata trattata anche riguardo ad atti di devianza, specie in relazione a nomadi e zingari. Si sottolinea l'urgenza di incoraggiare prese di posizione per un miglioramento della situazione giuridica e sociale di bambini e minori stranieri.

Donne migranti. Le donne sono protagoniste in prima persona dei flussi migratori, impiegate come domestiche, infermiere o in specifici settori. Gli ultimi anni hanno visto una forte tendenza all'emigrazione femminile in prima persona. Studi hanno mostrato che non sempre si può parlare di miglioramenti, di emancipazione. Pesano i deludenti tipi di lavoro in Europa. Se sono in Europa con le loro famiglie, le donne divengono depositarie della tradizione. Se sole, l'inserimento come domestiche appare fortemente limitativo della propria indipendenza. Spesso si nota la tendenza a condividere con qualche amica un alloggio. Si riconosce ormai l'importanza, per il mercato del lavoro, di queste presenze.

Razzismo. Negli ultimi tempi episodi, atteggiamenti xenofobi e razzisti si sono manifestati spesso negli Stati europei, anche se con diversa intensità. Allarmi sono venuti dal Portogallo, dove il rapporto annuale del 1991 indica l'emergenza di gruppi razzisti e xenofobi come uno dei principali motivi di preoccupazione. Episodi gravi sono stati denunciati in Francia e in Italia, ma soprattutto in Germania, paese particolarmente interessato ormai dalla violenza contro gli stranieri. Nel 1991 l'Ufficio per la protezione della Costituzione ha registrato 40 mila neonazisti presenti in 76 diversi gruppi. Dal 1991 gli atti di razzismo hanno avuto un andamento crescente, con impennate che hanno visto il ricorso ad aggressioni, l'uso di ordigni incendiari e di bombe, e che hanno lasciato dietro di sé morti e feriti. Il 17 settembre 1992 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione di condanna per le violenze di Rostock. La Dichiarazione sul razzismo e la xenofobia adottata dal Consiglio Europeo di Maastricht sembra terribilmente necessaria e attuale. Amnesty International denuncia le azioni violente, di stampo razzista, delle forze di polizia europee. Di fronte a queste situazioni, è grave che la Comunità non riesca a dare seguito alla risoluzione del Consiglio Europeo del 28-29 giugno 1991, per una

armonizzazione di normative e pratiche in materia di immigrazione.

Prospettive. Non è ragionevolmente prevedibile, a breve scadenza, una contrazione dei flussi migratori. Le tentazioni di chiusura, di respingimento sono quanto meno inadeguate. L'ipotesi della regolamentazione, da sola non sembra sufficiente e postula forti accordi a livello internazionale. Forse sarebbe utile, in primo luogo, uno sforzo conoscitivo. È infatti diverso essere un migrante economico, un aspirante rifugiato, un profugo, essere un immigrato o un'immigrata. Si è ipotizzata l'opportunità di un Centro di informazione sui rifugiati cui spetterebbe la raccolta e la sistematizzazione della documentazione riguardante i richiedenti asilo. Ancora largamente inesplorato appare il ruolo dei mass media, la loro potenziale incisività in merito. Si potrebbe prevedere una più attenta politica per l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione già esistenti, per la creazione di nuovi canali, come banche dati per far meglio conoscere i diritti degli immigrati e per denunciare casi di intolleranza. Al di là degli strumenti conoscitivi, si potrebbero ipotizzare più forti accordi internazionali, maggiori pressioni politiche perché siano rispettate le norme già esistenti. Andrebbe certamente attuata una maggiore armonizzazione delle politiche europee in merito. Bisognerebbe prevedere forme di intervento per aumentare l'occupazione nei paesi di provenienza, per diminuire il dislivello con i paesi più sviluppati.

Alcuni dati. Rispetto alla provenienza degli stranieri extracomunitari presenti nella CEE, il 24,4% risulta provenire dalla Turchia, il 10,3% dall'Algeria, il 9,7% dal Marocco, l'8,6% dalla Jugoslavia; il 10,1% proviene da altri paesi europei e il 5,8% da paesi africani diversi da quelli già considerati; a questi va aggiunto un 4,6% che arriva dall'America del Nord e un complessivo 24,2% da altre provenienze.

CAPITOLO 17

I GIOVANI E LE COMUNITÀ

Premessa. Lo sviluppo tecnico, economico e sociale delle nazioni ha evidenziato ciò che i demografi chiamano una «transizione demografica», caratterizzata da una diminuzione della mortalità e della natalità. Negli anni del secondo dopoguerra gli andamenti demografici nei vari paesi comunitari sono stati contraddistinti da una notevole diminuzione della mortalità infantile, un consistente allungamento della durata della vita e una diminuzione della fecondità e dei matrimoni. Il 14% degli europei ha oggi almeno 65 anni e poco più del 18% ha meno di 15 anni. Il tasso di dipendenza (rapporto tra il numero di persone di 65 anni e quello di persone di meno di 15) si avvicina ad 1 in Germania e in Danimarca. Verso il 2030, la Comunità Europea conterà una percentuale di persone anziane superiore a quella dei giovani. L'invecchiamento della popolazione sarà molto rapido rispetto all'evoluzione storica. Un importante impatto si avrà sulla politica sociale, sui sistemi di protezione delle categorie deboli, ed in particolare sui sistemi di pensionamento.

La «dimensione europea dell'educazione. Nonostante l'exasperazione su base mondiale della competitività richieda sempre maggiori specializzazioni, i procedimenti di formazione non devono essere né monodirezionali né definitivi. Bisogna puntare su una valida preparazione a livello generale e creare strutture che consentano il continuo aggiornamento e la riqualificazione professionale. I cittadini devono acquisire una mentalità europea, devono essere pronti a lavorare in altri paesi o a fianco di cittadini stranieri. Le Comunità europee si sono occupate sin dal 1987 (anno del lancio del programma ERASMUS) della formazione dei giovani. L'introduzione di una dimensione europea nell'educazione e lo sviluppo di un sentimento reale di cittadinanza europea tra i giovani fanno parte degli obiettivi prioritari della Comunità Europea. Gli obiettivi comunitari includono: rafforzare tra i giovani il senso dell'identità europea; preparare i giovani a partecipare allo sviluppo economico e sociale della Comunità; migliorare la conoscenza degli aspetti storici, culturali, economici e sociali della Comunità. Fondamentale è risultato anche il ruolo dell'editoria agli effetti della diffusione della dimensione europea nell'educazione, ma questi materiali rimangono di scarsa diffusione. Il Parlamento Europeo ha chiesto alla Commissione di elaborare un vasto programma d'azione per incorporare la dimensione comunitaria nell'insegnamento, in cui tener conto soprattutto dei bambini da 8 a 12 anni, per i quali non è stato ancora avviato alcun programma pedagogico comunitario.

La Scuola Europea. Il Parlamento Europeo ha raccomandato una scuola europea ad insegnamento bilingue o multilingue. La prima Scuola Europea, quella di Lussemburgo, fu creata nel 1953. Oggi ne esistono nove. Le materie sono insegnate nella lingua madre o nella lingua veicolare. Gli studi hanno una durata di dodici anni. Alla fine gli studenti si presentano al Baccalaureato Europeo, una Maturità liceale più complessa di quella italiana. La Scuola Europea è una realtà dell'integrazione europea tra i giovani.

I programmi comunitari di mobilità studentesca. Su 340 milioni di cittadini della Comunità Europea, vi sono 130 milioni di giovani. È per loro e con loro che devono essere gettate le basi di un fruttuoso avvenire. La Comunità ha posto

l'istruzione e la formazione al crocevia delle politiche sociali, economiche e di ricerca. L'Europa chiede ai giovani di essere mobili, ossia disposti a spostarsi, ad imparare le lingue di altri paesi e a conoscere i loro vicini. Essere mobili significa anche pensare in dimensioni più vaste e cercare la cooperazione. I suoi antecedenti storici sono nella peregrinatio academica dell'Umanesimo e del Rinascimento. La Comunità Europea è impegnata in una serie di iniziative per ottenere una formazione professionale di dimensione europea. L'applicazione di questi programmi comunitari si basa sulla consultazione e la concertazione tra la Commissione, i governi, i datori di lavoro, i sindacati e altre istituzioni. Il perfezionamento dei metodi di insegnamento delle lingue straniere ha un effetto trasversale. La Commissione e il Parlamento Europeo hanno prestato particolare attenzione alle categorie che a causa dell'estrazione sociale o culturale non hanno potuto ricevere una formazione sufficiente (bambini i cui genitori esercitano professioni itineranti, zingari, ecc.), al fine di garantire un'autentica parità di condizioni e opportunità.

La partecipazione alle azioni comunitarie nel campo dell'insegnamento universitario. L'interessamento da parte di studenti e docenti universitari è continuato a crescere. Dal 1988 sino ad oggi è stato approvato un numero di borse tale da consentire a 151.289 studenti di trascorrere un soggiorno di studio all'estero. Solo i 2/3 o i 3/4 di tutti gli studenti ammessi sfruttano realmente una borsa ERASMUS. L'obiettivo originario di ERASMUS, che era quello di portare il 10% della popolazione studentesca ad effettuare un periodo di studi all'estero, non sembra raggiungibile. Gli Stati membri hanno risposto al programma ERASMUS in misura diversa. Una posizione privilegiata è occupata da Regno Unito, Francia e Germania, seguiti a distanza da Spagna ed Italia. Il confronto con il numero di partecipanti potenziali stravolge la classifica: gli Stati più piccoli hanno aderito al programma con maggior interesse ed entusiasmo. È il caso del Belgio, dell'Irlanda e dell'Olanda. Gli italiani sono anzi quelli che hanno partecipato in misura minore. Ciascuno Stato ha risposto ad ERASMUS in modo sui generis. La ricca diversità delle tradizioni culturali proprie ad ogni Stato membro ha evidentemente determinato scelte diverse. Regno Unito, Francia e Germania occupano i primi posti della classifica di partecipazione ai programmi comunitari di mobilità. Parallelamente ai programmi, è stata creata la rete EURYDICE che raccoglie e diffonde informazioni sulle politiche ed i sistemi di istruzione nazionali.

L'insegnamento aperto e a distanza. L'ultimo decennio ha fatto registrare una notevole insufficienza di qualifiche professionali tra la forza lavoro comunitaria. È risultato evidente che quanti disponevano di una migliore istruzione e di migliori qualifiche usufruivano di una maggiore stabilità di occupazione e di più elevati livelli di vita. La Comunità ha proposto un diritto di accesso alla formazione continua per i lavoratori dipendenti. Il raggiungimento di tale obiettivo necessita di strutture di istruzione e di formazione più differenziate, più aperte e più flessibili. Nello stesso Memorandum la Commissione ha precisato che «con "istruzione aperta" si intende qualunque forma di insegnamento che comprenda elementi di flessibilità che lo rendono più accessibile agli studenti rispetto ai corsi tradizionali dispensati in centri di istruzione e di formazione». L'istruzione a distanza viene invece definita «come una forma di studio non soggetta

continuamente o immediatamente al controllo di insegnanti, ma che tuttavia beneficia della programmazione, della guida e dell'insegnamento di un'organizzazione scolastica». A giudizio della Commissione, «l'insegnamento aperto e a distanza può svolgere un ruolo particolarmente significativo nelle seguenti aree di intervento in materia di istruzione/formazione: ampliare le opportunità di accesso e la partecipazione all'istruzione e alla formazione a tutti i livelli; rafforzare l'istruzione/formazione delle regioni meno favorite e delle aree periferiche ampliando la gamma di formazioni disponibili; rendere presente una dimensione europea nell'istruzione/formazione di quanti non hanno la possibilità di trascorrere un periodo di studio all'estero e, in particolare, fornire tale dimensione nella formazione post-ruolo degli insegnanti. «È importante che l'insegnamento aperto e a distanza trovi spazio in ogni politica di formazione intesa a supportare le industrie che subiscono trasformazioni dovute alla nuova tecnologia [...]».

Una mano tesa verso i giovani disabili. Nel costruire una nuova Europa non vanno dimenticati, come troppo spesso accade, quei ragazzi e ragazze con difficoltà auditive, visive o psicomotorie. Anche questi giovani sono cittadini dell'Unione e come tali hanno il diritto di poter sviluppare le loro capacità intellettuali. Proprio per facilitare l'inserimento, la Commissione europea ha avviato due azioni specifiche: il programma HELIOS e l'iniziativa HORIZON. L'obiettivo di HELIOS è di rispondere in modo pratico ai bisogni e alle aspirazioni degli handicappati, promuovendo la loro autonomia e la loro integrazione nella vita sociale. L'iniziativa HORIZON contribuisce alla formazione e alla qualificazione delle persone portatrici di handicap, mirando alla diminuzione della disoccupazione tra i disabili attraverso il miglioramento della loro competitività. I programmi non sono sufficienti. Nuove iniziative devono essere prese per favorirne l'ingresso nel mondo della scuola, della formazione professionale e del lavoro. Un esempio concreto viene dall'Università di Mons, in Belgio, dove sono state create strutture di accoglienza e di sostegno per studenti disabili che consentono loro la frequenza alle lezioni e di disporre di materiale di studio adattato (ingrandimento di testi, trascrizione in Braille).

Il riconoscimento accademico. La mobilità dei giovani è incoraggiata e facilitata dai programmi comunitari. Occorre aprirgli la strada verso il mondo del lavoro, senza rischio che il suo diploma o titolo di studio non venga riconosciuto. La realizzazione di un sistema di insegnamento superiore europeo comporta l'equipollenza accademica dei titoli di studio rilasciati dagli istituti. A titolo sperimentale è stato lanciato il progetto pilota ECTS (European Community Course Credit Transfer System) che consente di contabilizzare «unità di valori» (crediti accademici) capitalizzabili e trasferibili. Parallelamente a questo sistema, è stato creato il NARIC (Nation Academic Recognition Information Centres), una rete di centri nazionali di informazione sul riconoscimento dei diplomi e titoli di studio. Il riconoscimento comunitario dei titoli di studio è finalizzato all'obiettivo di facilitare l'inserimento in un sistema educativo nazionale dello studente. Il riconoscimento comunitario dei diplomi professionali ha invece come obiettivo quello di consentire al titolare di lavorare in un altro Stato membro della Comunità. Il ruolo del NARIC consiste appunto nel fornire ad università, studenti e datori di lavoro le informazioni sul valore dei titoli di studio stranieri.

Lo «stage». Dal 1960, la Commissione delle Comunità europee offre ad un numero limitato di laureati la possibilità di effettuare uno stage nei suoi Servizi o Direzioni Generali. La durata è fissata in cinque mesi, due volte l'anno. Le finalità

sono: fornire una visione generale degli obiettivi e dei problemi dell'integrazione europea; fornire una conoscenza pratica del funzionamento dei Servizi della Commissione; offrire la possibilità di un'esperienza personale; completare ed applicare le conoscenze acquisite. In conseguenza dei cambiamenti sociopolitici intervenuti in questi ultimi anni (caduta del muro di Berlino, ecc.), lo stage alla Commissione delle Comunità europee non è più limitato ai laureati degli Stati membri, ma è aperto anche ai giovani dell'Europa «non comunitaria» e del resto del mondo.

Conoscere l'Europa. Viaggiare, scoprire nuovi paesi, incontrare altri giovani non è sempre facile, specialmente quando si è studenti (e con pochi soldi in tasca). Tra le varie possibilità, la carta Inter-Rail, il Bij e la Carta Giovani costituiscono un ottimo strumento per la mobilità dei giovani in uno spazio europeo che tende ad allargarsi sempre più. Da un sondaggio effettuato da «Eurobarometro», risulta che più del 90% dei giovani lussemburghesi, belgi e danesi tra i 15 ed i 24 anni ha visitato un altro paese della Comunità. Le dimensioni sono molto minori per quanto riguarda i giovani portoghesi, italiani, spagnoli e soprattutto greci (22%). I paesi maggiormente visitati sono la Francia (34%) e la Spagna (31%), mentre quelli meno conosciuti sono la Danimarca (7%), il Portogallo (6%) e l'Irlanda (5%). I due terzi degli europei hanno già visitato almeno un altro paese della Comunità. In Grecia è di poco inferiore al 25%.

L'«euro-trotter»: il giovane viaggiatore europeo. Con il termine «euro-trotter» si definisce un giovane cittadino europeo che intraprende un viaggio all'interno delle frontiere della Comunità Europea. La fascia d'età più rappresentata è quella al di sotto dei 26 anni. Il mezzo di trasporto favorito è il treno. L'Inter-Rail è una tessera che permette di utilizzare il treno in ogni angolo d'Europa. In Italia costa 390mila lire. I principali acquirenti sono i giovani dei paesi del Nord Europa, che la utilizzano poi nel Sud. Il Bij è un biglietto internazionale del turismo giovanile che garantisce riduzioni sino al 40%. L'Eurotrain explorer è una tessera riservata ai giovani che intendono scoprire l'Est europeo. Una ulteriore soluzione è la Carta Giovani, destinata agli «under 26».

CAPITOLO 18

L'ITALIA DI FRONTE ALLA CEE

Le «diversità» dell'Italia rispetto all'Europa. Il processo di costituzionalizzazione e di modernizzazione dell'Italia è recente, i cui effetti non potevano essere né uniformi né immediati. Ne è derivato che non tutta la residua diversità è stata estirpata. Questa diversità, che viene da lontano, è individuabile in cinque ordini di fattori inerziali ma interagenti, i quali persistendo ci estraniamo dall'Europa. Il primo fattore è la renitenza all'imposizione fiscale. Purtroppo il nostro non è un sistema ma un groviglio di norme e non può essere considerato equo, come dimostra la media singolare dell'ingiustizia fiscale per cui i lavoratori dipendenti costituiscono la categoria più ricca. La seconda diversità è la diffidenza generalizzata dei cittadini verso la legge, un'anomia non compatibile con un sistema democratico. Giustamente, gli italiani pensano che la legge sia qualcosa che vale per gli altri. L'insufficienza del senso civico costituisce la terza diversità, manifestata attraverso la carenza di rispetto di quanto è pubblico. Se la democrazia ha funzionato nel Settentrione e meno nel Mezzogiorno, è perché il Sud manca di senso civico. La carenza del senso dello Stato costituisce la quarta diversità, a cui va ricondotta la disfunzione della struttura pubblica e la nostra inefficienza amministrativa. Il Governo stesso concorre in misura rilevante ad aggravare questa carenza attraverso l'elusione del principio costituzionale sulla copertura delle spese e l'emanazione di condoni fiscali e sanatorie edilizie che premiano gli evasori e avallano gli scempi urbanistici. Infine, la quinta diversità è l'incremento incontrollato del deficit di bilancio, dovuto soprattutto alla facilità di inserimento dei gruppi parlamentari nel processo legislativo. Le sue conseguenze negative sono aggravate dall'esistenza di un deficit fuori controllo di bilancio.

La «diversità» più squalificante: la malavita. La diversità più umiliante, più contestata in tutta Europa, è costituita dalla persistenza e dal radicamento della società malavitoso. Il 58,96% degli intervistati ritiene che la questione criminale possa ostacolare la piena integrazione europea del nostro Paese. L'esistenza di società di malavita, che prendano il nome di «camorra», di «mafia» o di «'ndrangheta», è la risultante di una storia, non di una razza. La sua radice non è politica, ma storico-ambientale. Costretta ad operare in una società modernizzata, l'onorata società si diffuse nelle città: ha controllato ed industrializzato i traffici della droga e si è internazionalizzata, riuscendo a influenzare il potere politico non insensibile agli apporti elettorali. Oggi, l'eroismo di tanti magistrati siciliani, ultimi in ordine di tempo Livatino, Falcone e Borsellino, è stato pagato con il consapevole sacrificio della vita. L'involutione/evoluzione della situazione è stata seguita dalla stampa estera con attenzione. È incoraggiante constatare che, anche in forza della legge che ha introdotto l'obbligo di giustificare la legittima provenienza di beni non proporzionati al reddito, sono stati realizzati sequestri per duemila miliardi di beni, arresti di latitanti di primo piano e decapitazioni di «cupole» intoccabili. Il Parlamento Europeo ha ricordato al nostro e agli altri Governi l'esigenza di affrontare e stroncare l'attività criminale, chiedendo a Italia e istituzioni democratiche di «mettere fine al potere della criminalità organizzata» e sollecitando gli altri Paesi membri a intensificare la loro cooperazione e a istituire «norme legislative comunitarie per l'istituzione di un corpo di

polizia della Comunità».

«Cara Italia, non ti amo più». L'Italia ha dilatato il proprio respiro; si è industrializzata. È riuscita a collocarsi tra il quinto ed il sesto posto della graduatoria mondiale delle nazioni industrializzate. Questa Italia che lavorava e cresceva, inizialmente sobria e risparmiatrice, veniva giudicata affidabile. Impigrita e spendacciona, l'Italia degli anni Novanta ha perduto troppa parte della propria carica propulsiva; viene giudicata meno affidabile; piace meno. Nell'agosto '92 la sua affidabilità finanziaria, già ridotta, ha subito una doppia retrocessione. Un paese che era sobrio si è industrializzato senza aver assorbito il modo di essere delle società evolute. L'affacciarsi in massa de «la gente nova» in cerca di «subiti guadagni» ha assecondato una sconcertante istituzionalizzazione della tangencrazia sommersa. Ora è sopravvenuto il richiamo della realtà e ci si accorge che occorre creare le condizioni affinché l'economia funzioni bene ed in maniera duratura.

Ricostruire la concorrenzialità del «sistema Italia». L'elemento vivificatore del sistema produttivo-distributivo è la concorrenza. La concorrenza tra imprese è diventata soltanto uno degli elementi di quella competizione globale più ampia che è la concorrenza tra sistemi paese. Il costo di produzione e la competitività interna dell'Europa sono condizionati dal diverso grado di concorrenzialità dei sistemi paese degli Stati membri. Le conseguenze del diverso grado di concorrenzialità vengono aggravate dall'anomalia istituzionale che è alla base del funzionamento dello SME. A costi di produzione disuguali, debbono corrispondere prezzi di vendita tendenzialmente uguali. Le economie dei sistemi paese meno competitivi sono penalizzate. Ancorata allo SME, la Comunità è tenuta a conciliare quattro istanze tra loro incompatibili, e proprio per questo definite il «quartetto inconciliabile». Ne è derivata una sorta di tempesta monetaria permanente che ha finito col premiare le monete più forti. La competitività del sistema Italia è stata penalizzata in particolare da un doppio handicap: un differenziale inflazionistico più alto e un differenziale ugualmente di segno negativo nel rapporto costi/funzionalità dei servizi e nella disponibilità delle infrastrutture.

I servizi e le strutture. Il differenziale conseguente al diverso livello dei costi, di funzionalità e di affidabilità dei servizi e delle infrastrutture nazionali è evidente e talvolta anche quantificabile. Lo è, in particolare, il divario del prezzo dell'energia elettrica, così come lo è l'incidenza indotta dal maggior costo del denaro e dal più alto gravame degli oneri previdenziali aziendali. Il divario è tale che dall'ottobre '92 Germania, Olanda e Svizzera hanno tolto alle Poste italiane il recapito della posta celere internazionale. Il numero dei ferrovieri utilizzati in Italia per ogni chilometro di linea è doppio rispetto a quello della Francia. Il sistema portuale è frastagliato, inadeguato e dispersivo: 136 porti che, insieme, non raggiungono la movimentazione del porto di Rotterdam. Nella graduatoria decrescente della dotazione di infrastrutture delle 168 regioni CEE, soltanto la Liguria si è piazzata tra le prime 30 regioni europee. Le carenze che sono state richiamate incidono pesantemente sulla concorrenzialità del nostro sistema paese. Il gap delle infrastrutture e la non funzionalità dei servizi ingenerano un deficit di funzionalità. Infatti: concorrono ad aggravare i costi di produzione ed a ridurre i margini di competitività. Produrre in Francia costa meno: tariffe elettriche pari al 60% di quelle italiane; oneri previdenziali inferiori del 30% a quelli praticati nel nostro Paese.

Il debito pubblico italiano. L'Italia ha smarrito davvero la compostezza e l'armonia del movimento. Il miracolo economico ha divorato sé stesso. Continuare a correre sopportando il peso di un debito di 1 milione e 700 mila miliardi di lire è impossibile. Il problema principale dell'Italia è il debito pubblico. La ricetta suggerita è: riportare ordine nelle finanze pubbliche; attuare riforme fiscali funzionali; far leva su un Governo forte. «Se l'Italia retrocede in serie B, retrocede l'Europa intera». Il Governo è stato in grado di invertire la rotta. Dopo i riallineamenti del settembre '92, è stata varata una manovra choc da 93 mila miliardi. Il debito pubblico è continuato a crescere anche nel '93. La scarsa affidabilità italiana in tema di contenimento del debito è divenuta un termine internazionale di riferimento. Eppure la stampa internazionale ha dimostrato di apprezzare l'inversione di rotta.

Eliminare le cause delle carenze italiane. L'intervenuta realizzazione del mercato unico presuppone la messa in atto di iniziative in grado di eliminare non soltanto gli handicap che penalizzano l'Italia ma anche le carenze che ne sono all'origine. Alla fine del 1991, gli importi impegnati dal Fondo di Sviluppo Regionale per i programmi delle regioni italiane avevano raggiunto appena il 25% delle disponibilità, mentre il Fondo Sociale era stato impegnato soltanto per il 21%. La percentuale degli stanziamenti impegnati dalle Regioni italiane è la più bassa tra quelle di tutti gli Stati membri. Le ragioni? Il pressapochismo amministrativo; l'incapacità progettuale delle amministrazioni locali; la mancanza di raccordi tecnici e amministrativi; l'instabilità politica delle giunte regionali. I sintomi della debolezza italiana a Bruxelles sono presenti ovunque. La debolezza italiana deriva da una serie di concause: il provincialismo dell'Italia e la sua autoemarginazione; il ritardo nel comprendere che una parte del potere normativo non è più a Roma ma a Bruxelles e a Strasburgo. I rappresentanti italiani continuano in genere a partecipare stanchi, disinformati e disimpegnati alle riunioni decisionali comunitarie. Le direttrici su cui puntare, tra loro interdipendenti, sono di tre ordini: un raccordo, degno di tale nome, con la Commissione e con tutte le strutture comunitarie; una integrazione funzionale della rappresentanza italiana; la possibilità di avvalersi di esperti responsabilizzati, in grado di influire sul processo normativo. Dobbiamo essere consapevoli che l'Italia ha in sé il potenziale per europeizzarsi e per rilanciare il proprio ruolo. Il successo dipenderà dalla maturazione di quei comportamenti europei nei quali si sentono ormai coinvolti Governo e Parlamento, pubblica amministrazione, forze produttive e sindacati.

Il problema italiano: superare la crisi di reputazione. L'Italia è costretta ad andare avanti. Il problema principale dell'Italia è il debito pubblico. Continuare a correre sopportando il peso di un debito di 1 milione e 700 mila miliardi di lire è impossibile. La ricetta suggerita è: riportare ordine nelle finanze pubbliche; attuare riforme fiscali funzionali; far leva su un Governo forte. Il Governo è stato in grado di invertire la rotta. È stata varata una manovra choc da 93 mila miliardi. La politica economica italiana viene posta di fatto sotto la tutela CEE. L'Italia si è finalmente impegnata ad affrontare e superare la propria crisi di reputazione. In Italia si profila una catarsi diretta alla riforma dell'amministrazione

