

PER UNO SPAZIO SOCIO-ECONOMICO OMOGENEO EUROPEO. ¹

U.L. Businaro.

- * Vorrei affrontare il tema della stretta interdipendenza delle varie politiche comunitarie. Non affronterò invece, perchè non risponde alla mia esperienza diretta, il tema della politica del credito, ma penso che avrò contribuito al dibattito se riuscirò a sottolineare come non si può fare ormai nessuna politica comunitaria, neanche quella del credito, se non si riesce a tenere conto di questa interdipendenza.

Il concetto più immediato che mi sembra introdurre a questa interdipendenza è quello di spazio socio-economico omogeneo.

L'omogeneità di detto spazio è proprio ottenuta per il gioco delle interdipendenze tra i vari settori che lo caratterizzano. Prendendola un poco alla larga, riferiamoci al concetto di nazione, che ci ha portato il secolo scorso, come quello di uno spazio unitario per lingua e tradizioni racchiuso all'interno di confini naturali. Le nuove nazioni emerse nel '800 hanno in realtà trovato spesso uno spazio meno unitario del previsto e molta della storia politica di quest'ultimo secolo è legata al tentativo non sempre riuscito o completato di rendere più omogeneo lo spazio racchiuso tra i confini. La teoria dell'esistenza di confini geografici naturali posti a separazione di spazi omogenei all'interno, non ha resistito alla critica degli studiosi, anche grazie all'assurdità che l'ideologia di nazione-patria aveva intanto portato con la prima guerra mondiale. Vi sono omogeneità di interessi e di cultura che riescono a valicare impedimenti naturali evidenti come le Alpi: basti pensare al Tirolo, alla Svizzera, all'Occitania.

- * Il discredito del concetto-ideologia del confine ha portato, nel processo di costruzione dell'Europa, a vederne solo i limiti negativi di barriera agli scambi economici da abbattere, sia all'interno che all'esterno dell'Europa. Non è il caso quindi, di fronte alle difficoltà attuali dell'integrazione europea, di pensare di far ricorso alla idea di nazione, da estendere alla costruzione della patria Europa (con tutta la forza che deriverebbe dalla spinta ideologica e relativa mobilitazione delle masse).

L'Europa è una costruzione razionale, basata sulla convergenza di interessi. L'Europa tuttavia non può limitarsi ad essere (come doveva essere l'Italia secondo Metternich, conferenza Vienna 1814) una semplice "espressione geografica" in cui di volta in volta, *à la carte*, ci si accorda su quale sia ed in quale campo la convergenza di interessi.

Per rendere irreversibile il processo di integrazione europea occorre anzitutto fare riferimento ad un qualche concetto di "spazio" europeo, per porsi degli obiettivi di una sua progressiva omogeneizzazione.

¹ Intervento alla Tavola Rotonda organizzata dalla Banca Nazionale Agricoltura:

"La politica del credito ed il rilancio dell'economia europea: nuove politiche e nuovi strumenti.",
Torino, 29 maggio 1984.

Il concetto di spazio va esteso dalla estensione geografica alle attività socio-economiche che su esso si svolgono. Fino a che punto spingere la omogeneità di detto spazio? La cosa non è così semplice e comunque le opinioni non convergono. Ad esempio, si è d'accordo nel salvaguardare le differenze culturali e linguistiche considerando detta diversità come un patrimonio più che una limitazione. Tuttavia il non avere l'obiettivo di adottare una o al massimo due lingue per la gestione degli organi comunitari rappresenta un vincolo oltre ad una complicazione pratica notevole.

Il concetto di "spazio economico", anche se più limitato, può portare a definire obiettivi di omogeneizzazione, su cui, almeno a livello di principio, vi è accordo.

Per spazio economico omogeneo si intende uno spazio geografico sul quale la decisione di acquistare beni o servizi o di localizzare unità di produzione possa essere presa senza essere influenzati da frontiere visibili o invisibili, dalle disparità economiche o altro. In altre parole si ha uno spazio economico omogeneo là dove le merci ed i fattori di produzione possono circolare liberamente.

Non vi è dubbio che i padri fondatori dell'Europa sono andati al di là del solo obiettivo di raggiungere l'omogeneità dello spazio economico, quando hanno posto a fondamento della costruzione europea, oltre alle quattro libertà fondamentali - di circolazione degli uomini, delle merci, dei capitali, e d'iniziativa imprenditoriale - l'armonizzazione dei sistemi sociali.

Sembra quindi che, anche se con qualche chiaro-scuro sulla estensione del concetto, si possa considerare che l'obiettivo fondamentale della costruzione europea è quella di raggiungere l'omogeneità dello spazio socio-economico.

- * Ho insistito su questo esordio, piuttosto generale e troppo ampio rispetto al dibattito specifico che ci riunisce qui, per poter porre la domanda che preoccupa tutti coloro che seguono da vicino i fatti europei: a che punto siamo con questo processo di omogeneizzazione?

Vi è al riguardo una sensazione ed una preoccupazione diffusa che non solo si sia raggiunta una certa saturazione su un livello piuttosto incompleto di omogeneizzazione, ma che addirittura vi sia un regresso rispetto ai livelli raggiunti nel passato. Per inciso, va osservato che questa preoccupazione non è in contrasto con quanto si è detto sopra sul fatto che l'omogeneizzazione rende il processo di integrazione europea irreversibile. Infatti tale irreversibilità è assicurata, solo se l'omogeneizzazione ha superato una certa soglia, da cui probabilmente si è ancora lontani.

- * La dinamica del processo di omogeneizzazione dipende dalle modifiche strutturali introdotte nella legislazione dei paesi europei con la firma del Trattato di Parigi prima, e di quelli di Roma poi, e dai programmi di attuazione. I Trattati indicano chiaramente gli obiettivi di omogeneizzazione, ma hanno il difetto di non coprire tutte le aree nelle quali è necessario portare avanti delle azioni comuni.

Tra esse: l'unione monetaria, l'armonizzazione fiscale e la politica industriale. I progressi che sono stati fatti, malgrado le carenze nei Trattati, sono legati alla volontà di portare avanti azioni specifiche ritenute, consensualmente, di comune interesse (applicazione dell'art. 235). In tempi difficili, in cui l'egoismo nazionale fa da cattivo consigliere, il consenso necessario è più difficile da ottenere. Il risultato paradossale che ne deriva è che l'azione degli organi comunitari - di portare avanti la costruzione comuni-

taria là dove chiaro è il mandato dei Trattati - può ad un certo punto essa stessa contribuire alla crescita delle disomogeneità.

- * La spiegazione di questo paradosso è legata alla interdipendenza crescente con il processo di omogeneizzazione dei vari settori socio-economici.

Vediamo alcuni esempi:

- La politica comune agricola, preoccupandosi di mantenere alto il reddito degli agricoltori, senza tener conto delle forti disparità strutturali esistenti da regione a regione (agricoltura fortemente capitalizzata da una parte e di sussistenza dall'altra) aumenta le disparità strutturali, perchè il maggior reddito può essere trasformato in investimenti innovativi solo nel caso delle agricolture più ricche. La politica della solidarietà comunitaria dovrebbe quindi intervenire con meccanismi diversi e rispondenti ad obiettivi diversi (in verità qualcosa si è messo in moto al riguardo con la proposta dei Programmi Integrati Mediterranei, oltre che con gli interventi del Fondo Regionale). Ma ancora più paradossale è l'effetto di ripristinare le frontiere doganali che la politica agricola così come attuata finisce per avere. I Montanti Compensativi Monetari non sono molto lontani da essere una versione aggiornata delle tariffe doganali intra-comunitarie.
- La politica della concorrenza, applicata senza potere essere integrata da interventi di politica industriale può finire per distruggere nel lungo termine le stesse possibilità di concorrenza. Ad esempio, una diversa attuazione degli interventi governativi a favore di settori industriali particolare in alcuni paesi attraverso disposizioni legislative ad hoc (si veda la legge 675/77 in Italia) ed in altri paesi attraverso interventi di tipo amministrativo fa sì che l'intervento censorio della Comunità si possa applicare solo là dove l'intervento avviene per via legislativa. Di fatto, quindi, favorendo squilibri.
- Il vegliare affinché il principio della libertà del consumatore di acquistare in qualsiasi parte dell'Europa, qualsiasi prodotto, possa venire applicato, senza contemporaneamente poter intervenire per armonizzare sistemi fiscali e per eliminare le differenze tra tassi di cambio (ottenuti sulla base di una positiva politica monetaria) e tassi di inflazione, finisce per favorire più le speculazioni che la libertà del consumatore.
- L'armonizzazione del diritto all'informazione del lavoratore, senza nel contempo poter operare per armonizzare la legislazione sul lavoro, può creare forti disomogeneità nelle condizioni della gestione aziendale in paesi diversi.
- * Non è il caso qui di fare un elenco esaustivo o di approfondire i singoli punti. Basta sottolineare che siamo arrivati al punto che, allo scopo di non far regredire il livello di omogeneizzazione raggiunto, si arriva al paradosso di dover frenare l'applicazione dei dettami dei Trattati. Questo non solo è di difficile applicazione dato che la Commissione è tenuta in alcuni casi ad agire, pena la denuncia per omissione di atti dovuti, ma finisce per portare alla paralisi politica degli organi comunitari. Non è quindi ingiustificato il senso di malessere e di frustrazione che sembra aver colpito la Comunità.
- * Come fare per superare l'impasse attuale è ben noto. Occorre procedere ad una revisione sostanziale dei Trattati che permetta di procedere in tutte le direzioni necessarie, senza il vincolo dell'accordo consensuale preventivo. Tuttavia in attesa di cambiamenti

strutturali non facili da ottenere a breve termine, occorre recuperare da parte degli organi della Comunità un forte spirito d'iniziativa. Gli strumenti ci sono e sono già stati applicati in casi diversi e con intensità diversa.

L'incompletezza dei Trattati è legata forse all'idea che un modo pratico per costruire l'Europa fosse quella di realizzare alcuni interventi specifici che avrebbero mostrato in modo evidente quello che oggi viene definito "il costo della non-Europa". Da qui sarebbe derivata una ulteriore spinta a procedere con l'integrazione. I principali "progetti" o politiche sono stati da tempo delineati e sviluppati. Va invece rivisto il grado di intensità e determinazione più che inventare nuovi strumenti. Per supportare questa affermazione mi soffermerò su due casi la politica delle relazioni esterne e la politica industriale.

La politica del credito è certamente fortemente interconnessa anche con queste due altre politiche, per cui penso di contribuire, anche se indirettamente, al tema oggi in discussione.

- * Per quanto riguarda la politica delle relazioni esterne, il Trattato di Roma affida un ruolo preminente alla Comunità nella politica commerciale. impegnandosi gli Stati Membri a condurre una politica unitaria per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il Mercato Comune. Tuttavia la Comunità gestisce in pratica con molta cautela questo mandato. La politica commerciale è piena di eccezioni e di salvaguardie caso per caso, paese per paese.

Il dibattito politico sulla importanza e sul ruolo di una "frontiera" comunitaria verso l'esterno è ridotto alla predica sull'apertura dell'Europa, salvo, in pratica, operare attraverso la salvaguardia di situazioni particolari, nella direzione di mantenere una serie di barriere. Una delle funzioni che continua a venire svolta dalle dogane intracomunitarie è ad esempio quella di assicurarsi che contingentamenti ed accordi bilaterali esistenti non siano by-passati attraverso il trasferimento di merci da un paese senza contingentamenti ad un altro.

Questo stato di cose è stato denunciato in un recente convegno a Bruxelles dagli imprenditori europei con una dichiarazione comune sui "pericoli" del protezionismo per la Comunità Europea. (Si veda il rapporto A. Bernard «Le choix des entreprises: Une Europe ouverte sur le monde», redatto per l'Institut de l'Entreprise e presentato il 27 marzo 1984 a Bruxelles).

Nella dichiarazione si contrappone l'idea della completa apertura dell'Europa a quella di una fortezza chiusa. Per quanto stimolante possa essere la presa di posizione degli imprenditori, la realtà è più complessa e meno manichea di quanto facciano pensare le due alternative estreme. In ogni caso è un indice di debolezza comunitaria, oltre che un paradosso, avere da una parte le più basse ed indifferenziate tariffe extra-comunitarie e dall'altra una serie di ostacoli alla libera circolazione intra-comunitaria delle merci.

Va inoltre detto, e questo tocca direttamente il tema oggi in discussione, che non vi è politica del credito alla esportazione, e le forniture in collaborazione tra *partners* di paesi diversi sono in pratica sfavorite per le difficoltà degli accordi di assicurazione del credito tra enti a ciò preposti di paesi diversi.

Per i contenuti anche ideologici che si nascondono dietro al concetto di frontiera, la Comunità dovrebbe svolgere un ruolo più deciso per costruire un dibattito che faccia superare gli schieramenti relativi.

- * Il punto mi sembra fondamentale proprio per l'importanza che la definizione di cosa significhi frontiera ha nella omogeneizzazione dello spazio in essa racchiuso. Mi riferisco al concetto di "**membrana**" ed alla sua importanza in tutti gli organismi biologici. Citando da Scientific American: "*La membrana funziona sostanzialmente come una barriera permeabile che stabilisce dei compartimenti discreti e che previene il mescolamento a caso del contenuto di un compartimento con quello di un altro, permettendo così alla chimica della vita di procedere in modo ordinato. Le membrane biologiche non sono tuttavia dei semplici contenitori; esse servono come dei mediatori tra l'interno e l'ambiente esterno...*"

Con tutti i limiti delle analogie, mi sembra che **il concetto di membrana dia una immagine più adatta alla definizione del concetto di frontiera che quella del campo aperto o delle mura della fortezza**. Tra l'altro, il campo è aperto all'esterno e chiuso all'interno, se è vero, come mostra un recente studio del Parlamento Europeo che il costo delle barriere intra-comunitarie è più del 7-10 % del valore delle merci.

Si parla molto della dimensione del mercato europeo e dei vantaggi di poterlo considerare come mercato comune. Poco invece si discute se le dimensioni di tale mercato siano o meno sufficienti per assicurare concorrenza tra aziende ciascuna a dimensione ottimale di scala produttiva. Allo scenario geo-economico di un pianeta completamente aperto dominato dalla concorrenza e dalla specializzazione, si può con la stessa affidabilità contrapporre uno scenario di regioni omogenee sufficientemente grandi separate tra loro da "membrane". Applicando detto concetto si può subito, ad esempio, porre l'accento su come possa essere diverso il modo di operare della "membrana" in condizioni, di espansione come negli anni di avvio del Mercato Comune o nella condizione di transizione in cui stiamo vivendo.

- * Non mi sento il più qualificato per dibattere un tale problema, ma credo vada denunciata una carenza di iniziative della Comunità, che sia capace di far sviluppare il dibattito con tutte le conseguenze politiche che ne possono seguire. Perché non lanciare un progetto dallo slogan "Una membrana per l'Europa"?
- * Passiamo rapidamente all'altro campo, quello della politica industriale. Uno degli obiettivi fondamentali di una tale politica comunitaria è lo sfruttamento degli *atouts* legati alla dimensione del Mercato Comune nel rispetto della varietà di situazioni da settore a settore, da paese a paese, il Mercato Comune non è ancora, per molte aziende, diventato un mercato veramente "domestico" nel senso di una presenza abbastanza uniforme dappertutto.

La trasformazione del Mercato Comune in mercato domestico richiede, almeno per certi settori, forti ristrutturazioni con collaborazione tra aziende concorrenti, e forti investimenti nella struttura distributiva. Le azioni della Comunità andrebbero pertanto misurate per valutarne l'efficacia in termini di progetti di investimento e ristrutturazione in collaborazione tra aziende di paesi diversi. Benché la Comunità favorisca detti progetti (tra le priorità di intervento della BEI e del NIC vi sono i progetti di collaborazione industriale), l'effetto è stato fino ad ora pressoché nullo. Ciò va interpretato come un insufficiente grado di incentivazione degli interventi comunitari, in una condizione generale in cui sembra dominare il rinchiudersi delle aziende nei propri mercati domestici. Occorrono pertanto sia strumenti più incentivanti, sia lo sviluppo di un quadro giuridico che permetta la realizzazione di imprese europee. In attesa di quest'ultimo processo assai lungo, la Comunità potrebbe **lanciare una campagna di stimolo alla col-**

laborazione tra industrie. Siamo qui nel vivo di una politica del credito, ma non solo di essa.

- * Si tratterebbe anzitutto di specificare cosa si intende per "**progetti europei di collaborazione industriale**", e poi, alle aziende che presenteranno progetti rientranti nella specifica, assicurare l'intervento prioritario ed integrato di tutti gli strumenti di incentivazione già operanti nella Comunità (finanziamento ricerca progetti dimostrativi ed innovazione, NIC, BEI Fondo Sociale) corretti tuttavia con misure tali da aumentarne fortemente il grado di incentivazione.

Un altro esempio di **politica comunitaria industriale**, che andrebbe portata avanti superando alcune timidezze e pregiudizi che la caratterizzano attualmente, è **quella della ricerca**. Mi limito, per esemplificare, a considerare due casi in cui, peraltro, lo spirito comunitario sembra aver raggiunto il massimo grado: la **fusione nucleare** e **Esprit**. Nel programma fusione la Comunità è riuscita effettivamente a coordinare in un programma unico tutte le iniziative in corso nei vari paesi. Il metodo consiste nel realizzare contratti di associazione tra C.E.E. e ciascun paese, oltre a dei programmi congiunti tra tutte le associazioni, come la realizzazione di grande macchine sperimentali (il JET). C'è da chiedersi tuttavia se la Comunità riesca a favorire lo sviluppo di idee interessanti ed alternative senza che una qualche associazione la faccia propria. Non è così, e ciò mostra la timidezza dell'approccio comunitario.

La cosa è ancora più accentuata negli altri programmi di ricerca nei quali non si riesce a capire quale sia veramente il ruolo comunitario, salvo quello di gestore di fondi, per programmi che comunque risentono fortemente nella loro formulazione dell'intervento dei vari paesi. Basti dire che è praticamente impossibile presentare una proposta di ricerca "non-sollecitata" che non sia cioè in risposta a precisi bandi di gara, con tematiche ben definite, approvate da un complicato sistema burocratico dei rappresentanti dei vari paesi.

Dal punto di vista formale, si potrebbe immaginare dato che la Comunità metta a disposizione dei fondi per la ricerca che si sia in presenza di una politica di finanziamenti. Tuttavia, lo stesso effetto attuale, lo si potrebbe avere semplicemente affidando alla Comunità il ruolo di coordinare ricerche pagate dai singoli paesi. Troppo poco per parlare di finanziamenti C.E.E.

Nel caso Esprit si notano invece gli effetti di una pregiudiziale che la ricerca cioè debba rimanere allo stadio pre-competitivo in modo che tutte le aziende del settore, in linea di principio, possano collaborare tra loro. Il risultato di questa pregiudiziale è che il programma finisce per essere uno zibaldone di tutti i temi possibili, senza capacità di verticalizzarsi su alcune realizzazioni prototipali fino alla soglia del mercato.

Perché non accettare invece che l'intervento comunitario possa favorire lo svolgimento in collaborazione tra aziende diverse su progetti fortemente competitivi tra loro e come premessa a collaborazioni produttive e commerciali? Queste ultime diventerebbero poi dei naturali "progetti di collaborazione industriale europea" di cui si è detto sopra.

- * Da questa rapida ed incompleta carrellata che può servire quindi solo da spunto alla discussione, emerge la impossibilità per la Comunità di sopravvivere limitandosi a gestire la routine degli interventi previsti dagli attuali Trattati senza una rinnovata volontà di procedere con decisione allargando ed approfondendo gli interventi.

La Commissione sembra essere condannata da un po' di tempo a gestire un lentissimo processo decisionale su *dossiers* da tempo predisposti e sui quali il consenso stenta a concretarsi. Da qui un certo spirito di frustrazione.

Non resta che augurarci che la nuova Commissione ed il nuovo Parlamento rappresentino il punto di partenza di un nuovo slancio che faccia ritrovare entusiasmo.