

# L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento

*a cura di*

**Amedeo Amato e Franco Praussello**



**Cacucci Editore - Bari**

## VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.  
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.  
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright  
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union  
EACEA – European Education and Culture Executive Agency  
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

# L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento

*a cura di*  
Amedeo Amato e Franco Praussello



Cacucci Editore - Bari

---



PROPRIETÀ RISERVATA



© 1994 Cacucci Editore - Bari  
Ai sensi della legge sui diritti d'autore e del codice civile  
è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso  
con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, per mezzo di  
fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	
AMEDEO AMATO e FRANCO PRAUSSELLO	pag. 9

<b>INTRODUZIONE</b>	
LORENZO CASELLI	» 17

### PARTE PRIMA

#### LE SFIDE DELL'ALLARGAMENTO

CARLO SECCHI	
L'allargamento e il futuro dell'Unione europea	» 25

DARIO VELO	
Le prospettive di mondializzazione e l'uso controllato del protezionismo come strumento di integrazione	» 55

### PARTE SECONDA

#### LE SFIDE POLITICO-ISTITUZIONALI

ENNIO TRIGGIANI	
Allargamento dell'Unione europea e revisione istituzionale	» 65

CONSTANTIN STEPHANOU	
Conséquences politiques et institutionnelles de l'élargissement de la CE	» 79

---

ANTONIO PADOA SCHIOPPA Le prospettive costituzionali della Comunità alla luce dell'allargamento	pag. 83
MARINA MANFREDI L'adesione dei nuovi paesi e l'evoluzione istituzionale della Comunità	» 89
CARLO ERNESTO MERIANO Le condizioni politiche e istituzionali della Unione europea	» 99
UGO VILLANI L'adesione di Stati neutralizzati alle Comunità europee	» 103
GIUSEPPE MARCHINI CAMIA L'ampliamento della Comunità nell'esperienza della po- litica estera italiana	» 123
WALTER HAGG La posizione dell'Austria	» 133
ALESSANDRA LANG La Svizzera e l'accordo sullo Spazio economico europeo	» 143

PARTE TERZA

LE SFIDE ECONOMICHE

ALBERTO QUADRIO CURZIO Oltre l'Europa di Maastricht	» 159
HANS-JOACHIM HAILER Scandinavia: on the way to the European Community	» 167
OSCAR GARAVELLO Debito estero delle economie in transizione: è auspica- bile una azione dell'Europa comunitaria?	» 181

FRANCO PRAUSSELLO	
Migrazioni endogene e flussi migratori ottimali tra l'Unione europea e l'Europa dell'Est	pag. 235
PIETRO GENCO	
Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese italiane per lo sviluppo delle esportazioni	» 267
SILVIO BERETTA	
L'ampliamento della Comunità e la revisione degli accordi di Maastricht	» 273



AMEDEO AMATO - FRANCO PRAUSSELLO

**PRESENTAZIONE**





Nel marzo 1994 si sono concluse positivamente le trattative per l'ampliamento dell'Unione europea ai nuovi paesi candidati appartenenti all'Efta, l'Austria, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia, già membri dello Spazio economico europeo, entrato in vigore all'inizio dell'anno precedente. Un mese dopo Ungheria e Polonia hanno presentato ufficialmente la loro domanda di adesione all'Unione, inaugurando un'ondata di richieste da parte dei paesi dell'Est, che secondo alcune indicazioni potrebbe giungere ad interessare la stessa Russia. Nel contempo, tuttavia, nonostante l'accordo circa il contenuto economico dei rapporti con l'Unione, dopo il parere conforme del Parlamento europeo l'iter dell'approvazione dei trattati di adesione dei nuovi paesi membri potrebbe essere ritardato od anche interrotto, a causa delle incertezze politiche associate al processo di ratifica mediante referendum da parte delle popolazioni interessate.

Poiché l'allargamento non è stato accompagnato dalla riforma in senso democratico dei meccanismi di decisione comuni, difficoltà ben più gravi rischiano in ogni caso di presentarsi nella gestione della nuova costruzione a sedici, come è emerso a conclusione delle trattative di adesione, quando tra i Dodici sono emerse divisioni a proposito dell'adeguamento delle norme, che regolano le votazioni a maggioranza all'interno dell'Unione ampliata. Paradigmaticamente, la costruzione comunitaria, la più avanzata esperienza di integrazione sotto il profilo politico ed economico nell'ambito dell'economia-mondo, si trova di fronte al bivio cruciale, cui l'ha condotta la sua storia non breve: l'evoluzione verso una forma completa di unione politica ed economica, o la sua diluizione in una vasta zona di libero scambio: la "*glorified free trade area*" di cui ha parlato il cancelliere Kohl.

I punti principali che hanno formato oggetto degli accordi economici di adesione hanno riguardato l'adeguamento dell'agricoltura dei nuovi paesi alle regole della Politica Agricola

---

Comune (PAC), la loro partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario, nonché due questioni particolari che investono gli interessi di specifici paesi: l'assegnazione dei diritti di pesca nelle acque della Norvegia e la regolamentazione dei transiti stradali di merci attraverso il territorio austriaco.

Per quanto concerne l'estensione della PAC ai territori dei nuovi paesi membri, è stato adottato il criterio dell'adeguamento immediato, a partire dal momento dell'entrata in vigore dei trattati di adesione, il 1° gennaio 1995, senza alcun periodo transitorio. In tal modo è stata evitata l'applicazione degli importi compensativi di adesione, che avrebbe portato alla segmentazione del mercato agricolo europeo, com'era accaduto in occasione dei precedenti allargamenti. L'adozione dei prezzi comunitari, meno elevati di quelli sin qui praticati, comporterà una riduzione dei redditi dei produttori locali, tranne che nel caso della Svezia, dove da tempo i prezzi agricoli sono allineati a quelli dell'Unione. Per facilitare la transizione e per tenere conto delle particolari condizioni di esercizio delle attività agricole nelle zone artiche e di montagna, i nuovi paesi membri hanno ricevuto cospicui indennizzi, mentre quote consistenti dei loro territori formeranno oggetto delle disposizioni delle politiche strutturali, beneficiando in futuro di ulteriori aiuti.

Dotate di livelli di reddito superiori alla media comunitaria, Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia rientreranno fra i contribuenti netti al bilancio comunitario. Tuttavia, gli incentivi forniti per facilitare l'adesione si sono tradotti in termini finanziari immediati in sussidi per complessivi 3,6 miliardi di Ecu nel periodo 1995-98, e nel lungo periodo in una riduzione di oltre la metà dell'apporto alle risorse dell'Unione inizialmente previsto. In tal modo, dopo lo slittamento di quattro anni provocato dalle agevolazioni iniziali, a partire dal 1999 esse forniranno al bilancio comunitario 1,7 miliardi di Ecu netti all'anno, rafforzando i fondi destinati ad agevolare la coesione economica e sociale dell'Unione.

La questione dell'accesso alle ricche acque territoriali della Norvegia da parte dei pescherecci dei paesi membri ha bloccato a lungo la conclusione della trattativa con il paese nordico, a causa delle richieste particolari avanzate dalla Spagna e dal Portogallo,

il cui naviglio rimaneva escluso da tali acque sino allo scadere di un periodo transitorio, destinato a concludersi non prima del 1996. La controversia è stata infine risolta con un compromesso, concedendo quote aggiuntive di diritti di pesca alla Spagna e riducendo il periodo transitorio imposto ai paesi iberici prima del libero accesso al mare comunitario, in occasione della loro adesione alla Comunità nel 1986.

Nel caso dell'Austria, come si è accennato, un ostacolo di peso alla conclusione dell'accordo è stato costituito dalla questione del transito sul suo territorio dei trasporti su gomma lungo l'asse Nord-Sud. Nel corso degli ultimi vent'anni, grazie all'espansione dei traffici intracomunitari, la domanda di trasporto di merci tra i paesi dell'Europa settentrionale e i paesi meridionali si è accresciuta in media del 2, 3 per cento all'anno. In parallelo, tra il 1970 e il 1990 il trasporto su strada nell'ambito della Comunità saliva dal 50 al 70 per cento dei traffici totali. Nell'insieme, oltre la metà dei flussi di merci trasportati su gomma lungo la direttrice Nord-Sud interessano l'Austria, mentre alla Francia e la Svizzera toccano quote dell'ordine del 40 e del 5 per cento del totale, rispettivamente. In passato, allo scopo di ridurre l'impatto ambientale della fiumana di mezzi pesanti che transitano sulle sue strade, l'Austria aveva fissato d'intesa con la Comunità delle limitazioni al numero dei transiti su strada, stabilendo che per il traffico eccedente gli automezzi avrebbero dovuto essere trasportati per ferrovia. Benché l'adesione all'Unione comporterebbe il venir meno di ogni limitazione, l'Austria ha ottenuto il rinnovo automatico per il periodo 1995-1998 di un accordo in tal senso stipulato a partire dall'inizio del 1993, con un'ulteriore estensione quasi automatica per i tre anni successivi.

Inoltre, a causa della carenza dei terreni disponibili (solo il 40 per cento del territorio austriaco è abitabile, con un minimo del 13 per cento per il Tirolo), il governo di Vienna ha ottenuto di limitare l'acquisto di terreni e di residenze secondarie da parte dei non nazionali comunitari per un periodo di cinque anni, nel corso del quale dovranno tuttavia essere messi a punto piani di riassetto territoriali destinati a regolare l'acquisto di seconde case senza alcuna discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione.

---

Per quanto concerne la futura estensione della costruzione comunitaria verso Est, va detto che le ragioni che spingono i paesi dell'Europa centrale ed orientale a fare atto di candidatura e l'Unione a considerare con favore le loro richieste di adesione trascendono ampiamente la sfera economica. I pericoli associati alla disgregazione dei vecchi assetti di potere nell'Est europeo, con il loro corollario di tensioni e di rischi di conflitto armato, nonché le difficoltà della fase di transizione all'economia di mercato delle nuove democrazie, richiedono un saldo legame dei paesi dell'area con l'Unione europea nell'interesse di tutti. Peraltro, sul piano strettamente economico le sfide dell'allargamento in direzione di questo nuovo gruppo di paesi, il cui PIL pro capite è inferiore al 30 per cento della media comunitaria, si presentano di difficile soluzione.

Gli accordi di associazione conclusi a partire dal 1992 con la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Bulgaria e la Romania (i primi due in vigore dal febbraio 1994) sono insufficienti e vanno superati. Dal 25 al 40 per cento delle esportazioni provenienti dall'Est riguardano prodotti definiti sensibili, per i quali la protezione comunitaria è molto elevata, e in ispecie i tessili, l'acciaio e i prodotti agricoli, con il risultato di ostacolare le prospettive di crescita di questi paesi. Tuttavia, la piena integrazione delle economie dell'Est nell'Unione comporterebbe uno sforzo finanziario rilevante in ordine alla gestione della politica agricola comunitaria e dei fondi strutturali a favore delle regioni meno prospere. Secondo le valutazioni di R. Baldwin, contenute nel documento del CEPR *Towards an Integrated Europe* dell'aprile 1994, il costo della loro adesione nell'anno 2000 in termini di aiuti all'agricoltura e allo sviluppo regionale ammonterebbe a 58 miliardi di Ecu, con un aumento del 60 per cento dei contributi forniti al bilancio comunitario dai paesi più ricchi. Da qui i possibili ostacoli da parte di tali paesi, benché attualmente il maggiore fra essi, la Germania, faccia dell'ampliamento verso Est dell'Unione uno degli assi della sua politica estera.

Con l'adesione di Svezia, Finlandia, Norvegia e Austria la popolazione e il prodotto interno comunitari sono destinati a crescere, rispettivamente, del 7,5 e del 9,5 per cento, aumentando

il peso dell'Unione nell'arena mondiale. Tuttavia, la mancata soluzione dei problemi istituzionali connessi con l'allargamento rischia di trasformare la costruzione comunitaria in un gigante dai piedi di argilla. Nella fase più recente delle vicende comunitarie i Dodici hanno rinunciato a condurre di pari passo l'ampliamento dell'Unione ("*widening*") con il suo approfondimento, mediante riforme di carattere istituzionale in grado di renderne più efficaci e democratiche le procedure di decisione ("*deepening*"). Il nodo delle riforme istituzionali è stato infatti demandato alla conferenza governativa di revisione dei trattati, prevista per il 1996, ad allargamento avvenuto. Le procedure che erano state pensate per una Comunità a Sei e che rendono già oggi problematico gestire la Comunità a Dodici rischiano di condurre alla paralisi l'Unione a sedici, e più oltre ad almeno venti paesi.

Un'anteprima delle difficoltà che potrebbero minare il funzionamento dell'Unione è stata fornita dalla crisi istituzionale che ha accompagnato la conclusione degli accordi di adesione dei nuovi paesi membri. Il meccanismo attuale di ponderazione del voto nell'ambito del Consiglio dei ministri prevede che le decisioni a maggioranza qualificata possano essere bloccate da un gruppo di paesi che esprima il 30 per cento dei suffragi, pari a 23 voti. Con l'ampliamento, la minoranza di blocco doveva passare a 27 voti, ovvero al 30 per cento del nuovo totale dei suffragi. Tuttavia la Gran Bretagna e la Spagna, con il sostegno iniziale dell'Italia, hanno chiesto di mantenere inalterato il vecchio limite di 23 voti, rendendo in prospettiva più difficile l'assunzione di decisioni da parte dell'Unione. La crisi istituzionale che ne è seguita è stata superata dal compromesso di Ioannina, a fine marzo 1994, a prezzo tuttavia di un appesantimento delle regole di decisione comuni. In base a tale compromesso, infatti, la soglia della minoranza di blocco viene innalzata a 27 voti; tuttavia, nel caso in cui un gruppo di paesi che esprimono da 23 a 26 voti sia contrario alla scelta della maggioranza, la discussione nell'ambito del Consiglio dovrà proseguire per un tempo "ragionevole".

Se la revisione dei trattati messa in moto dalla conferenza intergovernativa del 1996 dovesse mantenere in vita questo tipo di procedure, l'Unione verrebbe ridotta all'impotenza e il vecchio

---

progetto nazionalista di diluire la costruzione comunitaria in un'area di libero scambio informe avrebbe la meglio. In alternativa, l'Unione dovrà dotarsi di istituzioni in grado di gestire con efficacia le politiche comunitarie in spazi sempre più vasti, unitamente alla terza fase dell'unione economica e monetaria, sviluppando le regole di Maastricht in una completa costruzione di carattere federale.

LORENZO CASELLI

**INTRODUZIONE**





1. L'Europa ha oggi una grande chance: quella di diventare un laboratorio di speranza per sè e per gli "altri" che, numerosi, l'interpellano dall'est, dal sud, dall'interno delle sue stesse frontiere. Speranza di benessere, di modernità, di giustizia, di generosità.

*Tutto ciò non è impossibile.* Nell'esperienza culturale europea — un'esperienza che poggia sull'incontro originale e irripetibile di diverse civiltà e culture — si sono consolidati valori fondamentali per una rinnovata progettualità a servizio dell'uomo, di ogni uomo: lo spirito di libertà e di democrazia, l'immaginazione creatrice che è alla base dello sviluppo scientifico, il valore irrinunciabile della coscienza, il riconoscimento dei diritti individuali e collettivi, il senso della benevolenza e della solidarietà.

*Tutto ciò è però estremamente difficile e rischioso.* La nostra memoria di europei — una memoria spesso ferita e lacerata — porta i pesi di guerre, di incomprensioni, di ingiustizie, di antagonismi del passato, di conflitti del presente, di paura dell'avvenire.

*Ciò nonostante l'Europa può mettere qualcosa di concreto sul piatto della bilancia.* La Comunità Europea è l'unico modello oggi esistente per il superamento di storiche divisioni e la realizzazione di forme di integrazione sovranazionale.

2. La partita da giocare è dunque enorme. Occorre fare riferimento a nuove dimensioni oltre quelle economico-monetarie. Occorre aumentare i soggetti in campo. Occorre fare spazio alle Università, alla cultura, alla scienza, alla società civile. Le scelte sono troppo gravi per essere abbandonate a pochi grandi decisori. Solo ampliando l'ambito di riferimento si può pensare a un modello di sviluppo con costi umani meno elevati degli attuali, più ricco, più solidale, capace di riprodursi ma anche di rispondere alle domande di chi chiede di entrare nella Comunità e preme per il suo allargamento.

---

3. A questo riguardo le problematiche connesse all'approfondimento della Comunità versus il suo allargamento non devono diventare un alibi per nessuno. Il rischio potrebbe infatti essere quello della paralisi. Per alcuni l'allargamento sarebbe lo strumento per bloccare o comunque rallentare i processi di unificazione politica a vantaggio di una più ampia zona di libero scambio; per altri invece l'approfondimento delle relazioni tra i dodici sarebbe il modo per rinviare nel tempo o condizionare l'ingresso degli altri Paesi. Ha osservato di recente Ralph Dahrendorf: "il rafforzamento della Comunità sta nel suo ampliamento: restare un piccolo club significa mettersi progressivamente fuori della storia".

L'obiettivo dell'allargamento richiede un percorso certo e garantito. E le garanzie saranno tanto maggiori quanto più l'Europa saprà essere uno spazio di dialogo e di riconciliazione, uno spazio per ricostruire le mediazioni politiche e sociali fra l'economia e la cultura, uno spazio in cui le differenze regionali e nazionali, le molteplicità di appartenenza diventano fattore di arricchimento e di crescita. "L'Europa, formata da società estremamente complesse, deve accettare la sfida della complessità. Una società complessa è una società che conferisce grande libertà e responsabilità agli individui e ai gruppi, che permette l'iniziativa, l'autonomia, la creatività necessarie per rispondere alle altre sfide... Una società può progredire in complessità — e quindi in democrazia — soltanto se essa progredisce in solidarietà" (Edgar Morin).

4. Genova, la cui vocazione internazionalistica ha profonde radici, non può non sentirsi solidale con questo discorso. L'esigenza di una Comunità aperta verso l'Europa centrale e orientale e verso l'area del Mediterraneo può costituire per Genova una grande opportunità. Genova ha da tempo relazioni di scambio e di cooperazione con i Paesi dell'Est europeo (trading, impiantistica, ecc.); nel contempo il suo porto e talune attività industriali e di servizio potrebbero essere un referente naturale di una politica mediterranea centrata su connessioni e integrazioni, lungo le direttrici nord-sud ed est-ovest, nonché sulla realizzazione di complementarità intraindustriali garantendo all'insieme delle regioni mediterranee (Cee ed extra Cee) l'accesso ai fattori innova-

tivi, alle tecnologie ed ai servizi avanzati. Ciò creerebbe altresì occasione per nuove collaborazioni con la Francia del Sud e la Catalogna (ad esempio attraverso la "route des hautes technologies").

5. Concludo questa mia introduzione. Il futuro della Comunità Europea dipende e dipenderà sempre più dal futuro di quelle realtà umane, sociali, economiche che oggi si trovano "al di fuori" della Comunità e dalle quali essa è interpellata. La grande scommessa che abbiamo di fronte — lo ripeto ancora — è quella di una Europa riconciliata, solidale, aperta, creativa. È quella di una Europa dialogante che ha qualcosa da dire e da proporre agli altri.

L'interrogativo dal quale non possiamo sfuggire è il seguente: l'Europa Comunitaria cosa può fare per gli altri? Che contributo può dare alla risoluzione dei grandi problemi dell'oggi e del domani? Nella misura in cui, come Europei, sapremo rispondere a questo interrogativo, saremo anche in grado di fare fronte alle questioni di casa nostra. Guardando a chi ci interpella, guarderemo meglio in noi stessi.



PARTE PRIMA

**LE SFIDE DELL'ALLARGAMENTO**

---



CARLO SECCHI

## L'allargamento e il futuro dell'Unione europea

### *Introduzione*

Le gravi vicende economiche della fine del 1992 hanno ridimensionato in Europa l'euforia per il varo del mercato unico. Le estreme difficoltà che la ratifica del Trattato di Maastricht sta incontrando hanno contribuito ad alimentare l'incertezza sui mercati finanziari circa il futuro del progetto di Unione monetaria. Debolezze strutturali delle economie di alcuni paesi membri, divergenze nelle politiche economiche e diversità nelle misure in cui le singole economie nazionali stanno subendo la recessione in atto sono fattori che hanno favorito la sfiducia diffusa verso le prospettive della costruzione europea e hanno aperto il varco a forze destabilizzatrici. In questa fase, le preoccupazioni nazionali si sostituiscono alla tensione per la crescita della Comunità ed i dibattiti intensi ed i progetti ambiziosi di pochi mesi fa sembrano già lontani nella memoria.

La questione dell'allargamento si è posta con crescente rilevanza negli ultimi cinque anni. La CEE è stata al centro di un processo di attrazione che ha coinvolto paesi neutrali e non, economie ricche ed economie povere, giovani democrazie e governi consolidati. Il timore che l'apertura verso nuove adesioni potesse "diluire" i legami fra i paesi membri o rallentare il processo di rafforzamento dell'unione economica aveva giustificato una politica di attesa che di fatto dava la precedenza alla costruzione del progetto di Unione monetaria. Il tema dell'allargamento si sarebbe riproposto non appena si fosse conclusa tale

---

costruzione ed il cammino verso la moneta unica avesse superato il punto di non ritorno. Tale strategia, oltre ad evitare la contrapposizione *widening-deepening*, avrebbe consentito, tramite l'applicazione del principio dell'*acquis communautaire*, di individuare criteri per stabilire l'ordine di ammissione degli Stati candidati.

Oggi lo scenario è cambiato. Paradossalmente sembra invertirsi il rapporto di funzionalità fra rafforzamento ed ampliamento. Il secondo non rappresenta più una fase successiva al primo, ma assume sempre più il ruolo di strumento per la creazione di condizioni più favorevoli per una maggiore integrazione. In questa fase la Comunità cerca all'esterno la forza e la convergenza necessarie per crescere.

Il rinnovamento politico ed economico ad Est, con le nuove istanze di cooperazione e la richiesta di sostegno, hanno sollevato il problema della nuova identità di una Comunità Economica Europea fra gli Stati del Vecchio Continente appartenenti al blocco occidentale la cui storia trentennale sembra essere giunta ad una svolta. La CEE è figlia della guerra fredda; è un'entità economica nata dall'esigenza di ridare un ruolo ad un'area sfasciata dal secondo conflitto mondiale e divisa dalla logica della ricerca di equilibrio fra due modelli politici in contrapposizione. In questi tre decenni di vita, i Paesi membri hanno sperimentato un'integrazione sempre più intensa sul piano economico e commerciale, la quale ha aperto man mano lo spazio al riemergere di comuni interessi sul piano politico internazionale. La CEE è andata progressivamente affermandosi come terza forza nello scenario mondiale conquistando una posizione di indipendenza e di unità nei confronti dei blocchi americano e sovietico.

L'integrazione della Comunità trascende sempre più la sfera economica, ma da questa nasce e questa rappresenta la condizione primaria del suo sviluppo. L'Unione monetaria è la tappa necessaria di tale sviluppo e la Comunità ricerca nuove motivazioni per conseguirla superando le difficoltà recenti. L'allargamento verso democrazie consolidate ed economie mature già caratterizzate da elevati gradi di coesione e di integrazione con i paesi membri, amplierebbe l'area di convergenza economica su cui costruire l'Unione monetaria. Questo conferirebbe nuova credibi-

lità al progetto di rafforzamento contribuendo a dissipare il clima di sfiducia e non credibilità diffuso attorno ad esso. Inoltre, la stabilità che ne deriverebbe potrebbe rinforzare il processo di coesione delle regioni già facenti parte della Comunità e aumentare le loro chances di partecipazione alle fasi del progetto.

### *Le nuove motivazioni*

La Comunità si sviluppa come entità non solo economica. I nuovi equilibri internazionali ne accrescono il ruolo politico nel sostegno ai governi democratici e nella promozione della pace. L'Unione europea appare dal Trattato di Maastricht come un'area all'interno della quale si evolve una identità sovranazionale che nasce dal confronto culturale fra democrazie evolute ed esperienze storiche radicate. I ruoli di sostegno alle economie ed ai sistemi ex-socialisti accrescono la coscienza europea e rafforzano tale identità.

L'Unione monetaria è un ulteriore elemento di questo rafforzamento. Gli Stati membri, rinunciando al loro autonomo diritto di signoraggio, mettono in comune una parte importante della propria sovranità. Il sostegno e la coscienza politica necessari per il successo di questo obiettivo acquistano un'importanza ben più ampia rispetto alle condizioni di convergenza economica poste per la sua realizzazione. Tuttavia, sono proprio le difficoltà e le divergenze di ordine economico a mettere oggi in crisi tale sostegno e tale coscienza politica.

La Comunità può superare questa difficile fase solo stimolando il confronto. Alla Comunità sempre meno economica manca un modello politico, un punto di riferimento finale.

I rischi di destabilizzazione istituzionale della Comunità aumentano se la legittimazione delle sue istituzioni non è inserita all'interno di un più ampio progetto di integrazione politica. Pertanto, i rischi di insuccesso dell'integrazione delle politiche e delle istituzioni monetarie verso un'istituzione unica aumentano se tale istituzione non si configura in un quadro di relazioni con le istituzioni nazionali e con le altre istituzioni dell'Unione. Legare

---

dodici o più Stati ad un'unica politica monetaria può risultare gravemente destabilizzante se tali Stati continuano a seguire politiche economiche indipendenti e, più in generale, se continuano ad aderire a modelli politici troppo diversi.

La ricerca di un unico modello politico si avvantaggerebbe dell'apporto di Paesi con esperienze democratiche radicate. Alcuni dei paesi che hanno presentato domanda di adesione sono dotati di tali esperienze. L'allargamento fornirebbe nuove motivazioni anche alla ricerca del modello al quale la Comunità ispirerà la sua futura Unione politica.

#### *La ricerca di un modello politico*

Il modello di riferimento che sta storicamente imponendosi è quello tedesco con la credibilità della sua banca centrale, la flessibilità e dinamicità del suo sistema di mercato, la forza della sua struttura industriale.

Gli obiettivi di crescita monetaria, di restrizione del credito e di fissazione dei tassi guida del mercato sono stabiliti dalla Bundesbank. La condotta della banca federale è da sempre ispirata al rigore monetario ed alla stabilità dei prezzi. Il pesante ricordo delle iperinflazioni degli anni Venti contribuisce a creare consenso attorno alle rigide posizioni della Banca centrale. La struttura dell'economia tedesca, privata e pubblica, costituisce una solida rete di garanzie e, in particolare, l'azione dell'Autorità monetaria gode della più ampia credibilità. A questo hanno contribuito una reputazione di totale aderenza agli obiettivi stabiliti ed un assetto istituzionale che garantisce indipendenza dai condizionamenti del Governo e dalle preoccupazioni di finanziamento del bilancio pubblico. Peraltro, la tradizione di politiche fiscali in pareggio, o comunque antinflazionistiche, ha evitato che la Banca centrale fosse posta in condizioni particolarmente critiche nei suoi rapporti con il Tesoro. La credibilità della Bundesbank è riconosciuta sui mercati finanziari internazionali. Questo contribuisce ad abbassare il costo del servizio del credito proveniente dall'estero ed allenta il peso del rigore monetario sul sistema produttivo.

L'afflusso di risparmio estero rafforza il marco e consente alla Germania di trasmettere impulsi trainanti all'economia mondiale anche in assenza di conseguenze inflazionistiche<sup>1</sup>. Il governo del sistema creditizio da parte della Bundesbank è facilitato inoltre dalla tradizione di non separazione fra banca e industria.

L'intuizione fondamentale che sta alla base dell'economia sociale di mercato, come era già stato ben rilevato fin dal 1956 da Alfred Müller-Armack<sup>2</sup>, è quella di attenuare e in qualche modo bilanciare l'approccio tradizionale della pura economia di mercato senza stravolgerne gli elementi essenziali. Tale obiettivo viene perseguito sia valorizzando gli aspetti inerentemente più sociali dell'economia di mercato, sia intervenendo con correttivi che siano comunque il più possibile neutrali rispetto ai meccanismi che dovrebbero assicurare un'efficiente allocazione delle risorse. La promessa in tale contesto è che sia possibile esaudire le esigenze di ogni settore della società civile, pur non rinunciando ad un'economia di mercato. La Germania sembra stia mantenendo nel tempo questa promessa grazie soprattutto alla collaborazione e agli sforzi simultanei di tutte le parti sociali ed ha dimostrato che un'economia di mercato in espansione può sostenere, senza esserne penalizzata, il peso di ingenti trasferimenti di reddito. A questo proposito non si può non ricordare il ruolo giocato dal fattore lavoro nella gestione degli ambiti in cui è impiegato. Uno studio recente di Michel Albert<sup>3</sup>, che illustra le differenze tra il sistema capitalistico americano e quello tedesco, individua nel tendenziale continuo coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese, ruolo loro affidato di diritto e non solo su aspetti marginali, l'elemento fondamentale di tale diversità. Di conseguenza, il loro contributo incide realmente nelle dinamiche decisionali anche delle grandi imprese e può essere ritenuto, a ragione, uno degli

<sup>1</sup> Questi effetti positivi per il sistema economico nazionale si manifestano anche in periodi di instabilità dei mercati finanziari internazionali e di recessione.

<sup>2</sup> Cfr. A. MÜLLER-ARMACK, *Social Market Economy*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9, 1956.

<sup>3</sup> Cfr. M. ALBERT, *Capitalisme contre capitalisme*, Editions du Seuil, 1991.

---

elementi fondanti la dinamicità dell'economia sociale di mercato tedesca.

M. Porter<sup>4</sup> ha evidenziato come la Germania sia dotata di relativamente poche risorse naturali (da questo punto di vista la Germania Est ne ha portata in dote numerose e in abbondanza) e che quindi sarebbe altamente fuorviante indicare esse come l'origine del vantaggio competitivo tedesco. L'obiettivo tenacemente perseguito sia dal governo federale che dai Länder, poiché considerato prioritario e all'origine di ogni possibile vantaggio competitivo in tutti i settori, è stato lo sviluppo dei fattori, grazie al ruolo della pubblica istruzione, delle scienze, della ricerca tecnologica<sup>5</sup>. Governo federale, Länder ed imprese sono anche impegnati in misura notevole nella sviluppo di un sistema di apprendistato molto particolareggiato ed esteso. Non si può infine non tornare ad accennare al ruolo giocato dalle banche. Se è vero che l'aspetto più originale dell'azionariato tedesco è costituito dal profondo intreccio rilevabile tra grandi gruppi, fondi pensione, compagnie di assicurazione, autorità locali e banche, è ancor più vero che proprio queste ultime sono indubbiamente il perno cui ruota attorno tutto, fonti di stabilità e flessibilità.

Le caratteristiche appena illustrate del modello politico ed economico tedesco ne hanno decretato il successo nel governo delle relazioni fra i Länder ed in quelle fra le parti sociali anche in fasi storiche particolarmente difficili. Ciò rende tale modello candidato a svolgere un ruolo di riferimento nella ricerca dell'assetto istituzionale della futura Unione europea. È ragionevole richiedere che l'allargamento avvenga verso paesi con livelli di sviluppo e strutture economiche e politiche compatibili con esso.

#### *L'attualità del dilemma "deepening versus widening"*

Nel definire la strategia di sviluppo della Comunità, sorgono due diverse tendenze. La prima verso il rafforzamento dei legami

<sup>4</sup> Cfr. M. E. PORTER, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, 1990.

<sup>5</sup> Cfr. M. E. PORTER, *op. cit.*

economici e politici all'interno (*deepening*). La seconda verso l'allargamento ad un crescente numero di nuovi partner e verso la dimensione continentale (*widening*).

Una serie di ragioni rischia tuttavia di mettere in contrasto queste due tendenze. In primo luogo, nella Comunità svanirebbe il progetto di autentica integrazione qualora essa si estendesse prematuramente su basi geografiche troppo allargate. Quanto rende forte ed efficace una partnership è anche l'agilità del processo decisionale e la condivisione di uguali interessi. La prima presupporrebbe un limitato numero di partner o l'esistenza di una forma di delega che è in contrasto con i principi della sovranità nazionale. La seconda richiederebbe la convergenza economica e politica dei membri. Quindi, un allargamento eccessivo rischia di diluire l'efficacia del meccanismo decisionale in seno alla Comunità. In secondo luogo, gli attuali progetti di rafforzamento verso l'unione monetaria e l'unione politica rappresentano il difficile compromesso fra differenti esigenze specifiche ed interpretano realtà che hanno già sperimentato forme coinvolgenti di integrazione economica. L'allargamento complicherebbe il quadro e rimetterebbe in discussione la ricerca di una soluzione in grado di evitare l'interruzione del processo. In terzo luogo, diviene estremamente difficile concepire un mercato unico all'interno del quale sussistano divari di sviluppo economico, tecnologico, industriale e finanziario simili a quelli esistenti fra alcuni Paesi europei e la Comunità. Le ragioni del dilemma subiscono oggi un ridimensionamento a seguito delle difficoltà che la Comunità incontra nel perseguire la strategia di rafforzamento. Ritorneremo più sotto ad illustrare come siano mutati i termini della questione.

Vi è la realtà degli Stati neutrali i quali hanno adottato lo stesso modello politico di socialdemocrazia dei Paesi della CEE. L'interdipendenza economica di questi Stati con la Comunità è inevitabilmente cresciuta, nonostante sotto l'aspetto politico i primi salvaguardassero attentamente l'indipendenza delle proprie scelte. Con la fine della guerra fredda, tuttavia, le ragioni di questa neutralità sono venute meno ed oggi assistiamo al desiderio di questi Stati di mettere in comune con la CEE anche i loro destini politici.

---

Tuttavia, la CEE non può perdere l'occasione storica dell'allargamento. Su di essa grava la responsabilità della rinascita civile ed economica dell'Europa orientale ed il mantenimento della pace mondiale non può tollerare un'Europa divisa sul piano politico. La decisione dell'allargamento non può essere presa sulla base di calcoli esclusivamente economici; sorgono istanze a dimensioni differenti e la Comunità non può sottrarsi dal compito di fornire una risposta ad ognuna di esse.

#### *Lo stato della convergenza*

Nella Tabella 1 è riportato lo stato della convergenza per i dodici Paesi CEE e per i più importanti Paesi EFTA rispetto a due dei criteri stabiliti a Maastricht: il tasso di inflazione e il tasso di interesse nominale sui titoli a lunga scadenza<sup>6</sup>.

I tre Paesi CEE a più bassa inflazione sono Danimarca, Francia e Olanda. Il loro tasso medio è pari al 2%. Germania (3,7%), Lussemburgo (3,9%), Italia (4,7%), Spagna (5,3%), Portogallo (8,7%) e Grecia (13,6%) sono quindi, al momento, fuori dalla soglia minima di convergenza rappresentata dal 3,5%. Al contrario quattro dei cinque maggiori Paesi EFTA cioè Svezia (1,8%), Finlandia (2,1%), Norvegia (2,2%) e Svizzera (3,4%) rientrano in tale soglia e l'Austria ne esce per solo mezzo punto percentuale (4,0%).

Per quanto riguarda i tassi di interesse nominale sui titoli a lunga scadenza, la media dei tre Paesi CEE a più bassa inflazione è pari a circa il 7,8%. Spagna (11,1%), Italia (11,2%), Portogallo (13,7%) e Grecia (24,0%) sono quindi, tra i Paesi CEE, gli unici al di fuori della soglia minima di convergenza rappresentata dal 9,8%. Tra i Paesi EFTA considerati Svizzera (5,3%), Austria (7,2%) e Norvegia (8,6%) rientrano in tale soglia mentre Finlandia (10,6%) e soprattutto Svezia (9,9%) ne escono di poco.

<sup>6</sup> I dati citati nel testo riguardano, di massima, il periodo di riferimento precedente a quello indicato nella tabella.

**Tabella 1 - I criteri di Maastricht**

Paese	inflazione <i>a</i>	inflaz. '94 <i>b</i>	DP/PIL %	DEF/PIL %	Tassi a lungo
Belgio	2.7	2.4	106.3 <i>c</i>	6.2 <i>c</i>	8.93 <i>b</i>
Danimarca	2.4		28 <i>d</i>	0.3 <i>d</i>	9.5 <i>b</i>
Francia	3.1	2.1	27.5 <i>d</i>	23 <i>d</i>	9.36 <i>l</i>
Germania	4.5	2.8	39.3 <i>d</i>	1.7 <i>d</i>	8.1 <i>b</i>
Grecia	17.6		90.3 <i>d</i>	17.3 <i>f</i>	28.73 <i>n</i>
Irlanda	3.6		103.3 <i>d</i>	1.8 <i>d</i>	9.28 <i>b</i>
Italia	5.7	4.5	103.3 <i>d</i>	10.1 <i>d</i>	12.84 <i>b</i>
Lussemburgo	3.6		4.9 <i>c</i>	-3.3 <i>c</i>	7.93 <i>l</i>
Olanda	4.2	2.3	62.9 <i>d</i>	4.9 <i>d</i>	8.22 <i>b</i>
Portogallo	9.1		72.4 <i>e</i>	4.8 <i>c</i>	13.41 <i>l</i>
Spagna	6.4	4.3	38 <i>f</i>	3.9 <i>f</i>	12.7 <i>b</i>
Regno Unito	4.2	4.1	47 <i>g</i>	1.5 <i>f</i>	9.06 <i>b</i>
Austria	4.1	2.9	55.4 <i>d</i>	4.9 <i>d</i>	8.57 <i>b</i>
Finlandia	2.6		10.6 <i>c</i>	-3.1 <i>d</i>	14.64 <i>i</i>
Norvegia	2.4		22.2 <i>d</i>	-0.7 <i>d</i>	10.1 <i>b</i>
Svezia	2.1	3.1	37.2 <i>f</i>	-3.1 <i>d</i>	10.55 <i>b</i>
Svizzera	4.4	2.4	13.7 <i>f</i>	1.1 <i>f</i>	6.71 <i>m</i>
Cipro	6.5		47.2 <i>d</i>	2.3 <i>d</i>	9 <i>n</i>
Malta	2.3		17.6 <i>c</i>	4.6 <i>c</i>	8.5 <i>n</i>
Turchia	78.3		27.5 <i>g</i>	3.2 <i>g</i>	73.77 <i>l</i>

FONTI: OECD, FMI.

Legenda:

*a*: inflazione II quadr. 1991-II quadr. 1992;

*b*: previsioni per il 1994 (*The Economist*);

*c*: dato 1989;

*d*: dato 1990;

*e*: dato 1987;

*f*: dato 1991;

*g*: dato 1986;

*b*: titoli pubblici a lungo, dato III quadr. 1992;

*i*: titoli pubblici tassabili;

*l*: titoli pubblici e semi-pubblici;

*m*: titoli confederali;

*n*: prestiti bancari.

---

Considerando che i paesi EFTA non hanno rilevanti problemi di finanza pubblica, questi dati dimostrano come essi siano sostanzialmente pronti ad aderire alla CEE e a soddisfare i criteri di Maastricht.

A questo punto è il caso di passare brevemente in rassegna i Paesi dell'EFTA, escludendo per convenienza Islanda e Liechtenstein, allo scopo di mettere in evidenza le loro principali caratteristiche (cfr. anche tab. 3).

Gli indicatori relativi ai livelli di vita, alle abitudini di consumo e di risparmio, agli andamenti della crescita economica, dell'occupazione, dell'inflazione, della bilancia dei pagamenti, ecc. riflettono il netto parallelismo e le similitudini fra le strutture economiche e produttive dei Paesi CEE e quelle dei Paesi EFTA. Data la forte somiglianza degli indici di commercio internazionale fra CEE e EFTA, un'eventuale integrazione dovrebbe avere un impatto largamente positivo sul clima competitivo. L'equilibrato livello di sviluppo dovrebbe inoltre scongiurare l'accentuarsi di squilibri regionali o di concentrazione delle attività economiche in poli.

L'Austria presenta la struttura delle esportazioni più diversificata dell'EFTA ed intrattiene intensi rapporti commerciali con molti membri CEE e con la Germania in particolare. Il suo grado di apertura verso la CEE è molto elevato; le importazioni dalla Comunità rappresentano il 68,6% del totale e le esportazioni verso la Comunità pesano per il 65,2%. Il tasso di inflazione è al 4,0%. Il tasso di crescita medio annuo del reddito negli anni Ottanta è stato del 2,25%. Il reddito pro-capite è allineato con la media comunitaria e, in caso di ammissione, l'Austria sarà contribuente netto delle casse della CEE. Lo scellino appartiene all'area di influenza del marco. L'ancoraggio alla moneta, se da un lato ha sottratto libertà di azione nella politica monetaria, dall'altro ha contribuito a disciplinare la dinamica inflazionistica e a rafforzare la convergenza fra i tassi di interesse interni e i tassi di interesse della Comunità. È ampiamente diffusa la credibilità circa gli interventi stabilizzatori sui tassi di cambio da parte della Banca centrale austriaca. La particolare posizione geografica attribuisce all'Austria un ruolo fondamentale di ponte politico e commerciale con l'Europa dell'Est.

In Finlandia il tasso di crescita medio annuo del reddito negli anni Ottanta è stato del 3,25%. La produzione vede il forte contributo del settore agricolo; ben il 70% del territorio è coperto da boschi. Il grado di apertura dell'economia finlandese è molto basso e l'interscambio con la CEE rappresenta all'incirca il 46% dell'interscambio totale. La grave crisi economica della Russia ha inciso pesantemente sulla bilancia dei pagamenti della Finlandia che con questo paese intratteneva tradizionali e intensi rapporti commerciali. Il ruolo della Finlandia nelle relazioni politiche ed economiche con le repubbliche baltiche è cruciale e destinato ad accrescersi nei prossimi anni. La necessità di colmare il vuoto commerciale dovuto alle difficoltà russe contribuisce a giustificare la politica finlandese di rafforzamento dei legami con l'EFTA e con la CEE. La politica di bilancio finlandese è orientata ad un rigido contenimento del disavanzo ed il rapporto PIL/debito pubblico si attesta su livelli estremamente contenuti.

La Norvegia ha un'economia molto aperta agli scambi con l'estero; le forti esportazioni nei settori energetico e della pesca contribuiscono notevolmente ad accrescerne il grado di apertura. La crescita media del PIL nello scorso decennio è stata del 2,5% annuo e l'inflazione tocca attualmente il 2,2%. La politica economica è rigidamente impostata a criteri anti-inflazionistici ed il bilancio pubblico si presenta in avanzo. Le importazioni dalla Comunità pesano per il 46,6% e le esportazioni verso la CEE rappresentano il 64,9% del totale.

La Svezia è il paese più popoloso dell'EFTA. Il tasso di crescita medio annuo del PIL negli anni Ottanta è stato del 2%; il tasso di inflazione è dell'1,8%. Le esportazioni verso la CEE, il 54,2% del totale, sono fortemente diversificate e ben il 70% degli elevati flussi di investimenti diretti all'estero si dirige verso la Comunità. L'economia è particolarmente sviluppata nel settore industriale e nel terziario.

La Svizzera è il paese a più alta densità di popolazione e più elevato tenore di vita dell'EFTA. Il tasso di crescita del PIL è prossimo alla media dell'area. Notevolmente superiore alla media sono però il tasso di crescita dell'occupazione, il tasso di investimento (37% del PIL) e il grado di apertura verso la Comunità.

---

L'inflazione si mantiene intorno al 3,5%. Prima del 1992 gli obiettivi monetari intermedi erano quantitativi e fissati per mantenere stabile il tasso di cambio con il marco tedesco. Attualmente le Autorità svizzere adottano obiettivi intermedi sul valore degli aggregati monetari solo nel breve termine.

Il quadro che risulta da questa breve panoramica rivela la presenza di economie altamente sviluppate. I sistemi di pagamento ed i mercati dei capitali sono nel complesso molto avanzati ed assicurano una certa stabilità dei cambi e dei tassi di interesse. Le politiche economiche sono orientate ad una generale disciplina nel bilancio e nel controllo dei prezzi. Le tendenze economiche hanno seguito percorsi simili a quelli dei Paesi CEE. L'interscambio con la Comunità è elevatissimo: il 25% dell'export comunitario è assorbito dall'EFTA e questo rappresenta il 60% circa delle importazioni totali dell'area.

#### *Le domande di adesione*

Attualmente numerosi Paesi hanno presentato domanda formale di adesione alla Comunità. La Turchia nel 1987; l'Austria nel 1989; Cipro e Malta nel 1990; la Svezia nel 1991; la Finlandia e la Norvegia nel 1992. Alcuni Paesi del blocco orientale, quali Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e Romania, hanno manifestato apertamente il desiderio di stringere i loro legami con la Comunità in vista di una eventuale adesione. Inoltre, le forme di cooperazione con la CEE di tutti gli altri Paesi europei si rafforzano ed assumono connotazioni più o meno coinvolgenti. Alcuni Paesi dell'EFTA partecipano ad un trattato che mira a creare un'area di libero scambio con la Comunità, lo Spazio Economico Europeo (SEE), attraverso la quale pressoché l'intero programma per il mercato unico del 1992 si estenderà ad un mercato di 400 milioni di abitanti. La CEE è impegnata in programmi di aiuto, di finanziamento e di cooperazione con tutti i Paesi ex-comunisti e con le repubbliche dell'ex-Unione Sovietica.

La Comunità costituisce l'area economicamente integrata più importante del mondo. La politica commerciale esterna si svolge

a livello di grandi blocchi. I Paesi che fanno parte della Comunità acquistano nel loro complesso la capacità di interloquire sullo stesso piano con i colossi statunitensi e nipponici e di ritornare ad essere artefici dei propri destini economici.

L'intensificarsi dei flussi commerciali intra-CEE non è risultato in contrasto con lo sviluppo del commercio esterno. Pertanto, il processo di integrazione comunitaria non si contrappone con la partecipazione ad accordi per l'eliminazione di barriere e pratiche protezionistiche nelle relazioni con altri blocchi. La CEE si fa promotore della liberalizzazione del commercio mondiale. Questo non ha evitato che alcune politiche comunitarie, come quella agricola, avessero riflessi di fatto protezionistici verso alcuni paesi terzi. Proprio il crescente impatto che il processo di liberalizzazione interno alla Comunità finisce con l'esercitare all'esterno e, in particolare, sulle economie più deboli costituisce motivo di cautela e preoccupazione per la stessa Comunità. L'enfasi sulla funzione di cooperazione allo sviluppo contenuta nel Trattato di Maastricht passa anche attraverso l'attenzione ai riflessi delle politiche comunitarie sui paesi terzi.

Un accenno particolare merita la posizione della Svizzera. Questo paese ha partecipato alla fase preparatoria ed alla firma dell'accordo per la creazione del SEE. Le autorità svizzere, inoltre, avevano esplicitamente previsto che il loro paese avrebbe presentato formale domanda di adesione entro la fine del 1992. A dicembre scorso, tuttavia, la ratifica dell'accordo per il SEE veniva sottoposta a referendum popolare con esito negativo. Varie circostanze hanno determinato questo risultato. Dato che la partecipazione all'accordo avrebbe rappresentato un segnale forte di convergenza politica verso la Comunità, la radicata tradizione di neutralità si scontrava con il timore di perdita di sovranità ed autodeterminazione. Ad alimentare questo timore il fatto che la Svizzera avrebbe avuto, in ragione delle sue limitate dimensioni, un peso ridotto nel meccanismo decisionale comunitario. A questi fattori vanno aggiunti il timore di perdere i privilegi fiscali e finanziari su cui si fonda la fortuna del modello svizzero; il timore di ereditare modelli economici e politici troppo distanti; causa l'elevatissimo livello di reddito pro-capite, il timore di non riusci-

---

re ad arginare i massicci flussi di immigrazione; il desiderio di continuare a giocare il ruolo di isola di approdo per capitali ed attività economiche al centro di un'Europa divisa dagli interessi nazionali o determinata nella lotta contro le attività illecite. Tuttavia, appare legittimo sollevare il dubbio che il risultato del referendum avrebbe potuto essere diverso se la congiuntura economica internazionale e la situazione dei mercati finanziari, in particolare, fosse stata più favorevole in quel momento.

### *I principi dell'allargamento*

#### *a) Il rafforzamento*

Le decisioni ufficiali della Comunità in materia di allargamento sono state espresse ai due Consigli di Lisbona e di Edimburgo. Tali appuntamenti, a giugno 1992 e a dicembre 1992, non erano casuali. Da un lato, il Consiglio avrebbe dovuto, in linea con la strategia adottata, pronunciarsi subito dopo l'avvio del processo di rafforzamento e, segnatamente, non appena la fase di ratifica del Trattato di Maastricht si fosse completata. Dall'altro, si era lasciato all'ultimo Consiglio del semestre di presidenza britannica il compito di sancire l'inizio delle trattative con alcuni candidati: la Gran Bretagna avrebbe voluto svolgere un ruolo di primo piano nelle decisioni di allargamento preferenziale con economie mature e paesi non disposti a stringere eccessivamente i loro legami con la Comunità. Le già citate difficoltà incontrate dalla ratifica del Trattato hanno contribuito a raffreddare gli entusiasmi e a distrarre l'attenzione dai futuri allargamenti facilitando il compito di coloro i quali avrebbero desiderato una CEE diluita dalle nuove adesioni.

Diviene vero, tuttavia, anche il contrario: proprio in ragione di quelle difficoltà l'allargamento è il grado di favorire il realizzarsi delle condizioni per il rafforzamento e lo sviluppo della Comunità.

Ad Edimburgo, le intese per l'incremento del numero di rappresentanze al parlamento europeo hanno aperto la strada ai negoziati per l'adesione di Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia. Per

quest'ultimo paese si attende il parere della Commissione sulla domanda di adesione presentata appena prima del Vertice. I negoziati avranno andamento parallelo e potranno essere conclusi solo dopo la ratifica del Trattato sull'Unione europea.

Se l'allargamento avrà luogo con questi paesi, l'accordo per il SEE perderà parte della sua portata e questo eviterà che l'attuale dissociazione della Svizzera comporti conseguenze eccessive. Rimane interessante l'idea che l'apparato normativo dell'accordo possa sostenere in futuro il rafforzamento delle relazioni con altri paesi e costituire così una sorta di anticamera in cui esperire forme crescenti di convergenza in vista di future adesioni.

#### b) *L'aquis communautaire*

L'*aquis communautaire* prevede che il patrimonio politico, istituzionale ed economico venga accettato dai nuovi membri nella sua totalità. La struttura istituzionale della CEE si è dimostrata valida di fronte ai due passati allargamenti; questo rappresenta una garanzia, non una sicurezza, per le nuove ammissioni. Il vantaggio per i Paesi membri consiste nella possibilità di concordare il processo di rafforzamento prima di nuovi ingressi e, quindi, su di una base decisionale più ristretta e con risultati più vicini alle esigenze di ciascuno di essi. In questo senso, la prospettiva dell'allargamento rende più veloce il processo di rafforzamento e agisce da incentivo per il suo completamento.

#### c) *La sussidiarietà*

Jacques Delors ha dedicato una parte importante della sua relazione al Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre a cercare di dettagliare in modo specifico il principio della sussidiarietà che spesso è fonte di equivoci o perlomeno non viene adeguatamente compreso.

Il Trattato di Maastricht non indica chiaramente obiettivi e competenze, anzi in più casi mescola le due aree rendendo molto difficile la definizione *ex-post* di una sicura lista di competenze.

---

L'articolo 3b introduce comunque tre criteri, la dimensione, l'efficacia e la proporzionalità, che possono essere così sintetizzati: l'azione deve essere comunitaria e non limitata a un solo paese, deve essere presente un interesse comunitario e l'azione deve essere condotta nella giusta misura necessaria alla realizzazione degli obiettivi. Delors ha voluto aggiungere e sottolineare nella sua relazione un quarto criterio, d'altronde già più volte indicato in sedi europee, quello della prossimità: l'azione deve essere intrapresa al livello decisionale più vicino al cittadino.

Alla luce di questa relazione il Consiglio europeo di Edimburgo ha voluto dare una sua "impostazione globale" al problema. "L'applicazione del principio della sussidiarietà deve rispettare le disposizioni generali del Trattato di Maastricht, compreso l'obiettivo di mantenere integralmente l'acquis comunitario, e non deve incidere sul primato del diritto comunitario, né deve mettere in questione il principio... secondo cui l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche". La sussidiarietà "è un concetto dinamico". "Essa consente di estendere le azioni della Comunità quando lo richiedono le circostanze e, viceversa, il restringerle o di interromperle quando esse non sono più giustificate".

Una tale definizione dinamica del concetto di sussidiarietà dovrebbe incidere positivamente nel processo di allargamento della Comunità almeno per due ordini di motivi.

In primo luogo dovrebbe favorire una certa deburocratizzazione degli organi comunitari insieme ad una più precisa definizione delle loro competenze. Questa è un'esigenza particolarmente diffusa non solo tra i Paesi aderenti ma anche tra quelli aspiranti che non potrebbero che trarre giovamento dall'adesione ad una Comunità più efficiente ed efficace.

In secondo luogo dovrebbe assicurare rispetto a due opposti timori: quello che di fatto il principio della sussidiarietà non venga perseguito e quindi gli organismi comunitari intervengano in maniera arbitraria e soffocante ad ogni livello e in ogni ambito e quello che, al contrario, venga usato per ammorbidire (attutire, diluire, mitigare) l'ideale comunitario e le sue positive implicazioni per il benessere delle popolazioni europee.

È chiaro inoltre che l'interpretazione dinamica del concetto di sussidiarietà esigerà un sempre maggiore coordinamento tra le azioni nazionali e quelle comunitarie. È questo un elemento di cui un'unione europea ulteriormente allargata non potrà non tener conto e che probabilmente costituirà una delle principali sfide con le quali confrontarsi.

#### d) *La simmetria*

Sul piano formale non si ammette la possibilità di asimmetrie della membership nella Comunità; ciò non sarebbe altrimenti compatibile con il principio del rispetto totale dell'*acquis communautaire*. Tuttavia, va osservato che in questa fase di preallargamento la CEE si muove sul terreno del rafforzamento dei legami politici ed economici con i nuovi aspiranti.

Le varie forme di asimmetria consentono di istituzionalizzare le relazioni con gruppi di paesi. Il SEE, gli accordi di super-associazione ed altre forme concentriche di cooperazione economica svolgono questo ruolo. Tali aree di associazione rappresentano infatti fasi di progressiva convergenza verso la piena membership. Tramite tali aree è possibile sgravare un paese dall'impegno della piena membership nella fase di convergenza. L'area centrale è in grado di trasmettere delle esternalità positive, sotto forma di stabilità reale e finanziaria, alle aree concentriche.

L'abbattimento delle barriere non tariffarie, la moneta unica, la coesione economica, la politica estera comune, gli altri progetti comuni rappresentano impegni gravosi, in termini di sovranità, ed onerosi, in termini economici. I nuovi Paesi membri possono assolverli solo se dotati di una solida e convergente struttura economica e di uno stabile apparato istituzionale, normativo e politico. In assenza di tali forme di convergenza, l'integrazione in aree più avanzate può comportare distorsioni notevoli nell'allocazione delle risorse e iniquità nella distribuzione dei benefici a svantaggio sia dei nuovi membri che dell'area già integrata. La Comunità si è mostrata molto attenta a questo problema. Il livello di convergenza economica ed istituzionale è stato assunto dal vertice di

---

Lisbona del giugno 1992 come criterio per stabilire le precedenze nel calendario degli allargamenti. Inoltre, alcune forme di cooperazione con gli aspiranti alla membership rientrano all'interno della strategia comunitaria di offrire possibilità maggiori di convergenza ai futuri membri prima ancora dell'ingresso.

e) *Lo Spazio Economico Europeo*

L'accordo siglato il 2 maggio 1992 fra CEE e i sette Paesi dell'EFTA prevede l'estensione delle libertà fondamentali di circolazione dei beni, servizi, capitali e persone. Buona parte dell'apparato giuridico costruito per la realizzazione del mercato unico è stata assunta come base dell'accordo che quindi mira ad eliminare i dazi e a ridurre il peso degli ostacoli non tariffari ai flussi di beni e di fattori fra le due regioni. L'accordo non si presenta come una manifestazione isolata della volontà di stringere le relazioni economiche fra EFTA e CEE. Esso prevede la creazione di una struttura istituzionale parallela a quella della Comunità, che in parte la ricalca. A questa struttura è affidato il compito di rendere vitale e fornire un'identità al SEE garantendo l'impulso politico per l'omogeneità e la diretta applicazione della normativa comunitaria.

L'accordo comporta anche l'estensione di alcune politiche di intervento per il miglioramento dell'ambiente economico, quali la concorrenza, gli aiuti di Stato, gli appalti, la protezione dei consumatori, l'ambiente, la politica sociale, la ricerca e sviluppo, ecc. In questi ambiti la partecipazione dei Paesi EFTA ai programmi europei già in atto dovrebbe aumentare l'impatto sul sistema economico e contribuire a rendere più omogenee le condizioni in cui gli individui e le imprese operano nei diversi Paesi. Il SEE non prevede l'abbattimento delle barriere fiscali; è prevedibile che la mancata armonizzazione dell'imposizione indiretta comporti distorsioni negli scambi. Tuttavia, i differenziali fra aliquote dei paesi EFTA ed aliquote armonizzate della Comunità sono di scarsa entità. Questo faciliterà, peraltro, l'adeguamento fiscale dei nuovi candidati al momento dell'adesione. Nella tabella 2 sono

stati inserite le aliquote di tassazione indiretta dei paesi CEE prima dell'armonizzazione e dei paesi EFTA, in modo da consentire un confronto immediato fra gli adeguamenti fiscali che, per i primi, si sono resi necessari per la realizzazione del mercato unico e che, per alcuni degli altri, si verificherebbero in casi di adesione.

**Tabella 2** - Livelli dell'I.V.A. nella CEE e nell'EFTA (gennaio 1991)

paese	bassa	media	alta
Belgio	1; 6; 17	19	25; 33
Danimarca	-	22	-
Francia	2,1; 4; 5,5	18,6	22
Germania	7	14	-
Gran Bretagna	0	15	-
Grecia	8	18	36
Irlanda	0; 2,3; 10	23	-
Italia	4; 9	19	38
Lussemburgo	3; 6	12	-
Olanda	6	18,5	-
Portogallo	0; 8	17	30
Spagna	6	12	33
Austria	10	20	32
Finlandia	-	21,2	-
Islanda	0; 14	24,5	-
Norvegia	-	20	-
Svizzera	-	-	-

FONTE: OCSE.

Il SEE non si estende alle politiche estere e di sicurezza delle due aree; è tuttavia prevedibile un rafforzamento del coordinamento fra di esse. Inoltre, la politica agricola rimane esterna all'accordo.

La partecipazione allo spazio si presenta notevolmente coinvolgente sul piano politico, in particolare per settori quali mobilità dei lavoratori, la tutela dei diritti sociali e il sostegno alle industrie strategiche.

L'obiettivo dell'accordo è triplice. In primo luogo esso mira ad estendere i benefici del mercato unico allargandolo ad un'area che raccoglie il 40% degli scambi mondiali. Questo amplificherà gli effetti attesi del programma comunitario i quali avranno luogo attraverso una immediata riduzione dei costi delle operazioni di scambio internazionale per le imprese, un aumento del clima competitivo con la conseguente riduzione dei profitti, la diminuzione dei prezzi, l'allargamento della domanda e l'aumento delle possibilità di sfruttamento delle economie di scala. In secondo luogo, il SEE avvia un reale partneriato fra i contraenti, consentendo oltre alla unione degli sforzi in aree di comune interesse, come le nuove tecnologie, l'ambiente, l'istruzione o la cooperazione economica internazionale, anche lo sviluppo congiunto dell'integrazione economica e l'abbattimento delle forme residue di protezionismo. In terzo luogo, con il SEE si inizia a configurare una nuova architettura europea. L'accordo rappresenta il 60% del percorso normativo per la piena membership; esso prevede l'acquisizione di 1400 atti e realizza quasi completamente l'obiettivo di un'unione economica fra le parti. Il ruolo di "anticamera" alla CEE è evidente se si considera che, da un lato, quattro dei Paesi con cui la Comunità è in procinto di iniziare i negoziati di ammissione provengono dal SEE (Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia) e, dall'altro, che accordi sul modello del SEE potrebbero essere sottoscritti con Paesi terzi al di fuori dell'EFTA in vista della loro adesione.

**Tabella 3** - *Scambio EFTA - CEE (1990). Percentuali sul commercio estero totale degli scambi con la CEE*

	Import	Export
Austria	68,6	65,2
Finlandia	46,2	45,6
Islanda	49,9	67,8
Norvegia	46,6	64,9
Svezia	55,2	54,2
Svizzera	71,7	58,1
EFTA (totale)	61,0	58,0

FONTE: Segr. EFTA, 1991.

### *Gli altri candidati*

Uno sguardo anche veloce agli altri Paesi non già appartenenti al COMECON che hanno presentato domanda di ammissione rivela la presenza di numerose disomogeneità con i membri della Comunità. Tali differenze riguardano sia la struttura e il tenore di vita della popolazione che il livello e il tasso di sviluppo del sistema economico. A questo si aggiungono notevoli diversità in campo culturale e la presenza di problemi e forme di instabilità a livello politico.

La Turchia è un paese economicamente arretrato; anche il forte settore agricolo presenta dei notevoli ritardi tecnologici e strutturali. La posizione geografica del paese è decisamente periferica rispetto alla Comunità e la stessa identità culturale si presenta di frontiera fra il mondo arabo e quello occidentale. Il ruolo strategico del territorio turco è importantissimo sia sul piano economico che su quello politico e la collaudata affiliazione della Turchia alle alleanze occidentali ha sviluppato un intenso interscambio politico con la Comunità. La Turchia spera che un parere favorevole della CEE all'ammissione o al completamento di un'unione doganale alimenti la crescita e le prospettive economiche e mobiliti gli investitori esteri. Lo sviluppo della integrazione economica e l'intensificarsi della cooperazione industriale e tecnologica contribuirebbero al miglioramento degli affari e consentirebbero alla Turchia di recuperare rispetto a Grecia, Spagna e Italia parte del suo svantaggio competitivo nei commerci mediterranei.

Da parte comunitaria un primo problema riguarda l'adeguamento dei fondi di coesione che si renderebbe necessario in seguito ad un eventuale ingresso della Turchia, la quale si rivelerebbe da subito un beneficiario netto dei fondi comunitari, causa il basso livello del suo reddito pro-capite. Il secondo problema riguarda le ampie sacche di disoccupazione turca che, nel caso di accordi che prevedessero la libera circolazione dei lavoratori, metterebbero in crisi i programmi di contenimento dei flussi migratori verso i Paesi più prosperi della Comunità.

La Turchia dovrà probabilmente conseguire dinamiche di crescita e convergenza economica più forti per poter sperare in

---

una ammissione alla CEE. C'è da augurarsi che un rafforzamento delle forme di cooperazione economica e di progressiva liberalizzazione commerciale possa favorire l'instaurarsi di tali dinamiche nei prossimi anni.

Malta è un piccolo Stato al centro del Mediterraneo con un'economia a forte vocazione commerciale e turistica e con un livello di vita comparabile con quello di Italia e Spagna. Il suo sistema politico è vicino alla Comunità, ma la storia di tale ravvicinamento è ancora piuttosto recente. Peraltro, questo consente a Malta di mantenere rapporti privilegiati con i Paesi arabi del Mediterraneo. Una crescita della presenza della Comunità nell'area mediterranea potrebbe avvenire proprio attraverso un rafforzamento dei legami con Malta e la sua eventuale ammissione. Tuttavia, se da un lato le piccole dimensioni dello Stato faciliterebbero il raggiungimento di un accordo per l'adesione, dall'altro la Comunità troverebbe delle difficoltà ad attribuire all'isola ruoli rilevanti di rappresentanza e di partecipazione agli organismi decisionali.

L'eventuale adesione di Cipro comporterebbe lo stesso tipo di problemi "dimensionali" evidenziati dall'adesione maltese e di problemi "economici e culturali" sottolineati per l'adesione turca. Inoltre, sussiste per Cipro una serie di contenzioni politiche non ancora risolte, quali i rapporti con la regione dell'isola sotto la sovranità turca, le relazioni con la Grecia e gli interessi militari britannici in Medio Oriente.

### *I paesi dell'Est*

La politica estera comune verso i Paesi dell'Est è volta alla realizzazione della pace, al sostegno del cambiamento promosso dai giovani governi, al trasferimento del modello politico della democrazia occidentale. La cooperazione economica prevede forme più o meno urgenti di aiuto umanitario, sostegno finanziario, promozione economica a livello anche extra-comunitario (gruppo dei 24, BERS, ecc.). Mentre queste tappe iniziali non sono necessarie per quei paesi con cui la Comunità intrattiene rapporti

consolidati, si assiste in questa fase ad una forma di attuazione dell'idea dei "cerchi concentrici" tramite l'azione di Stati che, per contiguità geografica o affinità economiche e politiche sono rimasti vicini ai paesi dell'Est negli ultimi decenni. A questo proposito estremamente importante e centrale diviene il ruolo dell'Austria, mentre la Germania orientale fa da ingresso privilegiato nelle economie ex-socialiste per le imprese europee, e per quelle tedesche occidentali in particolare.

Estremamente gravi sono i problemi economici e politici che devono essere risolti dai paesi dell'Est prima di una reale e paritaria integrazione a livello continentale. L'adozione dei paradigmi dell'economia di mercato da parte di questi paesi è un fenomeno difficile e delicato; i risultati del cambiamento in atto, causa il collasso totale del sistema precedente, tardano ad arrivare ed i sacrifici della transizione sono maggiori di quanto ci si aspettasse. La stabilità dei nuovi governi è posta in crisi dalla coscienza degli insuccessi o delle difficoltà delle politiche economiche. Pertanto, il sostegno occidentale in questa fase è cruciale.

La Comunità svolge un importante ruolo nella cooperazione con i paesi ex-comunisti. Condizioni necessarie di tale cooperazione sono la supremazia del diritto, il rispetto delle libertà fondamentali e del pluralismo e la liberalizzazione economica. L'integrazione fra due aree può avere successo solo a patto che le strutture politiche su cui si reggono la vita sociale e le attività economiche siano omogenee ed ispirate agli stessi principi.

Le forme di cooperazione e di associazione già in atto fra i paesi dell'Est sono finalizzate al perseguimento di una pluralità di obiettivi e rientrano all'interno di una logica globale di riavvicinamento progressivo. Un primo obiettivo è la creazione di un'area di libero scambio in cui i prodotti possano circolare liberamente; ciò consentirà allo stesso tempo la specializzazione produttiva delle aree, il trasferimento tecnologico e lo sviluppo di nuovi mercati e nuove opportunità di consumo. Con la progressiva liberalizzazione commerciale si realizzerà anche il trasferimento delle modalità di funzionamento dei meccanismi di mercato. Tale trasferimento avrà luogo attraverso lo sviluppo di uno stile di azione da parte dei singoli operatori, la qualificazione dell'intervento

---

pubblico, la crescita degli apparati finanziari e delle altre strutture del sistema economico. L'obiettivo intermedio del processo potrebbe essere la creazione di un mercato unico nel momento in cui lo sviluppo delle condizioni di crescita sarà tale da consentire ai fattori di cercare l'allocazione ottimale su scala continentale, evitando i pericoli di eccessive concentrazioni o squilibri regionali.

L'impegno reciproco attuale è rivolto all'estensione della cooperazione a tutte le attività economiche: agricoltura, industria, ricerca, trasporti, turismo e formazione. Si vogliono incentivare i progetti comuni in opere infrastrutturali che favoriscono i collegamenti con l'Europa orientale. Un impulso notevole stanno subendo anche i progetti di assistenza tecnica e *joint venture* fra imprese occidentali ed imprese dell'Est ed a questo dovrebbero contribuire il miglioramento della trasparenza finanziaria dei mercati monetari e valutari dell'Est e la creazione di un clima favorevole di fiducia e stabilità.

Nell'ambito dei programmi di aiuto multilaterali, la Comunità coordina il programma Phare in favore di Polonia, Ungheria, repubbliche Ceca e Slovacca, Bulgaria, Romania, repubbliche Baltiche, Albania e, una volta definitone il quadro politico, le repubbliche dell'ex-Yugoslavia. Con questo programma i Paesi dell'OCSE intervengono direttamente nel supporto delle specifiche iniziative economiche, attraverso strategie di *project financing* e sostegno ad accordi finanziari ed industriali su base contrattuale.

All'interno della strategia di rafforzamento dei legami politici fra CEE e Paesi dell'Est si inquadra anche una serie di interventi normativi di vasta portata attraverso i quali i Paesi dell'Est intendono creare le condizioni di operatività per le attività di scambio e di investimento diretto delle imprese. È emblematico come in molti casi le nuove normative siano basate su direttive CEE o costruite a loro somiglianza e con cifre in Ecu. Questo, da un lato, consente l'adozione di un apparato normativo avanzato e sicuramente efficace e, dall'altro, risolve i problemi di compatibilità giuridica in vista di futuri rafforzamenti dei rapporti con la CEE.

Nel dicembre 1990 la CEE ha sottoscritto con Ungheria, Polonia e repubbliche Ceca e Slovacca gli accordi europei di associazione, entrati in vigore il 1° gennaio 1993. La rapidità con cui

tali accordi sono stati conclusi testimonia la determinazione occidentale nel sostenere la transizione dei paesi ex-socialisti verso l'economia di mercato, nonostante la portata delle intese sia inferiore ai desideri di questi paesi. Gli accordi prevedono la graduale creazione di un'area di libero scambio entro dieci anni, la liberalizzazione della prestazione di servizi, l'assistenza tecnica e finanziaria e forme sempre più strette di cooperazione economica e dialogo politico. Una liberalizzazione graduale è prevista per i prodotti sensibili, la cui lista ricalca quella dei prodotti che già beneficiano del Sistema delle preferenze generalizzate, con incrementi progressivi dei plafond tariffari fino alla totale soppressione. Grande rilevanza riveste la soppressione degli ostacoli relativi alla proprietà intellettuale ed industriale in tempi piuttosto ristretti. Il principio della reciprocità è applicato in forma asimmetrica a vantaggio della parte più debole. Va riconosciuto tuttavia che, di fatto, gli accordi avvantaggiano maggiormente la Comunità: i prodotti sensibili verso i quali si mantengono ancora dalle protezioni tariffarie coincidono prevalentemente con le produzioni nelle quali i paesi orientali hanno vantaggi competitivi; inoltre, l'azione della P.A.C. non solo esclude di fatto l'accesso dei prodotti orientali ai mercati comunitari, ma li spiazzava anche sui mercati mondiali.

Gli accordi con i Paesi dell'Est vanno perfezionati ed allargati. Le soluzioni ai delicati problemi interni della Comunità nei settori di forte importanza strategica devono essere rese compatibili con misure atte a facilitare l'integrazione dei partner orientali. Cooperazione e aiuto allo sviluppo impongono sacrifici anche alla CEE, la quale non può negare i suoi mercati proprio ai settori più vitali per le deboli economie orientali. Occorre che la Comunità superi nel tempo i grossi ostacoli di interesse delle proprie categorie sociali e sia in grado di porsi come promotore di una logica di divisione del lavoro a livello continentale.

L'integrazione con l'Est europeo è destinata a crescere in futuro; occorre prevedere forme nuove di associazione per favorire il processo di convergenza e rafforzare i legami economici. Il SEE può rappresentare, a questo proposito, un prototipo interessante. Esso risponderebbe all'esigenza emergente di istituzionalizzare i meccanismi contrattuali alla base del progresso della integrazione economica.

---

*Primi risultati dell'analisi sugli effetti economici dell'adesione di altri Paesi*

È opportuno a questo punto richiamare sinteticamente i primi risultati di una ricerca, condotta dall'Istituto di Economia Politica dell'Università Bocconi e dall'Istituto di Economia dell'Università degli Studi di Genova nell'ambito del Progetto strategico "Allargamento" C.N.R., volta all'identificazione dei possibili effetti economici di un'adesione alla Comunità europea di Austria, Norvegia, Turchia, Cipro e Malta.

L'Austria, oltre ad avere presentato da tempo domanda di adesione alla Comunità Europea, si trova già in stretta sintonia con la stessa, per il tipo di politiche seguite negli ultimi anni. L'Austria è sostanzialmente pronta per l'adesione alla CEE. I maggiori effetti della sua adesione sono attesi nel settore agricolo e in quello dei servizi. Gli effetti per il settore manifatturiero, invece, saranno probabilmente limitati, in termini quantitativi, per il fatto che il commercio tra l'Austria e la CEE è già stato liberalizzato a partire dal 1973, con gli accordi per un'area di libero scambio allargata; in secondo luogo perché Austria e Comunità Europea cooperano già in materia di standard tecnici. Per quanto riguarda l'Italia, l'adesione austriaca alla CEE non dovrebbe porre problemi di rilievo perché i due paesi sono in larga misura specializzati in produzioni diverse e potrebbero piuttosto trarre beneficio da una maggiore apertura reciproca.

L'economia norvegese, anche a causa della notevole importanza che vi riveste il settore energetico, non sembra presentare particolari problemi di integrazione con la Comunità Europea, se non per quanto riguarda taluni aspetti dell'intervento pubblico nell'economia e della regolamentazione delle attività economiche, fatte salve le questioni relative al settore della pesca. In caso di adesione, tale settore sarebbe sottoposto a due principali modificazioni: da un lato dovrebbero diminuire gli aiuti statali e, conseguentemente, si può ipotizzare una diminuzione della competitività dei prodotti ittici norvegesi, dall'altro però la riduzione delle barriere, che attualmente ostacolano l'esportazione del pesce lavorato verso la Comunità, dovrebbe favorire l'ampliamento della

domanda comunitaria di questi prodotti con rilevanti benefici per i produttori norvegesi. Per quanto riguarda specificatamente l'Italia sembrano indubbiamente prevalere le opportunità rispetto ai possibili problemi di concorrenzialità, a condizione che le questioni sopra menzionate vengano risolte.

L'eventuale ingresso della Turchia nella Comunità è problematico e comporta un'inevitabile ridefinizione dei rapporti, non solo economici, con i Paesi non membri e tra i Paesi membri. A prescindere dalle differenze di ordine culturale, la Turchia è infatti un Paese di 57 milioni di abitanti, con un reddito pro-capite pari a meno di un terzo della media CEE, con tassi di incremento demografico dell'ordine del 2,5% annuo. Si tratta di elementi ovviamente rilevanti in particolar modo per il futuro assetto della Politica Agricola Comune, per la regolamentazione dei flussi migratori e, più in generale, per qualsiasi programma di sostegno allo sviluppo. Inoltre, da un lato il fatto che la presenza di capitale straniero in Turchia, peraltro già rilevante, sia ritenuta insufficiente dalle stesse autorità del Paese, nonché necessaria dall'OCSE, dall'altro il fatto che l'elevato incremento demografico si traduca in consistenti movimenti migratori, fanno ritenere che gli effetti maggiori di un'eventuale integrazione riguardino non tanto i mercati dei prodotti quanto quello dei fattori.

Per quanto riguarda Cipro, tralasciando in questa sede le note questioni politiche relative alla riunificazione dell'isola, che costituiscono comunque un notevole ostacolo al processo di piena adesione alla CEE, si è giunti alla conclusione che le due zone dell'isola presentano caratteristiche molto differenti che portano quindi a un giudizio non omogeneo. La zona turco-cipriota sconta l'isolamento economico e politico in cui si è trovata dal 1974 ad oggi e non sembra idonea ad affrontare il processo di integrazione europea. Valutazione opposta vale invece per la zona greco-cipriota che sembra, al contrario, essere dotata di un'economia dinamica e vivace.

L'eventuale adesione di Malta non sembra comportare particolari problemi per l'economia europea, né per quella italiana. Anzi, il nostro Paese, per la vicinanza geografica con Malta e per i legami esistenti sul piano culturale, certamente rappresenterebbe

---

un partner molto stretto e in un certo senso privilegiato. Problemi sembrano invece sussistere soprattutto dal punto di vista istituzionale della Comunità Europea e in particolare per quanto riguarda la composizione di taluni suoi Organi, tra cui in primo luogo la Commissione. Non si tratta comunque di problemi irrisolvibili dato che, anche a prescindere dall'adesione di Malta alla Comunità, da tempo viene auspicata una riforma delle istituzioni della CEE, di portata ben più ampia di quanto contenuto nel Trattato di Maastricht. Sia Malta che Cipro inoltre contribuirebbero a rafforzare la proiezione mediterranea della Comunità Europea, con innegabili vantaggi non solo dal punto di vista dei rapporti economici con i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente ma più in generale per quanto riguarda le questioni relative alla sicurezza e al ruolo della Comunità in tale area.

#### *Le prossime adesioni e il futuro della Comunità*

La Comunità ha dato avvio ai negoziati per l'adesione di Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia. La scelta di tali paesi riflette la strategia comunitaria di attribuire la precedenza ai paesi più convergenti sia sul piano politico-istituzionale che su quello economico. Si evitano così i pericoli di diversione degli scambi e di shock nei flussi di fattori, segnatamente le migrazioni di lavoratori, tipici delle integrazioni fra aree economicamente disomogenee. Sul piano degli equilibri istituzionali, l'ingresso di questi nuovi membri non costituisce motivo di particolari problemi grazie alle similarità nelle dimensioni, nel livello di sviluppo strutturale, etc. Diversi indicatori economici illustrano tali omogeneità. I risultati ottenuti nell'ambito del Progetto strategico CNR hanno dimostrato che gli effetti dell'ingresso di Austria e Norvegia saranno globalmente positivi per la Comunità e, in settori particolari, per le imprese italiane. Per contro, gli effetti dell'ingresso di Malta sul piano economico non avrebbero forse una rilevanza tale da giustificare gli adeguamenti istituzionali necessari per risolvere i problemi che ne seguirebbero. Per Cipro e Turchia, invece, si manifesterebbero complicazioni di ordine politico ed economico. La

Comunità si presenta come area di approdo per le economie meno sviluppate; le quali, nell'obiettivo dell'adesione, devono intraprendere un deciso processo di convergenza economica.

Quanto si è cercato di mettere in evidenza è che le ultime vicende finanziarie hanno modificato i termini del dilemma allargamento-rafforzamento. Le nuove adesioni riguardano infatti paesi già in grado di soddisfare i criteri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht. Si amplierebbe pertanto l'area all'interno della quale sarebbe possibile la realizzazione dell'Unione monetaria. Quindi l'allargamento, anziché rallentare il processo di rafforzamento, sarebbe in grado di offrire ad esso un nuovo stimolo e una maggiore credibilità con benefici sugli equilibri finanziari. L'area di convergenza comprenderebbe i paesi posti più a Nord in Europa. Le economie mediterranee corrono pertanto un serio rischio di marginalizzazione. La flessibilità con cui i criteri di Maastricht saranno applicati ai membri che non li soddisfano pienamente sarà presumibilmente funzione inversa del numero di paesi in grado di soddisfarli. Per contro, l'effettiva possibilità di realizzare l'Unione monetaria allenterebbe il peso dell'isolamento finanziario in cui attualmente versano le economie meno virtuose a vantaggio dei paesi a valuta forte. Ciò consentirebbe alle prime un migliore recupero delle credenziali economiche per partecipare all'Unione.

L'Italia riveste la posizione particolare di Paese mediterraneo di grosse dimensioni con una difficile situazione sul piano della finanza pubblica. Il ruolo a cui potrebbe ambire in caso di spostamento a Nord del baricentro comunitario sarebbe quello di ponte di collegamento fra l'area mediterranea ed il resto della CEE, sperando di beneficiare di un effetto disciplina derivante dal pericolo di rimanere esclusa dal più intenso processo di integrazione che avrebbe luogo a Nord in seguito alle nuove ammissioni. L'Italia corre questo rischio. Pertanto, essa deve chiedere ai partner la garanzia di poter svolgere tale ruolo di collegamento e di continuare a partecipare con il peso che le compete alla definizione delle grandi strategie comunitarie.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Analisi delle principali caratteristiche dell'economia austriaca volta all'individuazione degli ostacoli caratterizzanti le relazioni economiche e commerciali tra l'Italia e l'Austria*, W. P., Istituto di Economia Politica, Università Commerciale "L. Bocconi", Milano, 1992.
- AA.VV., *L'economia maltese di fronte alla Comunità europea: le relazioni economiche tra Italia e Malta*, W. P., Istituto di Economia Politica, Università Commerciale "L. Bocconi", Milano, 1992.
- AA.VV., *L'economia norvegese di fronte alla Comunità europea: le relazioni economiche tra Italia e Norvegia*, W. P., Istituto di Economia Politica, Università Commerciale "L. Bocconi", Milano, 1992.
- L. BELTRAMETTI, *Un'analisi dell'economia di Cipro nella prospettiva dell'integrazione nella Comunità europea*, W. P., Istituto di economia, Università degli Studi di Genova, Genova, 1992.
- C. BENASSI, *L'economia turca e il suo ingresso nella Comunità europea: un'analisi preliminare*, W. P., Istituto di Economia, Università degli Studi di Genova, Genova, 1992.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione dell'Austria*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 4/92, Bruxelles, 1992.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Svezia*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 5/92, Bruxelles, 1992.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Finlandia*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 6/92, Bruxelles, 1992.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Norvegia*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 2/93, Bruxelles, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione di Malta*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 4/93, Bruxelles, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La sfida dell'ampliamento: parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Repubblica di Cipro*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 5/93, Bruxelles, 1993.
- A. PAPISCA, D. VELO (a cura di), *I rapporti esterni della Comunità Europea dopo il 1992*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione Universitaria di Studi Europei (Pavia, 22 maggio 1992), Cacucci, Bari, 1993.
- F. POCAR, C. SECCHI (a cura di), *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1992.
- C. SECCHI, *Il modello tedesco*, in *Relazioni Internazionali*, ISPI, Milano, marzo 1993.
- C. SECCHI, *Der österreichische Markt aus der Sicht italienischer Unternehmer*, in M. MORASS, G. PALLAVER (Hg.), *Österreich/Italien, Was Nachbarn voneinander wissen sollten*, Deuticke, Wien, 1992.

DARIO VELO

## **Le prospettive di mondializzazione e l'uso controllato del protezionismo come strumento di integrazione**

L'ordine economico mondiale è stato gestito in questo dopoguerra da alcune istituzioni internazionali. I rapporti monetari internazionali sono stati diretti dal Fondo Monetario Internazionale. Il GATT ha regolamentato lo sviluppo dei commerci internazionali. La Banca Mondiale ha finanziato progetti di investimento, contribuendo ad accrescere la stabilità e la diffusione dello sviluppo economico.

Queste istituzioni hanno svolto il loro ruolo nel quadro di un ordine politico relativamente stabile, costituito dalla leadership statunitense su tutto l'occidente e su buona parte dei paesi non allineati. L'azione di queste istituzioni è stata profondamente influenzata dagli Stati Uniti. L'influenza americana è risultata decisiva in una prima fase, quindi è declinata nel tempo; in ultima istanza, il controllo degli Stati Uniti su queste istituzioni non è mai venuto meno.

La leadership statunitense ha sorretto l'integrazione internazionale, consentendo un crescente libero scambio. Il processo di integrazione europea si è sviluppato in questo quadro, fruendo di una stabilità garantita dall'esterno. La comunità europea non è entrata in contrasto con l'integrazione libero-scambista mondiale, ma ha costituito un'area regionale in cui l'integrazione si è sviluppata con maggior successo.

Questo quadro ha subito una prima crisi nel 1968, con il completamento dell'unione doganale europea.

---

Grazie al proprio successo, l'Europa ha posto in crisi il quadro politico-economico in cui si era sviluppata, potendo cominciare ad ambire ad un ruolo di equal-partnership, almeno in campo economico, nei confronti degli Stati Uniti. Negli anni '70 è stato in campo monetario in primo luogo che si è assistito ad una serie di crisi, che trovano la causa prima nella crescente difficoltà dei vecchi assetti internazionali di evolvere in parallelo con la redistribuzione in atto del potere economico-finanziario. Le crisi si sono quindi ampliate, investendo i rapporti commerciali. Infine, è emersa l'ambizione europea di essere soggetto politico internazionale, con un ruolo corrispondente alla propria importanza economica.

Le crisi, pur gravi, non hanno peraltro mai raggiunto un punto di rottura. La divisione del mondo in due blocchi contrapposti di per sé valeva a rendere senza alternativa la supremazia statunitense in campo occidentale. Le ambizioni europee si sono trovate di fronte a questa situazione di fatto, che poneva un tetto alle richieste di equal-partnership.

Una svolta decisiva è avvenuta nel 1989. L'emancipazione economica europea da un lato, e la crisi storica irreversibile del regime comunista russo dall'altro lato, hanno posto in crisi l'ordine uscito da Yalta. Il crollo del muro di Berlino ha reso visibile al mondo il precipitare degli eventi. Si è aperta così una nuova fase della politica internazionale, con nuove possibilità a tutti i livelli.

Due scenari alternativi hanno cominciato a delinearsi a livello mondiale. Da un lato, si è aperta la possibilità di accelerare il processo di integrazione a livello mondiale, con la partecipazione di tutti i paesi non più contrapposti in due grandi blocchi; dall'altro lato, si stanno delineando grandi aree regionali regolamentate, entro le quali la cooperazione e l'integrazione possono raggiungere gradi superiori rispetto a quelli prevedibili a livello mondiale.

Per comprendere quali dei due scenari prevarrà, a breve-medio termine, due aspetti sono decisivi.

In primo luogo, emerge il problema della ridefinizione degli organismi internazionali.

In secondo luogo, strettamente connesso con il primo, emerge l'importanza decisiva che i rapporti Europa-USA sono destinati ad avere nel determinare il nuovo ordine mondiale.

Il primo scenario, che potremmo definire mondialista, richiede nuovi organi per gestire il nuovo ordine economico, monetario e politico. La definizione precisa di tali nuovi organi può scaturire solamente dal processo storico nel suo concreto divenire. Ciò che è realistico fin da ora tentare, è definire i problemi fondamentali che debbono essere affrontati, cercando di individuare alcune linee di tendenza per quanto concerne le soluzioni praticabili.

Il problema di fondo non è dissimile da quello affrontato, fin dall'inizio, dal processo di integrazione europea: far partecipare, in prospettiva in modo sempre più democratico, paesi con diverso grado di sviluppo e con diverso potere alla costruzione di un'unica comunità, affermando una solidarietà destinata a crescere nel tempo in base a soluzioni istituzionali a propria volta decise in modo sempre più democratico.

Per sostenere un processo di globalizzazione, a livello mondiale, occorre riformare efficacemente l'ONU, il FMI, il GATT, la Banca Mondiale; occorre creare nuovi organismi internazionali per gestire i problemi mondiali che 50 anni fa non esistevano. Prioritari in questo senso sono i problemi dell'utilizzo delle risorse comuni dell'umanità quali il mare, lo spazio, l'antartide; così come la gestione dei maggiori problemi ecologici, che hanno ormai portata mondiale. Il problema storico, per avviare uno scenario mondialista, è trovare delle formule per ottenere il consenso tendenzialmente di tutti i paesi del mondo.

L'Europa è riuscita ad avanzare per quattro decenni grazie ad una strategia funzionalista. L'obiettivo federale — la cui definizione peraltro non è mai stata affrontata — è stato affermato come sbocco, per orientare il processo. Sono state create strutture confederali, introducendo elementi federali gradualmente, settore per settore, lasciando al processo storico definire cosa debba essere inteso per federale. Il dibattito oggi in corso a livello europeo sul processo di sussidiarietà è l'ultimo esempio della capacità dell'Europa di ricercare la propria identità attraverso un processo, in modo innovativo, svincolata da qualsiasi modello statico.

---

A livello mondiale oggi le diversità — sia in termini di sviluppo che di potere — fra gli stati sono certamente maggiori rispetto alle diversità esistenti fra gli stati europei all'inizio del processo di integrazione. Un processo di mondializzazione potrà essere avviato solo a condizione di ricercare soluzioni che non si scontrino in modo paralizzante con questa realtà di fatto.

Emerge il problema dei rapporti Europa-USA nella sua centralità. La riforma degli organismi internazionali in senso mondialista, nelle condizioni attuali, implica il riconoscimento nel loro senso di una equal-partnership fra queste due aree. L'evoluzione del processo porterà ad affiancare, a titolo sempre più eguale, a queste due aree leaders le restanti aree continentali (o quasi-continentali) quali Russia, Giappone, Cina, India etc. Ma l'avvio del processo dipende in grandissima parte da Europa e Stati Uniti.

È evidente la difficoltà di far sedere ad un unico tavolo rappresentanti di tutti i paesi del mondo, facendo partecipare al processo sia il Terzo e Quarto Mondo, sia le massime potenze mondiali. Il problema cruciale è peraltro al livello della leadership, che non può più essere concentrata con le stesse modalità valide fino al 1989. L'avvio del processo di democratizzazione, in una prospettiva mondiale, oggi si scontra con la necessità da parte degli Stati Uniti di riconoscere una piena equal-partnership all'Europa.

È possibile ipotizzare che questo scenario non saprà svilupparsi a breve termine. Esiste un precedente su cui riflettere, a tal fine.

Il processo di integrazione europea si è inizialmente scontrato con l'opposizione della Gran Bretagna, non a caso unico paese europeo che poteva dirsi vincitore a pieno titolo nel secondo conflitto mondiale. Il processo di integrazione in realtà è decollato solo quando i paesi continentali hanno deciso di procedere, accettando l'auto-esclusione inglese.

Esistono più punti di contatto che consentono di paragonare la posizione americana odierna, nei confronti di una riforma mondialista delle istituzioni internazionali, alla posizione inglese nel dopoguerra nei confronti dell'integrazione europea. Esiste altresì una differenza radicale: mentre l'Europa ha saputo procedere senza l'Inghilterra, in attesa che quest'ultima si accodasse,

sembra invero irrealistico ipotizzare oggi che un'evoluzione mondialista delle istituzioni internazionali sia possibile con l'opposizione statunitense.

Non può essere escluso che in un domani, anche prossimo, il processo di mondializzazione si sviluppi senza la partecipazione degli Stati Uniti, almeno inizialmente. Oggi non esistono le condizioni perché ciò possa avvenire.

Queste considerazioni portano a sottolineare le responsabilità storiche che le due aree più sviluppate del mondo oggi hanno per l'evoluzione dei rapporti internazionali. Le responsabilità maggiori ricadono peraltro sull'Europa, in quanto quest'ultima può influenzare positivamente gli Stati Uniti, più di quanto questi ultimi possano influenzare l'Europa stessa. Completando il proprio processo di unificazione, l'Europa ha oggi la possibilità di incidere sull'evoluzione di tutti i rapporti internazionali, in misura superiore rispetto a qualsiasi altra area.

Il processo di integrazione europea è nato su iniziativa franco-tedesca. Ogni qualvolta si è reso possibile un nuovo avanzamento nel processo di integrazione, sono state Francia e Germania ad assumere l'iniziativa. Il ruolo svolto da questi due paesi a livello europeo potrà essere svolto a livello mondiale da Stati Uniti ed Europa, a condizione che quest'ultima completi la propria unificazione.

Il varo di un nuovo Patto Atlantico può costituire oggi la svolta per sostenere lo sviluppo di uno scenario che abbiamo definito mondialista.

Esiste un'alternativa a tale scenario, costituita dalla frammentazione del mondo in aree continentali regolamentate. I rapporti fra queste aree potranno allora configurarsi in modi diversi, più o meno conflittuali, più o meno orientati alla cooperazione. Problema di fondo è comprendere le forze che stanno spingendo in questa direzione e individuare i punti da cui dipende il processo. In particolare, occorre individuare le soluzioni che possano ridurre i rischi di conflitti fra le grandi aree regolamentate.

Il rischio di fronte a cui si trovano le relazioni internazionali è costituito da una possibile chiusura dei sistemi economici verso modelli autarchici.

Entrato in crisi il vecchio ordine, in cui la leadership statunitense garantiva un crescente libero-scambismo a livello mondiale,

---

è ipotizzabile che si apra una fase transitoria in cui il vecchio ordine sarà sempre più in crisi e stenterà a nascere un nuovo ordine evolutivo. In un quadro del genere, la tendenza dei sistemi a chiudersi in se stessi si potrebbe diffondere con la massima rapidità, sospinta dalla necessità di ogni area di tutelarsi nei confronti del disordine internazionale. Una situazione del genere risulterebbe altamente instabile; essa nel lungo periodo sarebbe certamente destinata comunque ad essere superata, perché lo sviluppo economico richiede sempre più un mercato stabile di dimensioni mondiali, ma non è possibile prevedere quanto lungo potrebbe essere tale periodo. Né è possibile prevedere quanto gravi potrebbero rivelarsi le tensioni fra aree. La frontiera che divide le guerre commerciali dalla guerra vera e propria potrebbe essere infranta.

Occorre sottolineare che l'involuzione autarchica non può essere identificata ogni qualvolta un sistema faccia uso di strumenti protezionistici.

Il protezionismo introduce distorsioni nel sistema economico internazionale. Al tempo stesso, può essere il portato di distorsioni, che esso tende a neutralizzare.

La concorrenzialità delle merci, sul mercato mondiale, dipende non solo dalla capacità competitiva dei loro produttori, ma anche dalla capacità competitiva dei sistemi a cui appartengono i singoli produttori; la concorrenzialità dei sistemi dipende anche dalle scelte politico-sociali compiute. La piena libertà di circolazione dei beni e dei servizi, in assenza di un coordinamento delle politiche economiche e sociali, tende a imporre un adeguamento dei sistemi alle condizioni prevalenti nel sistema meno regolamentato.

Per valutare come questo esito non possa essere assunto come sempre desiderabile, si ipotizzi il caso limite di un paese che non preveda alcun sistema pensionistico, alcuna assistenza sanitaria, nessun meccanismo solidaristico a favore dei meno fortunati, piena libertà di inquinamento, ed altre condizioni di totale *laissez-faire*; è evidente che le merci di questo paese invaderebbero il resto del mondo. In questo caso l'adozione di barriere protezionistiche da parte del resto del mondo potrebbe avere un significato correttivo per porre in posizione di eguaglianza i produt-

tori, evitando di avvantaggiarli/svantaggiarli in funzione delle condizioni d'ambiente in cui operano.

La teoria economica ha da tempo affrontato lo studio del protezionismo, che costituisce uno strumento di politica economica valutabile solo all'interno del contesto in cui si colloca.

Gli abusi fatti del protezionismo non debbono demonizzare questo strumento.

Il punto è che risulta oltremodo arduo distinguere il protezionismo "buono", che corregge squilibri pre-esistenti, dal protezionismo "cattivo", che introduce distorsioni nel sistema economico mondiale. Di qui il timore di riconoscere liceità all'uso di uno strumento che può degenerare, per sua stessa natura.

Queste osservazioni suggeriscono una indicazione di sintesi. Se il mondo si avvierà verso una organizzazione economica per grandi aree regolamentate, sarà inevitabile la diffusione dell'utilizzo di strumenti protezionistici. Problema centrale sarà allora regolamentare a livello mondiale l'uso di tali strumenti, affinché essi siano utilizzati per sostenere una concorrenza tendenzialmente corretta fra sistemi e per sostenere uno sviluppo equilibrato delle relazioni internazionali, gestendo i processi di riallocazione delle risorse.

Emerge in tal modo una possibile parziale sovrapposizione fra lo scenario mondialista e lo scenario multipolare descritti. Un governo mondiale del protezionismo potrebbe costituire lo strumento per far convergere le grandi aree regolamentate, evitando l'insorgere di gravi tensioni fra di esse.

Una volta ancora, l'esperienza del processo di integrazione europea è ricco di insegnamenti a cui attingere. Si prenda in considerazione il Sistema Monetario Europeo, che ha consentito di avviare l'Europa verso l'obiettivo dell'Unione monetaria. Con lo SME si è creato un governo europeo del potere nazionale di svalutare e rivalutare le monete. Le svalutazioni e le rivalutazioni costituiscono una forma particolare di dazi. Gli stati europei hanno continuato a utilizzare questi strumenti di politica economica, ma lo SME ha imposto di fare un uso tendenzialmente "virtuoso" di tali poteri, cioè ha imposto di utilizzare tali strumenti in modo compatibile con l'obiettivo della crescente integrazione.

Se il mondo si organizzerà in grandi aree regolamentate, diventerà un'esigenza prioritaria garantire che le monete delle diver-

---

se aree non siano gestite in modo distorsivo. La libertà dei movimenti di capitale dovrà essere lecita solo in funzione del livello di integrazione monetaria raggiunta; ove ciò non fosse, movimenti di capitali speculativi genererebbero tensioni di tale gravità da provocare contromisure autarchiche.

Lo scenario mondialista richiede le riforme del FMI nella direzione di una Banca Centrale Mondiale. Un mondo organizzato in grandi aree regolamentate potrà procedere verso gradi di integrazione crescenti fra queste stesse aree se saranno messi a punto meccanismi che proiettino a livello mondiale la lezione gradualistica dell'Europa, ad esempio con la nascita di un super-sme mondiale, che coordini le unioni monetarie regionali.

Il riferimento all'aspetto monetario consente di precisare le affermazioni già formulate sulla responsabilità dell'Europa e degli Stati Uniti. Pre-requisito per un accordo monetario mondiale di tale genere è l'unificazione monetaria piena dell'Europa. Un super-sme mondiale non può nascere, a breve termine, che sulla base di un accordo fra Stati Uniti ed Europa, aperto a tutti i sistemi economici.

Osservazioni analoghe, *mutatis mutandis*, valgono con evidenza per tutte le istituzioni internazionali necessarie per gestire l'economia mondiale a livello commerciale, ambientale, etc.

Nella storia dell'integrazione europea, le soluzioni per sorreggere il processo sono state trovate nel corso del processo stesso. Di fronte agli scenari alternativi che si sono aperti a livello mondiale, occorre avere coscienza che i percorsi che saranno praticati, anche nell'ipotesi di un'evoluzione positiva verso una crescente solidarietà a livello mondiale, non possono essere oggi previsti utilizzando qualsivoglia modello statico.

Assumere la responsabilità morale di contribuire allo sviluppo sociale, economico e politico oggi come sempre implica la volontà e la capacità di stare lucidamente nel processo, incidendo su di esso per affermare le soluzioni più avanzate possibili.

PARTE SECONDA

**LE SFIDE POLITICO-ISTITUZIONALI**





ENNIO TRIGGIANI

## Allargamento dell'Unione europea e revisione istituzionale

1. Le molteplici forme, attraverso le quali il Trattato di Roma consente lo sviluppo di relazioni con Paesi terzi, evidenziano il carattere "naturalmente" aperto dell'Unione europea; tanto più se si considera che quest'ultima è una istituzione economica e come tale strutturalmente portata al ridimensionamento dei confini nazionali.

Le suddette forme consistono, anzitutto, nei semplici *accordi tariffari e commerciali* che, sulla base della competenza attribuita oggi alla Comunità in via esclusiva dall'art. 113, integrano la c.d. politica commerciale comune, la cui portata si è progressivamente ampliata al di là del dato letterale offerto dalla disposizione suindicata. E "monosettoriali" sono anche gli accordi conclusi in materia ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 130 R, par. 5.

Relazioni più strette si instaurano con gli *accordi di associazione* conclusi con Stati terzi, unioni di Stati od organizzazioni internazionali, caratterizzati da "diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari" (art. 238). Il salto di qualità dovrebbe in tal caso essere evidenziato dalla esistenza di strutture comuni e da un contenuto generalmente riferito alla globalità degli scambi commerciali con il/i Paese/i associato/i. Va tuttavia precisato che non sempre risulta facile tracciare la linea di demarcazione tra una categoria di accordi e l'altra; così come la stessa "associazione" può presentare livelli di intensità differenziati.

---

Sul piano bilaterale, ad esempio, i recenti accordi con Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca e Slovacca (16 dicembre 1991) e con la Romania (1° febbraio 1993) palesano indubbiamente caratteristiche avanzate in quanto, fra l'altro, coprono una sfera materiale così ampia da poterli ricondurre a quel concetto di "partecipazione al regime comunitario" enucleato dalla Corte di giustizia nella sentenza Demirel del 1987.

Ma ancora più significativo è l'accordo tra la CEE e i Paesi membri dell'European Free Trade Association (EFTA) firmato il 2 maggio 1992, che istituisce un'area economica a forte integrazione denominata Spazio Economico Europeo (SEE). Si tratta di un accordo di associazione *sui generis* in quanto — accentuando i pur avanzati rapporti instaurati con i Paesi ACP attraverso la quarta Convenzione di Lomé — estende ai Paesi EFTA, entro certi limiti, il diritto comunitario vigente. Per di più, il Protocollo 35 prevede l'impegno di tali Stati ad introdurre nel loro ordinamento, ove necessario, una norma che stabilisca la prevalenza delle disposizioni SEE sul diritto nazionale. Inoltre i Paesi EFTA vengono associati alle politiche comunitarie, potendo partecipare — ma senza diritto di voto — alle riunioni degli organi comunitari.

Il Trattato SEE fa quindi nascere una zona economica integrata basata sulla libera circolazione dei fattori produttivi e sul principio di non discriminazione a motivo della nazionalità nonché sulla estensione del regime comunitario in settori importantissimi quali la concorrenza e gli aiuti statali; i Paesi EFTA contribuiscono altresì al funzionamento del nuovo Fondo di coesione, istituito dall'Accordo di Maastricht a sostegno delle economie dei Paesi comunitari meno avanzati. L'intero regime, infine, è assistito da un significativo apparato istituzionale.

Come può desumersi da quanto sintenticamente descritto, lo SEE costituisce un laboratorio politico-istituzionale che funge da "anticamera" per l'eventuale ingresso dei Paesi EFTA a pieno titolo nella Comunità o, meglio, nella Unione europea. Proprio l'elevato grado di integrazione posto in essere dal relativo regime costituisce una importante tappa di avvicinamento alla vera e propria adesione.

2. Il carattere "aperto" dell'integrazione comunitaria è soprattutto evidenziato dalla possibilità per qualsiasi Stato europeo di diventarne membro. Il criterio dell'*identità europea* è ovviamente previsto in considerazione della dimensione regionale dell'organizzazione (art. 237 CEE e art. O del Trattato sull'Unione europea) e fa riferimento ad un complesso di elementi geografici, storici e culturali di per sé variabili; esso non è tuttavia l'unico requisito a tal fine richiesto.

La prassi ha infatti evidenziato l'impossibilità dell'ingresso nella Comunità per Paesi non governati da un sistema *democratico parlamentare*: la Grecia vide bloccata la propria richiesta di adesione per tutta la durata del regime dei colonnelli, Spagna e Portogallo poterono inoltrare la loro domanda solo dopo la caduta dei regimi dittatoriali dai quali erano stati dominati per decenni. Per di più, l'art. F par. 1 del Trattato di Maastricht ribadisce la necessità che i sistemi di governo degli Stati membri "si fondano sui principi democratici".

A tale secondo requisito si collega strettamente quello, fissato dallo stesso art. F (par. 2), del rispetto dei *diritti fondamentali*, quali sono garantiti dalla Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario. Del resto, proprio l'incorporazione di questi diritti nell'ordinamento comunitario, sancita in via sia politica che giurisprudenziale, rende di per sé incompatibili con quello comunitario sistemi degli stessi poco rispettosi.

L'accettazione del patrimonio normativo esistente è d'altronde totale, nel suo dato letterale e nell'interpretazione di esso fornite dagli organi statutariamente competenti (*acquis communautaire*). È infatti significativo che gli Accordi di adesione hanno per oggetto esclusivamente la determinazione del regime transitorio (tempi e modalità) non potendo certo costituire oggetto di negoziato i Trattati istitutivi delle tre Comunità (e dell'Unione europea), dei quali muta la sfera soggettiva di applicazione ma non certamente la natura.

È questo il presupposto per soddisfare un quinto requisito che è dato dalla *solidarietà*, formalmente richiesta dall'art. 5 del Trattato CEE per far sì che venga data corretta esecuzione agli

---

obblighi da quest'ultimo derivanti e non rischiare di comprometterne la realizzazione degli scopi; tale solidarietà si traduce quindi in un vero e proprio dovere giuridico di sviluppare l'integrazione.

È del resto solo per questa via che si può sperare di realizzare quel mercato efficiente e competitivo, oltre al relativo adeguato contesto giuridico amministrativo. Il Trattato di Maastricht, sotto questo profilo, richiede un progressivo risanamento delle economie dei singoli Paesi membri ed una crescente convergenza dei risultati economici in vista dell'Unione economica. I più recenti avvenimenti hanno peraltro evidenziato la "inattualità" di tale requisito, almeno per alcuni versi, di fronte alle enormi difficoltà di giungere ad una coesione monetaria.

Pur con tutte le difficoltà del momento, è tuttavia da ricordare che l'adesione alla CEE presenta un carattere permanente. Ciò non dipende dall'illimitata durata del relativo accordo, essendo infatti noto che, secondo il diritto dei trattati, tale indeterminatezza della scadenza non pregiudica, in astratto, il potere di uno Stato di recedere dall'accordo. In questo caso è invece la intensità del livello di integrazione economica e giuridica a rendere di fatto permanente la natura dei reciproci impegni assunti nella Comunità. Il che viene confermato dall'art. Q del Trattato di Maastricht, a sua volta concluso per durata illimitata e destinato a far assorbire dall'Unione europea lo stesso settore del carbone e dell'acciaio, la cui organizzazione (CECA) invece dovrebbe cessare di esistere nel luglio 2002 (art. 97). Quel che conta è che l'ultimo requisito appare senza dubbio quello della volontà di una *irreversibile* cessione di poteri a soggetto sovranazionale per una integrazione socio-economica e giuridica.

3. Nonostante il carattere indubbiamente impegnativo dei requisiti richiesti per aderire alla Unione, il numero dei suoi membri è raddoppiato rispetto a quello iniziale ed è sul punto di crescere ulteriormente. Le domande di adesione si sono moltiplicate negli ultimi anni e numerose sono quelle che potrebbero essere presentate in tempi non lunghi. Il "successo" della Comunità è stato indubbiamente agevolato dal completamento del mercato unico, che — pur nelle difficoltà dell'attuale fase di re-

cessione economica — ha potenziato sensibilmente le capacità competitive delle imprese appartenenti agli Stati membri. Il rischio per le aziende europee extracomunitarie di perdere la sfida nei prossimi anni sui mercati internazionali, essendo escluse dai sensibili vantaggi offerti dall'integrazione, costituisce un elemento decisivo per operare adeguate pressioni verso i governi al fine di una pronta adesione.

È altresì evidente che la fine del conflitto Est-Ovest ha fortemente ridimensionato spinosi problemi politici connessi con la volontà di non schieramento, rispetto ai due campi in contrasto, presente in molti Paesi. La "neutralità" per alcuni Stati, come la Svezia, ha rappresentato una scelta politica fissata fin dal 1945, pur non impedendo loro di svolgere un ruolo attivo nella politica internazionale soprattutto nell'ambito delle organizzazioni internazionali. Più complessa si pone la questione per l'Austria, il cui *status* di Paese neutrale trova una specifica sanzione formale sia nel diritto nazionale con una legge costituzionale del 26 ottobre 1955 sia nell'ambito del diritto internazionale tramite la notifica di tale legge ad ogni Stato, con cui essa abbia instaurato rapporti diplomatici da quella data, e la relativa tacita o esplicita accettazione.

In entrambe le situazioni è peraltro immaginabile che il nuovo contesto della politica internazionale renda in buona parte privo di significato il concetto stesso di "neutralità" a favore dell'obiettivo, certamente omogeneo con le ragioni poste a base di essa, di conseguire una Europa unita nella pace, nella prosperità e nella giustizia sociale. Obiettivo cui certamente possono aspirare a fornire un concreto contributo, almeno nel medio periodo, anche altri Paesi emersi dal disfacimento del mondo caratterizzato dal c.d. socialismo reale.

D'altronde, la complessa situazione del commercio mondiale, che ha reso difficili da sciogliere i nodi presenti nei negoziati dell'Uruguay Round in sede GATT, costituisce un ulteriore incentivo a rafforzare i legami esistenti fra i Paesi europei, preparandoli a vincere la sempre più ardua sfida della competitività mondiale ed ad affrontare con mezzi e capacità l'enorme problema del sottosviluppo economico.

---

4. La conclusione dei negoziati relativi all'adesione di Austria, Svezia, Norvegia e Finlandia rende l'allargamento ulteriore della Comunità una questione di stretta attualità e di concreta realizzazione, non priva inizialmente di dubbi e perplessità. È apparsa infatti singolare l'apertura del negoziato su di una base giuridica diversa da quella, definitiva, espressa dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea a partire dalla successiva sua entrata in vigore.

Il problema politico centrale presentato da tale allargamento è comunque nelle conseguenze dallo stesso producibili sull'intensità del processo di integrazione. È infatti realistico immaginare che il moltiplicarsi delle adesioni possa comportare una trasformazione della costruzione comunitaria in senso spiccatamente intergovernativo, rallentando o addirittura facendo arretrare la spinta sovranazionale. Verso una soluzione di questo tipo si muovono certamente alcuni Paesi come il Regno Unito e la Danimarca, ai quali potrebbero affiancarsi — una volta divenuti membri — gli stessi Stati scandinavi. Ma c'è un altro profilo che può risultare elemento decisivo nello scontro tra fautori dell'evoluzione sovranazionale e fautori dell'arretramento intergovernativo: esso è dato dalla soluzione che, per un verso o per l'altro, dovrà essere trovata al nuovo assetto istituzionale in grado di governare una Comunità, nell'ottica di un allargamento ai soli Paesi dell'Efta, formata da ben 19 Paesi membri.

Che infatti il progressivo ampliarsi dell'Unione ponga all'ordine del giorno una radicale revisione dell'attuale struttura istituzionale appare fuori di alcun dubbio. L'inadeguatezza di quest'ultima non è data soltanto dalla pletoricità degli organi; si pensi ad una Commissione di 24 componenti, un Consiglio a 19 con la presidenza di turno assunta da ogni Stato membro ogni 9 anni, un Parlamento europeo di oltre 630 membri. Gravi problemi di natura tecnica, ma non solo, derivano altresì dalle delicate conseguenze sui meccanismi decisionali prodotte da tale significativo ampliamento.

a) La prima questione concerne il criterio di voto alla *unanimità* in seno al *Consiglio dei ministri*. Come è noto, tale criterio aveva dominato la vita della CEE dall'Accordo di Lussemburgo del 1966 (voluta da De Gaulle) fino alla entrata in vigore dell'Atto unico che ha ripristinato, per alcune materie, la regola della mag-

gioranza (semplice o qualificata) ed introdotto la procedura di cooperazione con il Parlamento europeo (art. 189 C). Il Trattato di Maastricht affianca a quest'ultima la nuova procedura di codecisione che riguarda settori importanti per i quali sono previste maggioranze qualificate o unanimità nel Consiglio: ci si riferisce al mercato interno, alla libera circolazione delle persone, la politica di ricerca e di istruzione, la protezione dei consumatori, parte della politica ambientale, trasporti, telecomunicazioni, energia.

Si tratta invero di piccoli passi verso un processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie, certamente non in grado di colmare il *deficit* democratico che ne caratterizza l'attuale funzionamento.

In realtà la logica che presiede all'esercizio del diritto di voto, quale è assicurato dal criterio della unanimità, da un lato è l'espressione di un sistema che nel suo complesso vedeva il Consiglio dei ministri come unico soggetto del processo decisionale; la situazione odierna, pur non essendo mutata in termini decisivi, vede tuttavia Parlamento europeo e Commissione coinvolti secondo modalità diverse e più o meno intense in tale processo. L'unanimità, inoltre, poteva essere considerata funzionale ad una dimensione soggettiva del Consiglio data inizialmente da 6 Stati. Essa appare invece obiettivo ben più complesso da raggiungere nell'ambito di 12 membri e risulterebbe senz'altro laboriosissima fra 19: un diritto di veto così generalizzato trasformerebbe allora la struttura stessa del Consiglio e dell'intera Unione europea, ridimensionandone la natura in quella di una mera Conferenza intergovernativa permanente. Fatta salva la improbabile soluzione di mutare l'attuale ponderazione del voto (nei casi di maggioranza qualificata) in una attribuzione di tale voto ai soli Stati più importanti.

b) La seconda questione riguarda il rapporto fra la logica dell'unanimità e strumenti decisionali "interni" come i *referendum*. L'evidente riferimento è alle gravi difficoltà poste nel processo di ratifica del Trattato di Maastricht dal risultato negativo del primo referendum danese (sindrome di Copenhagen). Non è d'altronde la prima volta che tale strumento di consultazione popolare viene utilizzato in chiave antieuropeista: basti ricordare la mancata trasformazione della Norvegia in decimo Stato mem-

---

bro delle Comunità dopo che la relativa adesione del 22 gennaio 1972 fu respinta proprio da un referendum popolare.

È ovvio che, allo stato attuale, l'assoluta libertà di uno Stato di esercitare la propria sovranità utilizzando gli strumenti costituzionali ritenuti più opportuni non può certo essere messa in discussione. E tuttavia l'unilaterale ricorso a tali strumenti nel caso di Paesi già facenti parte di un sistema ad elevata integrazione come quello comunitario costituisce una ulteriore anche se diversa modalità di ricorso ad una sorta di diritto di veto. La necessità di non poter prescindere dall'opposizione di un Paese membro, così manifestata, ad ulteriori progressi dell'integrazione porta a stravolgere il relativo processo.

5. Le incongruenze connesse con l'operatività del criterio e della logica dell'unanimità sono ancor più evidenti se si riflette sulla circostanza che questa è diretta espressione di una *Europa degli Stati* la quale oggi non esiste più essendo entrate in profonda crisi l'idea stessa e la forma dello Stato-nazione.

Già la partecipazione ad un sistema come quello comunitario ha messo in crisi la "naturale" individualità del concetto di sovranità, considerata la possibilità per gli Stati membri di essere messi in minoranza nel Consiglio dei ministri quando questo decide a maggioranza. Sotto un profilo più economico, poi, è ormai entrato in netta crisi il tradizionale blocco Stato-nazione-mercato, attraverso la crescente contraddizione tra politiche economiche dei singoli Stati e internazionalità dei mercati.

Ma anche lo Stato come unità amministrativa, che ne era la base ed il fondamento, viene a parcellizzarsi in una pluralità di poteri e di espressioni, vedendo così progressivamente mutare la propria natura. Non c'è bisogno di ricorrere, esemplificativamente, alla ormai sancita anche costituzionalmente divisione del Belgio nelle due comunità politiche fiamminga e vallona; in termini meno eclatanti in tutta Europa si assiste ad un processo di "regionalizzazione" (quasi cento regioni) con progressivo decentramento dell'esercizio di una pluralità di poteri. Ciò non vuol dire rinuncia al comune patrimonio storico ideale e culturale che comunque costituisce irrinunciabile collante per l'unità politica di

gioranza (semplice o qualificata) ed introdotto la procedura di cooperazione con il Parlamento europeo (art. 189 C). Il Trattato di Maastricht affianca a quest'ultima la nuova procedura di codecisione che riguarda settori importanti per i quali sono previste maggioranze qualificate o unanimità nel Consiglio: ci si riferisce al mercato interno, alla libera circolazione delle persone, la politica di ricerca e di istruzione, la protezione dei consumatori, parte della politica ambientale, trasporti, telecomunicazioni, energia.

Si tratta invero di piccoli passi verso un processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie, certamente non in grado di colmare il *deficit* democratico che ne caratterizza l'attuale funzionamento.

In realtà la logica che presiede all'esercizio del diritto di voto, quale è assicurato dal criterio della unanimità, da un lato è l'espressione di un sistema che nel suo complesso vedeva il Consiglio dei ministri come unico soggetto del processo decisionale; la situazione odierna, pur non essendo mutata in termini decisivi, vede tuttavia Parlamento europeo e Commissione coinvolti secondo modalità diverse e più o meno intense in tale processo. L'unanimità, inoltre, poteva essere considerata funzionale ad una dimensione soggettiva del Consiglio data inizialmente da 6 Stati. Essa appare invece obiettivo ben più complesso da raggiungere nell'ambito di 12 membri e risulterebbe senz'altro laboriosissima fra 19: un diritto di veto così generalizzato trasformerebbe allora la struttura stessa del Consiglio e dell'intera Unione europea, ridimensionandone la natura in quella di una mera Conferenza intergovernativa permanente. Fatta salva la improbabile soluzione di mutare l'attuale ponderazione del voto (nei casi di maggioranza qualificata) in una attribuzione di tale voto ai soli Stati più importanti.

*b)* La seconda questione riguarda il rapporto fra la logica dell'unanimità e strumenti decisionali "interni" come i *referendum*. L'evidente riferimento è alle gravi difficoltà poste nel processo di ratifica del Trattato di Maastricht dal risultato negativo del primo referendum danese (sindrome di Copenhagen). Non è d'altronde la prima volta che tale strumento di consultazione popolare viene utilizzato in chiave antieuropeista: basti ricordare la mancata trasformazione della Norvegia in decimo Stato mem-

---

bro delle Comunità dopo che la relativa adesione del 22 gennaio 1972 fu respinta proprio da un referendum popolare.

È ovvio che, allo stato attuale, l'assoluta libertà di uno Stato di esercitare la propria sovranità utilizzando gli strumenti costituzionali ritenuti più opportuni non può certo essere messa in discussione. E tuttavia l'unilaterale ricorso a tali strumenti nel caso di Paesi già facenti parte di un sistema ad elevata integrazione come quello comunitario costituisce una ulteriore anche se diversa modalità di ricorso ad una sorta di diritto di veto. La necessità di non poter prescindere dall'opposizione di un Paese membro, così manifestata, ad ulteriori progressi dell'integrazione porta a stravolgere il relativo processo.

5. Le incongruenze connesse con l'operatività del criterio e della logica dell'unanimità sono ancor più evidenti se si riflette sulla circostanza che questa è diretta espressione di una *Europa degli Stati* la quale oggi non esiste più essendo entrate in profonda crisi l'idea stessa e la forma dello Stato-nazione.

Già la partecipazione ad un sistema come quello comunitario ha messo in crisi la "naturale" individualità del concetto di sovranità, considerata la possibilità per gli Stati membri di essere messi in minoranza nel Consiglio dei ministri quando questo decide a maggioranza. Sotto un profilo più economico, poi, è ormai entrato in netta crisi il tradizionale blocco Stato-nazione-mercato, attraverso la crescente contraddizione tra politiche economiche dei singoli Stati e internazionalità dei mercati.

Ma anche lo Stato come unità amministrativa, che ne era la base ed il fondamento, viene a parcellizzarsi in una pluralità di poteri e di espressioni, vedendo così progressivamente mutare la propria natura. Non c'è bisogno di ricorrere, esemplificativamente, alla ormai sancita anche costituzionalmente divisione del Belgio nelle due comunità politiche fiamminga e vallona; in termini meno eclatanti in tutta Europa si assiste ad un processo di "regionalizzazione" (quasi cento regioni) con progressivo decentramento dell'esercizio di una pluralità di poteri. Ciò non vuol dire rinuncia al comune patrimonio storico ideale e culturale che comunque costituisce irrinunciabile collante per l'unità politica di

uno Stato; a parti di quest'ultima è possibile rinunciare solo in funzione di un più vasto ed anch'esso ideale disegno di progressivo abbattimento dei confini politici statali e non per crearne di nuovi. Per altro verso, proprio la realtà comunitaria evidenzia sempre più lo sviluppo di stretti legami di collaborazione tra la Commissione e singole parti delle amministrazioni statali, producendo una interazione fra l'istituzione sovranazionale e queste ultime, che scavalca il livello superiore e verticistico tipicamente intergovernativo e crea rapporti diretti orizzontali tra i vari settori economici e tra i singoli settori delle burocrazie nazionali.

Il progressivo abbandono della logica della unanimità appare quindi come conseguenza necessitata del mutamento della natura stessa dei soggetti che compongono la realtà comunitaria. Il tentativo, pure in atto, di ricondurre il processo di integrazione comunitaria nell'alveo della tradizionale e vecchia cooperazione intergovernativa è antistorico e contraddittorio; laddove la contraddizione è evidenziata dall'impossibilità di gestire con gli strumenti tecnici e politici dei classici rapporti diplomatici una realtà ormai estremamente complessa e sulla via di raggiungere l'80% dell'intera legislazione economico-sociale afferente ai 12 Stati membri. Una realtà caratterizzata da esigenze di governo crescenti e di rapide risposte rispetto alle sollecitazioni dei mercati internazionali non paralizzabili da veti, magari incrociati, suscitati da specifici e particolari interessi nazionali.

La cresciuta responsabilità che le Comunità europee devono sopportare riguardo ai propri cittadini, soprattutto in una fase di grave recessione economica e di elevata disoccupazione, impone il salto di qualità definitivo dall'Europa intergovernativa all'Europa, se non ancora dei popoli, delle *cittadinanze*.

Opportunamente, il Trattato di Maastricht individua "il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli" nella creazione di "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini" (art. 1); e concretizza tale obiettivo attraverso l'istituzione di una vera e propria *cittadinanza dell'unione* cui vengono collegati, per la prima volta, diritti non solo economici ma politici (art. 8).

---

L'acquisizione di una dimensione protagonista da parte dei cittadini degli Stati membri significa anzitutto sottrarsi dal ruolo passivo di meri destinatari del diritto comunitario e del ruolo riduttivo di mero fattore produttivo fruitore della libera circolazione in quanto lavoratori. In termini "attivi" essa significa anzitutto disporre di un governo dell'economia caratterizzato da un processo decisionale rapido ed efficace rispetto ai gravi problemi posti dall'attuale congiuntura internazionale. Il che dovrebbe tradursi, sul piano del funzionamento dell'organo ancor oggi centrale nell'equilibrio istituzionale comunitario e cioè il *Consiglio dei ministri*, nell'adozione generalizzata del voto a *maggioranza qualificata*.

Tale diversa procedura costituisce elemento essenziale per lo sviluppo di una *solidarietà sovranazionale*, cementata da solide e realistiche valutazioni sull'inscindibilità delle sorti, economiche ma non solo, dei Paesi europei e delle loro popolazioni. In tale ottica, il ricorso al referendum popolare rispetto alle questioni nodali dello sviluppo dell'integrazione europea non può che essere a sua volta sottratto alla logica dell'unanimità e quindi del veto. Non è pensabile che una parte ristrettissima della popolazione europea, pur rispettabilissima, blocchi un grande processo di riforma — o ne compori la nascita attraverso grandi lacerazioni — oppure impedisca l'ingresso di un nuovo Paese nell'Unione. Sul piano istituzionale ciò potrebbe tradursi nell'utilizzazione del referendum, sulle tematiche dell'Unione, non più su scala nazionale ma su *scala europea*; in altri termini, la maggioranza si determinerebbe rispetto a tutti i cittadini comunitari, con il solo correttivo della presenza di una ampia maggioranza di singoli "voti statali" favorevoli per evitare che diventi irrilevante il voto espresso dai Paesi con basso numero di abitanti (doppia maggioranza Stati-popolazioni).

Il criterio della doppia maggioranza può del resto apparire utile anche rispetto ad una revisione del sistema di voto nel Consiglio. La ponderazione del voto potrebbe, cioè, tradursi nella necessità di riferirsi contemporaneamente ad una maggioranza (3/5 o 4/5) sia degli Stati che della popolazione comunitaria, per consentire l'adozione degli atti normativi. Tale criterio sarebbe uno specchio

più fedele di un sistema la cui natura è in fondo espressione di una realtà mista o intermedia fra la classica cooperazione inter-governativa, basata sugli Stati, e la futuribile integrazione sovranazionale, basata sui popoli.

Non si può certo dire, d'altronde, che tale solidarietà sovranazionale sia assente dal sistema comunitario. La sanzione del principio della *coesione economica e sociale* ha costituito uno dei profili più significativi espressi dall'Atto unico europeo del 1986, al fine di ridurre lo squilibrio tra zone ricche e povere della Comunità (titolo V, artt. 130 A - E), in una con il potenziamento dei fondi strutturali riguardo sia al finanziamento (periodo 1994-1999) che al funzionamento (Regolamenti 2081-2082-2083-2084-2085/93 del 20 luglio 1993). Il Trattato di Maastricht ha per di più introdotto, come detto, un nuovo strumento finanziario, il *Fondo di coesione* (art. 130 D), destinato ad erogare contributi finanziari a favore di Stati membri con programmi di convergenza economica e con il PNL procapite inferiore al 90% della media comunitaria. Tale "soglia di povertà" oggi riguarda Grecia, Portogallo e Spagna, ma è immaginabile che, rispetto alla futura adesione di alcuni Paesi dell'Europa orientale, il nuovo Fondo possa costituire uno degli strumenti per prepararne l'ingresso nell'Unione europea.

6. I delicati e complessi problemi tecnico-politici posti dal progressivo ampliamento dell'integrazione europea rendono pertanto, come si è visto, non più rinviabile la questione di una ulteriore e significativa revisione dell'assetto istituzionale, al fine di renderlo compatibile col funzionamento e con le esigenze di una Comunità a così ampia partecipazione soggettiva.

Nel contesto di tale revisione un posto centrale non può che essere ricoperto dalla necessità di superare o almeno attenuare il deficit democratico comunitario. È fuori di alcun dubbio che l'attuale processo decisionale si fondi su di una scarsa base democratica, trovando ancora il proprio perno nei governi degli Stati membri come proiettati istituzionalmente nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri. È certo vero che, attraverso l'Atto unico e il Trattato di Maastricht, tale verticismo decisionale

---

è stato attenuato soprattutto dal coinvolgimento cooperativo e codecisionale — secondo le varie circostanze — del Parlamento europeo. Si tratta peraltro di piccoli passi che hanno per certi versi complicato il meccanismo decisionale rendendolo farraginoso, spesso incoerente ed espressione di solo apparenti vocazioni cogestionali fra gli organi comunitari.

Ragioni di efficienza e, soprattutto, di legittimazione democratica reclamano oggi il ritorno ad una chiarezza nella divisione dei poteri — quale in fondo era nei primi anni di vita della CEE — passando, ovviamente, attraverso una redistribuzione degli stessi. Non è del resto concepibile che si chieda per l'ingresso nella Comunità il requisito dell'esistenza, nello Stato candidato, di un regime a democrazia rappresentativa e poi l'ente comunitario esponenziale di tale rappresentatività, il Parlamento europeo, sia dotato di scarsi e non generalizzati poteri. Il che appare tanto più preoccupante se si pensa alla enorme quantità di competenze nel corso degli anni emigrata dai livelli nazionali a quello comunitario.

Nonostante tutte le difficoltà e le resistenze, il tempo di operare tale diversa distribuzione dei poteri appare maturo, dando un ruolo più significativo agli organi dell'integrazione: il Parlamento europeo anzitutto, come diretta espressione di una Unione delle cittadinanze, e la Commissione, quale ente privilegiato per rafforzare i legami con le amministrazioni nazionali anche nelle loro articolazioni decentrate. In tal senso, il nuovo Comitato delle regioni istituito a Maastricht (artt. 198 A-C) — composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali — dovrà svolgere una funzione molto più attiva e meno marginale di quella, puramente consultiva, attualmente ad esso attribuita.

Nel contempo, potrebbe ipotizzarsi una presenza formale delle realtà regionali all'interno delle Rappresentanze permanenti nazionali presso l'Unione europea con i relativi riflessi sul funzionamento del COREPER.

Il riassetto istituzionale non vuole certo ipotizzare la creazione di una (per ora) velleitaria comunità sovranazionale; rispetto a tale obiettivo il Trattato sulla Unione europea contiene del resto già idonei e realistici "correttivi". Nel ribadire, infatti, il rispetto della "identità nazionale dei suoi Stati membri" (art. F), esso

formalizza esplicitamente l'esistenza del principio della *sussidiarietà* per cui la Comunità interviene, anche nei settori di sua competenza, "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (art. 3 B). In coerenza, l'art. A parla, come si è detto, di una "unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Sembrerebbe, questo, un segnale a favore di una produzione legislativa che, pur coordinata, non perda il proprio referente centrale nei governi nazionali nonché regionali. Anche se una lettura più in armonica con tale "unione sempre più stretta" dovrebbe indurci ad interpretare tale criterio di "vicinanza" nel senso di attribuire progressivamente maggiori poteri decisionali all'organo direttamente rappresentativo (e quindi "vicino") dei popoli europei e cioè il Parlamento europeo.

Le ultime vicende connesse con la ratifica del Trattato di Maastricht hanno altresì evidenziato un ulteriore "correttivo", definibile come "flessibilità partecipativa". La decisione del Consiglio europeo pubblicata il 31 dicembre 1992 ha, ad es., consentito alla Danimarca di aderire al Trattato con alcune limitazioni (fra le quali la non applicabilità delle parti concernenti la cooperazione giudiziaria, l'unione economica e monetaria, la politica in materia di difesa).

Scadenze diversi potrebbero proporsi, inoltre, nella realizzazione dell'Unione economica e monetaria in funzione della maggiore o minore preparazione delle diverse economie statali rispetto agli obblighi connessi con il raggiungimento di tale controverso ma decisivo obiettivo. Proprio la crescente importanza e delicatezza della tappe che conducono al traguardo dell'Unione europea possono anche richiedere grande flessibilità e duttilità nello svolgimento del relativo processo.

In questo contesto l'astratto contrasto fra l'"approfondimento" dell'integrazione comunitaria ed il suo "allargamento" può rivelarsi un falso problema. Si è del resto visto che proprio l'adesione di una pluralità di Stati rende pressoché necessitato un riassetto istitu-

---

zionale che molto difficilmente può realizzarsi se non in termini di più spiccata sovranazionalità. E questo può costituire presupposto decisivo nella direzione di un ulteriore avanzamento del processo integrativo. Del resto le sfide del prossimo decennio sono di portata enorme: si pensi alla gravità della situazione occupazionale ed ai sempre più preoccupanti risvolti, economici e politici, del rapporto fra sviluppo e sottosviluppo; ipotizzare di trovare risposte e soluzioni adeguate sulla base di particolari ed egoistici interessi nazionali è del tutto irrealistico.

CONSTANTIN STEPHANOU

## Conséquences politiques et institutionnelles de l'élargissement de la CE

### *Observations préliminaires*

Le 1 février 1993 a eu lieu à Bruxelles l'ouverture officielle des négociations d'adhésion avec trois pays membres de l'AELE, l'Autriche, la Suède et la Finlande. L'Autriche avait soumis sa demande d'adhésion en 1989, la Suède en 1991 et la Finlande en 1992. Ainsi pour les deux derniers pays, la réaction communautaire a été particulièrement rapide. En fait, la position communautaire a beaucoup évolué, reflétant en l'occurrence des changements d'attitude des Etats membres. Certaines craintes paraissent en effet s'être dissipées, d'autres en revanche demeurent.

Les pays candidats ont déclaré solennellement qu'ils acceptaient l'acquis communautaire. Des ambiguïtés demeurent toutefois sur certains domaines de l'acquis comme par exemple l'application de la liberté de transit par l'Autriche. Mis à part l'acquis communautaire, certains pays favorables à l'approfondissement craignent que l'élargissement ne conduise à des blocages. Ils craignent d'abord des blocages plus fréquents chaque fois que le Traité prévoit la prise de décisions à l'unanimité, notamment en matière de politique étrangère. Ils craignent ensuite un blocage du processus d'approfondissement, vu le veto que les pays adhérents pourront exercer sur toute révision future du traité. Aux yeux des anciens membres l'expérience traumatique du premier référendum danois aurait de fortes chances de se répéter, vu le recours systématique au référendum dans les pays candidats.

---

Pour la plupart des Etats membres le dilemme entre approfondissement et élargissement paraît avoir joué un rôle capital dans la formulation de leur politique européenne. Nonobstant les perceptions nationales, les conséquences de l'élargissement constituent un véritable énigme pour la Communauté. Se pose avec acuité la question de savoir dans quelle mesure l'élargissement est susceptible de modifier le fonctionnement des institutions et les équilibres entre les Etats membres au sein des organes intergouvernementaux et, le cas échéant, le système politique communautaire en tant que tel.

#### *L'interface entre approfondissement et élargissement*

On cite plusieurs raisons qui sont censées avoir poussé les Etats membres à approfondir l'intégration, peu de temps après la révision des traités fondateurs opérée par l'Acte unique européen; ainsi:

- en premier lieu, l'établissement du marché unique prévu par l'Acte unique et en particulier les mesures d'intégration financière auraient créé une dynamique propice à l'établissement de l'Union économique et monétaire et,
- en deuxième lieu, la fin de la guerre froide et la nouvelle situation en Europe de l'Est auraient accru les responsabilités de la Communauté européenne qui, d'une part, avait encore plus besoin de se doter d'une politique extérieure unique et d'autre part devait s'ouvrir aux pays capables d'en faire partie.

Pour dix Etats membres (douze moins le Royaume-Uni et le Danemark) l'approfondissement apparaissait comme une condition préalable à l'adhésion de nouveaux membres. Ainsi lors du lancement des conférences intergouvernementales à la fin de 1990 il était entendu que les négociations sur l'élargissement ne débuteraient qu'après l'entrée en vigueur du futur Traité.

Dès la fin des conférences intergouvernementales, des divergences de vues étaient perceptibles parmi les pays favorables à l'approfondissement quant au "timing" de cet élargissement. Ceux qui avaient souhaité la mise en place d'une défense commune préféraient le report de l'adhésion des pays neutres jusqu'en 1997, de manière à ce que ces derniers ne participent pas à la conférence de révision prévue en 1996 pour le réexamen de la dite question.

Au cours du deuxième semestre de 1992, la présidence britannique a réussi à convaincre les pays qui se montraient sceptiques, voire hostiles à un élargissement rapide aux pays neutres, à accepter non seulement leur adhésion avant la révision de 1996 (la date du 1 janvier 1995 ayant été avancée comme date d'adhésion) mais encore l'ouverture des négociations avant même les ratifications danoise et britannique.

Pour ce qui est toutefois de la substance du problème, on ne peut pas prévoir avec certitude l'attitude des nouveaux adhérents à la conférence de révision prévue pour 1996, en particulier sur la question de la défense commune. La Commission avait conscience de l'enjeu lorsqu'elle soulignait dans son mémorandum de juin 1992 sur l'élargissement (Bulletin CE, supplément 3/92 p. 13) que "il faut être très clair vis-à-vis des pays demandeurs. Ceux-ci devront fournir des assurances spécifiques et contraignantes en ce qui concerne leur engagement politique et leur capacité juridique à remplir leurs obligations." De son côté le Parlement avait pensé pouvoir utiliser l'avis conforme prévu dans l'article O du Traité de Maastricht pour l'adhésion de nouveaux membres, afin d'obtenir des garanties explicites de la part des nouveaux membres ou de supprimer la règle de l'unanimité pour la révision du Traité. (Voir le rapport de K. Hansch, PE Doc. A3-0189/92 du 21 mai 1992 sur la la stratégie du PE concernant les élargissements futurs).

Lors de l'ouverture des négociations, les trois pays ont déclaré accepter la finalité politique de la Communauté et ont explicitement renoncé à demander les exemptions obtenues par le Danemark lors du sommet d'Edimbourg de décembre 1992. Ceci ne veut pas dire qu'ils deviendront membres de l'Union de l'Europe Occidentale, ni qu'ils sont prêts à participer au schéma qui lui succédera. Il faut cependant espérer que les trois nouveaux adhérents qui rejoindront vraisemblablement le Danemark et l'Irlande dans leurs réticences à l'égard de la défense commune, n'empêcheront pas les États qui sont favorables à cette défense de progresser dans cette voie.

Il reste qu'une Union d'États où un tiers de ses membres ne participeront pas à une politique fondamentale qui est celle de la défense ne manquera pas de poser des problèmes. Mais l'intégration différenciée est quasiment admise aujourd'hui entre les

---

membres de la Communauté (Accord de Schengen, SME) et le sera encore plus lorsque prendront effet les engagements concernant l'Union économique et monétaire.

#### *Le rééquilibrage de la communauté*

L'adhésion de l'Autriche et des pays scandinaves aura des implications importantes sur le "decision-making" communautaire. Ainsi, pour les décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée, l'Autriche et la Suède auront 5 voix chacune et la Finlande 3. La majorité qualifiée ne sera plus de 54 voix sur 76 et la minorité de blocage ne sera plus de 23 voix. Ainsi, le groupe des pays méditerranéens (Italie avec 10 voix, Espagne avec 8 voix et Grèce avec 5 voix, soit 23 voix au total) ne pourront plus défendre efficacement leurs intérêts sans l'appui du Portugal, voire de l'Irlande qui sont des pays atlantiques avec des spécificités propres. A l'inverse, un bloc composé des anciens membres de l'AELE pourrait bloquer les décisions du Conseil.

Plus importantes encore seront les conséquences des adhésions sur l'Union économique et monétaire et en particulier sur le fonctionnement de la Banque Centrale Européenne. Il est prévu que le Conseil des Gouverneurs décidera soit à la majorité simple, selon le principe d'une voix par gouverneur, soit à la majorité des deux tiers, selon une pondération fondée sur la souscription du capital par les banques centrales nationales, cette souscription étant déterminée en fonction de la population et du produit intérieur brut des Etats membres. Dans les deux cas l'influence de l'Allemagne sera prépondérante, vu la participation des nouveaux adhérents à l'UEM et la non-participation des Etats membres du sud à cette entreprise, en fonction des critères d'admission à la dernière phase. Mais même si ces derniers Etats étaient admis, les Etats membres de l'Europe centrale et du nord seront en mesure de définir la politique monétaire sans trop se soucier des intérêts des Etats méditerranéens. Il faut espérer que la dynamique de la troisième phase de l'Union monétaire ne créera pas plus de problèmes qu'elle n'est censée en résoudre.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA

### **Le prospettive costituzionali della Comunità alla luce dell'allargamento**

Desidero formulare alcune considerazioni che muovono dall'idea che non sia possibile affrontare la problematica dell'allargamento della Comunità Europea, un processo che è già iniziato e sul quale si sta già ragionando anche in termini di istituzioni, senza trattare delle prospettive costituzionali della Comunità stessa. Per prospettive costituzionali intendo quelle riforme delle istituzioni comunitarie che sono per una parte già presenti nel Trattato di Maastricht e per un'altra parte, non meno importante, ancora mancano.

A ben vedere, ogni passo avanti nel cammino verso l'unione economica della Comunità e ora anche verso l'unione monetaria, è stato accompagnato da una serie di modifiche nelle istituzioni senza le quali, in effetti, nulla sarebbe stato conseguito. Le istituzioni sono come lo scheletro di un organismo, che non può reggere senza una struttura portante. La prima grande struttura è quella delle istituzioni previste dal Trattato di Roma, che rappresentano ancora i pilastri della Comunità: il Parlamento, il Consiglio dei Ministri, la Corte di Giustizia, la Commissione.

Con l'Atto unico del 1986 questo sistema è stato in parte modificato, estendendo a diversi casi per i quali prima si richiedeva la decisione all'unanimità il principio della decisione a maggioranza qualificata. È stato in pari tempo introdotto un nuovo procedimento che dà al Parlamento europeo maggior voce in capitolo in certe categorie di decisioni, attraverso la cosiddetta procedura di cooperazione. Con Maastricht, con il progetto che trattato ancora non è, altri passi avanti sono stati pensati sul fronte delle istituzioni.

---

Nella sua relazione il prof. Stephanou accennava al sistema delle decisioni nell'ambito della futura unione monetaria. Per quel che riguarda l'unione politica, bisogna ammettere che ci troviamo di fronte ad innovazioni rilevanti. L'introduzione del principio di sussidiarietà istituisce esplicitamente un principio per il quale solo le decisioni che possono essere prese efficacemente al livello comunitario dovranno venire assunte a questo livello, lasciando invece agli Stati tutto ciò che può essere deciso ai livelli inferiori. Su questo principio ci sarebbero molte cose da aggiungere; tra l'altro, evidentemente esso può operare in due direzioni, verso l'alto e verso il basso: così da conferire al livello europeo tutto ciò che non può essere deciso efficacemente a livello degli Stati, oltre che agire in senso inverso. È anzi proprio la preoccupazione contro i rischi della centralizzazione che ha indotto ad affermare il principio, ma esso comunque può operare, almeno a mio avviso, anche nell'altra direzione. Anche l'articolo del Trattato sull'unità del quadro istituzionale dell'unione costituisce un'affermazione di principio molto importante.

Il legame organico che si verrà ad istituire tra Parlamento europeo e Commissione attraverso il voto di fiducia è una riforma fondamentale, perché finora il Parlamento europeo poteva soltanto far dimettere la Commissione col voto di censura. Ma a parte questo rimedio drastico, che proprio per la sua drasticità non è mai stato esperito, non c'era invece l'elemento che interviene nella dinamica normale di una struttura politica di tipo parlamentare: cioè il legame costituzionale che sussiste tra chi esercita il governo comunitario e il popolo, per mezzo del soggetto della democrazia rappresentativa, che è il Parlamento europeo.

Il voto di fiducia che si introduce ora col nuovo Trattato non è solo una riforma coerente dal punto di vista della geometria costituzionale. È qualcosa di molto più forte; è lo strumento attraverso il quale il voto popolare che ogni cinque anni esprime il Parlamento europeo si traduce in scelte politiche della Commissione. Perché se vorrà ottenere la fiducia, la Commissione dovrà in qualche misura rispondere alle forze, alle spinte, alle indicazioni e alle maggioranze che il Parlamento esprime, che a loro volta derivano dal voto popolare. Quindi è il meccanismo fisiologico della democrazia che in questo modo potrà in parte venire inne-

scato. Non lo è stato finora, e questo è uno degli aspetti del deficit democratico che il Trattato di Maastricht contribuisce a risolvere.

Nel Trattato c'è anche il potere di impulso che il Parlamento europeo può avere sulla Commissione riguardo all'iniziativa legislativa. E c'è l'introduzione di un diritto di codecisione del Parlamento europeo, che è qualcosa di più della cooperazione. Anche se in modo troppo farraginoso, nelle materie in cui viene riconosciuta da Maastricht, la codecisione attribuisce al Parlamento europeo un certo potere effettivo di influire sulla elaborazione di norme generali della Comunità.

Va detto però — e qui sottolineiamo uno dei tanti difetti del Trattato — che il fatto che per ogni emendamento del Parlamento si richieda la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento stesso è del tutto anomalo sotto il profilo costituzionale: pensiamo cosa accadrebbe se per ogni emendamento, per ogni decisione legislativa di un parlamento nazionale si esigesse la maggioranza assoluta: la produzione legislativa si ridurrebbe velocemente allo zero (il che per certi aspetti potrebbe anche essere positivo; in certi paesi almeno). Questa norma del Trattato può avere solo l'effetto di rendere teorico il potere di codecisione del Parlamento europeo.

Già da quanto si è detto, risulta che ci sono significative innovazioni istituzionali nel Trattato, che sono stati fatti dei passi che modificano il sistema delle istituzioni e delle decisioni. Risulta però con chiarezza che ci sono ancora delle fondamentali carenze e contraddizioni. E le contraddizioni sono qualcosa con cui non si può prima o dopo evitare di fare i conti. Si deve denunciare una volta di più il deficit democratico, espressione ormai diffusa e perfettamente giustificata: il sistema delle decisioni in seno alla Comunità è infatti contrario ai principi della democrazia. Non si distingue la funzione di governo dalla funzione legislativa. La distinzione fra potere legislativo e potere esecutivo risale a Locke e a Montesquieu, è stata anche messa in discussione da una parte della dottrina costituzionalistica contemporanea, ma che si tratti di due categorie di decisioni differenti sotto il profilo della natura credo non possa essere revocato in dubbio. Quello che può essere riformulato è il principio della separazione dei poteri, nel senso che si debba far corrispondere la funzione legislativa ad un organo in esclusiva, e la funzione di governo a un altro organo in

---

esclusiva. Questa dottrina della separazione dei poteri è in realtà inoperante in quasi tutti gli Stati di democrazia contemporanea. Conviene piuttosto parlare di bilanciamento dei poteri, nel senso che anche là dove questa funzione — per esempio la legislativa — è ripartita tra più organi (e in questo non c'è nulla di antidemocratico), bisogna che non ci sia un organo che prevalga sugli altri. Altrimenti non c'è più bilanciamento tra i poteri e diviene reale il rischio dell'arbitrio e del dispotismo.

Sono rischi che oggi forse noi non avvertiamo a livello comunitario. Ma si consideri che attualmente siamo in una fase di recessione e che nei prossimi anni non sarà improbabile dover prendere decisioni drastiche, dure, magari impopolari, come può accadere nella storia di un paese. E allora diventerà importante l'equilibrio dei poteri e il controllo democratico di queste decisioni, perché in caso contrario tali decisioni si potranno giustamente ritenere prese da un'élite svincolata dalla realtà sociale. Il che potrebbe mettere in forse l'intera costruzione comunitaria e la sua legittimazione. Abbiamo vissuto, grazie anche alla Comunità, un lungo ciclo economico straordinariamente pieno di successi: senza questi successi noi non spiegheremmo il fatto che paesi che avevano combattuto la Comunità sul nascere, che avevano cercato di soffocare il pulcino nell'uovo — come è il caso della Gran Bretagna — poi abbiano tanto a lungo insistito per entrarvi. Non si può certo parlare di idealismo: ci si era semplicemente accorti che quella era la via obbligata per lo sviluppo. Adesso siamo in una fase di recessione. Può essere necessario imporre decisioni difficili, e in questo senso è importante che il controllo democratico ci sia.

Cosa occorre dunque? Molto schematicamente occorre che in virtù del principio del bilanciamento dei poteri, da un lato la codecisione del Parlamento europeo diventi generale quando si debba prendere una decisione di carattere generale. Nelle decisioni di tipo legislativo occorre che il Parlamento europeo possa esprimersi con potere di codecisione sempre, non solo in talune circostanze. Se leggiamo il Trattato di Roma, ma anche il Trattato di Maastricht, ci rendiamo conto facilmente che in tutte le materie più importanti — e non è certo un caso — il Parlamento europeo

è chiamato semplicemente a dare un parere, viene consultato dal Consiglio dei Ministri. Ma la consultazione è qualcosa che contrasta in radice con la natura del Parlamento: la consultazione si può chiedere ai professori, agli esperti, alle corporazioni, non ad un Parlamento. La codecisione che è stata introdotta col nuovo trattato è sicuramente molto imperfetta, ma è comunque più coerente con la natura di un Parlamento di quanto non lo possa essere il procedimento di consultazione che è ancora prescritto per tutte le decisioni più importanti.

Il secondo principio che va messo in discussione è il principio delle decisioni all'unanimità. Là dove al Parlamento si richiede semplicemente un parere, una consultazione, là il Consiglio dei Ministri è chiamato a decidere all'unanimità. Ciò è prescritto in più di quaranta materie: sempre le più importanti.

Decidere all'unanimità significa non decidere quando ci sono contrasti di interesse, oppure decidere con estrema difficoltà e dopo sforzi defatiganti. Sotto il profilo dell'efficienza ciò contrasta con il semplice buon senso. Sotto il profilo dei principi, ciò significa non riconoscere che certe decisioni — e precisamente quelle relative alle materie che sono state ritenute (con il consenso di tutti gli Stati membri) di interesse comune — non sono decisioni che interessino solo quello o questo Stato, o anche la somma di tutti gli Stati, ma sono decisioni che concernono la Comunità come tale.

La Comunità non esisterebbe se non si fosse riconosciuto che ci sono delle decisioni che sono comuni e non sono semplicemente la sommatoria di interessi particolari: quando ci sono degli interessi comuni, si deve decidere in comune. E come si fa a decidere in comune? Ci si mette intorno ad un tavolo, ci si dispone nei seggi di un'assemblea e ci si conta. Con la maggioranza semplice, con la maggioranza qualificata: ci sono tante formule possibili. Non è ragionevole che una minoranza o addirittura un singolo Stato membro possa bloccare gli altri laddove si tratta di decisioni comuni. Non bisogna avere paura delle decisioni a maggioranza, che sono la via del futuro per la Comunità.

Sul terreno della politica estera e della politica di difesa le istituzioni disegnate nel Trattato di Maastricht sono ancora meno

---

solide, perché è previsto esclusivamente un procedimento di cooperazione intergovernativa con decisioni all'unanimità. Il che fa capire come su questi fronti, che pure sono essenziali, il cammino da compiere sia ancora assai lungo. Ciò non deve sorprendere né scoraggiare, perché l'unione economica è cominciata più di trent'anni fa, mentre di politica estera comune, di politica di difesa comune si comincia a parlare solo ora. È abbastanza naturale che i tempi di maturazione possano essere diversi.

È essenziale che sul fronte più avanzato, quello dell'unione economica, e domani quello dell'unione monetaria, i passi avanti vengano compiuti in fretta. Anche perché questo condiziona la qualità dell'allargamento: rischiamo infatti una paralisi. Cosa che qualcuno può anche auspicare, illudendosi che una zona di libero scambio possa essere l'obiettivo ultimo della Comunità, senza capire che invece quello che si sta costruendo è né più né meno che una costituzione europea: una costituzione non ancora espressa nella forma in cui dovrà essere scritta un giorno, ma attraverso una serie di principi e di istituzioni che si stanno costruendo nelle cose, a partire dai trattati. Quindi è importantissimo non fermarsi.

Qualche tempo fa Revel, che è un pubblicista certamente brillante e spesso acuto, faceva una contrapposizione tra i pragmatici, che sarebbero coloro che stanno al passo con la storia, che capiscono realisticamente quello che si può fare e quello che non si può fare, e gli integralisti sul terreno della Comunità; e diceva che tutto quello che sta accadendo è responsabilità degli integralisti che vogliono camminare troppo in fretta. Questo è un giudizio infondato, perché in una fase in cui le istituzioni si stanno formando, fermarsi vuol dire regredire, rischiare di annullare ciò che è stato costruito. Solo quando la nave Europa sarà compiutamente costruita, o almeno costruita in modo tale da reggere l'urto delle onde, solo allora si potrà concludere che si è raggiunto il regime di crociera. Fino a quel momento la costruzione comunitaria — e dunque, l'Europa di domani, l'Italia di domani — è a rischio. Andare avanti è l'unica via di salvezza.

MARINA MANFREDI

## L'adesione dei nuovi paesi e l'evoluzione istituzionale della Comunità

Il Consiglio europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 aveva osservato: "Il trattato sull'Unione europea, approvato dai capi di Stato e di governo, prevede (all'art. O) che ogni Stato europeo il cui sistema di governo si basi sul principio della democrazia possa chiedere di divenire membro dell'Unione".

La Comunità europea, già passata da sei a dodici membri, si trova ora nuovamente di fronte alla sfida di un ampliamento: il quarto, dal 1973. Con l'inizio del 1994, otto paesi hanno presentato domanda di adesione (Turchia, Cipro, Malta, Austria, Svezia, Finlandia, Svizzera, Norvegia) e altri hanno annunciato la loro intenzione di presentarla a loro volta.

L'adesione di nuovi membri si farà ad una Comunità caratterizzata da un nuovo volto, grazie a:

- l'ultimazione del mercato unico, senza frontiere interne;
- la creazione dell'Unione europea;
- l'Unione economica e monetaria e l'avanzamento verso una moneta unica;
- l'introduzione di una politica estera e di sicurezza comune.

Anche il contesto esterno alla Comunità si è radicalmente modificato. La divisione del mondo, conseguenza della guerra fredda, è ormai un ricordo e i paesi che vi erano implicati si sono lanciati sulla via della democrazia e delle riforme economiche.

L'integrazione dei nuovi Stati democratici nella famiglia europea rappresenta un'opportunità storica. In passato l'avviamento della Comunità è avvenuto in un continente diviso: in futuro esso

---

può contribuire all'unificazione dell'intera Europa. La Comunità, che non è mai stata un circolo ristretto, non può ora rifiutare questa sfida storica che le impone di assumere le proprie responsabilità continentali e contribuire all'instaurazione di un ordine politico ed economico per tutta quanta l'Europa.

#### *Approfondimento ed ampliamento*

Gli importanti sviluppi decisi a Maastricht devono ancora essere consolidati. Il nuovo trattato deve essere ratificato ed occorre completare i negoziati sul secondo pacchetto di misure finanziarie e strutturali. I negoziati di adesione, che sono iniziati, devono essere portati avanti in modo da contribuire al rafforzamento dell'Unione. L'adesione di nuovi membri ne aumenterà la diversità e l'eterogeneità. L'ampliamento non deve però avvenire a scapito dell'approfondimento: esso non deve tradursi nella diluizione dei risultati già acquisiti dalla Comunità. Su questo aspetto le cose devono essere assolutamente chiare per entrambe le parti, sia gli Stati membri sia gli Stati candidati.

L'articolo 237 del trattato di Roma e l'articolo "O" del trattato di Maastricht recitano: "ogni Stato europeo può domandare di diventare membro". Il termine "europeo" non è stato definito ufficialmente. Esso ingloba un complesso di elementi geografici, storici e culturali che contribuiscono all'identità europea. L'esperienza comune e condivisa di vicinanza, di idee, di valori, di interazione storica non può essere condensata in una formula semplice, e ogni generazione successiva la può esaminare in un'ottica diversa. Secondo la Commissione non è né possibile né opportuno fissare oggi le frontiere dell'Unione europea, i cui contorni saranno delineati negli anni a venire.

Altre caratteristiche essenziali dell'Unione, citati nell'articolo F del trattato di Maastricht, sono i principi della democrazia e del rispetto dei diritti umani fondamentali. Lo Stato che voglia diventare membro deve pertanto soddisfare le tre condizioni di base: l'identità europea, una costituzione democratica e il rispetto dei diritti dell'uomo.

Altri criteri sono costituiti dall'accettazione del sistema comu-

nitario da parte dello Stato candidato, nonché dalla sua capacità di attuarlo concretamente. Dato il quadro giuridico, economico e politico che si è progressivamente realizzato nella Comunità, gli obblighi derivanti dallo statuto di membro sono diventati via via più difficili da rispettare. Essi presuppongono un'economia di mercato efficiente e competitiva ed un contesto giuridico e amministrativo adeguato per il settore pubblico e per quello privato. Un paese candidato che non presenti queste caratteristiche non potrebbe integrarsi correttamente nell'Unione; diventarne membro comporterebbe, in queste condizioni, più danni che vantaggi per l'economia di tale paese od ostacolerebbe il corretto funzionamento della Comunità.

Gli Stati candidati all'adesione devono inoltre accettare ed essere in grado di attuare la politica estera e di sicurezza comune quale si sta sviluppando. Un paese candidato la cui costituzione o la cui posizione in campo internazionale gli impediscono di portare avanti le iniziative avviate dagli altri Stati membri può difficilmente integrarsi nell'Unione. Occorre eliminare qualsiasi ambiguità o fraintendimento a questo proposito nel contesto dell'ampliamento.

#### *Le procedure*

Il primo atto formale dei negoziati sull'allargamento si è svolto a Bruxelles il 1° febbraio 1993, con la sessione ministeriale di apertura delle Conferenze per l'adesione all'Unione europea dell'Austria, della Svezia e della Finlandia.

L'Austria, la Svezia, la Finlandia hanno sempre intrattenuto strette relazioni con la Comunità, alcuni Stati membri della quale sono stati membri dell'EFTA al pari dell'Austria, della Svezia e della Finlandia. L'instaurazione di rapporti contrattuali articolati tra la Comunità e questi paesi data dal 1972-73, periodo in cui tutti gli Stati aderenti all'EFTA hanno concluso accordi di libero scambio con la Comunità. Successivamente tra i paesi ora candidati all'ampliamento e la Comunità sono stati stipulati numerosi altri accordi bilaterali che hanno dato modo di sviluppare ancora di più la rete di stretti collegamenti descritta. La dichiarazione di

---

Lussemburgo dell'aprile 1984 ha impresso nuovo slancio alle relazioni predette laddove parla per la prima volta di Spazio economico europeo.

L'accordo sullo Spazio economico europeo consentirà una tappa che conferisce una nuova valenza qualitativa alle relazioni tra Austria, Svezia e Finlandia e la Comunità. In effetti i paesi candidati si impegneranno alla maggior parte delle regole e dei principi del mercato unico e instaureranno una cooperazione formale con la Comunità e i suoi membri in una larga gamma di altri importanti settori. Un'efficace applicazione dell'accordo agevolerà e accelererà quindi il processo di adesione.

L'Austria ha chiesto di aderire alla CEE, alla CECA e all'EURATOM presentando formale domanda nel luglio 1989, la Svezia nel luglio 1991 e la Finlandia nel marzo 1992.

Il Consiglio europeo di Lisbona nel giugno 1992 ha ritenuto che l'accordo sullo Spazio economico europeo avesse aperto la via all'inizio di negoziati per l'ampliamento con i paesi membri dell'EFTA che chiedevano di aderire all'Unione europea e che fosse lecito prevedere una rapida conclusione dei negoziati medesimi.

Dopo una prima valutazione positiva effettuata dalla Commissione, il Consiglio ha espresso la propria disponibilità ad accogliere le domande dell'Austria e della Svezia nell'ottobre 1992 e quella della Finlandia nel novembre 1992.

Il Consiglio di Edimburgo nel dicembre 1992 ha convenuto che i negoziati per l'ampliamento sarebbero iniziati nel 1993. Tale decisione è stata adottata nell'ottica di una tempestiva ratifica del trattato sull'Unione europea da parte di tutti gli Stati membri.

Come i paesi candidati hanno specificamente confermato nella risposta alla rispettiva lettera di invito alla sessione ministeriale di apertura dei negoziati, questi ultimi diverranno negoziati ai sensi dell'articolo "O" del trattato sull'Unione europea non appena l'Unione stessa entrerà in vigore e la loro conclusione sarà possibile unicamente previa ratifica del trattato sull'Unione europea da parte di tutti gli Stati membri.

Nel rintracciare l'evoluzione che è sfociata nell'Unione europea prevista dal trattato di Maastricht va ricordato che i fondatori della Comunità hanno chiaramente indicato nel trattato di Roma di essere determinati a stabilire le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei. Nel preambolo al trattato, gli Stati membri hanno invitato gli altri popoli dell'Europa che condividono il loro ideale di salvaguardia della pace e della libertà ad associarsi alle loro iniziative. Dopo la creazione da parte dei sei Stati fondatori della CECA, della CEE e dell'EURATOM, altri sei paesi hanno aderito alla Comunità.

Lo sviluppo interno della Comunità è stato altrettanto significativo del suo progressivo ampliamento. L'Atto Unico europeo ha dato nuovo slancio al dinamismo destinato a sfociare nel complemento del mercato unico e per la prima volta ha fondato su un trattato i principi della cooperazione politica europea nel settore affari esteri. Alla fine degli anni '80 i Dodici hanno deciso di esaminare insieme, in apposite conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria, le modalità atte a far progredire nel modo migliore il processo di creazione continua nel quale si è impegnata fin dall'inizio la Comunità.

Il risultato di tale iniziativa è stato il trattato che istituisce l'Unione europea sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992. È stato precisato a questo proposito fin dall'avvio dei negoziati che, come già sottolineato, i paesi candidati saranno invitati ad accettare integralmente il trattato sull'Unione europea. Gli obiettivi dell'Unione, conformemente all'articolo B, sono:

- promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica;
- affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune;

- 
- rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;
  - sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;
  - mantenere integralmente l'“acquis” comunitario e svilupparlo.

Come precisato dall'articolo B gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del trattato sull'Unione europea alle condizioni e secondo il ritmo ivi fissati nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'articolo 3B del trattato che istituisce la Comunità europea.

Sotto il profilo delle competenze della Comunità europea, il trattato sull'Unione europea completa le disposizioni in vigore in settori quali la dimensione sociale, la coesione economica e sociale, la ricerca e sviluppo tecnologico, l'ambiente, e conferisce alla Comunità nuove competenze per un'azione nei settori dell'industria, delle reti transeuropee, della cooperazione allo sviluppo, della protezione dei consumatori, dell'istruzione, formazione professionale, gioventù, cultura e sanità pubblica.

Ancora, l'articolo F del trattato stabilisce inoltre che l'Unione si dota dei mezzi necessari per raggiungere i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

L'Unione alla quale chiedono di aderire l'Austria, la Svezia e la Finlandia è quindi un'iniziativa che oltrepassa notevolmente l'ambito delle relazioni commerciali e l'integrazione economica e monetaria. Il suo significato è ben più vasto: si tratta di un'impresa destinata ad incidere sulla vita del singolo cittadino.

#### *Contenuto e modalità di svolgimento dei negoziati di adesione*

La base è la medesima di quella dei precedenti negoziati. L'adesione, va ripetuto, implica l'accettazione integrale da parte dei paesi candidati dei diritti e obblighi reali e potenziali del sistema comunitario e del suo quadro istituzionale, comunemente definito come patrimonio o acquis comunitario.

Si tratta dei seguenti elementi:

- tenore, principi e obiettivi politici dei trattati, compresi quelli del trattato di Maastricht;
- normativa adottata in applicazione dei trattati e giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- dichiarazioni e risoluzioni adottate nel quadro comunitario;
- accordi internazionali e accordi conclusi tra Stati membri nel settore delle attività comunitarie.

Il concetto di "patrimonio comunitario" è però un concetto dinamico in costante evoluzione, destinato ad essere completato dalle decisioni che l'Unione adotterà dal momento della sua entrata in vigore, decisioni che i nuovi membri sono tenuti ad accettare.

I diritti ed obblighi che ne derivano, e che i nuovi paesi in veste di Stati membri dovranno accettare integralmente, vanno dalla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone alla libertà di prestazione dei servizi ed implicano la denuncia di tutti gli accordi bilaterali tra i paesi candidati e la Comunità, nonché di tutti gli altri accordi internazionali incompatibili con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità.

Nell'espone i principali elementi degli obblighi implicati dall'appartenenza alle Comunità europee occorre fare distinzione tra aspetti interni ed aspetti esterni. Sul piano interno l'Austria, la Svezia e la Finlandia in forza dell'accordo sullo Spazio economico europeo hanno accettato la maggior parte delle regole e dei principi che disciplinano il mercato unico. In sede di negoziato tali Stati saranno anche invitati ad accettare tutte le politiche comunitarie in settori non coperti dallo Spazio economico europeo o da esso solo parzialmente coperti.

Rientrano nel patrimonio comunitario anche tutti gli impegni sottoscritti e le politiche perseguite dalla Comunità all'esterno. L'adesione all'Unione comporta per gli Stati candidati la denuncia dell'appartenenza all'EFTA e l'accettazione della politica commerciale comune. La Comunità ha da tempo concluso con i vicini paesi mediterranei accordi che in parte sono attualmente in corso di revisione per allargarne la portata. Essa ha messo a punto una nuova serie di accordi con i paesi limitrofi dell'Europa centrale ed orientale ed altri sono in corso di negoziato con le repubbliche dell'ex Unione Sovietica. La Comunità ha relazioni speci-

---

fiche con gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone. Con i paesi dell'America latina e dell'Asia sono stati conclusi vari accordi. Nel quadro del sistema delle preferenze generalizzate, la Comunità ha un programma a favore dei paesi in via di sviluppo e, tramite la Convenzione di Lomé, un sistema completo di relazioni con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Gli Stati candidati saranno invitati ad accettare tutti gli obblighi della Comunità e dei suoi Stati membri nei settori citati, compreso l'obbligo di contribuire al Fondo europeo di sviluppo. L'elenco non esaurisce tutte le possibilità.

L'accettazione dei predetti diritti ed obblighi da parte di un nuovo Stato membro, se può comportare adattamenti tecnici ed eccezionalmente deroghe temporanee (non permanenti) ed accordi transitori da definire in sede di negoziato, non può però assolutamente dare luogo a modifiche delle regole comunitarie. Va tra l'altro osservato che l'abolizione dei controlli sistematici sulle merci alle frontiere, concomitante con la realizzazione del mercato interno, potrà suscitare qualche nuova difficoltà tecnica nel corso dei periodi transitori.

Va altresì segnalato che in forza del principio della piena accettazione dell'acquis comunitario, le eventuali disposizioni a titolo dello Spazio economico europeo e accordi connessi che si discostano da tale corpo di regole, ad esempio talune misure transitorie o deroghe, non possono essere recepite negli accordi da definire nella prospettiva dell'adesione.

Sotto il profilo della politica estera e di sicurezza comune saranno applicati i seguenti principi:

- l'ampliamento deve rafforzare la coesione interna dell'Unione e la sua capacità di agire efficacemente nei settori della politica estera e di sicurezza;
- i paesi candidati all'atto dell'adesione debbono essere disposti a partecipare integralmente ed attivamente alla politica estera e di sicurezza comune quale definita nel trattato sull'Unione europea ed essere in grado di farlo;
- i paesi candidati al momento dell'adesione debbono impegnarsi sulla totalità, senza riserva, degli obiettivi del trattato, sulle disposizioni del suo titolo V (politica estera e di sicurezza comune) e sulle pertinenti dichiarazioni ad esso allegate;

- i paesi candidati debbono essere disposti a sostenere le politiche specifiche dell'Unione in vigore al momento della loro adesione ad essere in grado di farlo;
- anteriormente alla loro adesione, per contribuire alle azioni dei paesi candidati volte a ravvicinare le loro politiche nei settori affari esteri e sicurezza alle politiche dell'Unione, nel corso dei negoziati di adesione sarebbe opportuno instaurare tra l'Unione e i paesi candidati un dialogo approfondito sulle predette politiche.

### *Conclusioni*

Per concludere, l'ampio ventaglio e il numero delle complesse questioni con cui è confrontata l'Unione impongono all'ampliamento la condizione imperativa di intensificare il processo politico di creazione continua nel quale la Comunità è impegnata e di non indebolire o di rendere meno salde le strutture istituzioni dell'Unione o di non ridurre le possibilità d'azione.

I negoziati sono condotti a tutti i livelli e su tutti i problemi conformemente ad una procedura uniforme nel quadro di conferenze separate tra gli Stati membri e l'Austria, la Svezia e la Finlandia. Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, confermate del Consiglio europeo di Edimburgo, per quanto possibile i negoziati dovrebbero essere condotti in parallelo, fermo restando che ciascuna candidatura è oggetto di esame singolo. Al pari dei precedenti negoziati l'obiettivo perseguito è quello di consentire ai nuovi Stati membri di aderire all'Unione alla medesima data.

La Comunità è rappresentata dal presidente del Consiglio in carica.

Dopo la sessione del 1° febbraio, un prossimo incontro tra i rappresentanti della Comunità e dei paesi candidati permetterà di stabilire la procedura e di identificare i primi temi di discussione. L'esame del diritto comunitario derivato è stato avviato immediatamente in modo da raccogliere informazioni complete per determinare le modifiche tecniche da inserire in taluni atti e, nella misura del possibile, di identificare i problemi di base da esaminare nel corso dei negoziati.

---

La sfida proposta dall'ampliamento è grande, al pari delle occasioni che esso apre. Il successo dei negoziati imprimerà un nuovo dinamismo all'Unione e ne rafforzerà il ruolo di polo di stabilità e di prosperità a vantaggio di tutti i cittadini dell'Europa e del mondo. La Commissione si augura che i negoziati possano inoltre rapidamente sfociare su una conclusione positiva vista la volontà politica comune delle parti di portarli al successo.

CARLO ERNESTO MERIANO

## Le condizioni politiche e istituzionali della Unione europea

Il problema dell'allargamento dell'attuale Comunità europea deve essere oggi collocato nel più vasto contesto di una crisi generalizzata dell'Europa.

L'evoluzione, lenta ma complessivamente positiva, che l'integrazione europea ha avuto nel corso degli ultimi quarant'anni è infatti posta a confronto con un nuovo quadro storico continentale e mondiale.

L'intuizione profetica del Manifesto di Ventotene, secondo cui "l'obiettivo fallendo il quale ogni altro progresso non è che apparenza è il superamento della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani" trova conferma nella dimensione assunta da problemi come quelli degli squilibri economici crescenti, dell'esplosione demografica, delle sempre più gravi minacce ambientali, che hanno ormai portata planetaria e alla cui soluzione solo una vera unione europea potrebbe recare un sostanziale contributo.

Per unione europea deve peraltro intendersi, oggi più che mai, secondo i termini dello statuto del Consiglio italiano del Movimento europeo, una federazione di Stati a regime democratico che possono e vogliono aderirvi in piena parità di diritti e di doveri.

Ad Ovest come ad Est di quella che fu la cosiddetta cortina di ferro continuano viceversa a manifestarsi i contraccolpi negativi del venir meno dell'equilibrio bipolare, che aveva retto le sorti dell'Europa e del mondo nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale.

---

Ai conflitti etnico-religiosi e agli impulsi secessionisti emergenti nell'Europa centro-orientale, fanno riscontro da noi, con il prevalere di rivendicazioni locali sulle prospettive solidaristiche, le reazioni xenofobe seguite all'intensificarsi delle correnti di immigrazione e i frequenti rigurgiti di antisemitismo.

Alla difficile transizione dal collettivismo al mercato corrisponde la crisi generale delle economie industrializzate — anch'essa influenzata in misura non trascurabile dai contraccolpi della nuova situazione internazionale e particolarmente sensibile in Europa occidentale — che coincide con la procedura di ratifica del nuovo Trattato di Maastricht, rendendone particolarmente sensibili i condizionamenti, anche quando, come nel caso italiano, essi abbiano esercitato un'influenza decisiva sullo sblocco di una situazione estremamente grave della finanza pubblica e dello stesso sistema politico, paralizzato dalla ricerca del consenso.

La situazione presenta aspetti preoccupanti percepibili a tutti, che spiegano il diffondersi di un'immagine negativa dell'integrazione comunitaria, resa manifesta dai referendum danese e francese, ma presente ovunque, con diversa intensità.

L'Europa comunitaria è sentita all'interno come un'amara medicina e tende facilmente a divenire un capro espiatorio, mentre all'esterno proietta di sé un'immagine chiusa e sostanzialmente egoistica, tanto nei rapporti transatlantici quanto nei confronti dei Paesi ex-collettivisti, che se ne sentono talora delusi e traditi.

La protesta antieuropea vale peraltro a sottolineare i limiti ormai evidenti della costruzione comunitaria, di cui il Trattato di Maastricht costituisce l'espressione più evoluta, in una situazione in cui lo stesso raggiungimento degli obiettivi dell'Atto Unico alla scadenza del 31 dicembre 1992 è stato sensibilmente ridimensionato, con particolare riguardo alla libera circolazione delle persone.

Non solo gli obiettivi propriamente politici del Trattato (politica estera, della sicurezza, ecc.) sono remoti e restano affidati ai metodi tradizionali della cooperazione intergovernativa, la cui inefficienza è apparsa a tutti manifesta nel caso della ex-Jugoslavia, ma, sullo stesso terreno dell'unione economica e monetaria, c'è un evidente squilibrio tra gli strumenti cogenti adottati sul terreno monetario e le procedure applicabili agli altri aspetti della

politica economica, con il risultato indiretto di privilegiare, almeno in questa fase, le garanzie di stabilità rispetto agli incentivi allo sviluppo.

A tutti questi riguardi, le decisioni di Edimburgo hanno indubbiamente arrecato elementi di chiarezza, per l'accordo finanziario che ha toccato temi decisivi, come il fondo per la coesione comunitaria, la nuova iniziativa di crescita, articolata nel programma di investimenti infrastrutturali della BEI e nel nuovo fondo di investimenti, e i crediti destinati alle azioni esterne, garantendo che la costruzione dell'Europa economica e monetaria si accompagni a una sensibile progressione dei mezzi finanziari a disposizione delle politiche comunitarie.

L'accordo finanziario e la dichiarata volontà di dieci Paesi di ratificare e applicare comunque il nuovo trattato hanno consentito di avviare i negoziati per l'allargamento in termini di maggiore chiarezza, senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi politici definiti a Maastricht ed evitando che l'allargamento si trasformasse surrettiziamente in una rinegoziazione del Trattato, come sarebbe accaduto se si fossero estese ai nuovi membri le clausole derogatorie di "opting out" previste per la Gran Bretagna e la Danimarca.

Al di là di questi risultati positivi, rimane tuttavia imperativa la necessità, per "coloro che lo vorranno", di superare i limiti manifesti del nuovo trattato, accelerandone la riforma, che esso prevede per il 1997, anche per evitare che, nel permanere dell'attuale equilibrio istituzionale — con un Parlamento europeo privo di poteri di codecisione e in cui tutti gli aspetti più innovativi sono gestiti da un Consiglio europeo deliberante all'unanimità — l'allargamento si risolva di fatto in una grave remora al funzionamento del sistema comunitario; ciò renderebbe tra l'altro impraticabile una politica economica capace di andare oltre le indicazioni del Pacchetto Delors, ancora manifestamente inadeguato in termini quantitativi, dando all'azione di governo il dinamismo necessario a guadagnarle un più largo consenso.

Se questo tipo di argomentazioni può apparire scarsamente realistico nelle condizioni presenti della stessa unione economica e monetaria, dopo la crisi che ha visto l'uscita temporanea del

---

nostro e degli altri Paesi membri, va detto che, non soltanto un'Europa a due o più velocità può costituire di fatto una fase transitoria inevitabile nella costruzione dell'unione, ma, anche ai fini dell'allargamento, l'elemento determinante non è a nostro giudizio il numero delle parti contraenti — la base quantitativa della costruzione comunitaria — bensì l'emergenza di un nocciolo duro, capace di svolgere una funzione propulsiva, ponendosi come un interlocutore credibile nei confronti dei partner, europei ed extraeuropei, della Comunità e come la struttura portante di un nuovo equilibrio europeo, nel senso della riconsiderazione dei rapporti tra le aree mondiali preconizzato dalla relazione Velo.

La fondazione di una Unione europea, dotata di un governo e di competenze limitate ma reali, è appunto la pregiudiziale in ordine alla quale l'allargamento acquisterà un significato politico di recupero di una più vasta dimensione europea oppure segnerà la riduzione del grande disegno comunitario ad un mero episodio di liberalizzazione commerciale.

La ratifica del Trattato di Maastricht e la sua successiva riforma in termini istituzionali, per il cui conseguimento occorre puntare sulla codecisione legislativa generalizzata del Parlamento europeo e sulla generalizzazione delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio, rimane quindi in concreto l'obiettivo immediato dell'impegno politico del Movimento europeo e il suo valore, anche ai fini dell'allargamento, sta nell'indicare con chiarezza il nostro fermo rifiuto di ogni ipotesi di arretramento politico della costruzione comunitaria.

In conclusione, l'approfondimento critico dei problemi dell'allargamento rappresenta prima di tutto un'occasione di confronto tra la domanda d'Europa espressa dai Paesi candidati e la risposta politica che la Comunità potrà darvi attraverso il suo divenire, in termini sempre più sostanziali, Unione Europea.

UGO VILLANI

## L'adesione di Stati neutralizzati alle Comunità europee

### *Premessa*

Il 1° febbraio 1993 sono iniziati i negoziati tra i dodici Stati membri delle Comunità europee e tre Stati che hanno richiesto di aderire alle Comunità, l'Austria, la Finlandia e la Svezia, mentre entro un breve termine dovrebbero iniziare i negoziati anche con la Norvegia.

Malgrado le notevoli affinità che sul piano economico, sociale, politico i tre Paesi candidati presentano rispetto agli attuali Stati membri, la loro adesione pone un problema derivante dalla neutralità di tali Paesi, alla quale essi hanno fatto esplicito riferimento nelle rispettive domande di adesione del 14 luglio 1989 dell'Austria, del 1° luglio 1991 della Svezia e del 18 marzo 1992 della Finlandia<sup>1</sup>. L'Austria, in particolare, ha affermato espressamente, nella sua domanda di adesione, che essa "parte dal principio del mantenimento del suo statuto internazionale riconosciuto di neutralità permanente, basato sulla legge costituzionale

<sup>1</sup> In generale, sulle questioni connesse alle domande di adesione, presentate da Turchia, Cipro, Malta, Austria, Svezia, Finlandia, Svizzera e, successivamente, Norvegia, si veda la relazione della Commissione al Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 giugno 1992, dal titolo *L'Europa e la sfida dell'ampliamento*, in *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 3/92, nonché, di recente, LANSING e BYE, *New Membership and the Future of the European Community*, in *World Competition*, 1992, p. 59 ss.; DEN HARTOG, *Who's Afraid of Austria, Sweden and Finland?*, in *Eipascope*, 1993, n. 1, p. 2 s.

---

federale del 26 ottobre 1955"<sup>2</sup>, anche se tale posizione appare attenuata nella dichiarazione resa il 1° febbraio 1993 dal ministro degli esteri Mock in apertura dei negoziati<sup>3</sup>.

Lo *status* di neutralità, come meglio si vedrà, non appare infatti conciliabile con taluni obblighi derivanti dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 che, sebbene non ancora in vigore, il Consiglio europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 ha deciso di assumere come base di ogni negoziato per ulteriori allargamenti. La Commissione non ha mancato di approfondire i problemi connessi alla neutralità, indicando possibili soluzioni, nei pareri del 1° agosto 1991 sulla domanda di adesione dell'Austria, del 31 luglio 1992 sulla domanda di adesione della Svezia e del 4 novembre 1992 sulla domanda di adesione della Finlandia.

#### *La diversa condizione giuridica di Svezia, Finlandia e Austria*

In realtà, malgrado l'analogia che, da un punto di vista pratico, presentano i problemi connessi alla neutralità dei suddetti tre Stati, va sottolineato che la situazione giuridica della Svezia<sup>4</sup> e della Finlandia è differente da quella dell'Austria. Per i primi due Stati infatti la neutralità corrisponde ad una scelta politica che, per quanto radicata nelle rispettive società, non ha un preciso fondamento giuridico né interno, né internazionale. Pertanto, pur se tale scelta politica può rappresentare un ostacolo alla partecipazione alle Comunità, un mutamento nella politica estera può essere sufficiente ad eliminare tale ostacolo, senza necessità di modificare la costituzione statale, né di estinguere o modificare eventuali impegni internazionali.

<sup>2</sup> Vedi anche MOCK, *L'Autriche, partenaire naturel de la Communauté européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1990, p. 3 ss., in specie p. 6 s.

<sup>3</sup> Cfr. *Europe Agence internationale d'information pour la presse*, n. 5910 del 1-2 febbraio 1993.

<sup>4</sup> Sulla quale cfr. LYSÉN, *Some views on neutrality and membership of the European Communities: the case of Sweden*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 229 ss.

Al contrario, nel caso dell'Austria si configura un vero e proprio *status* giuridico internazionale di neutralità permanente (detto anche di neutralizzazione)<sup>3</sup>. L'Austria infatti adottò il 26 ottobre 1955 una legge costituzionale, la quale, all'art. I, dispone: "1. In vista del mantenimento permanente della sua indipendenza verso l'esterno e della salvaguardia dell'inviolabilità del suo territorio, l'Austria dichiara, seguendo la propria libera volontà, la propria neutralità permanente. L'Austria la manterrà e difenderà con tutti i mezzi a sua disposizione. 2. Per assicurare la realizzazione di questi obiettivi, l'Austria non aderirà a nessuna alleanza militare né permetterà l'installazione di basi militari straniere sul proprio territorio". Quindi l'Austria notificò tale legge a tutti gli Stati con cui esistevano relazioni diplomatiche, chiedendo nel contempo il riconoscimento della propria neutralità, riconoscimento che, in forma espressa o tacita, fu da tali Stati accordato. L'incontro fra la richiesta austriaca ed il conseguente riconoscimento degli altri Stati diede vita, secondo l'opinione che sembra preferibile, ad un accordo internazionale dal quale deriva, nei rapporti tra l'Austria e gli Stati con cui essa intrattiene relazioni diplomatiche, quel complesso di obblighi e diritti in cui si concretizza lo *status* di neutralizzato.

<sup>3</sup> Sui problemi derivanti dalla neutralità austriaca rispetto all'ammissione alle Comunità europee, vedi GIARDINA, *La neutralizzazione dell'Austria e l'integrazione europea*, in *Diritto internazionale*, 1962, I, p. 373 ss.; SEIDL-HOHENVELDERN, *La neutralité autrichienne et les relations de l'Autriche avec les Communautés européennes*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1963, p. 828 ss.; nonché, più di recente, HUMMER-SCHWEITZER, *Österreich und die EWG*, Wien, 1987; BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*<sup>3</sup>, Padova, 1990, p. 48 ss.; ZEMANEK, *Austria and the European Community*, in *German Yearbook of International Law*, 1990, p. 130 ss.; MOZZILLO LETTIERI, *Problemi relativi all'adesione dell'Austria alle Comunità economiche europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1991, p. 69 ss., in specie p. 74 ss. (cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici). Sulla qualificazione giuridica della neutralità permanente dell'Austria si vedano specialmente, nella ampia letteratura, KUNZ, *Austria's Permanent Neutrality*, in *American Journal of International Law*, 1956, p. 418 ss.; VERDROSS, *La neutralità permanente dell'Austria*, Wien, 1980, p. 26 ss.

---

*I problemi derivanti dall'art. 4 del Trattato di Vienna del 15 maggio 1955*

Prima di esaminare i profili di tale *status* per i quali si pone un problema di compatibilità con l'appartenenza alle Comunità europee ed al Trattato sull'Unione europea, vale la pena di notare che per l'Austria l'adesione alle Comunità solleva un ulteriore problema. Va infatti ricordato che l'art. 4 del Trattato di Vienna del 15 maggio 1955 sul ristabilimento di un'Austria indipendente e democratica (c.d. Trattato di Stato) impone all'Austria il divieto di costituire un'unione politica o economica con la Germania in qualsiasi forma e di porre in essere alcun atto suscettibile, direttamente o indirettamente, di compromettere la sua integrità territoriale o l'indipendenza politica o economica<sup>6</sup>. Potrebbe quindi chiedersi se l'adesione austriaca alle Comunità europee, comportando l'ingresso accanto alla Germania in una unione economica, destinata, secondo il disegno tracciato nel Trattato di Maastricht, a trasformarsi progressivamente in un'unione politica, non rappresenti una violazione del suddetto divieto.

Una questione analoga si pose già negli anni '30 rispetto alla progettata unione doganale tra l'Austria e la Germania prevista dal protocollo di Vienna del 19 marzo 1931. In tale occasione il Consiglio della Società delle Nazioni chiese alla Corte permanente di giustizia internazionale un parere in merito alla compatibilità del suddetto Protocollo con l'art. 88 del Trattato di pace di Saint-Germain del 10 settembre 1919, in virtù del quale l'Austria si obbligava ad astenersi, salvo che con il consenso del Consiglio, da ogni atto suscettibile di compromettere direttamente o indirettamente e in qualsiasi modo la sua indipendenza, e con il Pro-

<sup>6</sup> Vale la pena di ricordare che il 6 novembre 1990 l'Austria ha inviato alle altre parti contraenti (Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica) una dichiarazione secondo la quale talune disposizioni del Trattato (gli articoli 12-16, relativi a questioni militari e aeree, e l'art. 22 par. 13, in materia di riparazioni) devono considerarsi "obsoleto"; gli altri Stati parti hanno comunicato che non si oppongono a tale veduta (in proposito cfr. HAFNER, "L'obsolescence" de certaines dispositions du Traité d'État autrichien de 1955, in *Annuaire Français de Droit International*, 1991, p. 239 ss.). Tra le disposizioni menzionate non vi è quindi il citato art. 4.

toocollo n. I sottoscritto a Ginevra il 4 ottobre 1922, nel quale tale obbligo veniva ribadito ed espressamente riferito anche ad ogni impegno economico o finanziario suscettibile di compromettere, direttamente o indirettamente, l'indipendenza dell'Austria, in particolare mediante la concessione ad un qualsiasi Stato di un regime speciale o di vantaggi esclusivi. La Corte, nel parere del 5 settembre 1931<sup>7</sup>, affermò che la progettata unione doganale, pur non contrastando con l'art. 88 del Trattato di Saint-Germain, era incompatibile con il citato Protocollo n° I, in quanto, prevedendo un regime speciale e comportando dei vantaggi esclusivi per la Germania, appariva tale da minacciare l'indipendenza economica dell'Austria.

Le conclusioni raggiunte dalla Corte dell'Aja non sembrano peraltro suscettibili di applicazione, *mutatis mutandis*, all'adesione dell'Austria alle Comunità europee. Come è stato esattamente osservato<sup>8</sup>, la *ratio* del citato art. 4 del Trattato di Stato del 15 maggio 1955 è di impedire ogni forma di *Anschluss* con la Germania, di prevenire, in altri termini, ogni atto diretto a scopi pan-germanistici. Scopi siffatti non possono invece riconoscersi nelle Comunità europee nelle quali, anzi, l'integrazione economica e politica tende a stemperare i nazionalismi dei singoli Stati in omaggio ad interessi e politiche comuni, riferiti all'Unione europea intesa unitariamente.

#### *La neutralità permanente dall'Austria e le norme del Trattato CEE sul mercato interno e l'unione doganale*

Quanto alla neutralità permanente (che, come si è ricordato, va riconosciuta, quale *status* giuridico internazionale, alla sola Austria), vale la pena di ricordare che essa comporta per lo Stato neutralizzato non solo l'obbligo di non partecipare a guerre, ma

<sup>7</sup> In *Publications de la Cour permanente de Justice internationale, série A/B*, n° 41, p. 35 ss.

<sup>8</sup> GIARDINA, *op. cit.*, p. 376.

---

anche l'obbligo di astenersi da qualsiasi atto che possa coinvolgerlo in una guerra, come, per esempio, la partecipazione ad alleanze militari, la conclusione di trattati di garanzia, la concessione ad altri Stati di basi militari nel proprio territorio<sup>9</sup>. A tali obblighi, che vigono in tempo di pace, fanno seguito, in caso di guerra tra altri Stati, tutti gli obblighi relativi alla neutralità, in particolare, per quanto interessa ai nostri fini, l'obbligo di imparzialità tra i belligeranti<sup>10</sup>. Tale obbligo non riguarda solo le attività e le materie militari, come il passaggio di forze armate, l'ingresso di navi da guerra nei propri porti, la fornitura di armi ecc. Esso si estende a tutte le attività e materie che siano suscettibili di esercitare una precisa influenza sullo svolgimento e sulle sorti del conflitto; in epoca moderna, nella quale misure economiche, commerciali o finanziarie possono avere effetti decisivi su un conflitto armato, l'obbligo di imparzialità comprende quindi anche la concessione di prestiti finanziari, le facilitazioni all'importazione o all'esportazione, i movimenti di capitali ecc.<sup>11</sup>.

Ora, proprio con riferimento alle attività economiche, commerciali o finanziarie — che, per rispettare l'obbligo di imparzialità, devono essere ugualmente consentite o vietate nei rapporti con tutte le parti in conflitto — sorge un primo problema di compatibilità con l'appartenenza alla Comunità economica europea. Ci riferiamo anzitutto alle disposizioni del Trattato CEE relative al mercato interno, cioè alla libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché a quelle che hanno istituito un'unione doganale eliminando i dazi doganali (o

<sup>9</sup> Sulla condizione di Stato neutralizzato vedi, anche per ulteriori riferimenti, SCHINDLER, *Aspects contemporains de la neutralité*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1967, II, p. 225 ss.; SICO, *Neutralizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, p. 199 ss.; TORRELLI, *La neutralité en question*, in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 5 ss.

<sup>10</sup> In proposito cfr. MEYROWITZ, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, 1970.

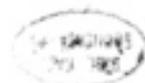
<sup>11</sup> Vedi, per tutti, DE NOVA, *La neutralità nel sistema del Patto della Società delle Nazioni*, Pavia, 1935, p. 15; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*<sup>3</sup>, Napoli, 1968, p. 325, e, con particolare riguardo all'adesione dell'Austria alle Comunità europee, GIARDINA, *op. cit.*, p. 380 s.

tasse di effetto equivalente) nelle importazioni e nelle esportazioni tra i Paesi comunitari e fissando una tariffa doganale comune negli scambi con i Paesi terzi. Nel caso di guerra tra uno Stato membro della CEE ed uno Paese terzo (ipotesi realizzatasi nel 1982 con il conflitto tra la Gran Bretagna e l'Argentina relativo alle isole Falkland-Malvinas) l'adempimento degli obblighi derivanti dalle predette disposizioni del Trattato CEE determinerebbe una violazione del dovere di imparzialità tra gli Stati belligeranti incombente su uno Stato neutralizzato. Tale adempimento, risolvendosi in un evidente sostegno a favore dello Stato membro belligerante, costituirebbe inoltre violazione dell'obbligo, proprio della neutralità permanente, di astenersi da qualsiasi attività suscettibile di coinvolgere lo Stato neutralizzato in una guerra; tale sostegno infatti potrebbe determinare una reazione di tipo bellico da parte dello Stato terzo che ne fosse danneggiato.

Per evitare di violare i predetti obblighi lo Stato neutralizzato membro della CEE non avrebbe altra via se non sospendere l'applicazione di tutte le disposizioni del Trattato sul mercato interno e sull'unione doganale nei rapporti con lo Stato membro belligerante. Ma è evidente che ciò comporterebbe una violazione di tali disposizioni così grave e generalizzata da mettere in crisi l'intero sistema del Trattato CEE. In conclusione, non pare dubbio che esista un'incompatibilità fra lo *status* di neutralità permanente e l'appartenenza alla CEE.

#### *La politica commerciale comune*

Tale incompatibilità emerge in maniera evidente anche con riferimento alla politica commerciale comune della CEE, alla luce della prassi che da circa un decennio si è instaurata nell'applicazione dell'art. 113 del Trattato di Roma. Questa disposizione attribuisce alla Comunità la gestione della politica commerciale comune, "specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica d'esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in caso di dumping e di sovvenzioni".



---

È sulla base dell'art. 113 che il Consiglio, previa decisione presa tra i governi degli Stati membri nell'ambito della cooperazione politica, ha emanato una serie di regolamenti contenenti sanzioni economiche contro Stati terzi. Si possono ricordare le restrizioni all'importazione dall'Unione Sovietica, disposte con il regolamento n. 596/82 del 15 marzo 1982 a causa dell'ingerenza e delle pressioni di tale Stato nella crisi polacca; le sanzioni contro l'Argentina in occasione della guerra con la Gran Bretagna per le isole Falkland-Malvinas, stabilite con il regolamento n. 877/82 del 16 aprile 1982<sup>12</sup>; nonché, più di recente, il regolamento n. 2340/90 dell'8 agosto 1990 contro l'Iraq, a seguito dell'invasione del Kuwait<sup>13</sup>, e il regolamento n. 1432/92 del 1° giugno 1992 contro le repubbliche di Serbia e Montenegro, per le azioni nei confronti della Bosnia-Erzegovina, regolamenti diretti a disporre un embargo economico contro, rispettivamente, l'Iraq e le repubbliche di Serbia e Montenegro.

<sup>12</sup> In proposito cfr. EDWARDS, *Europe and the Falkland Island Crisis 1982*, in *Journal of Common Market Studies*, 1982, p. 295 ss.; KUYPER, *Community Sanctions against Argentina: Lawfulness under Community and International Law*, in *Essays in European Law and Integration*, Deventer, 1982, p. 143 ss.; MENG, *Die Kompetenz der EWG zur Verbhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer*, in *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, 1982, p. 780 ss.; PERTEK, *Les sanctions politiques à objet économique prises par la CEE à l'encontre d'Etats tiers*, in *Revue du Marché Commun*, 1983, p. 205 ss.; CONFORTI, *Competenza comunitaria e competenza degli Stati membri in tema di sanzioni economiche contro Stati terzi*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 785 ss.; FORLATI, *Legittima difesa secondo la Carta delle Nazioni Unite e sanzioni delle Comunità europee*, in *Crisi Falkland-Malvinas e organizzazione internazionale* a cura di Forlati e Leita, Padova, 1985, p. 127 ss.; PANEBIANCO, *Nazioni Unite ed organizzazioni europee e americane di fronte al conflitto Falkland-Malvinas*, ivi, p. 47 ss.; POCAR, *Sulla legittimità delle sanzioni comunitarie nei confronti dell'Argentina*, ivi, p. 157 ss.; VERHOEVEN, *Sanctions internationales et Communautés européennes: à propos de l'affaire des îles Falkland (Malvinas)*, ivi, p. 85 ss.

<sup>13</sup> Vedi, al riguardo, MARIÑO MENÉNDEZ, *La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la "Crisis del Golfo"*, Granada, 1991; nonché, nel quadro della prassi più recente, ZEMANEK, *op. cit.*, p. 148 ss.; VAUCHER, *L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1993, p. 39 ss.

L'applicazione di sanzioni siffatte, che si inseriscono il più delle volte in veri e propri conflitti armati, costituisce per uno Stato neutralizzato un'evidente violazione dell'obbligo di imparzialità rispetto agli Stati in conflitto. Per di più, data la loro gravità (si pensi all'embargo economico), l'impiego di tali misure ben può rappresentare un primo, deciso passo per il coinvolgimento diretto nel conflitto, in palese contrasto con lo *status* di neutralità permanente.

Una conferma dell'incompatibilità fra tale *status* e l'applicazione di sanzioni economiche adottate ai sensi dell'art. 113 del Trattato CEE (previa decisione assunta nel quadro della cooperazione politica europea) può ricavarsi dall'atteggiamento assunto dall'Austria, nell'ambito delle Nazioni Unite, riguardo alle misure, di analogo contenuto, decise dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 41 della Carta<sup>14</sup>. L'Austria infatti sollevò il problema se fossero obbligatorie nei suoi confronti, proprio in considerazione della sua neutralità permanente, le risoluzioni n. 232 del 16 dicembre 1966 e n. 253 del 29 maggio 1968 adottate dal Consiglio di sicurezza contro la Rhodesia meridionale. Nell'ottica della stessa Austria esisterebbe dunque la possibilità di conflitto tra l'obbligo di eseguire sanzioni economiche e il proprio *status* di neutralità permanente; il problema — alla luce della posizione espressa dal governo austriaco riguardo alle sanzioni contro la Rhodesia meridionale — andrebbe risolto caso per caso, tenendo conto delle circostanze concrete e degli obblighi incombenti sull'Austria, da un lato, per la sua appartenenza alle Nazioni Unite, dall'altro, in base alla sua neutralità permanente.

#### *I problemi relativi all'adesione al Trattato CECA ed al Trattato CEEA*

Come ha ricordato la Commissione nel suo parere del 1° agosto 1991 relativo alla domanda di adesione dell'Austria (nonché in quello del 31 luglio 1992 concernente la Svezia), anche

<sup>14</sup> Vedi, anche per riferimenti ulteriori, CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1986, p. 29 ss.

---

l'adesione alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio ed alla Comunità europea dell'energia atomica potrebbe incontrare difficoltà a causa della condizione di neutralità dello Stato candidato.

Riguardo al Trattato CECA viene in rilievo l'art. 59, il quale, in una situazione di grave penuria, potrebbe obbligare uno Stato membro a vietare l'esportazione di carbone o di acciaio verso Stati terzi. Trattandosi di materiali strategici, in caso di guerra tra uno Stato membro ed uno Stato terzo tale divieto costituirebbe, per uno Stato neutrale, una violazione dell'obbligo di imparzialità.

Quanto al Trattato CEEA, il capitolo VI (articoli 52-76) relativo all'approvvigionamento comporta l'obbligo per gli Stati membri di fornire, o consentire la fornitura tramite l'Agenzia ad ogni altro Stato membro di minerali, materie grezze e materie fissili speciali. Anche le citate disposizioni del Trattato CEEA potrebbero quindi determinare un contrasto, in caso di guerra tra uno Stato membro ed uno Stato terzo, con gli obblighi di imparzialità, essendo indubbio che la fornitura di detti materiali costituirebbe un importante vantaggio per lo Stato membro ai fini della conduzione delle operazioni belliche.

#### *La politica estera comune nell'Atto unico europeo*

L'incompatibilità dello *status* di neutralità permanente con la partecipazione alle Comunità europee emerge in maniera ancor più netta man mano che si accentua il processo di trasformazione di queste ultime verso una unione politica, dotata di una politica estera comune e, in prospettiva, di una eventuale difesa comune.

In questa ottica va richiamato l'art. 30 dell'Atto unico europeo del 1986, il quale, pur non prevedendo decisioni comunitarie idonee ad imporsi giuridicamente ai singoli Stati, ma adottando invece il metodo intergovernativo della concertazione in vista del raggiungimento di un consenso, rende ciascuno Stato membro partecipe e responsabile delle determinazioni assunte nella politica estera comune. Si noti che le Parti si dichiarano "disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza" (art. 30 par. 6 *a*). Benché non

si parli ancora di aspetti militari, la partecipazione ad una politica estera comune, con la prospettiva di un ulteriore ampliamento del coordinamento alla politica di sicurezza europea, può offrire molteplici occasioni di scelta e conseguenti atteggiamenti contrastanti con gli obblighi connessi alla neutralità permanente<sup>15</sup>.

Tali occasioni sono destinate ad aumentare ove si consolidi la tendenza della Comunità e degli Stati membri a partecipare a missioni umanitarie o di osservazione. Si pensi, per esempio, alla decisione presa dai ministri degli esteri dei Paesi membri il 13 novembre 1991<sup>16</sup>, nel quadro della cooperazione politica, con la quale la Comunità e gli Stati membri convengono di condurre un'azione congiunta con l'UNICEF per aprire in Jugoslavia dei corridoi umanitari per garantire la fornitura di aiuti alimentari e l'evacuazione di fanciulli. Si tratta di missioni che, pur non avendo in alcun modo scopi coercitivi, sono pur sempre condotte con l'impiego di mezzi e personale militari e per ciò stesso sono suscettibili di determinare tensioni politiche o persino scontri armati con le parti in conflitto. Ne è prova la tragica morte di cinque componenti della missione di osservazione in Jugoslavia, avvenuta il 7 gennaio 1991.

#### *La politica estera e di sicurezza comune nel trattato di Maastricht sull'Unione europea*

Il problema dell'adesione di Stati neutrali si accentua ulteriormente con riferimento al Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 sull'Unione europea, alla cui stregua — come si è ricordato — è stato deciso di impostare ogni negoziato di adesione.

<sup>15</sup> In generale, sulla cooperazione politica europea, vedi CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 5 ss., in specie p. 14 ss.; JANNUZZI, *La politica estera dell'Europa Comunitaria*, in *La Comunità Internazionale*, 1988, p. 192 ss.; PANEBIANCO, *La cooperazione politica nell'Atto unico europeo*, in *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Napoli, 1991, I, p. 173 ss.

<sup>16</sup> Vedine il testo in *La Comunità Internazionale*, 1992, p. 78.

---

Il titolo V, relativo alla politica estera e di sicurezza comune<sup>17</sup>, dispone, tra l'altro, che "gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali" (art. J1 par. 4). Inoltre, benché la concertazione e la decisione unanime restino la regola, tuttavia, con un procedimento alquanto macchinoso, si prevede che possano raggiungersi decisioni a maggioranza che vincolino anche gli Stati membri eventualmente dissenzienti (art. J3 par. 2). Infine, sia pure in maniera embrionale, si contempla espressamente una estensione delle competenze dell'Unione al settore della difesa. Dichiara infatti l'art. J4: "La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune".

L'ampliamento della sfera d'azione dell'Unione alla materia della difesa, quindi agli aspetti militari della politica europea, segna in maniera evidente e definitiva quella incompatibilità con lo *status* di neutralità permanente, che per vero già può riconoscersi con riferimento alla partecipazione alla politica estera e di sicurezza comune. Ben si comprende come la Commissione, nel citato parere del 1° agosto 1991 sulla domanda di adesione dell'Austria, abbia espresso le sue preoccupazioni circa la capacità di tale Stato di dare un contributo efficace alla conduzione della politica estera e di sicurezza comune sottolineando, con riferimento al consenso necessario per le decisioni di principio, che "bisognerebbe pur sempre che gli attuali Stati membri potessero disporre di un minimo di sicurezza giuridica in merito alla disponibilità dell'Austria a partecipare a tale consenso senza imbattersi in ostacoli costituzionali"; e giungendo alla conclusione che la Comunità dovrebbe "chiedere precise assicurazioni da parte delle

<sup>17</sup> In proposito cfr. LIÑAN NOGUERAS, *Una política exterior y de seguridad común para la Unión europea*, in *Revista de instituciones europeas*, 1992, p. 797 ss.

autorità austriache rispetto alla loro capacità di sottoscrivere gli impegni che potrebbero scaturire dalla futura politica estera e della sicurezza comune<sup>18</sup>.

Si noti infine che il Trattato di Maastricht conferma esplicitamente la prassi, dianzi ricordata, consistente nell'adozione, da parte della CEE, di sanzioni economiche contro Stati terzi. L'art. 228 A, inserito nel Trattato CEE ai sensi del Trattato di Maastricht, dispone infatti: "Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più Paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie".

*Inapplicabilità, ai fini di concedere deroghe agli Stati neutralizzati, degli articoli 237 e 224 del Trattato CEE*

Le osservazioni che precedono mostrano come lo *status* di neutralità permanente non sia compatibile con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee e come i problemi posti dagli Stati neutrali siano destinati ad aggravarsi rispetto alla partecipazione al Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Come si è appena ricordato, particolarmente vive sono le preoccupazioni della Commissione che l'adesione di Stati neutrali possa indebolire o pregiudicare la politica estera e di sicurezza comune. L'alternativa di fondo che si pone in questo momento alle Comunità, la scelta cioè tra "deepening" e "widening"<sup>19</sup>, si

<sup>18</sup> In senso analogo si veda il parere della Commissione del 31 luglio 1992 relativo alla domanda di adesione della Svezia.

<sup>19</sup> Cfr. NUGENT, *The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht, and Beyond*, in *Journal of Common Market Studies*, 1992, p. 311 ss.; DASTOLI, *Una Comunità per coloro che la vorranno*, in *Il mulino*, 1992, p. 662 ss., in specie p. 669 ss.

---

riflette, sotto un particolare profilo, nei rischi che l'adesione di Stati neutrali può determinare per il funzionamento della politica estera e di sicurezza comune.

I problemi connessi alla domanda di adesione degli Stati neutrali non possono risolversi che nell'ambito dei negoziati iniziati il 1° febbraio 1993. Come si è accennato, proprio in occasione dell'avvio di tali negoziati si è registrata una posizione più flessibile, da parte dei tre Stati candidati, rispetto a quella sostenuta al momento della domanda di adesione. L'Austria, per esempio, ha affermato, per voce del ministro degli esteri Mock, "che ha intenzione di rispettare completamente il Trattato sull'Unione europea"; inoltre, considerando che lo "sviluppo di strumenti di prevenzione e di sanzioni da applicare in caso di aggressione o di violazione del diritto va nell'interesse" che essa "attribuisce alla propria sicurezza", ha dichiarato che "attribuisce particolare importanza alla prospettiva... di sviluppare strutture in materia di politica di sicurezza".

Le strade percorribili per affrontare i suddetti problemi sono diverse.

In via di ipotesi si potrebbe anzitutto pensare di utilizzare "gli adattamenti del presente Trattato", che l'art. 237 del Trattato CEE prevede siano disposti in relazione all'ammissione di nuovi Stati, per modificare il Trattato stesso (come quelli istitutivi della CECA e della CEEA)<sup>20</sup> in modo da tenere conto delle esigenze degli Stati neutrali e da conciliare i Trattati con tali esigenze. Una siffatta soluzione va però sicuramente scartata. In primo luogo sembra che gli "adattamenti" in parola debbano limitarsi alle modifiche tecniche, rese indispensabili dall'ingresso di nuovi membri, come quelle concernenti la composizione degli organi o le regole di votazione<sup>21</sup>. In questo senso depongono sia la prassi

<sup>20</sup> In senso analogo all'art. 237 del Trattato CEE dispone l'art. 205 del Trattato CEEA, mentre un'analoga previsione manca nell'art. 98 del Trattato CECA; tuttavia adattamenti a quest'ultimo Trattato sono stati apportati in occasione delle diverse adesioni verificatesi. Adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione sono previsti anche dall'art. O del Trattato di Maastricht sull'Unione europea.

<sup>21</sup> Sulla questione vedi, in vario senso, COSTANTINESCO, *Problemas juridicos*

seguita in occasione dei successivi ampliamenti delle Comunità sinora realizzatisi, sia la considerazione che lo stesso art. 237 contempla gli adattamenti "determinati" dall'ammissione, quindi ad essa conseguenti, mentre per ogni altra modifica del Trattato CEE va seguito il diverso procedimento disciplinato dall'art. 236. Deve aggiungersi che in ogni adesione precedente le Comunità hanno sempre prescritto ai Paesi candidati il rispetto dell'*acquis communautaire*, mentre adattamenti intesi a tenere conto della condizione di neutralità degli Stati candidati, dovendo incidere quanto meno sulla politica commerciale e sulla politica estera e di sicurezza comune, determinerebbero un pregiudizio per l'*acquis* e un sensibile indebolimento del sistema comunitario e di quello prefigurato per l'Unione europea.

Una seconda disposizione cui ci si potrebbe riferire è l'art. 224 del Trattato CEE, il quale dichiara: "Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato comune abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento

*de la incorporacion de los novos Estados*, in *Derecho de la integración*, 1973, p. 92 ss.; MEIER, *Die rechtlichen Grenzen für einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften*, in *Europarecht*, 1978, p. 23 ss.; OLMI, *Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés Européennes*, in *Une Communauté à douze? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés Européennes*, Bruges, 1978, p. 80 ss.; DANIELE, *Adesione greca e modifiche istituzionali delle Comunità*, in *Rivista di diritto europeo*, 1980, p. 362 ss.; con specifico riferimento alle clausole temporanee di deroga previste a favore della Grecia cfr. TERRACCIANO, *Le clausole di salvaguardia nell'Atto di adesione della Grecia alla Comunità europea*, in *Rivista di diritto europeo*, 1982, p. 211 ss.; sull'adesione di Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna vedi PUISOCHET, *L'élargissement des Communautés européennes*, Paris, 1974; più in generale cfr. LEANZA, *L'ampliamento delle Comunità europee nei suoi aspetti giuridici*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario*, I, Milano, 1980, p. 118 ss.; POCAR, *Diritto delle Comunità europee*, Milano, 1991, p. 42 ss.

---

della pace e della sicurezza internazionale". Da tale norma, secondo il governo austriaco, dovrebbe evincersi una deroga generale agli obblighi del Trattato nell'ipotesi, tra l'altro, in cui sia necessario far fronte agli impegni assunti da uno Stato ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale deroga dovrebbe applicarsi all'Austria, poiché la sua neutralità permanente sarebbe stabilita allo scopo di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Neppure questa impostazione sembra convincente. A parte la considerazione che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'eccezione prevista dall'art. 224 deve interpretarsi restrittivamente<sup>22</sup>, il riferimento al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (formula questa ripresa dalla Carta delle Nazioni Unite) mostra che l'articolo in parola è inteso a permettere agli Stati membri di eseguire le misure disposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, in deroga agli obblighi del Trattato CEE. Il suo scopo è dunque di assicurare l'adempimento proprio di quelle misure coercitive alle quali gli Stati neutralizzati vorrebbero sottrarsi. Non si vede pertanto come da tale disposizione possa desumersi un argomento favorevole all'esenzione di tali Stati dagli obblighi del Trattato CEE con i quali contrasti la condizione di neutralità permanente. Va inoltre considerato che l'art. 224 non dà luogo ad una deroga permanente agli obblighi del Trattato, ma prevede un'eccezione da verificare caso per caso, alla luce delle circostanze concrete, soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia e alla consultazione con gli altri Stati membri, con il cui comune accordo vanno prese le misure dirette a salvaguardare il funzionamento del mercato comune.

<sup>22</sup> Si veda la sentenza del 15 maggio 1986 in causa n. 222/84, in *Raccolta*, 1986, p. 1651 ss. Sul ruolo dell'art. 224, nel contesto del problema in esame, vedi ZEMANEK, *op. cit.*, p. 154 ss.

## Conclusioni

Invero una deroga permanente a taluni obblighi derivanti dai Trattati comunitari e, più in generale, qualsiasi soluzione che comporti l'acquisto della qualità di membro delle Comunità, ma con un'attenuazione degli obblighi relativi, non sembrano accettabili. Contro soluzioni del genere può ricordarsi anzitutto che forme di partecipazione attenuate sono possibili, ma nel quadro di procedimenti diversi dall'ammissione, come l'associazione alla CEE. In secondo luogo la prassi relativa ai precedenti allargamenti delle Comunità mostra che sono solitamente previste delle deroghe a favore dei nuovi membri, ma solo a titolo temporaneo. Infine, con specifico riguardo ai negoziati in corso, ipotesi di deroghe permanenti sono state già escluse con chiarezza dal Consiglio europeo di Edimburgo del 12 dicembre 1992, il quale ha dichiarato: "Le condizioni di adesione saranno basate sull'accettazione integrale del Trattato sull'Unione europea e dell'*acquis*, ferme restando eventuali misure transitorie concordate in sede di negoziato"<sup>23</sup>.

Tale dichiarazione indica che anche la soluzione ai problemi derivanti dalla neutralità degli Stati candidati all'ammissione deve ricercarsi predisponendo eventuali deroghe temporanee alle disposizioni che possono determinare un contrasto più stridente con lo *status* di neutrale (disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e art. 228 A del Trattato CEE, quale modificato dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea), ma garantendo nel contempo una integrale accettazione, da parte di tali Stati, degli obblighi connessi all'appartenenza alle Comunità (e, in prospettiva, all'Unione europea).

A questo fine non si pongono problemi per la Svezia e la Finlandia, la cui neutralità, come si è ricordato, non ha un fonda-

<sup>23</sup> In proposito deve riconoscersi peraltro che proprio il Trattato di Maastricht presenta delle soluzioni a "geometria variabile" o, meglio, ispirate all'idea di un'Europa a due (o più) velocità; ci riferiamo alla clausola di "opting out" rispetto all'Unione monetaria ed al protocollo a undici sulla politica sociale. Ci sembra che esempi del genere, per vari versi criticabili, debbano per il futuro evitarsi.

---

mento in diritto (interno o internazionale), ma discende solo da una scelta politica, che tali Stati non possono che modificare nel momento stesso in cui aderiscono alle Comunità. Più complessa è la questione per quanto riguarda l'Austria, la cui neutralità permanente corrisponde ad uno *status* giuridico internazionale (oltre che alla propria legge costituzionale). Una soluzione peraltro potrebbe essere suggerita dall'art. 234 del Trattato CEE, il quale, dopo avere previsto che il Trattato non pregiudica i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente alla sua entrata in vigore, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra, dichiara: "Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili col presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta". Alla stregua di tale disposizione si potrebbe impegnare l'Austria a negoziare con gli altri Stati interessati una modificazione o un'estinzione del proprio *status* di neutralità permanente. A tal fine potrebbe prevedersi un certo termine — sino al quale l'Austria potrebbe essere provvisoriamente esonerata dagli obblighi ritenuti incompatibili con il suo *status* — e l'Austria potrebbe godere, nello svolgimento dei negoziati, dell'assistenza degli Stati membri.

Si noti che l'Austria potrebbe fondare la richiesta di "liberarsi" della propria neutralità permanente su due ragioni. Anzitutto essa potrebbe invocare un mutamento fondamentale delle circostanze in presenza delle quali aveva notificato agli altri Stati la propria neutralità, chiedendone il riconoscimento. Non vi è dubbio infatti che oggi il contesto politico internazionale si è profondamente modificato rispetto alle condizioni esistenti nel 1955, che avevano avuto un ruolo decisivo sulla determinazione dell'Austria di assumere lo *status* di neutralità permanente. In secondo luogo l'Austria potrebbe far valere l'argomento che, in fondo, tale *status* deriva da una propria iniziativa, della quale gli altri Stati avevano preso atto su sua richiesta; tenuto conto di ciò, apparirebbe giustificato che questi Stati aderiscano oggi ad una

nuova iniziativa austriaca, volta a fare cessare la propria neutralità permanente. È appena il caso di notare, peraltro, che tali giustificazioni presuppongono anzitutto che l'Austria abroghi la propria legge costituzionale del 26 ottobre 1955 relativa alla neutralità permanente. Fin quando non intervenga tale abrogazione ci sembra che permanga un ostacolo insuperabile alla partecipazione dell'Austria alle Comunità europee, in ragione sia del suo *status* internazionale che di quello costituzionale.

La soluzione che abbiamo indicato, pur venendo incontro alle esigenze degli Stati neutrali mediante possibili deroghe temporanee, evita ogni rischio di indebolimento dell'azione politica dell'Europa comunitaria, indebolimento che, in un momento in cui la situazione internazionale è tutt'altro che stabile e pacifica, sarebbe estremamente pregiudizievole per gli interessi generali della comunità internazionale. Oggi appare anzi necessario un rafforzamento della politica estera e l'assunzione di nuove responsabilità da parte dell'Unione, se essa vuole davvero realizzare l'unità, la coerenza e l'efficacia della sua azione, come dichiara l'art. J8 par. 2 del Trattato di Maastricht, presentandosi sulla scena internazionale come un soggetto politico unitario.



GIUSEPPE MARCHINI CAMIA

### **L'ampliamento della Comunità nell'esperienza della politica estera italiana**

Nel mio intervento vorrei tracciare alcune riflessioni sui presupposti storici e sulle direttrici, che hanno ispirato negli ultimi venti anni la posizione del Governo italiano sulla tematica dell'ampliamento della Comunità.

L'Italia è sempre stata favorevole all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità; ciò ben al di là della circostanza che l'ampliamento costituisce uno degli obiettivi del Trattato di Roma: sia nelle disposizioni che presentano la Comunità come aperta a varie forme di associazione (come l'art. 238), sia in quelle che disciplinano l'ingresso di nuovi Stati (come l'art. 237).

Anche di fronte all'evidenza di queste disposizioni, io credo che possa essere individuata una posizione caratteristica dell'Italia nei confronti dell'ampliamento, che riveste un indubbio interesse e che fa riferimento ad una "certa visione dell'Europa", che noi abbiamo sempre sostenuto: un po' di fierezza per la lungimiranza di questa scelta appare giustificata, ben ha fatto il professor Velo a sottolinearlo.

All'inizio degli anni sessanta, la forma di aggregazione economica di maggior successo era senza dubbio la zona di libero scambio; non a caso, subito dopo la costituzione della Comunità Europea, il Regno Unito ha favorito la creazione della EFTA (*European Free Trade Area*), che si poneva in alternativa — non voglio dire in contrapposizione — alla Comunità, nel senso di un'opzione basata su un più sfumato modello di integrazione economica.

---

Il netto favore con cui il nostro Paese ha sempre guardato all'ampliamento della CEE trova, pertanto, giustificazione nel significato che ha avuto la scelta comunitaria, alla quale anche gli altri Paesi EFTA hanno dovuto raccordarsi accettando la logica dell'integrazione.

A fronte di questo indubbio successo della formula comunitaria e del suo significato ultimo, si colloca, tuttavia, il rischio — evocato anche da taluni interventi — che all'allargamento corrisponda una diluizione del processo di integrazione.

Tale rischio è stato sempre avvertito in seno alla Comunità. Proprio alla vigilia del primo ampliamento — se non vado errato in occasione del vertice dell'Aja del 1970 — fu fissato l'obiettivo della contestualità tra ampliamento ed approfondimento. Questo concetto trovò un'espressione estremamente significativa nel 1972 — contemporaneamente alla conclusione dei negoziati per il primo ampliamento — quando fu stabilito, durante il vertice di Parigi, l'obiettivo dell'Unione Economica e Monetaria, e, in prospettiva, dell'Unione Politica.

Questa dichiarazione — poi rimasta sulla carta — costituisce una valida testimonianza della visione che animava i nostri governanti: si pensava che l'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia richiedesse un passo in avanti decisivo nel senso di una maggiore integrazione.

Vi era, però, un altro obiettivo più immediato e concreto: consentire alla Comunità di superare la situazione di stallo, in cui si era trovata dopo il 1966 con il Compromesso di Lussemburgo, volto a porre rimedio al sostanziale blocco decisionale creato dalla "chaise vide" francese. Si sperava che l'ingresso di un membro di peso come la Gran Bretagna — d'altra parte, che senso aveva parlare di Europa senza la Gran Bretagna? — avrebbe stimolato una proficua competitività tra i maggiori partners.

Ricordo la similitudine utilizzata da un commentatore, che paragonò la situazione della Comunità e dei suoi Stati membri a quella di un "ragno in una vasca da bagno"; l'unico modo per uscire dalla vasca è andare incontro ad un pericolo maggiore: far entrare l'acqua fino al momento in cui quest'ultima tracimi e gli consenta di uscire dalla vasca. Era un po' il sentimento che pro-

vavamo allora: ci rendevamo conto del rischio dell'ampliamento, però accettammo la sfida, ben consapevoli della sua difficoltà.

Uno dei problemi più importanti che si pose riguardò la Norvegia ed il referendum organizzato dal Primo Ministro Brateli, che si concluse come tutti sappiamo. I maligni dissero che il quesito referendario era stato posto male: i norvegesi erano profondamente insoddisfatti dell'azione di Governo e quando Brateli condizionò la propria permanenza quale premier alla vittoria nel referendum sull'adesione, colsero l'occasione per sancire una crisi ormai già maturata. Questo episodio fu la prima manifestazione di una linea di tendenza che, soprattutto negli ultimi anni, ha assunto un grande rilievo nelle cose comunitarie: i Governi vanno spesso più in là di quello che i popoli da essi rappresentati sono in grado di accettare.

Successivamente ci fu il rinegoziato con la Gran Bretagna. Londra, subito dopo il suo ingresso nella Comunità, chiese la riapertura delle trattative, in quanto le condizioni dell'adesione erano a suo avviso squilibrate. Questo negoziato non ebbe in realtà contenuti reali: le questioni di maggior rilievo furono invece trattate nel corso del cosiddetto negoziato "del mandato del 30 maggio". Conti alla mano la Gran Bretagna dimostrò che il proprio contributo finanziario ai costi della Comunità era eccessivo.

La soluzione di questi problemi si ritorse, almeno sul piano generale, contro il volere degli inglesi. Con il Compromesso di Lussemburgo del 1966 era ormai invalsa la prassi del consenso: la Comunità non votava, ma verificava semplicemente l'esistenza dell'unanimità tra gli Stati membri; nell'ipotesi opposta non si votava. Il Regno Unito pur di ottenere ragione sulla questione del proprio contributo al bilancio comunitario cominciò a bloccare tutte le decisioni comunitarie al punto da far emergere il convincimento della necessità di superare il compromesso di Lussemburgo. Il che — se non vado errato — avvenne nel 1981 con i famosi Consigli "notturni" sulla politica agricola comune. Londra continuava a bloccare ogni decisione in questo settore e ad un certo momento ci fu un superamento di fatto: si votò e la Gran Bretagna fu messa in minoranza. Non a caso, poco dopo si raggiunse una soluzione di compromesso sulla questione del contri-

---

buto britannico. Io credo che in questo caso si possa parlare di una vera e propria forzatura delle regole e delle prassi vigenti, originata da una situazione contingente, ma in realtà determinata dal corso della storia: in tal modo, il processo di integrazione, bloccato ormai da troppo tempo, è stato reinnescato.

Furono gli anni in cui si ricominciò a costruire l'Europa: elezione diretta del Parlamento Europeo; adesione della Grecia, uscita dalla dittatura dei colonnelli; consolidamento del Sistema Monetario Europeo. Ci fu quindi un rilancio ed in questo processo il terzo ampliamento fornì un contributo positivo.

Furono sette anni di negoziati, ma non furono sette anni buttati via. Furono anni utili ed importanti, durante i quali maturò la vocazione europea dei paesi aderenti Spagna e Portogallo, agevolata dai negoziati, che ebbero un taglio diverso rispetto a quelli che li avevano preceduti.

In primo luogo, fu adottata la cosiddetta tecnica della "*vue d'ensemble*": si verificò in altre parole la vocazione di quei Paesi, spiegando loro — il che impiegò parecchi anni — cosa comportava l'adesione alla Comunità. I sette anni di negoziato furono però ben impiegati, in quanto l'adesione di Spagna e Portogallo non provocò gli inconvenienti del primo ampliamento.

Gli anni che seguirono furono quelli dell'Atto Unico; il Parlamento Europeo cominciò a svolgere un'attività di iniziativa e d'impulso ragguardevole, grazie anche a uomini come Altiero Spinelli. Mitterrand sposò la causa dell'integrazione europea e Delors assunse la Presidenza della Commissione delle Comunità Europee. Dopo la risacca ed il periodo del ripiegamento su sé stessa, la costruzione comunitaria ha ripreso slancio, sino al processo che ha portato alla definizione dell'accordo di Maastricht.

Cosa c'è di nuovo? Effettivamente l'accordo di Maastricht ha rappresentato un decisivo salto di qualità per la costruzione comunitaria. Dopo il Trattato di Roma esso costituisce l'accordo più importante mai concluso in ambito europeo.

Quella Unione Economica e Monetaria che era stata più volte evocata nelle dichiarazioni dei Capi di stato e di governo ha preso forma in un Trattato, che proietta la Comunità sulla strada dell'Unione Politica. Non si è voluto parlare di Unione Federale —

come avremmo preferito noi italiani — ma si è preferito far riferimento al concetto di identità europea.

Per far ciò si è approfondito il tessuto comunitario: si sono sviluppate le politiche comuni già esistenti (politica agricola, politica della concorrenza, politica dei trasporti) se ne sono sviluppate delle nuove (ambiente, cultura, industria, grandi strutture, sanità). In altre parole si sta passando dall'integrazione settoriale all'integrazione onnicomprensiva, unitaria, che comprende settori diversi dell'economia, come ad esempio il sociale (sanità, ambiente). È quindi un salto veramente decisivo quello che ha avuto luogo, un allargamento qualitativo e quantitativo delle competenze della Comunità, anche attraverso un maggior ricorso al voto a maggioranza, sia qualificata che semplice. Questo accordo rappresenta un edificio giuridico ed istituzionale di estrema importanza, che potrà essere ulteriormente sviluppato.

Orbene, proprio nel momento in cui l'ondata giungeva al culmine con l'approvazione del Trattato di Maastricht, venivano a galla i primi sintomi di un nuovo ciclo di ripiegamento. Già al Consiglio Europeo di Lisbona — si era ancora al momento dell'onda lunga di Maastricht — si è presa in considerazione la possibilità di un nuovo allargamento: all'epoca i Paesi candidati erano almeno otto, oltre ai cinque EFTA (Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia e Svizzera) la Turchia, Cipro e Malta. La constatazione del maggior livello di sviluppo dei Paesi EFTA militò a loro favore e fece sì che alle domande di tali Paesi venisse data priorità. Si specificò che i negoziati sarebbero stati avviati solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, riaffermando la contestualità di allargamento ed ampliamento, in un'ottica diversa ed ancora più stringente rispetto al passato.

Dopo il voto danese ed il referendum svizzero sul Trattato per la creazione dello Spazio Economico Europeo (forma di associazione più spinta in vista dell'adesione), vi è stata la crisi nello SME, i problemi di ratifica al parlamento britannico ed il referendum passato per un pelo in Francia. Insomma una nuova situazione di stallo, quasi come alla fine degli anni sessanta, alla vigilia del primo allargamento. È possibile un parallelo tra il referendum svizzero e quello norvegese degli anni settanta: in entrambi i casi i governanti sono andati più in là dei popoli.

---

Quindi ripiegamento: necessità di chiarire la situazione.

Le analogie con il passato si fermano qui. Perché?

Una spiegazione prevale su tutte: nel passato l'adesione ha costituito principalmente un inserimento in una realtà già esistente e strutturata. L'ampliamento deciso a Lisbona si colloca in un contesto del tutto diverso, in quanto i Paesi aderenti dovranno inserirsi in una Unione Europea in divenire, che — in realtà — deve essere ancora costruita. Questo processo è reso ancora più difficile da quanto è successo nel Consiglio Europeo di Edimburgo, che ha fissato alcune deroghe al Trattato di Maastricht per la Danimarca, al fine di favorire l'esito positivo di un successivo referendum.

Ma la previsione di deroghe ed eccezioni rischia inevitabilmente di scatenare un effetto domino. Infatti, il primo ministro norvegese, all'indomani del vertice di dicembre ad Edimburgo, sollevò la questione: perché anche i paesi candidati non possono beneficiare delle eccezioni concesse al Regno Unito e alla Danimarca? Naturalmente, la logica che presiede all'effetto domino è preoccupante. È particolarmente preoccupante perché il contesto comune è debole: crisi del sistema monetario, depressione in Europa, conflitto con gli USA in campo commerciale nell'ambito dell'*Uruguay Round*: non viviamo più nel momento della contrapposizione dei blocchi, c'è la necessità di ricompattare l'Europa.

Oggi più che mai l'obiettivo della integrazione non deve lasciare il passo a quello dell'allargamento. Il Trattato di Maastricht è sospeso — a parte il nuovo referendum danese c'è il problema della ratifica del Regno Unito — dove la Signora Thatcher sta cercando di organizzare un nuovo referendum: si ripropone l'eventualità (per fortuna abbastanza remota) di una divaricazione tra la volontà dei popoli e la volontà dei governanti.

Bene, questo è il contesto in cui ci troviamo ad affrontare i nuovi negoziati di adesione. Ad Edimburgo, poi, proprio per lanciare una sfida che fungesse da elemento catalizzatore per il referendum danese e per il parlamento britannico, si è deciso di avviare i negoziati di adesione ad un trattato che ancora non è stato ratificato e che prevede un notevole avanzamento della Comunità, ancora più significativo se si considera la situazione di instabilità in cui viviamo.

Siamo, quindi, in una situazione molto difficile, in cui si tratta di aderire a qualcosa di estremamente fragile: ad un progetto in fieri denso di prospettive evolutive. Tale è la situazione — per certi versi drammatica — in cui ci troviamo.

Non solo: qualora questa adesione non favorisse il processo di integrazione, precluderebbe l'ingresso di quegli altri paesi che si stanno affacciando all'Europa comunitaria, e con i quali la Comunità ha già intrapreso un importante processo di avvicinamento. Non esiste infatti solamente lo "Spazio Economico Europeo" con i paesi dell'EFTA, ma anche uno "Spazio Europeo" creato con i cosiddetti PECO — Paesi dell'Europa Centro Orientale. Esistono una serie di accordi sostanzialmente analoghi con Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, e Repubblica Slovacca: altri accordi dello stesso tipo dovranno essere negoziati con Romania e Bulgaria.

Mi sembra utile ripeterlo: in questa fase, occorre procedere con la massima attenzione.

Per il momento si è deciso di iniziare con Finlandia, Svezia ed Austria, a proposito dei quali la Commissione ha già dato il suo parere favorevole.

L'assetto di questi negoziati è parso evidente sin dal loro avvio: le dichiarazioni introduttive che sono state effettuate in occasione dell'apertura ufficiale dei negoziati hanno fatto stato dell'esistenza di alcuni "distinguo", di per sé legittimi, ma, in ultima analisi, preoccupanti atteso il contesto in cui ci troviamo.

Tutti i paesi aderenti hanno osannato la sussidiarietà: concetto pericoloso se utilizzato in senso univoco. Come noto, tale concetto postula che ciò che è più vicino alla realtà locale debba essere deciso al livello locale, oppure nazionale; le decisioni comunitarie devono fare riferimento ad un contesto molto più ampio. Tutti e tre i paesi hanno immediatamente evocato il concetto di sussidiarietà, la cui definizione deve essere ancora messa a punto con accordo interistituzionale. Nessuno di quei paesi ha evocato il concetto di sussidiarietà nel senso opposto, il che sarebbe stato legittimo.

In definitiva, se si deve andare — come stabilito dal Trattato di Maastricht — verso una cooperazione nel campo della sicurez-

---

za che può sfociare in una difesa comune, come può prendere corpo questa difesa comune? A livello locale? A livello nazionale?

La difesa comune implica delle alleanze; quindi implica una decisione comunitaria.

Come si vede la nozione di sussidiarietà può avere due interpretazioni.

Durante la prima sessione di negoziato, il rappresentante di uno dei paesi aderenti ha detto: "Il mio Paese aderirà al trattato sull'Unione Europea che prevede attività di cooperazione nel campo della difesa. Tuttavia, atteso che il mio Paese è neutrale e che il concetto di alleanza non è stato esplicitato, non intendiamo accettare alleanze". Tutti e tre i paesi aderenti sono neutrali: sia l'Austria, sia la Finlandia, sia la Svezia. Porre già delle precondizioni al Trattato è un modo per frenarne il processo evolutivo.

In un altro settore il rappresentante svedese ha fatto presente: "Dato che la Svezia sarà contributore netto alle finanze comunitarie, ci riserviamo di chiedere un meccanismo analogo a quello vigente per il Regno Unito"; tale meccanismo, come ho già spiegato, è stato una vera e propria palla al piede che continuiamo a portarci dietro.

Tutti hanno parlato di una adesione alla comunità attuale e all'attuale portata del Trattato di Maastricht: ma la parte evolutiva del Trattato non può essere ignorata, lasciata da parte come se non esistesse.

Si è in presenza di un'interpretazione differenziata degli accordi ai quali si vuole aderire, e che ha portato il Ministro Colombo, durante l'ultimo Consiglio, ad intervenire nella seguente maniera: "Bisogna ben verificare che i Paesi aderenti abbiano la nostra stessa vocazione all'Europa, che non può proseguire con eccezioni, con distinguo, con quella che è stata definita la 'geometria variabile'". Questo è un concetto fondamentale: il Governo italiano intende procedere lungo la strada dell'integrazione, in quanto la situazione mondiale postula la necessità di crescere come Europa federale, anche se questa visione può dare fastidio a qualcuno.

Ripeto, proprio in questa fase c'è bisogno della massima attenzione: con il moltiplicarsi delle eccezioni si corre il rischio di

far diventare l'Europa un ibrido senza più la coesione necessaria per poter ulteriormente progredire. Un conto infatti può essere l'Europa a due velocità, un conto l'Europa a geometria variabile o differenziata. La prima può voler dire che alcuni Stati metteranno più tempo a raggiungere il drappello di punta: il che non impedisce al drappello di punta di proseguire. Un'interpretazione miope della seconda formula potrebbe condurre ad un'Europa, nella quale ognuno potrebbe scegliere ciò che fa comodo e rifiutare ciò che dà fastidio. L'affermazione di tale interpretazione potrebbe portare alla stasi, all'arresto del cammino del processo di integrazione.

Questa è la situazione attuale, su queste basi bisogna valutare a fondo le prospettive future. Perché l'Europa si possa sviluppare è indispensabile che la struttura unitaria della costruzione comunitaria venga rispettata. Questo non solo nell'interesse dei Paesi che attualmente ne fanno parte, ma anche nello stesso interesse dei Paesi aderenti; solo procedendo lungo la strada dell'integrazione e nella consapevolezza che il cammino comunitario procede di pari passo con quello della riscoperta dell'identità europea — senza Europa "à la carte" — sarà possibile l'ulteriore inserimento nella futura Unione Europea di nuovi Stati membri.

Di fronte a questa visione unitaria del fenomeno comunitario, ci è stato replicato facendo stato dell'esistenza delle deroghe e delle eccezioni per alcuni Paesi membri. A mio avviso, una risposta a queste obiezioni non può non tener conto della circostanza che "un conto è accettare in una situazione drammatica delle eccezioni — il cui rigetto determinerebbe la rottura del convoglio che abbiamo costruito insieme — e un conto è — esistendo ormai il convoglio — accettare delle altre eccezioni che conducono su binari diversi".

Ormai una massa critica esiste. Si può andare avanti, non è più il tempo di formule quali "se non c'è l'Inghilterra non c'è l'integrazione europea". Ormai l'Europa esiste, ed esiste una massa critica sufficiente ad attrarre altri Paesi. L'importante è non diluire questa massa perché la dicotomia allargamento e approfondimento può essere ridotta ad unità soltanto attraverso l'integrazione e, quindi, l'unità.

---

Il quesito che è stato giustamente posto "ma quanto potrà reggere la costruzione comunitaria di fronte al suo progressivo ampliarsi?" non è in realtà irrisolvibile: nell'Europa comunitaria potranno esservi dodici, quindici, sedici, diciannove Stati; abbiamo degli Stati Federali che contano più di cinquanta Stati. Il numero dei Paesi membri non costituisce un problema.

È il processo di integrazione che conta. È l'approfondimento della struttura in senso federale che consentirà l'ulteriore estensione del numero degli Stati membri. Se si va avanti con una struttura debole, non si potrà allargare ulteriormente l'edificio comune: ciò potrà essere fatto nel momento in cui la struttura diverrà sempre più forte.

In sede di conclusioni, ritengo utile fare riferimento alle critiche degli euroscettici: l'obiettivo dell'integrazione è una necessità, non un'opzione tra le tante. Ci potranno volere degli anni, però dobbiamo continuare a perseguire questo obiettivo, senza mai dimenticare che per centrare un bersaglio lontano, ... bisogna sempre mirare più in alto.

WALTER HAGG

### La posizione dell'Austria

Dopo un lungo periodo di attesa, sono state avviate le trattative di adesione dell'Austria. Potremmo quindi dire che il *count-down* per l'adesione è iniziato.

Il periodo di attesa è stato lungo: infatti, l'Austria ha fatto richiesta di adesione alla Comunità Europea già nel luglio del 1989. È ben noto che questo periodo di attesa non è dovuto ad una astratta mancanza di volontà da parte della Comunità Europea di parlare con l'Austria dell'adesione, ma a circostanze politiche di grandissima rilevanza, che sono intervenute nel periodo successivo alla nostra richiesta di adesione.

La Comunità Europea ha dovuto digerire lo shock causato dalla rivoluzione, prevalentemente pacifica, che ha avuto luogo nei paesi dell'ex-blocco comunista e dall'altra parte ha voluto portare a un buon fine i negoziati per i trattati di unione politica ed economica.

Noi abbiamo sempre manifestato la nostra comprensione per la priorità che la Comunità ha attribuito al processo di approfondimento che ha appunto raggiunto il suo obiettivo con gli accordi di Maastricht. Allo stesso tempo abbiamo sempre espresso la nostra convinzione, avallata d'altronde dalla storia della Comunità Europea stessa, che l'approfondimento e l'allargamento vanno di pari passo.

La chiara volontà politica di diventare membro della Comunità Europea è emersa in Austria dal 1987 quando è sorta una coalizione dei due grandi partiti, cioè del partito socialista e quel-

---

lo democristiano. L'Austria poi è stato l'unico paese del gruppo EFTA ad aver fatto la sua richiesta di adesione alla Comunità Europea ancor prima che iniziasse la rivoluzione storica nell'Est Europa. Questo passo va senz'altro considerato come segno di coraggio e lungimiranza....

Ci si chiede subito, per quale ragione l'Austria non abbia chiesto prima l'adesione alla CE: la ragione è ben nota e sta nella collocazione geopolitica dell'Austria nel periodo della guerra fredda, cioè nella divisione dell'Europa in due blocchi. L'Austria, avendo assunto nel 1955 uno status di neutralità, durante questo periodo non ha potuto pensare realisticamente ad entrare nella Comunità Europea, pur avendo tutte le credenziali in termini economici e sociali.

Concretamente sono stati la nascita del progetto del mercato unico ed il libro bianco del 1986, a porre l'Austria di fronte all'alternativa di cominciare a far parte di questo mercato unico oppure rischiare l'emarginazione in Europa, un'emarginazione che avrebbe comportato la prospettiva per gli austriaci di diventare cittadini di serie B in Europa.

Infatti per noi austriaci non conta solo il fattore economico nel senso più stretto della parola, cioè l'aumento della ricchezza, che sarebbe senz'altro maggiore se fossimo membri della Comunità Europea di quanto è in realtà adesso che ne siamo fuori. Altri fattori sono più importanti: innanzitutto il diritto di residenza e di lavoro in tutti paesi europei, il pieno godimento delle "quattro libertà" e la partecipazione ai progetti di ricerca europei.

Se non sono mancate voci che consigliavano una linea molto prudente nell'allargamento della Comunità Europea, va sottolineato che l'Austria già oggi è fra i paesi che soddisfano i criteri degli accordi di Maastricht in termini di tasso di interesse, inflazione e debito pubblico. Questa affermazione parla da sé, se noi consideriamo che all'interno della Comunità Europea oggi solo due paesi, cioè la Francia e la Danimarca, soddisfano questi criteri. Nell'ambito dei paesi EFTA, a parte l'Austria, vi è solo la Norvegia che oggi avrebbe le carte in regola per Maastricht. L'Austria è convinta che, come membro della CE, non potrebbe in nessun modo essere la causa di una diluizione della sostanza

degli accordi di Roma e di Maastricht, ma anzi contribuirebbe con vigore al raggiungimento, quanto prima, degli obiettivi dell'Unione Europea.

In genere va constatato che l'adesione dei paesi EFTA porta considerevoli vantaggi alla CE nei suoi sforzi tesi a raggiungere l'Unione Economica e Monetaria. C'è da considerare che la popolazione dei paesi EFTA costituisce il 10% della popolazione della CE. Invece il PIL dei paesi EFTA costituisce il 114% di quello della CE, in altre parole: i paesi EFTA sono più ricchi di quelli della CE. Questo si esprime anche nel reddito pro capite, il quale, nei paesi EFTA, in termini nominali è del 40% più alto di quello comunitario, in termini reali del 15%. Alcuni autorevoli istituti di ricerca perciò hanno affermato che l'adesione dei paesi EFTA aumenterebbe il bilancio della CE del 14%.

È interessante fare un paragone fra i vantaggi che la CE può trarre dallo Spazio Economico Europeo e dall'adesione dei paesi EFTA. In questo contesto va constatato quanto segue: lo Spazio Economico Europeo porta alla Comunità vantaggi economici abbastanza limitati, in quanto comporterebbe un allargamento non sostanziale dei suoi mercati. Per i paesi EFTA invece questo accordo comporta grossi vantaggi, in quanto anticipa già una gran parte della sostanza del Mercato Unico. Da queste constatazioni ne consegue che la CE ha voluto concludere lo Spazio Economico Europeo non per ragioni economiche, ma per ragioni politiche: concretamente si è trattato di trovare una soluzione che possa soddisfare i paesi EFTA che premevano in modo crescente alla porta della CE. Allo stesso tempo l'accordo sullo Spazio Economico Europeo corrisponde a una logica visione dell'architettura europea a cerchi concentrici che vede il cuore dell'Europa nei paesi della CE stessa, nel cerchio successivo i paesi EFTA e nel terzo cerchio i paesi più sviluppati del Centro-Est Europa.

L'adesione dei paesi EFTA alla Comunità invece, come abbiamo detto in precedenza, comporta vantaggi considerevoli per la CE a causa della qualità delle strutture economiche e sociali di quei paesi. L'adesione di questi paesi aumenterebbe anche una sana pressione verso quei paesi della CE che sono ancora lontani dal soddisfare i criteri di coesione di Maastricht e dalla ricezione

---

della normativa comunitaria. La Comunità, ripeto, per questo dovrebbe avere un interesse *economico* vitale a realizzare quanto prima l'adesione dei paesi EFTA. I paesi EFTA da parte loro invece hanno un interesse soprattutto *politico* ad aderire alla CE in quanto i vantaggi economici per loro derivano già dallo Spazio Economico Europeo; quello che manca loro è invece l'aspetto politico decisivo, cioè la partecipazione al processo decisionale. Infatti, lo Spazio Economico Europeo ci soddisfa solo dal punto di vista economico, ma ci lascia perplessi dal punto di vista politico, in quanto i paesi EFTA, pur potendo partecipare alla sostanza del Mercato Unico, non hanno veramente voce in capitolo per quanto riguarda il processo decisionale della Comunità. Diventeremmo più ricchi, potremmo partecipare a quasi tutte le imprese della Comunità, ma non influenzare niente. Per questo lo Spazio Economico Europeo è stato considerato utile solo come anticamera all'adesione, non invece come forma di relazione duratura fra paesi EFTA e quelli comunitari.

Senz'altro nessuno metterebbe in dubbio i vantaggi di cui sopra che la Comunità ottiene dall'adesione dei paesi EFTA. Invece si sente spesso l'argomento politico, che l'allargamento appesantirebbe ulteriormente il meccanismo già lento e pesante della CE e questa Comunità che già a dodici funziona a fatica diventerebbe ancora più zoppa e ancor meno agile. Questo argomento senz'altro non è privo di fondamento, però va constatato che addirittura il Presidente Delors negli ultimi mesi ha sempre sostenuto che un allargamento della Comunità con l'aggiunta di due o tre paesi può essere digerito dalla stessa con gli attuali strumenti. L'Austria d'altronde è a favore di un processo di adeguamento delle procedure comunitarie per l'allargamento. È ovvio, che una Comunità a 16 deve dotarsi di strumenti diversi da quelli che funzionavano in una Comunità a 6 o 10.

L'Austria è convinta che il processo di allargamento per la Comunità Europea introdurrà un elemento di dinamismo e nuova vitalità. Il presidente Delors recentemente ha sostenuto che il 1992, in termini economici, è stato una vera catastrofe. Infatti si prevede che nel 1994 la disoccupazione nei paesi comunitari sarà uguale a 10 anni fa. Inoltre Delors ha ammesso che la Comunità

stessa rimane "troppo lontana dalle popolazioni". Con ciò egli si riferiva al *democracy-gap* che è stato giustamente rilevato da non pochi politici anche italiani.

Forse questa è una delle cause di un altro elemento che preoccupa tutti quelli che seguono con interesse e lealtà lo sviluppo della CE: la diversità di posizioni di alcuni paesi della Comunità nei confronti degli obiettivi del processo di integrazione. Mi riferisco principalmente alle perplessità espresse da parte di Danimarca e Gran Britannia a proposito di alcuni aspetti degli accordi di Maastricht. Qui ci vorrà ancora un grande sforzo di convincimento: la Comunità deve riguadagnare credibilità davanti alle popolazioni dei paesi membri.

Da questa valutazione preoccupata della situazione attuale della Comunità si capisce che sono sorte perplessità per quanto riguarda l'allargamento. È molto umano infatti, che un organismo che si accorge di una crisi voglia istintivamente chiudersi in sé per aspettare tempi migliori. Invece da un punto di vista razionale — secondo la convinzione dell'Austria — sarebbe una opzione sbagliata e noi siamo estremamente lieti, che la Comunità Europea al vertice di Edimburgo abbia preferito scegliere l'opzione illuminata dell'allargamento, facendo così sua la nostra convinzione che da questo processo per la Comunità deriverà dinamismo e nuova speranza.

Ho già accennato prima al fattore storico, ovvero che durante il periodo della guerra fredda l'Austria non era perfettamente libera di scegliere la sua collocazione politica e economica in Europa, in quanto la nostra azione politica tra est e ovest è stata fortemente condizionata da fattori esterni. Infatti l'Unione Sovietica in quegli anni mostrava grande perplessità di fronte ad un nostro ulteriore avvicinamento alla CE e ancor più nei confronti di una nostra adesione come membro a pieno titolo. Se non fosse stato per questo, oso dire che l'Austria, in virtù dell'atteggiamento della sua popolazione e della sua realtà politica e socio-economica, sarebbe stata senz'altro uno dei membri fondatori del trattato di Roma.

Oggi pochi ricordano che l'Austria, quando ha fatto la richiesta di adesione nel luglio del 1989, è stata criticata non solo dall'Unione Sovietica, ma anche dai paesi EFTA che vedevano in questo passo molto ragionato e convinto dell'Austria un indebo-

---

limento dell'EFTA e quasi un tradimento nei confronti di questa organizzazione. L'Austria invece ha seguito la sua strada con grande convinzione ribadendo che troviamo la nostra giusta collocazione solo come membro a pieno titolo della Comunità Europea e che fino all'adesione saremmo rimasti membri leali dell'EFTA.

Se l'Austria ha fatto la sua richiesta di adesione già nel 1989 noi possiamo oggi sperare di essere membri entro il 1995. Questa convinzione si basa non da ultimo anche sulle affermazioni del presidente Delors stesso ma anche del presidente francese, François Mitterrand e del cancelliere tedesco Helmut Kohl.

Con l'istanza di adesione alla CE e concretamente adesso nel corso delle trattative, l'Austria non chiede grazia o elemosine, ma fa valere il suo diritto politico, siccome già i Trattati di Roma dicono chiaramente che la CE sarà aperta ai paesi che soddisfano i criteri politici, economici e sociali contenuti negli accordi costitutivi della CE. L'Austria è disponibile a condurre le trattative dell'adesione già oggi sulla base dei trattati di Maastricht. Perché noi ci riconosciamo pienamente negli obiettivi di questi trattati nonché negli aspetti di politica di sicurezza e di politica estera.

Guardando in retrospettiva dobbiamo riconoscere che negli anni 1987-89 per il nostro avvicinamento alla CE gli argomenti decisivi erano quelli di ordine economico di cui ho parlato prima. Invece sin dal 1989, cioè sin dalla grande svolta storica nell'Est Europa, gli argomenti politici sono diventati sempre più importanti, tanto è vero che oggi si potrebbe dire che essi sono addirittura più rilevanti di quelli economici. Infatti noi constatiamo che la CE oggi è il fulcro ed il nucleo dello sviluppo europeo in senso globale, cioè non solo in senso economico ma anche politico e militare, soprattutto in termini di sicurezza. Oggi in Austria nessuno più crede che la CE è solo un grande mercato: tutti si rendono conto che parliamo di un processo storico che dovrebbe condurre ad una Unione Politica, possibilmente ad uno stato federale europeo di cui desideriamo far parte. Per quanto riguarda la sicurezza, abbiamo detto con la massima chiarezza da parecchio tempo che la sicurezza europea è anche la nostra. La sicurezza infatti è indivisibile e l'Austria condivide il destino dell'Europa

innanzitutto in termini di sicurezza. Per questo noi siamo disposti a contribuire all'elaborazione ed al funzionamento di un sistema di sicurezza europeo come adesso comincia a profilarsi negli accordi di Maastricht. L'Austria è anche interessata ad allacciare legami istituzionali con la UEO e spera di poterne diventare membro quanto prima.

Nella discussione pro e contro l'adesione dell'Austria si è fatta strada, negli ultimi anni, la convinzione che in futuro non sarà più possibile richiamarsi ad una concezione di sovranità troppo rigida. In genere abbiamo l'impressione che il concetto in sé e per sé di stato nazionale, come fu concepito tradizionalmente negli ultimi cent'anni circa, stia perdendo di attualità. La delega di una parte dei diritti di sovranità a Bruxelles si prospetta oggi come una necessità imprescindibile senza la quale non sarà possibile procedere alla realizzazione dell'Unione Europea che deve avere necessariamente le caratteristiche della sovranazionalità.

D'altra parte riteniamo che gli stati nazionali dovranno cedere competenze tendenzialmente non solo verso l'altro (cioè a Bruxelles), ma anche verso il basso (alle regioni). Vediamo di buon grado la tendenza verso la realizzazione del concetto di "Europa delle Regioni", ovvero del principio di sussidiarietà, di cui si parla molto frequentemente nell'ambito di Maastricht.

Infatti, siamo convinti della necessità della componente regionale nell'architettura europea. Riteniamo che vadano sviluppate ed allargate le autonomie regionali e locali in spirito generoso, sì da evitare che le popolazioni abbiano l'impressione di perdersi in una vasta struttura non più tangibile né comprensibile per i sensi, con il rischio di reazioni irrazionali. Il concetto di "prossimità" ovvero di "vicinanza al cittadino" esprime bene questa idea.

Sono convinto che il proseguimento dell'obiettivo dell'Unione Europea oggi è assolutamente indispensabile. L'alternativa al processo di Unione Europea sarebbe una fatale ricaduta nelle micidiali rivalità che caratterizzarono, per molti secoli, le vicende europee. Se qualcuno ha pensato che questi pericoli siano ormai fuggiti per sempre, i tragici eventi nell'ex Jugoslavia ci hanno insegnato che non è così. Emozioni profonde come l'odio razziale ed il senso di superiorità etnica sono, e purtroppo rimarranno,

---

parte della memoria collettiva europea. Il solo modo di rimuoverli è la costruzione di una Europa Unita: il nostro obiettivo non deve essere la gloria di una specifica etnia o di una nazione a discapito degli altri, bensì la costruzione della "casa comune europea". Solo l'effettivo raggiungimento degli obiettivi politici ed economici di Maastricht ci metterà in condizione di non cedere alle tentazioni degli egoismi nazionalistici. Approfondendo il processo di Unione e stringendo sempre più la rete dei legami fra i singoli stati e le singole popolazioni crescerà in noi una identità europea che innanzitutto va concepita come un'identità umana e culturale.

Non dobbiamo assolutamente fare l'errore di credere che l'Unione Europea e le sue strutture politiche burocratiche siano l'Europa stessa; no! L'Europa è costituita dai suoi popoli con le loro radici culturali e spirituali, la loro identità stessa. Possiamo considerare la Comunità e le sue strutture come un elmo sopra la nobile testa pensante dell'Europa — da immaginare come la Hera Ludovisi che si trova nei Musei Capitolini a Roma — possiamo considerarla come lo scudo che protegge il petto di un essere vivente, appunto l'Europa. Le strutture vanno migliorate, perfezionate e rese più operative, ma esse possono funzionare solo se i popoli e le società europee condividono pienamente la logica del processo di unione, se lo considerano uno sviluppo organico, naturale — ed il suo arresto come una cosa del tutto innaturale — il che sarà possibile solo se noi approfondiamo le nostre radici culturali e spirituali.

L'Unione Europea non sarà realizzabile, anzi sarà condannata al fallimento, se non sarà gestita da una società e da uomini onesti. L'intera idea di Unione Europea e di Mercato Unico con le quattro libertà di circolazione di persone, beni, servizi e capitali è troppo fragile, troppo impegnativa, troppo esposta all'abuso. Questa Unione non si presta all'amministrazione da parte di uomini con le mani sporche. Possiamo costruire l'Unione Europea solo con le mani pulite.

Nessun paese può dirsi estraneo a questa affermazione, anzi vediamo un po' ovunque un pericoloso diffondersi di una cinica mentalità predisposta alla corruzione ed alla disonestà. L'obiettivo dell'Unione Europea è troppo nuovo, troppo ambizioso, anzi

troppo eroico per essere conseguito da persone avulse da valori etici e spirituali. Non a caso coloro che sono stati alla culla dell'integrazione europea, sono state persone di una statura morale straordinaria come Alcide de Gasperi, Robert Schumann e Konrad Adenauer. I nazionalismi del passato potevano essere benissimo amministrati e gestiti con la mentalità di sempre; l'Unione Europea come impresa senza precedenti richiede altissimi livelli morali. Come può l'Europa trovare la pace e portarla agli altri se non ha un profondo rispetto della vita umana e della dignità del prossimo; il rispetto dei valori etici e spirituali è la vera sfida dell'Europa di oggi; i popoli europei non hanno mai conosciuto sfida più grande!



ALESSANDRA LANG

## La Svizzera e l'accordo sullo spazio economico europeo

### *Introduzione. L'accordo sullo Spazio economico europeo*

Il 6 dicembre 1992 la Svizzera ha indetto il referendum sull'Accordo istitutivo di uno Spazio economico europeo (SEE), dal quale è emerso un rifiuto del popolo nei confronti, in primo luogo, dell'Accordo stesso, e, in secondo luogo, della Comunità economica europea in quanto tale.

La Svizzera, insieme agli altri Stati appartenenti all'EFTA — Austria, Finlandia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svezia — ha concluso l'Accordo SEE con la Comunità economica europea e i suoi Stati membri. Fondato sul principio di non discriminazione, esso intende istituire una zona di libero scambio relativa a merci, persone, servizi e capitali tra gli Stati che appartengono alla CEE e all'EFTA, mentre restano esclusi i prodotti agricoli e della pesca. Tale scopo è conseguito, in pratica, mediante l'estensione della maggior parte delle norme comunitarie (il c.d. *acquis communautaire*) ai paesi dell'EFTA: l'Accordo è formulato in modo da ricalcare il testo del Trattato CEE, e un gran numero di atti di diritto comunitario derivato sono dichiarati applicabili ai paesi EFTA. Quanto agli sviluppi futuri del diritto comunitario, il potere normativo permane al Consiglio e alla Commissione comunitaria, anche se con il coinvolgimento dei paesi EFTA, a livello consultivo, relativamente alle materie comprese nell'Accordo SEE; l'Accordo si limita a prevedere un meccanismo per attribuire efficacia all'interno dello SEE agli atti così prodotti. Gli

---

organi previsti dall'Accordo SEE, infatti, non dispongono di competenze normative, ma solo dei poteri necessari ad assicurare il buon funzionamento dello stesso<sup>1</sup>.

La genesi dell'Accordo non è stata semplice: non solo le negoziazioni sono state lunghe e complesse, ma la Corte di giustizia ha ritenuto la prima stesura dell'Accordo incompatibile col diritto comunitario (parere 1/91 del 14 dicembre 1991), rendendo necessari ulteriori negoziati, che sono avvenuti infine ad elaborare un testo (firmato a Porto il 2 maggio 1992) giudicato conforme dalla Corte (parere 1/92 del 10 aprile 1992)<sup>2</sup>.

### *Il referendum sull'Accordo*

Secondo l'art. 129 dell'Accordo SEE, l'entrata in vigore necessita della ratifica di tutte le Parti contraenti.

La Svizzera, come d'altra parte il Liechtenstein, ha deciso di chiamare il popolo a pronunciarsi.

Ai sensi dell'art. 89 della Costituzione svizzera, è necessario il ricorso al referendum per la ratifica di particolari categorie di

<sup>1</sup> Sull'Accordo SEE, v. G.J. FRISCH e C.A. MEYER, *Le Traité sur l'Espace économique européen: cadre juridique d'une "Europe du deuxième cercle"*, in RMC, 1992, p. 596 ss.; J.H.J. BOURGEOIS, *L'espace économique européen*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, p. 11 ss.; S. NORBERG, *The Agreement on a European Economic Area*, in CML, Rev., 1992, p. 1171 ss.; A. TOLEDANO LAREDO, *The EEA Agreement: An Overall View*, *ibid.*, p. 1199 ss.; L. SICO, *Una nuova formula delle relazioni esterne Comunitarie: l'Accordo SEE*, in *Europa e Mezzogiorno*, 1993, p. 30 ss.

<sup>2</sup> Sui pareri 1/91 e 1/92, cfr. J. BOULOUIS, *Les avis de la Cour de justice des Communautés sur la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'accord créant l'Espace économique européen*, in RTD eur., 1992, p. 457 ss.; J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *L'Espace économique européen sous le regard des juges de la Cour de justice des Communautés européennes*, in RMC, 1992, p. 603 ss.; M.A. GAU-DISSART, *La portée des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à la création de l'Espace Economique Européen, entre autonomie et homogénéité: l'ordre juridique communautaire en péril*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, p. 121 ss.; M. DIEZ DE VELASCO, *La funzione consultiva della Corte delle Comunità europee*, in *Europa e Mezzogiorno*, 1993, p. 9 ss.

accordi internazionali, ossia quelli che comportano l'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali. Il ricorso alla consultazione popolare è pure ammissibile, a condizione che sia richiesta da cinquantamila cittadini che godono del diritto di voto (18 anni) o da otto Cantoni (su un totale di 23). Tuttavia, tale referendum facoltativo può essere richiesto solo per la ratifica di trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, o implicanti una "unificazione multilaterale" del diritto, o che comportano l'adesione ad un'organizzazione internazionale. Infine, i due rami dell'Assemblea federale, il Consiglio nazionale (composto da 200 deputati eletti a suffragio universale diretto) e il Consiglio degli Stati (composto da due deputati per ogni Cantone), possono decidere di sottoporre qualunque accordo internazionale all'approvazione del popolo.

L'Accordo SEE non è tra quelli che richiedono il referendum obbligatorio; l'Assemblea federale ha comunque ritenuto opportuna una consultazione popolare, in considerazione della particolare importanza dello stesso e del fatto che contiene disposizioni che avrebbero avuto incidenza sulla Costituzione federale. La decisione sottoposta a referendum prevedeva che sarebbe entrata in vigore, contemporaneamente all'Accordo SEE, la c.d. Eurolex, cioè l'insieme dei provvedimenti idonei ad adattare le disposizioni nazionali al diritto comunitario. Dato l'alto grado di omogeneità tra il diritto svizzero e il diritto comunitario, si è resa necessaria la modifica di una sessantina di leggi soltanto (contro le circa centottanta dell'Austria).

Perché un progetto sottoposto a referendum sia approvato, è necessario il voto favorevole della maggioranza dei votanti e dei Cantoni. Dal 1 luglio 1992 anche i cittadini svizzeri residenti all'estero possono partecipare alle votazioni ed elezioni federali svizzere, votando per corrispondenza<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> L'art. 45*bis* della Costituzione elvetica, introdotto nel 1966, stabilisce che "la Confederazione ha la facoltà di promuovere le relazioni degli Svizzeri dell'estero tra loro e con la patria, e di sostenere le istituzioni che servono a questo scopo. Essa può, considerando le condizioni particolari degli Svizzeri dell'estero, dare le disposizioni necessarie a disciplinare i loro diritti e doveri, segnatamente circa l'esercizio dei diritti politici". In adempimento al precetto

---

Il voto negativo allo Spazio economico europeo, benché preannunciato dai sondaggi, non ha mancato di sorprendere gli altri paesi europei. Il Governo svizzero e la maggior parte del mondo economico e finanziario erano favorevoli. Il popolo, invece, ha reagito diversamente, e il "sì" ha prevalso solo in sette Cantoni (i sei Cantoni francofoni e Basilea)<sup>4</sup>.

A favore dell'accettazione dell'Accordo SEE muoveva la considerazione della sua atipicità. Benché l'Accordo abbia un contenuto più ampio di un trattato commerciale, rimane ben distinto dalla partecipazione alla CEE. È vero che la Svizzera ha presentato domanda di adesione alla Comunità (maggio 1992), richiesta ancora ritenuta improponibile solo qualche anno fa; ma si tratta di una questione diversa da quella della ratifica dell'Accordo SEE: un voto favorevole all'Accordo avrebbe significato disponibilità alla CEE, pur non comportando un'adesione automatica alla stessa, neppure in un secondo tempo.

Soltanto qualche mese prima, il 27 settembre 1992, il popolo svizzero espresse la sua approvazione alla creazione della Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina (NTFA), cioè al potenziamento della rete ferroviaria per alleggerire il transito su strada. Uno degli aspetti del negoziato con la Svizzera di più difficile soluzione era stata la questione del transito stradale e ferroviario attraverso le Alpi, destinato ad aumentare con l'ampliamento degli scambi commerciali. La soluzione del problema è contenuta non nell'Accordo SEE, ma in un trattato bilaterale tra Svizzera e CEE, concluso sempre a Porto il 2 maggio 1992<sup>5</sup>: gli Stati contraenti si impegnarono a cooperare in alcuni settori dei trasporti e ad adottare misure coordinate per promuovere il trasporto ferro-

costituzionale, nel 1975 venne adottata una legge federale che consentiva agli Svizzeri residenti all'estero di votare, purché si recassero in Svizzera; dal 1992 possono beneficiare della legge che autorizza il voto per corrispondenza.

<sup>4</sup> I voti negativi hanno prevalso col 50,3%. Zurigo, col 48,5% di "sì", e Berna, col 47,6%, sono i Cantoni dove il "no" ha vinto di misura. La percentuale più bassa di "sì" si è registrata nei tre Cantoni del Patto del Rütli che diede vita, nel 1291, alla Confederazione svizzera: Uri, 25,5%, Schwyz, 26,7%, Obwalden, 28,2%.

<sup>5</sup> Vedilo in *GUCE L 373* del 21 dicembre 1992.

viario e combinato. In particolare, la Svizzera ottenne di vietare l'accesso ai mezzi di peso superiore alla 28 tonnellate e il divieto per i mezzi pesanti di circolare di notte e di domenica; come contropartita, si impegnò a costruire alcune opere infrastrutturali per favorire il trasporto combinato. Per dare esecuzione agli impegni assunti, la Confederazione Elvetica indisse il summenzionato referendum e, in questa occasione, i cittadini svizzeri accettarono il compromesso.

La difficile congiuntura che sta attraversando l'Europa ha giocato un ruolo non secondario nella decisione svizzera. Le difficoltà economiche, le incertezze politiche (connesse, in particolare, alla ratifica e entrata in vigore del Trattato di Maastricht), e il conseguente risorgere dei particolarismi nazionali, hanno portato il cittadino svizzero a dubitare che la realtà che lo attendeva fosse migliore di quanto avrebbe dovuto lasciare.

*Spazio economico europeo e diritto svizzero: gli aspetti di maggior contrasto*

È opportuno evidenziare alcuni dei punti più sofferti e criticati dell'Accordo, mentre saranno esaminati in seguito gli argomenti assunti a base dell'opposizione non al solo SEE, ma alla Comunità in quanto tale.

I negoziatori elvetici hanno preteso e ottenuto alcune deroghe alla disciplina prevista dall'Accordo SEE in tema di libera circolazione delle persone e dei capitali: il timore di un'ondata migratoria incontrollabile e della "svendita" del suolo svizzero allo straniero hanno effettivamente costituito agli occhi dell'opinione pubblica motivo di critica e opposizione all'Accordo.

L'Accordo prevede la libera circolazione delle persone, purché in grado di provvedere al proprio sostentamento, in quanto dispongano di una rendita, di un patrimonio personale o di un contratto di lavoro; non ne potranno invece beneficiare i disoccupati: per coloro che ricercano un lavoro, è previsto un permesso limitato di tre mesi. La Svizzera aveva imposto un limite, precisando, in una Dichiarazione allegata all'Accordo, che avrebbe in-

---

terpretato le misure di salvaguardia nel senso che le avrebbero consentito di introdurre limiti all'immigrazione dai paesi SEE "in caso di squilibri di natura demografica, sociale o ecologica derivanti dai movimenti migratori di cittadini del SEE".

La libera circolazione di capitali è incompatibile con l'art. 1 della legge federale del 1983, la c.d. *Lex Friedrich*, che impone il contingentamento degli acquisti di immobili da parte degli stranieri. La Svizzera aveva negoziato una deroga, ottenendo di poter mantenere le limitazioni fino al 1998; ma anche successivamente, secondo quanto precisato in una Dichiarazione, avrebbe interpretato le disposizioni sulle misure di salvaguardia nel senso che le consentissero di limitare i movimenti di capitali qualora questi "perturbino il mercato immobiliare e mettano, tra l'altro, in pericolo l'accesso della popolazione residente alla proprietà immobiliare".

La Confederazione si oppone anche alla politica agricola comunitaria. La materia non è coperta dall'Accordo SEE, ma l'agricoltura svizzera, una delle più sovvenzionate, andrebbe comunque riformata, qualora gli accordi dell'Uruguay Round del GATT dovessero concludersi positivamente.

### *Il futuro delle relazioni CEE-Svizzera*

L'Accordo sullo Spazio economico europeo sembra comunque destinato ad entrare in vigore tra i restanti paesi firmatari: tutti gli Stati EFTA hanno ratificato il trattato entro il 1992, tranne l'Islanda, che vi ha provveduto nel febbraio 1993, anche se si dovranno negoziare alcune modifiche, rese necessarie dal rifiuto svizzero.

Vale la pena notare che ha approvato l'Accordo anche il Liechtenstein, legato alla Svizzera da una unione doganale istituita nel 1923, e che affida alla Confederazione la gestione della propria politica estera. Il Principato si era comunque già differenziato nel 1990, aderendo all'ONU.

La Svizzera, invece, respingendo l'Accordo SEE, ha aperto il problema del futuro delle relazioni con la Comunità.

In un primo tempo, è sembrato che il paese volesse percorrere il c.d. cammino solitario (*Alleingang*); e come prima mossa ha

rinunciato alla presidenza dell'EFTA che le sarebbe spettata per il 1993. In seguito, è andata delineandosi la volontà di proseguire i contatti bilaterali con la Comunità, allo scopo di "limitare i danni" che il "no" allo SEE ha causato.

Non sembrerebbe possibile insistere sulla richiesta di adesione: poiché la ratifica di un trattato di questo genere richiederebbe l'approvazione del popolo, ci sono buone ragioni per ritenere che il popolo darebbe nuovamente risposta negativa. Tuttavia, la Svizzera ha recentemente dichiarato che non intende ritirare la propria candidatura, anche se la Comunità non è ancora disposta ad aprire i negoziati.

La posizione negoziale della Svizzera si è, comunque, indebolita: la Comunità ha messo in chiaro che non sarà possibile ottenere condizioni più favorevoli di quelle accordate con l'Accordo SEE.

Qualunque sia il futuro assetto della Cooperazione Svizzera-CEE, la Confederazione non può "fare a meno" della Comunità. Innanzitutto, la Confederazione è legata alla CEE da numerosissimi accordi, primo tra tutti l'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972<sup>6</sup>, approvato dal 72,5% del popolo, il cui art. 32 consente di estendere la cooperazione a settori non compresi nel trattato; inoltre, è un dato di fatto che molte imprese svizzere operano già sul territorio comunitario; infine (e questo è di particolare interesse), una prassi risalente al 1988 impone al Parlamento di esaminare la conformità al diritto comunitario di ogni nuova legge che abbia implicazioni sovranazionali.

La Svizzera ha sempre cercato di approfondire le relazioni commerciali e la cooperazione economica con la CEE, in considerazione del fatto che la Comunità è il suo principale partner commerciale, mantenendosi però rigidamente gelosa della sua indipendenza politica.

Avvicinandosi all'Europa più di quanto abbia già fatto, la Svizzera teme di perdere i suoi tradizionali valori del federalismo, della neutralità e della democrazia.

<sup>6</sup> Vedilo in *GUCE L 300* del 31 dicembre 1972, p. 189 ss.

---

*Principali ostacoli alla partecipazione della Svizzera alla Comunità: federalismo, neutralità e democrazia diretta*

La Confederazione Elvetica è, in primo luogo, uno Stato federale dal 1848<sup>7</sup>. Divenire parte di una organizzazione sovranazionale comporterebbe una limitazione e una ridefinizione dei poteri dello Stato e, più limitatamente, dei Cantoni. Il potere centrale deve rinforzarsi, perché la responsabilità di adempiere agli obblighi comunitari grava sullo Stato, anche se, secondo il diritto interno, la competenza può spettare alle amministrazioni locali.

Tuttavia, l'esperienza comunitaria ha mostrato che i particolarismi regionali non sono stati livellati.

Non bisogna dimenticare che la ripartizione di poteri tra Stato federale e Cantoni è fondata sul principio per cui la competenza dell'autorità centrale sussiste solo quando una azione a livello centrale è più efficace di azioni a livello locale. Questo principio non è estraneo alla Comunità, esprimendosi, in particolare, nel principio di sussidiarietà previsto nell'art. 3 B, comma 2, del Trattato di Maastricht<sup>8</sup>. Si potrebbe perciò prospettare la partecipazione della Svizzera alla CEE come un prolungamento verso l'alto del federalismo presente all'interno dello Stato: alcune competenze ora statali potrebbero essere più efficacemente svolte a livello comunitario. Anche il cittadino svizzero potrebbe beneficiarne, divenendo titolare di nuovi diritti.

<sup>7</sup> Sul federalismo e la partecipazione alla Comunità, cfr. O. JACOT-GUILLARMOD, *Conséquences, sur le fédéralisme suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, in O. JACOT-GUILLARMOD, D. SCHINDLER, T. COTTIER, *EG-Recht und Schweizerische Rechtsordnung*, Basel, 1990, p. 9 ss.; P. PESCATORE, *La Constitution nationale et les exigences découlant du droit international et du droit de l'intégration européenne: essai sur la légitimité des structures supranationales*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1992, p. 41 ss.

<sup>8</sup> Sul principio di sussidiarietà, cfr. H. BRIBOSIA, *Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, p. 165 ss.; N. EMILIOU, *Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition"?*, in *European Law Review*, 1992, p. 383 ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht*, in *RDI*, 1992, p. 376 ss.

La Svizzera è, in secondo luogo, un paese neutrale dal XV secolo, riconosciuto a livello internazionale dal 1815 (Congresso di Vienna). La neutralità assicura la coesione di un paese eterogeneo, evitando le spaccature dell'opinione pubblica relative ai conflitti internazionali e concentrando l'attenzione dei cittadini sui problemi di politica interna<sup>9</sup>.

La neutralità comporta l'assunzione dell'obbligo a livello internazionale di non partecipare, direttamente o indirettamente, ad alcun conflitto e richiede il rispetto del principio di reciprocità e di uguaglianza tra i belligeranti. Tale obbligo non sussiste solo in tempo di guerra, ma anche in tempo di pace, condizionando la politica estera e di difesa del paese neutrale, che deve essere idonea ad assicurare la credibilità circa l'adempimento del suo obbligo. La neutralità, infatti, presuppone il mantenimento di un esercito efficiente che assicuri la difesa della patria, e l'autosufficienza economica, e ciò è tanto più difficile quanto più il paese è piccolo.

In conformità agli obblighi connessi alla politica di neutralità, la Svizzera non è parte di organizzazioni internazionali a carattere politico, mentre non ci sono ostacoli alla partecipazione ad organizzazioni di tipo economico. Fu, per esempio, membro della Società delle nazioni, partecipando alle misure decise dal Consiglio contro uno Stato colpevole di una violazione del Patto, ma non alle azioni militari (c.d. neutralità differenziata), fino al 1938 quando ritornò alla neutralità permanente e assoluta. Non è però membro dell'ONU, presso cui gode dello *status* di osservatore permanente: nel 1986 il popolo svizzero respinse nettamente la domanda di adesione (si opposero il 75,7% dei cittadini e tutti i Cantoni, anche se il Consiglio federale era favorevole). Il paese finanzia, tuttavia, operazioni dei "Caschi blu"; ha accettato nel

<sup>9</sup> Sulla neutralità in generale, v. L. SICO, *Neutralizzazione*, voce in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, 1973, p. 199 ss.; sulla neutralità svizzera, cfr. Y. BEIGBEDER, *La neutralité suisse en question: isolement ou solidarité internationale*, in *REDI*, 1991, p. 27 ss.; D. THÜRER, *UN Enforcement Measures and Neutrality. The Case of Switzerland*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1992, p. 63 ss. Spunti interessanti si possono leggere anche in G. LYSÉN, *Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities: the Case of Sweden*, in *CML Rev.*, 1992, p. 229 ss.

---

1948 la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia a condizione di reciprocità, e partecipa a numerosissime istituzioni specializzate delle nazioni Unite (FAO, UNESCO, UNICEF, UNCTAD ecc.); dal 1992 è membro del Fondo monetario internazionale.

In ambito europeo, in particolare, è membro originario dell'EFTA, partecipa all'OCSE, alla CSCE, e al Consiglio d'Europa dal 1963, quando si è reso palese che detta organizzazione non costituiva un primo passo verso l'integrazione politica tra i paesi europei.

A prescindere dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali, la Svizzera è comunque un paese "aperto" al diritto internazionale, tanto è vero che, non solo ha ratificato numerosissimi accordi di codificazione, ma trova affermazione la teoria monista, secondo cui un trattato produce effetti nell'ordinamento interno dello Stato dal momento in cui li produce nell'ordinamento internazionale, senza necessità di un atto di esecuzione<sup>10</sup>.

La non discriminazione tra i belligeranti, che è l'obbligo centrale della neutralità, è difficilmente mantenibile partecipando alla CEE. Se il conflitto coinvolge un Paese membro, dovendo assicurare la libera circolazione delle merci, compresi i prodotti a doppio uso, il paese neutrale non potrebbe adempiere all'obbligo di indipendenza tra i contendenti; se il conflitto è tra paesi terzi, e la Comunità impone sanzioni ad una delle parti, il paese neutrale dovrà conformarsi, discriminando così tra i contendenti; lo sviluppo di una cooperazione politica in materia di politica estera comporta inoltre che il paese neutrale non potrà più condurre una politica estera individuale, come esigerebbe la neutralità.

<sup>10</sup> L'art. 5, comma 2, della legge federale sui rapporti tra Consigli del 23 marzo 1962, stabilisce che sono regole di diritto "toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure". Sono dunque compresi tanto il diritto interno quanto il diritto internazionale. Cfr. anche M. KRAFFT, *L'attitude de la Suisse à l'égard du droit international*, in *European Journal of International Law*, 1991, p. 148 ss.

Secondo alcuni autori, l'art. 224 del Trattato CEE potrebbe essere la base giuridica per far valere ed opporre la neutralità: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che l'articolo richiama a giustificazione di azioni indipendenti degli Stati membri, potrebbe includere la neutralità, cosicché lo Stato neutrale potrebbe esimersi dall'adempiere a certi obblighi comunitari. Poiché la Corte di giustizia delle Comunità europee è competente ad interpretare il Trattato, può intendere i presupposti dell'art. 224 in modo non conforme a quello seguito dallo Stato neutrale, condannandone l'inadempimento.

Una sospensione unilaterale del Trattato non è conforme allo spirito della Comunità: l'adesione alla CEE comporta l'accettazione *in toto* del suo diritto e della sua pratica.

La democrazia, in terzo luogo, è uno dei valori tradizionali e decantati della Svizzera<sup>11</sup>. Certo, la democrazia diretta può realizzarsi appieno solo a livello locale, e solo in alcuni Comuni della c.d. Svizzera primitiva sussiste ancora il *Landsgemeinde*, cioè la votazione per alzata di mano del popolo riunito nella piazza principale, relativamente alle questioni più importanti. Nondimeno, la Svizzera è qualcosa di più di una democrazia rappresentativa: il referendum (art. 89 Cost.: oltre che per la ratifica di alcuni trattati internazionali, l'approvazione del popolo può essere richiesta per l'adozione delle leggi e dei decreti federali di carattere obbligatorio) e il diritto di iniziativa (art. 121 Cost.: centomila cittadini possono richiedere l'adozione, l'abrogazione o la modifica degli articoli della Costituzione federale, e l'Assemblea federale deve agire in modo conforme al volere popolare), ne fanno una democrazia semi-diretta.

Si ritiene che questi istituti peculiari siano incompatibili con l'appartenenza alla CEE, nel senso che bisognerebbe rinunciarvi per partecipare alla Comunità. L'adesione comporterebbe una riduzione del potere del popolo, perché la Comunità vuole la

<sup>11</sup> Sulla democrazia svizzera e l'appartenenza alla Comunità, cfr. O. JACOT-GUILLARMOUD, *Conséquences, sur la démocratie suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, in O. JACOT-GUILLARMOUD, e altri, *EG-Recht*, cit., p. 41 ss.; M. TANQUEREL, *La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe?*, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1991, p. 218 ss.

---

preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale e la sua diretta applicabilità, cosicché la Svizzera non potrebbe più legiferare nelle materie la cui competenza ha trasferito alla Comunità, ma non a vantaggio del Consiglio federale, bensì di organi sovranazionali formati da Stati democratici.

Anche partecipando allo SEE la partecipazione popolare al potere legislativo verrebbe ridotta, in quanto la Svizzera si impegnerebbe a seguire il diritto comunitario così come si evolve e viene esteso agli Stati EFTA.

È errato, invece, ritenere che rimanendo al di fuori dell'ambito comunitario latamente inteso, gli istituti di democrazia quasi diretta non subirebbero alcuna riduzione: limiti alla libertà d'azione della Svizzera deriverebbero comunque dall'esistenza del Mercato interno e dall'esigenza di rimanere competitivi pur essendo estranei. Non bisogna, invero, dimenticare che la Comunità sta facendo uno sforzo notevole verso un più alto grado di democrazia; che la Corte di giustizia assicura il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo; che il requisito essenziale che uno Stato deve possedere per poter aderire è essere un paese democratico. Inoltre, molti dei poteri che la Comunità esercita non sono stati sottratti ai parlamenti nazionali, perché, in quanto materia economica, rientravano nella competenza degli esecutivi.

### *Conclusioni*

L'affermazione secondo cui la partecipazione della Svizzera alla Comunità comporterebbe la perdita dei valori tradizionali non sembra giustificata. Sono anzi i problemi attuali, dalle crisi economiche, all'ecologia, all'immigrazione, che dimostrano quanto dagli Stati *uti singuli* siano incapaci a gestirli in modo adeguato, dato che sono problemi che travalicano le frontiere e non possono essere affrontati che cooperando. Anche i valori tradizionali vanno aggiornati per tener conto di questa realtà.

Un altro aspetto merita di essere posto in evidenza: decidendo di rimanere fuori dalla Comunità, la Svizzera perde la possibilità di partecipare al processo di unione politica. Dovrà subire le decisioni comunitarie sul futuro assetto politico dell'Europa, cui

si oppone, senza avere voce in capitolo. Invece, partecipando alle decisioni comunitarie, e quindi "stando dentro" la Comunità, la Svizzera potrebbe affiancare la Gran Bretagna e la Danimarca nell'opposizione contro un'Europa politica. È significativo notare che entrambi questi paesi erano membri dell'EFTA prima di entrare nella CEE, e che erano più favorevoli alla cooperazione economica che all'integrazione politica. L'altro membro della CEE che proviene dall'EFTA, il Portogallo, non è mai stato anti-europeista, forse perché, paese più povero della media comunitaria, ha... tutto da guadagnare dall'Europa.

La Svizzera conserverà la piena indipendenza politica, ma al prezzo della perdita dei vantaggi economici derivanti dall'apertura dei mercati, e della necessità di adeguarsi comunque, per rimanere competitiva, alla Comunità, senza però il beneficio della reciprocità. Rischia infatti di rimanere un paese terzo, alla stregua di qualunque altro paese non membro, in un'Europa che vede sempre di più la CEE come un polo di attrazione. Sarà l'unico paese europeo — insieme ad Albania e ex-Yugoslavia — a non avere vincoli preferenziali con la Comunità: i paesi EFTA fanno parte dello SEE e alcuni ne diventeranno presto membri; i paesi dell'Est sono legati da accordi di vario genere. Ma poiché la CEE è il mercato di esportazione e di importazione di riferimento per la Svizzera, è sulle norme comunitarie che dovranno modellarsi le disposizioni del diritto svizzero, senza che il paese possa partecipare alla loro elaborazione.

Il cittadino svizzero si è rivelato non ancora pronto per l'Europa. Forse, la campagna di informazione del Governo federale non è stata abbastanza efficace e tempestiva, non ha toccato il "cuore" della gente. Di certo il dialogo tra potere centrale e popolo deve essere approfondito e migliorato. I vantaggi a lungo termine di un'integrazione europea devono avere la meglio sul timore di perdite nell'immediato. Si dovrà arrivare a suscitare un ampio consenso, perché, vista l'importanza della posta in gioco, un "sì" risicato non sarebbe sufficiente a dissipare i dubbi.

L'Europa è una sfida; la Svizzera è l'esempio più riuscito della convivenza tra popoli diversi, e, come l'Europa di domani, è il frutto di una non facile integrazione politica sulla spinta di necessità ed esigenze economiche. Le premesse per il futuro esistono.



PARTE TERZA

**LE SFIDE ECONOMICHE**





ALBERTO QUADRIO CURZIO

### Oltre l'Europa di Maastricht\*

Svolgerò alcune considerazioni che stanno a metà strada fra economia e politica; mi ricollego alla relazione iniziale del Prof. Carlo Secchi, che indubbiamente interseca economia e politica. Vorrei partire con un'osservazione molto contingente.

Seguendo una rivista di cultura accademica nel corso degli ultimi due anni, ho notato un graduale cambiamento nelle tematiche trattate negli articoli di apertura.

Due anni fa l'unione monetaria europea occupava le prime pagine, mentre i testi relativi ai problemi culturali o politici dell'Europa erano relegati nella parte finale della rivista. Nell'ultimo numero della rivista si nota una radicale inversione. Il primo articolo è scritto da uno storico e filosofo ed ha un titolo apparentemente drammatico, "L'altro sangue d'Europa" — mentre l'ultimo testo è firmato da un eminente banchiere centrale e tratta dell'UME. Questo dà un'idea di come in due anni siano cambiati i punti di osservazione sul processo di unificazione europea.

Senza citare né il nome del filosofo né quello del banchiere centrale vorrei fare alcune considerazioni soprattutto sul primo articolo. In questo primo scritto il filosofo si chiede che cosa sia l'Europa. Attraverso una riflessione, che trovo molto interessante, egli giunge alla conclusione che l'Europa è una entità sostanzial-

\* Parte di queste riflessioni riprendono alcuni lavori pubblicati in precedenza e raccolti successivamente in ALBERTO QUADRIO CURZIO, *Il Pianeta Diviso. Geoeconomia politica dello sviluppo*, Vita e Pensiero, Milano, gennaio 1994.

---

mente indefinita nei suoi confini, confini che sono stati individuati il più delle volte per ragioni di contrasto. Ricorda, ad esempio, che secondo Erodoto l'Europa finiva con l'Adriatico; attualmente si pensa che ad Oriente finisca con gli Urali. L'autore conclude dicendo che in buona sostanza l'Europa è una "provincia dell'anima", è la patria d'elezione dello spirito laddove si coniuga intelligenza, razionalità, spiritualità. Inoltre sviluppa questa concezione attraverso una serie di proposizioni di grande interesse. Il punto centrale di questa riflessione è di rilevanza politica e riguarda la Germania, la sua collocazione nella storia culturale, politica, economica dell'Europa. La conclusione è indubbiamente fatta più di interrogativi che di risposte, in quanto la Germania viene vista come un grande paese collocato ad Occidente e rivolto ad Oriente, ed in realtà intento alla ricerca di una sua centralità europea.

L'allargamento della Comunità europea, si può intendere in due sensi: in senso giuridico, se si considerano i paesi che hanno in corso trattative già aperte o che hanno fatto domanda di adesione, oppure in senso politico-economico sostanziale, nel caso in cui si chieda come muteranno soprattutto i rapporti con l'oriente europeo.

Fra le relazioni di questo volume, tutte di grande interesse, quella di Praussello ci ricorda come il problema dei movimenti migratori sia cruciale, mentre il rapporto di Hailer riguarda i paesi dell'EFTA.

Vorrei qui ricordare che i paesi dell'EFTA hanno circa 40 milioni di abitanti, mentre l'oriente europeo *latu sensu* ne ha circa 300, con un rapporto di 1 a 7. In questo contesto, i problemi evidentemente sono di dimensioni del tutto diverse. Il primo problema da affrontare per guardare al futuro dell'Europa sta nell'interrogarsi seriamente se l'allargamento della Comunità riguardi prevalentemente alcuni importanti paesi sviluppati, ma che in tutto hanno una popolazione di 40 milioni di abitanti — cioè una popolazione inferiore a quella dell'Italia — o riguardi piuttosto i paesi dell'Est, dai quali si muoveranno imponenti movimenti migratori, che imporranno scelte politiche radicali, che andranno al di là dell'ambito della politica economica. Ne sono prova le proposte di modifica della costituzione tedesca, che al-

l'art. 16 dovrebbe fondare il diritto di cittadinanza non più sullo *jus sanguinis* ma sullo *jus solis*.

La seconda osservazione che vorrei fare riguarda il Trattato di Maastricht. Questo trattato era considerato fino ad un anno fa l'azimut, il punto massimo di un grande processo storico. Adesso molti si chiedono se non sia piuttosto l'atto ultimo di un processo storico concluso. Non vi è attualmente una posizione definitiva sul significato del trattato. È il culmine del processo di costruzione europea o è l'ultimo atto di un periodo storico ormai finito? Non credo sia possibile dare una risposta oggi, ma rimane un quesito che dobbiamo porci seriamente.

Il terzo punto riguarda la portata economica di Maastricht. La mia sensazione è che il trattato, e soprattutto l'interpretazione che ne è stata data, ha enfatizzato gli aspetti monetari della costruzione europea, per cui si è finito per identificare il processo di costruzione europea con la moneta unica, con la banca centrale europea e così via. Credo che questa sia una lettura sostanzialmente riduttiva del trattato, ed anche abbastanza pericolosa. Al di là delle difficoltà tecniche del testo, leggendo il trattato ci si rende conto come esso rispecchi, astraendo da certi articoli in cui si vede la mano pesante di qualche banchiere centrale, l'evoluzione delle impostazioni iniziali della Comunità europea. Vi sono presenti tre profili: un profilo di economia reale, uno di economia monetaria e finanziaria, di certo molto importante, ed uno di economia sociale.

Va fatto pertanto uno sforzo per rileggere il trattato cercando di reinterpretarlo alla luce dell'evoluzione storica e storico-istituzionale della CEE, evitando di enfatizzare in modo eccessivo i fattori monetari e finanziari. D'altronde, a questo proposito è noto che i parametri monetari e finanziari fissati, sia pure con criteri relativamente flessibili, sono indicatori che oggi quasi nessuno rispetta più. Ho qui l'ultima edizione dell'*Economist*, che mette in evidenza come le condizioni di Maastricht circa i tassi di inflazione siano oggi rispettate solo da sette paesi. Ma fra questi sette paesi non compare più la Germania. Vi è la Danimarca, ma si sa che questo paese ha un peso pari a circa l'1,7% del PIL della Comunità, vale a dire circa 1/3 di quello della Lombardia.

---

A proposito del deficit di bilancio va aggiunto che soddisfano il criterio europeo quattro paesi, oppure cinque dato che la Germania è ormai anch'essa sul confine dei parametri di Maastricht. Circa poi il debito del settore pubblico, il criterio è soddisfatto da cinque paesi, fra i quali certamente non si trova l'Italia. Se facciamo un riferimento eccessivo alle condizioni monetarie e finanziarie o, peggio ancora, le cristallizziamo in scadenze temporali molto strette, ho l'impressione che possiamo rinunciare all'idea di costruire l'Europa.

L'ultima considerazione che vorrei fare, riguarda gli aspetti di economia sociale. Ma prima è necessario fare un passo indietro. Nessuno di noi deve dimenticare che il nucleo della Comunità Economica è il rapporto franco-tedesco. Così è nata la CEECA, alla quale si è poi associata l'Italia. In questo momento tale nucleo ha davanti a sé alcune possibili opzioni. Vi è l'opzione che la Comunità si rafforzi attorno alla parte centrale, assumendo diverse velocità, e quindi lasciando altri paesi come l'Italia ad una seconda, terza velocità. Vi è però anche la possibilità che questo nucleo salti.

A mio giudizio l'unica speranza che l'Unione Monetaria, così come viene prefigurata dal Trattato di Maastricht, abbia a realizzarsi, è che si formi innanzitutto l'unione monetaria franco-tedesca. Se vedessi realizzata entro il 1999 l'unione monetaria franco-tedesca non avrei dubbi circa l'evoluzione successiva. Non mi riferisco al 1997, ma al 1999, perché prima di quella data la cosa sembra estremamente difficile. Così come l'asse franco-tedesco è stato il nucleo centrale storico di costruzione della CEECA, è lecito supporre che se non avrà luogo un'unione monetaria tra la Francia e la Germania è assolutamente utopico pensare ad un'unione monetaria di tipo più ampio.

L'ultima considerazione che vorrei fare riguarda l'aspetto sociale dell'unione europea prefigurata. Tale aspetto interseca quello territoriale, perché riguarda anche il riequilibrio regionale all'interno della Comunità.

Una seconda serie di considerazioni riguarda gli aspetti di economia reale, che reputo di grande importanza. Qui il Trattato di Maastricht ha fatto passi in avanti di rilievo. Nel suo ambito

esiste un nuovo titolo, che riguarda l'industria. Secondo alcuni in realtà il trattato darebbe semplicemente forma a quello che nella sostanza esisteva già, perché nella Comunità era comunque presente una politica della concorrenza. Ma vi è una grande differenza a mio avviso tra lo scrivere in un trattato delle proposizioni vincolanti e una semplice prassi, per quanto consolidata essa sia.

Credo che il titolo del trattato sull'industria sia di grande rilevanza, nonostante le incertezze che lo caratterizzano. In esso si scontrano infatti due anime: da un lato vi si coglie l'esigenza di mercati aperti e concorrenziali, di per sé importante; dall'altro vi si sottolinea l'imperativo del rafforzamento della competitività europea. Occorre pertanto vedere come questi due aspetti si combineranno nella pratica.

Affermare che occorre rafforzare la competitività europea è una proposizione per nulla ambigua, perché significa operare per il rafforzamento della Comunità nei confronti degli altri due grandi poli industrializzati: gli USA e il Giappone. Questo può avere gravi conseguenze sull'atteggiamento della Comunità circa le scelte future in ordine alle questioni dell'approfondimento e dell'allargamento. Di qui la rilevanza del tema "economia reale, industria, competitività del sistema industriale europeo" da una parte, e "mercati aperti e concorrenziali" dall'altra.

Ritengo che su questi argomenti la riflessione sia stata ancora molto scarsa, anche in rapporto ad alcuni temi già emersi, quali quelli dei movimenti delle merci, dei movimenti dell'industria, dei movimenti dei processi o dei movimenti di prodotti anche nei confronti dei paesi dell'Est.

Nell'interpretazione di questa parte del trattato (economia industriale, economia reale europea) vi sono atteggiamenti diversi. Vi è un atteggiamento di lettura sostanzialmente liberista e monetarista, secondo il quale il punto cruciale è costituito dalle condizioni di apertura dei mercati e di garanzia della libera concorrenza. Vi è invece chi propone di essere cauti perché in questo momento può essere necessaria una linea di blando interventismo. Tale linea, che non può certo comportare la protezione di industrie decotte, passa attraverso il titolo successivo del trattato, che riguarda la ricerca scientifica e tecnologica, argomento già incluso nel precedente trattato dell'Atto Unico europeo, ma qui

---

notevolmente sviluppato. Viene in tal modo stabilita una stretta connessione tra i temi dell'economia industriale, della ricerca e sviluppo, delle tecnologie e un ulteriore aspetto di economia reale importante, quale quello delle reti transeuropee.

In conclusione esiste un blocco di rilievo del trattato, a mio avviso per ora poco considerato rispetto al grande obiettivo della moneta unica in un arco di tempo relativamente breve, obiettivo che tutti noi riteniamo valido anche se difficilmente conseguibile.

Devo ricordare a questo proposito che il preambolo del trattato della CECA, ripetuto poi nell'articolo 2 del trattato della CEE, ed infine in uno dei primi articoli del Trattato di Maastricht, contiene i concetti di "sviluppo economico equilibrato e sostenibile", di "coesione economica e sociale", e adesso anche di "unione monetaria" e così via.

Come si vede, un riferimento importante di tutta la costruzione è quello della coesione economica e sociale e dello sviluppo economicamente equilibrato e sostenibile, in un contesto che sta tra la politica, il sociale, l'economia. Ho l'impressione che negli ultimi due anni, enfatizzando con tanta forza il problema della moneta unica, ci siamo dimenticati di questi altri aspetti.

La mia conclusione è quindi che oggi più che dare risposte bisogna avanzare una serie di quesiti, ai quali non credo siamo in grado di fornire risposte nel breve termine. Questo non toglie che ogni paese debba cercare di rispettare al massimo i criteri di convergenza, dato che si tratta di condizioni di finanza sana. Bisogna però rendersi anche conto che ci troviamo in una situazione storica terribilmente complessa, difficile, totalmente nuova.

In questa situazione storica anche i tempi vanno rivisti, vanno rimeditati. Da economista, ritengo che in questo momento la politica nel senso vero e forte del termine debba fare premio sull'economia.

Ho l'abitudine, quando parlo di questi argomenti, di citare il colloquio fra Adenauer e Monnet avvenuto, mi pare, nel 1950 che credo faccia parte della storia dell'umanità, più che della storia dell'Europa. Mentre Monnet, da quel grande personaggio che era, presentava ad Adenauer tutta una serie di problemi tecnico-economici per la CECA, Adenauer gli rispose: "io non sono un tec-

nico, sono forse a fatica un politico — una personalità di quel tipo affermava questo — però mi rendo perfettamente conto che le proposte che voi mi state presentando fanno parte dell'etica politica: questa di costruire l'Europa è un'esigenza che appartiene non alla teoria, non alla politica ma all'etica della politica". Naturalmente a queste proposizioni sono seguite serrate trattative per la stesura dei trattati in forma tecnico-giuridica e tecnico-economica. Però l'ispirazione forte era quella.

Ritengo che oggi l'Europa potrà essere costruita se si ritrova questa forte ispirazione iniziale di tipo etico-politico; altrimenti i percorsi alternativi non potranno portare a conclusioni, non solo soddisfacenti, ma neppure accettabili.



### **Scandinavia: on the way to the European Community**

The first applications from Denmark and Norway, together with Britain and Ireland, were presented in 1961/1962, but negotiations broke off soon, in 1963.

Applications were renewed in 1967, and eventually in 1973 Denmark, together with Britain and Ireland, joined the EC. In Norway, on the contrary, membership aspirations were defeated in a referendum.

On its side Denmark, a nice and friendly member for a long time, caused a major blow to European integration in June 1992, when the majority of its population said no to the Maastricht Treaty. Only at a second referendum in May 18, 1993, a clear majority (56.8%) voted in favour of the Treaty.

New applications from Sweden (July 1991), Finland (March 1992) and Norway (November 1992) were presented between 1991 and 1992.

Negotiations between the EC, Sweden and Finland, together with Austria, started on February 1 1993, while those with Norway began on April 5, after the EC Commission had given its opinion on Norway's application for membership.

Although many of the economic problems connected with EC membership for these countries have already been discussed and partially solved during the negotiations on the European Economic Area (EEA), it is unlikely that the talks will be concluded quickly. The agricultural and regional policy problems are challenging, but the questions of a joint foreign and defence policy will be even more so. Sweden and Finland are not members of

---

NATO, and are neutral countries, and even if this qualification has lost most of its meaning since the bloc frontiers have come down in Europe, it will doubtless be tempting for them to try to obtain exemption clauses like those allowed to Denmark. On the other hand, the EC has made it quite clear that the negotiations will be conducted on the basis of the Maastricht Treaty.

Sweden's commitment to neutrality, once the crux of debate on European policy, became less of a public priority in the wake of the political changes originating in the former Soviet Union. Yet the idea of neutrality is deeply rooted in the Swedish consciousness. Many Swedes are convinced that this policy of non-alignment in peacetime is what has kept the country out of wars for nearly two centuries. Sweden was last involved in a military conflict when the Napoleonic Wars ended in 1815.

The issue of national identity and foreign policy cooperation has a great importance also for Finland. This country only became a sovereign state in 1917. From around 1200 until 1809 it formed part of the Kingdom of Sweden, and in 1809 it was annexed by Tsarist Russia.

The aspect of national identity is important for Norway as well. Its independence dates from 1905. From 1380 until 1814 it formed part of a union with Denmark, and after a war with the Swedes in 1814 it was forced into a union with the Kingdom of Sweden. One Norwegian observer has remarked that a people whose political culture is scarcely able to tolerate its own capital city will inevitably have serious difficulties accepting the transfer of authority to Brussels. Another major factor are fishing rights. In Norway this cannot be reduced to a question of tonnage; it is a matter of survival for the relatively small-scale fishing industry in the middle and northern parts of the country; hence the viability of a whole region is at stake.

Norway has little latitude for negotiation since a large proportion of its own people have great reservations about EC membership. Opinions had become polarized during the debate on EC membership back in 1972 and the rift has still not been healed. At the referendum, then, 53.5% were against and 46.5% in favour of joining the EC.

Two of the three governments are minority governments — in Sweden and in Norway. The last parliamentary elections took place in September 1993 in Norway, while they are scheduled not later than September 1994 in Sweden and no later than March 1995 in Finland.

Expectations of a Europe bonus for Nordic exchange rates and interest rates should be kept low key. The fundamental imbalances in the countries' economies — especially in Finland and Sweden, not so much in Norway — represent considerable strains.

After the conclusion of the negotiations in Brussels, referendums will be held in all three countries. Reservations are widespread not only in Norway, but also in Sweden, less so in Finland. The outcome of the referendums is uncertain.

The fact that Norway (October 1990), Sweden (May 1991) and Finland (June 1991) linked their currencies to the European Currency Unit (ECU) documents the Nordic countries' new political affinity to the EC.

Under the impact of the turbulences in the European Monetary System (EMS), partly also because of internal problems, all three countries were forced to break the link to the ECU. Finland devalued the markka in November 1991 and de-pegged the markka from the ECU in September 1992. Sweden and Norway abandoned the peg in November and December 1992, respectively.

The de-facto devaluations by the end of September 1993 were more than 28% in Sweden and barely 4.5% in Norway, reflecting somewhat the dimension of domestic economic problems.

Among the three countries only Norway could fulfil the Maastricht convergence criteria today. Sweden, and possibly also Finland, have a chance, however, to meet the targets later in the 1990's.

At this point it can be useful to go through the main economic problems that affect the three Nordic countries.

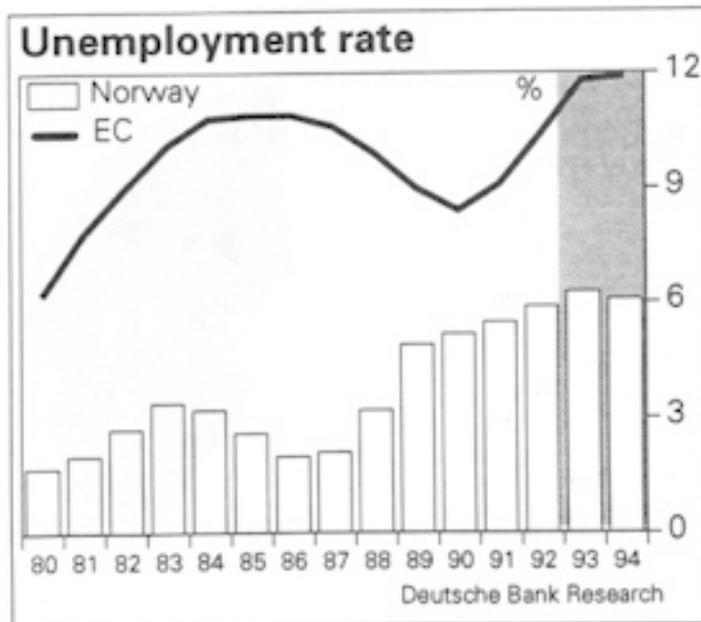
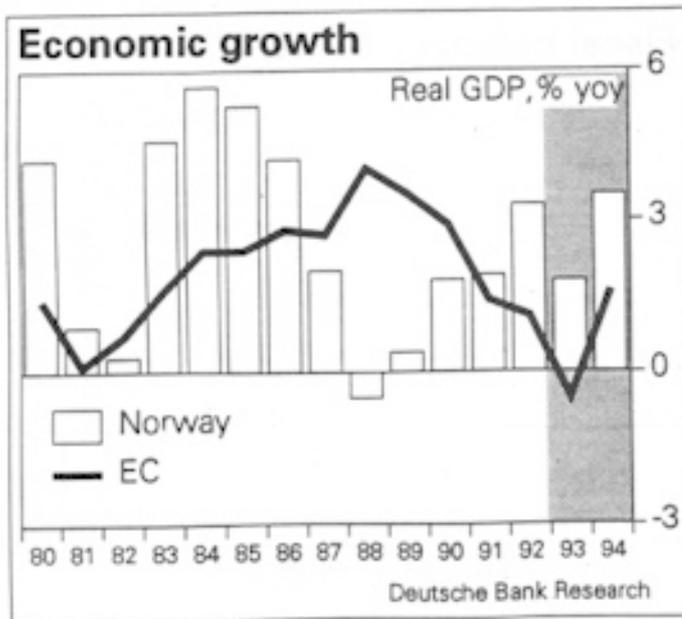
Sweden has been facing a deep and protracted recession, rising unemployment, and ballooning budget deficits. The centre-right minority government will have to continue steering between a rock and a hard place.

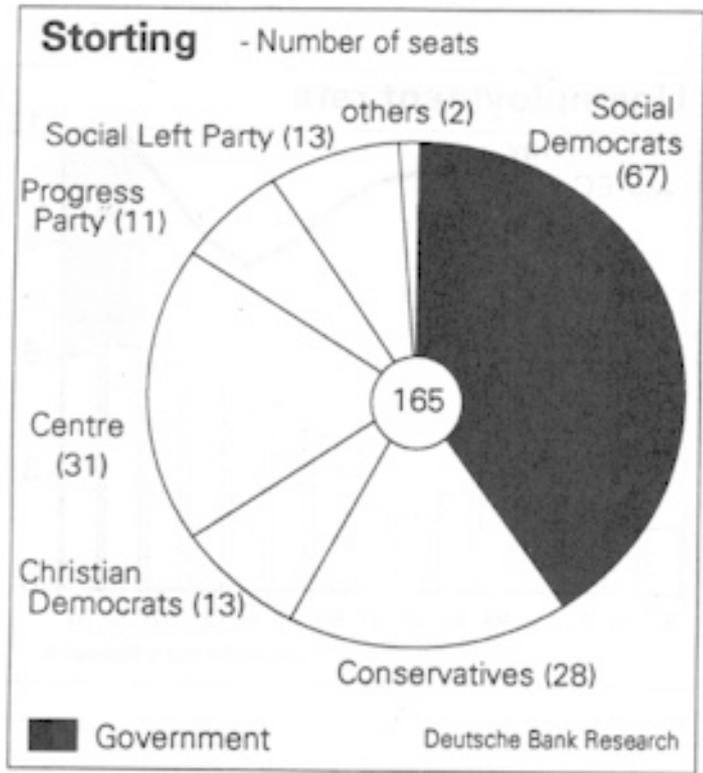
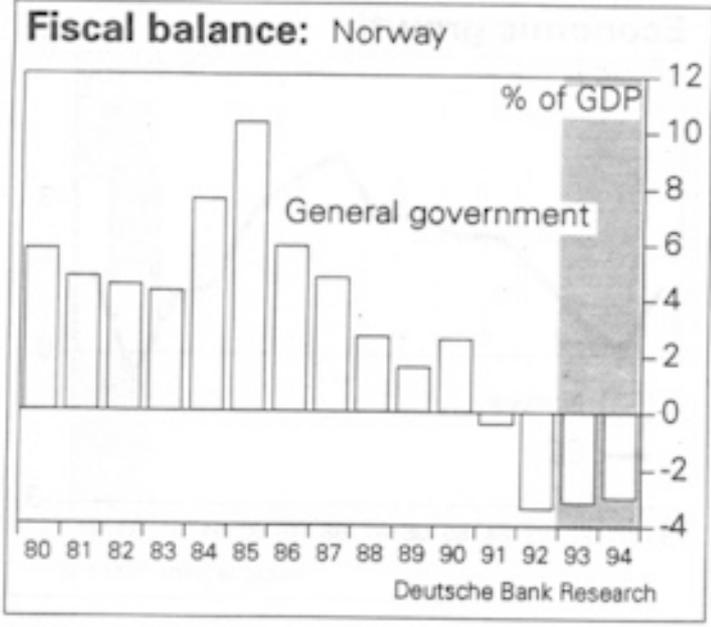
In Finland growth plummeted because of gloomier international environment and restrictive monetary and fiscal policies.

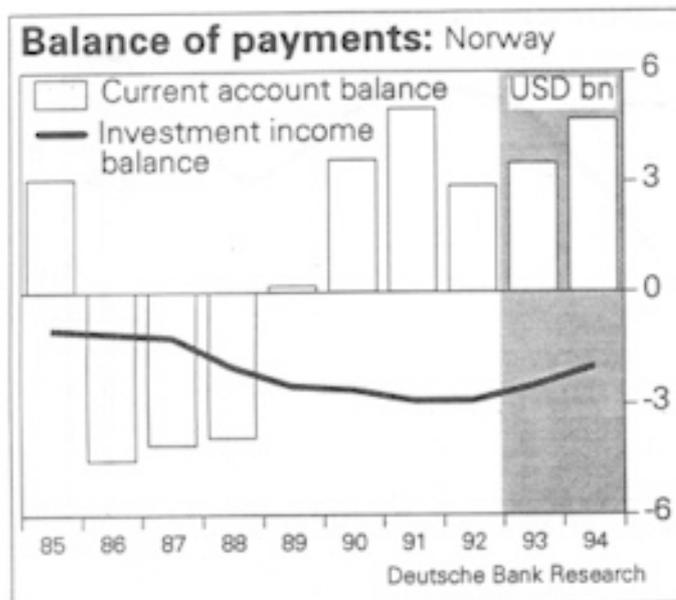
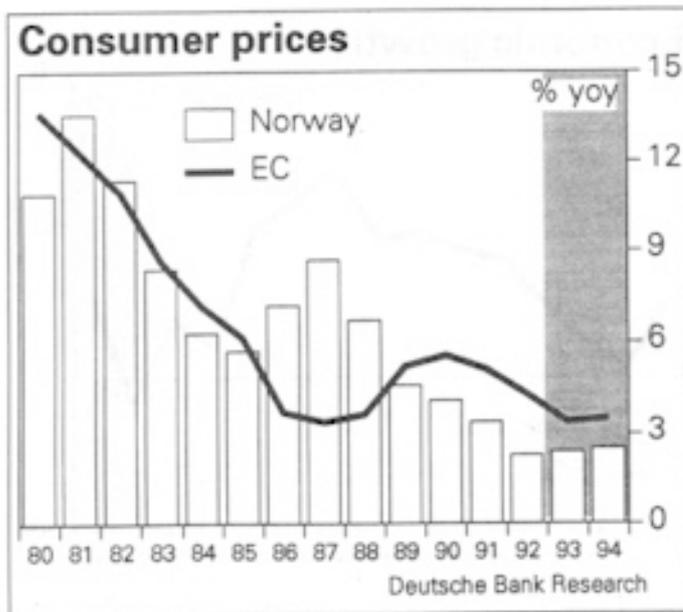
---

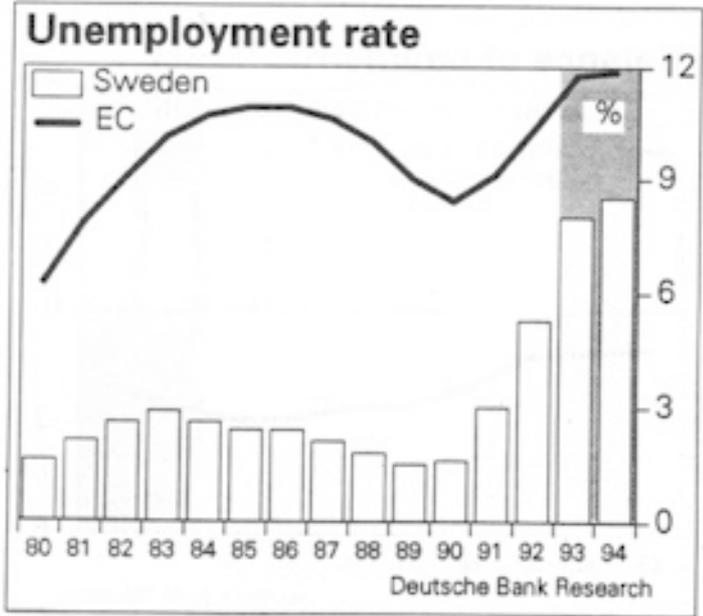
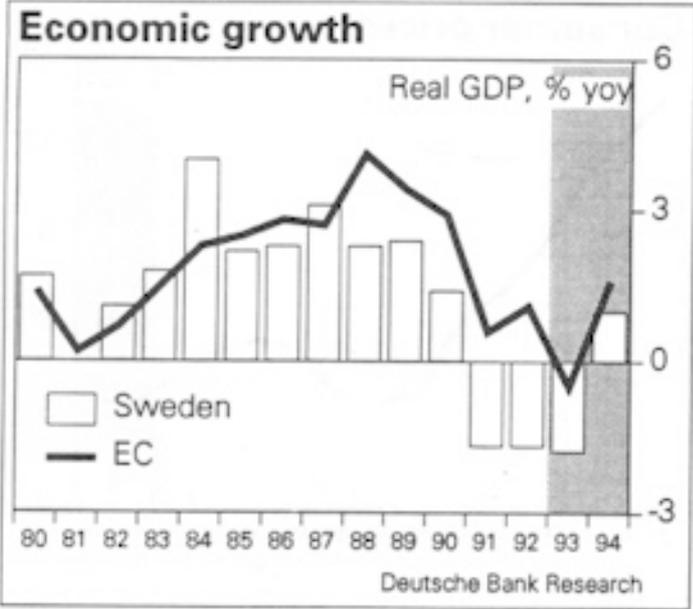
Trade with former Soviet Union collapsed. Export ratio dropped from 20% in 1985 to below 5%.

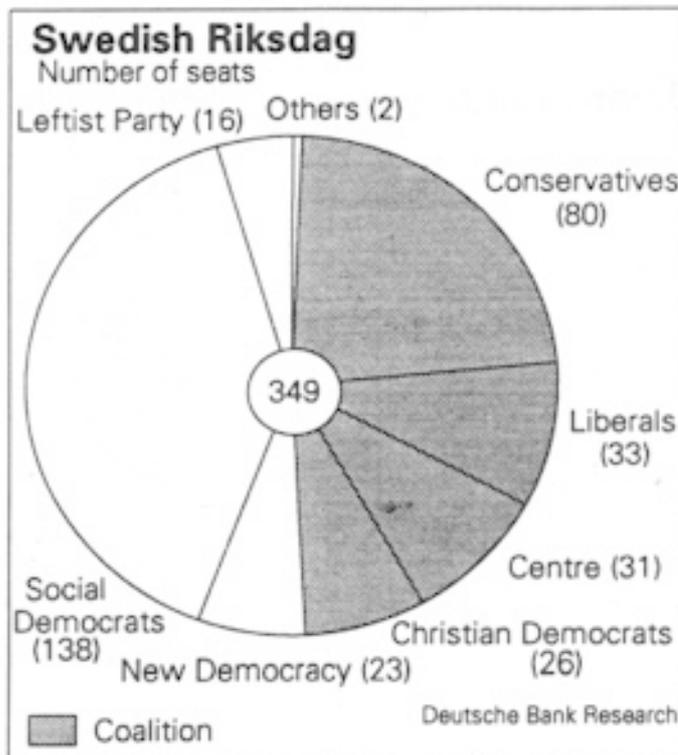
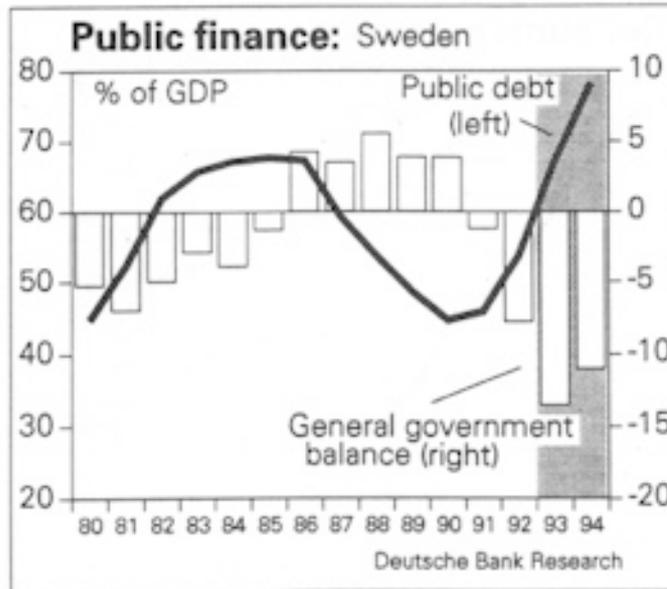
Norway's economy is comparatively sturdy. Budget deficits are substantial, but temporary and tolerable in view of the healthy state of government finances. Oil revenues provide sound foundation for future budgets. The current account of the balance of payments is in surplus since the end of the 1980's.

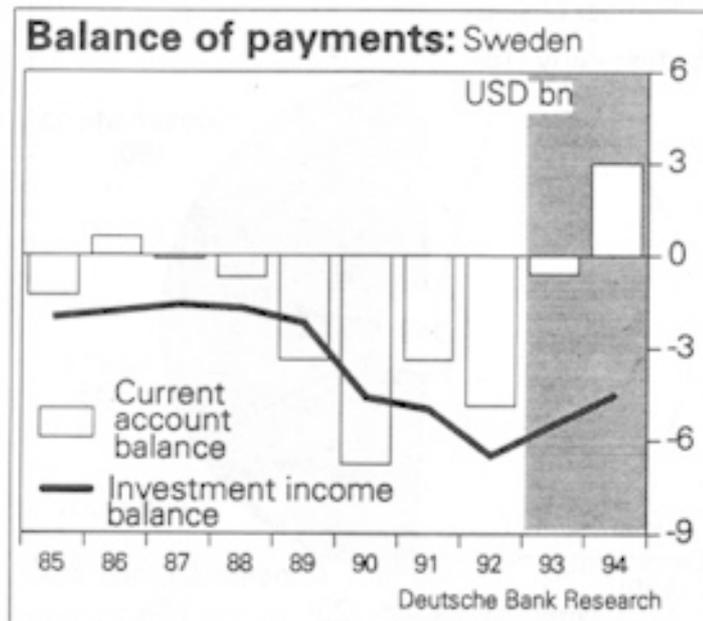
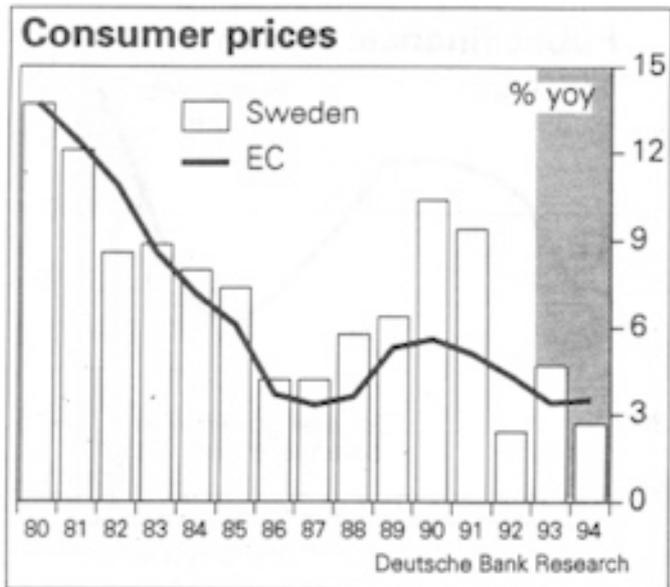


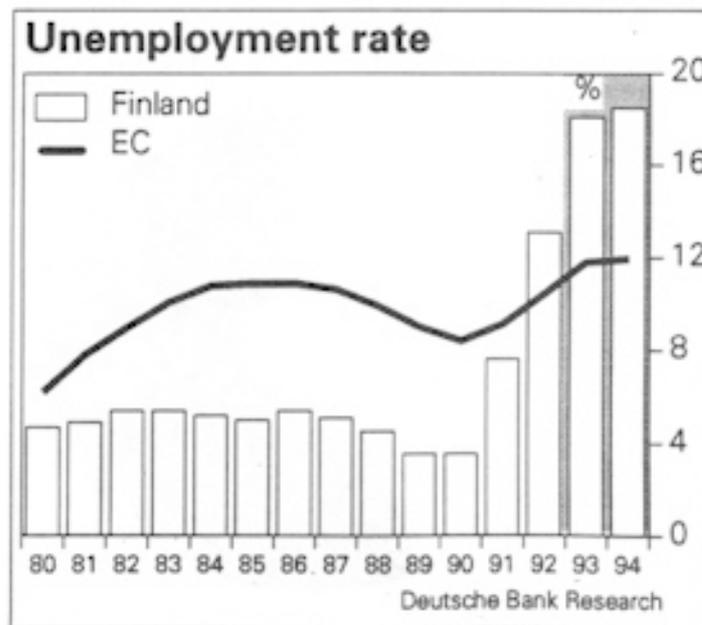


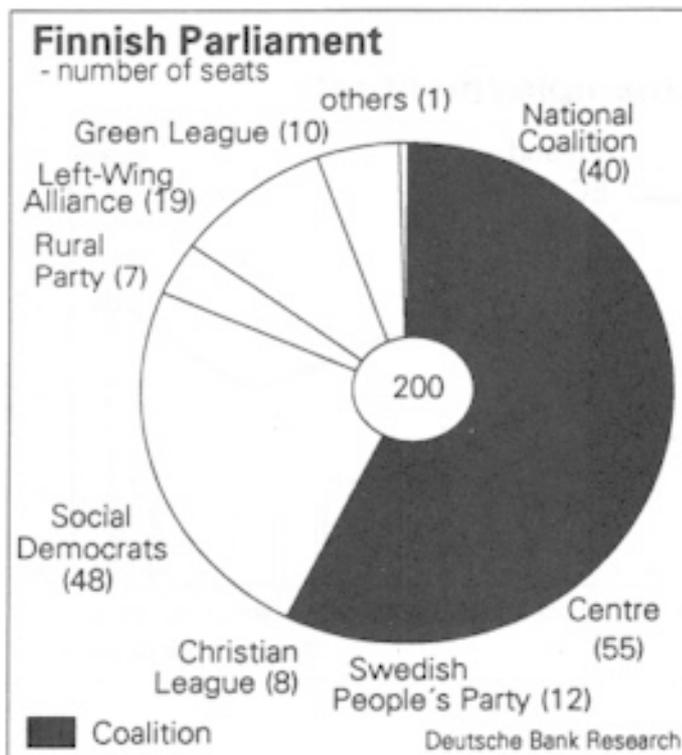
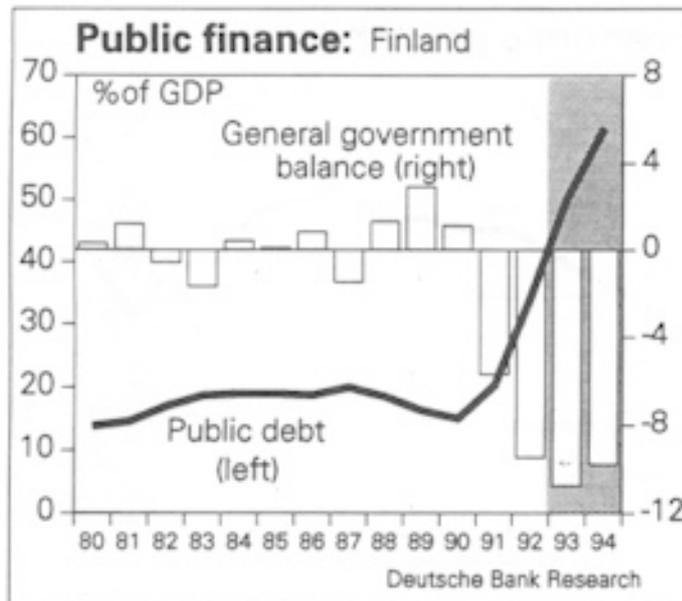


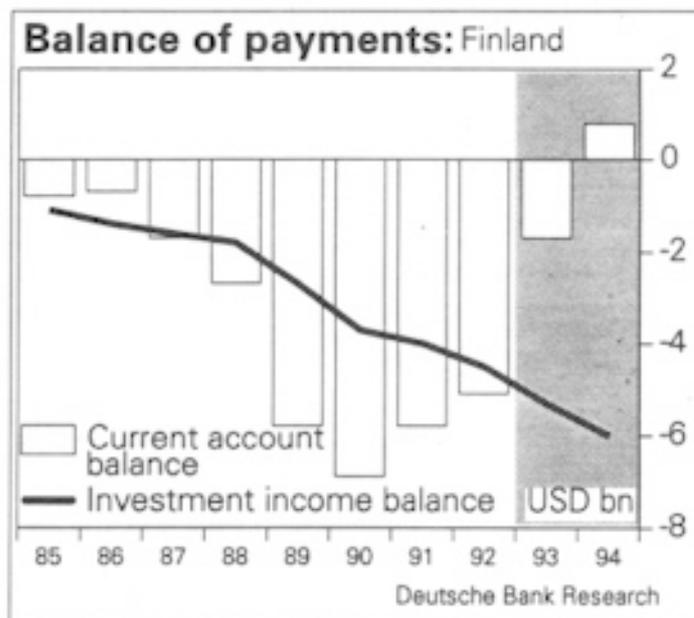
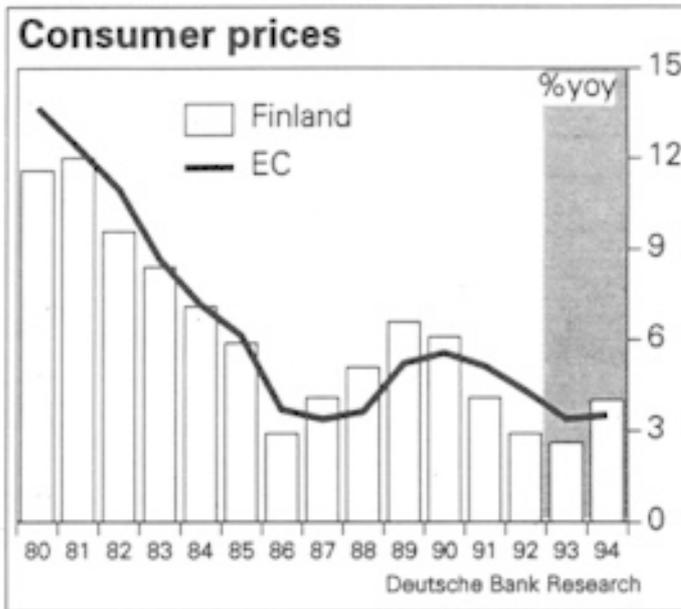














OSCAR GARAVELLO

**Debito estero delle economie in transizione:  
è auspicabile un'azione dell'Europa comunitaria?**

*Introduzione*

Nell'introdurre il tema, è sorprendente constatare l'esiguità dell'interesse sinora riservato al debito estero delle economie in transizione rispetto alla rilevanza che esso riveste per il loro processo di inserimento nell'economia mondiale.

Ad esempio nei tre ben documentati volumi editi da IMF-WB-OECD-EBRD sull'Unione Sovietica, al debito estero vengono dedicate poche scialbe paginette<sup>1</sup>; lo stesso si dica per un recente rapporto sulle riforme dell'Est europeo preparato nell'ambito delle Nazioni Unite e siglato da firme prestigiose come Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard e Summers<sup>2</sup>. Il contrasto è evidente se si pon mente a quanto avviene per altri paesi indebitati (per larga parte PVS) ove la letteratura sul debito estero si accresce e si approfondisce continuamente.

Eppure l'importanza del debito estero per le economie in transizione è fuori discussione. Da un lato non possono venire sottostimati i suoi effetti statici cioè l'allocazione di una notevole quota di divise estere al pagamento del servizio del debito estero

<sup>1</sup> IMF-WB-OECD-EBRD, *A study of the Soviet Economy*, Washington, D.C., december 1990.

<sup>2</sup> WIDER (WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH), *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991.

---

invece che alle importazioni di beni di consumo, intermedi e di investimento rispettivamente per soddisfare i bisogni di base, sfruttare l'esistente apparato produttivo ed incentivare l'accumulazione di capitale. Dall'altro lato, un elevato debito estero fa sorgere importanti, anche se difficilmente quantificabili, effetti dinamici influenzando negativamente gli investimenti diretti esteri, il riflusso dei capitali illecitamente esportati, la concessione di nuovi prestiti a medio termine e persino di crediti commerciali.

Anche se non si tratta di una scusante valida, bisogna ricordare che per le economie in transizione l'analisi del debito estero presenta maggiori difficoltà rispetto ad altri contesti geo-politici:

- 1) innanzitutto manca una teoria adeguata degli effetti del debito estero sul processo di transizione per cui, pur con molte perplessità, si deve ricorrere a quanto è stato proposto per i PVS,
- 2) non sono chiare le opzioni strategiche di politica economica domestica più direttamente influenzanti il debito estero come grado e sequenza dell'apertura commerciale e finanziaria, convertibilità delle monete, flessibilità dei tassi di cambio, processi di privatizzazione delle imprese, ecc.,
- 3) difficile è prevedere le variabili internazionali di natura strategica per il regolare servizio del debito estero come il saggio di interesse (reale), i "terms of trade" fra materie prime e prodotti industriali, il quantum dell'interscambio commerciale, ecc.
- 4) il debito estero è fortemente concentrato verso le banche commerciali che preferiscono evitare discussioni su soluzioni poco ortodosse per non intaccare la fiducia degli azionisti, evitare effetti di contagio sui restanti debitori in sofferenza e spingere all'intervento i pubblici poteri ("bailing-out effect").

Se le analisi teoriche, le proposte e le realizzazioni di alleggerimento del debito estero delle economie in transizione sono tutto sommato assai limitate e scarsamente originali, la stessa osservazione non vale per quanto concerne l'interesse cronachistico che di tanto in tanto divampa, spesso offrendo una immagine scorretta della situazione finanziaria esterna dei paesi interessati.

Il primo campanello d'allarme risuona nel gennaio 1981, prima quindi della ben più nota dichiarazione del Messico dell'ago-

sto 1982, allorché la Polonia dichiara di non potere più far fronte al regolare servizio del debito estero. Il fatto desta scalpore poiché, sino a pochi mesi prima, i paesi socialisti erano presi a modello dalla comunità finanziaria internazionale per il regolare rimborso del debito estero avendo comunque una copertura dall'Unione Sovietica in base alla cosiddetta "umbrella theory".

In secondo luogo, si assiste ad una continua altalena di posizioni per quanto concerne la "creditworthiness" dei paesi in transizione. Non sono solo le condizioni esterne a condizionare la loro solvibilità ma anche e forse soprattutto la scarsa efficacia e la stessa realizzabilità delle riforme annunciate. Attualmente la liquidità e solvibilità dei paesi in transizione è sempre più messa in dubbio ed il mercato secondario valuta il debito estero della Polonia e dell'ex Unione Sovietica allo stesso grado dei più chiacchierati PVS.

Un ultimo aspetto, questa volta positivo, riguarda la pubblicizzazione, ben al di là del valore reale, degli accordi raggiunti fra l'URSS ed alcuni paesi occidentali per il regolamento del contenzioso sul debito estero risalente alla Rivoluzione d'Ottobre. Per tale contenzioso, dal 1917 al 1986, l'Unione Sovietica non ha potuto lanciare nessuna emissione internazionale di obbligazioni. Il 15 luglio 1986 un accordo URSS-Gran Bretagna permette una amichevole sistemazione dei prestiti obbligazionari russi a vantaggio dei portatori britannici e qualche tempo dopo segue un analogo accordo con la Francia (accordo quest'ultimo di grande valore simbolico essendo le relazioni finanziarie franco-russe iniziate nel ben lontano 1822 ed interrotte tempestosamente nel 1917).

Bisogna tuttavia superare l'interesse cronachistico e, come si tenterà nelle pagine seguenti, concentrarsi sui "fundamentals" del debito estero delle economie in transizione seguendo tre aspetti:

- 1) è il debito estero così elevato?, così negativo per il processo di transizione o, per dire la stessa cosa in altri modi, così necessario il "debt-relief"?
- 2) quali sono le terapie sinora attuate per la riduzione del debito estero?
- 3) è possibile prospettare un ruolo dell'Europa comunitaria più diretto e specifico di quanto effettuato sinora?

---

### *Ammontare e caratteristiche del debito estero*

Nonostante molte e ben note difficoltà (prestiti non dichiarati, paesi non riportati, debiti in divise non convertibili, conversione in dollari, compensazione fra debiti e crediti bancari, smembramento dei paesi, ecc.) è possibile avanzare qualche dato sull'ammontare del debito estero delle economie in transizione. Tali dati, provenienti da varie fonti e spesso non coincidenti, ci saranno poi utili per trarre indicatori significativi sulla influenza del debito estero sul piano macroeconomico domestico ed esterno (liquidità e solvibilità).

Dal Debtor Reporting System (DRS) della banca Mondiale è possibile ricavare dati sufficientemente attendibili sull'Europa Orientale (Albania, Bulgaria, ex-Cecoslovacchia, Polonia, Romania ed ex-Yugoslavia) e sull'ex Unione Sovietica<sup>3</sup>. Il debito estero totale (EDT) raggiunge 191.920 m.ni \$ (USA) nel 1992 (secondo le proiezioni 205.005 nel 1993) e la sua entità è andata costantemente aumentando da 53.525 m.ni \$ nel 1980 se si esclude una pausa nel 1987/88<sup>4</sup>. Molto bassa, anche se in forte aumento, è la percentuale del debito a lungo termine negoziata a livello concessionale (5,7% rispetto a 1,4% del 1991); debole anche la quota proveniente da fonti multilaterali (5,3%). Il debito totale è formato per larga parte (82,9%) dal debito a lungo termine, superiore ad 1 anno (LDOD), per il 3,4% da facilitazioni dell'IMF e per il restante 13,7% da debito a breve termine. I crediti all'esportazione (58.370 m.ni \$) sono una notevole parte (30,5%) dell'indebitamento totale.

<sup>3</sup> Si tratta di WORLD BANK, *World Debt Tables, External Finance for Developing Countries*, 1993-94, vol. 1, *Analysis and Summary Tables*, Washington, 1993. Si ricorda che nell'ultima edizione delle *World Debt Tables* anche l'Albania fa parte del DRS mentre l'Unione Sovietica partecipa dall'edizione 1992-93. Altre fonti si possono trovare in OECD, *External Debt Statistics*, Paris, 1993; ECE, *Economic Survey for Europe*, 1990-91, Geneva, 1991 e IMF, *Annual Report 1993*, Washington 1993, pp. 12, Chart V. Si veda per il raccordo fra i dati della Banca Mondiale e di altre fonti, WORLD BANK, *World Debt Tables, 1992-93*, Washington 1992, pp. 148.

<sup>4</sup> Dal debito lordo si può poi passare al debito netto sottraendo dal-

Il debito a lungo termine ammonta nel 1992 a ben 159.158 m.ni \$ (177.677 nel 1993). Esso, formato per il 60,7% da prestiti a tasso d'interesse variabile, è allocato per larghissima proporzione (96,5%) al settore pubblico. La composizione del debito a lungo termine per valuta è la seguente: dollaro USA 17,1%, marco tedesco 12,5%, basket di monete (ecu) 6,7%, yen giapponese 5,3%, franco francese 3,8% e franco svizzero 2,5%<sup>3</sup>.

Il debito a lungo termine proviene per larghissima parte (97%) da prestiti pubblici o garantiti dalle pubbliche autorità, dei quali il 39,3% fornito da creditori ufficiali, multilaterali o bilaterali, ed il restante 60,7% da creditori privati ed in primo luogo dalle banche commerciali. Considerando anche i prestiti privati non garantiti, le banche commerciali vantano crediti per ben 52.154 m.ni \$, cioè il 32,8% del debito a lungo termine<sup>6</sup>.

I crediti ottenuti dal FMI (3,4% del debito totale) comprendono numerose facilitazioni accordate a più vario titolo e per ammontari, durate, condizioni, ecc. assai differenti: bisogna ricordare che da poco, aprile 1993, è approvata per le economie in transizione la Systemic Transformation Facility (STF) ed accordato il primo credito<sup>7</sup>.

Il debito a breve termine (13,7% del debito totale) è costituito per ben il 34,6% da arretrati sugli interessi (9.094 m.ni \$)<sup>8</sup>.

l'esposizione totale i depositi sulle banche detenuti dagli stessi paesi: infatti, a differenza dei PVS, nelle economie in transizione i soggetti indebitati e creditori verso il sistema bancario sono (erano) gli stessi, essenzialmente le agenzie che regolano il commercio estero e/o le varie banche per il commercio estero. Si vedano anche R. PORTES, *East Europe's Debt to the West*, Foreign Affairs, 1977 e C. DUFLOUX, *L'endettement des pays d'Europe de l'Est et de l'URSS: vers des crédits publics ou privés?*, Problèmes économiques, n. 2.229, 12 juin 1991.

<sup>3</sup> Il peso relativo delle varie monete assume grande importanza in caso di forti fluttuazioni dei tassi di cambio poiché amplifica o attenua il debito estero ("cross-currency valuation"): ad esempio il forte apprezzamento della divisa statunitense nel corso della prima metà degli anni '80 riduce il valore del debito estero denominato nelle restanti monete.

<sup>6</sup> Si veda più avanti, sez. 3, l'analisi dell'indebitamento verso le banche commerciali.

<sup>7</sup> Le caratteristiche principali di tale facilitazione sono presentate in IMF, *Survey*, may 3, 1993 e IMF, *Annual Report 1993*, Washington, 1993, pp. 60-61.

<sup>8</sup> Gli interessi arretrati del debito a lungo termine vengono inclusi nel

---

Passando ora da valori di stock a valori di flusso, si può dire che l'aumento del debito estero totale dal 1991 al 1992 (7.860 m.ni \$) è dovuto per 15.419 m.ni \$ ai flussi netti (nuovi prestiti - rimborsi della quota capitale) al quale bisogna sommare gli interessi capitalizzati (2.523) e dal quale sottrarre la variazione degli interessi accumulati (2.695), il debito estero condonato (2.000), gli effetti delle fluttuazioni dei tassi di cambio (5.503) e fattori residuali (116)<sup>9</sup>.

I trasferimenti netti sul debito a lunga scadenza sono positivi (8.541 m.ni \$) e questa è una caratteristica peculiare del 1992 che tuttavia continuerà anche nel 1993 (6.434) ben diversamente da quanto accaduto dalla metà degli anni '80 allorché il pagamento della quota capitale e degli interessi superava i nuovi prestiti. Il fatto caratterizzante del 1992 (e del 1993) deriva non dall'aumento dei nuovi prestiti, rimasti attorno a 20.000 m.ni \$ (20.038 per la precisione), pur con sensibili differenze fra le varie fonti e caratteristiche, bensì dalla riduzione drastica del rimborso della quota capitale (da 15.562 m.ni \$ nel 1991 a 7.101 nel 1992) ed anche, seppure più modestamente, della quota interessi (da 6.654 m.ni \$ a 4.396). Tali riduzioni dipendono non dalla più favorevole distribuzione per scadenze del debito estero bensì dall'accumulo di arretrati sul debito a lungo termine (da 7.063 nel 1991 a 12.267 nel 1992) e dalle numerose operazioni di ristrutturazione e di condono dello stesso debito estero<sup>10</sup>.

Anche i trasferimenti netti sul debito totale sono positivi (10.060 m.ni \$) e superiori rispetto a quelli del debito a lunga scadenza (8.541) a causa soprattutto dei prestiti del FMI che sino al 1991 erano stati di molto inferiori e per qualche anno insignificanti.

debito a breve termine mentre gli arretrati sulla quota capitale arretrata sono inseriti nel debito a lungo termine.

<sup>9</sup> Secondo le previsioni, lo stock del debito estero aumenterà dal 1992 al 1993 in modo più marcato che dal 1991 al 1992 (13.085 m.ni \$ rispetto a 7.860) soprattutto a causa di una gigantesca "cross-currency valuation" (da - 5.503 a 2.548 m.ni \$).

<sup>10</sup> Si veda più oltre, la sezione 5 dedicata alle politiche di ristrutturazione del debito estero.

Il 1992 è il terzo anno che il trasferimento netto aggregato di risorse è positivo ma il primo anno ad assumere valori assai elevati (16.840 m.ni \$) dopo essersi attestato nel 1990 e nel 1991 su 3.000 m.ni \$. Le cause del già ricordato aumento vanno ricercate soprattutto nella variazione dei trasferimenti netti sul debito di lungo periodo ed in seconda battuta negli accresciuti aiuti-cooperazione tecnica (3.911) ed investimenti diretti esteri (4.618)<sup>11</sup>.

Secondo il DRS il debito a lungo termine dell'Europa orientale e dell'ex-Unione Sovietica è circa l'11,5% dell'indebitamento totale; tale debito è in valore assoluto quasi allo stesso livello dell'Africa sub-sahariana (194.264) e del Nord-Africa e Medio Oriente (188.978), inferiore rispetto all'Asia orientale e al Pacifico (320.190), all'America latina ed ai Caraibi (496.330) e superiore rispetto all'Asia meridionale (133.354).

Servendosi di altra fonte statistica, è possibile notare che nel 1992 il debito estero pro-capite dell'Europa Centro-Orientale (1.462 \$) è quattro volte superiore alla media dei PVS (371 \$), poco più elevato dei paesi a reddito medio-tranche superiore (1.219 \$) ed un po' meno dei paesi indebitati ad alto reddito (1.713 \$)<sup>12</sup>.

Il debito totale estero dell'intera area considerata per più di 1/3 (79.587 m.ni \$ cioè il 41,5%) appartiene all'Unione Sovietica, assai meno (48.521, cioè il 25,3%) alla Polonia ed il restante viene distribuito fra Ungheria (21.900), ex-Iugoslavia (16.294), Bulgaria (12.146), ex-Cecoslovacchia (9.324), Romania (3.520) ed Albania (624). Non si sa sino a che punto i dati sul debito estero dell'ex-Unione Sovietica, dell'ex Cecoslovacchia e dell'ex-Iugoslavia siano rappresentativi dato lo smembramento dei tre paesi e la ripar-

<sup>11</sup> Secondo le previsioni nel 1993 non ci saranno molte variazioni per quanto concerne sia l'ammontare assoluto (15.226 m.ni \$) sia il peso delle varie componenti del trasferimento aggregato di risorse.

<sup>12</sup> I dati provengono da OECD, *External Debt Statistics*, op. cit., che prende in considerazione Bulgaria, ex-Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Romania ed ex-URSS. Nel 1992 il debito estero totale raggiunge 174 m.di \$ (circa l'11% dell'indebitamento mondiale) rispetto ai 164 dell'anno precedente. I paesi a reddito medio-tranche superiore hanno un reddito pro-capite compreso fra 2.556 e 7.380 \$ e quelli ad alto reddito superano i 7.380 \$.

---

tizione, avvenuta o in fase di negoziazione, ai nuovi stati dello stesso debito estero<sup>13</sup>.

### *Il debito verso le banche commerciali*

Una attenzione particolare merita il debito estero delle economie in transizione verso le banche commerciali sia per la sua importanza quantitativa, sia per il ruolo futuro delle banche stesse in relazione all'approfondirsi dei processi di liberalizzazione e sia, infine, per l'immagine offerta della "creditworthiness" dei vari paesi. Bisogna poi ricordare che per tale tipo di debito estero si sono via via nel tempo elaborati strategie, interventi, tecniche, ecc. per la sua riduzione con risultati tutto sommato accettabili.

Accanto al credito bancario internazionale si può aggiungere l'analisi del mercato internazionale dei titoli e degli strumenti derivati ("derivative instruments"), tuttavia di scarsa importanza per l'area ricordata se si escludono per l'Ungheria le obbligazioni internazionali<sup>14</sup>.

A fine 1992 l'esposizione totale delle banche BRI verso i paesi dell'Europa orientale è di 95.084 m.ni \$ di cui circa 58.988 con l'Unione Sovietica<sup>15</sup>. I depositi dell'area considerata su banche

<sup>13</sup> Nelle *WORLD TABLES, World Debt Tables 1993-94, vol. 2, Country Tables*, Washington 1993 non appaiono dati disaggregati dei nuovi stati della ex-Yugoslavia ed ex-Cecoslovacchia. Per l'ex-Unione Sovietica si presentano dati relativi al solo 1992 per le repubbliche indipendenti di Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Estonia, Georgia, Kazakistan, Kirgistan, Lettonia, Lituania, Moldavia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucraina ed Uzbekistan mentre per la Federazione Russa i dati sono anche retrospettivi.

<sup>14</sup> Il mercato internazionale dei titoli comprende le "euro-notes" ("euro-commercial papers", altri strumenti a breve termine, e "medium-term notes: EMTN") ed il mercato obbligazionario internazionale (emissioni ordinarie a tasso fisso, obbligazioni a tasso variabile e obbligazioni collegate ad azioni).

<sup>15</sup> Si veda BRI, *Evoluzione dell'attività bancaria internazionale e del mercato finanziario internazionale*, Basilea, novembre 1993, pp. 31. Per Europa orientale si intende Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Romania ed ex-Unione Sovietica mentre la Jugoslavia fa parte dei paesi sviluppati al di fuori dell'area riportante (sino al 1989 era compresa anche la Germania dell'Est).

BRI ammontano a 30.703 m.ni \$ (14.194 dell'ex-URSS) per cui l'esposizione netta scende a 64.381 m.di \$ (44.794 per quanto concerne l'ex-URSS)<sup>16</sup>. Se si esclude il massimo paese debitore, l'esposizione netta scende rapidamente nei restanti paesi e vede praticamente associate Bulgaria (6.017), Ungheria (5.808) e Polonia (5.571).

È possibile documentare la distribuzione del credito totale per scadenza (sino ad 1 anno, da 1 a 2 anni, oltre 2 anni e residuo non allocato)<sup>17</sup>. I prestiti sono per larga parte superiori a 2 anni (53,2%) ed a breve termine (32,1%) e privilegiano di gran lunga il settore bancario (69,9%) e pubblico (20,9%). Solo le briciole sono lasciate al settore privato non bancario (7,8%) che è tuttavia in forte crescita ed importante soprattutto in Cecoslovacchia (21,2%). È infine possibile esaminare la parte dei crediti bancari esteri garantiti: riferendoci sempre all'ultimo anno (fine 1992), i crediti esteri ammontano per l'Europa dell'Est e la ex Jugoslavia a 100,8 m.di \$ di cui il 25% garantito (nell'ex-Unione Sovietica si sale a 33,4%), percentuale assai più elevata che nell'Asia (8,8%) e nell'America Latina (10,0%) ma minore rispetto all'Africa subsahariana (29,5%)<sup>18</sup>. Oltre che nei diversi territori, la quota dei prestiti garantiti varia notevolmente nei vari anni all'interno dello stesso paese denotando, a contrariis, anche il grado di "credittworthiness" del paese e quindi il fabbisogno di garanzie statali per stimolare il settore bancario ad accordare prestiti<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> La dinamica dei depositi è analizzabile con grande difficoltà ed in alcuni paesi è strettamente collegata alla esportazione illecita dei capitali che, per vari motivi, sembra in forte crescita.

<sup>17</sup> BRI, *Distribuzione per scadenza e settori del credito bancario*, Basilea, 2° semestre 1992, 1993. A fine 1992 il credito erogato all'Europa Orientale (Jugoslavia esclusa) ammonta a 92.358 m.ni \$.

<sup>18</sup> OCDE-BRI, *Statistiques sur l'endettement extérieur. Créances extérieures bancaires et créances extérieures non bancaires liées au commerce, ventilées par pays et territoire emprunteur*, Paris-Bale, juillet 1993, pp. 5. I crediti bancari riferiti all'Europa dell'Est (ivi compresa l'ex-Jugoslavia) ammontano a 100,8 m.di \$.

<sup>19</sup> Nel volume ricordato sub 17 sono riportati anche i crediti non bancari, legati ad operazioni commerciali con garanzie ufficiali, che nell'Europa dell'Est ammontano a 21,8 m.di \$ cioè a circa il 21% del credito bancario.

---

Il credito bancario erogato alle economie in transizione nel 1992 (58.988 m.ni \$) per il 62% è diretto verso l'ex-Unione Sovietica, seguita dalla Polonia (14%) ed Ungheria (9%) che per prima si è avviata verso una economia di mercato favorendo gli investimenti diretti dall'estero ed integrando velocemente il proprio sistema bancario con quello occidentale. Seguono con quote via via minori Bulgaria (8%), Romania (1,5%) ed Albania (0,5%)<sup>20</sup>.

Merita una attenta analisi la variazione della quota dell'Unione sovietica rispetto alle economie in transizione in forte aumento (28% nel 1980, 45% nel 1985 per giungere ora al 62%) a causa del favorevole andamento della domanda e della offerta di prestiti bancari esteri. Da un lato l'URSS è considerata dalle banche un cliente solvibile con un debito estero estremamente basso e con notevoli risorse petrolifere ed aurifere che in un certo senso compensano le difficoltà di esportazioni dei prodotti industriali. Dall'altro lato, non essendo membro, l'URSS non può rivolgersi alle organizzazioni finanziarie internazionali ed il ricorso ai crediti ufficiali da parte dei paesi occidentali fa sorgere sempre grandi perplessità dal punto di vista politico. Per i restanti paesi vale l'argomentazione opposta nel senso che, essendo già ricorsi all'indebitamento bancario, manifestano sensibili difficoltà di rimborso e per di più trovano nei paesi occidentali e nelle organizzazioni internazionali risorse finanziarie a tasso più o meno concessionale anche per motivi politici<sup>21</sup>.

L'esposizione delle banche BRI verso l'Europa centro-orientale è cresciuta rapidamente a partire dal 1984 (39.680 m.ni \$) per un insieme di fattori nazionali, regionali ed internazionali che meriterebbero una ben più attenta analisi. La quota detenuta dalle banche BRI sul debito estero è assai elevata e non sembra cam-

<sup>20</sup> Si riprendono i dati riportati in BRI, *Evoluzione dell'attività bancaria internazionale*, vol. cit., pp. 31.

<sup>21</sup> Si vedano nelle *Relazioni Annuali* della BRI, Basilea, varie annate, la sezione concernente i Mercati internazionali dei capitali. Per l'esperienza sovietica interessanti considerazioni sono riportate in C.R. NEU-J. LUND, *Towards a Profile of Soviet Behaviour on International Financial Markets*. The Rand Corporation, august 1987.

biata nell'ultimo quindicennio attestandosi dall'inizio degli anni '90 attorno al 60% nell'Europa centro-orientale ed a circa l'80% nell'Unione Sovietica.

Per avere una immagine più precisa del ruolo delle banche BRI nell'indebitamento totale, è interessante decomporre la variazione dal 1975 al 1990 del debito estero di Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ungheria e Unione Sovietica (132 m.di \$) in tre segmenti: "voluntary lending", "trend financing" e finanziamenti ottenuti da altre fonti<sup>22</sup>. Meno dell'1% dell'aumento ricordato può essere considerato "voluntary lending" delle singole banche, che aumentano volontariamente la propria esposizione com'è denotato dalla crescita dall'esposizione bancaria sul debito totale. Il 60% dell'aumento deve essere interpretato come "trend financing" cioè come variazione dell'esposizione delle singole banche per mantenere costante la quota di debito estero in loro possesso. Ovviamente il "trend financing" può essere dovuto ad un effettivo desiderio di continuare a finanziare un certo paese oppure alla necessità di mantenere in vita un debitore in difficoltà (le banche cioè sono in un certo senso prigioniere del debitore). La restante parte (39%) del crescente indebitamento totale è ottenuto da fonti non bancarie. Dai risultati ottenuti si può quindi inferire, ma tale conclusione scaturisce anche da considerazioni meno sofisticate, che le banche BRI mantengono verso le economie socialiste un comportamento prudentiale preferendo mantenere la posizione relativa piuttosto che "guadagnare terreno" sui restanti creditori.

Il dato aggregato tuttavia è il risultato di situazioni profondamente diverse nei singoli paesi.

Il contributo del "voluntary lending" è infatti ascrivibile all'esperienza sovietica mentre per gli altri paesi si assiste ad un "ritiro" delle banche ("voluntary lending" negativo). Nel "trend financing", l'Unione Sovietica gioca sempre un ruolo preminente, tuttavia, le banche commerciali gradiscono essere presenti anche

<sup>22</sup> Si veda G.C. PERASSO, *La transizione nell'Europa centro-orientale ed il suo impatto sul sistema finanziario internazionale*, Quaderni del Cordusio, n. 3, 1993, ampiamente consultato anche per le altre sezioni del presente articolo.

---

nelle restanti economie socialiste pur senza aumentare la propria esposizione.

È interessante anche esaminare la quota dell'esposizione con i paesi dell'Europa orientale sull'esposizione totale internazionale delle banche BRI (escludendo quindi l'esposizione domestica). Tale quota è estremamente bassa (1,56% nel 1992) per cui, tutto sommato, le economie in transizione restano ancora al margine delle attività delle banche BRI anche se l'esposizione di questi paesi di circa 95 m.di \$ rappresenta un ammontare certamente non indifferente.

Sul totale dei crediti bancari concessi dalle banche BRI ai paesi non sviluppati, all'Europa orientale spetta il 14,4% ben inferiore rispetto all'America Latina (30,6%), all'Asia (26,7%) ed ai paesi OPEC (23,4%).

All'inizio degli anni '90 l'indebitamento bancario delle economie in transizione proviene prevalentemente da banche europee: l'esposizione dei quattro grandi paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito ed Italia) è infatti pari a circa il 70% dell'esposizione totale dell'area nei confronti delle banche BRI. I sistemi bancari maggiormente esposti sono quello tedesco ed inglese, il primo per 24 m.di \$ (26,6%) ed il secondo per circa 23 (25,2%), cioè in totale per più del 50% dell'esposizione ricordata. Le banche italiane sono esposte per 7 m.di \$ (cioè per il 7,8%) mentre assai scarsa è l'esposizione delle banche statunitensi (1,93 m.di \$ cioè solo il 2,1%) così come di quelle giapponesi.

Se si considera l'esposizione con le economie in transizione in rapporto alle attività totali sull'estero dei diversi sistemi bancari, la Germania resta il paese esposto in misura maggiore (4,75%) seguita dall'Italia (3,77%) e, più lontano, da Regno Unito e Francia, entrambe con una quota inferiore al 2%. È interessante notare che le quote precedenti si possono in parte spiegare col diverso rischio per i diversi sistemi bancari principalmente a causa della presenza di garanzie ufficiali. Sotto questo aspetto Germania ed Italia presentano un rischio contenuto poiché i rispettivi governi garantiscono i prestiti verso l'area considerata mentre in Francia la copertura statale è inferiore.

Anche la dinamica dal 1985 al 1990 della esposizione relativa (sul totale delle attività sull'estero) delle banche BRI verso i paesi

dell'Europa orientale conferma la conclusione precedente. Tale quota è diminuita per tutti i sistemi bancari presi in considerazione ma soprattutto per la Francia (da 5,2% a 1,7%) ed il Regno Unito (da 3,4% a 1,8%). Si può quindi dire che all'inizio del periodo esisteva una favorevole predisposizione di tutti i sistemi bancari occidentali a finanziare la transizione seguita, in tempi più vicini a noi, da una più accentuata diversificazione: deciso impegno del sistema bancario tedesco, più sfumato impegno delle banche italiane e britanniche ed infine disimpegno di quelle francesi.

La variazione del comportamento delle banche BRI rispetto ai paesi ex-socialisti può venire analizzata anche servendosi di altri indicatori indiretti quali lo "spread" sul Libor e la durata dei nuovi prestiti sindacati. Nell'arco dell'ultimo ventennio varie fasi possono essere distinte, alcune delle quali risentono del clima finanziario internazionale, altre invece si debbono alla specifica situazione delle economie considerate, socialiste dapprima, in transizione poi.

Una prima fase si svolge nella seconda metà degli anni '70 allorché lo "spread" si riduce nettamente, da 130 "basis points" nel 1975 ad un minimo di circa 70 nel 1979; nello stesso tempo la scadenza dei nuovi prestiti aumenta da meno di 6 a più di 8 anni<sup>23</sup>.

La seconda fase inizia all'intorno degli anni '80 allorché lo "spread" nel 1983 aumenta considerevolmente raggiungendo 112 "basis points", mantenendosi tuttavia inferiore, e questa è una caratteristica costante per tutto il ventennio considerato, di quello dei PVS. Dinamica opposta per la durata dei nuovi prestiti che si appiattisce nel 1983 a 5 anni, rivelandosi quindi inferiore a quella del 1975.

Verso la metà degli anni '80 inizia un nuovo periodo favorevole per le economie socialiste che sono riuscite a riguadagnare la fiducia dei mercati finanziari internazionali. Le cause sono molteplici e spaziano dalla capacità di accumulare surplus commerciali in valute convertibili al rispetto degli impegni di rimborso dei debiti (Polonia esclusa), all'avvento della "perestroika"

<sup>23</sup> Per i dati sullo "spread" e sulla durata dei prestiti consorziali si veda, G.C. PERASSO, *La transizione*, ecc. art. cit., pp. 92-94.

---

e della "glasnost" nell'URSS, alla riluttanza delle banche ad aumentare volontariamente la propria posizione nei confronti dei PVS, alla concessione (o meglio alla promessa di concessione) di aiuti sostanziali da parte dei paesi occidentali, all'azione di supporto delle organizzazioni internazionali, ecc.

Dopo il 1985 i paesi socialisti ottengono condizioni estremamente favorevoli per i nuovi prestiti. Lo "spread" sul Libor da 112 "basis points" nel 1983 scende a 24 nel 1987; la scadenza dei nuovi prestiti da neppure 6 passa a 8 anni nel 1989 ed a più di 10 nel 1990; nel contempo la quota dei crediti garantiti dalle autorità ufficiali passa dal 75% nel 1982 a 38% nel 1988.

Negli ultimi anni il mercato non mostra più lo stesso entusiasmo di prima, lo "spread" aumenta, le banche commerciali sono per lo più riluttanti ad estendere la loro posizione, ecc.: un nuovo periodo, che continuerà almeno nei primi anni '90, si sta facendo luce.

#### *Difficoltà a breve termine e sostenibilità del debito estero*

Vari indicatori sono stati identificati dalla letteratura specialistica per misurare la liquidità e la solvibilità esterna dei paesi indebitati in modo da prevedere il regolare servizio del debito estero a breve ed a lungo periodo<sup>24</sup>. Tuttavia, a parte l'incertezza teorica, l'applicabilità di tale criteri nelle economie in transizione è alquanto dubbia soprattutto a causa dell'incertezza riguardante i risultati dei processi di trasformazione e liberalizzazione.

In questa sede si sono scelti solo tre indicatori della posizione esterna dei paesi indebitati, assai diversi fra di loro per quanto concerne impostazione, attendibilità e significatività: si tratta dei

<sup>24</sup> Sotto il profilo teorico si veda l'analisi rigorosa ed alcune applicazioni empiriche (non riferite tuttavia all'Europa dell'Est) di D. COHEN, *How to Evaluate the Solvency of an Indebted Nation*, Economic Policy, An European Forum, 1985. Una diversa analisi della solvibilità di un paese si trova in M.H. SIMONSEN, *Developing Country Debt Problem*, in G.W. SMITH - J.T. CUDDINGTON, *International Debt and the Developing Countries*, Washington, World Bank, 1985.

più tradizionali rapporti macroeconomici, del debito "effettivo" ed "aggiustato" procapite e dell'entità dello sconto sul mercato secondario. Ci si soffermerà soprattutto sul primo dei tre indicatori in quanto più facilmente interpretabile e documentato in modo più attendibile.

1) Il calcolo e l'interpretazione degli indicatori macroeconomici del debito estero presentano nelle economie in transizione un certo numero di difficoltà che aumentano grandemente quando si tenta di estrapolarli nel breve e nel medio andare. Secondo i vari obiettivi delle indagini i dati del debito estero (montante assoluto, valore attuale, servizio del debito, quota interessi, quota capitale, ecc.) vengono via via rapportati al reddito nazionale, alle esportazioni, alle riserve valutarie, alla popolazione, ecc.

L'indicatore più semplice è il rapporto debito esterno/GNP anche se il calcolo del reddito nazionale secondo la metodologia delle Nazioni Unite, la sua conversione in dollari (in altre monete o basket di monete convertibili), la dinamica imprevedibile della produzione industriale, ecc. pongono non pochi problemi<sup>25</sup>. Pur con tutte le precauzioni del caso, si può ricordare come nel 1992 il debito estero totale delle economie in transizione ammonta al 24,9% del GNP (28% nel 1993) e tale rapporto non ha fatto che aumentare nel corso degli ultimi anni (14,6% nel 1986)<sup>26</sup>. Nei paesi considerati esso è inferiore rispetto all'America Latina ed ai Caraibi (41,7% nel 1992 e 40,8 nel 1993) ed all'Africa Sub-Sahariana (69,7 nel 1992 e 68,3% nel 1993) ove tuttavia dimostra una dinamica decrescente<sup>27</sup>.

Un secondo indicatore assai utilizzato concerne il rapporto fra debito estero (servizio del debito estero) ed esportazioni di beni

<sup>25</sup> Ovviamente per soddisfare il servizio del debito estero le risorse domestiche debbono venire convertite in divise esterne con costi anche assai pesanti.

<sup>26</sup> In WORLD BANK, *World Debt Tables*, varie annate, oltre ai tre indicatori presentati, si considerano anche i seguenti rapporti: interessi sul debito estero/esportazioni, interessi sul debito estero/GNP, riserve valutarie/debito totale e riserve valutarie/importazioni.

<sup>27</sup> In WORLD BANK, *World Debt Tables, 1993-94*, vol. cit., pp. 79-81 sono riportati per vari paesi (con l'esclusione dell'ex-Jugoslavia e dell'ex-Unione Sovietica) i rapporti fra valore attuale del debito estero/esportazioni e valore attuale del debito estero/GNP.

---

e servizi. È inutile ricordare che anche i dati relativi alle esportazioni sollevano gravi perplessità essendo le esportazioni stesse per una larga parte rivolte verso gli ex-paesi socialisti, scambiate a prezzi concordati oggi non più realistici, falsate dal ben noto fenomeno della sottofatturazione collegato alla fuga dei capitali, soggette a forte variabilità per il contesto internazionale e le condizioni domestiche<sup>28</sup>.

Il rapporto fra debito estero ed esportazioni raggiunge nelle economie in transizione 161,5% nel 1992 e 173% nel 1993 e mostra una dinamica assai simile al precedente rapporto aumentando costantemente negli ultimi 10 anni (nel 1986 era 84,3%). Tale rapporto è superiore che nell'America latina e Caraibi (272,2%) e nell'Africa Sub-Sahariana (235,3%) ove tuttavia registra rispettivamente un declino ed una sostanziale stabilità.

A differenza dei due precedenti, il rapporto servizio del debito estero/esportazioni nelle economie in transizione decresce in misura assai sensibile (11,0% nel 1992 e 11,2% nel 1993) rispetto alla punta massima del 20,7% nel 1991. Le variazioni di questo indicatore tuttavia poco informano sulla sostenibilità del debito estero essendo dovute ad operazioni di condono, alle ripetute ristrutturazioni ed all'accumulo di arretrati sulla quota interessi e capitale. Di scarso valore sono anche i confronti con l'America Latina e Caraibi (29,8%) e l'Africa Sub-Sahariana (16,9%).

Com'è ben noto, i valori riferiti all'Europa orientale ed all'ex-Unione Sovietica sono poco rappresentativi delle varie realtà nazionali per cui all'interno dell'area vale la pena costituire gruppi omogenei utilizzando una classificazione dei paesi indebitati della Banca Mondiale, basata da un lato sul livello di reddito e dall'altro lato sull'onere macroeconomico dell'indebitamento<sup>29</sup>. Sulla base di questi criteri, tre economie in transizione (Albania, Polo-

<sup>28</sup> Tale indicatore non sempre è molto significativo poiché le divise estere per il servizio del debito estero oltre che dall'aumento delle esportazioni provengono dalla riduzione delle importazioni e dalle poste finanziarie (nuovi capitali, riduzioni delle fughe di capitali, rimpatrio di capitali illecitamente esportati).

<sup>29</sup> Tali criteri sono mutati nel corso del tempo: ad esempio, in WORLD BANK, *World Debt Tables, 1989-90*, Washington, 1989, pp. 50-51, la classifi-

nia e Bulgaria) si classificano fra i SIMIC (Severely Indebted Middle-Income Countries), due (Federazione Russa ed Ungheria) appartengono ai MIMIC (Moderately Indebted Middle-Income Countries) mentre i restanti (ex-Cecoslovacchia, Romania, ed ex-Iugoslavia) si inseriscono con gli "altri paesi con minore indebitamento" anche se questa dizione deve essere presa con grande cautela<sup>30</sup>. Nessun paese in transizione è compreso fra i paesi a basso reddito siano a moderato (MILIC) o ad elevato (SILIC) livello di indebitamento.

I SIMIC sono caratterizzati dal fatto che nel 1989-91 almeno uno dei due rapporti indicati superi un livello considerato critico: valore attuale del servizio del debito esterno/GNP pari al 80% e valore attuale del servizio del debito estero/esportazioni di beni e servizi pari al 200%. Bisogna ricordare che i SIMIC detengono una quota rilevante (33%) dell'indebitamento mondiale, sono per larga parte indebitati verso le banche commerciali e comprendono paesi di grande importanza strategica quali Argentina, Brasile e Messico.

Fra le tre economie in transizione catalogate come SIMIC basta soffermarsi solo sulla Polonia, paese che dall'inizio degli anni '80 non poco preoccupa quanto alla solvibilità esterna e per il quale è approntato il più generoso "debt-relief". Nonostante l'appartenenza all'area del Comecon, dalla seconda metà degli anni '70 i suoi processi di trasformazione sono intimamente legati ai prestiti esteri concessi, dapprima con grande entusiasmo, dalle banche commerciali. Per quanto i prestiti esteri siano utilizzati a fini produttivi (investimenti), i risultati si rivelano deludenti per la debole produttività degli investimenti stessi dovuti alla cattiva allocazione delle risorse, agli squilibri strutturali, al contesto di

cazione dei paesi debitori in gruppi omogenei avviene in base a quattro indicatori: rapporto debito estero/GNP, debito estero/esportazioni, servizio arretrato del debito estero/esportazioni ed interessi arretrati/esportazioni.

<sup>30</sup> Ci sono poche variazioni nel corso del tempo dei paesi socialisti nella graduatoria dei paesi indebitati. I due cambiamenti di categoria riguardano l'Ungheria da SIMIC (1989-90 e 1990-91) a MIMIC (1991-92 e 1992-93) e la Iugoslavia da MIMIC (1989-90 e 1990-91) a paese "non compreso" nei paesi indebitati (1991-92 e 1992-93).

---

rigidità macroeconomica, ecc. che non si ha coraggio di affrontare<sup>31</sup>. A partire dagli anni '80 le difficoltà del servizio del debito estero obbligano a violenti processi di deflazione ed alle conseguenti fasi recessive alle quali solo in un secondo momento si sommano l'instabilità politica, le riforme abortite, la carenza del quadro istituzionale, ecc.<sup>32</sup>.

Nel 1992 il rapporto debito estero/esportazioni raggiunge in Polonia 300,7%, il rapporto debito estero/GNP 54,4% ed il rapporto servizio del debito estero/esportazioni 9,5%. Mentre i primi due indicatori non mostrano un trend sicuro dalla metà degli anni '80, il terzo declina costantemente (15,5% nel 1985) soprattutto per l'accumulo di arretrati in conto capitale ed interesse e per le numerose ristrutturazioni più o meno concessionali del debito estero. Assai curiosamente la Polonia è perfettamente allineata con i SIMIC (media generale) per quanto riguarda i rapporti debito estero/esportazioni (attorno a 3) e debito estero/GNP (0,5)<sup>33</sup>.

Nei MIMIC la situazione debitoria è ovviamente migliore rispetto al gruppo precedente essendo caratterizzata dal fatto che nel 1989-91 almeno uno dei due rapporti ricordati sia fra i valori

<sup>31</sup> Utili riflessioni sul rapporto fra boom degli investimenti ed accumulazione del debito estero si possono trarre da A. BAJT, *Investment Cycles in European Socialist Economies: Review Article*, *Journal of Economic Literature*, 1971; D.A. DYKER, *A Note on Investment Ratio in Eastern Europe*, *Soviet Studies*, 1982 e J. WINIECKI, *Distorsioni macroeconomiche dei sistemi e pianificazione centralizzata*, *Moneta e Credito*, marzo 1986.

<sup>32</sup> Si veda J. WINIECKI, *Post Soviet-Type Economies in Transition: What we have Learned From the Polish Transition Programme in Its First Year*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, n. 4, 1990 e *The Polish Transition Programme at Mid 1991, Stabilisation Under Threat*, *Kieler Diskussion Beitrage*, Institut für Weltwirtschaft, september 1991. Molte conclusioni che sembrano a prima vista specifiche della Polonia si possono invece facilmente generalizzare a tutti i paesi come appare evidente in G. CALVO - F. CORICELLI, *Stagflationary Effects of Stabilisation Programs in Reforming Socialist Countries: Supply Side Versus Demand Side Factors*, IMF, mimeo, september 1990 e J. WINIECKI, *La transizione delle economie di tipo post-sovietico: sviluppi previsti ed imprevisti*, *Moneta e Credito*, n. 2, 1992.

<sup>33</sup> Si veda N. RICOEUR, *L'endettement des pays de l'Est à l'heure des réformes: le dérapage*, *Revue d'économie financière*, automne 1990.

assegnati: valore attuale del servizio del debito estero/GNP fra 48% e 80%, valore attuale del servizio del debito estero/esportazioni di beni e servizio fra 132% e 220%<sup>34</sup>.

Fra le due economie in transizione (Ungheria e Federazione Russa) il paese che ci interessa maggiormente è ovviamente il secondo caricato di un debito estero che si pone al quarto posto a livello mondiale preceduto solo dal Messico (110 m.di \$), Brasile (100), Indonesia (86), India (77) e seguito a stretta ruota da Cile (74) e Argentina (62).

L'accumulazione del debito estero comincia in URSS abbastanza tardi rispetto alle altre economie pianificate sia per la struttura economica del paese sia per il ruolo centrale detenuto nel mondo socialista. Esso non partecipa al boom dei prestiti nella seconda metà degli anni '70 a causa di motivi politici (invasione dell'Afghanistan) ed all'inizio degli anni '80 per i benefici effetti del secondo shock petrolifero. L'avvento del nuovo corso politico-economico apre da un lato l'accesso ai capitali internazionali e dall'altro ne accresce la domanda, dapprima per ristrutturare l'apparato produttivo e soddisfare le "aspettative crescenti", poi per far fronte alle drammatiche scarsità di prodotti alimentari, beni intermedi, tecnologia, ecc.<sup>35</sup>.

Ai problemi economici, interni ed esterni, si unisce la non meno spinosa questione della ripartizione del debito estero fra le varie repubbliche indipendenti. Dapprima si propone una ripartizione in base a vari criteri quali esportazioni, importazioni, reddito nazionale, popolazione, ecc. Alla fine, dopo lunghe negoziazioni, il Debt Allocation Treaty (DAT) ripartisce il debito to-

<sup>34</sup> All'interno dei MIMIC, appaiono debitori "tradizionali" quali Cile, Colombia, Filippine e Venezuela che in un modo o nell'altro si sono notevolmente alleggeriti in questi ultimi anni del peso del debito estero.

<sup>35</sup> L'accumulazione del debito estero dell'Unione sovietica è presentato in modo vivido ma assai approssimato in J. SHELDON, *URSS. L'imminente bancarotta*, Milano, Leonardo 1989. Una buona documentazione è presentata in WORLD BANK, *World Debt Tables, 1990-91*; pp. 105-106; 1991-92, pp. 91-96; 1992-93, pp. 29-39 e 1993-94, pp. 137-144. Per gli ultimi sviluppi che sono anche i più cruciali si possono avere informazioni dettagliate in CE, *L'Union Soviétique de 1980 à 1991. Bilan des trois dernières années*, Bruxelles, 1993.

---

tale basandosi largamente sul prodotto netto materiale e sulla popolazione delle singole repubbliche. L'originale accordo viene poi modificato per assegnare ad una (poche) repubbliche l'insieme delle passività ed attività estere tramite la cosiddetta opzione zero anche se la ratifica di tale ripartizione procede con alcune difficoltà. L'opzione zero sembra nel complesso aumentare la "creditworthiness" delle varie repubbliche e meglio soddisfare le esigenze dei creditori stabilendo uno status giuridico più chiaro negli sforzi negoziali per la ristrutturazione del debito estero<sup>36</sup>.

Non esistono dati relativi agli usuali indicatori macroeconomici del debito estero per il 1992 né per la Federazione Russa né per le altre repubbliche indipendenti che comunque sarebbero poco rappresentativi a causa del collasso della produzione industriale e della ridirezione dell'interscambio con l'estero. Se si accettano i dati dei precedenti anni si nota come il rapporto debito estero/GNP in URSS è assai più basso rispetto alla media MIMIC (10% circa rispetto a 30%). Il rapporto debito estero/esportazioni nei MIMIC è attorno a 170% dall'inizio degli anni '70 mentre in URSS scende a meno di 100% se si considerano le esportazioni totali ma sale a 350% per le esportazioni in monete convertibili<sup>37</sup>. A solo titolo di memoria, si ricorda che nel 1989 le riserve auree sovietiche sono stimate a circa 35 m.di \$ con circa 5 m.di di divise estere convertibili (nei MIMIC il rapporto riserve/debito estero è 17%).

Il debito estero dell'ex-URSS è da sempre suddiviso in monete convertibili ("hard-currency debt") e non convertibili (rubli trasferibili) anche se già prima del 1991 il secondo per una certa

<sup>36</sup> Una visione accurata del *Debt Allocation Treaty* (DAT) è presentata in WORLD BANK, *World Debt tables, 1992-93*, pp. 34: in base ai criteri adottati il debito estero dell'ex-URSS viene allocato per il 61,1% alla Federazione Russa, il 16,4% alla Ucraina, il 4,1% alla Bielorussia, il 3,9% al Kazakistan, ecc.. Per aspetti più teorici si veda B.A. DE AGHION - J. WILLIAMSON, *The G-7's Joint and Several Blunder*, International Finance Section, Essays in International Finance, april 1993.

<sup>37</sup> Tali dati non appaiono nelle precedenti versioni delle *World Debt Tables* in quanto l'URSS non è ancora un paese riportante. Si veda CREDITO ITALIANO, *La transizione nei paesi dell'Europa Centro-Orientale: aspetti economici, monetari e finanziari*, in *Congiuntura italiana ed internazionale*, settembre 1990.

parte è trasformato nel primo. L' "hard-currency debt" può venire classificato in cinque principali categorie che non corrispondono agli standards accettati a livello internazionale: 1) crediti non legati per operazioni ed aiuti (36% di tipo ufficiale, 55% delle banche commerciali e 9% obbligazioni), 2) crediti legati, 3) crediti-fornitori, 4) debiti a breve termine e 5) debiti non-VEB<sup>38</sup>.

È interessante esaminare la distribuzione del debito estero per paesi creditori anche se i dati riportati risalgono a qualche anno fa. Essa è per larga parte concentrata nei paesi della CEE (21,9 m.di \$ per la Germania, 5,6 per la Francia, 4,4 per l'Italia, 3,4 per il Regno Unito, 2,1 per l'Olanda, 0,6 per il Belgio, 0,3 per la Spagna) cioè in totale 35 su 51,2 m/di \$, quasi il 70%. Se poi si aggiungono altri paesi europei, la cifra precedente diventa ancora più forte per la presenza di notevoli crediti da parte della Austria (3,5) e della Svizzera (2,9). In realtà l'unico importante paese extra-europeo è il Giappone (4,5) mentre un ruolo di secondo piano giocano gli Stati Uniti<sup>39</sup>.

Bisogna infine ricordare che l'Unione Sovietica è largamente creditrice verso i paesi dell'area socialista (Cuba, Mongolia, Vietnam, ecc.) e del Terzo mondo (India, Siria, Afghanistan, ecc.). Per alcuni di questi paesi i prestiti sovietici erano una quota importante del reddito nazionale e permettevano di sopportare con minori difficoltà la rottura col mercato mondiale conseguente al loro inserimento nell'area socialista. Alcuni accordi per la ristrutturazione del debito estero verso l'ex-URSS sono già in vigore e prevedono l'utilizzazione di "buy-backs" e di vari tipi di "swaps". Parte del servizio del debito estero verso l'area socialista ed i PVS può venire utilizzata dall'ex URSS per far fronte alle scadenze del debito estero in monete convertibili ma probabilmente tale percentuale è (sarà) molto bassa<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Si tratta di debiti iniziati nell'aprile 1989 allorché le riforme economiche di Gorbaciov danno la possibilità ad istituzioni legalmente abilitate (15.000 imprese) di ricorrere al mercato finanziario e bancario internazionale.

<sup>39</sup> Si veda anche WORLD BANK, *World Debt Tables, 1991-92*, vol. cit., pp. 92, ove i dati riportati si riferiscono a fine 1990 e sono suddivisi in prestiti garantiti e non garantiti.

<sup>40</sup> Si veda WORLD BANK, *World Debt Tables, 1993-94*, vol. cit., pp. 141. Gli

---

2) Il secondo indicatore della sostenibilità del debito estero è dato dallo sconto sul mercato secondario dei titoli rappresentativi dello stesso debito estero: tanto più elevato lo sconto, tanta più modesta è la capacità di rimborso da parte dei paesi indebitati almeno sulla base dei giudizi degli operatori economici agenti sul mercato secondario<sup>41</sup>.

Bisogna innanzitutto ricordare che per i paesi dell'area considerata, in modo ancora maggiore che per i PVS, il mercato secondario presenta caratteristiche negative di grande peso che lo fanno ritenere debolmente significativo della sostenibilità del debito estero.

In primo luogo le transazioni sono una modestissima parte del debito totale: sino a pochi anni fa solo il debito pubblico di Bulgaria ed Ungheria veniva trattato sul mercato secondario anche se con un livello modesto di scambi; ai nostri giorni le transazioni sono una quota molto maggiore e sembra che la tendenza debba continuare. In secondo luogo pochissimi sono gli operatori (banche commerciali, imprenditori, investitori istituzionali, organismi pubblici, organizzazioni non governative, ecc.) motivati da differenti obiettivi spesso di natura extra-economica. In terzo luogo i prezzi sono assai sensibili alle transazioni (e spesso all'annuncio delle transazioni) ed alle più varie "news" quali, ad esempio, cambiamenti politici, riforme in corso, promesse di aiuto, piani di condono del debito estero, ecc.. Infine, il mercato è fortemente influenzato da variabili passate ("backward looking") e soprattutto dal comportamento dei paesi debitori per

ammontari riportati non sono significativi del valore reale e dell'onere reale del debito estero sia per il tasso di cambio usato dal Gosbank sia per la tradizione contabile di includere nel debito estero anche i futuri pagamenti di interesse.

<sup>41</sup> Mentre molti sono gli articoli sul mercato secondario dei PVS, assai rare sono le informazioni concernenti gli scambi del debito estero dei paesi in transizione: si vedano J. ANAYIOTOS-DE PINIES, *The Secondary Market and the International Debt Problem*, World Development, december 1990 e S. CLAESSENS, *The Secondary Market and the International Debt Problem*, World Development, 1990. La situazione sembra ora più favorevole a transazioni concernenti il debito estero dei paesi dell'Est Europa come appare ad esempio in *Market-Makers Look to the Investment Institutions*, Euromoney, june 1993 e *Debt Traders Look to Eastern Europe*, Euromoney, november 1993.

quanto concerne il regolare servizio del debito estero senza la dovuta attenzione alle prospettive future ("forward looking")<sup>42</sup>.

Per quel che valgono si possono dare i seguenti prezzi sul mercato secondario (a metà 1990) del debito estero di Bulgaria: 40-60%, Polonia: 15%, Jugoslavia: 65%, Ungheria: 80% ed URSS: 95%. Per notare la grande variabilità dello sconto e quindi la sua improponibilità come estimatore delle probabilità di rimborso basti ricordare che in breve tempo il prezzo del debito estero bulgaro scende dal 40-60% al 15%. Una variazione sensibile si registra anche per le quotazioni del debito polacco dopo il maxi-accordo nell'ambito del Club di Parigi di cui poi si parlerà. Ad una prima ondata di euforia che spinge le probabilità di rimborso del debito estero polacco al di sopra di quelle del debito argentino e brasiliano, succede una fase di pessimismo che fa slittare il debito polacco al di sotto dei più grandi debitori latino-americani. Identiche conclusioni si possono ripetere con le dovute modifiche per l'Unione Sovietica com'è dimostrato dal fatto che lo sconto in poco più di un anno dal 5% (metà 1990) sale al 50% (fine 1991) anticipando, per così dire, l'annuncio della moratoria chiesta dalla VEB alle banche commerciali<sup>43</sup>.

Si può andare oltre il prezzo "corrente" del debito estero sul mercato secondario per calcolare il prezzo "potenziale" se gli scambisti si attenessero alle "reali" prospettive di rimborso determinate dal Libor, dal debito effettivo procapite e dal tasso potenziale di crescita. Si tratta solo di un esercizio basato sull'applicazione di un modello econometrico che tuttavia mette in luce la scarsa attendibilità dello sconto sul mercato secondario per quanto concerne la solvibilità di un paese<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Si veda I. ZLOCH-CRISTY, *East-West Financial Relations in the Late 1980's and Prospects for the 1990's*, Quartalhefte der Girozentrale, 1989, pp. 9-70.

<sup>43</sup> Dati sui prezzi del debito estero dei paesi in transizione sul mercato secondario appaiono sulle Riviste (Euromoney Publications, London) "Central European" e "Project and Trade Finance". Analisi assai interessanti si trovano in D. COHEN - R. PORTES, *The Price of LDC Debt*, CEPR, Discussion Paper 459, 1990 e J. BULOW - K. ROGOFF - A. BEVILAQUA, *Official Creditor Seniority and Burden Sharing in the Former Soviet Bloc*, Brookings Papers on Economic Activity, n. 1, 1992.

<sup>44</sup> Si veda D. COHEN, *The Solvency of Eastern Europe*, European Economy, n. 2 (special edition), 1991.

---

Prendendo in considerazione sette paesi per i quali il mercato secondario del debito è liquido (quattro paesi latino-americani: Argentina, Brasile, Venezuela e Messico e tre paesi dell'est-europeo: Ungheria, Polonia ed Jugoslavia) si ottengono risultati interessanti per quanto riguarda le quotazioni del debito estero basate rispettivamente sul mercato secondario (backward-looking) e sul ricordato modello econometrico (forward-looking).

Le differenze più clamorose fra prezzo "corrente" e "potenziale" si riscontrano in Ungheria, Russia e Polonia. Mentre per i primi due paesi, il prezzo "corrente" è superiore a quello "potenziale" (da 80 a 31 per l'Ungheria; da 97 a 75 per l'URSS) nella Polonia si registra andamento opposto (da 14 a 46). Una notevole parte delle differenze si deve alla forte sensibilità delle quotazioni "correnti" sul mercato secondario rispetto alle ristrutturazioni, assenti nel caso dell'Ungheria e dell'URSS e presenti nella Polonia. Non si notano difformità sensibili fra i due prezzi del debito estero della Bulgaria che rimane fra il 40 ed il 50% e della Romania con uno sconto praticamente inesistente.

3) Un ultimo indicatore del peso del debito estero è alquanto inusuale, certamente più complesso del precedente e non utilizzato nelle assisi negoziali e nel mondo finanziario. Tuttavia esso può portare alla ribalta aspetti interessanti sinora trascurati ed è ben documentato da una recente ed accurata indagine: si tratta del debito estero effettivo pro-capite ("debt for effective per-capita") e del debito estero "aggiustato" pro-capite ("growth adjusted debt per-capita")<sup>45</sup>. Entrambi gli indicatori si basano sull'ipotesi che, per larga parte, la solvibilità esterna di un paese dipende dalle sue risorse (approssimate dal livello del reddito) e dal loro tasso di crescita.

Il primo indicatore viene ottenuto ponderando il debito pro-capite di ogni economia con il rapporto reddito pro-capite USA (1980)/reddito del paese considerato: esso, per così dire, trasla il peso del debito estero in termini di reddito pro-capite USA<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Si veda di D. COHEN, *How to Evaluate, etc.*, art. cit., e *Private Lending to Sovereign States: A Theoretical Analysis*, Cambridge, Mass., MIT, Press, 1991.

<sup>46</sup> In modo più preciso l'indicatore ricercato è:  $D/N.w$  ove  $D$  è il debito

Sulla base dei dati per il 1989 l'Ungheria è il paese più fortemente indebitato (4.261 \$) seguito dalla Polonia (2.843) e Bulgaria (2.608) mentre assai più lontane si trovano la Cecoslovacchia (757), l'URSS (348) e la Romania (130). Si deve notare che l'indicatore ricordato è assai più elevato del debito estero pro-capite poiché in tutti i paesi considerati il reddito pro-capite è inferiore a quello degli Stati Uniti che serve come punto di riferimento: le differenze maggiori si riscontrano in Ungheria (+ 2.323 \$), Polonia (+ 1.741 \$) e Bulgaria (+ 1.556 \$).

Il secondo indicatore è assai più complesso del precedente poiché tenta di "aggiustare" il debito estero con il tasso di crescita ed il tasso di interesse mondiale<sup>47</sup>. In termini più rappresentativi l'indicatore trasla il debito pro-capite USA (1980) in presenza di crescita economica nulla. Mentre il tasso di interesse mondiale viene fissato in modo esogeno<sup>48</sup>, il tasso di crescita è spiegato dalla "nuova" teoria della crescita<sup>49</sup>.

Con questo indicatore di gran lunga il maggiore debito estero "aggiustato" pro-capite si riscontra in Ungheria (3.041 \$) la cui posizione è simile a quella dell'Argentina e peggiore rispetto a Brasile e Messico. La Polonia (1.704 \$) si trova in seconda posizione per quanto riguarda le economie in transizione e si accosta a Filippine ed alla Turchia. Seguono poi Bulgaria (1.573 \$) ed Jugoslavia (1.453 \$) mentre chiudono URSS (210 \$) e Romania (79 \$). In conclusione si può dire che il debito estero "aggiustato" è nelle economie in transizione inferiore a quello effettivo a causa

estero,  $N$  è la popolazione e  $w$  il reddito pro-capite in proporzione all'omologo dato USA.

<sup>47</sup> In modo più preciso l'indicatore ricercato è:  $(1 - g/r) \cdot D/N \cdot w$  ove  $g$  è il tasso di crescita,  $r$  il tasso di interesse mondiale e  $D/N \cdot w$  il debito effettivo pro-capite (si veda sub 46).

<sup>48</sup> Nell'esercizio, il tasso di interesse è fissato convenzionalmente al 10%.

<sup>49</sup> Si vedano fra gli altri, R. BARRO, *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, Washington, NBER, WP, 2855, 1989 e P. ROMER, *Cross Country Determinants of the Rate of Technological Change* University of Chicago, mimeo 1989. Secondo la "nuova" teoria della crescita i miglioramenti tecnologici non sono esogenamente dati e acquisibili sul mercato mondiale bensì il risultato di una attiva competizione e dipendono inter alia dal livello del capitale umano.

---

dell'elevato tasso di crescita che aumenta le risorse e quindi le probabilità di rimborso. Le differenze percentuali sono quindi maggiori per i paesi a tasso di crescita più elevato: in primo luogo Bulgaria, Polonia ed URSS con un tasso di crescita del 4%, seguono Romania con 3,9%, Jugoslavia con 3,8% ed infine Ungheria con 2,9%<sup>30</sup>.

#### *Le politiche di ristrutturazione e riduzione del debito estero*

Per le economie in transizione non si può non ripetere con alcune precisazioni quanto vale per l'intera strategia da quasi un quindicennio adottata per l'alleggerimento della situazione debitoria esterna dei PVS. È quindi inutile soffermarsi sugli obiettivi generali, tecniche di intervento, piani istituzionali, ecc. per concentrarsi solo sull'inserimento delle economie in transizione nella strategia elaborata ed eventualmente per segnalare gli scostamenti più significativi.

Si prenderanno in considerazione solamente le due modalità più utilizzate di ristrutturazione e riduzione del debito estero (ufficiale e verso le banche commerciali) riservando poche righe ad altre forme che per vari motivi non sono ancora utilizzate nelle economie in transizione (DDSR ed IDA Facility).

Non si esaminerà invece la cosiddetta conversione del debito estero effettuata con diverse operazioni quali "buy-backs"<sup>31</sup>,

<sup>30</sup> Il tasso di crescita dell'Europa dell'Est è assai elevato (attorno al 4%) a causa dell'elevato capitale umano ivi presente mentre il risultato più modesto dell'Ungheria è spiegato dal tasso negativo di crescita demografica.

<sup>31</sup> Nella esperienza iugoslava, che poi si ricorderà, una notevole quota delle conversioni del debito estero (1.638 m.ri \$, attorno al 60%) proviene dai "buy-backs". I dati riportati debbono essere presi con molta prudenza poiché tali operazioni avvengono spesso in grande segretezza, non si conoscono in dettaglio la fonte delle risorse estere, l'ammontare delle transazioni, i veri motivi della conversione, ecc. Ad esempio nel luglio 1989-gennaio 1991 viene creato in Polonia un Fondo per il servizio del debito estero con l'obiettivo di acquistare il debito estero sul mercato secondario approfittando dell'elevato sconto. Tutto è avvolto nel più grande segreto anche se sembra che con un prezzo del debito estero polacco sul mercato secondario pari a 17,5 cents per \$, il riacquisto avviene a 33 cents.

“debt-equity swaps”<sup>52</sup>, “debt-exports swaps”<sup>53</sup> e “debt-for-nature swaps”<sup>54</sup>. Il giudizio su tali operazioni è assai controverso e per di più alcune di esse non vengono neppure considerate forme di riduzione del debito estero ma solo uno scambio (di dubbia utilità per il debitore) fra attività domestiche (reali o finanziarie) e passività finanziaria. Mentre tali operazioni di conversione sono molto importanti per alcuni paesi (ad esempio nell’America Latina), nelle economie in transizione la loro rilevanza è assolutamente trascurabile poiché interessata è in modo sicuro solo la Jugoslavia<sup>55</sup>.

1) La ristrutturazione multilaterale del debito estero verso i creditori ufficiali risale a molto tempo prima l’inizio ufficiale della crisi del debito estero seguendo “guidelines” formulate dal Club di Parigi o comunque da fori multilaterali. Nei primi periodi, la ristrutturazione avviene secondo regole finanziarie ortodosse ma via via le condizioni stabilite divengono più liberali con una lunga serie di modifiche. Tali modifiche riguardano dapprima aspetti

<sup>52</sup> Tale operazione allo stesso tempo suscita i più grandi entusiasmi e le più profonde avversità sul piano accademico ed empirico. In alcuni paesi (in specie latino-americani) essa registra rilevanti risultati quantitativi. Secondo R. PORTES, *Economic Reforms, International Capital Flows and the Development of the Domestic Capital Market in CPEs*, in *European Economic Review*, 1989, tale operazione presenta nei paesi dell’Est vantaggi maggiori che nei PVS anche poiché gli aspetti monetari possono meglio venire controllati.

<sup>53</sup> Tali operazioni sono effettuate per la prima volta da Jugoslavia (e Perù) ma si tratta di somme non rilevanti.

<sup>54</sup> Ad esempio la Polonia nel 1990 fa ricorso a tali operazioni con il WWF anche se per ammontari irrisori. Essendo il prezzo d’acquisto sul mercato secondario del 24% e la somma impiegata 12.000 \$, il valore facciale del debito estero si riduce di 50.000 \$ (“leverage” 4,2). Il Club di Parigi sembra abbia proposto di scambiare il 10% del debito estero ufficiale polacco, 3,3 m. di \$, per progetti ambientali ed altro. Fonti governative polacche propongono un fondo per il disinquinamento del mar Baltico, la riduzione delle piogge acide, ecc. con un alleggerimento iniziale del servizio del debito estero di circa 120 m.ni \$ l’anno.

<sup>55</sup> Nell’Europa orientale e nell’ex-URSS, dal 1988 al 1991 si effettuano operazioni per 2.797 m.ni \$ mentre nessuna operazione è compiuta nel 1992. L’ammontare ricordato è insignificante rispetto alle operazioni di conversione del debito estero effettuate dall’America Latina e Caraibi (attorno a 70.000 m.ni \$) mentre si avvicina a quello dell’Africa Sub-Sahariana (4.664).

---

più minuti quali ad esempio, l'allungamento delle scadenze, l'estensione del consolidamento oltre i due anni tramite i MYRA (Multiyear Rescheduling Agreement), la riduzione dell'ammontare minimo ammesso ("de minimis clause"), l'ampliamento del "cut-off interval" l'ampliamento della percentuale da ristrutturare, ecc.<sup>36</sup>.

Ma al di là delle pur importanti modifiche tecniche già ricordate, una svolta notevole nelle regole del Club di Parigi avviene alla fine degli anni '80 allorché ci si accorge sempre più chiaramente della natura strutturale e sistemica delle difficoltà di rimborso dei paesi indebitati nonostante il susseguirsi delle ristrutturazioni multilaterali ed i processi di aggiustamento strutturale posti in atto. Questa osservazione avanzata dapprima dai paesi debitori viene poco a poco recepita dalle organizzazioni internazionali e trova l'avallo politico nell'ambito dei summits dei G-7<sup>37</sup>. Questi spingono il Club di Parigi verso forme nuove di ristrutturazione concessionale che prevedono, tramite un menu di opzioni, un parziale condono del debito estero purché i paesi seguano apposite politiche di aggiustamento strutturale<sup>38</sup>. Dapprima tali concessioni riguardano i paesi debitori a più basso livello di reddito (si ricordano nei vari periodi in rapida successione i Venice, Toronto e Enhanced Toronto Terms) per poi allargarsi ai paesi severamente indebitati collocabili nella tranche inferiore del reddito intermedio (Houston Terms)<sup>39</sup>. Poiché tutte le economie

<sup>36</sup> Si vedano K. BURKE DILLON - G. OLIVEROS, *Recent Experience With Multilateral Official Debt Rescheduling*, IMF, february 1987; P.M. KELLER - N.E. WEERASINGHE, *Multilateral Official Debt Rescheduling, Recent Experiences*, IMF, may 1988 e M.G. KUHN - J.P. GUZMAN, *Multilateral Official Debt Rescheduling, Recent Experience*, IMF, november 1990.

<sup>37</sup> Si tratta dei summits di Venezia, Toronto (giugno 1988), Houston (1990) e Londra (luglio 1991).

<sup>38</sup> Si vedano I. DIWAN - KLETZER, *Voluntary Choices in Concerted Deals: Mechanics and Attributes of the Menu Approach to LDC Debt*, PRE, Work. Pap., 527, World bank, 1990 e M.P. DOOLEY-SYMANSKY, *Comparing Items: Methodological Considerations and Policy Issues*, in J.A. FRENKEL - M.P. DOOLEY - P. WICKHAM, *Analytical Issues in Debt*, IMF, Washington, 1989.

<sup>39</sup> Dal dicembre 1992 tre paesi beneficiano degli Houston Terms (Giamaica, Guatemala e Perù) e cinque degli Enhanced Toronto Terms (Etiopia, Mauritania, Mozambico, Guyana, Burkina Faso).

in transizione sono poste nella tranche superiore del reddito intermedio, le precedenti opportunità di ristrutturazione vengono a mancare, con alcune eccezioni come poi si vedrà.

Alcuni paesi socialisti ricorrono alla ristrutturazione del debito estero nel contesto del Club di Parigi o di altri fori multilaterali anche prima della crisi del debito estero e spesso per più di una volta in rapida sequenza. Per la importanza quantitativa bisogna ricordare in primo luogo la Polonia con ben sei ristrutturazioni di cui le prime cinque di tipo tradizionale (1981, luglio e novembre 1985, 1987, 1990) e l'ultima di tipo concessionale (1991). La Jugoslavia effettua quattro ristrutturazioni (1984, 1985, 1986 e 1988) per un ammontare consolidato assai più debole (2.724 m.ni \$) della Polonia ma a condizioni non molto differenti<sup>60</sup>. Due ristrutturazioni concernono la Romania (1982 e 1983) e la Bulgaria (1991 e 1992) mentre la Cecoslovacchia e l'Ungheria sono assenti<sup>61</sup>. Discorso a parte merita l'ex-Unione Sovietica che è intervenuta solo assai più tardi e che presenta problemi specifici.

Per la loro importanza basti soffermarsi in questa sede solo sulle due ristrutturazioni ufficiali della Polonia e dell'ex-URSS per quanto non tutti i dettagli siano ancora noti.

Le ristrutturazioni tradizionali del debito estero della Polonia ammontano nel totale a 32.891 m.ni \$ (escludendo l'ultima operazione) per ammontari anche rilevanti (luglio 1985 con ben 10.300 m.ni \$). Il debito consolidato rappresenta il 100% del totale (90% nella prima operazione) e quasi sempre si comprendono gli interessi arretrati (nelle ultime due operazioni solo il precedente debito ristrutturato), il periodo di consolidamento varia da 8 a 36 mesi, la scadenza da 7 anni e 5 mesi a 13 anni e 9 mesi ed il periodo di grazia da 4 anni a 8 anni e 3 mesi<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Si deve ricordare che la Jugoslavia fa parte dei 15 (poi estesi a 17) paesi eleggibili al Piano Baker che domina la strategia mondiale del debito estero dal 1985 al 1988. I risultati non sono fruttuosi, in specie per la difficoltà delle banche commerciali di fornire "new money" per cui tutto il peso della strategia cade sulle autorità pubbliche e sulle organizzazioni internazionali.

<sup>61</sup> Si ricorda che a fine 1992 la Bulgaria ristruttura il proprio debito estero per 152 m.ni \$ con un consolidamento di 5 mesi (periodo straordinariamente basso), scadenza decennale e 6 anni di grazia.

<sup>62</sup> Ad un esame superficiale non sembra esistano differenze sensibili nelle



---

Le condizioni cambiano radicalmente allorché nel gennaio 1991 i G-7 decidono di ristrutturare il debito estero della Polonia (e dell'Egitto) a condizioni assai più generose delle normali, avvicinandosi a quanto stabilito per i paesi più deboli. Si tratta di un intervento del tutto eccezionale dovuto a rilevanti aspetti strategici che non potrà essere né rinnovato né esteso ad altri paesi.

Il Club di Parigi accorda alla Polonia (ed all'Egitto) una riduzione o ristrutturazione del debito estero che nella fase finale ridurrà il valore attuale netto (NPV, net present value) del suo servizio del 50% (gli USA decidono di aumentare tale percentuale al 70%). Come nei Toronto Terms è lasciata al paese creditore la scelta fra un menù di opzioni riguardanti il debito estero e più precisamente: opzione A: cancellazione parziale, opzione B: ristrutturazione al 100% ed opzione C: riduzione del tasso di interesse e dilazione dei pagamenti degli interessi arretrati. In modo volontario i paesi debitori e creditori possono effettuare "swaps" con obbligazioni in moneta locale purché non eccedano il più alto dei due valori: 20 milioni \$ o il 10% del debito non-ODA (Official Development Assistance)<sup>63</sup>.

Il debito ristrutturato della Polonia raggiunge 29.871 m.di \$ (28.164 per l'Egitto) e comprende prestiti intergovernativi, crediti all'esportazione ufficialmente garantiti ed il servizio del debito estero in base ai precedenti quattro accordi col Club di Parigi.

Fra il 1991 ed il 1994 nessun pagamento è richiesto per quanto riguarda la quota capitale. Dopo tale data il servizio del debito estero dipenderà dal programma di stabilizzazione (1991-94), concordato con il FMI e dagli accordi di ristrutturazione posti in essere con altri creditori. Infatti in linea con la dottrina dell'ugual trattamento, la Polonia deve negoziare alle stesse condizioni la ristrutturazione del debito estero verso le banche commerciali seguendo le procedure del Piano Brady.

condizioni accordate ai PVS ed alle economie in transizione in generale ed alla Polonia in particolare.

<sup>63</sup> Si veda WORLD BANK, *World Debt Tables, 1991-92*, vol. cit., pp. 62-64. Per aspetti più politici si veda *Yes, if*, *The Economist*, January 11, 1991; *Let's Hear It For The Poles*, *The Banker*, May 1991 e *Now, Try Again*, *The Economist*, June 15, 1991.

L'Unione Sovietica si affaccia tardi sulla scena internazionale per quanto riguarda le difficoltà del debito ufficiale. Il paese ha sempre dato in astratto ampie garanzie di solvibilità e solo dopo l'avvento del nuovo corso di Gorbaciov le prospettive, almeno nel breve, diventano infauste per la continua instabilità politica, il collasso della produzione, la fuga dei capitali, l'incertezza sulla ripartizione del debito estero fra le varie repubbliche indipendenti, ecc.

È inutile ricordare la crisi di liquidità della fine 1991 allorché i problemi finanziari sono esacerbati dalla disgregazione dell'Unione. Il suo debito estero ammonta a 67,1 m.di \$ ed il servizio dovuto nel 1992 a 12,8 m.di \$ ai quali vano aggiunti 4,8 m.di \$ di arretrati<sup>64</sup>.

Il 21 novembre 1991 i rappresentanti dei G-7 si accordano con le autorità centrali ed i rappresentanti di 8 repubbliche indipendenti (senza la partecipazione dell'Ucraina) su numerosi punti importanti (G-7 Communiqué). In primo luogo i firmatari si impegnano a considerare il debito sovietico come responsabilità congiunta<sup>65</sup>. Come contropartita si accorda il rinvio del rimborso dei prestiti ufficiali a medio ed a lungo termine, ottenendone un risparmio di 3,6-4 m.di \$, si mantengono le linee di credito all'export (a breve termine) concesse dalle agenzie governative dei paesi dei G-7 e si apre la possibilità di ottenere nuovi prestiti di emergenza con garanzia aurea. Sotto l'aspetto istituzionale la Banca per gli Affari Esteri (VEB) viene nominata unico interlocutore e responsabile in solido dei creditori esteri ("debt manager").

Il successivo 4 gennaio 1992 è firmato il cosiddetto "Debt Deferral Agreement" fra la VEB come "debt manager" e 17 paesi creditori definiti "Il Gruppo dei Paesi Creditori dell'ex-Unione Sovietica e dei Paesi Successori". L'accordo concerne il "deferral" della quota capitale scadente nel dicembre 1991 e nel 1992 sui

<sup>64</sup> La crisi di di liquidità della fine 1991 è presentata con toni più o meno pessimistici sui vari giornali economici: si veda, ad esempio, *The Soviet Economy: On the Brink*, *The Economist*, march 16, 1991 e *Soviet Debt. A Surplus of Shambles*, *The Economist*, november 23, 1991. Si veda anche S. SHATALOV, *Debt of the Former Soviet Union*, Washington, World Bank, processed, 1992.

<sup>65</sup> Le difficoltà sorgenti da questo impegno, poi modificato, sono ben presentate in *Soviet Debt. More Muddle*, *The Economist*, december 7, 1991.

---

crediti privati all'esportazione ufficialmente garantiti e sui prestiti dei governi dei paesi creditori concessi prima del 1 gennaio 1991. Gli interessi sui prestiti ricordati (così come il servizio degli altri debiti) devono essere regolarmente onorati<sup>66</sup>.

Poiché gli arretrati si accumulano, i creditori ufficiali sono costretti ad estendere il "deferral" al 30 giugno 1992 e poi al 30 settembre 1992.

Nell'ottobre 1992 si iniziano le discussioni con i paesi creditori all'interno del Club di Parigi per quanto riguarda il pagamento degli arretrati ed il normale servizio del debito del 1993. L'accordo, raggiunto il 2 aprile 1993, prevede che la Federazione russa possa ristrutturare circa 15 m.di \$ del debito estero dell'ex Unione Sovietica. Sono compresi tutti gli arretrati alla fine del 1992 sui prestiti ufficiali o ufficialmente garantiti a medio e lungo termine ottenuti prima del 1 gennaio 1991 ed i pagamenti su tali prestiti dovuti nel 1993. La scadenza è superiore a 10 anni e vengono accordati 5 anni di grazia. Altre obbligazioni concernenti i prestiti a breve termine ed i prestiti ottenuti nel 1991 sono ristrutturati con una scadenza superiore a 7 anni e con 2 anni di grazia. Come parte integrante dell'accordo col Club di Parigi, la Federazione Russa sottoscrive una dichiarazione che conferma la sua assunzione del debito totale dell'ex-Unione Sovietica rispetto ai creditori esteri ed il suo impegno di onorare in toto il debito estero<sup>67</sup>.

Nella metà di aprile 1993 viene convocato un meeting di emergenza dei Ministri delle Finanze dei G-7 a Tokyo che accordano quasi 28 m.di \$ di assistenza alla Russia. La maggior parte di questa assistenza assume la forma di un "debt-relief"

<sup>66</sup> Si veda WORLD BANK, *World Debt Tables, 1992-93*, vol. cit., pp. 33.

<sup>67</sup> Questo accordo non ha precedenti per quanto riguarda il "post-cutoff date" concernente il debito e gli arretrati. Sulla falsariga dell'accordo-quadro, accordi bilaterali vengono firmati con i singoli paesi creditori che si pensa siano conclusi entro il 1993. La Federazione Russa entra in contatto anche con altri paesi creditori che non partecipano al Club di Parigi. Il clima di tali trattative è ben messo in luce in *Russia Seeks A New Kind of Debt Deal*, Central European, October 1992.

incorporato nella ristrutturazione del Club di Parigi di due settimane prima<sup>68</sup>.

Infine, in previsione di tempi ancora difficili sul fronte dei pagamenti in divise convertibili, i creditori ufficiali si accordano per un nuovo incontro da effettuarsi nel 1994 con la Federazione russa onde discutere un ulteriore "debt-relief": come condizione si richiede che venga firmato entro il 1993 un accordo di "debt-relief" con le banche commerciali e che il FMI conceda una linea di credito nelle "tranches" superiori<sup>69</sup>.

Dalle esperienze ricordate sembra che alle economie in transizione possono estendersi le conclusioni valide per l'insieme dei paesi indebitati sull'efficacia delle ristrutturazioni multilaterali del debito estero. Tali ristrutturazioni, positive per quanto riguarda il breve periodo, lasciano del tutto invariate le prospettive di più lungo periodo per cui le ristrutturazioni si susseguono senza soluzione di continuità. Questa regola generale sembra attenuarsi in due esperienze, peraltro atipiche, ma approfondendo l'argomento, le conclusioni generali cambiano ben di poco.

La prima presunta eccezione concerne la Romania che è riuscita ad evitare difficoltà dei pagamenti internazionali dopo le ristrutturazioni del 1982 e del 1983. In realtà tale risultato si deve per larga parte alla messa in opera di una feroce politica deflazionistica che praticamente azzerò il debito estero ma con drammatici effetti domestici e senza garantirsi il ritorno sui mercati finanziari internazionali. La seconda esperienza, dei giorni nostri e quindi non ancora conclusa, riguarda la Polonia e per alcuni aspetti la Federazione Russa alle quali è accordato un generoso "debt-relief" giustificato solo da motivazioni politiche. Per quanto un giudizio finale sia ancora prematuro, sembra che il condono

<sup>68</sup> Si veda D.W. DAMRAU, *The Russian Debt Crisis: Grasping At A Solution*, Central and East European Business Law Bulletin, June 1993.

<sup>69</sup> Il 30 giugno 1993 il FMI accorda alla Federazione Russa una STF di 1.506 m.ni \$ (IMF, *Survey*, July 12, 1993) ed un ammontare equivalente verrà concesso se continueranno i progressi. Si ricorda che la Federazione Russa diviene membro del FMI il 1 giugno 1992 con una quota iniziale di 3.986 m.ni \$ (IMF, *Survey*, June 22, 1992) ed ottiene un prestito ("first credit tranche") per 1.005 il 5 agosto 1992 (IMF, *Survey*, August 17, 1992).

---

concesso non garantisca un regolare servizio del debito estero tramite una drastica riduzione degli esborsi in conto interessi e capitale e/o l'accesso a nuove fonti di finanziamento per cui nel futuro nuove politiche debbono essere individuate.

2) Altro tipo di discorso deve essere avanzato per quanto concerne i debiti verso le banche commerciali che, come già visto, costituiscono una notevole parte dell'indebitamento totale delle economie in transizione. La ristrutturazione del debito commerciale avviene tramite negoziati assai complessi per la presenza di numerose banche creditrici con interessi contrapposti derivanti dalla loro diversa dimensione, dall'ammontare del credito, dai crediti operativi e regole prudenziali, dall'intervento dei pubblici poteri, ecc.<sup>70</sup>. Nel corso del tempo la natura, l'estensione, le procedure, ecc. delle varie ristrutturazioni commerciali si sono profondamente modificati nell'intento di meglio adeguarsi alle nuove situazioni. Il passaggio più significativo è dato dal sovrapporsi al tradizionale approccio (ristrutturazione commerciale all'interno del Club di Londra) di operazioni di riduzione del debito estero e del suo servizio (DDSR) nell'ambito del Piano Brady.

2.a) La prima forma di ristrutturazione avviene nel Club di Londra sulla base di procedure ben precise che ovviamente non impediscono adattamenti significativi delle condizioni per meglio far fronte alle nuove situazioni<sup>71</sup>. Le ristrutturazioni riguardano la quota capitale scadente nei successivi 1-2 anni, con una scadenza media attorno agli 8 anni, circa 4 anni di grazia ed un margine sull'interesse attorno a 1,75-2,5%. Uno dei problemi più difficili è abbinare alla ristrutturazione la concessione di nuovi crediti, spesso necessari per effettuare pagamenti sulla quota interessi alle

<sup>70</sup> Questi aspetti sono ben lumeggiati in J. SACHS, *Efficient Debt Reduction*, World bank, W.P. 1984, may 1989 e J. SACHS - H. HUIZINGA, *U.S. Commercial Banks and the Developing Country Debt Crisis*, Brookings Papers on Economic Activity, n. 2, 1987.

<sup>71</sup> Al di fuori delle generalità, le regole del Club di Londra sono scarsamente note e ben pochi saggi presentano chiaramente le procedure delle negoziazioni commerciali: si veda, ad esempio, A.K. MULLEI, *Les différents aspects du problème de la dette extérieure de l'Afrique. Redéfinition du rôle du Club de Londres*, Revue africaine de développement, décembre 1991.

stesse banche. Le banche commerciali si trovano spesso costrette a partecipare alla "new money" in relazione all'ammontare dei propri crediti ("concerted lending"), impegnandosi allo stesso tempo a mantenere i crediti commerciali ed altri crediti a breve termine. Per migliorare la liquidità internazionale dei paesi indebitati, anche per i debiti commerciali vengono introdotti i MYRA: il rimborso della quota capitale è consolidato per 3-5 anni, la scadenza allungata da 5-8 a 9-14 anni, i margini sull'interesse sono notevolmente più bassi<sup>72</sup>.

Ben poche operazioni avvengono negli anni '70 (all'inizio del periodo solo le Filippine ed alla fine Argentina, Perù e Zaire) e nessun paese socialista è coinvolto. Dopo l'inizio della crisi del debito estero, le ristrutturazioni si moltiplicano e vedono la partecipazione di Polonia (aprile e novembre 1982, 1983, 1984, 1985, 1988, giugno ed ottobre 1989) ed Jugoslavia (1983, 1984, 1985 e 1988). Anche in questo caso discorso a parte merita l'ex-Unione Sovietica che solo ai giorni nostri diviene interessata a tali operazioni<sup>73</sup>.

Per quanto riguarda la Polonia, gli otto accordi riguardano sei ristrutturazioni e due "deferments". Le prime operazioni concernono un totale di 16.965 m.ni \$, montante quindi inferiore a quello delle ristrutturazioni ufficiali (62.762). Non si prevede "new money" a lungo termine tuttavia in due delle sei ristrutturazioni vengono mantenuti i crediti a breve termine. Le scadenze si estendono da 5 a 15 anni con un periodo di grazia dai 4 ai 5 anni; nell'ultima operazione del 1988 è concluso un MYRA per 8.318 m.ni \$ con scadenza quindicennale, senza periodi di grazia con ben 72 mesi di consolidamento. Le ultime due operazioni

<sup>72</sup> Ad esempio, M.S. MENDELSON, *Commercial Banks and the Restructuring of External Debt*, Group of Thirty, New York, 1983; C.W. EWANS, *Commercial Bank Rescheduling*, in HASSANALI MEHRAN, *External Debt Management*, IMF, Washington, 1985 e E. BRAU - R.C. WILLIAMS, *Recent Multilateral Debt Restructurings With Official and Bank Creditors*, IMF, Occasional Paper, n. 25, October 1985.

<sup>73</sup> Tutti i dati sulla ristrutturazione del debito estero verso le banche commerciali sono desunti da WORLD BANK, *World Debt Tables, 1993-94*, vol. cit., pp. 104-11.

---

sono solamente "deferments" dei debiti cioè "roll-overs" a breve termine, concernente il primo 206 m.ni \$ di quota capitale ed il secondo 145 m.ni \$ di interessi.

Contrariamente a quanto avvenuto per la Polonia, nella Jugoslavia le ristrutturazioni commerciali superano quelle ufficiali (13.634 rispetto a 2.724 m.ni \$) a causa del più massiccio indebitamento verso le banche. Non si notano grandi differenze nelle condizioni stabilite rispetto ai restanti paesi: si ricorda solo che nel 1985 viene concesso un MYRA per 4.004 m.ni \$ a scadenza decennale con 4 anni di grazia e 48 mesi di consolidamento.

Per quanto concerne l'ex-Unione Sovietica, il punto di partenza è il 4 dicembre 1991 quando la VEB annuncia che avrebbe sospeso, a partire dal giorno dopo, il pagamento della quota capitale del debito contratto con le banche commerciali anteriormente al 1 gennaio 1991<sup>74</sup>. Fra i principali sistemi bancari si mette subito in moto un meccanismo di consultazione e su richiesta della VEB viene formato un "Bank Advisory Committee" (BAC) con capofila la Deutsche Bank (6 dicembre 1991) che deve decidere la richiesta di un "roll-over" trimestrale del pagamento della quota capitale maturata fra il 5 dicembre 1991 ed il 31 marzo 1992 sui prestiti a medio e lungo termine concessi prima del 1 gennaio 1991 ("cut-off date"). L'accordo viene raggiunto assai presto (17 dicembre 1991), facilitato anche dall'alta percentuale dei crediti concessi all'Unione Sovietica coperta da garanzie governative (con l'esclusione della Francia).

Poiché la situazione non migliora le banche commerciali si vedono costrette ad accordare per ben 7 volte nuovi "roll-overs" trimestrali (26 marzo, 25 giugno, 30 settembre, ecc.) con lo stesso principio di "deferment" della quota capitale.

Poiché tuttavia si stanno accumulando arretrati cospicui nella quota interessi (2,4 m.di \$) il 30 luglio 1993 la Federazione Russa firma con le banche creditrici un accordo di massima per regolare tale importante aspetto<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Il problema del debito commerciale dell'Unione Sovietica è ben documentato in *Soviet Foreign Debt. Now For The Bradysky Plan?*, The Economist, march 9, 1991 e *Soviet Debt: What Is to Be Done?*, The Economist, august 24, 1991.

<sup>75</sup> Si veda, *Braccio di ferro Eltsin-Soviet*, Il Sole/24 Ore, 31 luglio 1993: si

2.b) Alle ristrutturazioni commerciali all'interno del Club di Londra da qualche anno (1989) si associano le cosiddette operazioni di DDSR (Debt and Debt Service Reduction) nell'ambito del Piano Brady<sup>76</sup>. Esse concernono debiti verso le banche commerciali ed i paesi a medio livello di reddito e prevedono un "package" di interventi (riduzione del debito estero, riduzione del suo servizio, "new money") con l'intervento di istituzioni internazionali e dei paesi (industriali) alle quali appartengono le banche commerciali creditrici. Sinora le esperienze effettuate riguardano Messico, Filippine 1°, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Filippine 2°, Nigeria ed Argentina ma sono in fase di avanzata discussione negoziati con Brasile, Repubblica Dominicana e Giordania. I risultati sono buoni ed in qualche caso eccellenti anche se è difficile enucleare il vero impatto delle operazioni ricordate sulla liquidità esterna dei vari paesi indebitati<sup>77</sup>.

Per le economie in transizione non si è ancora raggiunto alcun accordo per operazioni di DDSR nell'ambito del Piano Brady. Tuttavia la Polonia ha iniziato negoziati con le banche commerciali seguendo le procedure del Piano Brady chiedendo un "debt-relief" del 50% con la contrapposta del 33,3%. Nel novembre 1993 la Bulgaria chiede alle banche commerciali un "debt-relief"

tratta di un accordo preliminare con le banche occidentali relativo ad una parte del debito ex-sovietico di 16 m. di \$. La Federazione Russa accetta di pagare 500 m. di \$ nel quarto trimestre 1993 a saldo parziale degli interessi arretrati del 1992-93. Si veda per altri dettagli, Russia Bears Down on the Paris Club, Project and Trade Finance, august 1993.

<sup>76</sup> Si vedano J. SACHS, *Making the Brady Plan Work*, Foreign Affairs, summer 1989, S. REBECCHINI, *La riduzione del debito nel Piano Brady: ruolo, strumenti e prospettive*, Banca d'Italia, 1989, mimeo e M. MUKHERJEE, *How Does Brady-Type Commercial Debt Restructuring Work?*, World Bank, WPS, n. 817, december 1991.

<sup>77</sup> Si vedano ad esempio J.P. LANDAU, *La nouvelle stratégie de la dette: fondements théoriques et perspectives*, Revue d'économie financière, hiver 1990 e WORLD BANK, *World Debt Tables, 1993-94*, vol. cit., pp. 34-38. Per l'esame di un caso emblematico si veda V. DESTIVAL, *Le Mexique et le Plan Brady: le surendettement n'est pas une fatalité*, Revue française d'économie, automne 1990 e A. VAN WIJNBERGEN, *Mexican Debt Deal*, Economic Policy: An European Forum, april 1991.

---

dell'80% che non è accettato non solo per la sua entità ma anche per la difformità delle procedure rispetto al Piano Brady<sup>78</sup>.

2.c) Una ultima possibilità riguarda la facilitazione per la riduzione del debito estero creata nel 1989 per i paesi a basso livello di reddito (IDA-Countries)<sup>79</sup>. I paesi eleggibili con appropriati programmi di aggiustamento strutturale ed efficaci strategie di "debt management" possono effettuare "buy-backs" o "discounted exchanges" del proprio debito commerciale. I fondi provengono dalla banca Mondiale o addizionalmente da doni ufficiali di natura bilaterale: fra i vari paesi donatori si ricorda, per quel che ci concerne, Germania, Olanda e Comunità Europee. Fra i paesi beneficiari (Nigeria, Mozambico, Guyana, Uganda e Bolivia) non sono sinora comprese economie in transizione ma nel futuro tale "facility" potrebbe interessare l'Albania<sup>80</sup>.

#### *Gli obiettivi di una azione dell'Europa comunitaria?*

È inutile soffermarsi in dettaglio su quanto compiono in questi ultimi anni le Comunità europee ed i paesi membri per quanto concerne il processo di transizione dei paesi ex-socialisti. Vale invece la pena avanzare alcune osservazioni più puntuali per quanto concerne gli effetti degli interventi sinora compiuti sul debito estero dell'area considerata ben sapendo che il discorso rischia di essere generico per la grande diversità delle situazioni nazionali.

In primo luogo l'insieme delle azioni intraprese dalle Comunità esercita una efficacia positiva anche se indiretta sul regolare servizio del debito estero; efficacia per larga parte disturbata dalle impreviste difficoltà nel passaggio ad una economia di mercato, a

<sup>78</sup> Si veda WORLD BANK, *World Debt Tables, 1993-94*, vol. cit., pp. 34.

<sup>79</sup> Tale "debt reduction facility" viene approvata nell'annuale riunione congiunta FMI-BM a Washington (settembre 1989): si veda WORLD BANK, *Annual Report 1991*, pp. 66-67; *Annual Report 1992*, pp. 67-68 e *Annual Report 1993*, pp. 70-71.

<sup>80</sup> Oltre che per l'Albania, "buy-backs" finanziate con la "facility" ricordata sono previste anche per Nicaragua, Sao Tomé e Principe, Sierra Leone, Tanzania e Zambia.

decisioni decentrate, all'inserimento nei mercati mondiali, ecc. Ci si riferisce ad esempio agli accordi multilaterali di commercio, all'assistenza tecnica, ai prestiti della BEI, BERD, ecc. che, migliorando l'allocazione delle risorse ed aumentando le risorse disponibili, esercitano effetti positivi sulla competitività internazionale e sulla "creditworthiness" dei sistemi in transizione<sup>81</sup>. La seconda azione si riferisce all'aiuto finanziario fornito singolarmente dai paesi membri<sup>82</sup> ed all'azione svolta da questi nei vari fori per coordinare l'azione di assistenza<sup>83</sup>. Tali aiuti probabilmente evitano lo scoppio di crisi dirompenti dei pagamenti internazionali anche se a volte puramente e semplicemente sostituiscono operazioni di condono o di ristrutturazione del debito estero ("bailing-out effect"). In terzo luogo, venendo ad aspetti più specifici, le Comunità europea ed i paesi membri giocano un notevole ruolo nelle assisi competenti per quanto riguarda la ristrutturazione del debito commerciale ed ufficiale. Infatti essi

<sup>81</sup> Il nuovo corso delle relazioni CE-Est è aperto da una semplice dichiarazione di disponibilità. Nel luglio 1989 al Vertice dell'Arca (Parigi) i G-7 si dichiarano disposti a sostenere la democratizzazione e la realizzazione delle riforme in atto nei paesi dell'Est (in particolare Polonia ed Ungheria). Una analisi allargata dell'azione comunitaria si trova in M. MARESCEAU, *The Eastern Community, Eastern Europe and the URSS*, in J. REDMONT (ed.), *The External Relation of the European Community*, London, Macmillan, 1992 e J. PINDER, *Le Comunità Europee ed i paesi dell'Europa dell'Est*, Padova, Cedam, 1992. Per una visione più puntuale si vedano COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Seconda Relazione annuale sulla attuazione dell'aiuto comunitario in favore dei paesi dell'Europa Orientale e Centrale nel 1991*, Bruxelles, 10 maggio 1993 e COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *European Community relations with the Countries of Central and Eastern Europe*, Bruxelles, June 1993.

<sup>82</sup> C'è un lungo dossier sull'aiuto finanziario alle economie in transizione e soprattutto all'ex-URSS per quanto riguarda l'entità del "financing gap", le condizioni della sua efficacia e la distribuzione del peso fra i vari paesi donanti. Il raffronto fra il Piano Marshall in favore delle economie europee dopo il secondo conflitto mondiale e l'aiuto degli anni '90 agli ex-paesi socialisti sembra sempre meno credibile: si veda, ad esempio, B. EICHENGREEN - M. UZAN, *The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former URSS*, Economic Policy, An European Forum, 14, 1992.

<sup>83</sup> Si ricorda che al summit di Parigi del 15-16 luglio 1989, i G-7 richiedono alla Commissione delle Comunità europee di coordinare l'aiuto per le riforme politiche ed economiche alle economie in transizione.

---

agevolano indirettamente le negoziazioni del Club di Londra tramite pressioni e/o concessioni alle banche commerciali, intervengono direttamente nelle negoziazioni del Club di Parigi ed esercitano un indubbio ruolo nel FMI e nella Banca Mondiale per delineare una strategia mondiale del debito estero<sup>84</sup>.

Anche se le azioni precedenti sono sommamente utili rimane tuttavia un dubbio, se cioè non sia possibile prospettare una azione più decisa dell'Europa comunitaria nelle sedi e con le tecniche più opportune per alleggerire il debito estero delle economie in transizione. Si tratta di analizzare se tale azione può venire giustificata sulla base dei benefici apportati alle due parti direttamente coinvolte (Europa dell'Ovest e dell'Est) senza trascurare gli effetti indiretti sul debito estero mondiale<sup>85</sup>.

Per quanto sia difficile una quantificazione dei costi e dei benefici dell'operazione sembra di potersi affermare che un eventuale alleggerimento del debito estero delle economie in transizione dia all'Europa comunitaria un ritorno assai elevato per un insieme di ragioni che poi si esporranno<sup>86</sup>. Sembra pure ra-

<sup>84</sup> Bisogna tuttavia ricordare che, in base ad una ripartizione dei ruoli, spetta alla BM-FMI il disegno e la realizzazione dei programmi di aggiustamento strutturale spesso ferocemente attaccati come, ad esempio, in D. FAIRLAMB, *How the IMF is Killing Russia with Kindness*, Institutional Investor, september 1992. La stessa critica viene rivolta alle Comunità europee incapaci di prospettare (e finanziare) più adeguati processi di aggiustamento alle economie in transizione, ai PVS e soprattutto ai paesi ACP. Si veda dello Scrivente, *Lomé IV e l'aggiustamento strutturale: "soldes à bas prix" o "an agreement unique in history"*, in O. GARAVELLO - D. VELO, *Le relazioni commerciali e finanziarie nell'economia mondiale degli anni '90*, Padova, Cedam, 1992.

<sup>85</sup> I rapporti di complementarità e/o competizione fra Est e Sud per quanto riguarda il debito estero e più in generale le poste finanziarie sono assai complessi e non adeguatamente studiati. Da un lato il "debt relief" a favore dell'Europa dell'Est, migliorando la situazione finanziaria mondiale, può ridurre le tensioni per il servizio del debito estero dei PVS. Dall'altro lato, essendo limitate le risorse finanziarie dei paesi donanti, può alla fine significare un trattamento meno generoso (più selettivo) per l'indebitamento del Sud.

<sup>86</sup> Assai interessante il contributo di S. KOREN, *Debt Relief for Eastern Europe, Its Costs and the Distribution of Proceeds: Some Preliminary Results*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Heft 4, 1992. In ECE, *Economic Survey for Europe in 1989-90*, United Nations, Geneva, 1990 gli aspetti quantitativi del condono del debito estero sono assai meno precisati.

gionevole affermare che il ricordato tasso di rendimento per la Comunità sia più elevato se il "debt relief" viene concesso ai paesi in transizione rispetto all'Africa Sub-Sahariana, all'America Latina o ad altre aree geografiche. In altre parole, un intervento a favore del debito estero delle economie in transizione offre all'Europa comunitaria un tasso di rendimento più elevato rispetto alle restanti due grandi aree (Stati Uniti e Giappone) per cui da essa deve partire l'iniziativa e più consistenti debbono essere le risorse impegnate<sup>87</sup>.

Per ben impostare l'elaborazione e l'effettuazione della ricordata strategia comunitaria, bisogna attentamente valutare le sue motivazioni che sembrano almeno in parte differenti da quelle sinora avanzate per altri contesti geo-politici.

1) Non si può legittimamente estendere alle economie in transizione le motivazioni spesso avanzate per il "debt-relief" a favore dei paesi più deboli a livello mondiale e dei paesi ACP nelle Comunità europee<sup>88</sup>. Nelle condizioni ricordate il debito estero viene, almeno in parte, condonato per permettere la soddisfazione dei bisogni fondamentali, arrestare il degrado delle infrastrutture sociali, limitare conflitti esplosivi fra i vari gruppi, salvaguardare la democrazia, ecc.<sup>89</sup>. Per evitare che le risorse risparmiate dal

<sup>87</sup> Al di fuori della strategia mondiale, stanno emergendo politiche regionali di alleggerimento del debito estero a causa dei rapporti particolarmente stretti fra uno (pochi) paesi donanti ed un insieme di paesi debitori. Si pensi solo all'iniziativa "Enterprise for the Americas" dagli Stati Uniti, lanciata dal Presidente Bush nel luglio 1990 e destinata all'America Latina e Caraibi per quanto concene il debito concessionale PL 480 ed USAID.

<sup>88</sup> Le proposte e le realizzazioni di condono ("forgiveness") nei SILIC sono assai numerose ma concernono esclusivamente i singoli paesi creditori. A livello comunitario ben poche speranze esistono in Lomé IV anche se da più parti si propone l'annullamento del debito estero delle Comunità verso i paesi ACP, peraltro di ridotte dimensioni: si veda *Bollettino delle CE*, n. 1-2, 1991, punto 1.3.4.6 e di M. MARIN, Vice-Presidente della Commissione Europea, *L'annulation de la dette des ACP vis-à-vis de la CEE*, *Le Courier*, n. 125, janvier-février 1991.

<sup>89</sup> Si parla spesso di "social debt overhang" per distinguerlo dal più comune "debt overhang" che riguarda gli investimenti (produttivi) e le riforme di struttura. Bisogna ricordare che in molti paesi indebitati la riduzione dell'investimento è assai maggiore della contrazione dei consumi (privati) e che solo

---

servizio del debito estero siano malamente utilizzate si applicano rigorosi programmi di aggiustamento strutturale la cui utilità in senso astratto è evidente anche se l'applicazione lascia molto a desiderare.

Con le dovute eccezioni la situazione precedente non si ritrova nelle economie in transizione ove di norma il debito estero, pur se elevato, non gioca un ruolo così devastante nel ridurre i consumi, tagliare l'occupazione, degradare il contesto socio-politico, ecc. In altre parole, ove esiste, il peggioramento delle condizioni di vita deriva da fattori politici, sociali ed economici di natura interna che poco hanno a che vedere con il debito estero anche se ovviamente questi ne aggrava la portata.

Certamente alcune economie in transizione richiedono un aiuto esterno per combattere gli effetti più devastanti del collasso della produzione che si è manifestato in modo imprevisto. È opportuno tuttavia che tale assistenza di natura umanitaria venga tenuta distinta dal "debt-relief" qualificabile come aiuto allo sviluppo, a più lunga scadenza da integrarsi strettamente con la utilizzazione più razionale delle risorse domestiche. Se invece il "debt relief" per l'Europa dell'Est viene effettuato a scopo umanitario, equità vorrebbe che una simile azione venisse effettuata anche per altri gruppi di PVS (e soprattutto per i paesi ACP partecipanti all'accordo di Lomé IV) con costi probabilmente non sopportabili dalla Comunità.

2) L'obiettivo non può neppure essere ricercato nella massimizzazione del valore attuale del futuro servizio del debito estero, argomento avanzato da più parti per giustificare l'adozione di misure volontarie di riduzione del debito estero<sup>90</sup>. Estendendo a

in un secondo tempo le spese sociali (sanità, istruzione, ecc.) vengono tagliate per effetto di rigide politiche fiscali.

<sup>90</sup> Le misure volontarie godono di forte popolarità nella seconda metà-fine degli anni '80 per poi essere sottoposte a sempre maggiori critiche più o meno generalizzabili: si veda, ad esempio, J. WILLIAMSON, *Voluntary Approaches to Debt Relief*, Washington, Institute for International Economics, 1988; E. HELPMAN, *Voluntary Debt Reduction, Incentives and Welfare*, IMF, Staff Papers, september 1989 e S. CLAESSENS - I. DIWAN, *Market Based Debt Reductions*, in I. HUSAIN - I. DIWAN, *Dealing With the Debt Crisis*, World Bank, Washington, 1989.

livello internazionale la ben nota "Laffer-Curve" domestica si ottiene l'"External-Debt Laffer Curve" che mostra come, al di là di un certo livello di debito estero (in valore nominale), il servizio del debito estero si riduce. Infatti al crescere del debito estero vengono scoraggiati gli investimenti e le riforme di struttura poiché gli imprenditori ed i pubblici poteri si astengono da ogni sforzo ben sapendo che i benefici futuri per una parte più o meno grande devono venire suddivisi con i creditori esteri ("debt-overhang")<sup>91</sup>. Se si è nella parte discendente della funzione ricordata, è nell'interesse delle parti creditrici e debentrici procedere ad un condono parziale del debito estero.

Sul piano teorico la curva di Laffer fa sorgere più di un problema poiché la dinamica degli investimenti e delle riforme è determinata da fattori assai più profondi dell'onere del debito estero sulla produttività degli investimenti e sulla fattibilità delle riforme<sup>92</sup>. Anche sul piano empirico ci si trova di fronte a notevoli perplessità per avallare il "debt-overhang argument" poiché la curva di Laffer viene di norma derivata non da un modello macroeconomico ma dalla dinamica dei prezzi del debito estero sul mercato secondario che, come si sa, sono un cattivo indicatore della solvibilità di un paese. Se, trascurando questi limiti, ci si affida alle indagini effettuate sembra che il "debt-overhang" sia presente solamente per pochi PVS (Brasile, Messico, Filippine) mentre per i paesi dell'Est l'incertezza regna sovrana<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Gli iniziatori del "debt-overhang argument" sono J. SACHS, *The Debt Overhang of Developing Countries*, in R. FINDLAY (ed.), *Debt, Stabilization and Development, Essays in Memory of C. DIAZ ALEJANDRO*, Basil-Blackwell, Oxford, 1989 e P. KRUGMAN, *Financing Vs Forgiving a Debt Overhang*, *Journal of Development Economics*, november 1988.

<sup>92</sup> Il "debt overhang argument" è sottoposto a violente critiche sul piano teorico ed empirico. Sulla base di queste osservazioni spesso si sottolinea come l'azione della comunità internazionale deve tendere sempre più verso l'elaborazione di efficaci politiche economiche (domestiche e, per quanto possibile, internazionali) piuttosto che verso l'annullamento del debito estero.

<sup>93</sup> È quindi inutile passare in rassegna i vari studi empirici presentati dalla seconda metà degli anni '80 quali quella di J. PURCELL - D. ORLANSKI - J. SACHS - H. HUIZINGA - D. COHEN - R. PORTES, G.C. PERASSO, S. CLAESSENS, I. DIWAN, ecc.

---

3) Tenendo conto dei due aspetti precedenti, ci sembra che il motivo fondamentale della strategia comunitaria sul debito estero debba venire ricercato nell'accrescimento dell'interdipendenza finanziaria, monetaria, commerciale, produttiva, tecnologica, ecc. fra le due parti dell'Europa<sup>94</sup>. Da un lato una efficace azione comunitaria ha natura precauzionale nel senso di evitare pericoli di rottura fra l'Europa dell'Est e dell'Ovest qualora le economie in transizione mettano in opera metodi unilaterali di riduzione del debito estero interpretabili in senso ostile o comunque non cooperativo. Dall'altro lato, una efficace azione comunitaria accresce positivamente l'integrazione fra le due parti dell'Europa almeno tramite due serie di misure che è possibile identificare. In primo luogo, tramite il più tradizionale "debt relief", si accresce l'interscambio commerciale e finanziario dei sistemi beneficiari e per questa via si accelera il processo di interdipendenza in senso tradizionale, macroeconomico ed aggregato. In secondo luogo si possono utilizzare una vasta gamma di strumenti selettivi che rinsaldano i legami strategici fra paesi beneficiari e donanti, collegando le imprese, integrando i settori produttivi, riducendo i rischi di tensioni in materia ambientale e migratoria, ecc.

Bisogna notare che parte dell'aumentata integrazione fra le due Europee deriva dalla maggiore integrazione delle economie in transizione con l'economia mondiale ma per altra parte deriva dal processo di diversione di tale interdipendenza verso le economie comunitarie: si tratta dei soliti due effetti ben conosciuti nel campo commerciale come "trade creation" e "trade diversion".

#### *Gli strumenti di intervento di natura generale e specifica*

1) Il primo tipo di intervento è di natura più tradizionale configurandosi come un (parziale) condono del debito estero uf-

<sup>94</sup> Nel senso usato, l'interdipendenza è un concetto assai vago che non necessariamente riflette quanto con maggiore rigore viene proposto a livello teorico e documentato con analisi empiriche, soprattutto all'interno dei paesi industriali.

ficiale o con le banche commerciali tramite le tecniche ben note e non deve meravigliare essendo già effettuato nelle più diverse occasioni e sedi negoziali. Si tratta solo di renderlo più ampio, tempestivo, generalizzato, maggiormente integrato con l'aiuto finanziario in modo da avere una visione integrale del "financing gap". La più razionale copertura del "financing gap" deve ovviamente essere condizionata dalla messa in opera di misure domestiche per utilizzare nel modo più fruttuoso le risorse estere.

Non c'è dubbio che il "debt relief" in modo diretto ed indiretto sviluppi notevolmente l'interscambio di beni, servizi, capitali, ecc. fra i paesi beneficiari e condonanti come è stato dimostrato nell'analisi teorica e dalle esperienze di questi ultimi anni.

Sotto l'aspetto commerciale il "debt relief" a favore delle economie in transizione stimola l'importazione di beni e servizi soprattutto dai paesi comunitari poiché da tale area proviene la più grande parte di beni e servizi necessari per il processo di trasformazione. Naturalmente si deve tenere conto anche della struttura delle importazioni dall'Europa comunitaria in termini di beni di consumo, intermedi, di investimento, della qualità, dei tempi di consegna, dei prezzi, delle dilazioni di pagamento, ecc. In altre parole i paesi comunitari devono saper offrire a prezzi competitivi quei beni maggiormente richiesti dai processi di crescita e di trasformazione in modo da mantenere (o meglio accrescere) la propria quota di mercato. A più lungo termine le conclusioni sono meno sicure poiché si tratta di vedere la collocazione delle economie in transizione nell'arena mondiale ma a priori ci sono tutte le condizioni (economiche, sociali, politiche, ecc.) perché, in assenza di vistosi "mismanagements", l'Europa dell'Est trovi il suo maggior partner nell'Europa dell'Ovest.

Una riprova quantitativa dell'importanza commerciale del "debt relief" è dato dalla quota delle esportazioni comunitarie verso le economie in transizione, percentuale destinata ad aumentare considerevolmente con la ristrutturazione del commercio estero dell'Europa dell'Est e con il probabile allargamento delle Comunità europee. A stesse conclusioni si giunge, a contrariis, calcolando le mancate esportazioni e di conseguenza il vuoto produttivo causato dal mancato "debt relief" nell'esperienza più

---

recente. Ci si riferisce ai PVS durante larga parte degli anni '80 che, in assenza di misure generose di "debt relief", debbono procedere a processi di deflazione generalizzata con conseguente flessione delle importazioni (soprattutto di beni capitali) provenienti per larghissima parte dai paesi industriali. Fortunatamente per l'Europa comunitaria il costo dell'assenza di "debt relief" è contenuto poiché il crollo degli investimenti colpisce soprattutto l'America Latina che mantiene i più stretti rapporti commerciali con gli Stati Uniti.

Oltre che sul piano commerciale, un "debt relief" a favore delle economie in transizione permette l'instaurazione di nuovi, più accettabili rapporti finanziari fra le due aree europee purché effettuato a condizioni chiare ed eque.

È inutile ricordare che tale misura presenta costi anche abbastanza elevati per le banche commerciali ed i "taxpayers" a causa dell'annullamento (parziale) del debito, dell'allungamento delle scadenze, della riduzione del tasso di interesse, ecc. Tuttavia tali costi possono essere diversamente distribuiti fra banche commerciali ed autorità ufficiali in modo da distribuire in modo più conveniente il loro peso. In secondo luogo i costi sono già per larga parte scontati ed in un certo senso compensati dalle condizioni dei prestiti inizialmente fissate. Infine, ed è questa l'osservazione più importante, essi sono compensati dal futuro tasso di ritorno del "debt relief" se si riesce a ricomporre più normali relazioni finanziarie fra questi paesi debitori e creditori.

Per i creditori ufficiali il condono del debito estero riduce la propria quota di partecipazione all'assistenza finanziaria che nel complesso i paesi industriali debbono offrire per il processo di transizione. Per quanto le due forme siano abbastanza equivalenti, il condono offre maggiori garanzie in quanto evita inutili rinegoziazioni, riduce i tempi di attesa, stimola maggiori flussi di capitale, più facilmente si abbina a condizioni vincolanti, ecc. Poiché una larga parte dei prestiti dall'Est dell'Europa sono coperti da garanzie ufficiali, una sistemazione delle pendenze in corso può risanare la posizione delle banche o agenzie creditrici e quindi permettere un rilancio delle loro attività.

Per le banche commerciali i vantaggi consistono nel rinsaldare i rapporti finanziari con l'Europa dell'Est e di riprendere su

nuove basi e con diversi criteri l'attività di prestito. Già si è visto la quota rilevante dell'indebitamento bancario dell'Est europeo proveniente dai sistemi bancari comunitari e questo potrebbe ripetersi nel futuro. Guadagnare (o mantenere) quote di mercato per i servizi bancari e finanziari su territori così importanti può essere una efficace strategia per il domani allorché l'attività bancaria troverà condizioni sempre più competitive. Non bisogna poi dimenticare la possibilità di più stretta integrazione fra i sistemi bancari dell'Est e dell'Ovest sotto forma di "joint-ventures", presenza diretta su territori esteri, partecipazioni incrociate, ecc. soprattutto allorché nelle economie in transizione si procede ad una liberalizzazione finanziaria verso l'estero ed ad una privatizzazione di importanti istituti bancari. Se queste prospettive si realizzano, ne derivano vantaggi indiretti quali lo sviluppo delle piazze finanziarie europee ed il rafforzamento del ruolo mondiale dell'ecu, configurabili come economie esterne per il settore bancario comunitario.

2) La seconda categoria di strumenti ruota attorno all'idea di scambiare il debito estero con contropartite domestiche in vista di affrettare il grado di integrazione (evitare il rischio di disintegrazione) fra le due parti dell'Europa. Si tratta di effetti non meccanici e generalizzati ma più diretti e specifici, ricercati con una grande varietà di strumenti più o meno ortodossi.

Tali strumenti presentano non lievi difficoltà dapprima sotto l'aspetto tecnico-operativo che qui viene trascurato e secondariamente per due argomentazioni di diverso peso specifico. In primo luogo tali strumenti sono accusati di interferire nel libero gioco del mercato e quindi di falsare la ottima allocazione delle risorse a livello internazionale. Sul piano del realismo sembra inutile ricordare la presenza di ben più importanti fattori di distorsione delle decisioni economiche che, per di più, non presentano positivi effetti collaterali. Assai più valida sembra la seconda osservazione critica secondo la quale gli strumenti ricordati sono spesso accusati di effettuare non una vera riduzione ma solo una conversione del debito estero. Di fronte ad una riduzione del costo attuale del debito estero, corrispondono impegni per il futuro che è difficile quantificare nella loro interezza. A volte, ma si

---

tratta spesso di una forzatura, la critica diventa più radicale in quanto gli strumenti oltre ad un dubbio tasso di ritorno per il paese debitore vincolano i suoi processi di sviluppo creando una vera e propria dipendenza. Pur rimanendo allo stato latente, questo difetto sembra perdere di peso nella strategia comunitaria che deve essere valutata non nelle singole operazioni ma nella sua interezza con l'obiettivo di rinsaldare l'interdipendenza fra paesi creditori e debitori.

Non c'è che l'imbarazzo della scelta per elencare le singole possibilità di intervento per cui ci si limita ad elencare quelle che nella situazione attuale sembrano le più fattibili. Una volta aperta la strada non sembra difficile trovare altre soluzioni oggi non ancora configurabili soprattutto se viene incentivata la fiducia degli operatori economici e dei pubblici poteri.

Il primo intervento parte dalla constatazione che i paesi dell'Est offrono risorse strategiche il cui approvvigionamento può liberare l'Europa comunitaria da condizionamenti esterni assai pesanti. Certamente l'inizio degli anni '90 non è il periodo più propizio per contabilizzare questi vantaggi a causa dei prezzi cedenti delle materie strategiche ma la conclusione cambia se la prospettiva si estende, come di dovere, al lungo periodo.

Non deve essere impossibile collegare la riduzione del debito estero ad impegni dei paesi beneficiari di assicurare l'approvvigionamento di materie strategiche per un certo numero di anni a condizioni regolari.

Beninteso non si tratta di "debt-for-export swaps" secondo quanto effettuato, anche se in misura limitata, in questi ultimi anni. Tali "swaps" infatti hanno un significato positivo per il paese debitore solo se effettuati per le esportazioni addizionali e non certamente per quelle strategiche per le quali il mercato mondiale è sempre ricettivo.

Si tratta invece di impegni dei paesi beneficiari di esportare prodotti strategici con continuità limando le fluttuazioni dei prezzi, contenendo le irregolarità della offerta, allo stesso tempo rispettando le tendenze di fondo del mercato mondiale. Si possono studiare forme tecniche anche più sofisticate nel senso di legare il servizio del debito estero ai prezzi delle materie strategiche

esportate in modo da rendere più sostenibile il servizio del debito, condizionandolo alle possibilità di ripagamento.

In secondo luogo, l'alleggerimento del debito estero può essere collegato all'obiettivo di sviluppare i collegamenti fra le imprese localizzate nell'Est ed Ovest dell'Europa. Questo obiettivo riveste la massima importanza per l'Europa comunitaria anche per delocalizzare alcuni comparti produttivi non più competitivi nei paesi industriali, meglio vincere la concorrenza internazionale ed opporsi con possibilità di successo all'asse bipolare Stati Uniti-Giappone. L'integrazione può assumere forme anche più sofisticate come, ad esempio, tramite il riammodernamento e la valorizzazione dell'industria militare "high-tech" largamente presente in alcuni paesi ex-socialisti.

Le strategie alternative sono molteplici e dipendono dalla struttura delle imprese, dai vincoli giuridici, dalla rilevanza dei settori da integrare, dal momento congiunturale, dal contesto istituzionale, ecc.

A volte la strategia vincente consiste nell'inserirsi nell'apparato produttivo dei paesi dell'Est con investimenti diretti. Questo accade quando le imprese già esistenti sono ad inadeguato sviluppo tecnologico, con una situazione finanziaria insostenibile, con una organizzazione macchinosa, ecc. Si tratta spesso di settori importanti che trascurati nelle economie pianificate, rivestono un ruolo strategico nel processo di transizione.

Una strategia alternativa è quella di inserirsi nelle strutture produttive già esistenti anche per ridurre al minimo i tempi di esecuzione, sfruttare le expertises esistenti, ecc. Ove non esistono ostacoli giuridici, si tratta di acquisire quote di partecipazione delle imprese interessate, qualche volta sfruttando i processi di privatizzazione delle imprese in corso in molti paesi.

Indipendentemente dalla strategia utilizzata, la presenza di un forte debito estero può dare il necessario incentivo ai potenziali investitori esteri sia per investimenti diretti sia per l'acquisto di azioni. Infatti gli investitori possono acquisire sul mercato secondario parti del debito estero con un notevole sconto, convertirle presso le autorità competenti in moneta nazionale e con questa effettuare investimenti diretti o acquistare quote di partecipazione.

---

È chiaro che così facendo si barattano parti del patrimonio produttivo nazionale con debito estero e tale scambio sembra iniquo poiché il patrimonio nazionale è valido mentre il debito estero ha un valore solo di facciata. Tuttavia il vantaggio offerto ai potenziali investitori esteri può essere attentamente graduato per fargli assumere la natura di incentivo e non di mero guadagno speculativo per investimenti già pianificati. In secondo luogo, l'intervento diretto o indiretto degli investitori esteri determina positivi effetti reali da ricercarsi nel miglior management, maggiore conoscenza dei mercati esteri, più facile accesso al mercato internazionale dei capitali, ecc. che per molte imprese e settori sono la vera strozzatura della crescita.

Un terzo aspetto concerne il controllo dell'inquinamento che è (sarà) uno dei punti di maggior frizione fra le due Europe. Come più volte documentato, le economie socialiste hanno per larga parte trascurato gli obiettivi ambientali per raggiungere un più elevato tasso di crescita per cui il loro degrado ambientale non è minore che in molti PVS. Per quanto una notevole parte di questo degrado concerna esclusivamente gli stessi paesi inquinanti, le economie in transizione contribuiscono per una elevata percentuale all'inquinamento transfrontaliero Est-Ovest sul piano europeo e per una quota molto più tenue all'aggravamento del degrado ambientale (riduzione della fascia d'ozono ed effetto serra) a livello mondiale.

Poiché il controllo dell'inquinamento è tecnicamente complesso ed assai costoso sia in termini monetari sia per le minori opportunità di sviluppare alcuni settori o applicare alcune tecniche, è opportuno un intervento ab externo che, allo stesso tempo, metta a disposizione le necessarie expertises tecniche ed organizzative, offra risorse finanziarie a titolo concessionale e ponga seri vincoli ai processi "spontanei" di sviluppo.

Trascurando i problemi ambientali mondiali per i quali altre forme di collaborazione sono necessarie, basti limitarci in questa sede a quelli regionali (europei) che sono assai delicati. È infatti evidente che, a causa della prossimità geografica, l'Europa dell'Ovest è particolarmente colpita dall'inquinamento transfrontaliero proveniente dalle economie in transizione com'è denotato ad

esempio dalla presenza di piogge acide e dall'inquinamento marino (del mar Baltico e del mar Mediterraneo).

Per quanto le possibilità tecniche di legare riduzione del debito estero a riduzione dell'inquinamento Est-Ovest siano numerose, basta rifarsi alle due seguenti che poi si riscontreranno anche nell'aspetto successivo.

In primo luogo il condono del debito estero può venire condizionato all'effettuazione di misure tendenti ad impedire l'inquinamento transfrontaliero o a favorirne il disinquinamento. Si tratta di impegni che si estendono nel corso degli anni, assai vincolanti per lo sviluppo settoriale e tecnologico, e che, come già preconizzato in numerose sedi negoziali, richiedono trasferimenti internazionali di risorse almeno quando sono coinvolti i PVS. Nella soluzione qui individuale, il trasferimento di risorse avviene non direttamente bensì in modo occulto tramite l'alleggerimento del debito estero che permette ad una maggiore quantità di risorse domestiche di essere indirizzate all'azione ambientale.

In secondo luogo si può intervenire in modo più diretto con i "debt-for-nature swaps". I paesi condonanti cedono i loro crediti alle autorità ufficiali ad un prezzo scontato (più o meno uguale a quello del mercato secondario) e con il controvalore effettuano interventi specifici di natura disinquinante. Questi swaps sono già compiuti spesso per opera di organizzazioni ambientaliste in molti PVS ed anche in alcuni paesi socialisti ma si tratta di entità assai limitate. Si tratta di ampliare, razionalizzare e pianificare tramite una attenta opera di selezione tali swaps in modo da integrarli nella politica comunitaria dell'ambiente e soprattutto di riduzione dell'inquinamento transfrontaliero.

Un ultimo aspetto si propone di regolarizzare il flusso delle migrazioni dall'Est all'Ovest dell'Europa vista l'inefficacia e l'iniquità del controllo su base esclusivamente amministrativa. Tali migrazioni fanno sorgere più di un problema sia nelle regioni di partenza qualora si tratta di forze di lavoro qualificate (fuga di cervelli e quindi perdita di capitale umano) sia nelle regioni di arrivo anche per la crisi generalizzata del mercato del lavoro.

Non è necessario soffermarsi molto sui due possibili interventi che riflettono quanto già detto prima.

---

In primo luogo il "debt relief" viene accordato sulla base di precisi impegni del paese beneficiario per quanto concerne i piani di formazione (riqualificazione) professionale nelle varie zone, settori, attività, ecc. In secondo luogo si può agire in modo più diretto, convertendo i crediti verso le economie in transizione in moneta nazionale da utilizzare per la formazione professionale nelle zone colpite dalla riconversione produttiva ("debt-for-training swaps").

Secondo una interpretazione ottimistica, questi "debt-for-training swaps" nelle economie in transizione hanno la stessa funzione dei "debt-for-development swaps" largamente applicati nei paesi più deboli a fini umanitari. Del resto, così si argomenta, l'azione comunitaria con i vari programmi è già fortemente coinvolta nell'assistenza tecnica e nella formazione, anzi fa di questo aspetto un elemento trainante dei processi di trasformazione.

Molto più realisticamente, nel loro complesso le misure ricordate fanno sorgere non poche perplessità e rischiano di essere vagamente retoriche se l'obiettivo fondamentale è regolarizzare il flusso migratorio Est-Ovest. Innanzitutto il loro ammontare è, tutto sommato, alquanto limitato tenendo conto del surplus di forze di lavoro scaturente dai processi di riconversione in atto. In secondo luogo sembra difficile discriminare fra diversi tipi di formazione professionale privilegiando quelli che hanno un effetto più diretto e sensibile sui flussi migratori. Infine la sua utilità per larga parte è condizionata dalla messa in opera di misure di riconversione industriale. Se queste sono insufficienti o inefficaci, il rimedio rischia di essere ancora peggiore del male poiché, con un livello maggiore di professionalità, gli incentivi ad emigrare aumentano.

Di fronte a questi aspetti positivi macroeconomici e settoriali dell'azione del "debt relief" ci si può chiedere perché essa sia così stentata, ritardata ed insufficiente. Tale argomento è ben noto agli esperti di negoziazioni internazionali e di studiosi di "international political economy" che hanno proposto una lunga lista di fattori che impediscono una seria negoziazione ed una efficace realizzazione della strategia di riduzione del debito estero anche quando questa possa avvantaggiare entrambe le parti (Pareto-

Improving Debt Relief). Questi fattori, avanzati per la generalità dei PVS possono essere estesi con le dovute modifiche alle economie in transizione.

Senza graduatoria di importanza, i fattori ostacolanti un "debt-relief" consistono nella mancanza di informazioni, difficoltà di previsione, rapida modificazione delle situazioni domestiche e mondiali, debole coordinazione fra gli attori interessati, conflitti di interesse fra i vari paesi concedenti e beneficiari ed all'interno di essi, contrasti nello stabilire clausole di condizionalità, complessità della scelta delle migliori tecniche ed interventi, ecc.

Tutti questi fattori disturbanti o ritardanti sono reali ed a volte inevitabili tuttavia se si guarda bene, a meno di imprevedibili cambiamenti della situazione debitoria, l'alternativa ad un sostanzioso "debt-relief" è una (imprevedibile) combinazione di soluzioni unilaterali ("default", moratoria, accumulo di arretrati, ecc.), continue ristrutturazioni e drastiche misure domestiche (deflazione generalizzata). La più probabile alternativa ad un volontario "debt relief" oggi è un forzato "debt relief" domani, esigito dal più che probabile peggioramento della situazione con maggiori costi e minori benefici. Per l'Europa dell'Ovest il "debt relief" a favore delle economie in transizione è certamente un cospicuo investimento di risorse che tuttavia, se bene effettuato, presenta un accettabile tasso di ritorno non solo per i paesi in transizione ma anche per le economie comunitarie.



FRANCO PRAUSSELLO

### **Migrazioni endogene e flussi migratori ottimali tra l'Unione europea e l'Europa dell'Est**

1. Il mio obiettivo consiste nell'avanzare alcune riflessioni in ordine alle determinanti e agli effetti economici dei flussi migratori diretti in Europa occidentale a partire dai paesi dell'Europa centrale ed orientale, nel quadro di un possibile, futuro allargamento dell'Unione europea in direzione dell'Europa dell'Est.

Il crollo dei sistemi ad economia accentrata è stato accompagnato da un'impennata nei trasferimenti di popolazione verso l'Unione europea, considerata come un'area di prosperità e di stabilità politica, in un quadro internazionale irto di incertezze e di pericoli, a causa delle difficoltà connesse con la transizione verso l'economia di mercato e dei rischi di disgregazione se non di conflitto armato associati al passaggio verso i nuovi assetti paneuropei, dopo la fine dell'Unione sovietica e del suo sistema di egemonia regionale. A titolo di esempio, tra il 1987 e il 1990 nella sola Germania il flusso degli immigrati provenienti dai tre paesi dell'Europa centrale (Ungheria, Polonia e RFCS) è passato da poco meno di 180.000 a circa 410.000 persone all'anno, con una punta di 487.000 unità nel 1989, l'anno della caduta del muro di Berlino (OECD, 1992).

Il progressivo avvicinamento delle due parti dell'Europa e una futura estensione dell'Unione in direzione dell'Est forniranno un quadro istituzionale, nell'ambito del quale i flussi migratori potranno svolgersi senza ostacoli. Non ne discenderà necessariamente un loro intensificarsi, almeno per ciò che riguarda i movimenti migratori verso i paesi più avanzati dell'Unione europea,

---

perché presumibilmente il deflusso di popolazione dai paesi dell'Europa centrale ed orientale potrà stabilizzarsi, una volta che i divari nei confronti delle regioni più prospere si ridurranno. Perché ciò avvenga, tuttavia, sarà necessaria un'azione deliberata da parte delle autorità di politica economica dell'Unione, perché le soluzioni di mercato tenderanno con ogni probabilità ad aggravare gli squilibri iniziali, anziché a ridurli.

Questi argomenti possono essere illustrati con l'ausilio di un semplice modello economico aggregato, in cui i movimenti di popolazione tra l'Europa dell'Est e l'Unione europea dipendono, a seconda delle ipotesi fatte, dalle differenze nelle dotazioni di capitale fisico delle due regioni o dai divari nei salari reali, corretti in base ai tassi di occupazione vigenti nelle due parti dell'Europa. Prima di illustrare il modello proposto, tuttavia, sarà opportuno riprendere per sommi capi alcuni dei principali apporti teorici, che stanno alla base dell'approccio che lo caratterizza.

Lo scritto è organizzato nel modo seguente: nei paragrafi 2 e 3 vengono passati in rassegna partitamente i filoni della nuova teoria della crescita endogena e degli studi dei movimenti migratori; il paragrafo 4 contiene una descrizione di alcuni lavori che trattano congiuntamente dei due argomenti; nel paragrafo 5 si presentano la struttura e i principali risultati del modello; nel paragrafo 6, infine, si avanzano alcune considerazioni conclusive circa i possibili interventi di politica finalizzati a rendere ottimali i flussi migratori tra l'Unione europea e i paesi dell'Europa centrale e orientale.

2. Il modello di crescita con capitale umano e flussi migratori che intendo presentare allo scopo di analizzare alcuni temi economici connessi con i trasferimenti di popolazione tra le due parti dell'Europa si ispira a due distinti filoni di ricerca, che di recente sono confluiti in un unico approccio integrato. Si tratta da un lato della letteratura che fa capo alla teoria della crescita endogena, e dall'altro del ramo che descrive le motivazioni e gli effetti delle migrazioni fra paesi.

Rinviando al paragrafo successivo l'esame del secondo filone, in questa sede sarà sufficiente ricordare che in generale i modelli

di crescita endogena sono schemi di impianto neoclassico, in cui la presenza di uno o più fattori accumulabili contrasta la produttività decrescente dei fattori produttivi non riproducibili, consentendo di giungere ad una situazione di crescita bilanciata, in cui prodotto, consumo e fattori accumulabili si espandono nel tempo a tassi costanti<sup>1</sup>. L'aggettivo endogeno sottolinea il fatto che la crescita è imputabile alle caratteristiche proprie del modello, quali si manifestano attraverso i suoi parametri, e non dipende da fattori non spiegati, quali l'aumento della popolazione o il progresso tecnico considerato come un dato.

Questa corrente di studi, sorta nella seconda età degli anni Ottanta e oggi arricchita da numerosi modelli che trattano argomenti di frontiera, presenta caratteri che ne fanno uno strumento promettente ai fini della ricerca sul *development*, ovvero per l'analisi della situazione dei paesi in via di sviluppo, nonché di quella dei paesi in transizione verso l'economia di mercato.

Essa infatti consente in primo luogo di superare i limiti della teoria neoclassica tradizionale della crescita con progresso tecnico esogeno, soprattutto in ordine alle questioni dei saggi di crescita differenziati per paesi e del *catching up*<sup>2</sup>. Secondo gli schemi alla

<sup>1</sup> In casi particolari i tassi di crescita possono essere variabili. Considerando anche la possibilità che i tassi di crescita siano crescenti, si può affermare che si avrà crescita persistente di tipo endogeno quando i fattori accumulabili forniscono almeno rendimenti di scala costanti. Data una generica funzione di produzione Cobb-Douglas:  $Y = K^\beta N^\alpha$ , con  $K$  che rappresenta il capitale, la conoscenza o qualsiasi altro fattore accumulabile e  $N$  che indica il lavoro, la terra, l'energia o in genere un fattore non accumulabile o che varia a tassi indipendenti dalle decisioni individuali, si avranno modelli di crescita endogena a rendimenti costanti ( $\alpha + \beta = 1$ ) quando  $\beta = 1$  e  $\alpha = 0$  (con scomparsa del fattore non riproducibile) e modelli di crescita endogena a rendimenti crescenti ( $\alpha + \beta > 1$ ) quando  $\beta \geq 1$  e  $\alpha \geq 0$ . Questi ultimi possono essere imputabili alla presenza di esternalità, che operano a vantaggio non delle singole imprese ma del loro complesso, oppure a fattori che, come le attività di Ricerca e di Sviluppo, migliorano la produttività dell'impresa e possono essere remunerati dalle rendite associate a forme di mercato non perfettamente concorrenziali. Per una tassonomia analoga, che individua nell'esistenza di rendimenti costanti nel fattore accumulabile la condizione necessaria per la crescita endogena si veda Sala-i-Martin (1990).

<sup>2</sup> Inoltre, al di là dell'ottica di questo scritto, andrebbe citata l'incapacità

---

Solow-Swan, il tasso di crescita  $g$  in condizioni di stato stazionario dipende dal tasso di aumento della popolazione  $n$  e da quello del progresso tecnico<sup>3</sup>  $\gamma$  :

$$g = n + \gamma. \quad (1)$$

Ne segue che, in presenza di diffusione uniforme del progresso tecnico a livello internazionale, i tassi di crescita dovrebbero essere uniformi tra paesi, a meno del fattore specifico costituito dall'andamento della popolazione.

Inoltre, la teoria tradizionale postula una correlazione inversa tra il livello pro capite di capitale e il suo tasso di crescita; i paesi arretrati dovrebbero crescere più in fretta e, mettendo a frutto il possibile vantaggio di essere gli ultimi arrivati, dovrebbero essere in grado di effettuare la convergenza (*catching up*) con i paesi avanzati.

Inutile aggiungere che l'evidenza empirica non conferma queste due predizioni del modello neoclassico con progresso tecnico esogeno, anche se esistono casi circoscritti in cui il *catching up* si manifesta<sup>4</sup>.

Per contro, l'approccio della crescita endogena spiega o è compatibile con la diversità dei livelli di reddito tra paesi, la crescita elevata dei redditi pro capite ad ogni livello, nonché l'assenza di correlazione generalizzata tra livelli e tassi di crescita. Nel suo ambito sono stati proposti sia modelli con convergenza, sia modelli che descrivono processi di divergenza tra paesi. Tra i primi

dei modelli tradizionali di dar conto della correlazione positiva fra il tasso di risparmio e il saggio di crescita, legame che viene invece spiegato dagli schemi di crescita endogena.

<sup>3</sup> Il modello di riferimento è quello del progresso tecnico ad efficienza crescente del lavoro (*labour augmenting*), in base al quale il solo trascorrere del tempo comporta un miglioramento delle condizioni di efficienza in cui opera il sistema economico. In questa ipotesi la funzione di produzione sarà del tipo:  $Y_t = K_t^\alpha (A_t N_t)^\beta$ , con  $\alpha + \beta = 1$ ,  $\forall 0 < \alpha, \beta < 1$ , e la componente di progresso tecnico  $A_t$ , che cresce esponenzialmente nel corso del tempo, a partire da un dato livello iniziale  $A_0 = A_0 e^{\gamma t}$  (Solow, 1970). Si veda anche Valli (1993).

<sup>4</sup> Ad esempio all'interno dei paesi industrializzati durante il periodo 1950-75. Si veda la letteratura citata in Targetti (1992).

si possono segnalare i lavori di Grossman and Helpman (1989, 1991), in cui un paese inseguitore assorbe lo stock di conoscenze tecniche (*knowledge capital*) attraverso il canale del commercio estero<sup>5</sup>, mentre un caso di possibile *lock in* tecnologico è descritto dal modello di Lucas (1988) a più beni e con capitale umano funzione del processo di apprendimento (*learning by doing*): il paese specializzato nel bene con contenuto di progresso tecnico endogeno meno elevato rimarrà permanentemente distanziato dal paese che produce il bene a più alto capitale umano, con saggi di crescita maggiori, con la conseguenza che il quadro iniziale delle specializzazioni non potrà essere modificato.

Un'ulteriore caratteristica della letteratura della crescita endogena utile ai nostri fini consiste nella sua flessibilità, sia rispetto alle indicazioni che emergono da altri approcci, sia nel senso specifico di adattabilità alle esigenze proprie dello studio del *development* e dei processi di transizione verso forme di gestione decentrata dell'economia.

Sotto il primo profilo, va detto che nel suo quadro possono essere descritti in termini nuovi fatti stilizzati, il cui esame ha costituito il terreno di elezione dell'analisi classica e degli studiosi postkeynesiani. In questo senso è anche possibile parlare di eclettismo del nuovo filone, ovvero della sua convergenza con gli altri approcci fondamentali del pensiero economico moderno. Per i modelli di crescita endogena a rendimenti crescenti, la presenza di un fattore accumulabile non soggetto a rendimenti decrescenti dà conto di fenomeni quali le forme di mercato non concorrenziali, la non ottimalità delle soluzioni di *laissez faire* e la dipendenza delle soluzioni dal sentiero di crescita e dal comportamento dinamico del sistema (*path dependency*), tutti elementi sottolineati da tempo dagli economisti radicali e di ascendenza keynesiana.

Circa i modelli con rendimenti costanti, Targetti (1992), nella sua rassegna delle vecchie e nuove teorie della crescita, ha già mostrato i collegamenti con l'analisi classica del modello cosiddetto "AK" di Rebelo (1990), il più semplice schema di crescita

<sup>5</sup> Sui modelli di trasferimento delle innovazioni tra paesi dotati di differenti livelli di sviluppo si veda Marengo (1992).

endogena possibile. La funzione di produzione utilizzata da questo autore è lineare nel solo fattore capitale  $K$  e assume la forma seguente:

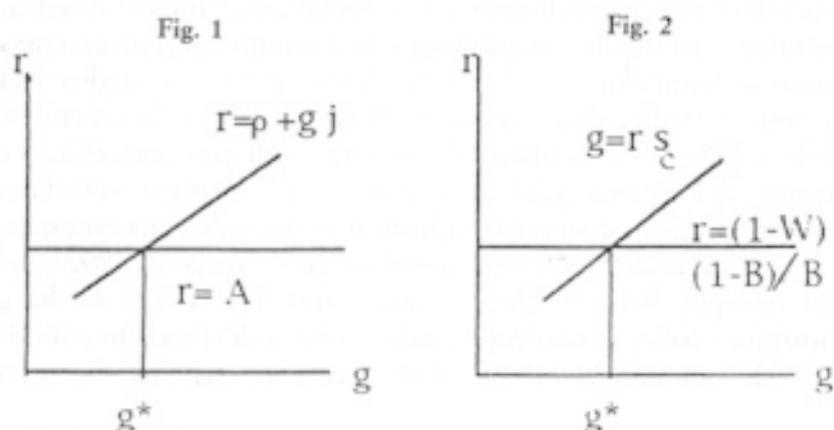
$$Y = AK, \quad (2)$$

dove  $A$  è una costante esogena che misura il rendimento dell'investimento e il capitale è inteso in senso lato, come comprensivo del capitale fisico, di quello finanziario, del capitale umano, delle conoscenze tecniche, e così via. Con l'avvertenza che la specificazione lineare prescelta fa sì che si abbiano rendimenti di scala costanti sia nella funzione di produzione, sia nell'unico fattore considerato<sup>6</sup>.

Come risulta dall'esposizione grafica che segue, lo schema di Rebelo (1990) (Fig. 1), può essere interpretato come una riformulazione del modello classico di Marx, Sraffa, von Neumann (Fig. 2), con  $Y$  inteso alla stregua del prodotto totale al netto dei salari, ed  $A$  che corrisponde al saggio del profitto  $r$ :

$$A = Y/K = r = (1-W)(1-B)/B, \quad (3)$$

con  $W$  e  $B$  che indicano rispettivamente il salario e l'input della merce singola dei modelli aggregati impiegata come bene di investimento.



<sup>6</sup> Tale modello rientra nella prima delle categorie descritte nella nota 1, con  $\beta=1$  e  $\alpha=0$ .

Nei due modelli il saggio di crescita di equilibrio  $g^*$  è dato dall'incontro della retta obliqua del rendimento sul consumo con la retta parallela all'asse delle ascisse del rendimento sugli investimenti. Quest'ultima è già stata indicata nelle relazioni di cui alla (3). Il rendimento sui consumi è funzione, nel modello classico, del tasso di crescita  $g$  e della propensione al risparmio dei capitalisti  $s_c$ , mentre nel modello di crescita endogena dipende dal saggio di sconto soggettivo  $\rho$  e da un indice dell'elasticità di sostituzione intertemporale del consumo  $j$ , considerando un quadro di ottimizzazione dinamica dei consumi da parte di un agente rappresentativo.

Ma il modello di Rebelo (1990) presenta punti di contatto anche con l'approccio keynesiano. Ponendo mente al processo di accumulazione, il tasso di crescita risulterà uguale al rapporto fra la propensione al risparmio aggregata  $s$  e il rapporto capitale-prodotto:

$$Y=AK; g=\dot{Y}/Y=sA; g=s/(K/Y), \quad (4)$$

dove, con notazione standard,  $\dot{Y}=dY/dt$ . Analogamente, per uno schema con struttura alla Harrod-Domar, si avrà:

$$\dot{K}=S; \dot{K}/Y=s; \dot{Y}/Y (\dot{K}/\dot{Y})=s; g=s/(\dot{K}/\dot{Y}), \quad (5)$$

in cui il rapporto capitale-prodotto è presente in termini dinamici.

Per quanto riguarda inoltre la congruenza del nuovo indirizzo di studi con la modellistica relativa alle situazioni di *development* e di transizione verso l'economia di mercato, si può aggiungere che l'enfasi che esso pone sui rendimenti di scala crescenti, sulla produttività marginale del capitale non decrescente, nonché sul ruolo dello Stato, riguarda fenomeni che sono spesso presenti nei paesi in via di sviluppo e nelle economie in corso di transizione. In particolare, l'intervento dei poteri pubblici trova un nuovo fondamento razionale nella necessità di fornire un sostegno alla produzione mediante la spesa pubblica generatrice di esternalità (Barro, 1990) e in genere di migliorare gli incentivi per superare la subottimalità delle soluzioni di mercato in caso di rendimenti di scala crescenti.

---

Nondimeno, rimane la necessità di adeguare la prima generazione dei modelli di crescita endogena alle caratteristiche particolari dei paesi in via di sviluppo e in transizione, soprattutto in ordine a due argomenti: l'opportunità di definire per essi il capitale umano in termini di condizioni di salute e di livelli di alimentazione, al di là delle tradizionali definizioni del *learning by schooling* e del *learning by doing*<sup>7</sup>, e di tener conto dei mercati del lavoro non ufficiali, data l'esistenza in tali paesi di un ampio settore informale (Pio, 1993). Nel mio modello, come si vedrà, vengono previsti mercati del lavoro dualistici, peraltro con riferimento specifico ai paesi di destinazione dei flussi migratori.

A conclusione di questa rassegna, risulta opportuno ancora un cenno circa i modelli di riferimento, cui si ispira il modello proposto. In esso i rendimenti crescenti sono ottenuti grazie alla presenza del capitale umano, che dà luogo ad un'esternalità a vantaggio dell'intero sistema economico. L'idea dell'esternalità fa sostanzialmente capo al lavoro di Arrow (1962) sulle implicazioni economiche dei processi di apprendimento ed è pervenuta al primo modello di crescita endogena, dovuto a Romer (1986), attraverso l'interpretazione datane da Sheshinski (1967). La funzione di produzione utilizzata da Sheshinski (1967) è del tipo:

$$Y = K^\beta N^{1-\beta} K^\gamma, \quad 0 < \gamma < 1, \quad (6)$$

in cui l'ultimo termine indica un'esternalità in forma di livello di conoscenza, il quale viene misurato dallo stock aggregato di capitale. Ogni singola impresa espande il proprio fattore accumulabile attraverso l'investimento e opera in condizioni di rendimenti costanti, ma il nuovo investimento aumenta lo stock complessivo del capitale, e quindi l'insieme delle esperienze che generano il

<sup>7</sup> Oltre allo schema del capitale umano alimentato dal processo di apprendimento (*learning by doing*), cui si è già accennato nel testo a proposito della mancata convergenza fra paesi, in Lucas (1988), come si vedrà tra breve, si trova anche un modello aggregato dove il capitale umano si accumula attraverso la destinazione del tempo di non lavoro all'istruzione (*learning by schooling*).

*learning by doing*, migliorando l'ambiente produttivo in cui agiscono le imprese. In tal modo viene utilizzato l'assunto marshalliano dei rendimenti crescenti esterni all'impresa e interni all'industria.

Romer (1986), dal canto suo, elabora un modello a rendimenti crescenti con esternalità nel senso di Marshall, specificando l'equazione (6) in modo che l'apporto fornito dallo stock aggregato di conoscenze alla crescita del sistema sia più rilevante, ovvero assumendo che  $\beta + \gamma > 1$ <sup>8</sup>.

Quanto al capitale umano, il modello aggregato di Lucas (1988) ipotizza che un lavoratore dotato di livello di capacità  $b$  dedichi una quota  $u(b)$  del suo tempo sottratto all'ozio all'attività lavorativa, e la quota rimanente  $1-u(b)$  alla sua formazione, ovvero all'accumulazione del capitale umano attraverso l'istruzione (*learning by schooling*). La dinamica dell'accumulazione degli *skill* che formano il capitale umano viene descritta in modo semplice, assumendo una relazione di dipendenza diretta dal livello già raggiunto:

$$\dot{b}(t) = b(t)\chi[1-u(t)], \quad (7)$$

dove  $\chi$  indica il tasso massimo di accumulazione, che si ha quando tutto il tempo non libero viene sottratto al lavoro, dedicandolo alla formazione. In queste condizioni, la funzione di produzione del modello risulta specificata nei termini seguenti:

$$Y = AK^\beta [ubN]^{1-\beta} b_a^\gamma, \quad (8)$$

con il termine in parentesi quadra che indica il numero dei lavoratori effettivi in produzione, con *skill* medio  $b$ , nell'ipotesi in cui la forza lavoro sia omogenea, vale a dire composta da individui identici. Nel secondo membro della (8) il capitale umano compare due volte: in parentesi quadra, ad esprimere i suoi effetti interni sulla produttività diretta dei lavoratori, e come capitale

<sup>8</sup> Prendendo in considerazione globalmente il fattore accumulabile  $K$ , lo schema di Romer (1986) rientra nella seconda categoria di modelli indicata alla nota 1, con  $\alpha + \beta > 1$ ,  $\beta > 1$  e  $\alpha > 0$ .

---

umano medio  $b_a$  con l'esponente  $\gamma$ , ad indicare i suoi effetti esterni, sotto forma di aumento della produttività di tutti i fattori della produzione. Allo scopo di sottolineare tale distinzione, Lucas (1988) mantiene separate le due notazioni del capitale umano, anche se, con l'assunto che tutti i lavoratori abbiamo lo stesso livello di *skill*, ovviamente  $b=b_a$ <sup>9</sup>.

3. Occupiamoci ora succintamente del filone di studi che riguarda le determinanti e gli effetti economici dei flussi migratori. Al riguardo sono disponibili la nota rassegna di Greenwood and Mc Dowell (1986) e quella più recente della Venturini (1991). Com'è noto, le impostazioni fondamentali nello studio dell'argomento sono sostanzialmente tre: l'approccio classico, quello keynesiano e l'impostazione neoclassica.

Le analisi di taglio classico si fondano sul lavoro pionieristico di Lewis (1954) e utilizzano modelli di economie dualistiche, con trasferimenti di popolazione dal settore agricolo arretrato con offerta illimitata di forza lavoro al settore industriale avanzato.

L'approccio keynesiano si caratterizza per l'accento che pone sulle modificazioni indotte dai flussi migratori sulla domanda aggregata. L'aumento di popolazione conseguente all'immigrazione di forza lavoro dall'estero aumenta la domanda aggregata e quindi anche la domanda di lavoro, con effetti che contrastano lo spiazzamento dei lavoratori nazionali e la riduzione dei salari reali nel paese ricevente<sup>10</sup>.

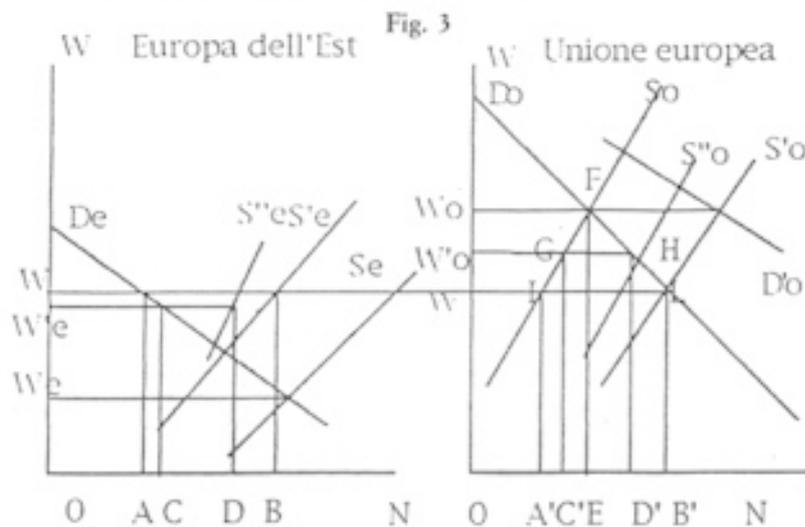
L'approccio neoclassico risale alla teoria dei salari di Hicks (1932) e sottolinea il livellamento dei salari fra il paese di origine e quello di destinazione, determinando inoltre in che misura la forza lavoro immigrata sostituisce i lavoratori del paese ricevente, spiazzandone l'occupazione.

<sup>9</sup> In questa ipotesi, considerando in modo congiunto il capitale fisico  $K$ , nonché gli effetti interni ed esterni del capitale umano, il modello aggregato di Lucas (1988) con capitale umano accumulato attraverso il *learning by schooling* è analogo al modello di Romer (1986), dato che  $\beta > 1$ ,  $\alpha > 0$  e  $\alpha + \beta > 1$ .

<sup>10</sup> Uno dei primi lavori a sottolineare gli effetti di domanda e di miglioramento delle capacità tecnologiche del paese ricevente in seguito all'apporto dei lavoratori immigrati è quello di Bernard (1953).

In un'ottica di equilibrio parziale, il libero trasferimento della forza lavoro dall'Europa dell'Est all'Unione europea dà luogo ad un saggio del salario reale comune  $W$ , riducendolo all'Ovest dal livello iniziale  $W_o$  e aumentandolo all'Est dal livello  $W_e$ , con l'avvertenza che i flussi migratori si traducono rispettivamente in uno spostamento verso destra e verso sinistra delle curve di offerta di lavoro nelle due regioni (da  $S_o$  a  $S'o$ , da  $S_e$  a  $S'e$ : Fig. 3). In queste condizioni, nell'Europa dell'Ovest, in presenza di un'immigrazione pari ad  $A'B'$  ( $= AB$  proveniente dall'Est), l'occupazione complessiva sale a  $OB'$ , ma l'occupazione dei lavoratori interni scende da  $OE$  ad  $OA'$ , con un effetto di spiazzamento a favore dei lavoratori immigrati pari a  $A'E$ . Parallelamente i guadagni della forza lavoro originaria dell'Ovest scendono da  $OW_oFE$  a  $OWIA'$ . Tale effetto negativo di reddito potrebbe essere contrastato o anche più che compensato nel lungo periodo, qualora si verificasse l'ipotesi keynesiana e la domanda di lavoro passasse ad esempio a  $D'o$ , riportando il salario al livello originario  $W_o$ , o ad un livello a questo superiore.

L'eventuale limitazione dei flussi migratori impedirebbe il pieno livellamento dei salari e attenuerebbe i fenomeni descritti. In Fig. 3, la fissazione di un limite massimo di immigrazione pari a  $C'D'$  da parte dell'Unione europea, manterrebbe un differenziale tra i salari reali uguale a  $W'o - W'e > 0$ .



Va aggiunto che gli effetti indicati risulteranno più o meno accentuati in dipendenza delle elasticità delle domande e delle offerte di lavoro e che in generale la riduzione del salario reale nel paese ricevente sarà tanto più alta quanto più anelastiche si presenteranno le relazioni di domanda e di offerta. Inoltre, l'effetto di spiazzamento dell'occupazione interna sarà tanto più rilevante quanto più l'offerta di lavoro sarà elastica e la domanda di lavoro sarà rigida (Greenwood and McDowell, 1986).

Per quanto concerne le determinazioni dei flussi migratori, secondo l'impostazione neoclassica la propensione all'emigrazione risulta funzione delle differenze salariali fra paesi:

$$M^i = f(W^j - W^i), \quad (9)$$

dove  $M^i$  indica il movimento di popolazione proveniente dal paese  $i$  e diretto nel paese ricevente  $j$ .

A partire dai lavori di Todaro (1969, 1979) una possibile assunzione aggiuntiva consiste nel collegare i flussi migratori anche alla probabilità di trovare occupazione nel paese ricevente. Il modello iniziale di Todaro descrive il passaggio dal settore rurale ( $r$ ) a quello urbano moderno ( $u$ ), sulla base di un'equazione di comportamento del tipo:

$$G(0) = \int_{t=0}^{\infty} [\pi(t)Y_u(t) - Y_r(t)] e^{-rt} dt - T(0), \quad (10)$$

dove  $r$  indica il tasso di sconto.

A primo membro della (10) viene indicato il valore attuale del guadagno netto atteso dell'emigrazione, mentre a secondo membro sono presenti i redditi reali medi dei due settori  $Y_i$ ,  $i=u,r$ , la probabilità  $\pi(t)$  di trovare occupazione nel settore urbano moderno al tempo  $t$ , nonché il costo del trasferimento *una tantum* da un settore all'altro  $T$ .

Di recente si è assistito ad un rinnovato interesse per i temi analitici relativi alle determinanti e agli effetti economici dei movimenti migratori. Oltre che alla generale pressione esercitata dall'esterno dai paesi in via di sviluppo, nel caso dell'Europa ciò è probabilmente imputabile a due eventi specificamente continen-

tali: la prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea a nuovi paesi membri e la riunificazione tedesca. Segnatamente in relazione a quest'ultima, sono così stati proposti alcuni modelli di flussi migratori in presenza di integrazione economica, che rappresentano spesso lavori di frontiera in questo campo (Burda, 1990; Burda and Wyplosz, 1991; Artus, 1992).

Uno schema che non utilizza la teoria della crescita endogena è ad esempio quello di Artus (1992), che considera solo flussi migratori dall'Est all'Ovest e fa dipendere le variazioni del salario reale dall'eccesso della domanda di lavoro. La forza lavoro complessiva di ogni regione sarà data dalla somma algebrica della popolazione attiva iniziale  $\hat{N}^i$  ( $i=O, E$ ) e del movimento migratorio in uscita dall'Est,  $N^M$ ; definendo con  $N^{Di}$  la domanda di lavoro aggregata, la dinamica dei salari sarà espressa dalla relazione:

$$\dot{W}^O = d^O(N^{DO} - \hat{N}^O - N^M), \quad (11)$$

per la regione occidentale, e

$$\dot{W}^E = d^E(N^{DE} - \hat{N}^E + N^M), \quad (12)$$

per la regione dell'Est, con  $d^i$  ( $i=O, E$ ) che esprime un coefficiente di elasticità.

A sua volta, la dinamica del flusso migratorio proveniente dalla regione orientale può essere fatta dipendere dal differenziale attuale o atteso dai salari reali. Nel primo caso, in base all'assunto di miopia da parte dei lavoratori migranti, si avrà:

$$\dot{N}^M = \epsilon (W^O - W^E). \quad (13)$$

In presenza invece di anticipazione perfetta, la forza lavoro dell'Est valuterà gli scarti futuri anticipati dei salari in base al tasso di attualizzazione della perdita salariale  $r$ :

$$\dot{N}^M(\tau) = \epsilon \int_t^\infty [W^O(\tau) - W^E(\tau)] e^{-r(\tau-t)} d\tau. \quad (14)$$

In entrambi i casi la soluzione di lungo periodo risulta caratterizzata dall'uguaglianza dei salari reali  $W^O=W^E$ , nonché dalla relazione:

$$\hat{N}^O + \hat{N}^E = N^{DO} + N^{DE}, \quad (15)$$

la quale esprime la circostanza che in equilibrio l'occupazione delle due regioni è uguale nell'aggregato alla somma delle popolazioni iniziali, consentendo in tal modo di definire anche  $N^M$ .

4. Negli ultimi tempi i due filoni illustrati in modi sintetico nei paragrafi precedenti si sono saldati in un approccio integrato, dando vita ad un nuovo indirizzo di ricerca, che studia i flussi migratori in un contesto di crescita endogena. Tra i lavori più recenti in questo particolare campo di analisi, si possono citare i modelli di Burda and Wyplosz (1992), di Dolado, Goria e Ichino (1993) e di Brezis and Krugman (1993).

In Burda and Wyplosz (1992) le determinanti e le conseguenze dei movimenti di popolazione fra le due parti dell'Europa, la regione occidentale e quella orientale, vengono descritte con riferimento ad una tecnologia del tipo:

$$Y=H^\gamma F(K,N), \quad (16)$$

in cui  $H^\gamma$  indica un'esternalità dovuta al capitale umano medio alla Lucas (1988) e  $F$  individua una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti nel capitale fisico e nel lavoro. Il modello proposto nel prossimo paragrafo conterrà una specificazione di  $F$  in termini di tecnologia Cobb-Douglas.

Dolado, Goria e Ichino (1993) introducono i movimenti migratori nella versione del modello soloviano elaborata da Mankiw, Romer and Weil (1992), utilizzando una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti del tipo:

$$Y=H^\delta K^\beta (Ne^\gamma)^{1-\delta-\beta}, \quad 0<\delta,\beta<1. \quad (17)$$

In presenza di capitale umano e di altri fattori riproducibili, quale il capitale fisico, l'immigrazione non comporta gli stessi effetti negativi di output e di crescita associati all'aumento naturale della popolazione nel modello di Solow (1956), anche se per compensare tali effetti negativi il capitale umano di cui sono dotati gli immigrati dovrebbe raggiungere livelli molto elevati.

Il lavoro di Bresiz and Krugman (1993) fa dipendere i rendimenti di scala crescenti che lo caratterizzano, non dalla presenza di esternalità, come accade per i lavori appena illustrati e nel modello presentato nel prossimo paragrafo, ma dall'altra fonte considerata dalla letteratura della crescita endogena: le economie di scala interne all'impresa. Questa circostanza, unitamente alla dinamica particolare propria del modello, ne consigliano l'esame con qualche dettaglio.

I rendimenti di scala crescenti si manifestano perché la tecnologia prescelta prevede un settore, che produce beni intermedi, analogo a quello descritto da Romer (1987): la crescita comporta un aumento della varietà dei prodotti intermedi, e con essa della produttività dei fattori, secondo un processo alla Dixit and Stiglitz (1977), ispirato in ultima analisi agli *Umwege* della teoria del capitale di Boehm-Bawerk, l'allungamento del periodo di produzione che aumenta l'efficienza degli altri fattori. Le economie di scala interne alle imprese sono incompatibili con la concorrenza perfetta sui mercati dei prodotti, che infatti sono di concorrenza monopolistica sia per il prodotto finito, sia per il prodotto intermedio. I mercati dei fattori sono invece concorrenziali.

La tecnologia si fonda su funzioni di produzioni Cobb-Douglas per i diversi beni e per l'ottenimento dell'input generale, che concorre a produrli. La funzione di produzione di quest'ultimo è formulata nei seguenti termini:

$$X = AK^\beta N^{1-\beta}, \quad (18)$$

con l'avvertenza che la produzione  $X$  viene utilizzata per ottenere il bene intermedio e il prodotto finito:  $X = X_F + X_I$ .

L'output del prodotto finale richiede l'impiego dell'input generale e dell'output del bene intermedio  $Q_I$ :

$$Q_F = X_F^\lambda Q_I^{1-\lambda}. \quad (19)$$

Il prodotto intermedio è un bene composto formato da un insieme di prodotti simmetrici differenziati:  $Q_I = [\sum v_i^\theta]^{1/\theta}$ , con  $\theta$  che indica il coefficiente di ponderazione della varietà. Ogni varietà  $v$  è a sua volta ottenuta dall'input generale, in presenza di economie di scala:  $v_i = (x_i - a)/b$ . In definitiva, l'output del prodotto intermedio è una funzione  $\Omega$  dell'input generale del tipo:

$$Q_I = \Omega X_I^{1/\theta}. \quad (20)$$

Si dimostra inoltre che i rendimenti crescenti per il prodotto intermedio transitano a livello dell'intera economia, con

$$Q_F = [K^\beta N^{1-\beta}]^{\lambda + (1-\lambda)/\theta}. \quad (21)$$

La chiusura del modello è infine assicurata da una funzione di investimento basata sulla  $q$  di Tobin, con aggiustamento costoso:

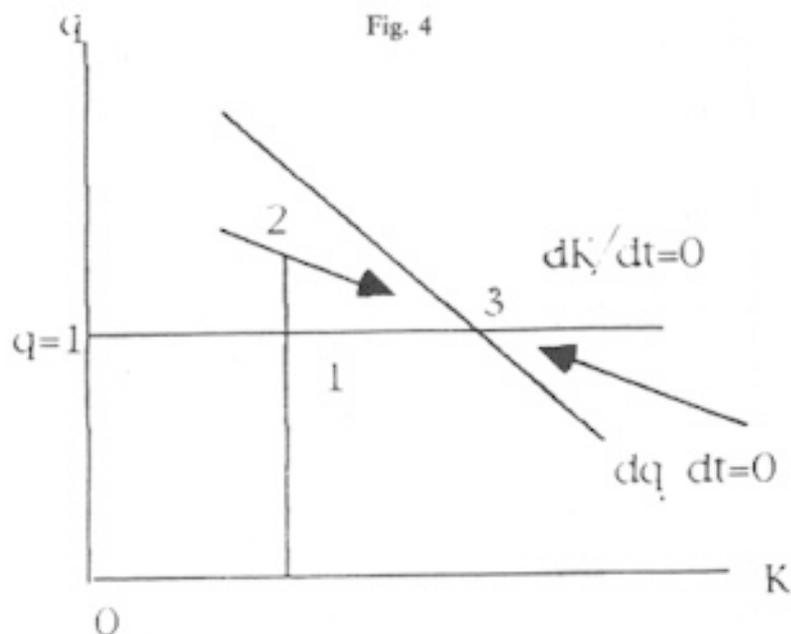
$$\dot{K}/K = I(q), \quad I' > 0, \quad I(1) = 0. \quad (22)$$

Contro questo sfondo, gli effetti economici dell'immigrazione si traducono in una riduzione dei salari reali nel breve periodo, ma in un loro possibile aumento nel periodo lungo. Nel primo caso, a fronte di uno stock di capitale costante l'aumento del numero dei lavoratori deprime i salari, secondo l'ipotesi neoclassica:  $dW/W < 0$ , con l'avvertenza che il salario reale comprende una quota delle economie esterne:

$$W = (1-\beta) Q_F/N = K^{\beta[\lambda + (1-\lambda)/\theta]} N^{(1-\beta)[\lambda + (1-\lambda)/\theta] - 1}. \quad (23)$$

Nel lungo periodo, tuttavia, lo stock di capitale può espandersi e i salari possono aumentare in conseguenza dei rendimenti crescenti e dell'incremento del rapporto capitale-lavoro:  $dW/W > 0$ . Questo effetto di tipo keynesiano conferma la duttilità dei modelli di crescita endogena, che sono in grado di descrivere in termini nuovi fenomeni già illustrati nell'ambito di altri approcci metodologici.

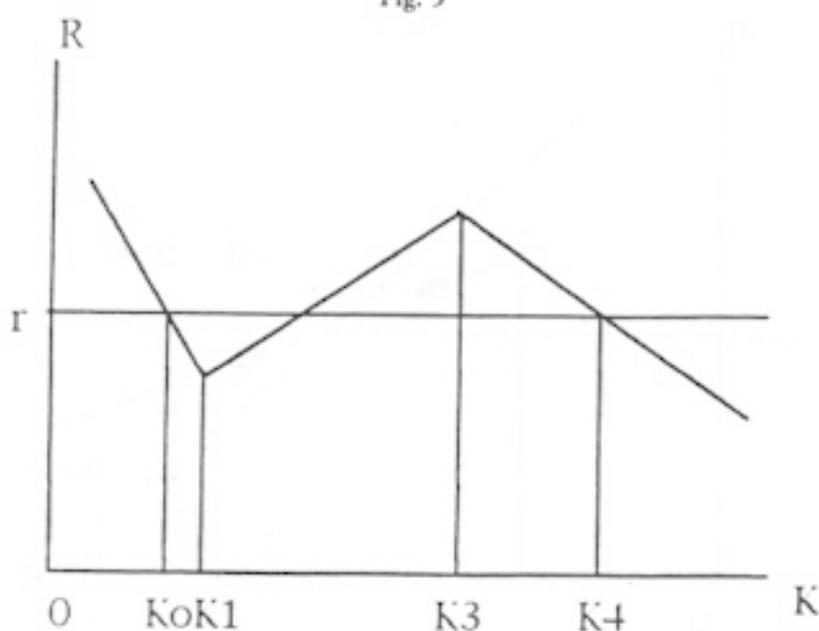
Di particolare interesse risulta la dinamica del modello. Con l'assunto dell'immigrazione esogena gli immigrati si dimostrano poco sensibili all'incentivo dei salari reali e l'equilibrio di lungo periodo presenta delle possibili instabilità da punto di sella (Fig. 4). La prospettiva di un aumento della produzione legata all'arrivo degli immigrati sposta l'economia dal punto 1 al punto 2 ( $q > 1$ ), dando luogo all'espansione dello stock di capitale secondo la (22). Nel lungo periodo l'equilibrio verrà raggiunto lungo il sentiero stabile nel punto 3, dove l'accumulazione di capitale cessa ( $q = 1, \dot{q} = 0, \dot{K} = 0$ ).



In presenza invece di immigrazione endogena i lavoratori esteri appartenenti ad un pool di potenziali emigranti  $M$  vengono attratti nel paese ricevente da salari uguali o superiori a un dato livello critico:  $W \geq W_M$ . In condizioni di stato stazionario il rendimento del capitale  $R$  è pari al saggio mondiale  $r$  (Fig. 5). All'inizio ( $K_0$ ) il salario del paese ricevente è inferiore al livello critico:  $W_0 < W_M$ , non si verifica alcun spostamento di popolazione, la

forza lavoro complessiva rimane costituita dalla sola componente indigena  $N = N_0$ , e la costanza della forza lavoro fa sì che  $R$  e  $K$  siano grandezze inversamente proporzionali. A partire da  $K_1$ ,  $W_0 = W_M$ , si manifesta l'immigrazione e l'espansione dello stock di capitale attiva i rendimenti crescenti, che fanno variare di pari passo  $R$  e  $K$ . In corrispondenza di  $K_3$  l'immigrazione prende fine, la forza lavoro complessiva sale a  $N = N_0 + M$  e l'ulteriore espansione dello stock di capitale comporta una riduzione del suo rendimento, sino alla posizione  $K_4$ .

Fig. 5

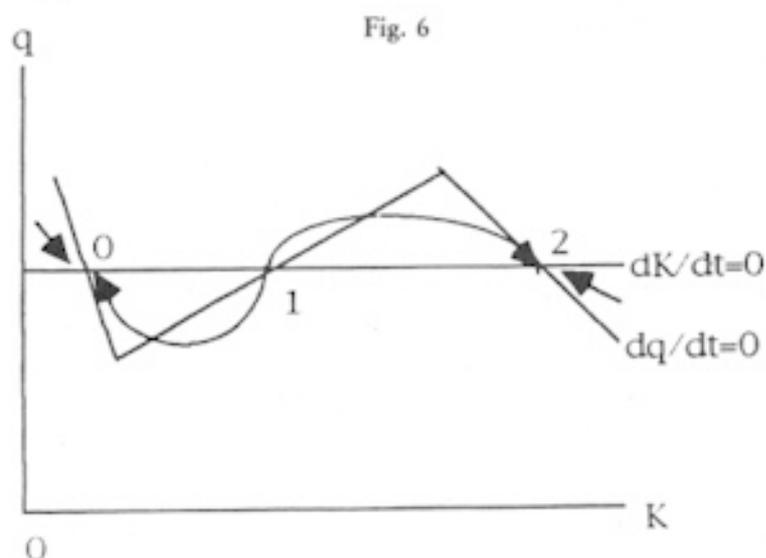


Con immigrazione endogena sono possibili equilibri multipli e aspettative che si autorealizzano, secondo una dinamica descritta da Matsuyama (1991). Con maggiore precisione, gli stati stazionari sono due e presentano le note instabilità da punto di sella: si tratta dei punti 0 e 2 nelle figure da 6 a 8, i quali comportano rispettivamente l'assenza di immigrazione con bassi livelli di capitale o l'assorbimento dell'intera massa di lavoratori migranti  $M$ , con elevati livelli di capitale e di crescita. Il sistema dinamico

linearizzato nella vicinanza del punto intermedio 1 si presenta sotto la forma seguente:

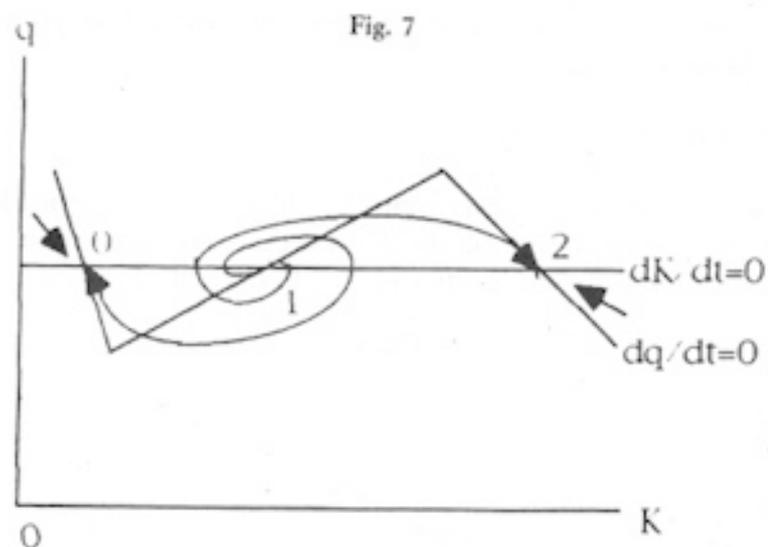
$$\dot{K}=I'(q-1) \text{ e } \dot{q}=R'K_1(K-K_1)\cdot r(q-1). \quad (24)$$

Se i rendimenti di scala sono deboli o l'aggiustamento dello stock di capitale è lento, la dinamica è descritta dalla Fig. 6; nel caso opposto si hanno le situazioni indicate nelle Fig. 7 e 8<sup>11</sup>.

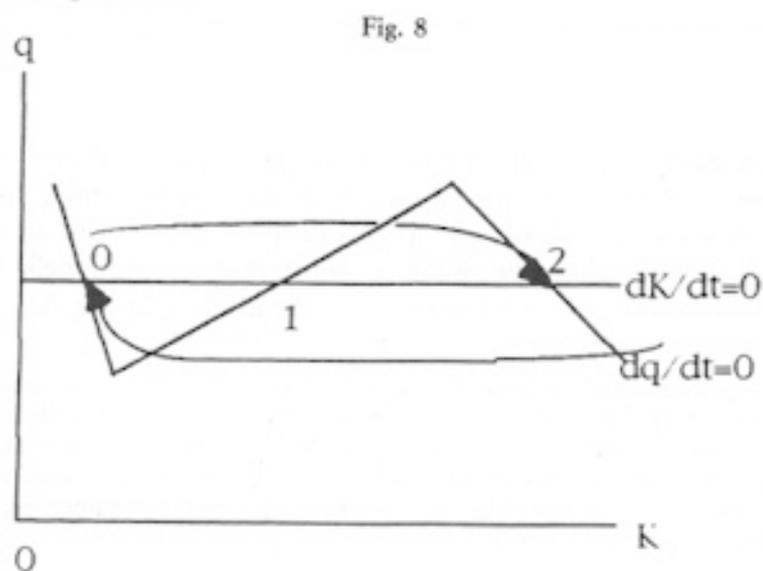


Lo stock di capitale iniziale dal quale il sistema si evolve in direzione di una delle due situazioni di stato stazionario è costituito da un unico valore nelle ipotesi proprie della Fig. 6, oppure da una serie di valori, che risulta di ampiezza determinata nella Fig. 7, o tale da coprire l'intero spazio della dinamica nella Fig. 8.

<sup>11</sup> Le radici del sistema dinamico indicato nella (24) sono date da  $\eta_1 = [(r + \sqrt{(r^2 - 4R'I'K_1)})]/2$  e  $\eta_2 = [(r - \sqrt{(r^2 - 4R'I'K_1)})]/2$ . Nell'ipotesi di rendimenti crescenti deboli  $\eta_1, \eta_2 > 0$ ;  $\eta_1, \eta_2 \in \mathbf{R}$ , corrispondenti a un nodo instabile; nell'ipotesi opposta le radici del sistema nell'intorno di  $K_1$  sono complesse con una spirale instabile, con l'avvertenza che nel caso limite descritto dalla Fig. 8 la spirale scompare.



Nella versione della Fig. 6 se il capitale iniziale è inferiore ad un valore critico, il sistema rimane intrappolato nell'equilibrio di bassa crescita 0 e la soluzione di mercato risulta subottimale, ma l'intervento pubblico può migliorare gli incentivi all'investimento, in modo da attirare tutti i potenziali migranti e trasferire l'economia nel punto 2.



Nelle altre due situazioni il passaggio all'equilibrio di alta crescita può essere la conseguenza di aspettative autorealizzanti: se si diffonde l'ottimismo circa il futuro dell'economia aumenteranno gli investimenti, verranno attratti tutti i migranti potenziali e l'investimento iniziale sarà giustificato ex post dai risultati del processo cumulativo di crescita.

5. I caratteri generali del modello di crescita endogena con flussi migratori nei due sensi proposto in questo scritto riguardano in primo luogo la sua natura aggregata<sup>12</sup>: come in numerosi altri schemi teorici del filone, l'economia produce un solo bene impiegato sia per il consumo sia a fini di investimento, svolgendo altresì le funzioni di numerario<sup>13</sup>. Sul fronte degli input il modello considera tre fattori, tra cui il capitale umano alla Lucas (1988), che crea esternalità, dando vita a rendimenti di scala crescenti. Una seconda caratteristica consiste nella presenza di segmentazione dei mercati del lavoro e di possibile disoccupazione nei due paesi interessati dai flussi migratori (in ipotesi nelle due regioni dell'Europa occidentale e dell'Europa dell'Est): accanto ad un mercato del lavoro ufficiale viene prevista l'esistenza di un mercato secondario o informale, in cui gli immigrati possono occuparsi in condizioni non peggiori di quelle della regione di origine, qualora sul mercato ufficiale si abbia sottoccupazione<sup>14</sup>. Infine, il

<sup>12</sup> In questa sede sembra opportuno limitarsi ad una esposizione sintetica della struttura e dei principali risultati del modello, rinviando per i dettagli e le *technicality* a Praussello (1994).

<sup>13</sup> A questa stregua l'equazione che esprime la dinamica del fattore accumulabile nei modelli di crescita endogena standard  $P_k \dot{K}(t) = Y(t) - P_c C(t)$  (dove  $P_k$  e  $P_c$  indicano rispettivamente i prezzi del capitale e del consumo) assumerà la forma tipo  $\dot{K}(t) = Y(t) - C(t)$  (si veda la (29) per la parte non comprensiva del capitale umano), dato che  $P_k = P_c = 1$ . Inoltre, il salario reale del modello, indicato più oltre nel testo, verrà espresso in termini di questo stesso bene.

<sup>14</sup> Tra i modelli di crescita endogena con disoccupazione si segnala il lavoro di Aghion and Howitt (1992), in cui la sottoccupazione è originata dal progresso tecnico. Anche i modelli di crescita neoclassica a rendimenti costanti possono avere *steady state* con disoccupazione permanente, dato che in essi si richiede che il rapporto fra occupati e popolazione rimanga costante, non che sia necessariamente pari all'unità (Hahn, 1987).

modello è deterministico, con agenti privati miopici che operano in base ad aspettative statiche e vivono eternamente: non si considera quindi la formazione del risparmio e la sua distribuzione tra gruppi di età nell'ambito di uno schema a generazioni sovrapposte.

Nelle due regioni considerate la popolazione è uguale e costante, con livelli di capitale umano costanti e identici per ogni individuo, ma diversi da una regione all'altra. Si postula infatti che inizialmente l'Est ( $E$ ) abbia livelli di capitale umano e fisico inferiori a quelli dell'Ovest ( $O$ ):

$$\dot{b}_t^i = 0, \quad i = O, E; \quad b^O > b^E, \quad K_O^E < K_O^O. \quad (25)$$

Normalizzando all'unità la popolazione iniziale nelle due regioni, al tempo  $t$  il numero dei residenti originari sarà pari a  $N_t^i = 1 - M_t^i$ , e la forza di lavoro effettiva in produzione all'interno di ciascuna di esse  $\bar{N}_t^i$  dipenderà dai flussi migratori in uscita e in entrata:

$$\bar{N}_t^i = N_t^i + M_t^i = 1 - M_t^i + M_t^j, \quad (i = E, O; j = O, E), \quad (26)$$

dove  $M_t^i$  indica il tasso di migrazione in partenza dalla regione  $i$ .

D'altro canto il capitale umano medio regionale, nell'ipotesi in cui gli emigrati trasferiscano immutato il proprio bagaglio originario di competenze, senza acquisire gli *skill* del paese ricevente, sarà pari a<sup>15</sup>:

$$H_t^i = (b^i N_t^i + b^j M_t^j) / \bar{N}_t^i, \quad i = E, O. \quad (27)$$

In queste condizioni, la tecnologia prescelta considera una funzione Cobb-Douglas e l'input di capitale umano, che è all'origine dell'esternalità produttiva non remunerata:

<sup>15</sup> Assumendo livelli di capitale umano variabili e ipotizzando che  $\dot{b}_t^O = \iota b_t^O$ , una possibile regola di variazione del capitale umano degli immigrati potrebbe essere espressa da  $\dot{b}_t^E = f(b_t^O, b_t^E) + \iota b_t^O$ , come in Burda and Wyplosz (1992). Progressivamente, nel corso del tempo, gli immigrati supererebbero il divario di formazione nei confronti dei lavoratori originari dell'Ovest, per poi accumulare il capitale umano adattandosi alla dinamica del paese ricevente.

$$Y_t^i = (H_t^i)^\gamma A (K_t^i)^\beta (\bar{N}_t^i)^{1-\beta}, \quad 0 < \beta, \gamma < 1. \quad (28)$$

La presenza dell'esternalità rende subottimale la soluzione di mercato del modello, mentre la soluzione accentrata risulterebbe Pareto superiore. Un ipotetico pianificatore con giurisdizione su entrambe le parti dell'Europa perseguirebbe l'obiettivo di massimizzare la produzione paneuropea al netto degli investimenti, in termini di valore attuale dei flussi di output presenti e futuri:

$$\text{Max } \sum_{t=EO}^{\infty} (H_t^i)^\gamma A (K_t^i)^\beta (\bar{N}_t^i)^{1-\beta} \cdot \dot{K}_t^i e^{-\rho t} dt, \quad (29)$$

dove  $\dot{K}_t^i = I_t^i [1 + \psi(I_t^i/K_t^i)]$  indica l'accumulazione del capitale fisico in condizioni di investimento costoso, vale a dire con  $\psi(O) = 0$ ,  $\psi' > 0$ ,  $\psi'' > 0$ , che esprimono il costo crescente dell'aggiustamento dello stock di capitale<sup>16</sup>.

La soluzione accentrata comporta che in condizioni di stato stazionario si verifichi l'uguaglianza nelle due regioni delle variabili relative ai fattori accumulabili: il capitale fisico per lavoratore  $k = K/\bar{N}^i$ , il prezzo ombra del capitale fisico  $\theta$  e il capitale umano medio:

$$k^O = k^E, \quad \theta^O = \theta^E, \quad H^O = H^E. \quad (30)$$

Per quanto concerne la forza lavoro e i flussi migratori, in ogni regione il numero dei lavoratori nativi sarà pari al numero di quelli immigrati, e questo varrà sia per l'Ovest sia per l'Est: la soluzione del pianificatore escluderà pertanto che si abbiano trasferimenti di popolazione a senso unico, solo in direzione della regione più avanzata<sup>17</sup>. Nonostante questo, gli emigrati dall'Est supereranno gli emigrati dall'Ovest e quindi la forza lavoro disponibile per la produzione all'Ovest sarà più ampia di quella a disposizione della regione orientale (e lo stesso accadrà per gli stock di capitale fisico):

<sup>16</sup> Per semplicità si prescinde dal deprezzamento dello stock di capitale fisico.

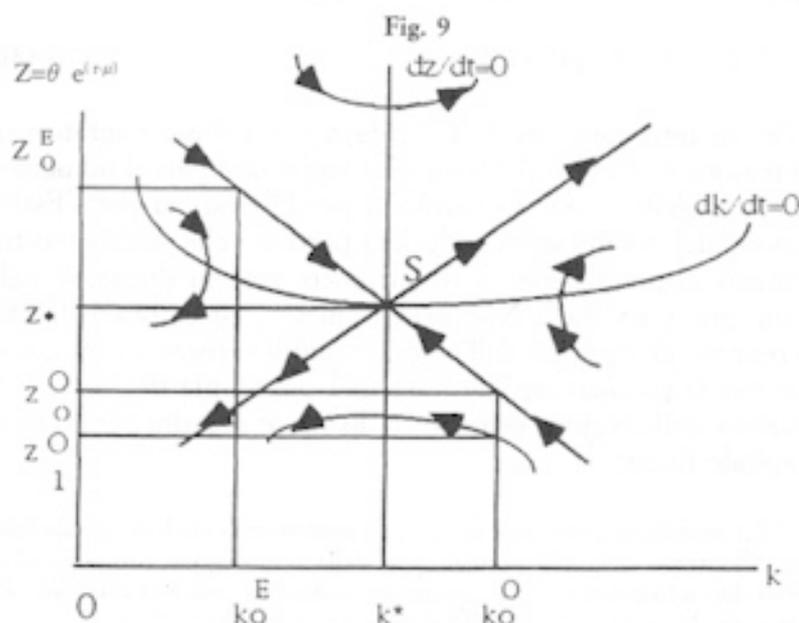
<sup>17</sup> All'interno del pool normalizzato della popolazione europea (=2) si avranno due sottoinsiemi di pari ampiezza: quello dei residenti originari nelle due regioni:  $N_t^O + N_t^E = 1$ , e quello dei lavoratori emigrati:  $M_t^O + M_t^E = 1$ .

$$N^i = M^i, \bar{N}^O > \bar{N}^E, M^E > M^O, K^W > K^E. \quad (31)$$

Ciò avverrà in quanto la propensione all'emigrazione risulterà funzione diretta dello stock iniziale di capitale fisico della regione di accoglienza:

$$M^i = K_d^j / (K_d^j + K_0^j). \quad (32)$$

La tecnologia prescelta garantisce l'unicità della soluzione, mentre per quanto concerne la stabilità potranno presentarsi difficoltà da punto di sella. Dalla Fig. 9 risulta che solo per valori iniziali appropriati il sentiero di crescita sarà situato lungo il ramo stabile, consentendo di giungere ad uno stato stazionario, in cui il rapporto capitale/lavoro e i prezzi ombra del capitale fisico saranno uguali nelle due regioni. Ad esempio, definito per la regione  $i$  il tasso di variazione netta della popolazione iniziale:  $\mu^i = -M^i + M^j$ , il punto di equilibrio  $S$  verrà raggiunto solo se, a fronte del valore iniziale del capitale pro capite nella regione occidentale  $k_0^O$  si avrà il valore  $z_0^O$  della funzione  $z$  del prezzo ombra  $\theta$ , e non il valore  $z_1^O$ , che corrisponde al ramo non stabile.



Sino a questo punto è stata fatta l'ipotesi che l'intera forza lavoro fosse impegnata nel processo di produzione, ma nel caso della soluzione decentrata è possibile considerare anche la presenza di disoccupazione volontaria, con livelli di output in condizioni di stato stazionario inferiori a quelli potenziali. In generale, affidando al mercato la soluzione del modello, vi è da attendersi che i flussi migratori saranno legati ai guadagni netti  $V$  associati al trasferimento da un paese all'altro:

$$M^j = \xi [V^i - V^j] / V^j, \quad (33)$$

dove  $\xi$  costituisce una funzione esogena con  $\xi' > 0$ , ad indicare che l'ampiezza del flusso migratorio crescerà con il ridursi del differenziale fra guadagni netti. A loro volta, questi ultimi dipenderanno dai salari ponderati per il tasso di occupazione  $P$  della forza lavoro nelle due regioni, con un valore attuale che, in presenza di aspettative statiche da parte degli agenti, sarà pari a:

$$V_0^j = [(P^i W^i) / r] - T, \quad T=0, \quad (34)$$

dove per semplicità si assume che i costi di trasferimento  $T$  siano nulli<sup>18</sup>.

Analogamente a quanto già osservato a proposito del lavoro di Brezis and Krugman (1993), il saggio del salario  $W$  comprenderà anche una quota dei rendimenti associati all'esternalità fornita dal capitale umano, non appropriabile da parte di alcun agente specifico:

$$W^i = (1-\beta) A (H^i)^\gamma (\bar{k}^i)^\beta, \quad (35)$$

con  $\bar{k}$  che esprime il capitale fisico per addetto occupato.

<sup>18</sup> Qualora i costi di trasferimento non fossero nulli, occorrerebbe a rigore sostituire la (33) con una funzione in cui il rapporto tra  $M^j$  e  $V^j$  sia di tipo quadratico, allo scopo di catturare il fatto che l'aumento del reddito nel paese di origine consente inizialmente di affrontare le spese di trasferimento, e che pertanto la propensione all'emigrazione cresce con tale reddito sino ad una soglia critica, per poi diminuire (Faini e Venturini, 1993).

---

Ciò accadrà in quanto sul mercato dei fattori vigono condizioni di concorrenza perfetta come in Romer (1986) (Bertola, 1991).

Se nel paese ricevente i mercati del lavoro sono segmentati, aumenterà l'incentivo all'immigrazione: i lavoratori migranti, non potendo accedere al mercato ufficiale del lavoro a causa della disoccupazione, potranno trovare una sistemazione precaria nel mercato secondario, garantendosi la sussistenza in attesa dell'occasione per entrate nel mercato ufficiale. Sotto il profilo analitico, per salari del mercato ufficiale del paese ricevente superiori a quelli del mercato secondario:  $W_1^i > W_2^j$ , la propensione ad emigrare dal paese di origine sarà funzione di<sup>19</sup>:

$$[P_1^i W_1^i + P_2^i W_2^i] - P^j W^j, \quad (36)$$

e per  $P_2^i W_2^i = P^j W^j$  dalla regione  $j$  si verificheranno spostamenti di popolazione:  $M^j > 0$ .

Si è già accennato al fatto che la soluzione decentrata non è Pareto ottima. In particolare accadrà che, a causa delle differenze iniziali tra i salari a vantaggio dell'Ovest, i trasferimenti di popolazione saranno a senso unico, depauperando la regione orientale. Nel caso della soluzione accentrata, per contro, la popolazione si muoveva nei due sensi, in modo che in ogni regione il numero degli immigrati fosse pari a quello dei lavoratori di origine locale. Pertanto, benché i flussi migratori siano in entrambi i casi endogeni dipendendo dalle variabili del modello (le dotazioni iniziali di capitale fisico, ovvero i salari e le condizioni del mercato del lavoro), solo nell'ambito della soluzione accentrata essi raggiungeranno i loro

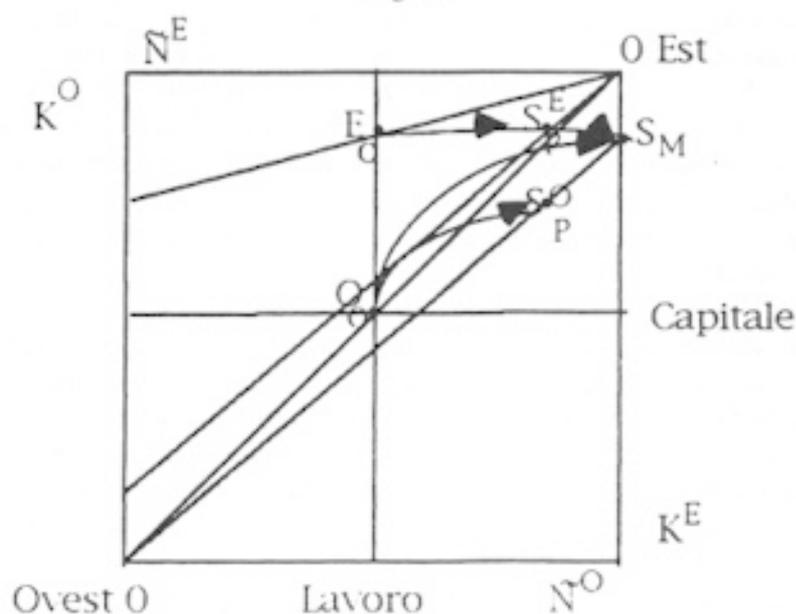
<sup>19</sup> Si osservi che l'afflusso degli immigrati non sarà in grado di eliminare la disoccupazione volontaria dei lavoratori originari del paese ricevente, ma anzi potrebbe aggravarla a causa della riduzione dei salari reali ad esso associata. Quanto ai lavoratori immigrati, l'assunto del loro comportamento miope può giustificare, almeno per una certa quota, il rifiuto ad accettare occupazione ai salari correnti, ridotti rispetto al livello originario a causa del loro stesso arrivo. Con maggiore realismo si potrebbe assumere che essi accettino di occuparsi ad un salario inferiore a quello atteso in partenza (purché il differenziale iniziale tra i salari delle due regioni sia sufficientemente ampio), e che nel loro caso valga quindi  $P=1$ .

livelli ottimali, vale a dire corrispondenti alla massimizzazione della produzione complessiva europea attuale e futura.

Anche in presenza di piena occupazione, è possibile dimostrare che l'occupazione e la produzione all'Est saranno inferiori a quelle che caratterizzano la soluzione del pianificatore benevolo, e che anzi potrà anche verificarsi la cosiddetta soluzione Mezzogiorno, in cui l'intera popolazione dell'Est si trasferirà all'Ovest, condannando la regione orientale all'arretratezza permanente. Un risultato analogo si otteneva in Brezis and Krugman (1993), dove, partendo da un dato livello critico di stock di capitale nel paese ricevente, in condizioni di immigrazione endogena l'intero pool di possibili emigranti abbandonava il paese di origine<sup>20</sup>.

Alcune differenze tra la soluzione ottimale e quella di mercato sono indicate in una particolare versione del diagramma a scatola di Edgeworth presentata nella Fig. 10.

Fig. 10



<sup>20</sup> Come s'è visto, nel loro lavoro Brezis and Krugman (1993) considerano anche l'ipotesi di immigrazione esogena. Nel modello qui proposto tutti i flussi migratori sono endogeni, pur raggiungendo i livelli di ottimo solo nel caso della soluzione del pianificatore benevolo.

---

Lungo i due assi sono indicate le dotazioni di lavoro e di capitale fisico. Partendo da  $E_0$  ed  $O_0$ , in una situazione in cui le due regioni hanno entrambe la metà della popolazione paneuropea, ma diversi rapporti capitale/lavoro:  $(K_0^E/N_0^E) < (K_0^O/N_0^O)$ , la soluzione del pianificatore distribuisce la popolazione iniziale in modo da spostare le economie in  $S_p^E$  e  $S_p^O$ , dove i capitali fisici pro capite sono livellati:  $K^O/N^O = K^E/N^E$ . Affidando il riequilibrio alle forze di mercato, nella soluzione Mezzogiorno corrispondente al punto  $S_M$  la popolazione residente nell'Est verrà azzerata, con  $M^E=1$  e  $M^O=0$ .

6. Il modello proposto in questo scritto, pur nella sua schematicità, consente di mettere in luce alcune possibili conseguenze negative dell'aumento dei flussi migratori rivolti ai paesi dell'Unione europea in seguito all'estensione di questa in direzione dell'Est. L'economia europea nel suo insieme potrebbe esserne deviata dal suo sentiero di crescita ottimale e i paesi dell'Europa centrale e orientale potrebbero registrare permanentemente bassi livelli di crescita, rimanendo confinati nella trappola del sottosviluppo. I pericoli per la regione orientale potrebbero essere aggravati, se si ritiene che in realtà l'emigrazione comporti una riduzione del capitale umano di quei paesi, dato che i primi ad emigrare e ad abbandonarli sarebbero i lavoratori a qualificazione più elevata<sup>21</sup>.

Allo scopo di contrastare tali effetti, è necessario che i fallimenti della soluzione di mercato vengano corretti dall'intervento dei poteri pubblici, di modo che i flussi migratori raggiungano i loro livelli ottimali. Gli strumenti possibili non mancano, ma il loro esame specifico non rientra negli scopi di questa nota. Nel medio periodo l'Unione europea dovrebbe trasferire ingenti risorse verso quei paesi attraverso i fondi strutturali, in modo che il loro reddito pro capite raggiunga e superi la soglia critica, a partire dalla quale i flussi migratori tenderanno a stabilizzarsi e

<sup>21</sup> Nel modello, stante l'assunto dell'omogeneità del lavoro e del capitale umano, il deflusso di popolazione dall'Est ne mantiene inalterato il livello medio di *skill*:  $-\partial H_i^E / \partial N_i^E = 0$ .

quindi a ridursi<sup>22</sup>. Nell'immediato dovrebbero essere previsti incentivi destinati ad attenuare la spinta all'emigrazione verso Ovest, ad esempio attraverso un sistema di sussidi all'occupazione nei paesi dell'Est. L'alternativa delle barriere amministrative non sarebbe invece compatibile con uno dei fondamenti dell'unione: la libertà di trasferimento della forza lavoro all'interno del mercato integrato.

<sup>22</sup> Si veda la nota 18.

---

## BIBLIOGRAFIA

- AGHION P. and P. HOWITT (1992), *Growth and Unemployment*, University Western Ontario, April, mimeo, citato in Targetti (1992).
- ARROW K. (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, 29, 155-73.
- ARTUS P. (1992), "Réunification allemande, dynamique et contraintes", *Revue Economique*, 43, 5, 823-50.
- BARRO R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 5, 103-25.
- BERNARD W. (1953), *Economic Effects of Immigrations*, in B. ZIEGLER (ed.), *Immigration: An American Dilemma*, Heath and Co., Boston.
- BERTOLA G. (1991), "Factor Shares and Savings in Endogenous Growth", *NBER WP*, September.
- BREZIS E. and P. KRUGMAN (1993), "Immigration, Investment, and Real Wages", *NBER WP*, December.
- BURDA M. (1990), "The Consequences of German Economic and Monetary Union", *CEPR Discussion Papers*.
- BURDA M. and C. WYPLOSZ (1991), "Labour Mobility and German Integration", *CEPR Discussion Papers*.
- BURDA M. and C. WYPLOSZ (1992), "Human Capital, Investment and Migration in an Integrated Europe", *European Economic Review*, 36, 677-84.
- DIXIT A. and J. STIGLITZ (1977), "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity", *American Economic Review*, 67, 297-308.
- DOLADO J., A. GORIA and A. ICHINO (1993), "Immigration, Human Capital and Growth in the Host Country: Evidence from Pooled Country Data", *CEPR Discussion Papers*, November.
- FAINI R. and A. VENTURINI (1993), "Trade, Aid and Migrations: some Basic Policy Issues", *European Economic Review*, 37, 435-42.
- GREENWOOD M. and J. Mc DOWELL (1986), "The Factor Market Consequences of US Immigration", *Journal of Economic Literature*, XXIV, 1738-72.
- GROSSMAN G. and E. HELPMAN (1989), "Product Development and International Trade", *Journal of Political Economy*, n. 61, 1261-83.
- GROSSMAN G. and E. HELPMAN (1991), "Trade, Knowledge Spillover, and Growth", *European Economic Review*, 35, 517-26.
- HAHN F. (1987), "Neoclassical Growth Theory", in J. EATWELL, M. MILGATE and P. NEWMAN (eds.), *The New Palgrave*, vol. I, Mac Millan, London.
- HICKS J. (1932), *The Theory of Wages*, Mac Millan, London.
- LEWIS W. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22, 139-91.
- LUCAS R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- MANKIW R., D. ROMER and D. WEIL (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 407-37.
- MARENCO M. (1992), *Innovazione e trasferimenti Nord-Sud*, ECIG, Genova.

- MATSUYAMA K. (1991), "Increasing Returns, Industrialization, and Indeterminacy of Equilibrium", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 617-50.
- OECD (1992), *Trends in International Migration*, Paris.
- PIO A. (1993), *New Developments in Endogenous Growth Theory: how Applicable are they to Developing Countries and Countries in Transition to a Market Economy?*, mimeo, May.
- PRAUSSELLO F. (1994), *EU Widening, Migration and Dual Labour Markets*, Relazione presentata alla riunione del Seminario di ricerca CNR, Università di Genova 4-5 febbraio, mimeo in corso di pubblicazione (versione italiana) su *Economia Politica*.
- REBELO S. (1990), "Long Run Policy Analysis and Long Run Growth", *NBER WP*, April.
- ROMER P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94, 5, 1003-37.
- ROMER P. (1987), "Growth Based on Increasing Returns due to Specialization", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 77, 56-72.
- SALA-I-MARTIN X. (1990), "Lectures Notes On Economic Growth (I): Introduction to the Literature and Neoclassical Models", *NBER WP*, December.
- SHESHINSKI E. (1967), *Optimal Accumulation with Learning by Doing*, in K. SHELL (ed.), *Essays on the Theory of Optimal Growth*, MIT Press, Cambridge Mass.
- SOLOW R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- SOLOW R. (1970), *Growth Theory: An Exposition*, Oxford University Press, London.
- TARGETTI F. (1992), *Vecchie e nuove teorie della crescita*, Relazione alla Società Italiana degli Economisti, 30-31 ottobre, mimeo, successivamente pubblicato con modifiche in *Economia Politica*, 10, 2, 261-349, 1993.
- TODARO M. (1969), "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment", *American Economic Review*, 59, 138-48.
- TODARO M. (1979), *Economic Development and the Third World*, Longman, New York.
- VALLI V. (1993), *Politica economica*, vol. I, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- VENTURINI A. (1991), "Rassegna degli approcci economici allo studio dei fenomeni migratori", *Economia e Lavoro*, n. 1.



PIETRO GENCO

## **Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese italiane per lo sviluppo delle esportazioni**

Nel mio intervento intendo illustrare un programma di ricerca, finanziato dal CNR, sui temi oggetto del presente volume.

In armonia con le finalità del Progetto, nel 1990 mi è stato chiesto di coordinare i lavori di ricerca nell'intento di sfruttare strutture, competenze e risorse umane già disponibili presso il progetto finalizzato del CNR sul tema "Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese italiane per lo sviluppo delle esportazioni", da me diretto.

L'obiettivo primario del Progetto in esame si sostanzia nella valutazione delle implicazioni e degli impatti derivanti dall'adesione alla CEE dei paesi sopra citati, sulla situazione economica italiana. È utile precisare che le metodologie adottate nel corso della ricerca si sono ispirate alla necessità di corrispondere ad esigenze conoscitive ed interpretative facenti capo ad organi di governo istituzionalmente preposti alla gestione dei rapporti internazionali in ambito CEE, e quindi interessati all'adozione di importanti decisioni di politica economica ed estera. Per questo ed altri motivi, quindi, la scelta dei paesi sui quali focalizzare l'attenzione non si è ispirata a criteri di rilevanza scientifica quanto piuttosto alle necessità informative manifestate dai destinatari dei risultati.

Nonostante la necessità di armonizzare situazioni economiche, assetti socio-politici e quadri istituzionali estremamente differenziati, ci è parso inappropriato ricorrere ad approcci di natura

---

puramente teorica, i quali, seppure utili sotto il profilo dell'elaborazione di "modelli", si dimostrano insufficienti per un'analisi di natura prettamente operativa.

Dopo aver definito uno schema di indagine riferito a ciascun paese, si sono individuati tutti gli aspetti e fattori caratterizzanti le singole specificità nazionali, onde poterne verificare la potenziale capacità di impatto.

Il Progetto è stato pertanto articolato in due parti distinte. Nella prima sono state evidenziate le problematiche connesse ad alcuni fondamentali profili di natura macroeconomica quali: il mix produttivo, le politiche per l'agricoltura, gli eventuali squilibri regionali, le correnti migratorie effettive e potenziali, le politiche di cambio, le politiche industriali per l'esportazione, la regolamentazione della concorrenza, ecc., in quanto fattori che possono influire sulla competitività dei paesi coinvolti nei singoli settori produttivi.

Nella seconda parte si sono analizzati, in chiave prospettica, gli impatti esercitati dalle variabili considerate sul contesto economico comunitario, ed italiano in particolare.

Per ciò che concerne le ricerche relative alle singole realtà nazionali, sono state attivate due distinte unità operative rispettivamente dirette dal Prof. Secchi dell'Università Bocconi, il quale si è occupato della Norvegia, dell'Austria e di Malta, e dal Prof. Amato dell'Università di Genova, che si è occupato di Turchia e Cipro.

Una terza unità operativa, facente capo al Prof. Ferrara dell'Istituto Universitario Navale di Napoli, è stata impegnata nell'approfondimento di specifiche problematiche settoriali relative ai singoli paesi, la cui rilevanza era nota sin dall'avvio del programma di ricerca. Tra i problemi evidenziati si può citare ad esempio quello delle risorse energetiche norvegesi, della struttura logistica dei paesi mediterranei, il problema trasporti nei rapporti con l'Austria, e così via.

Un ruolo di generale coordinamento è stato affidato all'Istituto di Ricerca sulle Attività Terziarie del CNR di Napoli, presso il quale è stata allocata la direzione del Progetto e che sta for-

nendo validi contributi soprattutto nella valutazione della competitività di questi paesi nell'ottica della dinamica strutturale del commercio internazionale.

A questo punto si rendono opportune alcune brevi notazioni in merito ai risultati della ricerca che hanno portato alla redazione di cinque rapporti paese pubblicati nella seconda metà del 1992, nonché di rapporti sul settore energetico norvegese e sulla competitività internazionale che sono in corso di stampa. Su di essi è nostra intenzione sollecitare un confronto con studiosi ed operatori in un convegno, in corso di organizzazione, nel quale verranno presentati i risultati onde attivare discussioni, confronti ed integrazioni.

Nonostante le esigenze di brevità che caratterizzano questo intervento, è possibile richiamare alcune fondamentali conclusioni secondo una chiave di lettura che metta in evidenza quali sono le problematiche che condizionano in maggior misura l'allargamento della CEE ai paesi oggetto dello studio.

Citando per primo il caso norvegese si può rilevare come questo paese abbia vissuto un rapporto molto contrastato con la CEE, sin dal fallito tentativo di adesione agli inizi degli anni settanta. Da un punto di vista strettamente commerciale tuttavia, esso ha mutato in parte i suoi atteggiamenti, anche in relazione alla manifestata intenzione di altri paesi nordici, tra i quali la Svezia, di entrare a fare parte dell'Europa comunitaria. Il problema centrale che condiziona in maggior misura i rapporti con gli stati comunitari attiene all'area delle fonti energetiche, con particolare riferimento al gas naturale quale alternativa atta a soddisfare i futuri fabbisogni e attualmente sottoposta a normative ambientali di tipo vincolistico.

Sotto questo punto di vista un'apertura della Norvegia significherebbe un ulteriore rafforzamento delle condizioni di sicurezza energetica dell'Europa, anche in considerazione della natura complessa dei rapporti tra gli stati membri nella fase di approvvigionamento della materia prima.

Altri problemi che restano aperti interessano ad esempio il settore della pesca in cui la Norvegia ha una quota relevantissima, ciò costituendo una minaccia per le altre economie europee, compresa quella italiana.

---

Con riferimento all'entrata dell'economia cipriota nella Comunità, invece, non sembrano prospettarsi situazioni di significativo attrito o di conflitto con gli stati membri e con l'Italia in particolare, nonostante la concorrenza in taluni settori sia particolarmente accesa (turismo, produzioni agricole, ecc.), anche perché le dimensioni del problema sono tali da non alterare profondamente gli equilibri. Il settore manifatturiero in particolare è interessato da un fenomeno di scarsità di manodopera che non contribuirebbe a stimolare interventi di investimento da parte degli stati comunitari ed extra comunitari.

In generale infatti l'attuale sistema di aiuti allo sviluppo delle imprese manifatturiere appare in contrasto con le normative CEE, e dovrebbe quindi essere oggetto di negoziati in vista di un eventuale ingresso del paese nella Comunità. La conclusione che si può trarre è che, in ultima analisi, le principali difficoltà al processo di piena adesione dell'isola alla CEE sarebbero di natura politica piuttosto che di natura economica. In particolare permangono i problemi dell'autonomia delle due componenti etniche e della presenza di colonie di militari turchi nella Repubblica Turca di Cipro del Nord.

Andando ad analizzare la posizione di Malta, essa non si discosta sostanzialmente da quella di Cipro e, in ragione della vicinanza geografica e culturale con il nostro paese, ci sarebbero spazi sufficienti per instaurare rapporti di *partnership* e di collaborazione anche molto stretti. Gli unici problemi si prospettano a livello di composizione degli organi della Comunità, con particolare riguardo alla Commissione, anche se, a prescindere dall'adesione di Malta, da tempo viene auspicata una riforma di natura istituzionale di portata più ampia rispetto a quanto contenuto nel trattato di Maastricht.

La presenza di Malta e di Cipro contribuirebbero tuttavia a rafforzare la proiezione mediterranea della Comunità Europea, con innegabili vantaggi non solo dal punto di vista dei rapporti economici con i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, ma più in generale per quanto riguarda il ruolo della Comunità in tale area. Questa è infatti una delle ragioni per cui, tra i problemi da approfondire, ci si è interessati alla struttura della rete logistica

dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali marittimo-portuali, trasportistiche, ecc..

Per ciò che concerne la posizione della Turchia, gli studi effettuati hanno evidenziato che, in caso di ingresso, si renderebbe necessario un processo di ridefinizione dei rapporti, non solo tra gli stati membri ma anche tra questi ultimi e i paesi terzi. A prescindere dalle differenze di ordine culturale è utile ricordare che la Turchia è un paese con 57 milioni di abitanti, con un reddito pro-capite pari a meno di un terzo della media CEE, e con tassi di incremento demografico dell'ordine del 2,5%. Si tratta di elementi che acquisiscono rilevanza nell'ambito del futuro assetto della politica agricola comune, della regolamentazione dei flussi migratori, e, più in generale, di qualsiasi programma di sostegno allo sviluppo. Considerando ad esempio solo la politica agricola, sono di immediata evidenza le difficoltà che si stanno incontrando, non solo dal punto di vista delle quantità delle risorse impiegate, ma anche da quello delle distorsioni allocative che si stanno generando. L'ingresso della Turchia, che possiede una delle più vaste aree coltivabili d'Europa (pari al 37% della superficie coltivabile della CEE), renderebbe quindi indispensabile una radicale e definitiva riforma degli interventi in campo agricolo, con evidenti difficoltà nella ricerca di accordi sulla regolamentazione di tale attività. Per citare ancora qualche dato significativo basti pensare che gli occupati nel settore agricolo sono oltre otto milioni (poco meno del complesso degli occupati nel medesimo settore in tutta la Comunità) e che le dimensioni dell'unità produttiva media sono ridotte della metà rispetto a quelle del mercato comune.

Ciò che ancora gioca un ruolo chiave nella valutazione dei pro e dei contro all'ingresso di questo paese nella CEE, si sostanzia nella natura dei rapporti concorrenziali tra lo stesso e le economie dell'Est europeo, profondamente mutati in seguito alle trasformazioni dei sistemi politico istituzionali dell'area. Nel medio-lungo termine le implicazioni dell'ammissione della Turchia nella Comunità per ciò che concerne i flussi commerciali, dipenderanno crucialmente da una possibilità di accesso, nello stesso mercato, dei paesi dell'Est europeo.

---

Quanto alla distinzione tra mercato dei prodotti e mercato dei fattori, le differenze culturali esistenti fanno pensare che una possibile forma di integrazione possa verificarsi solo all'interno di quello dei fattori, traducendosi anche in consistenti flussi migratori, la cui prospettiva non potrà non condizionare negativamente le trattative per l'accesso della Turchia nella Comunità.

Volendo concludere, si può ancora citare il caso dell'Austria che viceversa si presenta come una realtà economica matura per un inserimento nella CEE, anche in ragione dei benefici che possono scaturire dall'interazione di economie che, seppure in competizione in alcuni settori, presentano non poche prospettive di collaborazione e di interdipendenza.

Nonostante la brevità dell'intervento si sono evidenziati alcuni dei molteplici punti e problemi sollevati nell'indagine, che possono costituire punti di partenza per affrontare argomenti di discussione e di confronto, sia in chiave operativa sia in chiave teorica.

SILVIO BERETTA

### L'ampliamento della Comunità e la revisione degli accordi di Maastricht

Le relazioni precedenti mi inducono, per il loro intrinseco interesse oltre che per le prospettive problematiche che aprono, a formulare qualche riflessione, necessariamente disorganica, su alcuni aspetti del tema in discussione. Emerge innanzitutto, a mio avviso, un fattore di preoccupazione determinato dalla probabile sovrapposizione temporale fra processo di allargamento della Comunità (faccio riferimento, se non altro, alle "acquisizioni" prevedibilmente più prossime: Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia) e processo di revisione degli accordi di Maastricht e/o di transizione di fase secondo quanto previsto dagli accordi medesimi. A proposito poi di "motivazioni all'entrata", mi permetto incidentalmente un cenno di scetticismo nei confronti di un punto sollevato dal Ministro Hagg in merito al peso relativamente secondario del fattore economico nella motivazione austriaca: sono convinto infatti che qualche punto in più di incremento del PIL non dispiaccia in realtà a nessuno, e nemmeno agli austriaci, e che, non foss'altro, gli effetti di *trade creation* di un'adesione piena siano ben funzionali a tale (del tutto ragionevolmente) desiderabile obiettivo.

Entrando nel merito di argomenti più specifici, desidero fare riferimento all'editoriale di apertura del bollettino dell'AUSE, nel quale il collega professor Dario Velo assimila la posizione che la Deutsche Bundesbank occupa oggi in Europa a quella che la Federal Reserve Bank of New York occupava negli Stati Uniti rooseveltiani *prima* dell'unificazione del sistema monetario, unifi-

---

cazione finalizzata a "...conciliare — sottolinea l'editoriale — l'esigenza di garantire l'unitarietà del governo monetario e l'articolazione federale del potere economico". Analogia assai suggestiva e pertinente (le relazioni fra l'esperienza e i problemi del federalismo statunitense e l'approccio federalista all'unificazione europea meriterebbero da se soli un convegno) proprio perché rimanda al nodo centrale del problema: se tali sviluppi poterono realizzarsi negli Stati Uniti fu infatti perché *esisteva già*, in quel Paese, un'*autorità di governo* in grado di assumere decisioni vincolanti in ordine al riequilibrio della struttura di potere del sistema monetario: un contesto evidentemente ben differente da quello (d'altra parte probabilmente inevitabile) nel quale si è sviluppato in concreto il processo di unificazione europea. Dobbiamo di conseguenza fronteggiare, nella struttura di governo del sistema monetario europeo, le conseguenze di una situazione di *equilibrio di leadership*: tale situazione va ben conosciuta e riconosciuta, a meno che non si voglia ammettere di aver commesso un errore strategico quando si decise di vincolare in misura sempre più stringente le politiche di cambio dei paesi aderenti, mentre sarebbe stato invece preferibile (in quanto più efficace) — è d'altra parte una tesi che non manca di sostenitori — vincolare le politiche di bilancio "rilassando" quelle di cambio.

La strada di fatto percorsa rimanda a sua volta, da una parte, al potenziale di instabilità implicito nel "teorema Padoa-Schioppa" in assenza di un'*autorità di governo* in grado di assicurare un adeguato coordinamento delle politiche monetarie; dall'altra, all'intrinseca maggior *fattibilità* dei processi di convergenza quando questi coinvolgono *policy makers* deputati alle politiche monetarie piuttosto che *policy makers* coinvolti nella formulazione di politiche di bilancio. Distinzione questa, per altro, non priva di eroiche semplificazioni: basti pensare alle ripercussioni che politiche di bilancio divergenti nell'ambito dei Dodici determinano sulle condizioni dei rispettivi mercati monetari e finanziari, e di conseguenza sullo "stato dell'ambiente" nel quale le relative politiche monetarie operano.

La generalizzazione della funzione di preferenza della Banca centrale tedesca, con la connessa necessità di evitare, nella misura

del possibile, il ricorso a procedure referendarie (ci sono in Galbraith pagine illuminanti che pongono in guardia contro l' "eccesso di democrazia" quando si debbano assumere determinati tipi di decisione) e la strategia dei cerchi concentrici appaiono quindi, qui e ora, i veri corni del dilemma.

Assai differenziati, naturalmente, gli assetti "fattuali" ipotizzabili, funzione di molte e spesso imponderabili determinanti: si pensi, ad esempio, alla misura del rafforzamento di cui la Germania inevitabilmente si troverà a godere a seguito del prevedibile prossimo allargamento della Comunità a Paesi del Nord Europa, nonché alle forme istituzionali (vedi l'ipotesi di una duplicazione del rapporto Comunità Europea - EFTA) che, nella prospettiva di medio-lungo termine di un'adesione piena, potranno assumere i rapporti da instaurarsi con l'Est dell'Europa.



275

13338  
24 GIU 1996

---



Puglia Grafica Sud - Bari

1988  
PUGLIA GRAFICA SUD - BARI