

Il processo d'integrazione nella Cee

di *Silvio Leonardi*

Sulla Comunità economica europea¹ vengono dati giudizi diversi e spesso contrastanti.

La complessità del fenomeno; il carattere prevalentemente tecnico ed autoritario delle istituzioni che lo amministrano e lo controllano (Commissione esecutiva e Consiglio dei ministri) che, in assenza di adeguati controlli politici e democratici, operano generalmente caso per caso, appellandosi a vaghi principi, quali le leggi del mercato che dovrebbero ideologicamente giustificare l'azione; il tipo della documentazione fornita, enorme come quantità, ma frammentaria, episodica e prevalentemente tecnica; il carattere apologetico o aprioristicamente critico di molti studi finora fatti sull'argomento: tutto questo favorisce una grande varietà di giudizi sul fenomeno stesso e, conseguentemente, valutazioni profondamente diverse sui suoi effetti e sulle prospettive di sviluppo.

In mancanza di un adeguato dibattito e controllo democratico ognuno tende a valorizzare gli aspetti che preferisce: il liberista indica la abolizione dei dazi doganali all'interno della Comunità; il protezionista, per contro, la creazione della tariffa doganale esterna e di una zona di alti prezzi agricoli; il conservatore vede la possibilità di sottrarre la propria attività ai controlli dei governi e dei sindacati nazionali, di opporre maggiore resistenza alle richieste dei lavoratori richiamandosi alle esigenze di una maggiore competitività, di « dare,

insomma, una lezione ai lavoratori »; il federalista punta sugli aspetti sovranazionali e sulla creazione di istituzioni federali; il confederalista, invece, mette in evidenza la conservazione dei poteri da parte degli Stati membri, la esigenza dell'unanimità per le decisioni importanti, la creazione, insomma, dell'« Europa delle patrie »; fra questi due si piazzano poi i più concilianti che vedono la costruzione di una confederazione con vincoli federativi, dicono, alla svizzera; per gli « europeisti » in termini più generici è particolarmente importante la creazione di una cosiddetta coscienza europea e la abolizione o radicale attenuazione dei tradizionali contrasti con possibilità di guerre interne; infine per i sostenitori dei « blocchi » la Cee è solo un elemento della Comunità atlantica o, meglio ancora, essa è il « braccio economico della Nato ».

Vero è che la diversità delle opinioni trova appiglio in una realtà piena di contraddizioni: vista dall'esterno, la Comunità si presenta con una tariffa doganale comune ma con politiche commerciali diverse per ogni singolo Stato; essa è la maggiore potenza commerciale del mondo, ha grandi riserve valutarie non solo nel suo insieme ma anche singolarmente considerando alcuni dei suoi membri, ma è completamente esposta a manovre finanziarie esterne ed è profondamente incapace di esprimere una propria politica monetaria; è un grande mercato del consumo e, per molte materie prime, come il petrolio, è il massimo importatore ma non ha una politica propria, per esempio, nel campo energetico o della ricerca scientifica ed è estremamente vulnerabile da parte di forze esterne come le grandi società petrolifere americane che in nessun modo controlla e che hanno interessi profondamente diversi dai suoi.

Cosicché ognuno tende a vedere nella Comunità quello che vuole e, dato lo stato delle cose e delle informazioni, ha ampie possibilità di trovare elementi di prova per

¹ Con la Cee ci riferiamo al fenomeno comunitario nel suo complesso comprendente anche gli aspetti relativi alla Ceca e all'Euratom. Come è noto gli esecutivi delle tre comunità sono stati fusi nel 1967 in base al trattato dell'8-4-1965.

soddisfare questa naturale tendenza dalla quale noi stessi non possiamo certo presumere di sfuggire. Per questa ragione abbiamo ripetutamente insistito presso la Commissione esecutiva, che ha ormai preso un impegno in questo senso, affinché dopo una così lunga esperienza provvedesse a redigere un documento nel quale venissero riassunti e presentati in modo organico i dati fondamentali delle trasformazioni economiche e sociali, diciamo nei dodici anni del periodo transitorio, della Comunità nel suo complesso e dei singoli paesi membri. Questa analisi dovrebbe essere accompagnata da un tentativo di stabilire rapporti fra la politica condotta dalla Comunità, i provvedimenti presi e le trasformazioni intervenute nella Comunità stessa. Tutto ciò non per una esercitazione teorica, non per costruire un « antimondo » cioè un modello astratto diretto a rappresentare quanto sarebbe avvenuto in mancanza della Cee per poi sovrapporgli il mondo reale in modo da misurare la differenza, ma per cercare di correlare provvedimenti effettivamente presi con quanto è effettivamente avvenuto nel campo più ampio della attività economica e sociale. E ciò anche senza nessuna pretesa di separare gli aspetti politici da quelli economici. Certamente il rapporto fra i provvedimenti presi e gli effetti conseguiti potrà concludersi solo con un giudizio politico e quindi innanzitutto di ordine qualitativo, ma è necessario dare a questo giudizio una maggiore base oggettiva, un più fermo ancoraggio alla realtà. È nota la grande, talora decisiva, importanza delle ragioni politiche che hanno spinto alla costituzione della Cee e al suo sviluppo, ma è giunto il tempo per un esame critico e devono essere abbandonati i tentativi continuamente fatti di razionalizzazioni ex post con elaborazioni economiche a carattere teorico altrettante complicate quanto inutili. Grande è quindi lo stato attuale di confusione molto utile alla difesa degli interessi costituiti che prosperano e si rafforzano operando caso per caso con le regole di sempre. Noi potremo solo cercare di dare un contributo al chiarimento, pronti a rivedere qualsiasi nostro giudizio, e, per poter parlare degli effetti del processo di integrazione comunitaria e delle sue prospet-

tive di sviluppo, crediamo necessario innanzitutto cercare di definire che cosa è la Comunità stessa oggi.

La Cee è una unione doganale incompleta con diversi elementi propri ad una unione economica. Per unione doganale intendiamo una regione composta da diversi paesi caratterizzata dalla libera circolazione delle merci al suo interno e da una comune protezione verso l'esterno (tariffa doganale esterna). Il passaggio allo stadio successivo della unione economica si può realizzare attraverso la abolizione degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori della produzione (manodopera, capitale, ecc.) all'interno, uno stretto coordinamento delle politiche finanziarie economiche e sociali fra i paesi membri e la unificazione di tutti i rapporti economici e finanziari verso i paesi terzi². Con la unione economica lo spazio comunitario viene praticamente ad operare come uno spazio nazionale.

Lo stato attuale dell'integrazione

La incompletezza dell'unione doganale deriva per la Cee principalmente dalla persistenza di ostacoli tecnici agli scambi intracomunitari e di tasse di effetto equivalente a dazi doganali gravanti sugli scambi stessi ed inoltre dalle differenze nella politica commerciale dei paesi membri verso i paesi terzi, atte ad alterare il funzionamento della tariffa doganale comune esterna. Per contro per molti altri aspetti (politica agricola, politica sociale, Banca europea investimenti, ecc.) la Cee è andata oltre i limiti di una unione doganale pura e semplice inoltrandosi nel campo della unione economica per cui, tutto sommato, possiamo dire che la Cee è qualcosa di più di una unione doganale o molto di meno di una unione economica, se vo-

² Come è noto nella graduatoria degli accordi regionali vengono anche indicati due stati precedenti alla unione doganale: l'area preferenziale caratterizzata dalla mutua concessione di trattamenti tariffari preferenziali tra i paesi membri, negati agli esterni, tipo Commonwealth britannica; l'area di libero scambio caratterizzata dalla completa liberalizzazione degli scambi fra gli Stati membri senza però l'adozione di una comune tariffa doganale esterna, tipo Efta.

**Tab. 1 / SVILUPPO DELLE ESPORTAZIONI
MONDIALI PER GRUPPI DI PRODOTTI
(1963 = 100)**

Anni	Derrate e materie prime	Combustibili	Manufatti
1938	61	29	28
1953	62	52	50
1960	89	78	82
1963	100	100	100
1966	112	127	136

Fonte: United Nations, « Statistical Yearbook », 1967, New York, 1968.

gliamo proprio attenerci alla classificazione tradizionale nei limiti in cui questa può valere per definire fenomeni in continuo movimento.

Le maggiori realizzazioni della politica comunitaria possono essere grosso modo considerate: la abolizione (1° luglio 1968) delle tariffe doganali interne per i prodotti industriali con la persistenza però di vari ostacoli non tariffari ai quali abbiamo fatto brevemente cenno; la creazione di una politica agricola comune che consiste in un sistema di determinazione dei prezzi su una comune base comunitaria e di difesa di questo livello dei prezzi sia verso l'esterno (imposta sulle importazioni) sia verso l'interno (sussidi ai produttori) e che può essere sommariamente considerata come l'accumulo delle politiche protezioniste e di intervento preesistenti nei singoli paesi; il negoziato del Kennedy Round che la commissione ha condotto unitariamente per tutti i paesi membri e che avrebbe dovuto portare ad una riduzione del livello di protezione esterno per i prodotti industriali (media tariffaria in percentuale sul valore prevista per il 1-1-1972: 7.6 per la Cee; 10.2 per Regno Unito; 11.2 per Usa) i cui risultati sono stati radicalmente compromessi dal comportamento degli Stati Uniti (non abolizione dell'American Selling Price, limitazioni quantitative concordate o imposte ecc. per la importazione di certi prodotti, recentissima introduzione, 15-8-1971, della sovrattassa del 10 per cento sulle importazioni ecc.); l'associazione della Comunità con diversi paesi in via di sviluppo e, in particolare, la associazione con diversi paesi africani e

il malgascio nonché la introduzione del sistema di preferenze generalizzate a favore dei prodotti industriali esportati dall'insieme dei paesi in via di sviluppo; alcuni aspetti della politica sociale a favore della manodopera emigrante e del riadattamento derivante da esigenze di riconversione industriale; introduzione quasi generalizzata (eccezione l'Italia) della tassa sul valore aggiunto (Iva) con notevoli differenze però per quanto riguarda i modi di applicazione e i livelli di tassazione; l'introduzione (1° gennaio 1971) delle « risorse proprie » cioè in un modo di finanziamento delle spese comunitarie indipendente dai bilanci dei singoli Stati membri e derivante inizialmente dai prelievi sui prodotti agricoli e progressivamente dai dazi doganali nonché, a decorrere dal 1975, da una aliquota massima di un punto applicata sulla base imponibile della Iva armonizzata per tutta la Comunità.

Si tratta di una elencazione poiché per i singoli argomenti rinviamo alle memorie presentate da altri relatori.

Qui ci limitiamo a far rilevare il carattere prevalente delle operazioni finora condotte in sede comunitaria e, conseguentemente, il carattere prevalente dell'attuale stadio di integrazione. Sostanzialmente si è trattato di azioni dirette ad offrire maggiori possibilità di espansione alle forze economiche esistenti, ai maggiori interessi costituiti sulla base del principio della non discriminazione, della « ideologia del libero scambio » che hanno informato il trattato costitutivo e l'azione di chi ha diretto il processo integrativo.

Adottando³ i termini di integrazione passiva e di integrazione attiva e indicando con la prima quella parte dell'integrazione economica che consiste nella eliminazione della discriminazione e con la seconda la formazione ed applicazione di politiche comuni e coordinate per raggiungere obiettivi economici e sociali diversi da quelli raggiungibili con la semplice eliminazione della discriminazione, è facile vedere come finora ha largamente prevalso la integrazione negativa, cioè la eliminazione di

³ J. Pinder, Cee: « Dall'integrazione negativa all'integrazione positiva » In *Lo spettatore internazionale*, 3, 1969.

Tab. 2 / PRODOTTO NAZIONALE LORDO PER OCCUPATO
(Saggio di incremento medio annuo)

	Volume del Pnl		Occupazione		Pnl per occupato	
	1950-1958	1958-1968	1950-1958	1958-1968	1950-1958	1958-1968
Germania (Rf)	7.9	5.1	2.6	0.3	5.2	4.8
Francia	5.3	5.3	0.3	0.3	5.0	5.0
Italia	5.6	5.6	0.5	-0.6	5.0	6.2
Paesi Bassi	4.3	5.3	0.7	1.1	3.5	4.1
Belgio	2.9	4.3	0.4	0.4	2.5	3.9
Lussemburgo	2.9	3.4	0.2	0.5	2.7	2.9
Comunità	6.6	5.2	0.8	0.2	5.8	4.9

Fonte: Isce, Ocse e statistiche nazionali.

ostacoli alla espansione delle forze e degli interessi esistenti. A questo tipo di integrazione possono essere ricondotte la eliminazione delle tariffe doganali interne, la istituzione della Iva intesa innanzitutto ad eliminare le distorsioni competitive e la maggior parte delle altre realizzazioni comunitarie. Le politiche di integrazione positiva come quella diretta alla trasformazione strutturale dell'agricoltura, le politiche dell'energia, dei trasporti, della ricerca scientifica, la politica industriale e simili, o sono rimaste nella fase della semplice enunciazione, o in quella di una realizzazione molto modesta e continuamente esposta ad involuzione. Esempio tipico in questo senso è stato il fallimento dei progetti e l'annullamento delle decisioni già prese per la realizzazione della unione economica e monetaria. In sostanza mancano finora scelte politiche autonome che sono la necessaria premessa per le politiche di integrazione positiva, mettendo così a repentaglio gli stessi risultati della integrazione negativa che provoca crescenti squilibri fra settori e paesi membri togliendo nello stesso tempo agli Stati nazionali poteri e possibilità di intervento per rimediarvi.

Un sistema di decisioni collettive

In queste circostanze ci sembra appropriato il richiamo fatto da taluni ad una più realistica valutazione dei risultati finora raggiunti « ... malgrado tutti gli sforzi della commissione e il grande numero dei comitati di esperti, la comunità ha fatto in realtà solo modesti progressi nel campo della unificazione economica e nessuno

in quello dell'unione politica. Finora l'unico risultato concreto è l'unione doganale per i prodotti industriali con la sua tariffa esterna e una politica agricola comune che tutti ritengono debba essere sottoposta ad una completa revisione »⁴. Certamente si può obiettare che il primo grande aspetto dell'integrazione è la creazione di una base per continue trattative tra paesi tradizionalmente nemici con un ampio contributo quindi alla eliminazione di possibili conflitti. A questi effetti, dal punto di vista istituzionale, la Cee può essere considerata come una organizzazione interstatale ampiamente dotata di organi tecnici, innanzitutto la commissione esecutiva, pur dovendo tenere sempre più conto del comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) alle dirette dipendenze del consiglio dei ministri, (gli organici autorizzati per l'esercizio 1971 della sola commissione esecutiva ammontano a 5493 unità) fruente anche di una certa autonomia e intorno ai quali si svolge una intensa attività di continuo confronto e consultazione fra esponenti di diversi interessi e di diversi paesi.

A scopo puramente indicativo ricordiamo che i soli comitati di gestione per le organizzazioni di mercato e le regolamentazioni agricole sono passati da 45 riunioni, nel 1962, con 88 pareri a 325 riunioni con 1141 pareri nel 1970.

Sempre dal punto di vista istituzionale e in termini ancora più sintetici l'attuale fase di integrazione comunitaria può essere considerata come fondata su un sistema

⁴ W. Horsfall Carter, « A hard look at the Community », in *International Affairs*, 1970.

di decisioni collettive operato da un direttorio degli esecutivi (consiglio dei ministri) sotto la spinta e con la collaborazione obbligata di un organo tecnico-burocratico (commissione esecutiva) nominato in larga misura degli esecutivi stessi e che detiene il diritto di iniziativa.

Naturalmente i metodi della continua trattativa, dell'«ingranaggio»⁵, delle maratone notturne, dell'arresto dell'orologio e simili basati ed alimentati da un apparato tecnico in continuo sviluppo non sono in grado di generare le ragioni politiche per una azione comunitaria autonoma. Richiamiamo per esempio le maratone per la unione economica e monetaria. Esse hanno servito a ben poco e tutte le decisioni prese sono state prontamente disfatte dai colpi derivanti da forze esterne di origine politica e monetaria.

In sostanza noi crediamo che l'integrazione comunitaria debba essere vista come un processo ancora allo stadio iniziale e sottoposto a possibili involuzioni in continuo divenire, e che quindi l'attenzione più che alle forme che il processo stesso può di volta in volta assumere (unione doganale, unione economica, ecc.) debba essere rivolta alle forze che spesso in modo contraddittorio agiscono sul processo stesso e ne sono a loro volta influenzate. A nostro parere sono questi gli effetti più rilevanti del processo di integrazione, gli effetti cioè che esso ha sul complesso di forze da cui è determinato anche per quanto riguarda le sue prospettive di sviluppo.

L'integrazione fra diversi paesi dell'Europa occidentale è determinata da molte forze talora anche contrastanti e che sono, a loro volta, modificate dalla integrazione stessa che deve essere quindi vista come un processo in continuo movimento e che investe diversi campi di attività⁶.

La distinzione fra forze politiche e forze economiche non può essere che formale e così pure per quanto riguarda gli effetti. Giustamente viene fatto osservare che i politici si rivolgono agli economisti per una giustificazione ex post della loro azione ma che gli economisti fanno poi, a loro volta, appello ai politici data la impossibilità di distinguere i fenomeni e di giungere a conclusioni esprimibili solo in termini economici⁷.

Tab. n. 3 / PRODUZIONE DI ACCIAIO
(migliaia di tonnellate)

Paesi	1953	1958	1968
Mondo	236.500	271.500	531.800
Germania	18.104	26.270	41.159
Belgio	4.527	6.007	11.568
Francia	9.997	14.633	20.403
Italia	3.599	6.271	16.964
Lussemburgo	2.659	3.379	4.834
Olanda	874	1.437	3.706
Totale Ceca	39.760	57.997	98.634
Usa	101.251	77.342	121.900
Inghilterra	17.891	19.880	26.277
Urss	39.000	54.920	106.532
Giappone	7.662	12.118	66.893

Tab. n. 3 bis / SVILUPPO DELLA PRODUZIONE
DI ACCIAIO GREZZO
(in %)

Paesi	1968/1953	1968/1958
Mondo	+ 125,0	+ 95,8
Germania	+ 127,0	+ 56,6
Belgio	+ 155,0	+ 92,5
Francia	+ 104,0	+ 39,4
Italia	+ 371,0	+ 170,0
Lussemburgo	+ 81,8	+ 43,0
Olanda	+ 324,0	+ 157,0
Totale Ceca	+ 148,0	+ 70,0
Usa	+ 20,4	+ 57,6
Inghilterra	+ 46,8	+ 32,2
Urss	+ 173,0	+ 93,9
Giappone	+ 773,0	+ 452,0

Grosso modo ed ovviamente semplificando, crediamo che le forze operanti sul processo di integrazione comunitario possano essere distinte in due grandi gruppi.

In un gruppo possono essere raccolte le forze che si riferiscono direttamente alla appartenenza dei paesi in questione, al blocco occidentale e alla loro posizione su-

⁵ Con questo termine si intende la attività svolta dalla commissione esecutiva per implicare i ministri, e soprattutto l'amministrazione pubblica dei vari paesi, nel processo decisionale della comunità (D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, George Allen and Unwin, 1970, p. 86). È stato stimato, con una cifra oggi forse superata, che ogni anno 18.000 funzionari di diversi paesi partecipano a comitati e a gruppi di lavoro organizzati dalla commissione.

⁶ Vedi anche M. M. Maksimova, *Economiceskie gruppirovki zapadno evropeiskix gosudartv; zell, suchnost, pricini sozdanja in Ekonomiceskie gruppirovki v zapadnoi Evrope*, Izdatelstvo Nauka, Mosca 1969.

⁷ Sidney Dell, *Trade Blocks and Common Markets*, Constable, Londra 1963, p. 44.

Tab. 4 / QUOTA PERCENTUALE DEGLI SCAMBI INTRACOMUNITARI SUL COMMERCIO ESTERO

	Importazioni		Esportazioni	
	1958	1968	1958	1968
Francia	22.0	47.5	22.0	43.1
Germania	25.8	41.5	27.4	37.6
Italia	21.4	36.2	23.7	40.1
Belgio-Lussemburgo	47.0	55.0	45.0	64.4
Paesi Bassi	42.0	55.0	41.0	57.5
Comunità (media)	29.7		45.9	

Fonte: J. e C. Nême, « Economie Européenne », Presse Universitaire de France 1970, p. 108.

bordinata rispetto agli Stati Uniti, che hanno in comune, sia pure in misure ed in modo diversi (vedi il caso della Francia). Queste forze agiscono sulla formazione comunitaria con una componente esterna molto forte nella quale sono prevalentemente rappresentati gli interessi degli Stati Uniti come potenza dominante. Per certi aspetti queste forze sono provocate dalla esistenza dei paesi del sistema socialista e dallo sforzo di contrapposizione nella regione ad essi confinante, nell'Europa occidentale.

Questa deve essere vista come l'origine di un processo contraddittorio per cui la potenza dominante del blocco occidentale è stata costretta, per ragioni innanzitutto politiche, a favorire la nascita, nel suo stesso sistema, di un raggruppamento regionale fornito di capacità concorrenziali innanzitutto nel campo economico. Si può rilevare che la nascita della Cee nella seconda metà degli anni '50 ha coinciso con la fine del periodo di scarsità di dollari durante il quale i paesi dell'Europa occidentale avevano dovuto favorire reciproci rapporti e provvedere a particolari organizzazioni monetarie (Uep) anche per fare fronte alla scarsità di dollari stessa. Come è noto per molti anni dopo la fine della guerra i paesi dell'Europa occidentale hanno mantenuto forti controlli quantitativi sul loro commercio esterno e, in particolare, il sistema delle licenze per le importazioni. Generalmente le importazioni dagli Usa erano permesse solo se riguardavano prodotti essenziali per l'economia del paese importatore e se non era possibile procurarseli in altri paesi, quindi innanzitutto nei paesi europei stessi che non richiedevano il pagamento in

dollari. Verso la metà del 1954, per esempio, oltre quattro quinti degli scambi fra i paesi dell'Europa occidentale erano stati liberati da controlli diretti quantitativi mentre le importazioni dal Nord America erano ancora generalmente sottoposte a questo tipo di controllo. Solo nel dicembre 1954 la Oece raccomandò ai suoi membri di liberalizzare anche le importazioni dal Nord America e all'inizio del 1960 oltre l'85 per cento delle importazioni dell'Europa occidentale dagli Usa erano esenti da restrizioni speciali e sottoposte solo alla tariffa doganale⁸. Queste restrizioni erano già state abolite da lungo tempo per gli scambi fra i paesi europei che stavano ormai smantellando anche le tariffe doganali nell'ambito di organizzazioni regionali, innanzitutto della Cee.

La nascita della Cee ha rafforzato le tendenze al passivo della bilancia dei pagamenti Usa derivante dalla loro incapacità, dovuta anche alla azione concorrenziale dei paesi della Cee, di assicurarsi un attivo della bilancia commerciale sufficiente a coprire le spese rapidamente crescenti per le note ragioni della loro politica imperialistica. Di qui una delle principali cause della crisi del sistema dei cambi fissi dominato dal dollaro e della libertà degli scambi dominata dai prodotti Usa che avrebbero dovuto permettere a questi ultimi di mantenere e rafforzare la posizione di assoluta superiorità con cui erano usciti dalla seconda guerra mondiale. Con altre parole si può dire che proprio quando, nella seconda metà degli anni '50, l'avvenuta ricostruzione dei paesi dell'Europa occidentale, i loro minori bisogni e la maggiore disponibilità di dollari avevano portato alla eliminazione delle maggiori restrizioni negli scambi soprattutto verso gli Usa e questi avrebbero potuto dare, attraverso la applicazione dei cambi fissi e la libertà degli scambi, una base permanente alla loro supremazia, questa possibilità è stata messa in pericolo dalla creazione della Cee in parte concorrente con gli Usa stessi ma che era frutto anche di forze che questi avevano messo in moto per ragioni politiche di contrapposizione al sistema del

⁸ Sidney Dell, op. cit. p. 32.

paesi socialisti. Di qui il riflusso, sia pure contrastato, (vedi Kennedy Round ecc.); degli Usa, verso il protezionismo che ha trovato maggiori espressioni in questi ultimi tempi unitamente alla crisi del sistema monetario, e quindi la ricerca di nuovi strumenti di supremazia. (Vedi provvedimenti del 15-8-1971).

Gli elementi « esterni » del processo di integrazione

Un altro gruppo di forze si richiama invece direttamente a fenomeni ed a interessi interni ai paesi dell'Europa occidentale nel suo complesso e a quelli dell'area comunitaria in modo specifico. In generale si tratta delle spinte derivanti dallo sviluppo delle forze produttive per maggiori mercati atti ad assicurare maggiori possibilità di sfruttamento delle economie di scala, la divisione internazionale del lavoro, in sintesi una migliore utilizzazione delle risorse. Ma, oltre a queste forze genericamente operanti dall'interno in favore della costituzione di maggiori spazi economici e per la cui valutazione esistono molte difficoltà e dubbi, bisogna tenere presenti anche altri fattori che hanno operato sempre dall'interno agli effetti integrativi nell'Europa occidentale e che sono derivati dalla particolare condizione in cui questa si è venuta a trovare in questo dopoguerra. In particolare per i paesi di questa area si sono modificate con la guerra, o successivamente, alcune condizioni di fondo per lo sviluppo delle forze produttive con il crollo dei le-

gami privilegiati con aree coloniali fornitrici di materie prime nell'Europa stessa, nella sua parte orientale, o in altri continenti particolarmente in Africa. Per lungo tempo questi legami avevano favorito un tipo di sviluppo industriale basato su flussi « verticali » di materie prime derivanti dalle zone coloniali e dirette ai singoli paesi metropolitani europei con ciò spinti al protezionismo e all'autarchia nell'ambito del proprio impero.

Lo sviluppo dell'area socialista nell'Europa orientale e i movimenti di indipendenza nazionale nei paesi coloniali hanno creato oggettivamente nei paesi dell'Europa occidentale, sia pure in forme diverse e con una più lenta e contrastata maturazione per i paesi usciti vincitori dalla guerra (Francia, Regno Unito), un interesse comune per la ricerca di un nuovo tipo di sviluppo e innanzitutto a maggiori scambi reciproci di tipo « orizzontale » fra paesi industrializzati.

D'altra parte, come abbiamo detto, una spinta in favore di scambi reciproci derivava anche dai grandi bisogni per la ricostruzione e dalla scarsa disponibilità di dollari e quindi dalla difficoltà di approvvigionarsi all'esterno nell'area del dollaro.

In effetti in questo dopoguerra sono questi tipi di scambi di prodotti industriali che hanno avuto il maggiore sviluppo (tab. 1) e particolarmente importante in questo senso è stato l'apporto dell'integrazione regionale nella Cee.

Questi due gruppi di forze che, semplificando, potremo chiamare « esterne » e « in-

Tab. 5 / COMMERCIO ESTERO DIVISO PER ZONE GEOGRAFICHE
Percentuale sul totale mondiale (esclusi i paesi socialisti)

	1952			1958			1969		
	Cee	Usa	Altri	Cee	Usa	Altri	Cee	Usa	Altri
Importazioni									
Germania	23	19	58	26	14	60	44	10	46
Francia	16	23	61	22	10	68	50	9	41
Italia	22	16	62	21	17	62	38	11	51
Belg-Lux	36	20	44	47	10	43	57	8	35
Olanda	36	18	46	42	11	47	57	10	33
Cee	25	20	55	30	12	58	48	10	42
Esportazioni									
Germania	28	7	65	27	7	66	40	9	51
Francia	16	15	69	22	6	72	48	5	47
Italia	20	14	66	24	10	66	42	11	47
Belg-Lux	35	10	55	45	9	46	68	7	25
Olanda	36	9	55	42	6	52	60	4	36
Cee	27	10	63	30	7	63	48	8	44

Tab. 5 / COMMERCIO MONDIALE ESPORTAZIONI *
(in milioni di dollari)

	Intra	Cee Extra	Totale	Usa	Altri paesi	Totale non Cee	Mondo Intra Cee Incluso ¹	Mondo Cee Escluso ²
1953								
Valore	4.035	10.060	14.095	15.774	44.231	60.005	70.100	70.100
Percentuale	5.4 ¹	13.6 ¹ 14.4 ²	19.0 ¹	22.5 ²	63.1 ²	85.6 ¹	100	100
Indice	100	100	100	100	100	100	100	100
1958								
Valore	6.864	15.911	22.775	17.751	55.374	73.125	95.900	89.000
Percentuale	7.2 ²	16.5 ¹ 17.9 ²	23.7 ¹	19.9 ²	62.2 ²	82.1 ²	100	100
Indice	170.1	158.2	161.6	112.5	125.2	121.9	129.4	127.0
Variatz. % annua	11.2	9.6	10.0	2.4	4.6	4.0	5.3	4.9
1969								
Valore	36.463	39.228	75.691	37.444	129.865	167.309	243.000	206.500
Percentuale	15.0 ¹	16.0 ¹ 19.0 ²	31.1 ¹	18.1 ²	62.9 ²	81.0 ²	100	100
Indice	903.7	389.9	537.0	237.4	293.6	278.8	327.9	294.6
Variatz. % annua	14.7	8.3	11.1	5.6	7.0	6.6	7.7	7.0

* Paesi socialisti esclusi.

¹ % calcolate comprendendo gli scambi intracomunitari.

² % calcolate escludendo gli scambi intracomunitari.

terne » anche se, piuttosto che forze distinte, esse potrebbero essere viste come aspetti diversi di fenomeni unici propri del sistema capitalistico, sono stati sempre contemporaneamente presenti nel processo di integrazione comunitaria in modi e con forza diversi nei diversi momenti. Essi hanno operato anche in modo contraddittorio ed è rispetto alle contraddizioni che essi sviluppano che devono essere innanzitutto esaminati gli effetti del processo di integrazione.

La dinamica dell'integrazione

In un primo tempo è stata certamente l'appartenenza dei paesi dell'Europa occidentale al blocco dominato dagli Usa ad avere peso determinante per i primi passi del processo integrativo, o almeno, per i primi tentativi in questo senso. Per sommi capi, dal Piano Marshall con la organizzazione imposta per l'accertamento e la denuncia dei bisogni e la distribuzione degli « aiuti », basato sulla dichiarazione politica dello « Economic Cooperation Act » del 3 aprile 1948⁹ che invitava i paesi dell'Europa occidentale alla costituzione di un unico grande mercato similmente a quanto era avvenuto per gli Usa, ponendo in pratica il problema della formazione di un'unione doganale; alla costituzione della Oece

(1948) incaricata dell'amministrazione degli aiuti con la partecipazione di sedici paesi europei che si impegnavano a sviluppare la reciproca cooperazione, il massimo degli scambi, a stabilire appena possibile un sistema multilaterale di pagamento, a studiare la possibilità di una « unione doganale o accordi simili come le aree di libero scambio » e simili; alla costituzione dell'Unione europea pagamenti (1950) destinata a facilitare gli scambi fra i paesi della Oece con la costituzione di una stanza di compensazione multilaterale con la partecipazione iniziale di 350 milioni di dollari versati dagli Usa, fino al primo approccio integrativo di carattere comunitario su una base più ristretta e più omogenea con la costituzione della Ceca (Trattato di Parigi 18-4-1951).

La crisi di Berlino, quella coreana, la fortissima tensione fra i due blocchi e la stretta identificazione dell'Europa occidentale con quello dominato dagli Usa sono certamente alla base della creazione della Ceca i cui scopi sono anzitutto politici quali il superamento di iniziative (prevalentemente francesi) dirette a mantenere controlli e limitazioni per la Germania occidentale, con la possibilità quindi di un ritorno alle tra-

⁹ Pep, *European Unity*, George Allen and Unwin, 1968, p. 80.

Tab. 6 bis / COMMERCIO MONDIALE IMPORTAZIONI *
(in milioni di dollari)

	Intra	Cee Extra	Totale	Usa	Altri paesi	Totale non Cee	Mondo Intra Cee Incluso ¹	Escluso ²
1953								
Valore	3.954	10.964	14.918	10.914	50.068	60.982	75.900	71.900
Percentuale	5.2 ¹	14.5 ¹ 15.2 ²	19.7 ¹	15.2 ²	69.6 ²	84.8 ²	100	100
Indice	100	100	100	100	100	100	100	100
1958								
Valore	6.790	16.156	22.946	13.208	65.246	78.454	101.400	94.600
Percentuale	6.7 ¹	15.9 ¹ 17.1 ²	22.6 ¹	14.0 ²	68.9 ²	82.9 ²	100	100
Indice	171.7	147.4	153.8	121.0	130.3	128.7	133.6	131.7
Variatz. % annua	11.4	8.0	9.0	3.9	5.4	5.2	6.0	5.7
1969								
Valore	36.341	39.253	75.594	35.870	143.736	179.606	255.200	218.900
Percentuale	14.2 ¹	15 ¹ 17.9 ²	29.2 ¹	16.4 ²	65.7 ²	82.1 ²	100	100
Indice	921.4	358.0	506.7	328.7	287.1	295.0	336.2	304.4
Variatz. % annua	14.9	8.3	10.7	7.7	6.8	7.0	7.9	7.2

* Esclusi paesi socialisti.

¹ % calcolate comprendendo gli scambi intracomunitari.

² % calcolate escludendo gli scambi intracomunitari.

dizionali ostilità, il reinserimento della Germania occidentale nel contesto europeo con piena possibilità di sviluppo per il rafforzamento di un gruppo di paesi capitalistici ai confini del sistema socialista. Il momento in cui è nata la Ceca, di gravissima tensione nella guerra fredda, il modo in cui è nata con una preparazione in gran parte esterna agli stessi governi interessati¹⁰ la grave violazione che essa costituiva degli accordi del Gatt introducendo un regime preferenziale per un solo settore e non potendo quindi essere compresa nell'art. 24 del Gatt stesso (difficoltà superata grazie all'appoggio degli Usa), il suo carattere « normativo »¹¹ con istituzioni responsabili di realizzare quanto esplicitamente dichiarato nel trattato, dimostrano chiaramente la prevalenza di forze politiche, in gran parte esterne, sulla sua formazione e la sua natura strumentale rispetto al Patto atlantico di cui, per altro, costituiva anche per certi aspetti una eccezione allontanandosi dal principio della collaborazione economica prevista dall'art. 2 per tutti i suoi membri¹² ben più numerosi di quelli che sono entrati a fare parte della Ceca e fra i quali non figurava allora la Germania occidentale.

Erano naturalmente presenti anche obiettivi economici: « Un importante elemento per la costituzione della Ceca era consi-

derata la possibilità di fornire i suoi membri di tutte le materie prime necessarie per la produzione siderurgica. Si prevedeva che i diversi paesi si sarebbero completati reciprocamente (questo riguardava innanzitutto il carbone da coke della Ruhr rispetto al minerale della Lorena) raggiungendo il risultato di costituire un unico complesso carbosiderurgico in grado di disporre della massima autonomia nella formazione dei prezzi »¹³.

Parzialmente diverso sembra essere stato invece il processo di informazione dei Trattati di Roma (25-3-1957) per la costituzione dell'Euratom e della Cee.

Alla fine degli anni '50 il problema dell'inserimento della Repubblica federale tedesca nel contesto europeo, che aveva avuto molto peso per la costituzione della Ceca, poteva considerarsi risolto non solo per quanto riguarda il campo economico (Ceca, Uep, grande sviluppo degli scambi ecc.) ma anche per quello politico-militare (principalmente Accordi di Parigi, 23 ottobre 1954,

¹⁰ J. Denis, J. Kanapa, *Pour ou contre l'Europe?*, Editions Sociales, 1969.

¹¹ Ceca, *Relazione politica*, Lussemburgo, 1965.

¹² Il Trattato Nord Atlantico è stato firmato il 4-4-1949 da Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Usa. La Germania occidentale ha aderito nel maggio 1955.

¹³ *Ekonomiceske Gruppirovki*, op. cit., p. 103.

per la fine del regime di occupazione della Germania occidentale; revisione del trattato di Bruxelles e costituzione della Ueo con la partecipazione dell'Italia e della Rft, ammissione della Rft nella Nato; accordo franco-tedesco per la Saar ecc.).

D'altra parte lo stato di tensione fra i due blocchi sembrava essere nella seconda metà degli anni '50 molto minore di quello esistente al momento della costituzione della Ceca. Anche se la Cee, analogamente a questa ultima, nasceva sotto la spinta di una crisi internazionale (Suez) diversa era in questa occasione la posizione assunta dai paesi dell'Europa occidentale rispetto ai due blocchi dominanti, mettendo in rilievo il loro particolare stato di debolezza, di dipendenza dall'esterno e spingendoli alla ricerca di nuove fonti di energia (grandi speranze di sostituire in misura crescente il petrolio con l'energia nucleare).

Infine di particolare peso per la formazione della Cee sembra essere stata l'esperienza che i paesi interessati avevano fatto negli anni precedenti e alla quale abbiamo già fatto cenno di intenso sviluppo degli scambi reciproci a carattere « orizzontale », in un periodo di carenza di dollari, e in uno stato di rapida dissoluzione dei tradizionali rapporti coloniali con paesi fornitori di materie prime. Per diversi anni lo sviluppo economico dei paesi dell'Europa occidentale era stato particolarmente intenso (tab. 2) e era stato favorito anche dalla particolare forma di clearing multilaterale (Uep) che doveva essere abbandonata con il venire meno delle sue ragioni iniziali e particolarmente con il passaggio alla convertibilità (dichiarato nel dicembre 1958) delle monete della maggior parte dei paesi membri della Oece¹⁴.

In queste circostanze la costituzione di una unione doganale poteva essere considerata anche come una misura di difesa verso l'esterno, una volta abbandonata la difesa monetaria. Si cercava di dare nuovo slancio allo sviluppo sperimentale nel decennio precedente non solo attraverso la completa liberalizzazione degli scambi interni ma anche attraverso una maggiore protezione verso l'esterno con una tariffa doganale esterna che, in base alle regole del Gatt, avrebbe potuto essere ben più protezionistica delle tariffe nazionali che doveva

Tab. 7 / LIVELLI DI OCCUPAZIONE
(In %)

	1958	1970
Belgio	39.9	38.4
Germania	47.0	43.8
Francia	40.9	40.4
Italia	40.6	44.5
Lussemburgo	43.0	42.0
Paesi Bassi	35.1	34.9
Comunità	42.6	39.3

Fonte: « Problèmes Economiques », 1.7.1971.

sostituire (media aritmetica) senza tenere conto del differente peso dei singoli paesi come importatori e quindi una influenza particolarmente forte sul risultato finale delle alte tariffe¹⁵ dell'Italia e della Francia. Bisogna d'altra parte ricordare le divergenze esistenti nel Gatt fin dall'inizio del suo funzionamento fra paesi con forte e paesi con debole protezione doganale. Questi ultimi facevano rilevare come le riduzioni tariffarie aprissero sempre più il loro mercato senza adeguate contropartite. La costituzione di una unione doganale che di fatto portava ad un aumento della protezione doganale dei paesi membri con la tariffa più bassa deve essere anche vista come un effetto del fallimento di diversi tentativi fatti in seno al Gatt per superare il summenzionato conflitto¹⁶.

Per tutte queste ragioni, e per altre ancora relative anche al cambiamento del quadro internazionale in cui si svolgeva il processo comunitario europeo con la introduzione dei principi della coesistenza pacifica e con la conseguente loro influenza sui rapporti internazionali, noi non crediamo che i trattati di Roma (Euratom, Cee) possano essere considerati semplicemente il seguito di quelli di Parigi (Ceca) trascurando la introduzione di nuove forze e di nuove motivazioni. Pur respingendo qualsiasi assurda dicotomia fra forze politiche e forze economiche, sempre qualificate dal fatto che il processo continuava a svolgersi nell'ambito del sistema atlantico, noi crediamo che si debba tenere presente il peso che per la

¹⁴ Pep, *European Unity*, op. cit., p. 98.

¹⁵ Sidney Dell, op. cit., p. 86.

¹⁶ D. Robertson, « Trade Liberalization and the European Trade Blocks », in *Economic Integration in Europe* (G. R. Denton) ed. Weidenfeld and Nicolson, 1969, p. 58.

formazione della Cee ha avuto quel secondo gruppo di forze che noi abbiamo definito precedentemente « interno » e che deriva prevalentemente da interessi di carattere economico collegati allo sviluppo delle forze produttive in termini anche concorrenziali con gli Usa.

Incidentalmente ricordiamo che la costituzione della Cee ha coinciso con un incremento degli scambi con i paesi socialisti che sono comunque rimasti ad un livello molto modesto, anche perché la tariffa doganale esterna, attenuata verso molti altri paesi, ha operato in pieno nei loro riguardi. Dal 1958 al 1968 le importazioni dei paesi della Cee dai paesi socialisti sono aumentate più di tre volte e quindi molto di più delle importazioni da tutti i paesi terzi che sono aumentate solo di due volte. La percentuale dei paesi socialisti nelle importazioni della Cee è così aumentata dal 4,2 per cento nel 1958 al 6,3 per cento nel 1968. Ancora maggiore è stato lo sviluppo delle esportazioni della Cee verso i paesi socialisti che nello stesso periodo di tempo sono aumentate di quattro volte mentre sono aumentate di sole due volte quelle verso i paesi terzi in generale¹⁷.

Per concludere ricordiamo anche come la differente e maggiore presenza di forze « interne » a carattere prevalentemente economico ci sembra abbia influito sul carattere stesso del trattato Cee definibile come un trattato-cornice, differentemente dal carattere normativo del trattato Ceca, appunto per la minore presenza di una volontà politica. Il grande equivoco è consistito nella attesa che una volontà politica potesse formarsi automaticamente come risultato delle forze economiche una volta che a queste fosse stata assicurata una maggiore possibilità di espansione con la eliminazione degli ostacoli esistenti (unione doganale).

Gli effetti economici dell'integrazione comunitaria

Noi abbiamo considerato la integrazione come un processo in continuo movimento, determinato da una serie di forze a carattere politico ed economico di origine interna ed esterna alla Comunità stessa. Il processo di integrazione, modificando la situazione dei paesi in cui opera, influisce sulle forze

che lo determinano e concorre quindi a determinare le condizioni per il suo ulteriore sviluppo.

Il problema degli effetti della integrazione comunitaria ha suscitato sempre grande interesse anche teorico. Particolare attenzione è stata data al problema degli scambi commerciali come ha fatto anche la Efta nel suo studio « The Effects of Efta on the Economics of Member States » (Ginevra, gennaio 1969). Sono stati distinti gli effetti statici sotto forma di creazione di scambi (una nuova corrente di traffico fra paesi membri dell'unione doganale sostituisce una produzione a maggior costo nel paese importatore) e di deviazione di scambi (sostituzione di importazioni da un paese terzo con importazioni da un paese membro) e gli effetti dinamici derivanti dalla maggiore competitività, economie di scala, specializzazione del lavoro ecc., ottenibili in un mercato più ampio.

Sono stati elaborati anche diversi modelli econometrici che hanno portato a risultati molto differenti ed hanno servito a mettere in evidenza la complessità del fenomeno. È certamente impossibile misurare gli effetti del processo di integrazione come differenza fra ciò che è avvenuto e ciò che sarebbe avvenuto se il processo stesso non avesse avuto luogo, ed è chiaro che il rapporto fra azione di integrazione ed effetti conseguiti può solo concludersi con un giudizio politico e quindi innanzitutto di ordine qualitativo.

Noi qui cercheremo di fornire alcuni elementi prevalentemente di carattere economico per facilitare conclusioni che dovranno essere necessariamente politiche. A questi effetti crediamo opportuno richiamare i concetti che abbiamo già introdotto precedentemente relativi ai gruppi di forze « esterne » ed « interne » che hanno influito sulla integrazione che, a sua volta, può essere « attiva »: formazione ed applicazione di politiche comuni e coordinate per raggiungere obiettivi economici e sociali coscientemente voluti e definiti politicamente; o « passiva », semplice eliminazione degli ostacoli e delle misure discriminanti (dogane ecc.) allo sviluppo delle forze economiche in atto.

¹⁷ *Ekonomiceskie Gruppirovki*, op. cit., p. 348.

Tab. 8 / VALORE AGGIUNTO LORDO AL COSTO DEI FATTORI
PER OCCUPATO 1962-1968

Paesi	In migliaia di dollari all'anno		Indice Stati Uniti = 100		Differenza annuale in migliaia di dollari fra l'Italia e gli altri paesi	
	1962	1968	1962	1968	1962	1968
Stati Uniti	8.8	11.7	100	100	6.9	8.5
Cee	2.9	4.7	33	40	1.0	1.5
Francia	3.8	6.1	43	52	1.9	2.9
Paesi Bassi	2.9	5.3	33	45	1.0	2.1
Germania	3.1	4.8	35	41	1.2	1.6
Belgio	2.8	4.4	32	38	0.9	1.2
Regno Unito	2.7	3.4	31	29	0.8	0.2
Giappone	1.7	3.3	19	28	-0.2	+ 0.1
Italia	1.9	3.2	22	27	—	—

Fonte: Elaborazione dai dati del Memorandum sulla politica industriale della Comunità, p. 58.

Per semplicità di esposizione seguiremo lo schema dei trattati (Ceca, Euratom, Cee) che hanno segnato le varie tappe del processo di integrazione comunitaria.

Il trattato della Ceca

Dal punto di vista economico i risultati della Ceca sono considerati generalmente assai modesti. Sono state rapidamente eliminate per i prodotti carbo-siderurgici le restrizioni quantitative e le tariffe doganali e sono stati presi anche alcuni provvedimenti per la eliminazione di trattamenti discriminanti per quanto riguarda le tariffe di trasporto ferroviarie ma, « malgrado tutto questo, sarebbe estremamente difficile indicare una qualsiasi trasformazione abbastanza importante delle industrie del carbone e dell'acciaio dei paesi partecipanti avvenuta per merito del piano Schuman, o che non si sarebbe verificata senza di esso »¹⁸.

Certamente sono fortemente aumentati la produzione e gli scambi del carbone e particolarmente dell'acciaio, ma ciò è avvenuto anche per il reddito in generale e per molti prodotti non ancora coperti negli anni '50 da accordi regionali.

Nella tab. 3 riportiamo alcuni dati comparativi dai quali non si può dedurre alcuna tendenza precisa. Si può rilevare un maggiore incremento per i paesi a minore sviluppo ma ciò è avvenuto anche fuori della Comunità (vedi Giappone).

In termini di volume della produzione la Comunità è passata dal secondo posto nel

mondo nel 1953 dopo gli Usa, al terzo posto nel 1968 dopo gli Usa e l'Urss e la sua posizione è minacciata ora anche dal Giappone.

Anche per quanto riguarda le esportazioni verso paesi terzi i produttori della Ceca, pur mantenendo ancora il primo posto come esportatori, stanno perdendo continuamente terreno mentre continua il processo di crescente loro dipendenza da fornitori esterni per quanto riguarda le materie prime (dal 1960 al 1967 la produzione dell'acciaio è aumentata del 117 per cento mentre gli scambi interni di carbone sono rimasti stabili, quelli di coke sono diminuiti del 20 per cento e quelli di minerali di ferro del 36 per cento).

In sintesi si può dire che tutti i maggiori poteri previsti nel trattato Ceca rispetto a quello della Cee nel campo legislativo (art. 95) e finanziario, nonché la maggiore autonomia dell'esecutivo comunitario garantita anche mediante il principio della cooptazione per la composizione dell'alta autorità, non hanno portato ad alcun risultato pratico degno di rilievo per quanto riguarda la formazione di una volontà autonoma rispetto ai governi nazionali e alle forze padronali. Lo stesso diritto di prelievo che avrebbe dovuto garantire l'autonomia finanziaria dell'alta autorità è sempre stato usato al disotto dei limiti massimi previsti dal trattato (1 per cento del valore della produzione) ed è sceso dal tasso

¹⁸ Sidney Dell, *Trade Blocks and Common Markets*, op. cit., p. 82.

applicato inizialmente (0,9 per cento) al 0,3 per cento attualmente.

Nel campo dell'approvvigionamento alcuni vantaggi hanno potuto forse essere ottenuti grazie al maggiore potere contrattuale della Ceca e ciò è forse particolarmente vero per quanto riguarda il rottame nei periodi di difficoltà internazionale di scambio di questa materia prima. Si può presumere che anche l'ampliamento del mercato derivante dalla abolizione delle tariffe doganali abbia avuto una influenza positiva per quanto riguarda lo sviluppo dimensionale degli impianti e facilitato quindi anche il progresso tecnico e la produttività. L'intervento diretto della Ceca in questo campo è limitato alla indicazione di obiettivi generali elaborati consultando gli interessati e i governi in base ai quali essa esprime pareri sui programmi delle imprese e concorre a realizzarne alcuni accordando mutui a lungo termine che hanno inciso però solo per il 5 per cento sul volume degli investimenti. La stessa percentuale rappresenta anche il contributo dato dalla Ceca rispetto alle spese complessive per la ricerca nell'industria carbo-siderurgica.

Un certo intervento è stato svolto dalla Ceca in materia di aiuto al riadattamento e alla riconversione ma nessuna reale azione è stata svolta in senso anticiclico e i veri casi di crisi o di penuria sono stati affrontati dai governi nazionali e dagli imprenditori. Nessuna reale azione è stata svolta per quanto riguarda il commercio estero, non è stata presa alcuna iniziativa multinazionale degna di rilievo ed è mancato un piano di azione coordinato per un certo equilibrio fra produzioni e consumi all'interno del Mercato comune. Tutte le iniziative di cooperazione, di fusione, di sviluppo delle capacità e delle dimensioni delle imprese si sono svolte all'interno dei singoli paesi, fatta qualche eccezione (per es. cooperazione fra la tedesca Hoesch e la olandese Hoogovens).

Non si può inoltre affermare che sia stata realizzata una situazione veramente concorrenziale, sembra invece che siano rimasti in vigore diversi accordi fra i produttori per quanto riguarda i prezzi e la divisione dei mercati interni e internazionali. Si può dire invece con certezza che la Ceca ha offerto la copertura giuridica per il ristabi-

limento della vecchia struttura produttiva e proprietaria anche in Germania e ben presto è stata abbandonata qualsiasi illusione circa la possibilità di controllo internazionale sulla produzione carbo-siderurgica comunitaria in generale e su quella tedesca in particolare.

Concludendo si può quindi dire che la Ceca come mezzo di integrazione attiva per la elaborazione ed attuazione di una politica carbo-siderurgica, corrispondente ad interessi comunitari in base a scelte politiche di lungo periodo e non strettamente legate agli interessi della classe padronale, è sostanzialmente fallita. È rimasta in piedi come strumento di integrazione negativa diretto a togliere ostacoli alla iniziativa dei gruppi principali e ad offrire loro un intervento pubblico sotto forma di raccolta di mezzi per la realizzazione di alcuni obiettivi che avrebbero dovuto essere di interesse comune (riconversione, ricerca, investimenti). Ma anche in questo campo gli imprenditori hanno preferito fare da sé ed hanno sempre premuto affinché la Ceca riducesse il suo prelievo, come in realtà è avvenuto.

Non sarebbe però giusto escludere qualsiasi effetto della Ceca sullo sviluppo della siderurgia europea sia pure attraverso un processo di integrazione quasi esclusivamente passivo. La abolizione delle protezioni doganali ha costretto gli imprenditori nazionali ad una maggiore azione sui costi di produzione ed ha favorito la realizzazione di impianti più grandi con la introduzione di innovazioni tecnologiche e la realizzazione di economie di scala. In questo senso i risultati sarebbero stati peggiori se i mercati nazionali fossero rimasti chiusi e protetti come, in alcuni casi, lo erano stati per molti decenni. Ben più importanti sono stati i risultati dal punto di vista politico, come il reinserimento della Rft nel contesto dell'Europa occidentale dovuto naturalmente anche a molte altre circostanze ma che ha avuto luogo negli anni di funzionamento della Ceca, prima della costituzione della Cee, e come la formazione di istituzioni comunitarie (alta autorità, assemblea, consiglio dei ministri, corte di giustizia) che avrebbero poi avuto un notevole peso (svi-

¹⁹ J. Denis e J. Kanapa, op. cit., p. 14.

Tab. 9 / NUMERI INDICI DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE NEL 1969

	Italia		Francia		Germania		Usa		Giappone		Inghilterra	
	1963 =100	1959 =100	1963 =100	1959 =100	1963 =100	1959 =100	1963 =100	1959 =100	1963 =100	1959 =100	1963 =100	1959 =100
Prod. industr.	140	210	142	183	144	184	139	164	222	400	123	138
Ind. manifatt.	140	210	145	188	147	188	139	164	227	410	126	142
Siderurgia	190	290	128	147	148	159	128	142	259	490	116	125
Alimentari	126	260	—	—	128	160	119	134	149	230	119	131
Meccanica	126	210	156	210	143	188	146	176	293	620	127	144
Macch. non elet.	130	190	—	—	129	160	153	185	265	615	—	—
Tessili, vestiario e calzature	114	140	113	139	126	155	124	139	143	190	117	123
Chimiche e der. da petr. e carb.	186	320	177	265	193	226	154	202	234	440	148	185
Elettricità e gas	147	208	153	212	161	221	163	218	188	300	136	177

Fonte: Ocde, Industrial Production, Historical Statistics, 1959-1969

luppo di una nuova burocrazia e di nuove procedure multinazionali) per la successiva formazione comunitaria (Euratom, Cee, fusione degli esecutivi ecc.). Inoltre è nel periodo Ceca che, come abbiamo detto, gli accordi parziali fra paesi dell'Europa occidentale concepiti inizialmente come difesa contro la Germania sono stati sostituiti o completati con altri comprendenti la Rft e contrapposti al sistema dei paesi socialisti¹⁹.

Il trattato dell'Euratom

Non è stato realizzato alcuno degli obiettivi principali previsti nel trattamento (art. 1 e 2): « creazione delle premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari » « sviluppare le ricerche ed assicurare la diffusione delle cognizioni tecniche » « agevolare gli investimenti ed assicurare... la realizzazione degli impianti necessari allo sviluppo dell'energia nucleare » « curare il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari » « assicurare ampi sbocchi e l'accesso ai migliori mezzi tecnici, mediante la creazione di un Mercato comune dei materiali e delle attrezzature speciali per la libera circolazione dei capitali, per gli investimenti nucleari e la libertà di impiego degli specialisti all'interno della Comunità ».

Alcuni risultati sono stati raggiunti per quanto riguarda la determinazione di norme di sicurezza e i controlli.

Il trattato Euratom deve quindi essere con-

siderato un fallimento. Esso era stato concepito per ovviare, attraverso lo sviluppo di nuove fonti di energia, alla dipendenza (crisi di Suez) dei paesi dell'Europa occidentale dalle importazioni di petrolio, ma, mentre la dipendenza è fortemente aumentata passando da circa un quarto a oltre la metà nel corso dei dodici anni del periodo transitorio (1958-1969), nessuna reale politica comunitaria è stata svolta né nel campo della ricerca e della applicazione della energia nucleare né in quello della energia nel suo complesso, come ormai il problema deve essere considerato dopo la fusione degli esecutivi. Per questa ragione rinviemo alla relazione prevista per il problema della energia.

Ci limitiamo a far osservare il palese fallimento di una forma di integrazione che avrebbe dovuto essere necessariamente « attiva » cioè concepita ed imposta per la realizzazione di obiettivi di comune interesse comunitario. Tutti i tentativi in questo senso hanno al massimo portato a dichiarazioni o a documenti anche del parlamento europeo che non hanno avuto alcun seguito. Anche due proposte di regolamento della commissione esecutiva relative alla denuncia dei progetti di impianto di raffinazione e dei programmi di importazione dei prodotti petroliferi non hanno avuto alcun seguito in sede di consiglio dei ministri.

La ricerca nel settore dell'Euratom si svolge da anni senza alcun programma per cui è diventata sostanzialmente una spesa di consumo obbligato e non di investimento. I paesi membri e le imprese agiscono in

base a proprie iniziative legandosi direttamente con le imprese tecnicamente più avanzate principalmente degli Usa da cui derivano i tipi di reattori « provati » destinati alle centrali nucleari commerciali. Analoghe considerazioni possono essere fatte per quanto riguarda i combustibili nucleari (arricchimento, trattamento, ecc.). Anche per la ricerca rinviamo alla apposita relazione.

Nota è d'altra parte la situazione per quanto riguarda l'approvvigionamento della principale fonte di energia (petrolio) attraverso le grandi compagnie internazionali di dipendenza soprattutto statunitense, dalle quali dipende sostanzialmente il rifornimento della Comunità nella quale esse operano inoltre come importanti centri per il movimento dei capitali e quindi per le note manovre monetarie a carattere speculativo che hanno contrastato la formazione della riunione economica e monetaria.

Il problema del basso prezzo e della sicurezza per l'approvvigionamento di energia della Comunità è quindi del tutto irrisolto e la dipendenza della Comunità dall'esterno non riguarda solo le materie prime ma larghi campi del progresso tecnico e della attività finanziaria.

Seguendo visioni a breve periodo determinate da un mercato dei prodotti petroliferi caratterizzato per molti anni da prezzi crollanti e cedendo agli interessi immediati dei privati per l'energia a basso prezzo si sono accettati vincoli di dipendenza da interessi esterni ai paesi membri della Cee che sono risultati poi costosissimi in varie forme.

Vista da oggi la affermazione dei fondatori dell'Euratom e della Cee: « La rivoluzione atomica farà scoppiare entro alcuni anni il carattere arcaico delle nostre strutture economiche »²⁰ appare in tutta la sua assurdità tecnicistica.

Il trattato della Cee

Oggi la Comunità è di fatto quello che è diventata la Cee soprattutto dopo la fusione degli esecutivi. Rinviamo per questo aspetto al capitolo: « Stato attuale della integrazione comunitaria ».

Abbiamo detto in quella sede che la Comunità può essere considerata oggi come

una unione doganale incompleta con diversi elementi propri alla unione economica, determinata fundamentalmente da una serie di azioni dirette ad offrire maggiori possibilità di espansione alle forze esistenti, ai maggiori interessi costituiti sulla base della « ideologia del libero scambio » e prendendo come modello la formazione del mercato e dell'economia statunitense²¹. Con provvedimenti di integrazione sostanzialmente « passiva » si è mirato innanzitutto a valorizzare le forze esistenti, sostanzialmente della economia privata, e, indipendentemente dai propositi di alcuni fondatori²², sono ovviamente le leggi di quest'ultima che si sono imposte.

Come abbiamo detto sulla formazione della Cee, differentemente da quanto era avvenuto per la Ceca, ha avuto una particolare importanza quel gruppo di forze che abbiamo definito « interne » direttamente collegate con lo sviluppo delle forze produttive e con le particolari esigenze poste da queste di incremento dei rapporti a carattere « orizzontale ».

Quanta parte delle trasformazioni avvenute è dovuta alla creazione della Comunità e quanta avrebbe avuto comunque luogo indipendentemente da questa?

Come abbiamo detto questi argomenti sono stati oggetto di diversi studi (almeno sette modelli econometrici sono stati elaborati, per esempio, per misurare la creazione di commercio) che sono giunti a risultati molto diversi a causa, sostanzialmente, delle difficoltà di confrontare ciò che è avvenuto con quanto sarebbe comunque avvenuto anche in mancanza del Mercato comune.

Più semplicemente a noi interessa fornire alcuni dati economici relativi al processo di integrazione per facilitare un giudizio

²⁰ Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine « Rapport des chefs de délégation » Bruxelles, 21-4-1956, p. 10.

²¹ Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. « Rapport des chefs de délégation », Bruxelles, 21-4-1956.

²² Secondo il Rapport des chefs op. cit. (cosiddetto Rapporto Spaak) la creazione del Mercato comune avrebbe dovuto assicurare (p. 13) « una espansione continua, una maggiore stabilità, un rapido sviluppo del livello di vita e lo sviluppo di rapporti armoniosi fra i paesi membri » inoltre « la messa in comune delle risorse » avrebbe dovuto assicurare « l'eguaglianza delle possibilità ».

Tab. 10 / FORMAZIONE LORDA DI CAPITALE FISSO NELLA CEE

Paesi	Anni	Pnl (a prezzi correnti) in miliardi	Formazione lorda di capitale fisso in %				Totale
			Sul Pnl	Investi- menti del- le imprese	Costruz. di abitazioni	Investi- menti pub- blici	
Germania	1968	538.5 Dm	23	62	22	16	100
	1969	601.0 Dm	24	65	19	16	100
Francia	1968	625.1 Ff	25	59	27	14	100
	1969	722.0 Ff	25	60	27	13	100
Italia	1968	47.134 Lire	19	54	33	13	100
	1969	51.546 Lire	20	51	37	12	100
Paesi Bassi	1968	91.3 Fl	27	58	22	20	100
	1969	101.8 Fl	26	58	22	20	100
Belgio	1968	1.035.8 Fb	21	58	27	15	100
	1969	1.160.1 Fb	22	59	26	15	100
Cee	1968	383.4 u.c.	23	59	26	15	100
	1969	431.3 u.c.	24	60	25	15	100

Fonte: Banca europea degli investimenti, Relazione annuale, 1969, p. 49.

politico di sintesi che deve inquadrare la creazione della Cee nei rapporti di classe e nell'insieme dei rapporti internazionali. È innanzitutto importante cercare quindi di rilevare quanto in realtà è avvenuto in connessione con il processo di integrazione nei riguardi di quel complesso di forze (interne e esterne) che hanno condizionato il processo di integrazione stesso e che decideranno del suo avvenire. Di per sé l'andamento del commercio estero o anche quello del reddito nazionale hanno ben scarso significato.

Agli effetti summenzionati e nei limiti delle nostre scarse possibilità e delle informazioni disponibili ci sembra che alcuni fenomeni siano particolarmente rilevanti. Naturalmente siamo ben lontani dall'escludere di aver trascurato fenomeni altrettanto e forse ancora più importanti.

Innanzitutto la unione doganale riguardante i prodotti industriali con la abolizione delle tariffe interne e la imposizione di una tariffa esterna comune (1 luglio 1968) anche se incompleta per la presenza di ostacoli vari interni e la mancanza di una politica commerciale comune verso l'esterno. Nel periodo di realizzazione della unione doganale (1959-1968) gli scambi intercomunitari si sono moltiplicati per quattro passando da 6.8 a 28.4 miliardi di dollari, mentre nello stesso periodo di tempo gli scambi con i paesi terzi sono un po' più che raddoppiati passando da 16 a 33.5 mi-

liardi di dollari. Gli scambi intracomunitari hanno quindi avuto dopo il 1958 uno sviluppo circa doppio rispetto a quello degli scambi extracomunitari che hanno avuto comunque uno sviluppo superiore a quello medio mondiale. Naturalmente questo sviluppo particolarmente intenso degli scambi intercomunitari ha portato ad un aumento della parte della Cee negli scambi di ciascuno dei paesi membri. Questa parte è passata nel periodo di tempo summenzionato dal 29,7 per cento al 45,9 per cento per l'insieme della Comunità con uno sviluppo però notevolmente diverso per i diversi paesi (tab. 4 e 13). Il ritmo particolarmente intenso degli scambi intracomunitari — tenuto conto anche del maggior peso assunto dalla componente estera nella domanda globale di tutti i paesi comunitari — ha portato quindi ad una loro maggiore interdipendenza interna e ad una minore dipendenza relativa dai paesi terzi. In particolare è diminuita l'importanza relativa degli scambi commerciali con gli Usa, con i quali la bilancia commerciale della Cee è stata costantemente passiva per circa due miliardi di dollari all'anno, ma la cui importanza relativa è passata per le importazioni dal 20 per cento sul totale Cee nel 1952 al 12 per cento nel 1958, al 10 per cento nel 1966 e per le esportazioni dal 10 per cento al 7 per cento e all'8 per cento nelle stesse date (vedi tab. 5).

Come abbiamo già detto queste tendenze erano già in atto prima della costituzione della Cee quando, in condizioni molto diverse, i paesi dell'Europa occidentale erano stati spinti a sviluppare gli scambi reciproci anche per difficoltà valutarie (scarsità di dollari)²³ e per le difficoltà imposte agli scambi con i paesi dell'area socialista. Ma ad un certo punto questa tendenza era andata affievolendosi²⁴ per cui si può forse attribuire alla formazione dell'unione doganale un effetto di rinvigorismento ad una tendenza comunque già in atto fra paesi che hanno elementi in comune per lo sviluppo delle loro forze produttive con una spinta quindi allo sviluppo degli scambi reciproci. Rimandiamo alle considerazioni già fatte in proposito nel capitolo « Le forze determinanti il processo comunitario »²⁵.

La Cee è così diventata la prima potenza commerciale del mondo assorbendo circa il 30 per cento del commercio mondiale (esclusi i paesi socialisti), percentuale che però diminuisce notevolmente se si escludono gli scambi intracomunitari, considerandoli cioè come scambi di un mercato interno, che sono aumentati molto più velocemente di quelli extracomunitari e che rappresentano ormai circa il 50 per cento del totale. Notevolmente diversa è la dinamica dei rapporti commerciali extracomunitari rapportati al totale mondiale a seconda che in questo vengano compresi o esclusi i rapporti intracomunitari. Mentre nel secondo caso essi tendono ancora ad aumentare anche dopo la costituzione dell'unione doganale (1958-1969) sia pure debolmente, nel primo caso dimostrano addirittura una flessione (vedi tab. 6).

Escludendo gli scambi intracomunitari dal computo degli scambi internazionali viene radicalmente modificata anche la dinamica di questi ultimi e anche il loro rapporto con la dinamica del reddito e soprattutto della produzione industriale. Dovrebbe essere così sottoposta a riesame la affermazione che viene generalmente fatta circa la internazionalizzazione dell'economia con uno sviluppo degli scambi internazionali più veloce di quello della produzione e del reddito²⁶.

La formazione di grandi spazi comunitari, in questo dopoguerra, soprattutto Cee, Co-

mecon, Efta, che per molti aspetti possono essere considerati dei mercati interni, sembra contrastare, o almeno frenare fortemente, la summenzionata tendenza generalmente non sottoposta ad adeguato esame perché considerata ovvia. Segnaliamo comunque il problema che qui non possiamo ulteriormente esaminare.

I prodotti industriali hanno avuto una parte decisiva per lo sviluppo degli scambi intracomunitari e di quelli della Cee nel suo insieme con i paesi terzi. Le percentuali sono passate dal 65,7 per cento nel 1958 al 75,5 per cento del 1969 sul totale degli scambi intracomunitari (importazioni) e per quelli extracomunitari nello stesso periodo di tempo dal 79,8 per cento all'85,6 per cento per le esportazioni e dal 27,7 per cento al 43,7 per cento per le importazioni. Si può quindi dire che con la costituzione dell'unione doganale e con il forte sviluppo dell'interscambio nei prodotti industriali che l'ha accompagnata si è costituito, almeno per alcuni aspetti, quel grado di mercato previsto dai fondatori della Cee e considerato come premessa per il suo sviluppo (vedi rapporto Spaak)²⁷.

Quali sono stati in realtà gli effetti sullo sviluppo industriale? Si può dire che la unione doganale ha parzialmente unificato la domanda per una serie di prodotti industriali (principalmente beni di consumo), sollecitando lo sviluppo delle rispettive industrie mentre non ha avuto analoghi effetti sulle industrie produttrici di beni

²³ Nel primo anno di funzionamento della Uep (1951) gli scambi fra i paesi dell'Oece erano aumentati del 35,4 per cento.

²⁴ La parte delle importazioni totali dei paesi Cee coperta da scambi intracomunitari rapidamente salita al 28,9 per cento nel 1955 era discesa al 28,3 per cento nel 1956 e 1957 per poi salire al 29,6 per cento nel 1958 e al 33,3 per cento nel 1959, al 36,4 per cento nel 1961 ecc. dopo la costituzione della Cee.

²⁵ Facciamo notare che nel periodo della unione doganale i ritmi di sviluppo dei paesi membri sono stati mediamente inferiori a quelli del periodo precedente 1950-1958 (vedi tab. 2).

²⁶ Nel rapporto dell'Ece « Analytical Report on the State of Intra European Trade », New York, 1970, viene affermato che in questo dopoguerra mentre la produzione mondiale è aumentata con un ritmo annuale medio del 5 per cento, il commercio mondiale è aumentato del 7 per cento.

²⁷ Il problema è stato esaminato nel Memorandum (detto Colonna) della commissione al consiglio, « La politica industriale della Comunità » (Bruxelles, 1970).

strumentali, particolarmente di quelle a tecnologia avanzata, dipendenti in larga misura dalla azione pubblica per le quali i singoli paesi hanno continuato ad agire per proprio conto collegandosi direttamente con l'industria americana tecnologicamente più avanzata. Ne è derivato uno sviluppo industriale squilibrato settorialmente e territorialmente, complessivamente insufficiente ad assicurare una piena utilizzazione delle risorse disponibili.

Questa situazione non è però omogenea nell'ambito della Comunità. Forti sono le differenze fra i diversi paesi e soprattutto quelle fra le regioni più sviluppate e quelle più arretrate che tendono ad aumentare. Queste differenze rendono ovviamente difficile, se non impossibile, qualsiasi tentativo di unione economica e monetaria. A questi effetti ci limitiamo a fornire alcuni dati sulla occupazione (tab. 7) rinviando per altri dati al materiale elaborato anche in sede comunitaria per la politica regionale che, come è noto, è inesistente.

Si approfondiscono i « gap » tra Usa e Cee, tra Cee e Italia

Contestuale alla difformità è la relativa modestia dello sviluppo dell'attività industriale della Cee nel suo complesso rispetto a quello delle altre grandi regioni industriali. Esso è stato inferiore a quello dell'Urss e soprattutto a quello del Giappone e di non molto superiore a quello degli Usa. È stato invece notevolmente superiore a quello dell'Inghilterra.

Relativamente alle altre aree industriali la Cee è quella che ha meno aumentato la sua popolazione attiva occupata (1958-1966) che è aumentata di 9.8 milioni di unità negli Usa, di 5.2 milioni nel Giappone e di 1.4 milioni nella Cee con forti spostamenti interni per cui, mentre l'Italia ha perso 1.3 milioni di unità, gli altri paesi comunitari hanno registrato un aumento di 2.7 milioni di persone attive. Rispetto agli Usa la attività industriale della Cee sembra avere migliorato alcuni indici solamente in termini relativi mentre ha peggiorato quelli in termini assoluti. Notoriamente sono questi ultimi quelli che veramente contano. Essi rappresentano la

entità reale delle differenze e quindi la reale difficoltà dei successivi avvicinamenti.

Nella tabella 8 illustriamo la situazione per quanto riguarda uno degli indici comunemente più usati per i confronti internazionali relativo al valore aggiunto per persona occupata, ma analoghe osservazioni potrebbero essere fatte per altri indici dello stesso genere che qui non facciamo e per le quali rinviamo anche al summenzionato memorandum.

Le distanze assolute tendono quindi ad aumentare e si prospetta quindi la possibilità che, ad un certo punto, una situazione di inferiorità diventi irreversibile. Questa situazione riguarda la Cee nel suo complesso relativamente agli Usa e l'Italia in particolare rispetto a tutti gli altri paesi della Cee. Noi tendiamo cioè a diventare il fanale di coda di una situazione comunitaria pur essa compromessa relativamente alle grandi regioni industriali.

Per quanto riguarda l'Italia lo sviluppo del commercio estero particolarmente forte nell'ambito comunitario non sembra avere quindi migliorato la posizione di iniziale relativa debolezza per quanto riguarda lo sviluppo industriale e sembra che un punto di flessione del nostro sviluppo debba essere posto intorno al 1963. Da quella data infatti si nota una generale diminuzione nel nostro ritmo di sviluppo (vedere tabella 9). I dati forniti partendo dal 1963, come base, dimostrano generalmente una posizione di ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi, diversamente da quanto avviene assumendo come base il 1959 e comprendendo quindi nel calcolo anche gli anni di intenso sviluppo dal 1959 al 1963.

Sembra che osservazioni analoghe possano essere fatte anche per gli altri paesi della Cee: il primo periodo (1957-1962) sembra essere stato per diversi aspetti più favorevole allo sviluppo del secondo, dal 1962 in poi rispetto ai paesi terzi²⁸. Ciò può però non essere necessariamente attribuito ad un decrescente effetto della unione doganale quanto all'esaurirsi degli effetti del processo di ricostruzione e di ristrutturazione delle economie dei paesi

²⁸ R. Rowthorn, *International Big Business 1957-1967*, Cambridge University Press, 1971.

Tab. 11 / BILANCIA ITALIANA DEI PAGAMENTI TECNOLOGICI 1956-1969
(milioni di lire)

Anno *	Introiti	Esborsi	Saldo	Incremento % annuo del saldo	Rapporto esborsi introiti
1956	3.139	9.984	- 6.845	-	3.18
1957	5.736	14.234	- 8.498	+ 24.1	2.48
1958	7.025	18.537	- 11.512	+ 35.4	2.63
1959	11.981	23.466	- 11.485	-	1.95
1960	12.789	29.838	- 17.049	+ 48.4	2.3
1961	17.049	49.938	- 32.889	+ 92.9	2.92
1962	16.338	71.167	- 54.829	+ 66.7	4.35
1963	20.361	86.257	- 65.896	+ 20.1	4.23
1964	24.487	98.670	- 74.183	+ 12.2	4.02
1965	27.104	97.268	- 70.164	- 5.4	3.58
1966	30.251	113.818	- 83.567	+ 19.1	3.76
1967	38.307	119.907	- 81.600	- 2.3	3.11
1968	40.843	137.113	- 96.270	+ 17.9	3.35
1969	40.798	169.984	- 129.186	+ 34.1	4.16

* Per il periodo 1956-1960 i dati comprendono anche gli introiti e gli esborsi relativi allo scambio dei diritti d'autore.

comunitari conseguenti alla guerra mondiale. L'unione doganale non sarebbe in sostanza stata in grado di contrastare sufficientemente questo processo di esaurimento.

Per quanto riguarda uno dei più importanti indici dello sviluppo, cioè la formazione di capitale fisso, si deve far notare come questa sia stata inferiore in Italia rispetto agli altri paesi della Cee, il contrario cioè di quanto avrebbe dovuto avvenire per stabilire condizioni di migliore equilibrio. Dalla tab. 10 risulta che l'Italia ha registrato in questi ultimi anni il minore tasso di investimento rispetto al prodotto nazionale a causa particolarmente della debolezza degli investimenti pubblici e di quelli delle imprese, mentre di gran lunga superiore alla media è stata la parte assorbita dalle costruzioni di abitazioni.

Passando dai dati relativi a quelli assoluti la posizione di debolezza dell'Italia risulta chiara per es. dal fatto che nel periodo 1962-64 la media annua di investimento pro-capite è stata in Italia di 197 u.c. contro 424 nella Rft, 337 in Francia, 301 nei Paesi Bassi e 299 in Belgio (Bei, Relazione annuale 1965).

L'andamento degli investimenti e della attività industriale si riflette naturalmente sulla attività economica in generale e sul-

lo sviluppo del reddito. Dal 1964 al 1969 la differenza in meno del reddito pro-capite fra l'Italia e la Francia è passata da 380 a 1.200 dollari, rispetto alla Germania da 770 a 1.000 dollari e similmente per gli altri paesi comunitari; fra il 1959 e il 1969 il prodotto lordo nazionale è aumentato del 73 per cento in Italia rispetto al 77 per cento in Francia e al 78 per cento in Germania; fra il 1958 e il 1968 il saggio di incremento medio annuo dell'occupazione è stato negativo per l'Italia (-0.6) mentre è stato positivo per tutti gli altri paesi comunitari (+ 0.3 nella Rft; + 0.3 in Francia; + 1.1 in Olanda; + 0.4 in Belgio).

Un altro elemento che viene generalmente assunto come indice di efficienza, competitività e capacità di progresso è quello relativo alla spesa per la ricerca scientifica, la disponibilità e l'impiego di ricercatori, di calcolatori, di macchine utensili a controllo numerico e simili. Nel 1967 le spese di ricerca (pubblica e privata) della Cee erano solo il 25 per cento di quelle Usa, nel 1967 il 55 per cento del totale dei fondi pubblici americani per la ricerca venivano destinati a lavori fatti dall'industria privata contro il 27 per cento media Cee, cosicché l'industria privata americana ha ricevuto fondi pubblici per la ricerca mol-

te volte superiori a quelli mediamente disponibili nei paesi Cee.

Per l'industria aeronautica e spaziale la cifra di affari Usa (1967) è circa 14 volte superiore a quella dell'industria comunitaria nel suo complesso; per quanto riguarda l'informatica la cifra di affari delle imprese statunitensi è 67 volte superiore a quella delle industrie della Cee (escluse le filiali delle società americane). Si deve inoltre fare osservare che negli Usa il totale delle cifre di affari relative all'informatica rappresenta il 39 per cento del totale delle cifre di affari dell'industria elettronica mentre nella Cee esso rappresenta solo l'1,7 per cento. Non vogliamo soffermarci su questi argomenti che sono stati oggetto di molti studi, fra l'altro, come abbiamo detto del Memorandum sulla politica industriale della Comunità.

Forse la posizione di particolare debolezza dell'industria italiana nella Cee e conseguentemente nel mondo può essere sinteticamente illustrata da alcuni dati relativi alla bilancia dei pagamenti tecnologici nel 1969²⁹ dal quale risulta un continuo crescente saldo passivo che ha raggiunto nel 1969 la cifra di 129 miliardi di lire (tab. 11) che riflette solo gli scambi contabilizzati nella bilancia dei pagamenti italiana e non quelli che si svolgono all'interno dei gruppi multinazionali. I settori metalmeccanico, elettrico, chimico e farmaceutico rappresentano la maggiore percentuale del deficit totale.

La situazione è in continuo peggioramento per il sommarsi degli effetti negativi e cioè l'aumento del deficit rispetto ai paesi più industrializzati e la diminuzione del saldo attivo rispetto ai paesi in via di sviluppo. Nel 1969 il primo è aumentato di 30 miliardi, rispetto alle cifre dell'anno precedente, mentre il secondo è diminuito di 6 miliardi. Cioè la deficienza nel primo campo può sempre meno essere coperta da una posizione di vantaggio nel secondo. Verso gli altri paesi della Cee la nostra bilancia dei pagamenti tecnologici è sempre stata passiva in misura fortemente crescente (17 miliardi nel 1963, 39 miliardi nel 1969).

La debolezza industriale nel nostro paese si riflette naturalmente nella scarsa capacità ad operare nel campo più avanzato

Tab. 12 / INVESTIMENTI DIRETTI USA RISPETTO AGLI ALTRI PAESI

(fine 1968 in milioni di dollari)

	(1) dagli Usa	(2) verso gli Usa	(3) (1)/(2)
Canada	19.488	2.659	7.3
Totale Europa	19.386	7.750	2.5
Cee	8.992	2.790	3.2
di cui: Belgio-			
Lussemburgo	963	273	3.5
Francia	1.910	288	6.6
Germania	3.774	387	9.8
Italia	1.272	92	13.8
Olanda	1.073	1.750	0.6
Resto d'Europa	10.394	4.960	2.1
di cui: Svizzera	1.436	1.238	2.0
Inghilterra	6.703	3.409	2.0
Altri paesi	2.255	313	7.2
Giappone	1.048	181	5.8

Fonte: Robert Howthorn: « International Big Business », 1957-1967.

dell'iniziativa imprenditoriale e cioè nell'investimento diretto all'estero. Nella tabella 12 risulta chiaramente la nostra posizione di assoluta retroguardia almeno per quanto riguarda la capacità di investimento del mercato più avanzato degli Usa che può essere assunto come punto di riferimento. Il confronto con gli altri paesi della Cee può essere fatto direttamente sui dati delle tabelle summenzionate tenendo conto che nel frattempo la posizione della Germania è certamente migliorata.

Rimanendo nell'ambito dei confronti intracomunitari si può rilevare che nel periodo 1961-69 mentre l'Olanda per ogni 100 insediamenti unilaterali derivanti da imprese di un paese comunitario ne ha fatto 187 in un altro paese membro, la Rft 175, la Francia 88, l'Italia ne ha fatto 61 seguita solo dal Belgio con 41. Per quanto riguarda le fusioni, e sempre nell'ambito intracomunitario, le imprese olandesi ne hanno fatto due volte di più di quanto esse stesse ne abbiano subite, le imprese tedesche una volta e mezzo di più, le imprese francesi sono state acquistate un po' più di quanto esse stesse abbiano acquistato in altri paesi Cee, per le imprese belghe questo è successo nella misura del doppio e per quelle italiane addirittura del triplo.

²⁹ Esame svolto dall'Eni.

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di fornire alcuni dati relativi ad alcuni fenomeni economici che hanno accompagnato la formazione della unione doganale, cioè la principale azione finora condotta di integrazione negativa diretta fondamentale alla eliminazione di ostacoli alla espansione delle forze economiche esistenti.

Le prime interessate sono state le forze interne già operanti nei singoli paesi membri della Comunità che, come abbiamo detto, ha fortemente aumentato gli scambi di prodotti sviluppando su questa base crescenti rapporti reciproci. Queste forze hanno però aumentato fondamentalemente il loro carattere nazionale, ristrutturandosi e concentrandosi prevalentemente nell'ambito dei singoli paesi piuttosto che nell'ambito comunitario. Nei nove anni dal 1961 al 1969 di fronte a 1350 casi di cooperazione nelle varie forme (partecipazioni minoritarie, partecipazioni incrociate, filiali comuni, ecc.) realizzati nell'ambito di un singolo paese membro si trovano 1.000 casi realizzati nell'ambito comunitario e per quanto riguarda le fusioni di fronte a 1.860 casi nazionali ve ne sono solo 257 comunitari. Anche questo fenomeno è connesso con il processo di integrazione comunitaria e dovrebbe essere oggetto di attento studio; certamente i frequenti casi di concentrazione avvenuti nei singoli paesi non devono essere considerati per gli effetti che possono avere nell'ambito dei singoli mercati nazionali ma devono essere rapportati alla diversa realtà dei rapporti internazionali di cui sono anche frutto. Per esempio, casi come quello della costituzione della Montedison in Italia non possono essere considerati solo agli effetti che possono avere sul mercato nazionale ma bisogna tenere conto del maggiore mercato comunitario e dei rapporti con i processi di concentrazione che hanno luogo anche negli altri paesi. Per esempio le principali produzioni del gruppo Montedison rappresentano dal 40 al 90 per cento delle corrispondenti produzioni italiane ma non raggiungono complessivamente il 15 per cento della produzione chimica comunitaria; il gruppo Fiat che rappresenta l'85 per cento della produzione automobilistica italiana su-

pera di poco il 20 per cento della produzione comunitaria.

È certo comunque che la semplice eliminazione delle difese dei più deboli (integrazione negativa) ha favorito innanzitutto i più forti nell'ambito dei singoli paesi e nei rapporti dei paesi membri. Attuata in un sistema di economia privata, la unione doganale come forma di integrazione negativa ha portato anche a nuove forme di intervento pubblico attivo a livello internazionale a favore dei privati che possono essere viste come nuovi aspetti del fenomeno più generale del capitalismo monopolistico di Stato. Ci riferiamo per esempio al maggiore protezionismo verso i terzi con una tariffa doganale concepita come media aritmetica delle tariffe preesistenti con conseguente vantaggio per i paesi, come la Rft, forniti in partenza di una tariffa doganale particolarmente bassa, intervento pubblico per le spese di riconversione, per spese di investimento (Ceca, Bei, Fes, ecc.). Per il finanziamento pubblico degli alti prezzi agricoli rinviamo alla apposita relazione. Comunque queste forme di integrazione « attive » hanno avuto importanza ed effetti molto minori della semplice eliminazione di ostacoli alla espansione delle forze esistenti.

Gli investimenti Usa in Europa

A queste tendenze derivanti da forze interne della Comunità si sono sovrapposti gli effetti di interventi esterni anch'essi connessi con il processo di integrazione comunitaria ma dipendenti soprattutto da forze esterne.

Si tratta soprattutto dello sviluppo degli investimenti diretti principalmente di origine statunitense. Anche questo argomento è stato oggetto di numerosi studi fra cui uno della commissione ma che la commissione stessa ha sempre rifiutato di pubblicare. Noi qui richiamiamo solo alcuni aspetti del fenomeno che ci sembrano più interessanti agli effetti della nostra esposizione.

Certamente gli investimenti diretti nella produzione all'estero e le imprese multinazionali non sono una novità ma il fenomeno è diventato quello che è oggi, come volume e come qualità, soprattutto attraverso

so l'intervento delle imprese americane nell'Europa occidentale. È qui che la impresa multinazionale si è maggiormente sviluppata in questo dopoguerra passando dalla forma più tradizionale di strumento per la produzione di materie prime in paesi sottosviluppati da esportare nei paesi trasformatori più sviluppati (ciclo verticalizzato), alla forma più moderna diretta alla combinazione di fattori produttivi nel luogo ritenuto più opportuno per la realizzazione di beni e di servizi destinati alla più ampia utilizzazione nei nuovi paesi di produzione o per la esportazione verso altri paesi.

Sostanzialmente è nell'Europa occidentale e in questo dopoguerra che la impresa multinazionale si è insediata prevalentemente nel settore delle industrie trasformatrici allargando anche fortemente il suo intervento nel settore creditizio e finanziario e assumendo la sua enorme importanza attuale³⁰.

Nel 1968 le vendite delle società americane operanti nella Cee sono ammontate a 14 milioni di dollari, cioè oltre il doppio delle esportazioni Usa verso la Cee stessa. Secondo la indagine svolta dalla commissione esecutiva alla quale abbiamo fatto cenno gli investimenti diretti americani nella Cee avrebbero moltiplicato di dodici volte il loro valore fra il 1950 e il 1968, raggiungendo in quell'anno i nove miliardi di dollari (nel 1969 essi sono ulteriormente aumentati a 10.2 miliardi di dollari e per il 1970 sono valutati a 13 miliardi di dollari). Valore quest'ultimo fortemente sottostimato poiché secondo gli stessi esperti comunitari il valore effettivo dei capitali controllati dalle imprese americane nella Cee sarebbe di 36 miliardi di dollari nel 1968. Rimanendo comunque ai valori di inventario, fortemente sottostimati, la percentuale degli investimenti effettuati nei paesi della Cee sul totale degli investimenti diretti americani nel mondo sarebbe passata dal 3,5 per cento nel 1950 al 4 per cento nel 1958 al 14 per cento nel 1968 (vedere tab. 13). Particolarmente forte è l'aumento dell'importanza delle multinazionali americane operanti nella Cee sul totale della attività manifatturiera svolta dalle multinazionali americane in tutto il mondo. In questo campo il peso della Cee è passato dal

Tab. 13 / DISTRIBUZIONE DEGLI INVESTIMENTI AMERICANI ALL'ESTERO E RELATIVI INCREMENTI PERCENTUALI

	1959	1968	Incremento
Cee	7.5	14.0	374
Resto d'Europa	10.5	16.1	234
Canada	34.5	30.1	89
America latina	27.5	17.1	38
Africa	2.5	4.1	222
Asia	7.5	7.0	109
Resto del mondo	10.0	11.6	150
Totale	100.0	100.0	

Fonte: Rainer Hellmann, « The Challenge to Us Dominance of the International Corporation », ed. Durnellen, New York, 1970.

14 per cento nel 1958 al 30 per cento nel 1968.

Il peso degli investimenti americani nella economia della Cee è conseguentemente aumentato. La parte delle spese di investimento delle multinazionali americane nella formazione lorda annua di capitale fisso dell'industria manifatturiera è passata dal 1962 al 1968 dal 4,2 per cento al 20,3 per cento nel Belgio, dal 3,4 per cento al 19 per cento in Francia, dall'1,6 per cento al 6,4 per cento in Italia, dal 9,1 per cento al 16,9 per cento in Olanda: la media per le industrie manifatturiere della Cee, nel 1968, dovrebbe aggirarsi intorno al 12 per cento. Per quanto riguarda la distribuzione settoriale è nettamente privilegiata l'industria manifatturiera, con una forte diminuzione dell'importanza relativa dell'industria del petrolio e con una netta tendenza verso settori tecnologicamente più avanzati (informatica, chimica secondaria) o comunque a rapido sviluppo (macchine elettriche, mezzi di trasporto). Più recente è la tendenza verso una più ampia diversificazione che tocca le industrie alimentari, i tessili, il vetro, profumi e moda, ed attività nel settore terziario come la pubblicità, alberghi, assicurazioni, senza contare l'intensificato sviluppo nel campo finanziario.

Circa l'11 per cento degli investimenti diretti americani in Europa è diretto al com-

³⁰ Il 60 per cento degli investimenti diretti esistenti nel mondo occidentale viene attribuito agli Usa, il 30 per cento all'Europa, il 4 per cento al Canada e l'1 per cento al Giappone. Queste percentuali si riferiscono al 1966 quando gli investimenti diretti erano valutati (Oecd) complessivamente a circa 90 miliardi di dollari.

mercio e un altro 10 per cento ad altri servizi. Ma questa parte è particolarmente importante come capacità di diffusione della egemonia americana anche nel modo di vivere. In generale l'intervento diretto nei servizi ha fatto seguito a quello nella attività manifatturiera, è cioè stato provocato, almeno inizialmente, dal desiderio di seguire anche all'estero i propri clienti, assumendo poi naturalmente anche una funzione autonoma. Per le banche americane il periodo di grande sviluppo in Europa è iniziato intorno al 1968 per poter partecipare al mercato dell'euro-dollaro e per poter allargare la propria attività anche a campi preclusi negli Usa. Attraverso le loro filiali europee le banche americane operando sul mercato dell'euro-dollaro fanno prestiti alle industrie americane operanti in Europa o ad europei che non possono ricorrere al mercato statunitense a causa delle restrizioni per le esportazioni di capitale ed inoltre possono trasferire euro-moneta negli Stati Uniti e regolare la propria liquidità indipendentemente dalle disposizioni governative. Come è noto la maggior parte dei mezzi finanziari necessari alle industrie americane operanti in Europa sono raccolti nell'Europa stessa (secondo la citata relazione comunitaria il 75 per cento nel 1967 tramite ammortamenti e prestiti assunti sui mercati finanziari europei). Cioè gli americani non trasferiscono in Europa i loro capitali ma la loro capacità di provvedere ad una determinata combinazione dei fattori della produzione localmente disponibili provvedendo alla distribuzione dei prodotti conseguiti sia sul mercato comunitario sia in paesi terzi.

Abbiamo fornito alcuni dati da ritenersi puramente indicativi, esclusivamente per facilitare una valutazione di massima di un fenomeno, molto importante ed in continuo sviluppo, di integrazione internazionale e di divisione internazionale del lavoro. Come abbiamo detto le imprese multinazionali non sono un fenomeno nuovo; nuovi sono la importanza che hanno assunto, i campi di attività che hanno investito nella industria manifatturiera e nei servizi e la loro distribuzione geografica soprattutto nei paesi industrialmente sviluppati e principalmente in Europa. Qui il massimo sviluppo delle imprese multinazionali ha coinciso con la rea-

lizzazione dell'unione doganale per cui si può dire che ad un processo di integrazione dovuto a forze interne e basato sostanzialmente sullo scambio dei prodotti se ne è sovrapposto un altro derivante da forze esterne soprattutto americane, che intervengono direttamente sulla combinazione dei fattori della produzione incentivando lo scambio dei prodotti all'interno della Cee ma riducendolo, almeno in termini relativi, tra questa e gli Usa. Una parte dei prodotti che potrebbero essere forniti dagli Usa sono direttamente realizzati nella Cee e al legame basato sullo scambio del prodotto vengono sostituiti altri tipi di legame, basati sui rapporti finanziari, di informazione tecnologica, sul trasferimento di capacità organizzative, ecc.

Aspetti nuovi dell'integrazione internazionale

Varie sono le ragioni addotte per spiegare questi nuovi aspetti di integrazione internazionale e di divisione internazionale del lavoro ma sostanzialmente crediamo che esse possano essere riassunte nel dislivello fra la economia di origine e quella di arrivo globalmente considerato nel campo della tecnica, della organizzazione finanziaria, delle capacità organizzative, ecc. conseguente la seconda guerra mondiale e che varie circostanze hanno permesso di mantenere fra cui principalmente il forte impegno militare degli Usa in questo dopoguerra con i conseguenti effetti di orientamento e di pianificazione della produzione, di finanziamento della ricerca ecc. e la possibilità, attraverso il vigente sistema monetario e il predominio del dollaro, di imporre adeguati flussi di risorse a favore degli Usa agli altri paesi ad economia privata appartenenti al sistema dominato dagli Usa stessi.

I due fenomeni devono essere visti insieme. Il dislivello economico si è espresso mediante investimenti diretti nella Cee con la formazione di nuove imprese ma soprattutto con l'acquisto di imprese preesistenti usando disponibilità esistenti nella Cee stessa create anche dalle posizioni complessivamente deficitarie degli Usa.

Il sistema monetario ha quindi permesso il finanziamento da parte degli altri paesi

Tab. 14 / BILANCIA COMMERCIALE INTRA CEE
(milioni u.c.)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Germania	+384	+122	+304	+525	+493	+1192	+543	-639	+259	+956	+631	+588
Belgio-Lussem.	-114	-128	-15	-131	-8	+120	+258	+409	+179	+358	+589	+925
Francia	-47	+246	+216	+316	+194	+28	-221	+115	-237	-648	-1151	-1438
Italia	-17	-45	-247	-251	-287	-717	-166	+625	+462	-25	+413	+258
Olanda	-206	-195	-258	-459	-392	-623	-414	-510	-663	-641	-482	-333

Base - Importazione Cif.

della politica imperiale Usa e ha fornito mezzi per interventi mediante investimenti diretti in Europa, cioè per un loro intervento nello sviluppo delle forze produttive comunitarie.

Sinteticamente la diffusione dell'impresa multinazionale nel campo delle attività trasformatrici e dei servizi, cioè per rapporti a carattere orizzontali fra paesi industrializzati deve essere collegata alla particolare posizione egemonica assunta dagli Usa in questo dopoguerra a carattere globale nel campo tecnico-organizzativo, finanziario, monetario militare e generalmente politico.

Si fa osservare³¹ che le società americane cercano di adattarsi alle caratteristiche e alle leggi dei paesi che le ospitano trasferendo anche i centri di ricerca nella misura necessaria per adattare i prodotti alle esigenze dei vari mercati ma fanno tutto il possibile per mantenere in termini esclusivi il controllo della proprietà e quindi del comando delle società dipendenti operanti in Europa. Per questa ragione esse rifiutano di emettere azioni per queste ultime che, anche se hanno una notevole libertà di azione per gli affari correnti, dipendono sempre dalla centrale americana per le loro decisioni più importanti, particolarmente nel campo degli investimenti. Inoltre gravi vincoli di dipendenza derivano anche dalla pretesa del governo Usa di esercitare la sua sovranità fiscale sui cittadini americani operanti all'estero e di applicare extraterritorialmente la legislazione antitrust anche alle attività svolte all'estero dalle società americane, pretendendo da queste anche il rispetto delle norme di embargo verso paesi considerati nemici. Ciò per evitare che, data l'importanza ormai raggiunta, esse

possano contestare la politica del governo americano aggirandone le disposizioni con le loro attività all'estero.

Gli investimenti diretti all'estero rappresentano certo una parte limitata del reddito statunitense e delle spese annualmente fatte negli Usa per investimenti (circa il 3,5-4 per cento) ma hanno una funzione del tutto particolare nella politica di espansione all'estero. Il rapporto delle esportazioni rispetto agli investimenti diretti all'estero è per gli Usa più basso di quello di tutti gli altri paesi (tab. 15) e la produzione delle società americane all'estero ha ormai raggiunto cifre enormi più volte superiori al volume delle esportazioni statunitensi assumendo il carattere di una vera e propria potenza industriale che occupa uno dei primissimi posti nella graduatoria mondiale.

Le imprese multinazionali

In questo quadro lo sviluppo dell'impresa multinazionale viene interpretato con la teoria del « ciclo di prodotto ». Secondo questo schema interpretativo prodotti ad alto sviluppo sarebbero realizzati in paesi come gli Usa con processi nuovi e quindi con un forte impegno nella ricerca, largamente finanziato dallo Stato. I prodotti maturi fabbricabili su vasta scala con processi tecnologicamente assestati sarebbero realizzati da paesi industrializzati, ma meno avanzati, tipicamente quelli della Cee o il Giappone, mentre dovrebbero essere progressivamente abbandonate a paesi più

³¹ R. Hellmann, *The Challenge to Us Dominance of the International Corporation*, Ed. Lunellen, New York, 1970.

arretrati le produzioni più tradizionali quali i tessili e simili. Naturalmente, con lo sviluppo, i prodotti nuovi dovrebbero gradualmente diventare maturi e poi tradizionali passando dagli Usa agli altri paesi secondo la scala dell'industrializzazione.

Le imprese multinazionali operanti nel campo manifatturiero dovrebbero essere lo strumento di diffusione di questo processo che presuppone la permanenza di una graduatoria guidata dagli Usa diffondenti nel mondo attraverso il « product cycle » il loro modo di vita e continuamente consolidantesi in questa loro funzione dall'appoggio dei paesi relativamente meno ricchi o sempre più poveri. Il sistema monetario dominato dal dollaro è un elemento essenziale di questo processo. Naturalmente gli investimenti internazionali di capitali privati non sono un'attività a senso unico. Gli investimenti diretti stranieri negli Usa ammontanti a circa 13 miliardi di dollari devono essere messi a confronto con i 75 miliardi di dollari degli investimenti americani all'estero. Oltre agli investimenti diretti in attività produttive si devono tenere presenti gli investimenti di portafoglio per i quali la situazione si rovescia essendo quelli stranieri in Usa molto maggiori di quelli Usa all'estero.

È chiaro che gli investimenti diretti Usa sono stati facilitati dalla unione doganale, cioè dalla creazione di un più ampio mercato oltre che da molte altre circostanze (misure di favore, politiche regionali, agevolazioni fiscali, ecc.) che hanno certamente permesso, alterando anche notevolmente le condizioni di concorrenza, che il fenomeno assumesse proporzioni maggiori di quelle che avrebbe avuto se i singoli mercati fossero rimasti isolati. Il crescente isolamento dell'Inghilterra è stato probabilmente un elemento per la perdita della posizione di primato che questo paese deteneva nell'Europa occidentale per quanto riguarda gli investimenti diretti Usa, prima della costituzione della Cee.

Ci siamo fin qui soffermati sugli effetti dell'unione doganale per quanto riguarda la circolazione delle merci che consideriamo la principale realizzazione del processo di integrazione previsto dai Trattati di Roma e che avrebbe dovuto essere accompagnata dalla libera circolazione delle persone, dei

servizi e dei capitali. Ci limitiamo per questi altri aspetti ad alcune indicazioni di massima anche perché essi devono essere oggetto di altre relazioni.

Il trattato Cee negli articoli 48-51 pone il principio della libera circolazione dei lavoratori salariati da realizzarsi entro i dodici anni del periodo transitorio. Ciò presuppone la eliminazione di ogni discriminazione fra i lavoratori degli Stati membri basata sulla nazionalità per quanto riguarda le possibilità di impiego, la remunerazione e le altre condizioni di lavoro. Per quanto riguarda la sicurezza sociale le istituzioni comunitarie hanno il compito (articolo 51) di attuare un sistema che consente di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni, sia il calcolo di queste; b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri.

Il costo per l'Italia della « libera circolazione »

Nella Cee non esistono attualmente limitazioni alla mobilità delle persone ma per quanto riguarda in concreto le condizioni di lavoro, le difficoltà agli spostamenti derivanti dalle condizioni di alloggio, dalla spesa di trasferimento della famiglia ecc. rinviamo alle relazioni fatte in proposito da organizzazioni sindacali ed altre. (Vedi anche il recente libro bianco).

Anche per quanto riguarda il problema della tutela assicurativa e dei diritti in genere, e in sostanza, la effettiva equiparazione ai lavoratori della nazione ospitante, rinviamo ai numerosi studi fatti da varie fonti in proposito. Le difficoltà e le discriminazioni sono in concreto molto superiori a quanto non possa sembrare dalla semplice lettura delle norme comunitarie. Attualmente i lavoratori salariati cittadini di un paese membro della Comunità e occupati in un altro paese membro sono oltre un milione, per la massima parte italiani. Se si tiene conto dei membri delle loro famiglie si può ritenere che molto più di due milioni di persone dipendono dalle norme

comunitarie della libera circolazione per quanto riguarda le loro condizioni di vita e di lavoro³². A questi effetti il fondo sociale ha avuto scarsa influenza e al proposito rinviamo alla apposita relazione.

Comunque, mentre l'emigrazione italiana verso altri paesi comunitari è fortemente diminuita negli ultimi anni con differenze nette fra espatriati e rimpatriati ridotte ad alcune migliaia di persone rispetto alle decine di migliaia negli anni precedenti, è fortemente aumentata la presenza di lavoratori derivanti da paesi terzi che oggi superano nella Cee i 2.8 milioni di persone. La percentuale della componente estera della popolazione attiva è del 7 per cento nella Rft, 6,3 per cento in Francia, 5 per cento in Belgio, 2,2 per cento in Olanda, 21 per cento in Lussemburgo.

Per quanto riguarda gli effetti economici di questa prestazione particolare dell'Italia agli altri paesi della Comunità devono essere richiamati i noti calcoli sul costo della unità lavorativa che trasferisce all'estero la propria capacità produttiva all'età di 20 anni (circa 6 milioni di lire 1965), il compenso parziale derivante dalle rimesse tanto minore quanto la rateazione è più forte come precisamente avviene per la nostra emigrazione nella Cee, lo scarso valore che il lavoro all'estero ha generalmente per quanto riguarda la qualificazione, il valore delle rimesse, per 4/5 derivanti dai paesi europei, per quanto riguarda la nostra bilancia dei pagamenti (mediamente il 7 per cento delle partite correnti), le speculazioni cui sono soggette le rimesse stesse per quanto riguarda i cambi praticati e il loro dirottamento verso fondi di investimento privi di sufficienti garanzie e simili.

La libertà di stabilimento

Naturalmente questo tipo di utilizzazione della forza lavoro italiana deve essere considerato nel quadro delle reali alternative di impiego nel paese di origine che presenta il più basso tasso di occupazione della Comunità e ha un numero di disoccupati molto superiore a quello ufficialmente rilevato. Parallelamente all'attuazione della libertà di circolazione delle persone che in pratica significa la libertà di spostamento dei lavoratori dipendenti, la Comunità ha

Tab. 15 / INVESTIMENTI STRANIERI DIRETTI ED ESPORTAZIONI (1967)

(miliardi di dollari)

	Invest. stranieri diretti (valore di inv.)	Esportazioni	Rapporto fra esp. e inv. stranieri diretti (2/1)
Usa	59.50	31.15	0.5
Canada	3.75	10.55	2.8
Giappone	1.45	10.45	7.2
Gran Bret.	13.50	14.40	1.1
Francia	6.00	11.40	1.9
Svizzera	4.25	3.47	0.8
Germania	3.50	21.75	6.2
Olanda	2.25	7.30	3.2
Svezia	1.25	4.50	3.6
Totale	95.45	114.97	1.2

Fonte: Rainer Hellmann, «The Challenge to Us Dominance of the International Corporation», Ed. Dunellen, New York 1970.

affrontato il problema assai più complicato della liberalizzazione delle attività indipendenti non solo per quanto riguarda le persone fisiche ma anche quelle giuridiche (società o altro), (vedi art. 52-66 del trattato Cee).

La libertà di stabilimento implica l'accesso non discriminato alle attività non salariate e al loro esercizio, la costituzione e la gestione di imprese nonché l'apertura di agenzie, succursali e filiali da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro (articolo 52). Questa libertà ha come corollario la liberazione dei servizi comprendenti in particolare (art. 60) attività di carattere industriale, attività di carattere commerciale, attività artigiane, attività delle libere professioni. La realizzazione degli impegni di carattere generale sia per quanto riguarda la libertà di stabilimento sia la libera prestazione dei servizi è molto in ritardo malgrado l'enorme attività normativa svolta in sede comunitaria. Viene considerato liberato un settore per il quale sia stata emessa una direttiva diretta ad imporre agli Stati membri la soppressione delle restrizioni anche se poi alla direttiva stessa non è stato dato completamente seguito. Comunque la liberazione ha riguardato finora soprattutto il commercio, l'in-

³² Ministero del lavoro e della previdenza sociale, *La politica dell'impiego nella Cee*, Roma, 1971.

dustria e l'artigianato, l'agricoltura, le assicurazioni mentre è arretrata o addirittura inesistente nei settori dei trasporti, mercati pubblici, professioni liberali, banche ecc.³³.

Le difficoltà in questo campo non derivano ovviamente solo dalle differenze esistenti nei diversi paesi e profondamente radicate per esempio nel campo dell'insegnamento e formazione delle professioni liberali ma principalmente dal fatto che, sia la libertà di stabilimento sia la liberazione dei servizi, sono collegati con le condizioni di concorrenza, con la politica industriale ecc. Cioè con campi fortemente carenti della politica comunitaria in generale.

Infine alcune considerazioni sulla libera circolazione dei capitali. È questo uno degli aspetti dell'integrazione di più difficile esame data la insufficienza delle informazioni e la complicatezza dei movimenti.

Il problema della libera circolazione dei capitali è ampiamente trattato nel rapporto Spaak, documento preliminare al trattato Cee³⁴.

È fatta una netta distinzione fra movimenti di capitale e trasferimenti corrispondenti a pagamenti correnti: « È ovvio che i trasferimenti legati ai movimenti delle merci o a degli scambi di servizi devono essere liberati con un ritmo almeno uguale a quello della soppressione delle restrizioni quantitative. Grazie all'Uep questo problema oggi non si pone »; « La libera circolazione dei capitali si distingue dai trasferimenti legati alle merci, ai servizi o ai movimenti della manodopera e comporta il diritto senza restrizioni dei cittadini dei paesi membri di acquistare, trasferire e utilizzare all'interno della Comunità dei capitali di provenienza della Comunità stessa ».

Nel trattato Cee il problema dei movimenti dei capitali è trattato negli articoli 67-73 in modo piuttosto vago ed impreciso; durante il periodo transitorio le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri devono essere sopresse gradatamente « nella misura necessaria al buon funzionamento del Mercato comune ». Inoltre sono previste deroghe per varie ragioni protettive che dovrebbero essere autorizzate dalla commissione ma che per ragioni di urgenza e segretezza vengono generalmente adotta-

te dagli Stati di propria iniziativa informandone poi la commissione.

Comunque le norme nel trattato Cee hanno avuto solo una applicazione parziale e il mercato comune dei capitali è ben lontano dall'essere una realtà.

L'adozione di due direttive, una del 1960 e l'altra del 1962 che comportavano una prima applicazione dell'art. 67, avrebbe dovuto essere la premessa per l'approvazione delle altre misure necessarie per la libera circolazione dei capitali, ma ciò non è avvenuto. Nel 1964 la commissione ha proposto una terza direttiva per la eliminazione non più delle restrizioni derivanti dalla regolamentazione sui cambi, come le prime due, ma per la soppressione di restrizioni legislative o amministrative riguardanti la emissione e collocamento di titoli esteri, la introduzione di titoli esteri nelle borse, l'acquisizione di titoli esteri da parte di istituti finanziari³⁵. Le differenze di fatto esistenti fra i vari paesi membri, principalmente per quanto riguardava il regime dei cambi — riflettenti peraltro profonde differenze nelle condizioni economiche — che in alcuni erano ancora sottoposti a restrizioni, ha portato alla non approvazione di questa direttiva malgrado le modificazioni successivamente portate dalla commissione (1967) per arrivare ad un compromesso.

I riflessi nella Cee delle difficoltà monetarie

Tutto il problema è naturalmente entrato in una fase completamente nuova con le difficoltà monetarie e il ristabilimento del controllo dei cambi in Francia nel 1968 e con tutti i noti avvenimenti successivi. Cosicché nessun progresso è stato fatto e il problema è rimasto aperto. Non esiste oggi un mercato comune dei capitali — inteso come l'insieme dei meccanismi mediante i quali si effettua la raccolta dei fondi e il loro orientamento per il finanziamento de-

³³ J. e C. Nême, « Economie Européenne », op. cit., p. 124.

³⁴ « Rapport des chefs de delegation aux Ministres des Affaires Etrangères », Bruxelles 21 aprile 1956, p. 92 e segg.

³⁵ E. Sadi Kirschen, « Financial Integration in Western Europe », Columbia University Press, 1969.

gli investimenti — similmente a quello grosso modo esistente per le merci e per la manodopera.

Ogni paese membro ha proprie leggi e propri regolamenti. Si è creata cioè per i capitali una situazione diversa da quella che abbiamo rilevato per lo scambio di merci: « Contrariamente a quanto si può constatare nel settore commerciale gli scambi intracomunitari di capitali non rappresentano che una parte ridotta degli scambi globali di ogni paese membro con l'estero »³⁶.

Si può dire che la creazione di un mercato comunitario dei capitali sia stata frenata e poi impedita, da una parte proprio dai crescenti squilibri derivanti da un processo di integrazione parziale che hanno reso indispensabile il mantenimento e la valorizzazione di strumenti di regolazione nazionale come la manovra monetaria all'interno e il controllo dei movimenti di capitali verso l'esterno e, dall'altra parte, dallo sviluppo, particolarmente dal 1963 in poi, di un mercato dei capitali (basato per così dire sull'uso extraterritoriale della moneta) talmente libero da qualsiasi controllo e profittevole per gli interessi costituiti da annullare, almeno per un certo periodo di tempo, qualsiasi spinta comunitaria.

Si è insomma rilevata la impossibilità di attuare la libera circolazione dei capitali come effetto della semplice eliminazione delle misure restrittive nazionali e la necessità di considerare questo aspetto dell'integrazione comunitaria nel maggior ambito dell'unione economica e di un processo di maggiore autonomia della Comunità verso il sistema monetario e finanziario occidentale dominato dagli Usa.

Cosicché la circolazione intracomunitaria di capitali è notevolmente inferiore ai movimenti di capitali fra Stati membri e paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Una analisi quantitativa è estremamente difficile data la scarsità di informazioni. Secondo il summenzionato rapporto Dichgans, nel periodo 1960-66 la Germania sarebbe stata importatrice netta da altri paesi della Comunità per 800 milioni di dollari di capitali sotto forma prevalentemente di investimenti diretti e di portafoglio, crediti a scadenza di almeno 12 mesi o investimenti immobiliari. Nello stesso periodo di

tempo la Francia sarebbe stata importatrice netta di 455 milioni di dollari. La situazione è naturalmente cambiata dopo il 1968, comunque sembra chiara la tendenza per i movimenti di capitali intracomunitari ad orientarsi non verso i bisogni di sviluppo delle regioni più arretrate ma verso la già esistente disponibilità di ricchezza.

Di fronte ad un fortissimo sviluppo delle emissioni interne nei paesi della Cee di valori a reddito fisso a medio e a lungo termine le emissioni estere in moneta locale (prestiti emessi da non residenti su un singolo mercato nazionale nella moneta di tale mercato) di carattere tradizionale si sono aggirate negli anni 1961-1968 intorno a poco più di 200 milioni di dollari annui, complessivamente per tutti i paesi della Cee, raggiungendo circa il 3 per cento delle emissioni interne. Esse sono state fortemente ostacolate dalla permanente compartimentazione dei mercati nazionali e principalmente da ostacoli di carattere fiscale; dai rischi di cambio che sono stati fino ai recenti avvenimenti nell'agosto 1971 doppi per i corsi delle valute Cee fra di loro rispetto a quelli con il dollaro; da persistenti ostacoli valutari che si sono accresciuti con il tempo; dalle diversità delle politiche nazionali in materia creditizia; dalle restrizioni alla libertà di stabilimento delle banche e dei servizi bancari e simili.

Le euroemissioni

Questi ostacoli sono stati in larga misura superati dalle cosiddette euroemissioni cioè dai prestiti emessi sotto forma di obbligazioni ordinarie o di obbligazioni convertibili, collocate su mercati diversi da quello del paese nella cui moneta sono stilate (principalmente dollari ma anche marchi tedeschi ed altre). Esse vengono emesse da consorzi di collocamento di cui fanno generalmente parte, oltre alle banche dei singoli paesi membri, anche banche delle principali piazze finanziarie situate al di fuori della Comunità. I vantaggi delle euroemis-

³⁶ Cee, « La formazione di un mercato europeo dei capitali » (Rapporto Segrè). Parlamento europeo, Doc. 108, 26 sett. 1969, « Relazione sulla istituzione di un mercato europeo dei capitali » (on. Dichgans).

sioni (immunità fiscale, anonimato ecc.) sono stati particolarmente sfruttati dalle filiali di società americane e dalle società di finanziamento americano domiciliate in Europa che vi hanno fatto ricorso in misura crescente soprattutto dopo il 1963 in seguito alla istituzione negli Usa della imposta di compensazione degli interessi sugli acquisti di valori stranieri da parte di cittadini statunitensi e da residenti stranieri negli Usa e alla serie di provvedimenti presi successivamente anche per limitare la uscita di capitali e combattere il deficit della bilancia dei pagamenti.

Da circa 5 milioni di dollari nel 1961 le euroemissioni sono salite rapidamente a quasi quattro miliardi di dollari nel 1968, stilate per circa il 60 per cento in dollari ed emesse per oltre il 50 per cento da società private americane. In tale modo il mercato delle euroemissioni sul quale sono affluiti capitali delle più varie provenienze non solo comunitarie ma anche esterne, e al quale hanno fatto ricorso clienti più diversi pubblici e privati anche dei paesi socialisti, si è contrapposto ai mercati finanziari nazionali per una serie di vantaggi che questi non potevano offrire creando un mercato europeo di capitali molto importante ma del tutto esterno a norme comunitarie e nazionali e di cui è molto difficile valutare gli effetti per quanto riguarda la utilizzazione delle risorse comunitarie.

L'origine dei fondi per il mercato delle euroemissioni è segreta essendo l'anonimato uno dei suoi maggiori vantaggi: si ritiene però che essi derivino, in primo luogo, da capitali privati di ricchi europei, sudamericani, orientali del Medio e dell'Estremo Oriente che cercano di sfuggire alla inflazione e ai rischi politici dei loro paesi, ricevendo nel contempo una buona remunerazione e la esenzione fiscale e, in secondo luogo, da istituzioni come compagnie di assicurazione, fondi di investimento, fondi pensione ecc. Non è possibile determinare quanta parte dei fondi affluiti sul mercato delle euroemissioni avrebbero potuto affluire, in mancanza di queste, sui mercati nazionali, comunque sembra di poter dire che di gran lunga la maggior parte dei capitali presi in prestito, sia da imprese americane sia da imprese europee, è stato investito in Europa pur derivando

per una parte considerevole da fonti non europee.

I movimenti di capitali attraverso le euroemissioni con drenaggio di risorse non solo dall'interno della Cee e dell'Europa occidentale in generale ma anche dall'esterno e con destinazioni diverse pubbliche e private interne ed esterne, sia pure con un forte peso delle società multinazionali operanti in Europa, devono essere visti nel maggiore insieme di cui fanno parte con il mercato parallelo delle eurovalute, principalmente eurodollari, sia per i rapporti intercorrenti fra i due mercati a lungo e a breve termine sia per l'uso che anche del secondo fanno le società multinazionali stesse.

A causa della loro importanza³⁷, della rete di informazioni di cui dispongono, dei loro legami con le banche americane operanti in Europa, le filiali delle società americane sono in grado di ottenere le migliori condizioni per soddisfare i loro bisogni di finanziamento e per la utilizzazione anche momentanea delle loro liquidità disponibili.

Il prevalere degli interessi privati

Anche in questo senso il mercato dell'eurodollaro risponde particolarmente bene alle loro esigenze avendo reso possibile la utilizzazione e quindi la remunerazione anche del denaro a brevissimo termine, anche « a vista », generalmente non remunerato nei sistemi monetari nazionali. La partecipazione delle multinazionali americane, come delle multinazionali in genere, alle operazioni del mercato dell'eurodollaro offre loro la possibilità di sottrarsi alle politiche di controllo della domanda monetaria globale messe in atto nei paesi in cui sono ospiti diminuendo la efficacia delle politiche stesse. In caso di limitazione del credito, per esempio, in un determinato

³⁷ Il valore del fatturato mondiale complessivo delle 500 maggiori società americane operanti nei paesi della Cee è di gran lunga superiore al prodotto nazionale lordo dei paesi della Cee stessa. Per quelle operanti nella Rft la percentuale nel 1964 del loro fatturato complessivo rispetto al Pnl del paese ospite è di circa il 150 per cento, idem per la Francia mentre sale dal 250 per cento per l'Italia, a circa il 500 per cento per l'Olanda e a quasi il 600 per cento per il Belgio.

933

paese queste società possono sempre ricorrere a fonti di finanziamento esterne approfittando delle differenze congiunturali tra i diversi paesi.

Una delle principali caratteristiche della struttura finanziaria delle filiali delle società americane è la limitatezza del loro capitale sociale rispetto alla cifra di affari per cui è spesso considerevole il loro indebitamento. Questa situazione favorisce notevolmente la libertà di manovra della società madre che controlla la filiale che dipenderà sempre dalla prima come garante del suo indebitamento contribuendo nel contempo ad una grande mobilità per le risorse del gruppo. Questa mobilità è una delle condizioni per la massimizzazione dei profitti dei gruppi che operano in paesi con diverse politiche economiche, con diverse caratteristiche, monetarie, fiscali ecc., e questa è anche una delle ragioni per la condotta fortemente centralizzata dei gruppi multinazionali che possono sfruttare le differenze stesse sul piano mondiale.

Gli enormi spostamenti di capitali a breve termine durante le recenti crisi monetarie che hanno largamente contribuito al fallimento della progettata unione economica e monetaria della Cee hanno avuto in larga misura origine e svolgimento nell'ambito delle società multinazionali, in varie forme, attraverso il mercato dell'eurodollaro o altrimenti.

Concludendo si può quindi dire che la libertà di movimento dei capitali è, da una parte, molto limitata al livello nazionale ed ha scarsissimi caratteri comunitari, mentre, dall'altra parte, è illimitata ma su un piano completamente diverso di carattere mondiale con regole unicamente determinate dalle parti contraenti che sono prevalentemente private.

Effetto principale della incapacità di costituire un mercato comune dei capitali in uno spazio economico largamente libero alla circolazione delle merci come la Cee con crescenti differenze nella situazione economica e monetaria dei paesi membri è stata l'assunzione di un ruolo dominante da parte di un mercato dei capitali per così dire sovrapposto, dominato da forze esterne alla Comunità e contrastante con le esigenze di sviluppo delle forze produttive

ve messo in atto dal processo di integrazione stesso. Il dominio degli interessi privati espressi principalmente attraverso i grandi gruppi economici è alla base di questa contraddizione che è venuta accentuandosi nel tempo.

I gruppi operanti nel processo di integrazione

Un tratto caratteristico della attuale costruzione comunitaria e del processo di integrazione economica che ne costituisce l'essenza è la grande varietà dei giudizi nei suoi riguardi e, conseguentemente, delle valutazioni sui suoi effetti e sulle sue prospettive di sviluppo. Ciò deriva non solo dalla complessità del fenomeno ma anche dal modo in cui esso si è svolto al di fuori da ogni controllo democratico e quindi dal carattere prevalentemente tecnico ed autoritario delle istituzioni che lo amministrano, che operano generalmente caso per caso, appellandosi a vaghi principi, quali le leggi del mercato, che dovrebbero ideologicamente giustificare la azione e che evitano qualsiasi opera di sintesi che inevitabilmente porterebbe a valutazioni di carattere politico.

Questa situazione deriva anche dalla documentazione fornita, enorme come quantità, ma frammentaria, episodica e prevalentemente tecnica: cosicché ognuno ha forti argomenti per vedere nella costruzione comunitaria quello che vuole. La conseguenza di questo modo di procedere è che oggi, in una situazione di grande movimento e di profonde trasformazioni sul piano internazionale, di fronte a provvedimenti come quelli presi dal governo degli Stati Uniti il 15 agosto che minano l'esistenza stessa della Comunità, risulta estremamente difficile disporre di dati abbastanza oggettivi per valutare le reali possibilità di una risposta unitaria da parte della Comunità, anzi si pone addirittura il problema se questa possa ancora esistere e in che modo. Riteniamo che il fenomeno della integrazione economica possa fornire punti di riferimento per una valutazione per quanto possibile oggettiva. A questi effetti riteniamo che esso non debba essere esaminato nei termini tradizionali che lo pro-

pongono come il susseguirsi di una serie di studi formalmente definiti — dagli accordi regionali alla unione economica — percorsi in modo generalmente considerato irreversibile ma come un processo in continuo divenire nel quale i rapporti politici si intrecciano continuamente con quelli economici, ancora allo stadio iniziale e sottoposto a possibili involuzioni. Più che alle forme che il processo può di volta in volta assumere (unione doganale, unione monetaria ecc.) l'attenzione deve quindi essere rivolta alle forze che, spesso in modo contraddittorio, agiscono sul processo stesso e ne sono, a loro volta, determinate.

A nostro parere sono questi gli aspetti più rilevanti del processo di integrazione economica, gli aspetti cioè collegati con gli effetti che esso ha sul complesso di forze dalle quali è determinato e dalle quali possono sorgere nuove forme di volontà politica decisive, a loro volta, per l'ulteriore sviluppo dell'integrazione economica stessa. Per questo abbiamo cercato, innanzitutto, di determinare, ovviamente semplificando, i gruppi operanti sul processo di integrazione comunitaria.

In un gruppo possono essere raccolte le forze che si riferiscono direttamente alla appartenenza dei paesi in questione, tutti a prevalente economia privata, al blocco occidentale ed alla loro posizione subordinata rispetto agli Stati Uniti. Queste forze agiscono sul processo di integrazione con una componente esterna molto forte nella quale sono prevalentemente rappresentati gli interessi degli Usa come potenza dominante. Un altro gruppo di forze si richiama invece direttamente a fenomeni e a interessi interni ai paesi dell'Europa occidentale nel suo complesso e a quelli dell'area comunitaria in modo specifico. In generale si tratta di spinte rilevanti dallo sviluppo delle forze produttive per maggiori mercati atti ad assicurare maggiori possibilità di sfruttamento delle economie di scala, la divisione internazionale del lavoro e, in sintesi, una migliore utilizzazione delle risorse. Ma oltre a queste spinte genericamente operanti dall'interno in favore della costituzione di maggiori spazi economici e quindi per un processo di inte-

grazione, per la cui valutazione esistono molte difficoltà e dubbi, bisogna tenere presenti anche altri fattori che hanno operato sempre dall'interno in favore del processo di integrazione, nell'Europa occidentale e che sono derivati dalla particolare condizione in cui questa si è venuta a trovare in questo dopoguerra. In particolare per i paesi di questa area si sono modificate con la guerra, o successivamente, alcune condizioni di fondo per lo sviluppo delle forze produttive con il crollo del dominio coloniale su aree fornitrici di materie prime nell'Europa stessa, nella sua parte orientale, o in altri continenti, particolarmente in Africa. Per lungo tempo questi legami avevano favorito un tipo di sviluppo industriale basato su flussi « verticali » di materie prime derivanti dalle zone coloniali e dirette ai singoli paesi metropolitani con ciò spinti al protezionismo e all'autarchia nell'ambito del proprio impero.

Flussi verticali e sviluppo orizzontale

Lo sviluppo dell'area socialista nell'Europa orientale e i movimenti di indipendenza nazionale nei paesi coloniali hanno creato oggettivamente nei paesi dell'Europa occidentale, sia pure in forme diverse e con una più lenta maturazione per i paesi usciti vincitori dalla guerra che hanno potuto mantenere illusioni coloniali più lungamente degli altri, un interesse comune per la ricerca di un nuovo sviluppo economico e innanzitutto a maggiori scambi reciproci di tipo « orizzontale » fra paesi industrializzati. Questi due gruppi di forze che, semplificando, potremmo chiamare « esterne » ed « interne » anche se, piuttosto che forze distinte, esse potrebbero essere viste come aspetti diversi di fenomeni unici propri del sistema capitalistico, sono stati sempre contemporaneamente presenti nel processo di integrazione comunitaria in modi e con forza diversi nei diversi momenti. Essi hanno operato anche in modo contraddittorio ed è proprio rispetto alle contraddizioni che essi sviluppano, e quindi alle possibilità di azione politica offerte, che devono essere innanzitutto esaminati gli effetti del processo di integrazione.

Questi gruppi di forze hanno operato diversamente nel tempo e sono stati modificati dal processo di integrazione stesso. In un primo tempo è stata certamente l'appartenenza dei paesi dell'Europa occidentale al blocco dominato dagli Usa ed avere peso determinante per i primi passi del processo integrativo. Ricordiamo semplicemente la organizzazione imposta dagli Usa per l'accertamento e la denuncia dei bisogni e la distribuzione dei cosiddetti « aiuti » Marshall, le ragioni della costituzione della Oece (1948), dell'Unione europea pagamenti (1950) fino al primo approccio integrativo di carattere comunitario su una base più ristretta ed omogenea con la costituzione della Ceca (Trattato di Parigi, 18 aprile 1951).

La fortissima tensione fra i due blocchi e la stretta identificazione dell'Europa occidentale con quello dominato dagli Usa sono certamente alla base della creazione della Ceca i cui scopi sono stati innanzitutto politici quali il reinserimento della Germania occidentale nel contesto europeo con piena possibilità di sviluppo per il rafforzamento di un gruppo di paesi capitalistici ai confini del sistema socialista superando richieste dirette a mantenere controlli e limitazioni, e quindi divisioni interne, simili a quelle del passato e possibili matrici di nuovi conflitti.

Diverso, almeno parzialmente, sembra invece essere stato il processo di formazione dei trattati di Roma (25 marzo 1957) per la costituzione della Euratom e della Cee. Alla fine degli anni '50 il problema dell'inserimento della Rft nel contesto europeo che aveva avuto molto peso per la costituzione della Ceca poteva considerarsi risolto sia per quanto riguarda il campo economico sia per quello politico e militare. D'altra parte lo stato di tensione fra i due blocchi sembrava essere nella seconda metà degli anni '50 molto minore di quello esistente all'inizio del decennio stesso al momento della costituzione della Ceca. Di particolare peso per la formazione della Cee sembra essere stata l'esperienza che i paesi interessati avevano fatto negli anni precedenti di intenso sviluppo degli scambi reciproci a carattere « orizzontale » fra paesi industrializzati, in un periodo

di carenza di dollari. Per diversi anni lo sviluppo dei paesi dell'Europa occidentale era stato particolarmente intenso ed era stato favorito anche dalla particolare forma di clearing multilaterale (Uep) che dovette essere abbandonata con il venire meno delle sue ragioni iniziali e particolarmente con il passaggio alla convertibilità (dicembre 1958) delle monete dei paesi interessati, membri dell'Oece. In queste circostanze la costituzione di una unione doganale poteva essere considerata anche una misura di difesa verso l'esterno, una volta abbandonata la difesa monetaria. Si cercava di dare nuovo slancio allo sviluppo sperimentato nel decennio precedente non solo attraverso la liberalizzazione degli scambi interni ma anche attraverso una maggiore protezione verso l'esterno con una tariffa doganale più protezionista della media ponderata delle tariffe doganali che doveva sostituire.

Dalla guerra fredda all'integrazione comunitaria

I diversi gruppi di forze come hanno diversamente agito all'inizio del processo di integrazione così hanno diversamente reagito nel suo ulteriore sviluppo. Le ragioni politiche determinanti per la posizione degli Usa di spinta alla messa in moto del processo di integrazione economica della Cee e dovuta principalmente alla situazione di forte contrasto fra i due blocchi si sono profondamente modificate con il tempo con il venire meno delle condizioni della « guerra fredda », con i nuovi rapporti fra Usa e Urss, con lo sviluppo della strumentazione militare e della politica della coesistenza pacifica e, infine, con lo stesso consolidamento di rapporti pacifici fra i paesi dell'Europa occidentale dovuto anche al processo di integrazione economica.

Proprio da quest'ultimo sono invece diventati sempre più rilevanti gli effetti concorrenziali in campo economico che hanno contribuito a rendere sempre più difficile la posizione degli Usa per quanto riguarda la loro capacità di coprire con mezzi propri le spese fortemente crescenti della loro politica imperialistica. Si può quindi

dire che per quanto riguarda le forze esterne e precisamente per quelle esponenti l'influenza degli Usa il processo di integrazione comunitaria ha operato in termini tendenzialmente negativi per una crescente massa di contraddizioni da esso messo in moto in diversi campi, non solo in quello economico ma anche in quello politico. Per cui di fronte ad una posizione in un primo tempo sicuramente favorevole al processo di integrazione da parte degli Usa si può ritenere che oggi sia prevalente non più una spinta nello stesso senso per un ulteriore sviluppo ma piuttosto una spinta nel senso contrario di un arresto se non addirittura di una involuzione. Giustamente si fa osservare che a causa dei provvedimenti americani del 15 agosto 1971 la Comunità, dopo aver superato durante la sua esistenza diverse crisi di carattere interno, è per la prima volta sottoposta a spinte esterne che tendono a disgregarla operando sulle differenze interne fra i paesi membri e sollecitando accordi di carattere bilaterale.

Diversamente ha operato invece il processo di integrazione per quanto riguarda quel gruppo di forze che abbiamo definito « interne », legate, come abbiamo detto, più direttamente alle esigenze di sviluppo delle forze produttive dei paesi membri. Dei tre trattati, Ceca, Euratom, Cee, l'unico rilevante a questi effetti è questo ultimo.

Sostanzialmente si può dire che attraverso l'unione doganale riguardante i prodotti industriali ed altri provvedimenti di minore importanza è stato messo in moto un processo di integrazione di carattere « passivo » cioè basato sulla semplice eliminazione degli ostacoli alla espansione delle forze e degli interessi che sono sostanzialmente quelli dell'economia privata che ha avuto quindi maggiori possibilità di espandersi soprattutto attraverso i grandi gruppi. Noi non crediamo che l'unione doganale, peraltro incompleta, data la esistenza di diversi ostacoli ad effetto equivalente sia stata molto importante di per se stessa quanto per il significato politico che gli operatori economici le hanno attribuito come espressione dello stabilimento di nuovi rapporti pacifici fra i pae-

si membri e della costituzione quindi di un'ampia regione economica più o meno organizzata ma che non sarebbe stata comunque più sconvolta da azioni militari o da politiche economiche di chiusura e di autarchia a queste finalizzate come nel passato. Sono mancate invece azioni di integrazione « attiva », cioè di formazione e di applicazione di politiche comuni e coordinate dirette a raggiungere obiettivi economici e sociali definiti con atti di volontà politica e diversi da quelli raggiungibili con la sola espansione delle forze esistenti. Le politiche di integrazione attiva come quella diretta alla trasformazione strutturale dell'agricoltura, la politica dell'energia, dei trasporti, della ricerca scientifica, la politica industriale e simili o sono rimaste nella fase della semplice enunciazione o in quella della realizzazione estremamente modesta e continuamente esposta alla involuzione.

La Cee prima potenza commerciale del mondo

Cosicché possiamo dire che le forze interne che hanno operato attraverso il processo di integrazione sono sostanzialmente quelle della economia privata appoggiata da un intervento pubblico a livello internazionale, per esempio, con la introduzione di una tariffa doganale esterna ponderatamente superiore a quelle preesistenti ma comunque inferiore a quelle di quasi tutti gli altri paesi industriali (Stati Uniti, Giappone ecc.), con contributi alle spese di riconversione, investimento, con finanziamento pubblico degli alti prezzi agricoli e simili. E' quindi attraverso l'espansione degli interessi privati che il processo di integrazione ha influito sullo sviluppo delle forze produttive con alcuni effetti che riteniamo particolarmente degni di attenzione. Forte sviluppo degli scambi intracomunitari che nel periodo di realizzazione della unione doganale (1959-1968) sono quadruplicati mentre gli scambi con i paesi terzi sono un po' più che raddoppiati. Lo sviluppo particolarmente intenso degli scambi intracomunitari ha portato ad un forte aumento del loro peso, nel commercio estero dei singoli paesi (mediamente dal 29,7

per cento al 45,9 per cento nel periodo summenzionato) con un aumento della interdipendenza interna e una minore dipendenza rispetto all'esterno. In particolare è diminuita l'importanza relativa degli scambi commerciali con gli Usa con i quali la bilancia commerciale della Cee è stata comunque costantemente passiva mediamente per circa due miliardi di dollari all'anno. La Cee è così diventata la prima potenza commerciale del mondo assorbendo circa il 30 per cento del commercio mondiale (esclusi i paesi socialisti), percentuale che diminuisce però notevolmente se si escludono gli scambi intracomunitari che per circa tre quarti sono ormai costituiti da prodotti industriali. Per questi ultimi attraverso il summenzionato sviluppo degli scambi « orizzontali » è stata realizzata una certa divisione del lavoro nell'ambito comunitario con la parziale unificazione della domanda principalmente per i beni industriali di consumo ma assai meno per quelli strumentali, particolarmente per quelli a tecnologia avanzata, dipendenti in larga misura dall'azione pubblica per i quali i singoli paesi hanno continuato ad agire per proprio conto collegandosi spesso direttamente con industrie americane tecnologicamente più avanzate. Questa situazione non è però omogenea nell'ambito della comunità. Forti sono le differenze fra i diversi paesi e soprattutto quelle fra le regioni più sviluppate e quelle più arretrate che tendono ad aumentare.

Contestuale alla difformità è la relativa modestia dello sviluppo dell'attività industriale della Cee nel suo complesso rispetto a quello delle altre regioni industriali. Esso è stato inferiore a quello dell'Urss e soprattutto a quello del Giappone e non molto superiore a quello degli Usa. È stato invece notevolmente superiore a quello dell'Inghilterra.

Relativamente alle altre aree industriali la Cee è quella che ha meno aumentato la sua popolazione attiva occupata (1958-1966), che è aumentata di 8,9 milioni di unità negli Usa, di 5,2 milioni nel Giappone e di 1,4 milioni nella Cee con forti spostamenti interni per cui, mentre l'Italia ha perso 1,3 milioni di unità, gli altri paesi comunitari hanno registrato un aumento

di 2,7 milioni di persone attive. Le eliminazioni di una considerevole parte degli ostacoli interni (integrazione passiva) soprattutto come garanzia di pace in un'area economicamente importante ha favorito le forze esistenti, aumentando le differenze in termini assoluti tra i più forti e i più deboli.

Conseguenze delle difformità nello sviluppo industriale

Queste forze hanno mantenuto il proprio carattere nazionale ristrutturandosi e concentrandosi prevalentemente nell'ambito dei singoli paesi piuttosto che in quello comunitario. A questo secondo livello le spinte derivanti dalla integrazione passiva sono evidentemente insufficienti e, sia pure in termini nuovi, si ripresenta il problema del predominio di un paese sugli altri. Questa situazione ha largamente favorito l'intervento esterno, principalmente con la forma di investimenti diretti attraverso società multinazionali di origine statunitense che hanno operato a livello comunitario sfruttando tutte le possibilità offerte dal processo di integrazione e favorendolo ulteriormente, principalmente attraverso un considerevole contributo dello sviluppo degli scambi interni. Cosicché contestualmente alle realizzazioni della unione doganale è fortemente aumentata la parte delle spese di investimento delle multinazionali americane nella formazione lorda annua di capitale fisso dell'industria manifatturiera Cee che dovrebbe aggirarsi intorno al 12 per cento (1968).

Come è noto la maggior parte dei mezzi finanziari necessari alle industrie americane operanti in Europa sono raccolti nella Europa stessa utilizzando risorse quivi disponibili. Cioè gli americani non trasferiscono in Europa i loro capitali ma principalmente le loro capacità di provvedere ad una determinata combinazione dei fattori della produzione localmente disponibili provvedendo alla distribuzione dei prodotti conseguiti, sia sul mercato comunitario, sia in paesi terzi. L'intervento ha luogo, sia attraverso la costituzione di nuove unità produttive, sia attraverso l'acquisto di imprese preesistenti. Sono stati investiti

in misura crescente settori dell'industria manifatturiera soprattutto quelli a tecnologia più avanzata ma più recente è la tendenza ad una più ampia diversificazione con interventi crescenti anche nel settore terziario, particolarmente in quello creditizio e finanziario.

Nel 1968 le vendite delle società americane operanti nella Cee sono state di 14 milioni di dollari, cioè oltre il doppio delle esportazioni Usa verso la Cee stessa, e non appare dubbio che una parte dei prodotti che potrebbero essere forniti dagli Usa attraverso esportazioni, sono direttamente realizzati sul territorio comunitario e che al legame basato sullo scambio dei prodotti vengono sostituiti altri tipi di legame basati sui rapporti finanziari, di informazione tecnologica, sul trasferimento di capacità organizzative ecc. Si deve ricordare che le società multinazionali operano sempre in modo da mantenere in termini esclusivi il controllo della proprietà e quindi il comando delle società dipendenti che dipendono sempre dalla centrale, generalmente americana, per le loro decisioni più importanti, particolarmente nel campo degli investimenti. Inoltre gravi vincoli di dipendenza derivano dalla pretesa del governo Usa di esercitare la sua sovranità fiscale sui cittadini americani operanti all'estero e di applicare extraterritorialmente la legislazione antitrust anche alle attività svolte all'estero dalle società americane, pretendendo da queste anche il rispetto delle forme di embargo verso i paesi considerati nemici.

Accanto alla libera circolazione delle merci (unione doganale) con gli effetti summenzionati, devono essere considerati anche, sempre riguardo al processo integrativo, gli sviluppi avuti nel campo della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. Ricordiamo che per quanto riguarda i capitali i movimenti intracomunitari sono molto inferiori a quelli che si sviluppano fra Stati membri e paesi terzi e organizzazioni internazionali. Cioè per i capitali si è creata una situazione opposta a quella che abbiamo descritto per le merci e ciò per varie ragioni ma principalmente a causa della creazione e lo sviluppo, particolarmente dal 1963 in

poi, di un mercato parallelo dei capitali a breve e a lungo termine (eurovalute e euroemissioni) sottratto a qualsiasi controllo pubblico e unicamente regolato con norme determinate dalle parti contraenti sostanzialmente private. Attraverso questo mercato le imprese multinazionali, fra cui molti istituti finanziari americani, hanno soddisfatto buona parte delle loro esigenze finanziarie sottraendosi in tale modo alle politiche di controllo della domanda globale messe in atto nei paesi di cui sono ospiti e diminuendo così la efficacia delle politiche stesse. Effetti di questo genere si sono avuti rispetto agli stessi Stati Uniti.

L'integrazione economica e le esigenze di autonomia

Il forte indebitamento delle imprese multinazionali rispetto ai mezzi propri, e quindi la forte mobilità delle risorse con un comando fortemente centralizzato hanno reso più facili le manovre speculative dirette a trarre profitto dalle forti differenze esistenti tra i diversi paesi comunitari e sostanzialmente aggravandole. Gli enormi spostamenti di capitali a breve termine durante la recente crisi monetaria che hanno largamente contribuito al fallimento della progettata unione economica e monetaria della Cee hanno avuto in larga misura origine e svolgimento nell'ambito delle società multinazionali il cui fatturato al livello mondiale è di molte volte superiore al prodotto dei paesi che le ospitano. Al mercato delle eurovalute hanno comunque fatto ricorso anche imprese nazionali, governi di paesi con diversi sistemi sociali ed istituzioni pubbliche di diverso genere. Cioché il processo di integrazione economica si è svolto nel corso di oltre venti anni, dalla costituzione della Ceca in poi, in un mondo in profondo cambiamento determinato anche dal processo di integrazione stesso. Quest'ultimo si è rivelato in misura crescente contraddittorio con la posizione di predominio assoluto degli Stati Uniti quale era uscita dal conflitto armato e alla cui difesa la costruzione comunitaria era stata preordinata. Giustamente nel rapporto Williams, che ha fornito le pre-

messe per le decisioni del presidente Nixon del 15 agosto 1971, si fa osservare che l'origine dell'attuale difficoltà della politica americana è costituita dall'incapacità di tenere nel dovuto conto il processo di integrazione economica che si è sviluppato in questo dopoguerra. Naturalmente non si tratta solo di questo ma delle spinte contraddittorie che esso ha messo in moto nell'ambito della politica imperialistica di cui avrebbe dovuto essere strumento e che è entrata in crisi per i duri colpi ricevuti in varie parti del mondo e all'interno degli Stati Uniti stessi.

Forti spinte contraddittorie con la sistemazione esistente derivano dallo sviluppo delle forze produttive favorito dal processo di integrazione economica attraverso maggiori scambi principalmente di prodotti industriali ma soprattutto dalla garanzia di pace in un'ampia regione economica che il processo di integrazione stesso ha fornito. In questo senso si può ritenere che abbia operato anche l'intervento di imprese operanti su base multinazionale, principalmente americane, attratte dagli stessi vantaggi e da altri, quali il minore costo del lavoro e la maggiore disponibilità di capitali.

In sostanza, l'ulteriore sviluppo delle forze produttive risulta incompatibile con i rapporti di stretta dipendenza dalla potenza egemone e con il processo di integrazione passiva contestuale a questo stato di cose basato sull'offerta di maggiori possibilità di sfruttamento delle forze economiche esistenti dominate dagli interessi dei grandi gruppi, a loro volta legati politicamente ed economicamente con quelli oltre oceano. L'esigenza di autonomia si pone quindi contestualmente con la capacità di offrire nuove possibilità di sviluppo alle forze produttive attraverso nuove forme di integrazione attiva dirette a superare il condizionamento dell'esistente struttura economica e al raggiungimento di obiettivi di progresso sociale e di pace. Principali attori di questa nuova politica non possono essere che i lavoratori come parte più dinamica e progressista delle forze produttive stesse.

Certamente queste nuove forze non potranno operare con gli istituti comunitari

esistenti concepiti per una costruzione autoritaria e conservatrice destinata ad essere strumento di una politica imperialista che essa stessa ha contribuito a mettere in crisi. Cosicché il problema istituzionale si pone insieme con quello di nuovi rapporti aperti con il mondo esterno e innanzitutto con i paesi socialisti e con quelli del terzo mondo.

Ma qui inizia un nuovo discorso di intervento attivo e cosciente dei lavoratori per il condizionamento di un fenomeno al quale sono stati finora sostanzialmente estranei. Certamente qui ci veniamo a trovare in un campo del tutto nuovo, con nuove possibilità di collaborazione internazionale e nuove possibilità di alleanze fra classi e categorie diverse in un campo nel quale ben poco può darci, anche in termini negativi, la attività finora svolta dalle istituzioni comunitarie mancando ogni loro rilevante forma di intervento, fatta eccezione per l'agricoltura con i ben noti risultati. Ma un intervento attivo, per esempio, per una politica industriale, dell'energia, regionale, sociale, delle ricerche ha come premessa uno sforzo di interpretazione del fenomeno come si è svolto finora, delle contraddizioni che ha generato e delle possibilità offerte per una più impegnata e più larga azione politica. E' a questo fine che abbiamo cercato di dare il nostro contributo.